Totaalbeeld Interbestuurlijk Toezicht Zwolle 2026

Totaalbeeld 2026: Groen					
Financiën	Omgevingsrecht VTH	Ruimtelijke ordening	Informatie- en archiefbeheer	Huisvesting statushouders	Erfgoed
Groen	Oranje	Groen	Groen	Oranje	Groen

Motivering totaalbeeld

Algemeen

De provincie heeft de wettelijke taak om toezicht te houden op de uitvoering van gemeentelijke medebewindstaken. In Overijssel doen we dat vanuit het uitgangspunt van **partnerschap**, zoals vastgelegd in de herziene Overijsselse Bestuursovereenkomst IBT (2022). Provincie en gemeenten werken samen aan een sterke kwaliteit van het openbaar bestuur, ieder vanuit de eigen rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheden.

Beoordelingskader IBT

De beoordeling is gebaseerd op het geactualiseerde IBT-beoordelingskader dat, na afstemming met de gemeenten, in december 2025 door Gedeputeerde Staten is vastgesteld. Het interbestuurlijk toezicht in Overijssel omvat de domeinen: Financiën, Omgevingsrecht VTH, Ruimtelijke Ordening (voorheen Wro), Informatie- en archiefbeheer, Huisvesting statushouders en Erfgoed.

Voor Financiën betreft het toezicht op de begroting; voor de overige domeinen gaat het om toezicht op de uitvoering van gemeentelijke medebewindstaken. Voor de oranje en rode domeinen voert de provincie het inhoudelijke gesprek met de gemeente over de gesignaleerde risico's en mogelijke verbeteringen.

Totaalbeeld gemeente Zwolle: Groen

De bevindingen op de afzonderlijke domeinen vormen samen het integrale totaalbeeld. Dit totaalbeeld is het gewogen gemiddelde van de zes domeinen. Voor 2026 kleurt het totaalbeeld groen, net als in 2025.

De kleur heeft een **signaalfunctie**. Een oranje of rode kleur betekent dat de provincie risico's ziet die aandacht vragen. Conform de Bestuursovereenkomst IBT en het beoordelingskader gaat de provincie hierover in gesprek met de gemeente.

Beelden op de afzonderlijke domeinen

- De domeinen **Financiën, Ruimtelijke Ordening, Informatie-Archiefbeheer en Erfgoed** kleuren groen. De gemeente voldoet op deze domeinen aan de criteria uit het beoordelingskader.

- De domeinen **Omgevingsrecht VTH en Huisvesting Statushouders** kleuren oranje.

  Omgevingsrecht VTH: In 2026 kleurt Zwolle **oranje** door meerdere aandachtspunten in de beleidscyclus. Er is nog geen actueel VTH-beleid en geen actuele risicoanalyse voor de thuistaken, en het is onvoldoende inzichtelijk hoe aan de kwaliteitsdoelen wordt gewerkt. Deze verbeterpunten zijn in 2025 niet opgepakt. Ook de uitkomsten van de uitgevoerde reality check wegen mee: hieruit bleek dat het zicht op de actualiteit van omgevingsvergunningen en de opvolging van (wettelijk) benodigde actualisaties beperkt is. Deze bevindingen zijn meegenomen in het beeld voor 2026.

  Huisvesting statushouders: Gemeente Zwolle heeft de halfjaarlijkse taakstellingen gerealiseerd, maar kon de achterstand uit het voorgaande jaar niet volledig inlopen. Hierdoor resteert een achterstand van 36. Omdat de IBT-beoordeling kijkt naar de totale wettelijke taakstelling inclusief achterstanden, is het kleurbeeld voor 2026 vastgesteld op oranje. Op 1 oktober was er geen tekort aan COA-koppelingen.

Totaalbeeld IBT

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
Financiën	***Beoordeling*** Uw gemeente blijft onder het repressieve toezicht (reguliere toezicht) vallen. U kunt uw begroting 2026 zonder onze goedkeuring uitvoeren. Uw begroting 2026 is structureel en reëel in evenwicht. De structurele baten in uw begroting zijn voldoende om de structurele lasten te dekken. Daarnaast vinden wij dat uw raming voldoende realistisch is. U voldoet hiermee aan de wettelijke criteria. Daarnaast is het u ook gelukt om een structureel en reëel sluitende meerjarenraming op te stellen. ***Context*** De IBT-kleur voor het jaar 2025 voor Zwolle was groen. Zwolle is er bij het opstellen van de begroting 2026-2029 in geslaagd een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenraming te presenteren. De IBT-kleur blijft daarom groen. Zwolle blijft een ambitieuze gemeente; zij spaart door middel van haar strategische investeringsagenda voor grote investeringen. Om alle ambities in de toekomst te realiseren, zal Zwolle keuzes moeten maken. Zij is daarom het traject van Inzicht naar Focus gestart om budgetruimte te creëren zodat de nieuwe raad ruimte heeft om keuzes te maken. Opvallend voor de gemeente Zwolle is dat zij ten opzichte van de meeste andere gemeenten minder jongeren in jeugdzorg heeft (1 op 11 jongeren in plaats van 1 op 7). De jaarrekening 2024 sloot met een positief saldo. De verwachting is dat de jaarrekening 2025 eveneens sluit met een positief saldo, de tweede beleidsrapportage 2025 is vastgesteld met een positief resultaat. Daarnaast heeft de gemeente Zwolle een voordeel op de grondexploitaties, dit al is toegevoegd aan de strategische investeringsagenda en de algemene concern reserve. De gemeente Zwolle heeft voldoende weerstandscapaciteit en beschikt over een gezonde financiële positie. ***Toelichting beoordeling*** Wij hebben geconstateerd dat: • U een sluitende begroting 2026 heeft vastgesteld. Om dit te bereiken heeft u ombuigingen of bezuinigingen opgenomen in de raming. Wij zien de voortgang van deze ombuigingen graag terug in de volgende P&C documenten zodat u en wij de realisatie goed kunnen volgen. • U achterstallig onderhoud op de kapitaalgoederen wegen heeft. We vinden het positief dat u hier (deels) in beleid en financiën in uw begroting op anticipeert. Er blijft echter nog een deel van de achterstand niet ingevuld, waarbij het toezicht kader stelt dat achterstallig onderhoud binnen 4 jaar wordt opgelost. We vragen hier aandacht voor en gaan ervan uit dat u dit uiterlijk bij de volgende begroting heeft opgenomen. • Uw gemeente via het traject van Inzicht naar Focus gestart is om budgetruimte te creëren voor de toekomstige investeringen in langjarige opgaven, basis op orde en ambities	Groen	1. Geraamde uitgaven en inkomsten structureel en reëel in evenwicht en, 2. Uit meerjarenbegroting is aannemelijk dat dit evenwicht wordt gecontinueerd en, 3. Er is, voor zover bekend, geen sprake van bestuurlijke relevante onderwerpen die de financiële positie substantieel nadelig kunnen beïnvloeden. Hierbij kan gedacht worden aan de jaarrekening, het weerstandsvermogen, de grondexploitatie of andere onderwerpen. *Intensiteit toezicht: laag* • Begroting vergt geen goedkeuring. • Regulier ambtelijk en bestuurlijk contact (≤ 2 x per jaar). • Monitoren begrotingswijzigingen. • Themaonderzoeken. • Onderzoek programmarekening met accountantsverslag. • Opvragen nota's deelonderwerpen financiële positie.
Omgevings-recht VTH	**Beoordeling 2026** Op basis van de uitgevoerde toetsing van IBT op het domein Omgevingsrecht VTH, de onderlinge samenhang van de documenten en de voortgangsgesprekken, is het kleurbeeld voor de gemeente Zwolle **oranje**. Er zijn verbeterpunten waar de gemeente Zwolle het komende jaar aan kan werken. **Verbeterpunten vorig jaar** De gemeente is minimaal met de verbeterpunten uit het beeld 2025 aan de slag gegaan. Er zijn stappen gezet, maar	Oranje	**Onvoldoende inzicht in uitvoering en handhaving** Onvolledig sluitende beleids- en uitvoerings-cyclus. Een stap is onvolledig of ontbreekt en/of.

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	grotendeels blijven de verbeterpunten ook voor 2026 gelden. **Beleidskader** De gemeente Zwolle heeft VTH-beleid voor de thuistaken dat dateert uit 2021. Dit beleid bevat doelen, strategieën, een probleemanalyse en een risicoanalyse. Zowel het VTH-beleidsplan als deze risicoanalyse zijn verouderd en Zwolle is voornemens om deze te actualiseren in 2026. Op basis van de opgedane ervaringen zal daarnaast het conceptbeleid Wet kwaliteits- borging voor het bouwen (Wkb), samen met het geactualiseerde VTH-beleid, worden omgezet in definitief beleid. Het uniforme regionale VTH-beleid voor de taken belegd bij de Omgevingsdienst IJsselland is in 2024 door Zwolle vastgesteld. In dit beleid plan zijn onder andere een probleemanalyse, strategieën en doelen opgenomen. Voor een aantal doelen is nog nadere uitwerking nodig. Voor de toezichtstaken wordt (gedeeltelijk) gewerkt met het dynamisch risico prioritering- instrument (RPI). De toepassing van het RPI is in ontwikkeling, maar nog niet volledig inzichtelijk in de wijze waarop risico-inschattingen leiden tot prioriteiten in de toezichtplanning. **Uitvoeringsprogramma** Het uitvoeringsprogramma 2026 voor de thuistaken is tijdig vastgesteld. In het uitvoeringsprogramma is aangegeven welke activiteiten de gemeente wil gaan uitvoeren om de gestelde doelen te behalen. Dit is duidelijk in productbladen weergegeven waarbij ook de resultaten van voorgaande jaren zijn meegenomen. Er ontbreekt inzicht in de wijze waarop er gewerkt gaat worden aan de realisatie van de kwaliteitsdoelen. In het uitvoeringsprogramma geeft Zwolle aan dat er voldoende capaciteit is om de werkzaamheden uit te voeren. Het uitvoeringsprogramma 2026 voor de taken belegd bij de Omgevingsdienst IJsselland is tijdig vastgesteld en beschrijft de activiteiten die voor Zwolle worden uitgevoerd. De doelstellingen uit het regionale VTH-beleid zijn grotendeels overgenomen en uitgewerkt in activiteiten. Uit het uitvoeringsprogramma blijkt dat voor Zwolle uren zijn opgenomen voor actualisatietoetsen of actualisaties van vergunningen door Omgevingsdienst IJsselland. **Rapportage en evaluatie** Het jaarverslag 2025 voor de thuistaken is gelijktijdig vastgesteld met het uitvoering programma 2026. In het jaarverslag geeft de gemeente inzicht in de uitgevoerde activiteiten en de realisatie van de gestelde beleidsdoelen. Wel ontbreekt het inzicht in de realisatie van de kwaliteits-doelen. In het jaarverslag gaat de gemeente Zwolle in op het voldoen aan de kritieke massa zoals opgenomen in de kwaliteit criteria en heeft daarbij een actualisatieslag gemaakt naar kwaliteitscriteria 3.0. Een nadere invulling van de kwaliteitscriteria 3.0 dient echter nog te worden gerealiseerd. De gemeente geeft aan dit in 2026 verder uit te werken. Het jaarverslag 2024 over de taken die bij de Omgevingsdienst IJsselland zijn belegd, is tijdig vastgesteld. Het verslag geeft inzicht in de uitgevoerde activiteiten. Inzicht in de realisatie van de voorgenomen doelen ontbreekt. Verder wordt in het jaarverslag inzicht gegeven in het voldoen aan de kwaliteitscriteria voor de taken belegd bij de Omgevings-dienst IJsselland. Hieruit blijkt dat er niet volledig wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria. Tot slot is in het jaarverslag aangegeven dat er geen opdracht en middelen waren voor actualisatietoetsen of actualisaties van vergunningen. In 2025		Geen of onvoldoende zicht op verbetering (op verbeterpunt(en)). <u>Intensiteit toezicht: gemiddeld</u> • Ambtelijk gesprek bevindingen beoordeling uitvoering en handhaving: 1 à 2 keer per jaar. • Interventie: ambtelijk verzoek om toelichting en informatie op vraagpunten. Afspraken ter verbetering van uitvoering en handhaving • Voortgangsgesprek: 1 à 3 keer per jaar • Als onduidelijkheid blijft of afspraken stagneren: opschaling naar managementoverleg en bestuurlijk overleg. Afhankelijk van uitkomst daarvan rood toezichtregime. • Dossieronderzoek: indien specifieke omstandigheden daar aanleiding toe geven of als gemeenten meerjarig onder oranje-toezicht regime vallen (steekproef)

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	heeft het IBT een reality check uitgevoerd naar de actualisatie van vergunningen. Hieruit blijkt dat een groot deel van de relevante vergunningen in de afgelopen jaren niet is geactualiseerd en dat bovendien niet inzichtelijk is welke vergunningen moeten worden geactualiseerd. **Verbeterpunten** Voor 2026 heeft de gemeente Zwolle de volgende verbeterpunten: 1. Actualiseer in 2026 het VTH-beleid voor de thuistaken. 2. Ga verder met het vullen van de risico module voor de thuistaken en betrek deze bij het actualiseren van het beleid en het uitvoeringsprogramma 2027. 3. Geef in het jaarverslag 2026 inzicht in de realisatie van de kwaliteitsdoelen en geef in het uitvoeringsprogramma 2027 aan hoe aan deze doelen wordt gewerkt. 4. Werk aan de verdere ontwikkeling van indicatoren en streefwaarden voor de gestelde doelen in het uniforme regionale VTH-beleid en maak de realisatie hiervan inzichtelijk in het jaarverslag 2026.Zet in 2026 vervolgstappen om de inzet van het regionale dynamisch risico prioritering-instrument (RPI) verder te concretiseren en te implementeren, zodat inzichtelijk wordt hoe RPI-uitkomsten de toezichtplanning sturen. 5. Zorg voor inzicht in de actualiteit van de relevante vergunningen die bij de Omgevingsdienst zijn belegd en actualiseer deze, waar nodig, volgens de wettelijk vastgestelde termijnen.		
Ruimtelijke Ordening (voorheen Wro)	De gemeente heeft in 2025 haar nieuwe Ontwerp Omgevingsvisie ter inzage gelegd als opvolger voor Ons Zwolle van Morgen uit 2021. I.v.m. toegepast voorkeursrecht wacht de gemeente voorlopig nog met de vaststelling van haar nieuwe Omgevingsvisie. De gemeente Zwolle is in staat om met STOP-TPOD te werken, nu TAM-IMRO niet langer mogelijk is. Zij hebben de basisregelstructuur vastgelegd; dat wil zeggen dat deze nu als ontwerp ter visie ligt. In deze basisregel structuur liggen ook enkele algemene regels vast, zoals begripsbepalingen. Voor toekomstige ontwikkelingen is een transitiehoofdstuk in geregeld. Gemeente hoopt de basisregel structuur eind maart te hebben vastgesteld en wel te kunnen publiceren. Komend jaar willen zij volop inzetten op het vullen van de structuur. Verder doet gemeente Zwolle mee aan SPRONG om zo op het gebied van met name milieuregels ook vorderingen te kunnen maken.	Groen	De gemeente heeft de omgevingsvisie en haar werkzaamheden richting een omgevingsplan op orde (voldoet aan de hiervoor genoemde beoordelingscriteria).
Informatie- en archiefbeheer	**Algemeen** Het beeld van Zwolle is gebaseerd op het *Bevindingenverslag 2025 Archief- en informatiebeheer gemeente Zwolle* (27-10-25, ontvangen 28 januari '26 van de gemeentearchivaris en de bevindingen van het inspectie/verificatiebezoek op 16 mei '24 en 11 november '25 en aanvullend verkregen informatie op 2 juni '25 en 28 januari '26. Hiermee voldoet Zwolle aan de gemaakte informatie-afspraken in het kader van het IBT, al moet het verslag nog wel goedgekeurd worden door B&W. **Oordeel** Zwolle heeft in 2025 flinke stappen ter verbetering van het informatie- en archief-beheer gezet. De gemeentearchivaris constateert nog aandachtspunten die om aandacht blijven vragen. Deze zijn goed in beeld en zijn opgenomen in een verbeterplan. We waarderen de toegenomen grip op informatie van Zwolle weer met groen en blijven de vorderingen met belangstelling volgen. **Archiefbeheer** Ten aanzien van het kwaliteitszorgsysteem ex artikel 16 van de Archiefregeling heeft de gemeente inmiddels stappen ter	Groen	Zorg voor en beheer van archief op orde *Intensiteit toezicht:* laag Frequentie algemeen inspectie bezoek: eens per 3 jaar. Jaarlijks door zorgdrager vastgestelde horizontale verslaglegging via KPI's of vergelijkbaar, ontvangen door gedeputeerde staten. Een groene score is uitgesloten als vastgestelde verslagen niet door gedeputeerde staten zijn ontvangen.

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	verbetering gezet. Een pilot is in uitvoering om de PDCA-cyclus te implementeren. Op basis van informatiebeheerplannen worden processen in kaart gebracht. In 2025 zijn op deze manier 10 processen beschreven. Het zicht krijgen op informatie in applicaties wordt gecombineerd met het in kaart brengen van de processen. Daarnaast wordt gewerkt aan implementatie van het Three Lines of Defence model. Vooral het wegwerken van achterstanden in de digitale archiefvorming vraagt om aandacht. Deze worden voorlopig ook niet opgelost. De beschikbare capaciteit is in 2025 verder uitgebreid en is nu nagenoeg op sterkte. Dat betekent dat onderwerpen die in de vorige rapportage nog niet konden worden aangepakt, nu in uitvoering zijn genomen In mei 2025 heeft Zwolle de weggevallen aanwijzing van de archiefbewaarplaats en de gemeentearchivaris – met terugwerkende kracht tot 2017 – hersteld, door een hernieuwd besluit te nemen en te publiceren. Naar aanleiding van de rapportage over informatie beheer bij verbonden partijen heeft de gemeente actie ondernomen om de bewustwording van de verantwoordelijkheden te vergroten. **Over te brengen archief** De achterstallige overbrenging van archief 1990-1999 (320 m^1) is nagenoeg afgerond en ligt ter acceptatie voor bij Collectie Overijssel. Er resteren nog enkele 'restarchieven' uit de periode 1835-1989 (100 m^1) die nog nabewerkt moeten worden voordat ze kunnen worden overgebracht. Dit is in 2025 opgepakt en wordt naar verwachting in 2027 afgerond. **Archiefruimten** Zwolle heeft maatregelen getroffen om de archiefruimtes in het stadhuis op te ruimen. Na waterschade is veel archief vernietigd en te bewaren archief is gevriesdroogd en met gammastraling bewerkt om de schade te beperken. CO_2 blussers zijn geïnstalleerd en water- en rookmelders zijn ook geplaatst. Het geactualiseerde calamiteitenplan heeft hierbij zijn nut bewezen. **E-depot** Zwolle onderzoekt de mogelijkheden voor een datalake met beheertools als alternatief voor een 'klassieke' e-depotvoorziening. Bewaren bij de bron op basis van Common Ground is hierbij de inzet. Momenteel voldoen de beheertools in vakapplicaties niet aan basiseisen van de Archiefwet en ISO 16175:2020 waardoor de informatie nog niet voldoet aan eisen voor permanente bewaring. Zwolle neemt deze 'archiving by design' eisen op bij inkoop trajecten. Dit is cruciaal om duurzame toegankelijkheid van digitale informatie te kunnen garanderen voor de toekomst, maar vraagt ook om intensieve monitoring. **Aandachtspunten voor 2026** • Verder zicht krijgen op archiefwaardige informatie in vak- / procesapplicaties en andere bronnen als netwerkschijven e.d. • Informatiebeheer in Microsoft 365 • Migratieprocessen en het vastleggen daarvan		

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
Huisvesting statushouders	Gemeenten krijgen per 1 januari en 1 juli een taakstelling voor het huisvesten van statushouders. De jaarlijkse IBT-beoordeling toetst of deze taakstellingen over het gehele jaar zijn gerealiseerd, inclusief eventuele voor- of achterstanden uit voorgaande jaar. De beoordeling is gebaseerd op gegevens uit het COA-taakvolgsysteem, afgestemd en waar nodig aangevuld met door de gemeente verstrekte informatie. **Beoordeling:** Gemeente Zwolle heeft de halfjaarlijkse taakstellingen gerealiseerd, maar kon de achterstand uit het voorgaande jaar niet volledig inlopen. Hierdoor resteert een achterstand van 36. Omdat de IBT-beoordeling kijkt naar de totale wettelijke taakstelling inclusief achterstanden, is het kleurbeeld voor 2026 vastgesteld op oranje Op 1 oktober was er geen tekort aan COA-koppelingen. **Aandachtspunt:** Gemeente Zwolle heeft de halfjaarlijkse taakstellingen gerealiseerd en de achterstand van voorgaande jaar ingelopen. Dit is een sterke prestatie en verdient waardering en complimenten. De resterende achterstand van 36 zal de aankomende taakstellingsperiode(n) verder weggewerkt moeten worden.	Oranje	Niet voldaan aan de wettelijke taakstelling, of de achterstand uit vorige periode(n) is niet volledig weggewerkt. *Intensiteit toezicht: gemiddeld* • Voortgang tweewekelijks monitoren. • Gemeente ontvangt een brief waarin acties en termijnen worden gesteld om de achterstand in te lopen. • Gemeente stelt in overleg met corporatie(s), regie voerder COA en de provincie een plan van aanpak huisvesting statushouders op, over het inlopen van de achterstanden (naast de taakstelling). • Elke 3 maanden is er ambtelijk overleg tussen gemeente en provincie over de voortgang. • Indien na 3 maanden (halverwege de taakstelling periode) de verwachting is dat de gemeente de achterstand niet gaat inlopen, kan dit aanleiding zijn voor bestuurlijk overleg.
Erfgoed	De Gemeente Zwolle heeft een erfgoed verordening uit 2024. De adviescommissie heeft in totaal 79 adviezen uitgebracht. Er is niet van de adviezen afgeweken. Het VTH-proces is zorgvuldig ingericht, waarbij monumenten een hoge prioriteit krijgen en bij dreigende schade direct wordt opgetreden. In de Omgevingsvisie heeft Erfgoed een uitdrukkelijke plaats. Dit vertaalt zich o.a. in het vroegtijdig maken van cultuurhistorische analyses. Ook zijn archeologische en cultuurhistorische waarden met dubbel bestemmingen in het omgevingsplan opgenomen. Via de Gebiedsbiografie wordt vanuit cultuurhistorie en landschap inspiratie meegegeven voor toekomstige ontwikkelingen.	Groen	Voldaan aan eisen Omgevingswet: • Het hebben van een actuele gemeentelijke erfgoed verordening • Het hebben van een onafhankelijke en deskundige gemeentelijke erfgoed commissie; • Deskundige uitvoering van vergunningverlening en handhaving ten behoeve van het aanbrengen van wijzigingen aan rijksmonumenten. • Nieuwe omgevingsplannen conform de Omgevingswet. *Intensiteit toezicht:* laag • Ambtelijk gesprek bevindingen beoordeling uitvoering en handhaving: maximaal 1 keer per jaar. • Dossieronderzoek: indien specifieke omstandigheden daar aanleiding toe geven (steekproef)