

Totaalbeeld Interbestuurlijk Toezicht Zwolle 2025

Totaalbeeld 2025: Groen					
Financiën	Omgevingsrecht VTH (voorheen Wabo)	Omgevingsrecht (voorheen Wro)	Informatie- en archiefbeheer	Huisvesting statushouders	Erfgoed
Groen	Groen	Groen	Oranje	Oranje	Groen

Motivering totaalbeeld

Algemeen

Provinciaal toezicht is een wettelijke taak. In aansluiting op de veranderende maatschappij, wil de provincie deze taak samen met gemeenten zoveel mogelijk vanuit partnerschap oppakken. Dit is uitgangspunt van de herziene Overijsselse bestuursovereenkomst IBT (2022). Samen werken provincie en gemeente aan een goede kwaliteit van het openbaar bestuur, ieder vanuit haar eigen rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Beoordelingskader IBT

Basis voor de beoordeling is het geactualiseerde IBT beoordelingskader, dat na afstemming met de gemeenten, in december 2024 door Gedeputeerde Staten is vastgesteld. Aanpassingen waren nodig in verband met de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet. Zo wordt nu gesproken over het domein Omgevingsrecht VTH (voorheen Wabo) en het domein Omgevingsrecht (voorheen Wro). Het Overijsselse interbestuurlijk toezicht heeft betrekking op de domeinen Financiën, Omgevingsrecht VTH, Omgevingsrecht, Informatie- & archiefbeheer, Huisvesting statushouders en Erfgoed. Voor Financiën gaat het om provinciaal toezicht op de begroting, en voor de andere domeinen om provinciaal toezicht op de uitvoering van gemeentelijke medebewindstaken.

Totaalbeeld van de gemeente Zwolle: groen

De bevindingen op de afzonderlijke domeinen vormen input voor het voorliggende integrale totaalbeeld. Dit totaalbeeld is het gewogen gemiddelde van de genoemde zes domeinen. De kleur van het totaalbeeld is dit jaar groen. In 2023 en 2024 was het beeld eveneens groen. De kleuring heeft een signaalfunctie, en is niet bedoeld als 'goed' of 'fout'. Wanneer een domein oranje of rood kleurt, dan betekent dat dat de provincie risico's ziet waarop actie nodig is. Zoals afgesproken in de Bestuursovereenkomst IBT en het bijbehorende IBT-beoordelingskader gaat de provincie daarover in gesprek met de gemeente.

Beelden op de afzonderlijke domeinen

De domeinen Financiën, Omgevingsrecht VTH, Omgevingsrecht en Erfgoed kleuren groen. Voor deze domeinen geldt dat de gemeente voldoet aan de in het kader gestelde criteria.

De domeinen Informatie- en archiefbeheer en Huisvesting statushouders kleuren oranje. Voor het domein Informatie- en archiefbeheer geldt dat de informatiehuishouding van de gemeente Zwolle deels op orde is. Er zijn meerdere aandachtspunten vastgesteld. Op basis van het toetsingskader blijft de kleur daarom oranje.

Op het domein Huisvesting statushouders heeft de gemeente niet voldaan aan de wettelijke taakstelling voor de tweede helft van 2024. Op 1 oktober was er vanuit het COA geen tekort aan koppelingen. Dit maakt dat het kleurbeeld voor 2024 oranje is. De gemeente verdient een compliment voor de getoonde inzet in de afgelopen periode. De gemeente heeft in de afgelopen periode (2024-II) maar liefst 42% van haar achterstand ingehaald. Ondanks het niet behalen van de volledige taakstelling is dit een mooi resultaat.

Voor de oranje domeinen geldt dat de provincie, zoals hiervoor is aangegeven, het inhoudelijke gesprek wil voeren met de gemeente over de gesignaleerde risico's.

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
Financiën	Beoordeling Uw begroting 2025 is structureel en reëel in evenwicht. Dat is een voorwaarde voor het reguliere (repressieve) toezicht. Daarnaast bent u erin geslaagd om een structureel en reëel sluitende meerjarenraming op te stellen. Er is geen sprake van bestuurlijk relevante onderwerpen die de financiële positie substantieel nadelig kunnen beïnvloeden. Het bovenstaande heeft erin geresulteerd dat de kleuring in het IBT-beeld voor het domein financiën groen is. Context De IBT-kleur voor het jaar 2024 voor Zwolle was groen. Zwolle is er bij het opstellen van de begroting 2025-2028 in geslaagd, een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenraming te presenteren. De IBT-kleur blijft daarom groen. Zwolle is een ambitieuze gemeente, zij spaart door middel van haar strategische investeringsagenda voor grote investeringen. Om alle ambities in de toekomst te realiseren, zal Zwolle keuzes moeten maken. Zij is daarom het traject van Inzicht naar Focus gestart om budgetruimte te creëren. Niet alles kan en niet alles kan tegelijk. De jaarrekening 2023 sluit met een positief saldo. De verwachting is dat de jaarrekening 2024 sluit met een positief saldo, de tweede beleidsrapportage 2024 is vastgesteld met een positief resultaat. Daarnaast heeft de gemeente Zwolle een voordeel op de grondexploitaties, dit al is toegevoegd aan de strategische investeringsagenda en de algemene concern reserve. De gemeente Zwolle heeft voldoende weerstandscapaciteit. Toelichting beoordeling Wij hebben geconstateerd dat: - Uw gemeente in staat is, ondanks de financiële druk, de financiële consequenties voor nieuw beleid (deels) mee te nemen in de raming van de begroting 2025 (en verdere jaren). Wij vinden het positief dat u blijft investeren in uw gemeente. - Uw gemeente via het traject van Inzicht naar Focus gestart is om budgetruimte te creëren voor de toekomstige investeringen in langjarige opgaven, basis op orde en ambities.	Groen	- Geraamde uitgaven en inkomsten structureel en reëel in evenwicht en, - Uit meerjarenbegroting is aannemelijk dat dit evenwicht wordt gecontinueerd en, - Er is, voor zover bekend, geen sprake van bestuurlijke relevante onderwerpen die de financiële positie substantieel nadelig kunnen beïnvloeden. Hierbij kan gedacht worden aan de jaarrekening, het weerstandsvermogen, de grondexploitatie of andere onderwerpen. Intensiteit toezicht: laag - Begroting vergt geen goedkeuring. - Regulier ambtelijk en bestuurlijk contact (≤ 2 x per jaar). - Monitoren begrotingswijzigingen. - Themaonderzoeken. - Onderzoek programmarekening met accountantsverslag. - Opvragen nota's deelonderwerpen financiële positie.
Omgevingsrecht VTH (voorheen Wabo)	Beoordeling 2025 Op basis van de uitgevoerde toetsing van IBT op het domein Omgevingsrecht VTH, de onderlinge samenhang van de documenten en de voortgangsgesprekken, is het kleurbeeld voor de gemeente Zwolle groen. Er zijn wel verbeterpunten waar de gemeente Zwolle het komende jaar aan kan werken. Verbeterpunten vorig jaar De gemeente is minimaal met de verbeterpunten uit het beeld 2024 aan de slag gegaan. Er zijn stappen gezet, maar grotendeels blijven de verbeterpunten ook voor 2025 gelden.	Groen	Inzicht in uitvoering en handhaving Sluitende beleids- en uitvoeringscyclus, die voldoet aan de beoordelingscriteria. Alle stappen van de cyclus zijn ingevuld. Intensiteit toezicht: laag Ambtelijk gesprek bevindingen beoordeling uitvoering en handhaving: 1 à 2 keer per jaar.

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	Beleidskader De gemeente Zwolle heeft in 2021 VTH-beleid voor de thuishaken vastgesteld. Zwolle geeft aan dit beleidsplan in 2025 te actualiseren. Het huidige beleid bevat doelen, strategieën en een probleemanalyse, maar is gestoeld op een verouderde risicoanalyse. Zwolle is gestart met het vullen van de nieuwe risicomodule en is voornemens om deze risicoanalyse samen vast te stellen met het VTH-beleid, en te betrekken bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma 2026. In het uitvoeringsprogramma 2025 is conceptbeleid opgenomen voor de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).Op basis van de ervaringen in 2024 en 2025 zal het conceptbeleid Wkb worden omgezet in definitief beleid. Het uniforme regionale VTH-beleid voor de taken belegd bij de Omgevingsdienst IJsselland is in 2024 door Zwolle vastgesteld. In dit beleidsplan zijn onder andere een probleem analyse, strategieën en doelen opgenomen. Er is nog nadere uitwerking nodig voor een aantal van de gestelde doelen, zodat duidelijk is wanneer die doelen zijn gehaald. Voor de toezichtstaken wordt (gedeeltelijk) gebruik gemaakt van het dynamisch risico prioriterings-instrument (RPI). Het blijft echter onduidelijk hoe de RPI precies wordt ingezet, hoe de risico inschattingen worden bepaald en welke prioriteiten daaruit volgen. Uitvoeringsprogramma Het uitvoeringsprogramma 2025 voor de thuishaken is tijdig vastgesteld. In het uitvoeringsprogramma is aangegeven welke activiteiten de gemeente wil gaan uitvoeren om de gestelde doelen te behalen. Dit is duidelijk in productbladen weergegeven waarbij ook de resultaten van voorgaande jaren zijn meegenomen. Er ontbreekt inzicht in de wijze waarop er gewerkt gaat worden aan de realisatie van de kwaliteitsdoelen. In het uitvoeringsprogramma geeft Zwolle aan dat er voldoende capaciteit is om de werkzaamheden uit te voeren. Het uitvoeringsprogramma 2025 voor de taken belegd bij de Omgevingsdienst IJsselland is tijdig vastgesteld. In het uitvoeringsprogramma is aangegeven welke activiteiten voor Zwolle worden uitgevoerd. Uit het uitvoeringsprogramma blijkt nog onvoldoende of er voor Zwolle actualisatietoetsen of actualisaties van vergunningen zijn gepland bij de Omgevingsdienst IJsselland. In het uitvoeringsprogramma zijn de meeste doelen uit het uit het regionale VTH-beleid overgenomen en is aangegeven hoe hier aan wordt gewerkt. Rapportage en evaluatie Het jaarverslag 2024 voor de thuishaken is gelijktijdig vastgesteld met het uitvoerings-programma 2025. In het jaarverslag geeft de gemeente inzicht in de uitgevoerde activiteiten en de realisatie van de gestelde beleidsdoelen. Wel ontbreekt het inzicht in de realisatie van de		Dossieronderzoek: indien specifieke omstandigheden daar aanleiding toe geven (steekproef)

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	kwaliteitsdoelen. In het jaarverslag gaat de gemeente Zwolle in op het voldoen aan de kritieke massa zoals beschreven in de kwaliteitscriteria, maar dit inzicht hierin is beperkt en niet actueel. Het jaarverslag 2023 over de taken belegd bij de Omgevingsdienst IJsselland is tijdig vastgesteld. Het jaarverslag geeft inzicht in de uitgevoerde activiteiten. Uit het jaarverslag blijkt dat er voor Zwolle geen actualisatietoetsen of actualisaties van vergunningen zijn uitgevoerd door de Omgevingsdienst IJsselland. Het jaarverslag geeft geen inzicht in de realisatie van de voorgenomen doelen. Verbeterpunten Voor 2025 heeft de gemeente Zwolle de volgende verbeterpunten: 1. Actualiseer in 2025 het VTH-beleid voor de thuishaken. 2. Ga verder met het vullen van de risicomodule voor de thuishaken en betrek deze bij het actualiseren van het beleid en het uitvoeringsprogramma 2026. 3. Geef in het uitvoeringsprogramma 2026 inzicht in de wijze waarop er wordt gewerkt aan de realisatie van de kwaliteitsdoelen 4. Geef in het jaarverslag 2025 inzicht in de realisatie van de kwaliteitsdoelen. 5. Geef zoals voorgenomen inzicht in hoe voldaan wordt aan de kritieke massa uit de kwaliteitscriteria. 6. Zorg voor verdere ontwikkeling van indicatoren en streefwaarden voor de gestelde doelen in het uniforme regionale VTH-beleid voor de taken bij de Omgevings dienst. 7. Geef in 2025 beter inzicht in de werking van het dynamisch risico prioriteringsinstrument (RPI) en de daarbij horende risico-inschattingen, zodat inzichtelijk is hoe deze de toezichtstaken sturen. 8. Zorg voor een actualiteitstoets van de relevante vergunningen die bij de Omgevingsdienst zijn belegd en actualiseer deze indien nodig volgens de wettelijk vastgestelde termijnen. 9. Geef in het jaarverslag 2024 over de taken belegd bij de Omgevingsdienst inzicht in de realisatie van de gestelde doelen.		
Omgevingsrecht (voorheen Wro)	De gemeente Zwolle heeft in 2021 haar nieuwe omgevingsvisie 'Ons Zwolle van morgen' vastgesteld. Momenteel werkt de gemeente aan een aanvulling op deze omgevingsvisie. Vaststelling van deze aanvulling vindt naar verwachting in 2025 plaats. Op basis van uitgewerkte processen en handboeken is de gemeente in staat om TAM-IMRO-plannen te maken en wordt daarnaast gewerkt aan het opstellen van het gemeentebrede omgevingsplan	Groen	De gemeente heeft de omgevingsvisie en haar werkzaamheden richting een omgevingsplan op orde (voldoet aan de hiervoor genoemde beoordelingscriteria).

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
Informatie- en archiefbeheer	Algemeen Het beeld van Zwolle is gebaseerd op het <i>Bevindingenverslag 2024 Archief- en informatiebeheer gemeente Zwolle</i> (dd 27-11-2024, ontvangen 10 december 2024) van de gemeentearchivaris en de bevindingen van het inspectie/verificatiebezoek op 16 mei 2024. Hiermee voldoet Zwolle aan de gemaakte informatie-afspraken in het kader van het IBT. Oordeel De informatiehuishouding van de gemeente Zwolle is deels op orde. Er zijn meerdere aandachtspunten vastgesteld. Op basis van het toetsingskader blijft de kleur daarom oranje. Bevindingen gemeentearchivaris De gemeentearchivaris stelt vast dat van de acht toetsindicatoren er vier nagenoeg op orde zijn, drie deels en één niet. Er ontbreekt een intern kwaliteitszorgsysteem overeenkomstig artikel 16 van de Archiefregeling. Ook zijn problemen geconstateerd ten aanzien van het wegwerken van achterstanden in de digitale archiefvorming. Er is voor gekozen dit voorlopig ook niet aan te pakken, waardoor de gemeente verhoogd risico loopt op informatieverlies. Met het aantrekken van twee informatie-adviseurs is een begin gemaakt voor het in kaart brengen van alle werkprocessen en vakapplicaties, om beter zicht te krijgen op het benodigde informatiebeheer. Verbonden partijen Onderzoek naar de naleving van de Archiefwet door verbonden partijen van de gemeente is afgerond. Het beeld verschilt sterk per partij en vraagt in enkele gevallen ook ambtelijke (beheers)inzet van Zwolle, omdat Zwolle ook bestuurlijk verantwoordelijk is voor deze partijen. Overgebracht archief De achterstallige overbrenging van archief 1990-1999 (320 m1) is nagenoeg afgerond en zal in 2025 formeel overgebracht zijn. Vanwege deze status is in overleg met de toezichthouder besloten om geen uitstel van overbrenging meer aan te vragen. Er resteren nog enkele 'restarchieven' uit de periode 1835-1989 (100 m1) die nog nabewerkt moeten worden voordat ze kunnen worden overgebracht. Het informatiebeheer in Youforce is in onderzoek, omdat niet alle vernietigingstermijnen overeenkomen met de termijnen uit de selectielijst. Een oplossing wordt gezocht in samenwerking met andere zorgdragers binnen SSC-ONS die ook tegen dit vraagstuk zijn aangelopen. e-depot Zwolle onderzoekt de mogelijkheden voor een datalake met beheertools als alternatief voor een 'klassieke' e-depotvoorziening. Bewaren bij de bron op basis van Common Ground is hierbij de inzet. Momenteel voldoen de beheertools in vakapplicaties niet aan basiseisen van de Archiefwet en ISO 16175:2020 waardoor de	Oranje	Zorg voor en beheer van archief op enkele (niet zwaar wegende) aspecten niet op orde <i>Intensiteit toezicht</i>: gemiddeld Frequentie algemeen inspectie bezoek: eens per jaar (met nadruk op benoemde risico's/thema's). Jaarlijks door zorgdrager vastgestelde horizontale verslaglegging via KPI's of vergelijkbaar, ontvangen door gedeputeerde staten. Criterium voor wel/niet zwaar wegend is of sprake is van wel/geen taakverwaarlozing zoals opgenomen in de model KPIrapportage.

Domein	Beoordeling en onderbouwing door GS	Beeld	Toezichtregime
	informatie nog niet voldoet aan eisen voor permanente bewaring. Aandachtspunten voor 2025 (gelijk aan 2024) - Kwaliteitssysteem ex art 16 Archiefregeling - Zicht krijgen op archiefwaardige informatie in vak-/ procesapplicaties - Informatiebeheer in Microsoft 365		
Huisvesting statushouders	Ieder half jaar krijgen gemeenten per 1 januari en 1 juli door het Rijk een taakstelling opgelegd voor het huisvesten van statushouders. De beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van de realisatiecijfers op peildatum 1 januari 2025 en aanvullende informatie verstrekt door de gemeente. Beoordeling: De gemeente Zwolle heeft niet voldaan aan de wettelijke taakstelling voor de tweede helft van 2024. Op 1 oktober was er vanuit het COA geen tekort aan koppelingen. Dit maakt dat het kleurbeeld voor 2024 oranje is. Aandachtspunt: Gemeente Zwolle verdient een compliment voor de getoonde inzet in de afgelopen periode. De gemeente heeft in de afgelopen periode (2024-II) maar liefst 42% van hun achterstand ingehaald; van 72 naar 42 personen. Ondanks het niet behalen van de volledige taakstelling is dit een mooi resultaat.	Oranje	Niet voldaan aan de wettelijke taakstelling, of de achterstand uit vorige periode(n) is niet volledig weggewerkt. <i>Intensiteit toezicht: gemiddeld</i> 1. Voortgang tweewekelijks monitoren. 2. Gemeente ontvangt een brief waarin acties en termijnen worden gesteld om de achterstand in te lopen. 3. Gemeente stelt in overleg met corporatie(s), regie voerder COA en de provincie een plan van aanpak huisvesting statushouders op, over het inlopen van de achterstanden (naast de taakstelling). 4. Elke 3 maanden is er ambtelijk overleg tussen gemeente en provincie over de voortgang. Indien na 3 maanden (halverwege de taakstelling periode) de verwachting is dat de gemeente de achterstand niet gaat inlopen, kan dit aanleiding zijn voor bestuurlijk overleg.
Erfgoed	De Gemeente Zwolle heeft een erfgoedverordening uit 2024. De adviescommissie heeft in totaal 53 adviezen uitgebracht. Er is niet van de adviezen afgeweken. Het VTH proces is zorgvuldig ingericht, waarbij monumenten een hoge prioriteit krijgen en bij dreigende schade direct wordt opgetreden. In de Omgevingsvisie heeft Erfgoed een uitdrukkelijke plaats. Dit vertaalt zich o.a. in het vroegtijdig maken van cultuurhistorische analyses. Ook zijn archeologische en cultuurhistorische waarden met dubbelbestemmingen in het omgevingsplan opgenomen.	Groen	Voldaan aan eisen Erfgoedwet: • het hebben van een actuele gemeentelijke erfgoedverordening; • het hebben van een onafhankelijke en deskundige gemeentelijke erfgoedcommissie; • deskundige uitvoering van vergunningverlening en handhaving ten behoeve van het aanbrengen van wijzigingen aan rijksmonumenten; • nieuwe bestemmingsplannen conform de Erfgoedwet. <i>Intensiteit toezicht: laag</i> • Ambtelijk gesprek bevindingen beoordeling uitvoering en handhaving: maximaal 1 keer per jaar. • Dossieronderzoek: indien specifieke omstandigheden daar aanleiding toe geven (steekproef).

