

Interbestuurlijk toezicht Zwolle 2017

Totaalbeeld Zwolle				
Financiën	Wabo	Wro	Archief	Huisvesting statushouders

Motivering totaalbeeld

Algemeen

Het totaalbeeld is opgebouwd uit de domeinen waarop de provincie toezichthouder is. Dit zijn de domeinen financiën, Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), Wro (Wet ruimtelijke ordening), informatie- en archiefbeheer en huisvesting statushouders. Per domein is er een beoordeling (linkerkolom) en een daaruit volgend toezichtregime (rechterkolom) toegekend. Het totaalbeeld is opgebouwd uit een som van de verschillende domeinen.

Het beeld van Zwolle in de afgelopen jaren

De kleur van het totaalbeeld is dit jaar groen, evenals vorig jaar.

Het beeld voor het jaar 2017

De Begroting 2017 en de Meerjarenraming 2018-2020 zijn structureel en reëel in evenwicht. De gemeente wil fors investeren in de stad en staat nog voor forse ombuigingen. Ook beschikt de gemeente nog over een omvangrijke grondpositie met bijbehorende risico's. Hier staat tegenover dat de gemeente over het algemeen adequaat anticipeert op nieuwe ontwikkelingen.

Zwolle heeft voor de Wabo-taakuitvoering een vastgesteld handhavingsbeleid. In 2017 wordt dit beleid geactualiseerd en wordt een nieuw vergunningenbeleid vastgesteld. Het inzicht in de taakuitvoering is op onderdelen onvolledig. In 2016 heeft Zwolle maatregelen genomen en in gang gezet om ervoor te zorgen dat dit inzicht sterk verbetert. Zo heeft Zwolle besloten begin 2017 een nieuw systeem voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in te voeren. Zwolle werkt voortvarend aan deze verbetermaatregelen. Dit maakt dat de kleuring voor het domein Wabo groen is.

Zwolle beschikt over meerdere structuurvisies en uitvoeringsprogramma's. Zwolle is in 2016 gestart met het opstellen van een nieuwe omgevingsvisie 'Mijn Zwolle van morgen'. Met het opstellen van deze nieuwe omgevingsvisie wil Zwolle voorsorteren op de komende Omgevingswet. Ook zijn alle bestemmingsplannen actueel of in actualisatie.

Het informatie- en archiefbeheer is op orde, ondanks de relatief krappe bezetting. In april 2016 heeft de gemeentelijke archiefinspecteur een KPI-rapportage uitgebracht, die in juni met plan van aanpak is aangeboden aan B&W. Het handboek kwaliteitszorg zal in het eerste kwartaal gereed komen.

Voor het domein huisvesting statushouders heeft Zwolle niet kunnen voldoen aan de taakstelling van de tweede helft 2016. De achterstand is ontstaan doordat het COA onvoldoende koppelingen heeft gemaakt tussen statushouders en de gemeente. Omdat de oorzaak van de achterstand buiten de macht van de gemeente ligt, krijgt de gemeente de kleur groen voor het domein Huisvesting statushouders.

Samenvattend

Al met al 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.

Toezichtregime

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

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
Financiën	<i>Beoordeling</i> De Begroting 2017 is structureel en reëel in evenwicht. In de meerjarenraming wordt voldoende aannemelijk gemaakt dat dit evenwicht behouden blijft. Er zijn bestuurlijk onderwerpen benoemd die het begrotingsbeeld bedreigen. <i>Context</i> Evenals voorgaande jaren presenteert Zwolle een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenraming. De gemeente wil echter fors investeren in de stad en staat nog voor forse ombuigingen. Ook beschikt de gemeente nog over een omvangrijke grondpositie met bijhorende risico's. Hier staat tegenover dat de gemeente over het algemeen adequaat anticipeert op nieuwe ontwikkelingen. Voor het jaar 2016 was de kleuring oranje. <i>Toelichting beoordeling</i> Zwolle houdt in de ramingen rekening met aanzienlijke ombuigingen. Zonder concrete realisatie blijft het structurele evenwicht niet behouden. Een groot deel van de ombuigingen moet worden gevonden in het sociaal domein. Ondanks de beschikbare bufferruimte van € 5 mln. is er sprake van een forse taakstelling op dit terrein en moet in de toekomst nog blijken in hoeverre de getroffen maatregelen het verwachte effect sorteren. Daarnaast wil de gemeente investeren in de stad, zoals de spoorzone en de binnenstad. Investeren kan gepaard gaan met forse risico's voor de financiële – en begrotingspositie. De (omvangrijke) grondpositie van Zwolle vormt een latent risico voor uw begrotingspositie. Dit wordt nog eens versterkt door de gesignaleerde overcapaciteit in het regionale aanbod van woon- en werklocaties.		<u>Toezihtregime oranje</u> 1. Geraamde uitgaven en inkomsten zijn structureel en reëel in evenwicht. Uit meerjarenbegroting is nog niet aannemelijk dat dit evenwicht behouden blijft, of, 2. 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. <i>Intensiteit toezicht: gemiddeld</i> - 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	<i>Algemeen</i> In het jaar 2016 is aan de gemeente Zwolle het groene kleurbeeld toegekend. Op basis van de uitgevoerde toetsing en de gevoerde toezichtgesprekken zijn vanuit IBT-Wabo verbeterpunten aangereikt. Gemeente Zwolle werkt voortvarend aan deze verbeterpunten. Daarmee blijft het kleurbeeld voor 2017 groen. <i>Actueel en volledig beleid toezicht en handhaving</i> Gemeente Zwolle heeft vastgesteld handhavingsbeleid. In 2017 wordt dit beleid geactualiseerd en een nieuw vergunningenbeleid vastgesteld. De ambitie van Zwolle komt deels overeen met het ambitieniveau van de RUD. De Zwolse keuzes met de uitleg hierbij, zijn verwerkt in de programmering. <i>Tijdigheid</i> Elke gemeente moet vóór 1 januari 2017 het		<u>Toezihtregime groen</u> <i>Inzicht in uitvoering en handhaving</i> - o Het beleid is actueel en volledig en - o vóór 1 januari is het VTH-uitvoeringsprogramma door B&W vastgesteld; het programma is aangeboden aan de gemeenteraad en aan GS gestuurd en - o vóór 1 april, dan wel samen met de jaarrekening, is het handhavingsjaarverslag door B&W vastgesteld; het verslag is aangeboden aan de gemeenteraad en aan GS gestuurd en - o er is een goede en actuele

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	Uitvoeringsprogramma VTH 2017 vaststellen en vóór 1 april 2016 het jaarverslag over de handavingsuitvoering in 2015. Zwolle heeft beiden tijdig vastgesteld, namelijk op 13 december 2016 en op 22 maart 2016. <i>Risicoanalyse en prioriteitstelling</i> Zwolle gebruikt een risicoanalyse en maakt consequenties van de gemaakte keuzes inzichtelijk. Zwolle is zowel naar boven als naar beneden afgeweken van de standaardmatrix. De hieraan ten grondslag liggende argumentatie is helder weergegeven. <i>Voorgenomen activiteiten en middelen</i> Zwolle heeft de uit te voeren controles en andere activiteiten voor de handavingsuitvoering opgenomen in het uitvoeringsprogramma. Deze voorgenomen activiteiten zijn gerelateerd aan de gestelde doelen en prioriteiten. Voor toezicht en handhaving bouw is dit in het programma niet uitgewerkt in aantallen uit te voeren controles. De beschikbare capaciteit is grotendeels toereikend. Voor 2017 heeft de gemeente een aantal gemotiveerde afwijkingen van de Zwolse keuzes opgenomen in de programmering en onderbouwd waarbij tevens wordt aangegeven dat de inspanningen erop gericht zijn deze activiteiten alsnog in 2017 uit te voeren. Voor de taakuitvoering bouw is niet inzichtelijk of te herleiden welke capaciteit benodigd is. De risicothema's asbest, verontreinigde grond, brandveiligheid opslag gevaarlijke stoffen, constructieveiligheid en brandveiligheid, zijn betrokken in de voorgenomen activiteiten. <i>Verantwoording gestelde doelen</i> Zwolle heeft in het jaarverslag 2015 onvoldoende inzicht gegeven in de voortgang en uitvoering van de werkzaamheden. In die periode was het bedrijfsvoeringssysteem onvoldoende toegesneden op het verstrekken van dit inzicht. Om dit te ondervangen heeft Zwolle besloten een nieuwe VTH-systeem in te voeren vanaf begin 2017. Zwolle heeft voor 2016 een tussentijdse oplossing ingevoerd om ervoor te zorgen dat het geven van inzicht in de voortgang en uitvoering van de werkzaamheden, in het jaarverslag 2016 sterk verbeterd. Met dit inzicht wordt het weer mogelijk een duidelijke evaluatie uit te voeren en het resultaat hiervan door te vertalen naar de programmering.		analyse van de risico's en - er is sprake van een consistent programma met voldoende operationele doelen, afwijkingen zijn begrijpelijk geformuleerd en - uitvoering en handhaving is in lijn met de gestelde doelen, ambitie en normen en - de gestelde doelen worden volledig verantwoord. <i>Intensiteit toezicht: laag</i> - Ambtelijk gesprek bevindingen beoordeling uitvoering en handhaving: 1 à 2 keer per jaar. - Dossieronderzoek: indien specifieke omstandigheden daar aanleiding toe geven (steekproef)
Wro	<i>Beoordeling</i> Zwolle scoort positief op de criteria van het domein Wro en krijgt daarom, net als in IBT-beeld 2016, de kleur groen voor IBT-domein Wro. <i>Omgevings- en structuurvisies</i> Onder een actuele structuurvisie verstaan wij een visie die, gelijk aan de planperiode van bestemmingsplannen, niet ouder is dan 10 jaar. Zwolle beschikt over meerdere structuurvisies en uitvoeringsprogramma's. De huidige structuurvisie 'Structuurplan Zwolle 2020' is vastgesteld op 16 juni 2008. De structuurvisie geeft voor het gehele grondgebied de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling en het te voeren ruimtelijke beleid		<u><i>Toezichtregime groen</i></u> <i>Vaststelling en actualisatie structuurvisies en bestemmingsplannen</i> - de gemeente heeft zowel de structuurvisies en de bestemmingsplannen op orde (voldoet aan de hiervoor genoemde beoordelingscriteria) en - gelijktijdig met de jaarrekening is het door de raad geziene jaarverslag uitvoering Wro

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	aan. Zwolle is in 2016 gestart met het opstellen van een nieuwe omgevingsvisie 'Mijn Zwolle van morgen'. Er is een plan van aanpak geschreven en er worden diverse bijeenkomsten georganiseerd met bewoners, organisaties en andere belanghebbenden. Met het opstellen van deze nieuwe omgevingsvisie wil Zwolle voorsorteren op de komende Omgevingswet. <u>Bestemmingsplannen</u> Alle ruimtelijke plannen zijn actueel of, zoals in het geval van Stadshagen II, in actualisatie. Zwolle geeft aan dat de procedures voor ruimtelijke plannen en afwijkingen van bestemmingsplannen doorlopen zijn conform de hiervoor geldende wettelijke procedures. <u>Doorwerking provinciaal belang en samenwerking</u> Zwolle heeft het provinciaal belang goed verwerkt in haar plannen en visies. Ook de samenwerking verloopt goed. Er heeft dit jaar geen opschaling plaatsgevonden via het Overijssels opschalingsmodel: ambtelijke opschaling via management naar bestuur. <u>Ruimtelijke kwaliteit</u> De bestemmingsplannen voor het buitengebied van Zwolle zijn allemaal vastgesteld. Bij de opstelling van deze plannen is veel aandacht voor KGO (Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving). Ook bij afzonderlijke initiatieven heeft Zwolle doorgaans voldoende aandacht voor KGO. <u>Woningbouw</u> Zwolle heeft eind januari 2016 de Samenwerkingsovereenkomst Woonafspraken West-Overijssel 2016-2020 ondertekend. Hierin zijn afspraken gemaakt op de volgende 5 thema's: (A) doelgroepen, (B) wonen en zorg, (C) stedelijke vernieuwing, (D) bestaande voorraad en (E) programmeren en zuinig ruimtegebruik. Verder is in regionaal verband bepaald hoe de woningafspraken worden vormgegeven, welk prognosemodel gehanteerd wordt en hoe eventuele overprogrammering kan worden teruggebracht. Zwolle kan zich vinden in het uitgangspunt om te programmeren tot maximaal 100% van de behoefte. Op basis van het prognosemodel in de Samenwerkingsovereenkomst blijft Zwolle ruim onder de 100% harde plancapaciteit. De regionale woningbouwprogrammering, de bijlage van de Samenwerkingsovereenkomst Woonafspraken West-Overijssel, wordt in het voorjaar van 2017 geactualiseerd. <u>Natuur en landschap</u> De waarden van het Nationaal Landschap IJsseldelta worden beschermd via het bestemmingsplan Buitengebied. Zwolle heeft een Natura 2000-(uitwerkings-)gebied binnen haar gemeentegrenzen: Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht. De provincie is, in goede afstemming met Zwolle, bezig met het voorbereiden van maatregelen die		<i>taken aan GS gestuurd.</i> <i>Inzicht in nalevingstoezicht</i> - 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. <i>Intensiteit toezicht: laag</i> - 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.

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	nodig zijn in het kader van de Natura 2000-doelstellingen. <u>Werklocaties</u> Zwolle heeft een kadernota 'Bedrijventerreinen 2009' en heeft de herstructurering op orde. Zwolle is ook bezig met de aanpak van leegstand van kantoren en steekt veel energie in de aanpak van leegstand in het algemeen. In 2016 is het proces gestart om te komen tot nieuwe afspraken over werklocaties tussen de Overijsselse gemeenten en de provincie. <u>Detailhandel</u> Zwolle heeft een kadernota Detailhandel (2012). <u>Water en grondwaterbeschermingsgebied</u> Zwolle ligt binnen de IJssel-Vechtdelta. Zij houdt bij nieuwe projecten rekening met de waterveiligheid. De gemeenteraad heeft in maart 2015 de Wateragenda 'Zwolle Stroomt!' vastgesteld. Daarin zijn de uitgangspunten benoemd om Zwolle tegen het water te beschermen. De gemeente heeft het grondwaterbeschermingsgebied 'Engelse Werk' binnen haar grenzen.		
Archief	In april 2016 heeft de gemeentelijk archiefinspecteur een KPI-rapportage uitgebracht, die in juni met plan van aanpak is aangeboden aan B&W. Het handboek kwaliteitszorg zal in het eerste kwartaal gereed komen. De bewaarstrategie is besproken met de partners van ONS (Shared Service Centrum van Zwolle, Kampen en de provincie Overijssel) en ook in het kader van het informatiebeveiligingsbeleid. De bewaarstrategie wordt aangepast en vastgesteld in het eerste kwartaal. Archiefachterstanden dynamisch en semi statisch archief: de V-stukken over de periode 2013-2016 zijn afgevoerd en vernietigd. De gemeente (DIV) werkt samen met de gemeentelijk archiefinspecteur van HCO aan het bewerkingsplan van de over te dragen dossiers. In januari wordt een Plan van Aanpak vastgesteld met een planning voor de komende jaren. Indien nodig zal extra capaciteit worden ingehuurd. De rol van DIV in de digitale wereld is in onderzoek; er is samenhang met het handboek kwaliteitszorg. Digitaliseringsplan juni 2016: de milieu- en bodemdossiers zijn geschoond en gedigitaliseerd. In het eerste kwartaal wordt begonnen met de overgebrachte bouwdoossiers; daarnaast worden de bouwdoossiers vanaf 1980 geschoond. Het scannen van deze dossiers is vanaf het derde kwartaal 2017 ingepland. Ook het digitaliseren van de dossiers huisnummers en gebruiksvergunningen vindt in 2017 plaats. Het plan voor de uitfasering van het eigen DMS ZiZo en de implementatie van het zaakgericht werken is vrijwel gereed. Voor de uitvoering van het digitaliseringsplan is komende jaren extra personele inzet nodig. Gestreefd werd naar inhuur van 3 fte, maar daarvan is wegens financiële consequenties vanaf het 4^e kwartaal 2016 circa 1,5 fte gerealiseerd. De pilot overbrenging audiovisuele (raads)verslagen en besluitvormingsstukken naar		<u>Toezichtregime groen</u> <i>Zorg voor en beheer van archief op orde</i> <i>Intensiteit toezicht: laag</i> - o Frequentie algemeen inspectiebezoek: eens per 2 a 3 jaar - o Informatie-uitvraag: algemene vragenlijst archiefinspectie eens per jaar (of verslaglegging via KPI's) - o Horizontale verslaglegging: jaarlijks.

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	het e-Depot van het HCO is gestart onder de vlag van Archief2020. De resultaten zijn slechts deels bruikbaar. De pilot levert geen oplossingen voor de praktische problemen rond leveranciers en niet-gekoppelde systemen. Wel is inzicht ontstaan in mogelijke oplossingsrichtingen en eisen te stellen aan leveranciers (verder onderzoek in 2017). Er is een relatie met koppelingen met BABs, de pilot e-Depot en websitearchivering. Vervanging: er zijn sinds de invoering van het vervangingsbesluit per 1 januari 2015 nog geen archiefdocumenten vernietigd. Dit heeft te maken met aanpassing van werkwijze van vakafdelingen. Het vervangingsbesluit zal worden aangevuld in verband met de nieuwe selectielijst 2017 en voor gescande oude archieven. Het nieuwe besluit kan op korte termijn in B&W worden gebracht. De nieuwe Archiefverordening en het Besluit Informatiebeheer zijn vastgesteld in november, evenals het autorisatiebeleid en de SIO-notitie. Informatiebeveiliging krijgt de nodige aandacht, waarbij wordt samengewerkt met informatie- en archiefbeheer. De RMA-functionaliteit krijgt binnenkort nadere aandacht; evenals de nieuwe back-up strategie. Dit zijn beide werkzaamheden die liggen op het werkterrein van de op 1 november aangestelde recordmanager.		
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 2017. De gemeente Zwolle heeft niet kunnen voldoen aan de taakstelling van de tweede helft van 2016. De achterstand is ontstaan doordat het COA onvoldoende koppelingen heeft gemaakt tussen statushouders en de gemeente Zwolle. Daarom ligt de oorzaak van de achterstand buiten de macht van de gemeente. Om die reden krijgt Zwolle de kleur groen voor IBT-domein Huisvesting statushouders.		<u>Toezichtregime groen</u> <i>Tijdig gehuisvest</i> - o Voldaan aan de wettelijke taakstelling, of - o Voor de eerste keer niet voldaan aan de wettelijke taakstelling, ten opzichte van de voorgaande taakstellingsperiode <i>Intensiteit toezicht: laag</i> - o Maandelijks monitoren voortgang. - o Indien nodig, ambtelijk overleg waarbij informatie wordt opgevraagd en gevalideerd en afspraken worden gemaakt over inlopen achterstand.