

Concept Totaalbeeld Interbestuurlijk toezicht Zwolle 2019

Totaalbeeld Zwolle: Oranje				
Financiën	Wabo	Wro	Archief	Huisvesting statushouders
Oranje	Oranje	Groen	Groen	Groen

Motivering totaalbeeld

Algemeen

Het totaalbeeld is opgebouwd uit vijf domeinen waarbij de provincie toezichthouder is. Dit zijn de domeinen financiën, Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), Wro (Wet ruimtelijke ordening), informatie- & archiefbeheer en huisvesting statushouders. Op de pagina's hierna staat per domein de beoordeling van de taakuitvoering en het daaruit volgend toezichtregime beschreven. De kleur van het totaalbeeld is het gewogen gemiddelde van de verschillende domeinen.

Beeld van Zwolle in de afgelopen jaren

De kleur van het totaalbeeld is dit jaar oranje. In 2017 en 2018 was het beeld groen.

Beeld voor het jaar 2019 – wat valt op?

In tegenstelling tot voorgaande jaren is de begroting 2019 structureel en reëel niet in evenwicht. Dit wordt veroorzaakt door een tekort op het sociaal domein. De gemeente heeft hiervoor maatregelen getroffen in een interventieplan. Samen met de positieve ontwikkelingen in het Gemeentefonds is dit voldoende om in het laatste jaar van de meerjarenraming het evenwicht te herstellen. Evenals voorgaande jaren loopt de gemeente ook risico's als gevolg van forse investeringen in het centrumgebied en de hoge grondpositie.

Gemeente Zwolle is onvoldoende in control op de beleids- en uitvoeringscyclus (big-8) Wabo. De gemeente Zwolle heeft in 2018 uniform VTH-uitvoeringsbeleid voor de taken van de omgevingsdienst vastgesteld. In 2019 volgt het VTH-beleid voor de thuishaken bouwen en ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente heeft de verbeterpunten uit het IBT-gesprek van september 2018 nog niet geheel uitgevoerd.

De gemeente scoort positief op de criteria van het domein Wro. Zwolle heeft een actuele omgevingsvisie (deel 1) en actuele bestemmingsplannen.

Het archief- en informatiebeheer is op orde. Het digitaliseren en toegankelijk maken van honderden meters archieven verloopt volgens plan. Zo zijn onder meer 236 kaarten van het stadsarchief gedigitaliseerd en via het HCO toegankelijk gemaakt. Zwolle is de eerste gemeente in Overijssel waar de hotspotmonitor is vastgesteld. Een aantal punten verdienen vanuit risicobeoordeling aandacht om volgend jaar groen te kunnen blijven.

Zwolle krijgt de groene kleur voor domein huisvesting statushouders. Na aftrek van het tekort aan koppelingen (inclusief nareis) op peildatum 1 oktober 2018, blijft er van de achterstand aan het eind van de taakstellingsperiode niets over. Omdat de oorzaak van de achterstand buiten de macht van de gemeente ligt, krijgt de gemeente de kleur groen voor het domein huisvesting statushouders.

Voor het domein monumenten is sprake van een overgangsproces. Dit domein wordt volgend jaar als volwaardig domein getoetst en is dan mede de basis voor het totaalbeeld. De voorbereidingen hiervoor zijn samen met de gemeenten opgepakt.

Samenvattend levert dit het beeld op van een gemeente die zich in veel opzichten als koploper en/of trekker opstelt. De Regio Zwolle is hiervan een goed voorbeeld. Dit brengt evenwel ook risico's met zich mee. Mede daarom kleurt de gemeente oranje op het domein financiën. Op het domein Wabo is de gemeente onvoldoende in control.

Toezichtregime

Per domein hebben wij de kleuren groen of oranje toegekend. Bij financieel toezicht en Wabo heeft Zwolle nog een aantal uitdagingen en houden wij intensiever toezicht. Op de overige domeinen geldt dat het toezicht minder intensief is en dat wij als toezichthouder op afstand blijven.

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
Financiën	<p>Beoordeling De begroting 2019 is structureel en reëel niet in evenwicht. In de meerjarenramingen wordt voldoende aannemelijk gemaakt dat dit evenwicht tijdig wordt hersteld. Daarbij zijn bestuurlijke onderwerpen benoemd die het begrotingsbeeld kunnen bedreigen.</p> <p>Context In tegenstelling tot voorgaande jaren presenteert Zwolle dit jaar een begroting die niet structureel en reëel in evenwicht is. Dit wordt veroorzaakt door een tekort op het sociaal domein. Een interventieplan met forse maatregelen binnen dit domein en de positieve ontwikkelingen binnen het Gemeentefonds zorgen voor een tijdig herstel van het begrotingsevenwicht. Daarnaast wordt fors geïnvesteerd in de stad en beschikt de gemeente nog over een omvangrijke grondpositie. Ook dit brengt risico's met zich mee. Hier staat tegenover dat de gemeente over het algemeen adequaat anticipeert op nieuwe ontwikkelingen. Ook voorgaande jaren was de kleuring oranje.</p> <p>Toelichting beoordeling De gemeente wordt geconfronteerd met structurele doorwerking van een aanzienlijk tekort in het sociaal domein. De gemeente heeft hiervoor maatregelen getroffen in een interventieplan (keuze voor hervormen en optimaliseren) en heeft een behoedzaamheidsmarge voor het sociaal domein opgenomen, ingeval de interventie maatregelen in een lager tempo en bedrag gerealiseerd kunnen worden. Samen met de positieve ontwikkelingen in het Gemeentefonds is dit voldoende om in het laatste jaar van de meerjarenraming het evenwicht te herstellen. Evenals voorgaande jaren loopt de gemeente ook risico's als gevolg van de ambities en de hoge grondpositie. De gemeente investeert fors in het centrumgebied (binnenstad, aanloopstraten en Spoorzone). Investerings van deze omvang kunnen gepaard gaan met grote risico's voor de financiële- en begrotingspositie. De incidentele bestedingsruimte is positief beïnvloed door voordelige resultaten op de grondexploitatie, waaronder een vrijval van getroffen verliesvoorzieningen. Desondanks blijft de grondexploitatie risico's met zich mee brengen.</p>	Oranje	<p><u>Toezichtregime oranje</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De geraamde uitgaven en inkomsten zijn structureel en reëel in evenwicht. Uit meerjarenbegroting is nog niet aannemelijk dat dit evenwicht behouden blijft, of, 2. De geraamde structurele uitgaven en inkomsten zijn niet in evenwicht. Uit de meerjarenbegroting is aannemelijk dat dit evenwicht wordt hersteld, en/of, 3. Er is sprake van één of meer bestuurlijk relevante onderwerpen die de financiële positie substantieel nadelig kunnen beïnvloeden. Hierbij kan gedacht worden aan de jaarrekening, het weerstandsvermogen, de grondexploitatie of andere onderwerpen. <p><u>Intensiteit toezicht: gemiddeld</u></p> <ul style="list-style-type: none"> o Begroting vergt geen goedkeuring. o Verdiepingsvragen rondom meerjarige financiële problematiek. o Intensivering ambtelijk en bestuurlijk contact (2-5 x per jaar). o Monitoren van herstelmaatregelen/begrotings wijzigingen. o Het zijn van sparringpartner. o Themaonderzoeken. o Onderzoek programmarekening met accountantsverslag. o Opvragen nota's deelonderwerpen financiële positie.
Wabo	<p>Algemeen Op basis van de uitgevoerde toetsing van Interbestuurlijk Toezicht op het domein Wabo is het kleurbeeld voor de gemeente Zwolle voor het jaar 2019 oranje. Dit betekent dat de gemeente Zwolle onvoldoende in control is op de beleids- en uitvoeringscyclus (big-8) Wabo. De gemeente Zwolle heeft in 2018 uniform VTH-uitvoeringsbeleid voor de taken van de omgevingsdienst vastgesteld. In 2019 volgt het VTH-beleid voor de thuishaken bouwen en ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente heeft de verbeterpunten uit het IBT-gesprek van september 2018 nog niet geheel uitgevoerd.</p> <p>De gemeente Zwolle heeft zowel het jaarverslag als het uitvoeringsprogramma tijdig aangeleverd. Daarnaast heeft de gemeente het afgelopen jaar</p>	Oranje	<p><u>Toezichtregime oranje</u></p> <p><i>Onvoldoende inzicht in uitvoering en handhaving</i></p> <p>Onvolledig sluitende beleids- en uitvoeringscyclus.</p> <p>Binnen 1 stap ontbreekt een onderdeel.</p> <p><u>Intensiteit toezicht: gemiddeld</u></p> <ul style="list-style-type: none"> o Ambtelijk gesprek bevindingen beoordeling uitvoering en handhaving: 1 à 2 keer per jaar. o Interventie: ambtelijk verzoek om toelichting en informatie op vraagpunten. Afspraken ter

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	<p>hard gewerkt aan het opzetten van de Omgevingsdienst. Op een aantal terreinen is verbetering nodig. In het uitvoeringsprogramma ontbreken meetbare doelstellingen en indicatoren. Net als alle andere gemeenten in Overijssel heeft Zwolle het milieubeleid niet vertaald in het uitvoeringsprogramma. Ook heeft het, net als de andere gemeenten, geen inzicht gegeven hoe aan de vastgestelde Kwaliteitsverordening wordt voldaan.</p> <p>Verbeterpunten De gemeente Zwolle heeft voor 2019 de volgende verbeterpunten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realiseer de verbeterpunten uit het gespreksverslag IBT Wabo 2018: 2. Formuleer meetbare doelstellingen en indicatoren. 3. Benoem in het jaarverslag de resultaten bij de doelen uit het uitvoeringsprogramma. Niet alleen in aantallen. 4. Stel in 2019 VTH beleid vast voor de taken bouw en ruimtelijke ontwikkeling, waarbij wordt ingegaan op probleemanalyse, risicoanalyse, meetbare doelen en indicatoren, inclusief strategieën. Dit conform het eigen voornemen. 5. Vertaal het (milieu)beleid door in het uitvoeringsprogramma 2020. 6. Geef in 2019 inzicht in het voldoen aan de vastgestelde Kwaliteitsverordening VTH en doe hiervan, conform de verordening, mededeling aan de gemeenteraad. <p>Toetsingskader Interbestuurlijk toezicht Wabo kijkt in 2019 naar de totale beleids- en uitvoeringscyclus van de Overijsselse gemeenten. Daarbij wordt beoordeeld of de cyclus sluitend is, door te toetsen of de resultaten van uitvoering en beleid van voorgaande jaren zijn vertaald naar nieuwe uitvoering en eventueel nieuw beleid. Daarnaast kijkt Interbestuurlijk toezicht Wabo of in de bestuurlijke besluitvorming risico's en keuzes inzichtelijk zijn gemaakt zodat college en raad weten wat hun verantwoordelijkheden zijn. Hierbij wordt ook de Kwaliteitsverordening VTH meegenomen.</p> <p>Toezichtregime 2019 Interbestuurlijk toezicht Wabo constateert hiermee dat de gemeente Zwolle onder het oranje toezichtregime valt. Daarbij wordt in de loop van het jaar beoordeeld of de gemeente de verbeterpunten voldoende oppakt.</p>		<p>verbetering van uitvoering en handhaving</p> <ul style="list-style-type: none"> o Voortgangsgesprek: 1 à 3 keer per jaar o Als onduidelijkheid blijft of afspraken stagneren: opschaling naar managementoverleg en bestuurlijk overleg. Afhankelijk van uitkomst daarvan rood toezichtregime. o Dossieronderzoek: indien specifieke omstandigheden daar aanleiding toe geven of als gemeenten meerjarig onder oranje-toezichtregime vallen (steekproef)
Wro	<p>Beoordeling: <u>Groen</u>: De gemeente Zwolle scoort positief op de criteria van het domein Wro. Dit maakt dat het kleurbeeld voor dit jaar 'groen' is.</p> <p>Omgevings- en Structuurvisies Zwolle beschikt over een Omgevingsvisie (deel 1). Deze Omgevingsvisie geeft voor het gehele grondgebied van de gemeente de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling aan, evenals de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijke beleid.</p>	Groen	<p><u>Toezichtregime groen</u></p> <p><i>Vaststelling en actualisatie structuurvisies</i></p> <ul style="list-style-type: none"> o de gemeente heeft de Structuurvisie(s) op orde (voldoet aan de hiervoor genoemde beoordelingscriteria). <p><i>Vaststelling en actualisatie bestemmingsplannen</i></p>

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	<p><i>Onder een actuele Structuurvisie verstaan wij een visie die niet ouder is dan 10 jaar.</i></p> <p>Bestemmingsplannen De gemeente Zwolle beschikt over actuele bestemmingsplannen voor het gehele gemeentelijke grondgebied, waarin rekening is gehouden met de provinciale belangen.</p> <p>Toezicht en handhaving Gemeente Zwolle heeft een actueel uitvoeringsprogramma voor toezicht en handhaving, en heeft de capaciteit inzichtelijk gemaakt. De gemeente geeft aan voldoende capaciteit beschikbaar te hebben voor de uitvoering van toezicht en handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening.</p>		<ul style="list-style-type: none"> o de gemeente heeft de bestemmingsplannen op orde (voldoet aan de hiervoor genoemde beoordelingscriteria), of: o de gemeente heeft aangetoond dat de beschikbare capaciteit ingezet wordt voor de voorbereiding op het Omgevingsplan. <p><i>Inzicht in nalevingstoezicht</i></p> <ul style="list-style-type: none"> o Voor 1 januari van elk kalenderjaar is het door de raad geziene jaarlijkse programma voor toezicht en handhaving RO aan GS gestuurd, en o voor 1 april, dan wel samen met de jaarrekening, is het door de raad geziene jaarverslag toezicht en handhaving RO aan GS gestuurd, en o doelen en normen zijn behaald. Er is een goede en actuele analyse van de risico's. Er is sprake van een consistent programma met voldoende operationele doelen; afwijkingen zijn begrijpelijk geformuleerd. <p><i>Intensiteit toezicht: laag</i></p> <ul style="list-style-type: none"> o Ambtelijk contact: 1 à 2 keer per jaar. o Kennisgevingsbrief van GS: situatie is conform de eisen. o Steekproef eens per 3 à 4 jaar.
Archief	<p>Het beeld van Zwolle is gebaseerd op de <i>KPI 2015-2016 follow up</i> van 4 december 2018, het <i>bevindingenverslag over het Informatie- en Archiefbeheer verslagjaar 2018</i> (dd 23 januari 2019) van de gemeentearchivaris, en het op 22 november 2018 afgelegde inspectiebezoek door de provinciale archiefinspecteur.</p> <p>Op 10 november 2017 is een vernieuwde <i>Archiefverordening</i> en een nieuw <i>Besluit Informatiebeheer</i> vastgesteld en van kracht geworden.</p> <p>Kwaliteitszorg en -beheer is goed geborgd in de organisatie. Er is een kwaliteitssysteem informatiebeheer ontwikkeld met een auditwerkplan.</p> <p>Digitaal archiefbeheer krijgt systematisch aandacht. Voor een verdere borging is hiervoor in 2018 het document <i>Bewaarstrategie en archiveringsbeleid</i> ontwikkeld. Ook wordt gewerkt aan een nieuwe visie op recordmanagement. Voor 2019 staat nog een nieuw <i>Actieplan informatiebeveiliging</i> op het rooster. De genoemde documenten worden in 2019 voorgelegd ter besluitvorming.</p> <p>Aandacht blijft nodig voor digitale archivering van college- en raadsstukken. Stukken worden weliswaar (voor zover openbaar) opgenomen en gepubliceerd via (i)Babs, maar dit voldoet niet</p>	Groen	<p><u><i>Toezichtregime groen</i></u></p> <p><i>Zorg voor en beheer van archief op orde</i></p> <p><u><i>Intensiteit toezicht: laag</i></u> Frequentie algemeen inspectiebezoek: eens per 2 à 3 jaar. Informatie-uitvraag: jaarlijks verslaglegging via KPI's of op andere wijze.</p> <p>Horizontale verslaglegging: jaarlijks.</p>

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	<p>aan de eisen die gesteld worden aan een archiefsysteem.</p> <p>De website van Zwolle wordt gearchiveerd via archiefweb.eu.</p> <p>Het digitaliseren en toegankelijk maken van honderden meters archieven verloopt volgens plan. Tot 2020 is financiering hiervoor verzekerd. Diverse series uit het archiefblok 1989 t/m 1999 zijn of worden binnenkort overgedragen naar het HCO. Naast 142 meter gescande bouwvergunningen zijn het afgelopen jaar zo onder meer 236 kaarten van het stadsarchief gedigitaliseerd en via het HCO toegankelijk gemaakt (toegangsnummer 0700).</p> <p>De archieflocatie Harm Smeengekade is inmiddels gesloopt. De op deze locatie opgeslagen archieven (circa 700 m1) zijn gereinigd en met gammastralen behandeld tegen schimmel en papiervisjes voor verhuizing naar de archiefruimten in Stadhuis (te vernietigen materiaal) en Stadskantoor (te bewaren materiaal). Het klimaat in deze ruimten voldoet, na genomen maatregelen.</p> <p>In Zwolle is gekozen voor het toepassen van een tweejaarlijkse hotspotmonitor. Het SIO (Strategisch Informatie Overleg) heeft in oktober 2018 de hotspotlijst vastgesteld. Naast het SIO is ook een Tactisch Informatie Overleg (TIO) ingesteld, als voorportaal voor het SIO.</p> <p>Een aangekondigde reorganisatie van het team zal in 2019 de nodige aandacht vragen. Zwolle overweegt om het archiefblok 2000-2009 versneld over te brengen om zo gericht aandacht te kunnen besteden aan de vorming en beheer van digitale archieven.</p> <p>Een risico ontstaat op de archiefvorming en het kunnen dragen van de zorgplicht voor archieven in relatie tot het Shared Service Centrum ONS. Dit kan leiden tot informatieverlies en onvolledige of onjuiste archivering, en daarmee het niet kunnen voldoen aan de archiefwettelijke verplichtingen.</p> <p>Aandachtspunten voor 2019:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rol en positie CIO, implementatie kwaliteitszorg. • DVO met het zelfstandige Shared Service Centrum ONS. • Volgen procedures voor overbrenging en migratie/conversie • Archiveren digitale raads- en collegestukken • Reorganisatie informatievoorziening 		

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
<p>Huisvesting statushouders</p>	<p>De gemeente Zwolle heeft voldaan aan de taakstelling van de tweede helft van 2018. Ze heeft deze taakstellingsperiode afgesloten met een achterstand van 20. Na aftrek van het tekort aan koppelingen inclusief nareis (buiten macht gemeente) blijft er geen achterstand over. Om deze reden krijgt Zwolle de kleur 'groen' voor IBT-domein Huisvesting statushouders.</p> <p>Ieder half jaar krijgen gemeenten per 1 januari en 1 juli, door het Rijk een taakstelling opgelegd voor het huisvesten van statushouders.</p> <p>Beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van de realisatiecijfers op peildatum 1 januari 2019 en aanvullende informatie verstrekt door de gemeente.</p>	<p>Groen</p>	<p><u>Toezichtregime groen</u></p> <p><i>Tijdig gehuisvest</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Voldaan aan de wettelijke taakstelling, of ○ Voor de eerste keer niet voldaan aan de wettelijke taakstelling, ten opzichte van de voorgaande taakstellingperiode of er is sprake van een kleine achterstand <p><i>Intensiteit toezicht: laag</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Maandelijks monitoren voortgang. 2. Bij 1^e keer niet halen van de taakstelling ontvangt de gemeente een ambtelijke brief. Indien nodig, ambtelijk overleg waarbij informatie wordt opgevraagd en gevalideerd en afspraken worden gemaakt over inlopen achterstand.