Interbestuurlijk toezicht Zwolle 2018

Totaalbeeld Zwolle				
Financiën	Wabo	Wro	Archief	Huisvesting statushouders

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 groen. In 2017 en 2016 was het beeld ook groen.

Beeld voor het jaar 2018 – wat valt op?
Evenals voorgaande jaren presenteert Zwolle een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenramingen. De gemeente wil echter fors investeren in de stad. 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.

De gemeente Zwolle heeft het Wabo-beleid programmatisch opgezet. De risicoanalyse vergunningverlening is niet op orde. Het programma is financieel beperkt geborgd. De evaluatie van het beleid en het programma dient verder ontwikkeld te worden.

Zwolle beschikt over een actuele structuurvisie en over actuele bestemmingsplannen. Zwolle wil als kernstad op zoek naar de verbinding met de regio.

Het informatie- en archiefbeheer zijn goed op orde. De achterstanden in de vernietiging van fysieke dossiers zijn grotendeels weggewerkt. De werkdruk blijft, ondanks personeelsuitbreiding, een aandachtspunt.

De gemeente voldoet aan de taakstelling op het gebied van huisvesting statushouders.

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 of oranje toegekend. Bij financieel toezicht 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	*Beoordeling* De begroting 2018 is structureel en reëel in evenwicht. In de meerjarenramingen wordt voldoende aannemelijk gemaakt dat dit evenwicht behouden blijft. Er zijn bestuurlijk onderwerpen benoemd die het begrotingsbeeld bedreigen. *Context* Evenals voorgaande jaren presenteert Zwolle een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenramingen. De gemeente wil echter fors investeren in de stad. 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. Ook voorgaande jaren was de kleuring oranje. *Toelichting beoordeling* De begrotingspositie is positief beïnvloed doordat de gemeente een ingecalculeerde buffer ten behoeve van het sociaal domein (structureel € 5 mln.) heeft laten vrijvallen. Tegenover deze vrijval heeft de gemeente een behoedzaamheidsmarge opgenomen voor eventuele tegenvallers in het geval de geraamde transformatieopbrengsten in het sociaal domein niet in het verwachte tempo gehaald kunnen worden. De gemeente staat voor forse investeringen in het centrumgebied (binnenstad, aanloopstraten en Spoorzone). In totaal wordt € 201 miljoen geïnvesteerd, waarvan € 112 miljoen door de gemeente wordt geactiveerd. Investeringen van deze omvang kunnen gepaard gaan met forse risico's voor de financiële- en begrotingspositie. De incidentele bestedingsruimte is positief beïnvloed door een vrijval van getroffen verliesvoorzieningen ten behoeve van de grondexploitatie. Desondanks blijft de grondexploitatie risico's met zich mee brengen.		<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/begrotings wijzigingen. o Het zijn van sparringpartner. o Themaonderzoeken. o Onderzoek programmarekening met accountantsverslag. o Opvragen nota's deelonderwerpen financiële positie.
Wabo	*Algemeen* In het jaar 2017 is aan de gemeente Zwolle het groene kleurbeeld toegekend. Op basis van de uitgevoerde toetsing, zoals hieronder is weergegeven, is het kleurbeeld voor 2018 ook groen. *Beperkte toetsing* In 2018 heeft er een beperkte toetsing plaatsgevonden, omdat de gemeente Zwolle in de periode 2015-2017 aaneensluitend groen is beoordeeld. Bij beperkte toetsing zijn de volgende punten beoordeeld: - Tijdig vaststellen van uitvoeringsprogramma en jaarverslag; - Volledige toetsing op het onderdeel vergunningen; - Is de Landelijke Handhavingsstrategie en verordening kwaliteit VTH vastgesteld; - Is er actueel VTH-beleid; - Verwerking van de bespreekpunten die opgenomen zijn in het verslag van het IBT-		<u>*Toezichtregime groen*</u> *Inzicht in uitvoering en handhaving* 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 analyse van de risico's en o er is sprake van een

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	WABO overleg 2017. *Tijdigheid* Zwolle heeft het uitvoeringsprogramma 2018 tijdig vastgesteld voor 1 januari 2018, op 12 december 2017. Zwolle heeft het jaarverslag over de handhavingsuitvoering in 2016 tijdig vastgesteld vóór 1 april 2017, op 23 maart 2017 *Actueel en volledig VTH-beleid* De gemeente Zwolle heeft in het uitvoeringsprogramma 2018 aangegeven bezig te zijn met het opstellen van uniform VTH-beleid voor de taken die belegd zijn bij de OD. Hiervoor neemt de gemeente Zwolle deel aan de werkgroep binnen de OD. Voor de andere onderdelen is eveneens beleid in voorbereiding. Tot de vaststelling van het uniforme VTH-beleid, beschikt de gemeente Zwolle niet over actueel en volledige VTH-beleid. Dit ontbreekt voor zowel de OD-taken als de eigen taken. *Landelijke handhavingsstrategie en Kwaliteitsverordening* De gemeente Zwolle heeft de landelijke handhavingsstrategie vastgesteld De kwaliteitsverordening heeft de gemeente Zwolle vastgesteld op 19 december 2016. De kwaliteitsverordening is vastgesteld voor het Wabobrede takenpakket. In het uitvoeringsprogramma is niet duidelijk weergegeven op welke wijze er voldaan wordt aan de kwaliteitsverordening. De gemeente Zwolle geeft aan dat op onderdelen waarop niet direct aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan, Zwolle gaat omschrijven op welke wijze wij wel voor voldoende kwaliteitsborging zorgen. *Verwerking bespreekpunten IBT-Wabo verslag 2017* In het gespreksverslag van het IBT-Wabo overleg van 2017 zijn een aantal bespreekpunten opgenomen. De bespreekpunten zijn betrokken en verwerkt in het uitvoeringsprogramma 2018. *Risicoanalyse en prioriteitstelling* Zwolle gebruikt een risicoanalyse en maakt consequenties van de gemaakte keuzes onvoldoende inzichtelijk. Voor het onderdeel vergunningverlening milieu ontbreekt een risicoanalyse. *Voorgenomen activiteiten en middelen vergunningverlening* Zwolle heeft de uit te voeren activiteiten voor de taakuitvoering vergunningverlening duidelijk opgenomen in het uitvoeringsprogramma. De beleidsdoelen en indicatoren ontbreken. De benodigde en beschikbare capaciteit en middelen is inzichtelijk. Onduidelijk of de beschikbare middelen toereikend zijn voor de toenemende activiteiten. In het programma ontbreekt een vertaling van de verwachte aantallen naar benodigde en beschikbare capaciteit. Onduidelijk is of er voldoende financiële borging is voor het eventueel inhuren van extra capaciteit.		consistent programma met voldoende operationele doelen, afwijkingen zijn begrijpelijk geformuleerd en o uitvoering en handhaving is in lijn met de gestelde doelen, ambitie en normen en o de gestelde doelen worden volledig verantwoord. *Intensiteit toezicht: laag* o Ambtelijk gesprek bevindingen beoordeling uitvoering en handhaving: 1 à 2 keer per jaar. o Dossieronderzoek: indien specifieke omstandigheden daar aanleiding toe geven (steekproef)

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	Verantwoording gestelde doelen Zwolle geeft volledig inzicht in de uitvoering ten opzichte van de planning, inzicht in preventief en repressief toezicht.		
Wro	*Beoordeling* Zwolle scoort positief op de criteria van het domein Wro en krijgt daarom, net als vorig jaar, de kleur 'groen' voor IBT-domein Wro. *Omgevings- en structuurvisies* Zwolle beschikt over meerdere structuurvisies en uitvoeringsprogramma's. De huidige structuurvisie 'Structuurplan Zwolle 2020' is vastgesteld op 16 juni 2008. Deze structuurvisie geeft voor het gehele grondgebied de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling en het te voeren ruimtelijke beleid aan. *Onder een actuele structuurvisie verstaan wij een visie die, gelijk aan de planperiode van bestemmingsplannen, niet ouder is dan 10 jaar.* Zwolle maakt een nieuwe Omgevingsvisie en stelt deze in fasen op. In het eerste deel worden de belangrijkste opgaven voor de stad en de topambities beschreven, met de focus op 2030. De ambities zijn geformuleerd op basis van een studie naar trends en ontwikkelingen voor de stad, en gesprekken die de gemeente met partners en inwoners heeft gevoerd. Dit eerste deel is inmiddels vastgesteld. Zwolle wil als kernstad op zoek naar de verbinding met de regio. Naast dit thema wil Zwolle zich ook inzetten voor goede, slimme en efficiënte verbindingen tussen de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet. *Bestemmingsplannen* Zwolle beschikt over actuele bestemmingsplannen voor haar gehele grondgebied, waarin rekening is gehouden met de provinciale belangen. En blijft bezig met bestemmingsplannen te actualiseren, die thans nog niet digitaal zijn, want vastgesteld in de periode tussen 2008 en 2010. *Toezicht en handhaving* Zwolle heeft een actueel uitvoeringsprogramma voor toezicht en handhaving, en heeft de capaciteit inzichtelijk gemaakt. De gemeente heeft voldoende capaciteit om uitvoering te geven aan toezicht en handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening. *Doorwerking provinciaal belang en samenwerking* 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, met veel aandacht voor KGO (Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving). Ook bij afzonderlijke initiatieven heeft		<u>*Toezichtregime groen*</u> *Vaststelling en actualisatie structuurvisies en bestemmingsplannen* o de gemeente heeft zowel de structuurvisies en de bestemmingsplannen op orde (voldoet aan de hiervoor genoemde beoordelingscriteria) en o gelijktijdig *met de jaarrekening is het door de raad geziene jaarverslag uitvoering Wro taken aan GS gestuurd.* *Inzicht in nalevingstoezicht* 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. *Intensiteit toezicht: laag* 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
	Zwolle doorgaans voldoende aandacht voor KGO. <u>Woningbouw</u> De Regionale Woningbouw Programmering, de bijlage van de Samenwerkingsovereenkomst Wonen West-Overijssel van 2016, is in het voorjaar van 2017 geactualiseerd. Zwolle zet in op kwalitatief programmeren om maximaal in te spelen op de behoefte, en wil verantwoord de volgende stap te zetten naar verstedelijking. Binnenkort zet Zwolle verdere stappen in de uitwerking daarvan naar een ontwikkelstrategie woningbouw. Ook zet Zwolle vol in op binnenstedelijke transformatie- en inbreidingsmogelijkheden. In 2017 is met marktpartijen, woningcorporaties, (particuliere) initiatiefnemers en huurders/ bewonersorganisaties gewerkt aan de totstandkoming van de Woonvisie 2017-2027. Hierin zijn de belangrijkste ambities, woonopgaven en bijbehorende acties voor de komende 10 jaar beschreven. Daarmee moet de verdere groei van Zwolle toekomstbestendig en verantwoord gefaciliteerd worden. <u>Werklocaties West-Overijssel</u> Op 20 september 2017 hebben alle gemeenten in West-Overijssel en de provincie afspraken ondertekend over werklocaties. Het betreft afspraken over de programmering en over de balans in vraag en aanbod per 1 juli 2020. De balans is gebaseerd op de prognose van de behoefte voor de komende 10 jaar bij een versneld economisch scenario. In Zwolle is sprake van overprogrammering. Het aanbod is groter dan vraag voor de komende 10 jaar. Zwolle verkent de mogelijkheden om een zacht plan in procedure te brengen voor de verplaatsing of nieuwvestiging van een bedrijf. Voor het terugbrengen van de overprogrammering stelt Zwolle een Plan van Aanpak op. <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 nodig zijn in het kader van de Natura 2000-doelstellingen. <u>Detailhandel</u> Zwolle heeft op 18 september 2017 haar beleidskader detailhandel 'TopWinkelstad Zwolle 2012-2020' geactualiseerd. Dit document is tevens input voor de nieuwe Omgevingsvisie. Zwolle heeft, net als de overige Overijsselse gemeenten, een RetailDeal afgesloten met het Rijk. Ook is Zwolle is aangehaakt bij de Stadsbeweging en er is een stadsarrangement afgesloten.		

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	<u>Water en grondwaterbeschermingsgebied</u> Zwolle ligt binnen de IJssel-Vechtdelta. Zij houdt bij nieuwe projecten rekening met de waterveiligheid. Zwolle heeft grondwaterbeschermingsgebied 'Engelse Werk' binnen haar grenzen. <u>Cultuurhistorie</u> Zwolle is rijk aan cultuurhistorie en heeft een 'Cultuurnota Zwolle 2016-2020'.		
Archief	De gemeente Zwolle rapporteert dat achterstanden in de vernietiging van fysieke dossiers grotendeels zijn weggewerkt. Hierdoor ontstaat ruimte om dossiers niet langer bij (de gedoogde) locatie Harm Smeengekade onder te brengen. Deze locatie voldoet immers niet aan de eisen die gesteld worden aan een archiefruimte. Er zijn hier uitsluitend op termijn te vernietigen dossiers opgeslagen. Aangetaste archieven zijn gereinigd en met gammastralen behandeld tegen schimmel en papiervisjes. Het digitaliseren en toegankelijk maken van honderden meters archieven verloopt volgens plan. Tot 2020 is financiering hiervoor verzekerd. Het *Handboek Vervanging* is vastgesteld en een *Aanvullend Vervangingsbesluit* is genomen voor gescande post en enkele archiefseries. Via het programma *Digitalisering basisvoorziening* worden stappen gezet om het huidige postsysteem ZiZo uit te faseren en te vervangen door E-suite, Sharepoint en Corsa waarmee volledig digitaal gewerkt en gearchiveerd kan worden. Hierbij wordt toegewerkt naar aansluiting op het e-Depot van het HCO. In afwijking op wat eerder is gemeld, komt er geen aparte oplossing voor bestemmingsplannen. Deze worden geïntegreerd in Corsa. Nieuwe versies van de *Archiefverordening* en *Besluit Informatievoorziening* zijn vastgesteld door B&W en raad. Er is een kwaliteitssysteem (gebaseerd op PDCA-cyclus) en Auditwerkplan (toetsing volgens KIDO) opgesteld dat in 2018 gebruikt wordt voor het systematisch verbeteren van de kwaliteit van de documentaire informatievoorziening. Deze kan op onderdelen nog verbeterd worden. In Zwolle is gekozen voor het toepassen van een tweejaarlijkse hotspotmonitor. Er heeft personeelsuitbreiding plaatsgevonden; desondanks blijft de werkdruk aandachtspunt. Er komen nog steeds fysieke stukken binnen, waaronder soms grote hoeveelheden oude stukken. Ook is capaciteit nodig voor het anonimiseren van bouwdossiers, dat op dit moment nog niet geautomatiseerd kan worden vormgegeven. Tenslotte vragen de werkzaamheden rond het vormen en controleren van digitale dossiers veel aandacht.		<u>*Toezichtregime groen*</u> *Zorg voor en beheer van archief op orde* *Intensiteit toezicht: laag* ○ Frequentie algemeen inspectiebezoek: eens per 2 a 3 jaar ○ Informatie-uitvraag: algemene vragenlijst archiefinspectie eens per jaar (of verslaglegging via KPI's) ○ Horizontale verslaglegging: jaarlijks.

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
Huisvesting status-houders	De gemeente Zwolle heeft voldaan aan de taakstelling van de tweede helft van 2017. Om die reden krijgt Zwolle 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 2018.		*Toezichtregime groen* *Tijdig gehuisvest* o Voldaan aan de wettelijke taakstelling, of o Voor de eerste keer niet voldaan aan de wettelijke taakstelling, ten opzichte van de voorgaande taakstellingperiode *Intensiteit toezicht: laag* o Maandelijks monitoren voortgang. o Indien nodig, ambtelijk overleg waarbij informatie wordt opgevraagd en gevalideerd en afspraken worden gemaakt over inlopen achterstand.