Perspectief

Juridische Planvorming

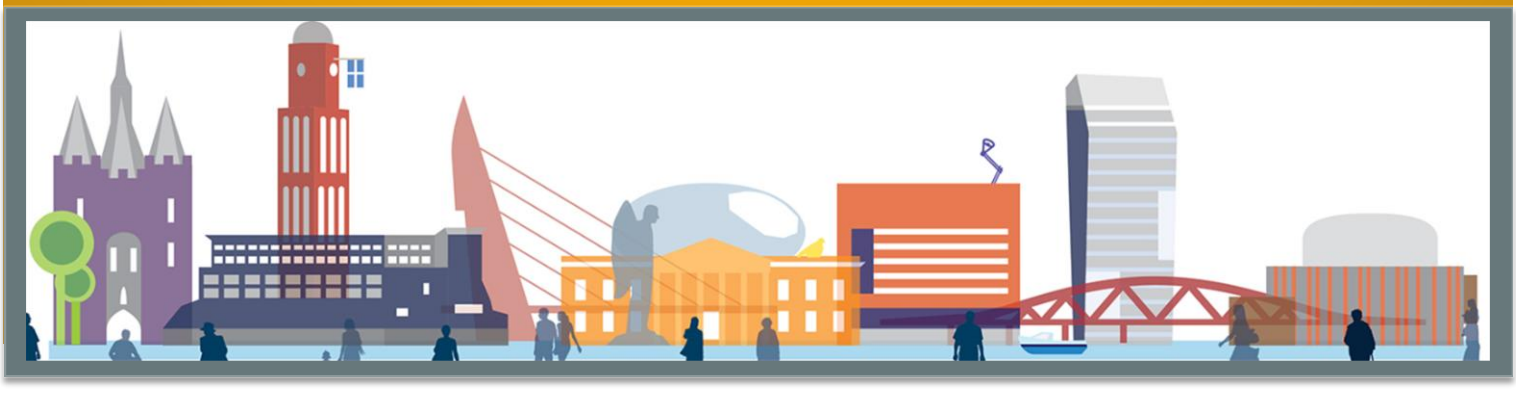
Stadskantoor
Lübeckplein 2
Postbus 10007
8000 GA Zwolle
Telefoon 14038
postbus@zwolle.nl

www.zwolle.nl

Zwolle

Oplegger bij het Regionaal Uitvoerings-programma milieutaken 2026

Versie: 1.0
Datum: 26 november 2025



Voorwoord

Deze Oplegger bij het Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026 ziet op de programmering (2026) en gedeeltelijke verantwoording (2025) van de uitvoering van de taken ten aanzien van het vergunningen, toezicht en handhaving milieu. Deze taken worden namens Zwolle uitgevoerd door Omgevingsdienst IJsselland (hierna: ODIJS).

Het Algemeen Bestuur van ODIJS heeft op 18 september jl. de deelnemende colleges gevraagd om het Regionaal Uitvoeringsprogramma voor de uitvoering van milieutaken 2026 Omgevingsdienst IJsselland (hierna: Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026) vast te stellen dan wel over te nemen in hun eigen VTH uitvoeringsprogramma.

De gemeente blijft bevoegd gezag voor de taken die door ODIJS worden uitgevoerd en verantwoordelijk voor de programmering en verslaggeving daarover. Met het vaststellen van het Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026 en deze Oplegger, inclusief de jaaropdracht 2026 Zwolle en productiecijfers 2025 Zwolle (tot en met oktober), geeft het college alvast een korte duiding van de voor Zwolle meest relevante onderdelen op het gebied van vergunningverlening en toezicht en handhaving milieu over 2025 en een doorkijk naar 2026. In het eerste kwartaal van 2026 zal het Jaarverslag 2025 ODIJS ter vaststelling aan het college worden aangeboden.
In deze Oplegger gaan wij ook kort in op (landelijke) ontwikkelingen die spelen en gespeeld hebben. Binnen het taakveld milieu speelt vooral de versterking VTH-stelsel milieu met als belangrijk onderdeel het komen tot robuuste omgevingsdiensten. In 2026 zal de implementatie van het rode spoor (actualisatie vergunningen en herstellen balans toezichtcapaciteit) extra inzet vragen.

Afbakening

Sinds 2021 hebben wij ervoor gekozen om het jaarverslag en het programma omgevingsrecht[1] te combineren in één document (met gegevens over de periode oktober tot oktober) en vast te stellen in december. Hierdoor kunnen wij de beleids- en uitvoeringscyclus nog beter zichtbaar sluitend maken.
Binnen beide onderdelen van het omgevingsrecht, milieutaken en thuistaken (zoals bouw, reclame en kap), spelen diverse ontwikkelingen met ieder een eigen proces, zoals de route naar een robuuste omgevingsdienst en de verdere implementatie van de Omgevingswet en kwaliteitsborging voor het bouwen. Bovendien moet sinds 2023 het jaarverslag ODIJS, wat pas in het eerste kwartaal van het volgend jaar door het bestuur wordt vastgesteld, door het college worden vastgesteld. Wij hebben daarom besloten vanaf 2025 het jaarverslag en programma omgevingsrecht in twee delen op te stellen: milieutaken en thuistaken.
De verantwoording en programmering van omgevingsrecht thuistaken (zoals bouw, reclame en kap) is opgenomen in het document Vergunningen, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht jaarverslag 2025 & programma 2026. Deze taken worden door Zwolle zelf uitgevoerd.

[1] *Hiermee doelen wij zowel op de taken die namens ons worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst IJsselland (ODIJS) als de taken die wij zelf uitvoeren, de zogenaamde 'omgevingsrecht-thuistaken'.*

Inhoud

1	**Sturen op impact**	**3**
1.1	Een (deels) gecombineerd jaarverslag en programma	3
1.2	Verantwoording van beleidsdoelen	3
1.3	Leidraad om te kunnen sturen op impact in het VTH-domein	4
1.4	Borging kwaliteit werkzaamheden	5
2	**Projecten & ontwikkelingen**	**6**
2.1	Omgevingsrecht milieu	6
2.1.1	(Meerjarige) projecten en ontwikkelingen vergunningverlening	6
2.1.2	(Meerjarige) projecten en ontwikkelingen toezicht & handhaving	6
2.2	Landelijke Ontwikkelingen	6
2.3	Ontwikkelingen ODIJS	7
3	**Planning en productie**	**9**
3.1	Beleidscyclus taakveld milieu	9
3.1.1	Vergunningverlening + toezicht en handhaving milieu.	10
3.1.2	Specialistische taken milieu.	14
3.1.3	Duurzaam (energiebesparingsaanpak bij bedrijven).	16
Bijlage I: Jaaropdracht 2026 gemeente Zwolle		**18**
Bijlage II: Productiecijfers 2025 Zwolle (januari tot en met oktober)		**19**

1 Sturen op impact

1.1 Een (deels) gecombineerd jaarverslag en programma

Het opstellen van een jaarverslag en programma voor de uitvoering van de taken vergunningen, toezicht en handhaving omgevingsrecht[2] is een wettelijke verplichting. Het is een proceseis, dat onderdeel uitmaakt van de sluitende VTH beleids- en uitvoeringscyclus. Hierbij houden wij rekening met de verbeterpunten die wij ieder jaar in het voorjaar ontvangen van het Interbestuurlijk Toezicht van de provincie Overijssel (hierna: IBT) in het kader van de beoordeling uitvoering VTH taken omgevingsrecht.

Voor de milieutaken, uitgevoerd door Omgevingsdienst IJsselland (hierna: ODIJS), geldt een extra verplichting om te komen tot een regionaal uitvoeringsprogramma. En gelet op het toetsingskader IBT moet het jaarverslag ODIJS expliciet door het college worden vastgesteld.

Het uitvoeringsprogramma beslaat altijd één kalenderjaar en moet vóór het nieuwe kalenderjaar zijn vastgesteld (dus het programma voor 2026 moet in 2025 klaar zijn). Het jaarverslag beslaat ook altijd één kalenderjaar en moet vóór 1 april van het volgende jaar worden vastgesteld (dus vóór 1 april 2026 moet verantwoording worden afgelegd over 2025). In een gecombineerd document kunnen wij de beleids- en uitvoeringscyclus nog beter zichtbaar sluitend maken.

Voor milieu kan dat wat betreft de verantwoording over 2025 slechts ten dele, omdat het jaarverslag 2025 ODIJS op dit moment nog niet beschikbaar is.

In dit document legt het college al gedeeltelijk verantwoording af over de uitvoering van milieutaken in 2025, uitgaande van de (productie)gegevens 2025 Zwolle (januari tot en met oktober). In maart 2026 volgt het Jaarverslag 2025 ODIJS.

1.2 Verantwoording van beleidsdoelen

Voor de uitvoering van de taken vergunningen, toezicht en handhaving milieu geldt een wettelijke verplichting om een regionaal uitvoeringsprogramma op te stellen. Het regionaal beleid en de daarin opgenomen doelen en indicatoren geldt hiervoor als kader.

Regionaal beleid VTH milieutaken Omgevingsdienst IJsselland 2024

Op 23 april 2024 heeft het college het Regionaal uniform beleid VTH milieutaken Omgevingsdienst IJsselland 2024 vastgesteld. Dit geactualiseerde beleid is het resultaat van intensieve samenwerking tussen beleidsadviseurs VTH van deelnemers ODIJS (hierna: beleidsteam IJsselland) en een vertegenwoordiging vanuit ODIJS. Tegelijkertijd met het regionaal beleid heeft het college ook de Beleidsregel

[2] *Hiermee doelen wij zowel op de taken die namens ons worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst IJsselland (ODIJS) als de taken die wij zelf uitvoeren, de zogenaamde 'omgevingsrecht-thuistaken'.*

Handhavingsstrategie gemeente Zwolle taken omgevingsdienst vastgesteld. Daarmee beschikken wij over een geactualiseerd beleid voor de uitvoering van de milieutaken.

Inzicht in realisatie kwaliteitsdoelen (verbeterpunt IBT)
In het Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026 wordt inzicht gegeven in de wijze waarop gewerkt wordt aan de realisatie van (kwaliteits)doelen uit het regionaal VTH-beleid. Het Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026 is het resultaat van nauwe samenwerking tussen deelnemers (beleidsadviseurs en ambtelijk opdrachtgevers) en inhoudelijk betrokkenen van ODIJS. Speerpunt hierin was het ontwikkelen van een nadrukkelijke verbinding tussen beleid en uitvoering (regionale beleidscyclus). In dat kader komt er ook meer aandacht voor de evaluatie van beleid in het nog op te stellen VTH Jaarverslag 2025 ODIJS.

Doorontwikkeling indicatoren en streefwaarden (verbeterpunt IBT)
In samenwerking met het beleidsteam IJsselland en ODIJS vindt een verdere ontwikkeling van indicatoren en streefwaarden plaats. Deze ontwikkeling is essentieel om de prestaties van ODIJS en effectiviteit van de ingezette middelen beter te kunnen duiden en sturen. Voor het uitvoeringsjaar 2026 wordt de monitoring en rapportage verbeterd. Daarbij krijgen 6 resultaatindicatoren prioriteit. ODIJS heeft aangegeven dat vanaf 2026 structureel wordt gerapporteerd op: actualiteit vergunningen – LHSO score – Naleefgedrag – Handhaving – Klachten – Energiebesparing.
In 2025 worden per indicator streefwaarden en definities uitgewerkt, zodat vanaf 2026 niet alleen gerapporteerd maar ook gestuurd kan worden op prestaties. Deze aanpak sluit aan bij de landelijke robuustheidscriteria en draagt bij aan informatie gestuurd werken binnen ODIJS.

1.3 Leidraad om te kunnen sturen op impact in het VTH-domein

In het VTH Uitvoeringsprogramma 2025 Omgevingsdienst IJsselland en de Jaaropdracht 2025 Zwolle is vastgelegd welke taken en andere werkzaamheden ODIJS namens Zwolle op het gebied van VTH milieu in 2025 zouden uitvoeren, waar we op in zouden zetten en wat wij wilden bereiken. In deze Oplegger laten wij alvast gedeeltelijk zien hoe ODIJS de milieutaken in 2025 heeft uitgevoerd. Dit vergelijken we met het programma van 2025. Reflecteren op het voorgaande VTH-jaar is belangrijke input voor het programma voor 2026.

Wij hebben in hoofdstuk 2 benoemd welke (meerjarige) projecten en welke ontwikkelingen van invloed zijn op de uitvoering van de kerntaken milieu. Deze kerntaken hebben wij in een aantal ‘productbladen’ gevat. Die productbladen zijn opgenomen in hoofdstuk 3. In deze productbladen blikken we terug op de programmering voor 2025, presenteren we resultaten over 2025 en voeren we een korte evaluatie uit.
Mede op basis daarvan zijn wij samen met ODIJS gekomen tot een programma voor 2026. Dit document vormt daarmee voor ons een belangrijke leidraad voor onze inzet in 2026 en de monitoring daarvan gedurende het jaar.

1.4 Borging kwaliteit werkzaamheden

Kwaliteitscriteria 3.0.

Een belangrijk instrument om de kwaliteit binnen het domein omgevingsrecht te faciliteren en te bevorderen zijn de VTH-kwaliteitscriteria. In dat kader heeft de raad op 27 november 2023 de vernieuwde Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Zwolle vastgesteld. In die verordening wordt verwezen naar de actuele set kwaliteitscriteria op basis waarvan de gemeente en Omgevingsdienst IJsselland de VTH-taken omgevingsrecht uitvoeren. Op dit moment is dat versie 3.0. In samenwerking met de noordoostelijke omgevingsdiensten zoekt ODIJS een gezamenlijke visie of aanpak in de monitoring van kwaliteitscriteria. In het nog vast te stellen jaarverslag 2025 ODIJS zal worden aangegeven hoe ODIJS ervoor staat met betrekking tot de kwaliteitscriteria (verbeterpunt IBT)

2 Projecten & ontwikkelingen

2.1 Omgevingsrecht milieu

2.1.1 (Meerjarige) projecten en ontwikkelingen vergunningverlening

Stikstof

De landelijke stikstofproblematiek heeft ook invloed op de uitvoering van milieutaken. ODIJS heeft in de zomer van 2025 de werkwijze stikstof gepresenteerd aan bestuurders en agrarische adviseurs. Door het hanteren van deze aanpak kunnen mer-beoordelingen en (milieu)vergunningen worden afgehandeld. Het uitgangspunt bij aanvragen is dat natuur en milieu verschillende toetsingskaders zijn. Onder de Omgevingswet (Ow) staat het initiatiefnemers vrij om te bepalen in welke volgorde de benodigde toestemmingen worden aangevraagd. Initiatiefnemers en aanvragers worden er wel op geattendeerd dat alle toestemmingen nodig zijn om het project te kunnen realiseren.

2.1.2 (Meerjarige) projecten en ontwikkelingen toezicht & handhaving

Handhaving Energielabel C kantoren

Sinds 1 januari 2023 moeten kantoorgebouwen groter dan 100 m² energielabel C of beter hebben om nog als kantoor gebruikt te mogen worden. Dat is sinds 1 januari 2024 vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving (daarvoor in het Bouwbesluit 2012). Dit geldt voor kantoren van derden maar ook voor ons eigen gemeentelijk vastgoed. Sinds 1 januari 2023 is de gemeente en in sommige gevallen de provincie het bevoegde gezag om toe te zien op de naleving van deze energielabelplicht.
Eind 2023 heeft het bestuur van ODIJS besloten deze bouw gerelateerde taak als nieuwe facultatieve taak voor de deelnemers die daarom verzoeken uit te willen voeren. Als Zwolle maken we daar sinds 2024 gebruik van. ODIJS heeft in 2024 specifiek voor Zwolle 1145 (kantoor)locaties in beeld gebracht. 445 locaties ontvingen van ODIJS een brief waarin werd gevraagd aan te tonen dat aan de label C-verplichting werd voldaan. Van deze 445 (handhavings-) trajecten stonden per 1 januari 2025 nog 123 zaken open. Deze locaties zijn in 2025 verder onderzocht. Dit krijgt in 2026 een vervolg.

2.2 Landelijke Ontwikkelingen

Versterking VTH stelsel milieu

Op 30 september 2024 eindigde het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel (IBP-VTH), een vervolg op de tien aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Als onderdeel van het IBP-VTH zijn robuustheidscriteria opgesteld waaraan een omgevingsdienst moet voldoen. Deze criteria gaan over effectiviteit, ontwikkelvermogen, wendbaarheid en efficiency en zijn vertaald naar zes kritische prestatie-indicatoren (kpi's).

Na afloop van het IBP-VTH hebben de betrokken partijen, waaronder VNG, IPO en Omgevingsdienst NL, afgesproken om het stelsel te blijven versterken. Dit heeft geleid tot de samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel[3] die op 16 januari 2025 zijn ondertekend en op 7 februari 2025 zijn gepubliceerd in de Staatscourant. In die samenwerkingsafspraken is opgenomen dat partijen ervoor zorgen dat op 1 april 2026 alle omgevingsdiensten voldoen aan de robuustheidscriteria zoals deze in juni 2023 bestuurlijk zijn vastgesteld.
Op dit moment loopt de internetconsultatie van het Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu[4]. Met dit wetsvoorstel worden o.a. de robuustheidscriteria in de wet vastgelegd.

2.3 Ontwikkelingen ODIJS

Route naar een robuuste Omgevingsdienst IJsselland

Op dit moment voldoet ODIJS niet aan alle robuustheidscriteria vanuit Versterking VTH stelsel milieu, met als belangrijkste onderdeel de omvang van het regionaal werkprogramma (minimaal € 16,5 miljoen, bij ODIJS is die circa € 13 miljoen). ODIJS heeft in 2024 een route naar robuuste Omgevingsdienst IJsselland - plan van aanpak opgesteld om aan de robuustheidscriteria te kunnen voldoen. Het voldoen aan de robuustheidscriteria heeft gevolgen voor de aard en omvang van de door de deelnemers ingebrachte werkzaamheden en middelen. Hierover heeft het Algemeen Bestuur van ODIJS in december 2024 een bestuurlijk besluit genomen. Dit besluit is verwerkt in de begroting 2026 ODIJS.
ODIJS zet in 2026 een eerste stap in de ontwikkeling naar een robuuste omgevingsdienst. In 2026 is het benodigde structurele budget voor het actualiseren van vergunningen en het herstellen van de balans in de toezichtcapaciteit onder de noemer ‘blauwe spoor’ verwerkt in de begroting 2026 ODIJS en opgenomen in het Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026. Doel is te groeien naar een robuuste organisatie en taakuitvoering in 2028.

Programmeren nieuwe stijl: naar meer waarde

De doorontwikkeling van ODIJS stelt het effect van het werk van de dienst voorop. Dat vraagt om een meer risico- en datagerichte manier van werken. In het regionaal VTH-beleid milieutaken, paragraaf 4.4 ‘Programmeren nieuwe stijl: naar meer waarde’, staan een aantal vernieuwingen die leiden tot meer maatschappelijk effect (outcome). Het gaat hierbij om regionaal programmeren, integraal werken, branche-aanpak en outcome-gericht werken. Regionaal programmeren met oog voor lokale wensen en ambities is beter voor de kwaliteit en de efficiency van de uitvoering. Vanuit een regionale blik wordt gekeken hoe de uren worden ingezet: wat zijn de belangrijkste issues, waar valt het meeste milieurendement te halen en hoe kan ODIJS dat logistiek gezien het beste organiseren. Op basis van het Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026 wordt 10% van de beschikbare capaciteit van planmatig toezicht ingezet voor regionaal programmeren.

[3] *Zie Samenwerkingsafspraken VTH-stelsel milieu (Staatscourant 2025, 5488.*
[4] *Zie Consultatie Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu*

Risico Prioriteringsinstrument (RPI) (voorheen: risicoanalyse)

Bij de start van ODIJS in 2018 werden controles ingepland met een statisch risicomodel (risicoanalyse), gebaseerd op het uitgangspunt dat elk bedrijf in de regio minstens 1 keer per 10 jaar wordt gecontroleerd (afhankelijk van de indeling in klasse). In 2022 is de regionale Risicotool, versie 1.0, vastgesteld. ODIJS heeft vervolgens samen met Omgevingsdienst Twente een dynamisch Risico Prioriteringsinstrument (hierna: RPI) ontwikkeld dat bedrijven rangschikt op basis van naleefgedrag, milieubelasting en tijd sinds laatste controle. Het RPI is een hulpmiddel dat het toezichtteam ondersteunt bij het maken van afgewogen keuzes. Het helpt om beschikbare capaciteit in te zetten op milieubelastende activiteiten c.q. situaties met het grootste risico voor de leefomgeving, veiligheid en gezondheid. Door een continue actualisatie (‘real time’) van de factoren (kans X effect) wordt steeds een actuele schikking van de locaties met de grootste risico’s gegenereerd.

Tegelijkertijd is toezicht niet uitsluitend afhankelijk van het RPI. Ook beleidsmatige wensen, bestuurlijke prioriteiten, kennis en kunde van vakmensen en signalen uit de praktijk blijven een belangrijke rol spelen in de afwegingen. Naarmate het RPI een betrouwbare prioritering kan geven, zal deze bepalen in welke volgorde ODIJS milieubelastende activiteiten per deelnemer zal controleren.

3 Planning en productie

3.1 Beleidscyclus taakveld milieu

ODIJS voert de IJssellandse variant van het basistakenpakket (milieu) uit[5]. De gemeente blijft bevoegd gezag voor de taken die door ODIJS worden uitgevoerd en verantwoordelijk voor de programmering en verslaglegging daarover. In dit hoofdstuk maken wij inzichtelijk hoe de VTH-milieutaken in 2025 voor Zwolle zijn ingevuld en uitgevoerd en gaan wij in op de planning 2026 voor Zwolle.

Jaarverslag 2025 milieutaken

Het jaarverslag 2025 ODIJS moet door het college worden vastgesteld. Op dit moment is dat jaarverslag nog niet beschikbaar, deze komt op zijn vroegst in het eerste kwartaal van 2026. Sinds 2020 hebben wij ervaring opgedaan met het combineren van een jaarverslag en programma omgevingsrecht in één document. In een gecombineerd document kunnen wij de beleids- en uitvoeringscyclus nog beter zichtbaar sluitend maken.
Mede om die reden legt het college in deze Oplegger alvast gedeeltelijk verantwoording af over de uitvoering van milieutaken in 2025, uitgaande van de (productie)gegevens 2025 Zwolle (januari tot en met oktober) [6] (zie bijlage I). In maart 2026 volgt vaststelling van het Jaarverslag 2025 ODIJS.

Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026

Voor de milieutaken geldt een wettelijke verplichting om te komen tot een regionaal uitvoeringsprogramma. Het Algemeen Bestuur van de OD heeft 18 september jl. de deelnemende colleges gevraagd om het Regionaal Uitvoeringsprogramma voor de uitvoering van milieutaken 2026 Omgevingsdienst IJsselland (hierna: Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026) vast te stellen dan wel over te nemen in hun eigen VTH uitvoeringsprogramma. Wij kiezen ervoor om deze apart vast te stellen.

Jaaropdracht 2026 gemeente Zwolle

Het Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026 vormt de basis voor de jaaropdrachten tussen ODIJS en de deelnemers. Op 26 november 2025 hebben wij van ODIJS de Jaaropdracht 2026 gemeente Zwolle ontvangen (zie bijlage II).

Binnen het taakveld ‘Milieu’ worden de VTH-taken uitgevoerd overeenkomstig de afspraken met ODIJS over de kwaliteit van de uitvoering van de taken.

[5] *Hiermee doelen wij op bijlage 1 van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland ..*
[6] *Hierbij baseren wij ons vooral op de bestuursrapportage 2025 en de maandelijkse voortgangsrapportages, zoals wij die van ODIJS hebben ontvangen.*

3.1.1 Vergunningverlening + toezicht en handhaving milieu.

Begrotings-doel(en)	- **Doel 7.3.4:** We voorkomen gezondheidsrisico's door verontreiniging van bodem, grondwater, lucht, geluid of externe veiligheid.	
Beleids-doel(en) [7] **en Indicator/ indicatoren**	In Zwolle sturen we op een gezonde en duurzame woon-, werk- en leefomgeving vanuit de uitdagingen en effecten in de toekomst (ambitie 7.3 Begroting).	
Programma 2025	**Regulering voor veilige, gezonde en duurzame leefomgeving (voorheen: Vergunningen)**	**Veilig en Gezond (voorheen Toezicht & handhaving)**
	Totaal 2112 uur regulering voor veilige, gezonde en duurzame leefomgeving Actualisatietoetsen en actualisatie vergunning is opgenomen als extra taak in de jaaropdracht 2025 voor Zwolle (5 complexe en IPPC bedrijven) De uren voor informatieverzoeken (voor VG in 2024 100 uur) worden vanaf 2025 gebundeld opgenomen onder advies	**Totaal 9493 uur Veilig en Gezond** Opleveringscontroles staan vanaf 2025 onder Regulering De uren voor informatieverzoeken (voor T&H in 2024 15 uur) worden vanaf 2025 gebundeld opgenomen onder advies
Details Planning en Productie 2025: zie bijlage Productiecijfers 2025 Zwolle (januari tot en met oktober)		

Resultaten Regulering (voorheen Vergunningen)

Bij Regulering gaat het (vooral) om vraag gestuurde producten waarop bijsturing niet of nauwelijks mogelijk is. Het is op voorhand niet in te schatten hoeveel en welk type aanvragen/meldingen worden ingediend. De planning is een inschatting gebaseerd op de aantallen van voorgaande jaren en de ontwikkelingen en trends die bij het moment van planning bekend waren.

Voor de producten die in 2025 (t/m oktober) voor Zwolle zijn gerealiseerd verwijzen we hier naar bijlage I Productiecijfers 2025 Zwolle (januari tot en met oktober).

Uit de bijlage volgt dat het aantal geplande producten in 2025 ruimschoots wordt gehaald. Het aantal afgeronde aanvragen omgevingsvergunning milieu ligt een stuk hoger dan gepland, de daaraan bestede uren lager. Een verklaring daarvoor is een piek van aanvragen vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet (hierna: Ow) op 1

[7] *Op 23 april 2024 heeft het college het Regionaal beleid VTH milieutaken Omgevingsdienst IJsselland 2024 vastgesteld. In het VTH Uitvoeringsprogramma 2025 Omgevingsdienst IJsselland begint ieder hoofdstuk met de beleidsdoelen die op dat onderdeel van toepassing zijn.*

januari 2024, de besluitvorming op die aanvragen heeft voor een deel in 2025 plaatsgevonden. Door de Ow heeft er ook verschuiving plaatsgevonden van voorheen een beperkte toets (melding) naar vergunningen.
Het aantal milieumeldingen ligt lager dan verwacht. Het aantal ingediende informatieplichten ligt een stuk hoger dan ingeschat. Onder de Ow gelden meer informatieplichten, soms ter vervanging van meldingsplichten. Dit kan hiervoor een verklaring zijn. Daarnaast is gebleken dat door de overgang van inrichting naar milieubelastende activiteiten op een locatie meerdere informatieplichten en soms ook meldingsplichten gelden die beoordeeld moeten worden. De behandeling van informatieplichten heeft ook meer tijd in beslag genomen dan vooraf ingeschat. Een verklaring hiervoor is dat de meeste informatieplichten nieuw zijn en dat de behandeling daarvan om die reden meer tijd heeft gekost.

De tot en met oktober besteedde uren voor Zwolle (2107 uur) liggen iets lager dan de planning voor heel 2025 (2112 uur). De verwachting is dat voor het beoordelen van de gevraagde producten in 2025 meer uren nodig zijn dan gepland. Dat komt deels door actualisatie(toets) vergunningen (zie ook hierna).

Actualisatie(toets) vergunningen
ODIJS heeft het structureel organiseren en financieren van deze taak opgenomen in de begroting 2026 ODIJS als onderdeel van het robuustheidstraject (blauwe spoor). Deelnemers hebben de optie gekregen om alvast in 2025 te starten, vier deelnemers waaronder Zwolle hebben dat gedaan. Daarmee doet ODIJS waardevolle ervaring op richting 2026.
Zwolle heeft ODIJS gevraagd in 2025 te starten met de 5 complexe en IPPC-bedrijven in Zwolle (3 agrarisch, 2 industrie). ODIJS heeft in 2025 voor deze bedrijven een actualisatietoets uitgevoerd. Hieruit is naar voren gekomen dat bij twee bedrijven de vergunning actueel is, één bedrijf een aanvraag moet indienen omdat de vergunning niet actueel is en voor één bedrijf een actualisatieprocedure gestart.

In de Jaaropdracht 2026 gemeente Zwolle is 205 uur geraamd voor actualisatie vergunningen (‘het blauwe spoor’).

Resultaten veilig en gezond (voorheen: Toezicht en Handhaving)

Periodieke controles
Conform planning zoals opgenomen in het VTH-programma 2025 zou ODIJS 297 periodieke controles uitvoeren (5480 uur). ODIJS heeft tot nu in 2025 (t/m oktober) in totaal 291 periodieke controles afgehandeld (2858 uur). Een verklaring voor de lagere tijdsbesteding in relatie tot het aantal controles is het feit dat ODIJS in het kader van inwerken van relatief onervaren nieuwe medewerkers verhoudingsgewijs meer controles heeft uitgevoerd bij minder milieubelastende bedrijven zoals horeca.

De capaciteit op het gebied van toezicht en handhaving is in de eerste maanden van 2025 toegenomen als gevolg van invulling van openstaande vacatures. Er zijn nu nieuwe medewerkers die door ODIJS worden ingewerkt. Daarnaast is ODIJS een

traineetraject gestart, waarmee door ODIJS in 2025 nieuwe junior toezichthouders worden opgeleid.

De inzet op controles toezicht en handhaving is lager dan gepland, dit komt ook doordat meer tijd is besteed aan hercontroles (zie hierna onder repressief toezicht).

Op planmatige onderdelen waar bijsturing mogelijk is, zoals periodieke controles, is ODIJS actief bezig om de inzet in 2025 evenredig te verdelen over de deelnemers. Wij vragen daar ook expliciet aandacht voor in de maandelijkse accountgesprekken.

Repressief toezicht

Bij repressief toezicht gaat het om hercontroles en controles naar aanleiding van handhavingstrajecten. De afspraak met ODIJS is dat een bedrijf dat niet in orde is, altijd kort na afloop van de hersteltermijn bezocht wordt voor een hercontrole. Er zijn in ieder geval 59 hercontroles uitgevoerd (tijdsbesteding: 375 uur). Als het bedrijf bij de hercontrole wederom niet in orde is, wordt, conform de sanctiestrategie, een bestuursrechtelijke sanctie opgelegd. In 2025 zijn door ODIJS tot nu toe 26 handhavingsbesluiten genomen (tijdsbesteding: 354 uur). De inzet voor hercontroles en handhaving uitvoeren ligt daarmee ruim boven de planning.

Opleveringscontroles

Bij opleveringscontroles gaat het om een eerste controle na afhandeling van een melding of na het verlenen van een vergunning. In 2025 is er tot nu toe één opleveringscontrole uitgevoerd door ODIJS.

Controles naar aanleiding van meldingen van burgers

Milieuklachten en/of –meldingen komen binnen bij zowel de gemeente als ODIJS en in enkele gevallen ook bij de politie. Als de klachten veroorzaakt worden door een bedrijf, stuurt de gemeente en politie de klachten door naar ODIJS. In 2025 heeft ODIJS tot nu toe 158 klachten over bedrijven binnengekregen en opgepakt. Deze klachten gingen onder andere over geluidsoverlast en geuroverlast.

Asbestsloop

Voor meldingen asbest is in 2025 449 uur beschikbaar. In 2025 zijn tot nu toe 359 meldingen asbest afgerond (463 uur). Het aantal meldingen en de tijdsbesteding ligt daarmee iets hoger dan de planning.
Voor toezicht asbest is in 2025 428 uur beschikbaar. In 2025 is tot nu toe 368 uur aan toezicht asbest besteed. De tijdsbesteding ligt daarmee iets lager dan verwacht.

Regionale inzet toezicht & handhaving

Van 2022 t/m 2024 markeerde ODIJS in de jaaropdrachten van deelnemers een deel van de uren T&H als regionale inzet, omdat ze een regionaal karakter hebben en de inzet vooraf niet goed op partnerniveau is te plannen. Op deze manier was de noodzakelijke inzet vooraf gepland en kon geprogrammeerd worden op basis van risico’s en prioriteiten die regionaal zijn bepaald. De uren werden ingezet voor het

meldpunt / milieuwachtdienst, toezicht asbest, strafrechtelijke handhaving, vuurwerkcontroles, themacontroles en onvoorzien, ketentoezicht en ondermijning.
De werkwijze is in 2025 niet gewijzigd, de weergave in de jaaropdracht 2025 wel. De verschillende onderdelen zijn nu met een planning in uren ‘verspreid’ opgenomen in de jaaropdracht. Voor Zwolle is voor deze inzet in de jaaropdracht in totaal 1838 uur beschikbaar. Tot nu toe is 1615 uur inzet op die onderdelen gepleegd die aan Zwolle zijn toegerekend. De inzet ligt daarmee in lijn met de planning.

Bij ketentoezicht gaat het om een vorm van toezicht waarbij, veelal in samenwerking met politie en OM, een keten wordt gevolgd en waarbij ook over gemeentegrenzen heen controles worden uitgevoerd. Zo wordt bij grondverplaatsingen gecontroleerd op de locatie waar de grond vrijkomt én op de locatie waar de grond wordt toegepast. Bij asbest wordt de keten van de locatie van verwijderen tot verwerken gevolgd.
In de eerste maanden van 2025 was de inzet op ketentoezicht minder als gevolg van een beperkt beschikbare capaciteit. Met de komst van nieuwe medewerkers en versterking van het team, waaronder data-analisten, is een stevige basis gelegd voor verdere ontwikkeling. De tweede helft van 2025 stond in het teken van hernieuwde focus op lopende en nieuwe projecten, met extra aandacht voor samenwerking en data gedreven toezicht. ODIJS werkt samen in Landsdeel Oost (de Omgevingsdiensten van Overijssel en Gelderland). Er wordt gewerkt in een Keten Interventie Team (KIT), waarmee zowel kleine als grootschalige ketenінterventies planmatig en eventueel gefaseerd en gestructureerd worden opgepakt.
Alle in Zwolle aanwezige vuurwerkpunten zijn / worden in december gecontroleerd. Tijdens deze eindejaarcontroles is/wordt vooral gekeken naar de gedragsvoorschriften met betrekking tot veilige opslag en verkoop (zoals het niet vastzetten van brandwerende deuren, de wijze en hoogte van opstapelen, niet verkopen aan jongeren etc.). Op dit moment bekijkt ODIJS wat de komst van het landelijk vuurwerkverbod betekent voor deze vuurwerkcontroles. Opslag en verkoop mag immers nog wel, er geldt alleen een afsteekverbod.

De regionale aanpak met onder meer ketentoezicht en themacontroles wordt in 2026 gecontinueerd.

Herstellen balans toezichtcapaciteit
Afgelopen jaren is bij toezicht onvoldoende rekening gehouden met hercontroles. In de praktijk gingen hercontroles ten koste van eerste controles, waardoor achterstanden zijn ontstaan. Om dit te herstellen is in de begroting 2026 ODIJS extra capaciteit voor toezicht opgenomen. Dat is verwerkt in het Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026 en de jaaropdrachten van de deelnemers.

Het Risico Prioriteringsinstrument (zie ook hoofdstuk 2) is betrokken bij het opstellen van het Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026 en zal ook betrokken worden bij de uitvoering in 2026.

Evaluatie: resultaten bijgedragen aan behalen doelen?	Sinds de herijking in 2022 en de nieuwe opzet van uitvoeringsprogramma incl. jaaropdracht ligt het aantal producten vergunningen en advies meer in lijn met de behoefte en het programma. De inzet Toezicht en Handhaving blijft achter op de planning, dat komt vooral door het inwerken van nieuwe medewerkers. Door het blauwe spoor (herstellen balans toezichtcapaciteit) komt er in 2026 extra capaciteit voor (her)controles beschikbaar. Bij toezicht bleek de benodigde inzet voor repressief toezicht hoger dan gepland. Het Risico PrioriteringsInstrument (RPI) helpt ODIJS te prioriteren, zodat ODIJS op de plekken komt waar zij het hardst nodig zijn. Daarmee is bijgedragen aan het behalen van het begrotingsdoel en het beleidsdoel.	
Programma 2026	**Regulering voor veilige, gezonde en duurzame leefomgeving (voorheen: Vergunningen)**	**Veilig en Gezond (voorheen Toezicht & handhaving)**
	Totaal 2343 uur regulering voor veilige, gezonde en duurzame leefomgeving (voorheen: Vergunningen) Waaronder 205 uur extra voor actualisatie vergunningen (het blauwe spoor)	**Totaal 11.144 uur Veilig en Gezond (voorheen: T&H)** Waaronder 1949 uur extra voor herstellen balans toezichtcapaciteit (het blauwe spoor)
	Zie Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026 en Jaaropdracht 2026 gemeente Zwolle	

3.1.2 Specialistische taken milieu.

Begrotingsdoel(en)	**Doel 7.3.4:** We voorkomen gezondheidsrisico's door verontreiniging van bodem, grondwater, lucht, geluid of externe veiligheid.
Beleids- doel(en) en indicator / indicatoren [8]	In Zwolle sturen we op een gezonde en duurzame woon-, werk- en leefomgeving vanuit de uitdagingen en effecten in de toekomst (ambitie 7.3 Begroting).
Programma 2025	**Advies** • Advisering geluid (1206 uur) • Advisering externe veiligheid (127 uur) • Milieuzonering (302 uur) • Zienswijzen, Woo-verzoeken en juridische procedures (286 uur) • Advisering luchtkwaliteit, geur en licht (184 uur) • Bodem (2363 uur) • Vakoverleg advisering (161 uur) • Advisering algemeen (informatieverzoeken) (169 uur)
Details Planning en Productie 2025: zie bijlage Productiecijfers 2025 Zwolle (januari tot en met oktober)	

[8] *Op 23 april 2024 heeft het college het Regionaal beleid VTH milieutaken Omgevingsdienst IJsselland 2024 vastgesteld. In het VTH Uitvoeringsprogramma 2025 Omgevingsdienst IJsselland begint ieder hoofdstuk met de beleidsdoelen die op dat onderdeel van toepassing zijn.*

Resultaten Advies

De planning is een inschatting gebaseerd op de aantallen van voorgaande jaren en de ontwikkelingen en trends die bij het moment van planning bekend waren. Alle onderdelen Advies zijn opgenomen in de bijlage Productiecijfers 2025 Zwolle. Wat betreft de verantwoording VTH-taken zijn met name onderstaande twee onderdelen van belang en om die reden hier apart ook nog opgenomen.

Resultaten Advies - Juridisch

Zienswijzen, Woo-verzoeken en juridische procedures

Er zijn in 2025 tot nu toe 5 producten afgehandeld met een totale tijdsbesteding van 132 uur. Dit ligt ruim onder de planning van 286 uur.

Resultaten Advies - Bodem

Voor bodem zijn in 2025 613 producten voorzien (2362 uur).
In 2025 zijn tot nu toe 348 producten afgehandeld (2220 uur):

- 91 bodemadvies
- 192 beoordeling melding
- 53 Toezicht melding Bbk
- 12 informatieverzoeken

De beschikbare uren (2362 uur) zijn voldoende om deze bodemtaken uit te voeren.

Evaluatie: resultaten bijgedragen aan behalen doelen?	Op basis van de productiecijfers 2025 Zwolle kan worden geconstateerd dat de beschikbare capaciteit voor Advies voldoende is om de taken uit te voeren. Daarmee is bijgedragen aan het behalen van het begrotingsdoel en het beleidsdoel. .
Programma 2026.	**Advisering**
	• Advisering geluid (1141 uur) • Advisering externe veiligheid (126 uur) • Milieuzonering (559 uur) • Zienswijzen, Woo-verzoeken en juridische procedures (251 uur) • Advisering luchtkwaliteit, geur en licht (140 uur) • Bodem (2235 uur) • Kennisontwikkeling en vakoverleg advisering (153 uur) • Advisering algemeen (informatieverzoeken) (165 uur)
	Zie Regionaal Uitvoeringsprogramma milieutaken 2026 en Jaaropdracht 2026 gemeente Zwolle

3.1.3 Duurzaam (energiebesparingsaanpak bij bedrijven).

Begrotings-doel(en)	- **Doel 7.3.4:** We voorkomen gezondheidsrisico's door verontreiniging van bodem, grondwater, lucht, geluid of externe veiligheid.
Beleids-doel(en)	**1)** In Zwolle sturen we op een gezonde en duurzame woon-, werk- en leefomgeving vanuit de uitdagingen en effecten in de toekomst (ambitie 7.3 Begroting). **2)** In het coalitieakkoord stelt het college de duurzame groei en ontwikkeling van de stad centraal. Duurzaamheid is een uitgangspunt bij al ons handelen. De ontwikkeling naar een duurzame energievoorziening kent twee sporen. Het eerste is het verminderen van het energieverbruik. Het tweede de opwekking van duurzame energie. Controles van bedrijven leveren een effectieve bijdrage in het verminderen van energieverbruik.
Indicator/ indicatoren	**Energiebesparingsaanpak** **1)** Het percentage vergunningen/meldingen waarbij het aspect energiezuinigheid/besparing wordt meegenomen (> 80%). **2)** Het aantal aspectcontroles uitgevoerd op het gebied van energie en duurzaamheid. **3)** Hoeveel en welk percentage van de bedrijven voldoen aan de informatieplicht. **4)** Hoeveel en welk percentage van de bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht (alle maatregelen getroffen). **5)** Met hoeveel bedrijven contact is geweest over energiebesparende maatregelen (via controles of op andere manieren).
Programma 2025	**Energiebesparingsaanpak** In de jaaropdracht 2025 Zwolle, zijn de volgende producten en uren voor energie meegenomen: • 37 energiecontroles (393 uur) • 30 hercontroles (150 uur) • Informatieplicht (administratie) (32 uur) • 4 adviezen vergunningen (24 uur) • 3 besparingsonderzoeken (56 uur) Naast de inzet op basis van de jaaropdracht voert ODIJS ook andere werkzaamheden uit. ODIJS ontvangt rechtstreeks middelen uit de landelijke specifieke uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE). Met deze specifieke uitkering kan ODIJS extra capaciteit realiseren op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. Deze middelen zijn niet toegevoegd aan de jaaropdracht (deze worden immers niet door de deelnemers ingebracht). Per saldo is het aantal controles in 2026 nagenoeg gelijk aan die van 2023, 2024 en 2025. In de jaarlijkse monitor energietransitie rapporteren wij over de hiervoor genoemde indicatoren
Details Planning en Productie 2025: zie bijlage Productiecijfers 2025 Zwolle (januari tot en met oktober)	

Energiebesparingsaanpak bedrijven

Sinds 2020 voert ODIJS diverse wettelijke energie gerelateerde werkzaamheden uit die een bijdrage leveren aan de duurzaamheidsambities van de partners en de energietransitie in West-Overijssel. ODIJS heeft afgelopen jaren toezichthouders opgeleid om die specialistische taken uit te voeren en bij verschillende categorieën van bedrijven gerichte energiecontroles uit te voeren. Ook de nieuwe landelijke regeling over de Informatieplicht energiebedrijven voert ODIJS uit.
Vanaf 2024 zijn dit structurele taken, die onderdeel uitmaken van de begroting en jaaropdracht. Daarnaast voert ODIJS ook extra energietaken uit die via de landelijke specifieke uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK-THE) worden gefinancierd.

Voor de gerealiseerde producten en uren tot nu verwijzen we naar de bijlage Productiecijfers 2025 Zwolle. Uit deze cijfers blijkt dat er meer controles (47) zijn uitgevoerd dan gepland (37 voor heel 2026). Het aantal hercontroles (28) ligt op schema met de planning.

toezicht
Als bij een controle door de toezichthouder is vastgesteld dat er onvoldoende energiebesparende maatregelen waren getroffen zijn deze bedrijven en instellingen in de gelegenheid gesteld om dat alsnog te doen.

handhaving
Bij hercontroles blijkt dat de meeste bedrijven naar aanleiding van de controle de maatregelen daadwerkelijk hebben getroffen. Bedrijven die onvoldoende maatregelen hebben getroffen ontvangen een tweede termijn of een vooraankondiging voor een last onder dwangsom.

Evaluatie: resultaten bijgedragen aan behalen doelen?	Energietoezicht leidt ertoe dat meer bedrijven de voorgeschreven maatregelen nemen en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de duurzaamheidsambities.
Programma 2026	**Duurzaam** In de jaaropdracht 2026 Zwolle, zijn de volgende producten en uren voor Energie en Duurzaamheid meegenomen: • 56 energie-en hercontroles (526 uur) • Informatieplicht (administratie) (45 uur) • 4 adviezen vergunningen (23 uur) • Onderzoeksplicht (besparingsonderzoeken) (73 uur) • Kennisontwikkeling en vakoverleg (177 uur) • In de jaarlijkse monitor energietransitie rapporteren wij over de hiervoor genoemde indicatoren

Bijlage I: Jaaropdracht 2026 gemeente Zwolle

Zie apart bijgevoegd bestand

Bijlage II: Productiecijfers 2025 Zwolle (januari tot en met oktober)

Zie apart bijgevoegd bestand