

Totaalbeeld Interbestuurlijk toezicht Zwolle 2020

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

Motivering totaalbeeld

Algemeen

Provinciaal toezicht is een wettelijke taak, maar de provincie wil deze taak zoveel mogelijk vanuit partnerschap met de gemeenten oppakken. Dit sluit aan bij de uitgangspunten in de Overijsselse bestuursovereenkomsten IBT (2012) en ook bij de uitgangspunten van het landelijke traject Toekomst van het Toezicht. Samen werken provincie en gemeente aan een goede kwaliteit van het openbaar bestuur, ieder vanuit zijn eigen rol.

Het totaalbeeld IBT is opgebouwd uit zes domeinen: financiën, Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), Wro (Wet ruimtelijke ordening), informatie- & archiefbeheer, huisvesting statushouders en monumenten. Voor financiën gaat het om provinciaal toezicht op de begroting, en voor de andere domeinen om provinciaal toezicht op de uitvoering van gemeentelijke medebewindstaken.

Basis voor de toetsing is het IBT kader, dat jaarlijks na afstemming met gemeenten door GS wordt geactualiseerd. In het voorliggende totaalbeeld staan per domein de uitkomsten van de toetsing. Deze uitkomsten op de diverse domeinen zijn in beeld gebracht zodat er een verbeterslag kan worden gemaakt. De uitkomsten op de afzonderlijke domeinen vormen input voor het integrale totaalbeeld.

Beeld van de gemeente: oranje naar groen

De kleur van het totaalbeeld is dit jaar groen. In 2019 was het beeld oranje en in 2018 was het beeld groen. Zwolle is een gemeente die zich in veel opzichten als koploper en/of trekker opstelt. De Regio Zwolle is hiervan een goed voorbeeld. Dit brengt echter ook risico's met zich mee. Mede daarom kleurt de gemeente oranje op het domein financiën.

Oranje kleuring op het domein financiën

Op het domein financiën heeft de gemeente in tegenstelling tot vorig jaar haar begroting weer structureel en reëel in evenwicht. De gemeente neemt nog steeds een behoorlijke grondpositie in, kent een hoog investeringsniveau en heeft veel ambities. Maar Zwolle staat er ook om bekend dat adequaat wordt gereageerd op nieuwe ontwikkelingen. In de begroting zijn forse taakstellingen opgenomen. De totstandkoming en onderbouwing van deze taakstellingen geven vertrouwen dat ze gerealiseerd zullen worden. Niettemin zijn er (forse) risico's met betrekking tot het halen van deze taakstellingen en om die redenen is de kleuring op dit domein oranje.

Groene kleuring op de domeinen Wabo, Wro, archief, huisvesting statushouders en monumenten

Voor deze domeinen geldt dat de gemeente voldoet aan de in het kader gestelde criteria. Voor het domein Wabo geldt dat de kleuring is gewijzigd van oranje in groen. Dit komt omdat de gemeente de verbeterpunten die in 2019 werden benoemd, actief heeft opgepakt. Echter er zijn voor dit domein nog wel verbeterpunten, waar de gemeente het komende jaar aan kan werken. Ook voor de domeinen Wro en archief zijn verbeterpunten benoemd.

Gesprekken

Op het domein dat oranje kleurt ziet de provincie risico's waarop in haar ogen actie nodig is en waarover de provincie, in aansluiting op het kader IBT, het gesprek wil voeren met de gemeente. De verbeterpunten die voor een aantal groene domeinen worden genoemd zullen aan de orde komen tijdens de reguliere ambtelijke gesprekken tussen de provinciale en gemeentelijke domeintrekkers. Wanneer deze verbeterpunten niet of onvoldoende worden opgepakt kan dat het volgende jaar leiden tot een oranje kleuring op dat domein.

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
--------	-------------------------------------	-------	----------------

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
Financiën	Beoordeling De begroting is structureel en reëel in evenwicht. In de meerjarenraming wordt voldoende aangetoond dat het evenwicht tijdig herstelt. Context Ook vorig jaar was Zwolle oranje op het IBT-domein financiën. De gemeente presenteerde toen een begroting die niet structureel en reëel in evenwicht was. Dit werd veroorzaakt door een tekort op het sociaal domein. Daarnaast werd fors geïnvesteerd in de stad en beschikte de gemeente nog over een omvangrijke grondpositie. Toelichting beoordeling De gemeente neemt nog steeds een behoorlijke grondpositie in, kent een hoog investeringsniveau en heeft veel ambities. Maar Zwolle staat er ook om bekend dat adequaat wordt gereageerd op nieuwe ontwikkelingen. In de begroting zijn forse taakstellingen opgenomen. De totstandkoming en onderbouwing van deze taakstellingen geven vertrouwen dat ze gerealiseerd zullen worden. Niettemin zijn er (forse) risico's met betrekking tot het halen van deze taakstellingen.	Oranje	<u>Toezichtregime oranje</u> 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. <u>Intensiteit toezicht: gemiddeld</u> - 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/begrotingswijzigingen. - o Het zijn van sparringpartner. - o Themaonderzoeken. - o Onderzoek programmarekening met accountantsverslag. - o Opvragen nota's deelonderwerpen financiële positie.
Wabo	Beoordeling 2020 Op basis van de uitgevoerde toetsing van IBT op het domein Wabo, de onderlinge samenhang van de documenten en de gesprekken, is het kleurbeeld voor de gemeente Zwolle Groen. Er zijn nog wel verbeterpunten waar de gemeente Zwolle het komende jaar aan kan werken. Verbeterpunten vorig jaar De gemeente Zwolle is actief met de verbeterpunten uit het beeld 2019 aan de slag gegaan. De gemeente heeft in 2019 de opzet van het VTH jaarprogramma gewijzigd door productbladen op te nemen voor de VTH-taken. Hiermee is inzicht gegeven in het doel, planning en uitvoering van de taken. Dit zorgt voor een duidelijk inzicht in de risico's en keuzes en wordt de beleids- en uitvoeringscyclus zichtbaar sluitend gemaakt. In het tweede kwartaal 2020 volgt het geactualiseerde VTH beleid, waarvan al onderdelen in het uitvoeringsprogramma 2020	Groen	<u>Toezichtregime groen</u> <i>Inzicht in uitvoering en handhaving</i> Sluitende beleids- en uitvoeringscyclus, die voldoet aan de beoordelingscriteria. Alle stappen van de cyclus zijn ingevuld. <u>Intensiteit toezicht: laag</u> - o Ambtelijk gesprek bevindingen beoordeling uitvoering en handhaving: 1 à 2 keer per jaar. - o Dossieronderzoek: indien specifieke omstandigheden daar aanleiding toe geven

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	zijn verwerkt. Het concept VTH-beleid is in grote lijnen af. Hierbij zal Zwolle nog aandacht moeten besteden aan de positionering en verdere uitwerking van de doelen en indicatoren. Ook de wijze waarop Zwolle voldoet aan de kwaliteitscriteria komt hierin terug. Het benoemen van de resultaten van de doelen moet terug komen in het komende jaarverslag 2019, welke in het eerste kwartaal 2020 zal worden vastgesteld. Rapportage en evaluatie Het jaarverslag 2018 is tijdig vastgesteld. In het jaarverslag 2018 geeft de gemeente duidelijk inzicht in de uitgevoerde activiteiten. Een terugkoppeling op de wijze waarop er gewerkt is aan de realisatie van de doelen ontbreekt nog. Beleidskader De gemeente Zwolle is bezig met het actualiseren van haar beleid voor de taken bouwen en ruimtelijke ordening. Dit wordt het tweede kwartaal 2020 vastgesteld. Onderdelen hiervan, zoals meetbare doelstellingen, indicatoren en een probleemanalyse, zijn al opgenomen in het uitvoeringsprogramma 2020. De huidige risicoanalyse is verouderd. Medio 2020 komt er een nieuwe versie van de risicoanalyse VTH voor alle Overijsselse gemeenten. Dit model is ook toepasbaar op de overige VTH-taken. Uitvoeringsprogramma Het uitvoeringsprogramma 2020 is tijdig vastgesteld. In het uitvoeringsprogramma 2020 is duidelijk aangegeven hoe de gemeente gaat werken aan de realisatie van de doelen voor de thuishaken. Voor de OD-taken is dit onvoldoende uitgewerkt. De gemeente heeft voldoende capaciteit en budget beschikbaar gesteld voor de thuishaken. Voor de OD-taken is onvoldoende duidelijk of de beschikbare uren voldoende is voor de geplande werkzaamheden. Ook dient de monitoring voor de OD-taken komend jaar te worden opgezet. Verbeterpunten Voor 2020 heeft de gemeente Zwolle de volgende verbeterpunten: 1. Stel het VTH-beleid voor de taken bouwen en ruimtelijke ordening vast in het tweede kwartaal van 2020. 2. Maak inzichtelijke welke activiteiten in 2021 worden uitgevoerd (product en uren per product). 3. Maak inzichtelijk of de berekende activiteiten in 2021 uitgevoerd kunnen worden door de beschikbare capaciteit (zowel FTE als financiën). 4. Indien de berekende activiteiten niet uitgevoerd kunnen worden door de beschikbare capaciteit, geef dan aan welke activiteiten niet worden uitgevoerd, en welke risico's er zijn bij het niet uitvoeren van de activiteiten. 5. Geef in 2020 inzicht in het voldoen aan de vastgestelde kwaliteitsverordening VTH en doe hiervan, conform de verordening, mededeling aan de gemeenteraad. 6. Laat in het jaarverslag 2019 zien hoe de activiteiten hebben bijgedragen aan het		(steekproef)

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	realiseren van de doelen. 7. Stel in 2020 een geactualiseerde risicoanalyse (Wabo-breed) vast. 8. Werk de monitoring verder uit.		
Wro	Beoordeling: De gemeente Zwolle scoort positief op de criteria van het domein Wro. Dit maakt dat het kleurbeeld voor dit jaar 'groen' is. Omgevings- en structuurvisies Op 30 oktober 2017 heeft de gemeenteraad de Omgevingsvisie 'Mijn Zwolle van morgen deel 1' vastgesteld. 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. <i>Onder een actuele Structuurvisie verstaan wij een visie die niet ouder is dan 10 jaar.</i> Bestemmingsplannen De gemeente Zwolle beschikt over actuele bestemmingsplannen voor het gehele gemeentelijke grondgebied, waarin rekening is gehouden met de provinciale belangen. Toezicht en handhaving Het toezicht en handhaving op de naleving van ruimtelijke plannen, buiten de toezicht en handhaving in het kader van vergunningverlening, krijgt in de gemeente Zwolle onvoldoende aandacht in het VTH-programma. Daarom moet het VTH-programma 2021 concreter inzicht geven hoe illegale situaties en strijdigheden opgespoord worden (actief, piepsysteem e.d.), welke thema's en/of gebieden prioriteit krijgen, en welke capaciteit hierop wordt ingezet. De gemeente wordt op dit punt beoordeeld in de volgende IBT-ronde voor het domein Wro.	Groen	<u>Toezichtregime groen</u> <i>Vaststelling en actualisatie structuurvisies</i> - de gemeente heeft de Structuurvisie(s) op orde (voldoet aan de hiervoor genoemde beoordelingscriteria). <i>Vaststelling en actualisatie bestemmingsplannen</i> - de gemeente heeft de bestemmingsplannen op orde (voldoet aan de hiervoor genoemde beoordelingscriteria), of: - de gemeente heeft aangetoond dat de beschikbare capaciteit ingezet wordt voor de voorbereiding op het Omgevingsplan. <i>Inzicht in nalevingstoezicht</i> - Voor 1 januari van elk kalenderjaar is het door de raad geziene jaarlijkse programma voor toezicht en handhaving RO aan GS gestuurd, en - voor 1 april, dan wel samen met de jaarrekening, is het door de raad geziene jaarverslag toezicht en handhaving RO aan GS gestuurd, en - 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. <i>Intensiteit toezicht: laag</i> - Ambtelijk contact: 1 à 2 keer per jaar. - Kennisgevingsbrief van GS: situatie is conform de eisen. - Steekproef eens per 3 à 4 jaar.
Archief	Algemeen Het beeld van Zwolle is gebaseerd op de <i>KPI 2015-2016 follow up 2019</i> van 11 december 2019, de notitie <i>Interbestuurlijk Toezicht informatiebeheer 2019</i> en het <i>bevindingenverslag over het Informatie- en Archiefbeheer verslagjaar 2019</i> (dd 17 januari 2020) van de gemeentearchivaris. Oordeel Het informatie- en archiefbeheer is grotendeels	Groen	<u>Toezichtregime groen</u> <i>Zorg voor en beheer van archief op orde</i> <i>Intensiteit toezicht: laag</i> Frequentie algemeen inspectiebezoek: eens per 2 à 3 jaar. Informatie-uitvraag: jaarlijks verslaglegging via KPI's of op

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	op orde. Zwolle heeft haar risico's ten aanzien van de Archiefwet in beeld en beheerst deze in voldoende mate. Dit leidt op basis van het toetsingskader tot de kleur groen. Digitaal werken Een omvangrijk programma Digitalisering, archivering, samenwerking en applicatierationalisatie (DASA) is gestart. Thema's hierbinnen hebben betrekking op uitfasen van bestaande applicaties en het opstarten van nieuwe, archiefwaardige, oplossingen. Per 1 oktober 2019 is de reorganisatie van de informatiefunctie doorgevoerd. Alle functies op het terrein van de informatievoorziening zijn ondergebracht in één afdeling. Voor de niet-zaakgerichte processen gaat Zwolle over naar <i>Office 365</i> van Microsoft. Hierdoor kunnen andere applicaties worden uitgefaseerd en komt op termijn meer informatie onder beheer van archiefbeheer. Dit traject heeft geleid tot een nieuwe (deel)visie op recordmanagement en informatiebeheer voor <i>Office 365</i> en tot aanpassing van architectuurprincipes. In aansluiting hierop wordt nog gewerkt aan de bewaarstrategie en archiveringsbeleid. Het zaakstelsel zal in 2023 opnieuw aanbesteed worden. Uitgangspunt hiervoor wordt de <i>common ground</i> gedachte (bewaren bij de bron, scheiden van inhoud, processen en diensten). Er wordt gewerkt aan het onderbrengen van informatie uit het verouderde <i>DMS ZIZO</i> (eenmalige migratie) en van bestuurlijke besluitvormingsinformatie uit <i>I-BABS</i> (via een koppeling) in <i>Corsa</i>. Daarnaast worden de processen uit het sociale domein proces voor proces via een koppeling gearchiveerd in het zaakstelsel <i>Medewerkerportaal</i>. Kwaliteitssysteem Kwaliteitszorg en -beheer is goed geborgd in de organisatie. Er is een kwaliteitssysteem informatiebeheer ontwikkeld met een auditwerkplan. Door ziekte is auditering beperkt ingevuld in 2018 en 2019. Digitaal archiefbeheer krijgt systematisch aandacht. Aandacht blijft nodig voor digitale archivering van college- en raadsstukken. Stukken worden weliswaar (voor zover openbaar) opgenomen en gepubliceerd via (<i>i</i>)<i>Babs</i>, maar dit voldoet niet aan de eisen die gesteld worden aan een archiefsysteem. De website van Zwolle wordt gearchiveerd via <i>Archiefweb.eu</i>. Het digitaliseren en toegankelijk maken van honderden meters archieven verloopt volgens plan. De blokken met bouwvergunningen 1990-1999 en 2000-2010 worden begin 2020 overgebracht naar het HCO. In 2019 zijn al verschillende inventarissen overgebracht en ook is de serie <i>Bestuur 1990-1999</i> overgebracht. Vernietiging De gemeente heeft melding gemaakt van het verlies/onterechte vernietiging van 4 grote bouwdoSSIers, als gevolg van een menselijke fout bij het scanproces. Een deel van de doSSIers kon worden gereconstrueerd, maar er is wel belangrijke informatie verloren gegaan.		andere wijze. Horizontale verslaglegging: jaarlijks.

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	Digitale vernietiging uit <i>Medewerkerportaal</i> gaat voor het eerst plaatsvinden in 2020. Overbrenging De stukken van de <i>vertrouwenscommissie benoeming burgemeester Zwolle</i> zijn met openbaarheidsbeperkingen in juli vervroegd overgebracht naar het HCO. Verder is formele overbrenging geregeld van stukken uit 2000 die al wel bij het HCO lagen, maar nog niet formeel waren overgebracht. Mensen en middelen De archivaris constateert dat de bezetting te krap is om te kunnen voldoen aan de wettelijke plichten. Een risico ontstaat op de archiefvorming en het kunnen dragen van de zorgplicht voor archieven in relatie tot het <i>shared service centrum ONS</i>. Dit kan leiden tot informatieverlies en onvolledige cq onjuiste archivering, en daarmee het niet kunnen voldoen aan de archiefwettelijke verplichtingen. Hier is geen voortgang op geboekt en met de komst van TIEM ontstaat een nieuwe partner waar ook een DVO mee moet worden afgesloten. Aandachtpunten voor 2020 • Bezetting archiefbeheer • DVO's met SSC-ONS en TIEM • Implementatie kwaliteitszorg • Digitale archivering college- en raadsstukken		
Huisvesting statushouders	Beoordeling De gemeente Zwolle heeft niet voldaan aan de taakstelling voor de tweede helft van 2019. Op peildatum 1 januari 2020 had de gemeente een achterstand van 28 personen. Na aftrek van huisvestingen die nog in de pijplijn zaten en het tekort aan koppelingen (buiten macht gemeente) blijven hier 11 personen van over. Omdat dit de eerste keer op rij is dat Zwolle niet voldoet aan de taakstelling, krijgt de gemeente de kleur 'groen' voor IBT-domein Huisvesting statushouders. Ieder half jaar krijgen gemeenten per 1 januari en 1 juli, door het Rijk een taakstelling opgelegd voor het huisvesten van statushouders. Beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van de realisatiecijfers op peildatum 1 januari 2020 en aanvullende informatie verstrekt door de gemeente.	Groen	<u>Toezichtregime groen</u> <i>Tijdig gehuisvest</i> ◦ 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 <i>Intensiteit toezicht: laag</i> 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.

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
Monumenten	Beoordeling De gemeente Zwolle heeft de gevraagde informatie tijdig aangeleverd. Het betreft informatie over de aanwezigheid van een actuele erfgoedverordening, over de advisering van de erfgoedcommissie, de beleidscyclus en over de afweging van cultuurhistorische waarden bij nieuwe ontwikkelingen. Dit is aanleiding om de groene kleur toe te kennen.	Groen	<u>Toezichtregime groen</u> Voldaan aan eisen Erfgoedwet. - Monumentencommissies en archeologisch deskundigen adequaat om advies gevraagd. - Nieuw vast te stellen bestemmingplannen actueel volgens Erfgoedwet. Intensiteit toezicht: laag - Ambtelijk gesprek bevindingen beoordeling uitvoering en handhaving: maximaal 1 keer per jaar. - Dossieronderzoek: indien specifieke omstandigheden daar aanleiding toe geven (steekproef).