



Raadsvoorstel

Datum 6 mei 2026

Onderwerp Jaarstukken 2025, Kaderbrief 2027 en Ontwerpbegroting 2027
Omgevingsdienst IJsselland

Versienummer 1.0

Portefeuillehouder Arjan Spaans

Samenvatting

Omgevingsdienst IJsselland (ODIJS) verzorgt in opdracht van provincie Overijssel en de 11 gemeenten in de regio IJsselland vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken en adviezen op het gebied van milieu.

Gelet op de wettelijke jaarcyclus heeft het Dagelijks Bestuur van ODIJS op 18 april 2026 de voorlopige jaarstukken 2025 ODIJS en de ontwerpbegroting 2027 ODIJS naar raden en staten gestuurd. Eerder, op 23 februari jl., heeft ODIJS gezamenlijk met de GGD en Veiligheidsregio IJsselland de Kaderbrief bij begroting ODIJS 2027 naar raden en staten gestuurd. De jaarstukken en kaderbrief zijn ter informatie, over de ontwerpbegroting 2027 en resultaatbestemming 2025 kan de gemeenteraad een zienswijze indienen. Het college stelt voor geen zienswijzen in te dienen. Dit voorstel ligt nu voor.

Financiële gevolgen

Betreft doel 512 Gezond Milieu

Begroting wijzigen Nee

Budgetnummer

Bijlagen

Bijlage 1 – Gezamenlijke aanbiedingsbrief kaderbrief bij begroting GGD, Omgevingsdienst en Veiligheidsregio IJsselland 2027

Bijlage 2 – Kaderbrief bij begroting Omgevingsdienst IJsselland 2027 (inclusief bijlage)

Bijlage 3 – Aanbiedingsbrief P&C-stukken jaarcyclus Omgevingsdienst IJsselland

Bijlage 4 – Ontwerpbegroting 2027 Omgevingsdienst IJsselland (inclusief infographic)

Bijlage 5 – Voorlopige jaarstukken 2025 Omgevingsdienst IJsselland gewaarmerkt incl. controleverklaring

Openbaarheid

☒ Openbaar

☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:



Datum 6 mei 2026

1. Kennis te nemen van de Kaderbrief bij begroting Omgevingsdienst IJsselland 2027, inclusief bijlage, en de Ontwerpbegroting 2027 Omgevingsdienst IJsselland;
2. Kennis te nemen van de voorlopige jaarstukken 2025 Omgevingsdienst IJsselland;
3. Geen zienswijze naar voren te brengen over de voorlopige resultaatbestemming 2025;
4. Geen zienswijze naar voren te brengen over de Ontwerpbegroting 2027 Omgevingsdienst IJsselland.



Datum 6 mei 2026

Inleiding

Omgevingsdienst IJsselland (hierna: ODIJS) verzorgt in opdracht van provincie Overijssel en de 11 gemeenten in de regio IJsselland vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken en geeft adviezen op het gebied van milieuwetgeving. ODIJS levert daarmee een belangrijke bijdrage aan het beschermen en bevorderen van een veilige, gezonde en duurzame fysieke leefomgeving.

Op 23 februari jl. hebben de gemeenschappelijke regelingen (GR-en) Veiligheidsregio IJsselland, GGD IJsselland en Omgevingsdienst IJsselland gezamenlijk de kaderbrieven bij de begroting aangeboden aan raden en staten. De kaderbrief schetst de financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor de begroting 2027 voor elke afzonderlijke GR. De planning van deze documenten is zo afgestemd dat gemeenten de informatie tijdig kunnen verwerken in hun eigen kadernota en begroting.

Conform de Wet gemeenschappelijke regeling en de gemaakte afspraken hierover heeft het Dagelijks Bestuur (DB) van ODIJS haar voorlopige jaarstukken 2025 en ontwerpbegroting 2027 ODIJS op 18 april 2026 aangeboden aan de gemeente Zwolle.

De voorlopige jaarstukken 2025 ODIJS en de Kaderbrief bij begroting ODIJS 2027 zijn ter kennisname. Over de bestemming van het rekeningresultaat 2025 en de ontwerpbegroting 2027 ODIJS kunnen door de gemeenteraad binnen 12 weken na aanbieding (tot en met 8 juli 2026) eventuele zienswijzen worden ingediend.

Voorgesteld wordt om in te stemmen met de ontwerpbegroting 2027 en de resultaatbestemming 2025 en hierover geen zienswijzen naar voren te brengen.

Op 25 juni 2026 neemt het Algemeen Bestuur (AB) van ODIJS een besluit over de jaarstukken 2025. Op 2 september 2026 neemt het AB van ODIJS een besluit over de ontwerpbegroting 2027 en eventueel ingebrachte zienswijzen.

Kader

Wet gemeenschappelijke regeling

Begrotingscyclus gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst IJsselland (P&C-cyclus)

Besluit Algemeen Bestuur ODIJS van 19 december 2024 in het kader van route naar een robuuste Omgevingsdienst IJsselland

Beoogd effect

ODIJS heeft als hoger doel uitvoering geven aan het beschermen en bevorderen van een veilige, gezonde en duurzame fysieke leefomgeving. Het beoordelen van de financiële stukken van ODIJS past in het afgeleide doel van een gezond beleid en beheersing van de financiën.

Argumenten

1.1. De stukken over 2027 geven een duidelijke weergave van belangrijke ontwikkelingen voor Omgevingsdienst IJsselland die invloed hebben op de begroting 2027.

De 'Kaderbrief bij begroting Omgevingsdienst IJsselland 2027' (hierna: Kaderbrief 2027) is bedoeld als hulpmiddel voor het kunnen beoordelen van de ontwerpbegroting 2027 ODIJS. In de bijlage bij de Kaderbrief 2027 is meer detailinformatie opgenomen over hetgeen in de Kaderbrief 2027 staat.



Datum 6 mei 2026

Een belangrijke ontwikkeling voor 2027 is het verder effectueren van de route naar een robuuste ODIJS. Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in Nederland functioneert onvoldoende, met grote milieuschade als gevolg. Daarom is een proces gestart om in heel Nederland te komen tot robuuste omgevingsdiensten. Alle omgevingsdiensten moeten op 1 april 2026 voldoen aan robuustheidscriteria.

Het Algemeen Bestuur (AB) van ODIJS heeft op 19 december 2024 gekozen voor het volgen van een realistische route die ertoe moet leiden dat ODIJS in 2028 voldoet aan de landelijk geldende robuustheidscriteria. Het feit dat krimpende financiële middelen steeds vaker op gespannen voet staan met het uitvoeren van de belangrijke taken die een gemeente heeft een belangrijke rol gespeeld in de keuze voor het volgen van een eigen realistische route.

Raden en Staten zijn op een aantal manieren en momenten geïnformeerd over deze fundamentele ontwikkeling. In de begroting 2026 ODIJS, inclusief meerjarenraming, heeft de eerste financiële vertaling van het AB-besluit plaatsgevonden (implementatie blauwe spoor: het actualiseren van vergunningen en het herstellen van de balans in toezichtscapaciteit). Hierbij is ook inzicht gegeven in de benodigde extra structurele bijdrage in 2027 en 2028 (het zogenaamde rode spoor) (prijsspeil 2025).

In de afgelopen periode is zoals afgesproken bestuurlijk nadrukkelijk verkend of voor dit rode spoor structurele financiële ondersteuning vanuit het Rijk mogelijk zou zijn. Deze bijdrage is niet beschikbaar gekomen. Gelet hierop is de voor het rode spoor noodzakelijke bijdrage in de ontwerpbegroting opgenomen.

In de ontwerpbegroting 2027 ODIJS zijn de cijfers voor 2027 gepresenteerd. Voor Zwolle gaat het in 2027 ten opzichte van de begroting 2026 ODIJS om een extra bijdrage van € 135.912, waarmee de begroting 2027 uitkomt op € 2.692.236 (de begroting 2026 bedroeg € 2.556.324). De opbouw van de extra bijdrage in 2027 is opgenomen onder argument / onderdeel 4.1 Ontwerpbegroting 2027 ODIJS.

2.1 De voorlopige jaarstukken 2025 Omgevingsdienst IJsselland geven een duidelijke weergave van de belangrijkste onderdelen in de verantwoording over 2025

De voorlopige jaarstukken 2025 ODIJS zijn ter informatie toegestuurd aan raden en staten. In de jaarstukken legt ODIJS verantwoording af over het gevoerde financiële beleid en de prestaties die voor de beschikbare middelen zijn geleverd.

In 2025 zette ODIJS belangrijke stappen in de ontwikkeling naar een robuuste, wendbare en lerende organisatie. Het jaar stond in het teken van het formaliseren van strategische keuzes en het versterken van de basis van vergunningverlening, toezicht en handhaving en advies (VTHA).

Voorgaande jaren werden niet alle uren binnen het programma Toezicht & Handhaving – Veilig en Gezond ingezet, waardoor de inzet de afgelopen jaren binnen de beschikbare begrotingsruimte bleef.

In 2025 zijn deze T&H-uren wel nagenoeg volledig ingezet, terwijl de vraag binnen de programma's Regulering en Advisering onverminderd hoog bleef.

Wat betreft de basistaken heeft ODIJS in 2025 grotendeels de afgesproken producten en uren kunnen leveren. De realisatie van het Uitvoeringsprogramma 2025 (UVP) kwam in totaal uit op 106,7%, voor Zwolle kwam de realisatie uit op 104,6%.

Op basis van de daadwerkelijk bestede uren per deelnemer wordt per deelnemer na afloop van het jaar een afrekening gemaakt. De voorlopige jaarstukken 2025 ODIJS bieden helaas onvoldoende inzicht op de financiële doorwerking per gemeente op dit punt.

Datum 6 mei 2026

Voor de gemeente Zwolle komt dit neer op een extra bijdrage voor 2025 van circa € 38.000 (inschatting o.b.v. eerder verstrekte concept eindafrekening 2025). Daar staat tegenover dat Zwolle vanuit het positief rekeningresultaat 2025 ook een bedrag terugkrijgt van circa € 81.500 (zie onderdeel 3.1). De hogere productie leidde tot meer declarabele uren en dus hoger opbrengsten. Omdat in 2025 de overhead nog onderdeel was van het integrale uurtarief, leverde ieder extra declarabel uur ook extra overheaddekking op. Dit heeft het rekeningresultaat positief beïnvloed. Tegelijkertijd zijn in 2025 ook incidentele hogere overheadslasten gemaakt dan begroot. Dit komt met name door projecten zoals organisatieontwikkeling die als overhead zijn gepresenteerd. Dit heeft het rekeningresultaat negatief beïnvloed.

Naast het UVP zijn ook facultatieve taken en een aantal extra projecten gerealiseerd. Deze uitvoering vindt budgetneutraal plaats. De accountant heeft een goedkeurende controleverklaring afgegeven.

3.1 De teruggave van het positief rekeningresultaat 2025 aan de deelnemers compenseert voor een deel de extra gevraagde bijdrage van de deelnemers

ODIJS sluit het jaar 2025, na afrekening van het Uitvoeringsprogramma 2025 met de deelnemers, af met een positief rekeningresultaat van € 582.590. Er is geen voorgenomen resultaatbestemming 2025 opgenomen. Dit bedrag wordt volgens een vaste verdeelsleutel weer teruggegeven aan de 11 deelnemende gemeenten en de provincie Overijssel. Voor de gemeente Zwolle komt dit neer op een teruggave van circa € 81.500. Rekening houdend met de extra bijdrage voor 2025 van € 38.000 (afrekening Uitvoeringsprogramma 2025) krijgt Zwolle over 2025 per saldo circa € 43.000 terug. Het College heeft geen bezwaar tegen teruggave aan de deelnemers. Wij stellen u voor hierover geen zienswijze naar voren te brengen.

4.1 De ontwerpbegroting 2027 ODIJS is duidelijk. De verhoogde deelnemersbijdrage is noodzakelijk in het kader van de route naar een robuuste ODIJS en is in lijn met het in december 2024 genomen besluit door het Algemeen Bestuur van ODIJS en de meerjarenraming uit de begroting 2026

Ten opzichte van de begroting 2026 ODIJS stijgt de ontwerpbegroting 2027 ODIJS in totaal met € 1.650.835 naar € 21.185.412. Een stijging die wordt veroorzaakt door de ontwikkelroute naar een robuuste ODIJS (implementatie rode spoor), inzet op nieuwe wettelijke opgaven zoals de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en autonome ontwikkelingen.

Een belangrijke ontwikkeling die verwerkt is in de ontwerpbegroting 2027 ODIJS is het verder effectueren van de route naar een robuuste ODIJS. Op dit moment is de hoeveelheid middelen die beschikbaar wordt gesteld door deelnemers onvoldoende om te kunnen voldoen aan de landelijke robuustheidseisen die gelden voor omgevingsdiensten. Hiervoor is een structurele investering nodig. Het Algemeen Bestuur (AB) van ODIJS heeft gekozen voor een realistische route die ertoe moet leiden dat ODIJS in 2028 voldoet aan de landelijk geldende robuustheidscriteria.

In de Kaderbrief 2027 en ook eerder in de meerjarenraming 2027-2028 van de begroting 2026 is aangegeven dat dit in 2027 een structurele investering vraagt van € 500K (prijsspeil 2025)*. Het resterende deel van € 500K (prijsspeil 2025) volgt in de begroting van 2028. Deze investering, aangeduid als rood spoor, is nodig:

1. om te kunnen voldoen aan het landelijke robuustheidsniveau voor strafrechtelijke handhaving en bodemtoezicht;
2. voor het instellen van een structureel innovatiebudget van 1% van de begroting;
3. voor het ophogen van het opleidingsbudget tot 3% van de loonsom.



Datum

6 mei 2026

*Bij de ontwerpbegroting 2027 zijn ook de loon- en prijscompensaties van de afgelopen jaren meegenomen en is het bedrag rode spoor voor 2027 uitgekomen op € 638.107.

Het rode spoor heeft structurele financiële consequenties voor 2027 en verder. Het rode spoor is verwerkt in de meerjarenraming 2028-2030. Voor 2028 is een extra bijdrage van € 638.107 in de meerjarenraming opgenomen.

Overige relevante wijzigingen in de ontwerpbegroting 2027:

- Kaderrichtlijn Water (KRW);
- regionaal meetprogramma;
- Weerstandsvermogen – borging en bijsturing (verhoging eigen vermogen);
- Ontwikkeling overheadkosten 2027.

De Kaderrichtlijn Water (KRW) betreft bindende Europese regelgeving die resultaatverplichtingen kent voor Nederland en daarmee voor decentrale overheden. De inzet die hiervoor in de ontwerpbegroting 2027 is opgenomen, is noodzakelijk om deze verplichtingen zorgvuldig na te kunnen komen, met een fasering die aansluit bij de uitvoeringspraktijk en de beschikbare capaciteit in de regio.

Het opzetten van een structureel regionaal meetprogramma is noodzakelijk om te komen tot een uniforme en consistente werkwijze voor het uitvoeren en beoordelen van metingen binnen het werkgebied van ODIJS. Dit meetprogramma ziet op de volle breedte van het takenpakket van ODIJS. Binnen dit programma vallen meet- en monitoringsactiviteiten op het terrein van onder andere bodem, geluid, lucht en geur en (afval)water, waaronder ook bemonsteringskosten in het kader van de KRW. Hiermee kan ODIJS beschikken over eigen, onafhankelijke en betrouwbare meetgegevens.

In de ontwerpbegroting 2027 leiden het rode spoor, loon- en prijsindexatie en incidentele en structurele begrotingseffecten tot hogere deelnemersbijdragen. De vrijval van incidentele budgetten 2026 (Energietabel C, project E&D Deventer en SPUK-THE) zorgen daarentegen voor een daling van de deelnemersbijdragen.

Het aandeel in de begroting 2027 ODIJS voor de gemeente Zwolle bedraagt € 2.692.236 (bestaande uit € 2.473.212 voor Programma's en Overhead en € 219.024 voor Facultatieve Taken en projecten). Alle effecten in deze ontwerpbegroting 2027 zorgen voor een hogere bijdrage in 2027 ten opzichte van 2026 voor de gemeente Zwolle van € 135.912

In de ontwerpbegroting 2027 wordt op hoofdlijnen aangegeven wat ODIJS het komend jaar wil bereiken en wat zij daarvoor gaat doen, gevolgd door de kosten die daarmee samenhangen. In het najaar van 2026 volgt de meer gedetailleerde uitwerking in de vorm van een inhoudelijk uitvoeringsprogramma. Dit uitvoeringsprogramma zal eind 2026 door het college worden vastgesteld waarna het ter informatie aan de raad zal worden voorgelegd.

Wij zijn van mening dat ODIJS een afgewogen begroting 2027 heeft opgesteld waarin de bestuurlijke besluiten zijn verwerkt die moeten zorgen voor een robuuste ODIJS. Als College zien wij de noodzaak om structureel te investeren in ODIJS, zodat ODIJS robuust wordt en we gezamenlijk met deelnemers en ODIJS kunnen werken aan een veilige, gezonde en duurzame fysieke leefomgeving in IJsselland. Wij stellen u voor om in te stemmen met de ontwerpbegroting 2027 en hierover geen zienswijze in te dienen.



Datum 6 mei 2026

Alternatieve mogelijkheden

Er is ruimte voor een zienswijze op de ontwerpbegroting 2027. Dit betekent dat we een voorstel tot wijziging kunnen doen. Wij zien daar op dit moment geen aanleiding toe.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Er is geen participatie betrokken bij dit onderwerp, omdat het gaat om financieel terugkerende documenten. Het betreft de financiële relatie tussen gemeente en omgevingdienst.

Communicatie

Na besluitvorming in de raad van Zwolle wordt Omgevingsdienst IJsselland op de hoogte gesteld van het door de raad genomen besluit.

Duurzaamheid

Sinds 2020 voert ODIJS diverse energie gerelateerde werkzaamheden uit die een bijdrage leveren aan de duurzaamheidsambities van deelnemers, waaronder Zwolle, en de energietransitie in IJsselland. Voorbeelden hiervan zijn energiecontroles bij bedrijven en de informatieplicht energie bedrijven. De energie gerelateerde werkzaamheden gaan verder dan het uitvoeren van taken op het gebied van vergunningverlening en toezicht en handhaving (VTH), ODIJS geeft daarbij ook advies. We spreken dan ook steeds vaker van VTHA in relatie tot deze onderwerpen.

Financiën

Er zijn financiële consequenties ten opzichte van de huidige begroting van de gemeente. De bijdrage voor Zwolle stijgt in 2027 t.o.v. 2026 met € 135.912. Deze extra bijdrage wordt voor een belangrijk deel ingezet voor de implementatie van het rode spoor (strafrechtelijke handhaving, bodemtoezicht, innovatiebudget en verhogen opleidingsbudget) en inzet voor het nakomen van wettelijke resultaatverplichtingen (Kaderrichtlijn Water).

Op basis van de verdere implementatie rood spoor, verwerkt in de meerjarenraming 2028-2030, moet in 2028 rekening gehouden worden met een stijging van de gemeentelijke bijdrage van Zwolle van circa € 88.000 ten opzichte van de begroting 2027.

De hogere bijdrage 2027 zal worden meegenomen bij het opstellen van de programmabegroting 2027 van de gemeente Zwolle.

Risico's

Aan het akkoord gaan met de voorlopige resultaatbestemming 2025 en de ontwerpbegroting 2027 en hierover geen zienswijzen in te dienen zijn geen risico's verbonden.

Vervolg

De jaarstukken 2025 zullen op 26 juni ter vaststelling worden voorgelegd aan het Algemeen Bestuur (AB) van ODIJS. De begroting 2027 ODIJS zal op 2 september 2026 ter vaststelling worden voorgelegd aan het AB van ODIJS, samen met de eventueel binnengekomen zienswijzen van deelnemers.

Openbaarheid

Dit raadsvoorstel en alle bijlagen zijn openbaar.



voorstel

Zwolle

Datum 6 mei 2026

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer