Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Deloitte.



Boardletter 2025

Gemeente Zwolle, 13 januari 2026

MAKING AN IMPACT THAT MATTERS since 1845

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Deloitte.

Deloitte Accountants B.V.
Meander 551
6825 MD Arnhem
Postbus 30265
6803 AG Arnhem
Nederland

Tel: 088 288 2888
www.deloitte.nl

Aan het college van burgemeester en wethouders van gemeente Zwolle
Postbus 10007
8000 GA ZWOLLE

Onderwerp
Boardletter 2025

Datum
13 januari 2026

Ons kenmerk
2601EC31DF/CP

Geacht college,

Hierbij brengen wij verslag uit van de bevindingen naar aanleiding van de recentelijk uitgevoerde interim-controle. De aanpak en de aandachtspunten van onze tussentijdse controle, die wij hebben uitgevoerd in opmaat naar de controle van de jaarrekening 2025 van gemeente Zwolle, zijn vastgelegd in ons auditplan 2025.

Wij benadrukken dat de interim-controle er primair op is gericht de interne-beheersingsmaatregelen in uw organisatie te beoordelen en te toetsen, als basis om te komen tot een oordeel over de betrouwbaarheid van de in de jaarrekening 2025 opgenomen informatie. Het voorgaande impliceert dat onze werkzaamheden niet de hele interne beheersingsomgeving van de gemeente Zwolle omvatten. Tevens heeft de interim-controle als doel eventuele aandachtspunten voor de jaarrekening 2025 te signaleren en onder uw aandacht te brengen.

Wij merken op dat deze boardletter is opgesteld ten behoeve van het college en de auditcommissie van gemeente Zwolle en niet zonder onze toestemming aan derden mag worden verstrekt. De inhoud van deze boardletter hebben wij afgestemd met de portefeuillehouder financiën, de ad interim-directeur bedrijfsvoering en de concerncontroller. Wij hebben onze bevindingen toegelicht in de vergadering van de auditcommissie op 16 december 2025.

Ten tijde van de bespreking van deze boardletter hebben wij kennis genomen van de brief over de voorlopige rapportage derde lijn van november 2025. Hierin is een bevinding opgenomen ten aanzien van het niet uitvoeren van risicogerichte steekproeven op de prestatielevering. Wij zijn nog met de organisatie in overleg over de achtergrond van deze bevinding en mogelijke gevolgen voor de controle van de jaarrekening 2025.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn en danken u en uw medewerkers voor de plezierige samenwerking tijdens de interim-controle en bij de totstandkoming van deze boardletter.

Met vriendelijke groet,

Deloitte Accountants B.V.

drs. V.V. Jongbloed RA

Op alle opdrachten verricht door Deloitte, behoudens M&A Diensten, zijn de Algemene Voorwaarden Dienstverlening Deloitte Nederland, januari 2020 gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel van toepassing. Deloitte Accountants B.V. is ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel onder nummer 24362853. Deloitte Accountants B.V. is een zogenoemde affiliate van Deloitte NSE LLP en maakt onderdeel uit van het internationale netwerk van Deloitte Touche Tohmatsu Limited.

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Inhoudsopgave

Kernboodschap interim-controle 4

Interne beheersingsomgeving 6

Speerpunten auditcommissie 13

Overige aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2025 17

Bijlage 19

Contact
Wij beantwoorden graag uw vragen over deze boardletter:



Vanessa Jongbloed
Director
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 06 2025 2002
vjongbloed@deloitte.nl



Len Brandts
Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 06 1039 1192
lbrandts@deloitte.nl



Mehmet Bahceci
Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 06 5005 5402
mbahceci@deloitte.nl



Rein-Aart van Vugt
Advisory Partner
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 088 288 1108
rvanvugt@deloitte.nl

© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Kernboodschap interim-controle



© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Kernboodschap interim-controle

De basis voor onze controle is het auditplan 2025 dat wij op 9 september met de auditcommissie hebben besproken. De bevindingen, waarnemingen en aanbevelingen in onze boardletter beogen het management en het college te ondersteunen in het proces van het voortdurend verbeteren van de interne beheersingsomgeving en de interne risicobeheersing. Wij hebben ons primair gericht op de maatregelen voor zover relevant voor de controle van de jaarrekening 2025. Hierbij concluderen wij dat Zwolle de interne beheersing voldoende op orde heeft om zich te kunnen focussen op de uitdagingen waarvoor de stad staat.

Onderwerp	Boodschap
Overall beeld interim-controle	Gemeente Zwolle heeft in de afgelopen jaren stappen gezet voor het versterken van de interne beheersing en het optimaliseren van haar derde lijn controle. Dit vertaalt zich in een positieve constatering dat de gemeente in control is en de basis op orde heeft om de verschillende uitdagingen aan te gaan die de stad voor haar heeft liggen. De belangrijkste uitdagingen voor de stad zoals opgenomen in de begroting liggen op het gebied van de hervorming van het Sociaal Domein, de woningbouwopgave met de uitdagingen van de binnenstedelijke realisatie hiervan en de energietransitie. Daarnaast is de financiële organisatie druk bezig met de implementatie van het nieuwe financiële systeem wat de druk op de ambtelijke organisatie vergroot. *Realistiekracht* De investeringsambities van Zwolle zijn de afgelopen jaren fors toegenomen, terwijl de jaarlijkse realisatie niet evenredig is meegegroeid. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging van het ambitieniveau, mede gezien de druk op de markt en het absorptievermogen van de stad. Wij adviseren te onderzoeken in hoeverre de (markt)capaciteit kan worden vergroot en of 'planningsoptimisme' binnen de organisatie een rol speelt en op basis hiervan een prioriteringskader te ontwikkelen dat projecten beoordeelt op strategische meerwaarde, uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid. Wij constateren dat de gemeente in 2025 al een traject heeft opgezet voor de her-prioritering van de investeringsopgave en moedigen aan dit traject verder voort te zetten, zodat de gemeente grip houdt op zowel de omvang als de realisatie van haar ambities. *Grondexploitaties en het effect van de adaptieve ontwikkelstrategie mobiliteitshubs* Belangrijke ontwikkelingen zoals woningbouw, klimaattransitie en marktontwikkelingen hebben directe impact op de grondexploitaties van gemeente Zwolle. Voor 2025 staan actualisaties van de civiele ramingen, de Adaptieve Ontwikkelstrategie Mobiliteitshubs en de Nota Grondbeleid centraal. Deze elementen zijn van invloed op de grondexploitatieprojecten zoals Noordereiland en de Nieuwe Veemarkt. Wij volgen deze trajecten nauwgezet en beoordelen in onze controle de uitgangspunten, waarderingen en eventuele risico's. Onze bevindingen rapporteren wij in het accountantsverslag bij de jaarrekening 2025. *Ontwikkelingen op gebied van Sociaal Domein* De stad Zwolle blijft groeien en daarnaast is ook een toenemende vergrijzing van de bevolking zichtbaar. Daarnaast ziet Zwolle diverse andere uitdagingen op gebied van het sociaal domein, zoals de trend van individualisering, het meer zelfstandig wonen en de grillige economie en arbeidsmarkt. Dit zijn ontwikkelingen die in lijn liggen met de landelijke trend. Het is goed te zien dat gemeente Zwolle zich bewust is van de risico's en nu inspeelt op de uitdagingen die in de toekomst liggen. Zo onderzoek uw gemeente de financieringsstructuur van de thuiszorg om deze toekomstbestendig te maken en zet gemeente Zwolle zich nog steeds actief in op het verder vormgeven van preventieve zorg met de sociale wijkteams. Deze sociale wijkteams worden steeds verder versterkt om de kwaliteit van zorg te waarborgen en een goede basis te vormen voor de toekomstige uitdagingen. De gemeente zet de datagedreven aanpak om de financiën binnen het sociaal domein te beheersen voort. Middels financiële dashboards kan uw gemeente tijdig reageren op afwijkingen ten opzichte van de begrote lasten binnen het sociale domein. Echter zien wij ook nog diverse kansen op het gebied van data-analyse, zoals het operationeel sturen op de zorgtrajecten en het monitoren van de financiële gezondheid van zorginstellingen. De landelijke tendens dat de financiële druk op de zorginstellingen toeneemt is nog steeds aanwezig. Met deze financiële druk en de landelijke ervaringen op het gebied van zorgfraude is het raadzaam actief de zorgpartijen te monitoren aan de hand van financiële prestaties en frauduleuze kenmerken.

© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Interne beheersingsomgeving

Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle



© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Interne beheersingsomgeving

Onderwerp	Boodschap
Ontwikkeling financiële beheersing | Sociaal domein	*Landelijke ontwikkeling* Vanwege de toenemende omvang van de bestedingen hebben wij aandacht besteed aan de ontwikkelingen binnen de Jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (hierna: het sociaal domein). De financiële positie van zorgaanbieders staat al geruime tijd onder druk door een toenemende zorgvraag, zwaardere zorgzwaarte en hogere loonkosten. Dit zorgt voor zowel zorgaanbieders als gemeenten voor uitdagingen ten aanzien van zowel de kwaliteit als de betaalbaarheid van de zorg. Bij een stijgende zorgvraag of financiële krapte kloppen zorgaanbieders mogelijk toch bij de gemeente aan. In die gevallen verkeert de gemeente vaak in een moeilijke onderhandelingspositie vanwege de grote afhankelijkheid van de zorgaanbieders. *Uitdagingen Jeugdzorg* Zwolle geeft invulling aan de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 door in te zetten op preventieve maatregelen en interventies tot besparingen in de Jeugdzorg. Het financiële effect is lastig meetbaar, deels omdat niet duidelijk is welke zorginzet daadwerkelijk voorkomen is en deels omdat het financiële effect van een afname van het aantal cliënten/producten 'verblijf' mogelijk wordt 'gecompenseerd' door een andere productmix. De kosten Jeugdzorg overschrijden de initiële begroting, dit als gevolg van een aantal zeer complexe nieuwe jeugdzorgtrajecten. Er zijn stappen gezet om data-analyse op de inzet van uren van wijkteam-medewerkers vorm te geven zodat hier beter op gestuurd kan worden. *Capaciteitsproblemen Wmo en nieuwe financieringssystematiek thuiszorg* Hoewel het een landelijke uitdaging blijft zijn de capaciteitsproblemen en personeelstekorten binnen de Wmo in Zwolle dit jaar afgenomen. Zwolle is met zorgaanbieders overeengekomen om de bestaande tekorten op te vangen door een grotere groep inwoners te voorzien van trajecten met een lagere inzet (minder frequent/minder intensief), de zogenoemde overbruggingszorg. Vanuit de cliëntervaringsonderzoeken blijkt geen stijging van klachten, waarmee de aanpak als effectief wordt beschouwd. Zwolle evalueert momenteel de financiële afspraken ten aanzien van thuisondersteuning en heeft een extern bureau ingeschakeld om inzicht te krijgen in de opbouw van de arrangementen met als doel om de nieuwe aanbesteding per 1 januari 2028 scherper in de markt te zetten. Hiermee wil Zwolle meer grip krijgen op de bestedingen en wilt het zorgaanbieders stimuleren om de beschikbare capaciteit van zorgverleners effectief en efficiënt in te zetten. *Data-analyse* Een efficiënte en effectieve toepassing van data-analyse begint met eenduidigheid in en kwaliteit van de beschikbare informatie. Zwolle zorgt momenteel met aanvullende functies en het aanstellen van data-analisten om het datagedreven werken binnen het sociaal domein te optimaliseren. Er zijn financiële dashboards aanwezig waarmee de financiële resultaten binnen de zorg vanuit de Jeugdwet en de Wmo gemonitord wordt. Hiermee worden de afstemmingen met de budgethouders en het contractenbeheer bevorderd. Onze aanbeveling vanuit afgelopen jaar blijft echter van kracht, waarbij wij adviseren om vanuit de data-analyses aandacht te hebben voor: • Het ontwikkelen van monitoring op inzet van uren: het verkrijgen van inzicht hierin vindt handmatig plaats. Een data-analyse oplossing hierop ontbreekt nog. • Er is geen dashboard waarmee op operationeel niveau inzicht wordt verkregen in de geleverde zorg vanuit de Wmo. Hierdoor ontbreekt de sturingsinformatie om gedurende het jaar actief bij te kunnen sturen op de geleverde zorg door zorgaanbieders binnen Wmo. • Inzet van data-analyse om frauduleuze kenmerken bij zorgaanbieders te identificeren, zoals hoge bezoldigingen van bestuurders, hoge omzet per FTE en hoge uitputting van toegekende beschikkingen (verzilveringsgraad) vergeleken tot andere zorgaanbieders. Binnen de Jeugdzorg zal dit uitgevoerd moeten worden in samenwerking met de RSJ, die belast is met het contractenbeheer.

© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Interne beheersingsomgeving

Onderwerp	Boodschap
Ontwikkeling financiële beheersing | Sociaal domein (vervolg)	Het sociaal domein kent een constante zoektocht naar het vinden van een balans tussen het verder verbeteren van de beheersing en de dagelijkse 'uitdagingen'. Wij zien binnen het sociaal domein de volgende uitdagingen voor gemeente Zwolle. Overigens is gemeente Zwolle hierin niet uniek en hebben veel gemeenten te maken met deze problematiek en onderstaande uitdagingen. 1. *De vluchtelingencrisis* Er wordt door de gemeente gezocht naar duurzame toekomstbestendige opvanglocaties in plaats van tijdelijke locaties. Zo is in 2025 het besluit genomen om de Tippe aan te wijzen als locatie voor een azc. Andere locaties worden nog verkend. 2. *Het aantal zorgaanbieders wat niet voldoet aan de contractuele afspraken* Signalen van zorgaanbieders die niet voldoen aan contractuele afspraken worden scherp in de gaten gehouden, waarbij wordt gecontroleerd of aan de specifieke inkoopeisen wordt voldaan. Tot op heden zijn nog geen grote zorgelijke situaties bij de zorgaanbieders van uw gemeente ontstaan. 3. *De toenemende schuldenproblematiek* Er zijn nieuwe beleidsplannen die zich richten op preventie van schulden. Als onderdeel van het initiatief 'Samenspel in de wijk' bekijkt het Sociale Wijkteam de problematiek van gezinnen vanuit een integraal perspectief. Waar nodig wordt afdeling inkomensondersteuning betrokken zodat tijdige betrokkenheid gewaarborgd wordt en actie ondernomen wordt wanneer de situatie dit vereist. 4. *Uitvoering van de herstelregelingen Kinderopvangtoeslagenaffaire* Er is een groeiende behoefte voor ondersteuning in begeleiding en coaching hieromtrent. De situatie vraagt veel aandacht van de gemeente om op een adequate wijze in te spelen op deze casussen. De financiële effecten van de herstelregelingen van de Kinderopvangtoeslagenaffaire zijn voor de gemeente Zwolle beperkt. Bovenstaande ontwikkelingen zorgen voor een voortdurend veranderend speelveld met als gevolg dat de beheersing van de werkelijke kosten t.o.v. de opgestelde ramingen lastig blijft en sturen en ingrijpen voor gemeenten complex en uitdagend is. *Wet DBA* Vanaf 1 januari 2025 is de Belastingdienst begonnen met de handhaving van de wet DBA. Dit betreft regelgeving rondom de inhuur van ZZP'ers om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en de arbeidsmarkt weer in balans te brengen. Als gevolg van deze nieuwe wetgeving nemen zorgaanbieders afscheid van ZZP'ers. In plaats daarvan zullen zij meer medewerkers in loondienst nemen. Wij wijzen uw gemeente erop dat door het personeelstekort de kwaliteit van zorg opnieuw onder druk kan komen te staan. *Bijstandsverlening* Met ingang van 2025 wordt een nieuwe methodiek toegepast voor het bepalen van de voorziening voor incourante bijstandsleningen/voorzieningen. Het financiële effect is naar verwachting een incidentele vrijval van de voorziening. Indien met het aanpassen van de methodiek andere uitgangspunten of parameters gehanteerd worden, zal deze aanpassing als schattingswijziging moeten worden verwerkt in de jaarrekening 2025. Met onze jaarrekeningcontrole zullen wij in het bijzonder aandacht besteden aan de verwerking van deze gewijzigde systematiek en de volwaardigheid van de voorziening oninbaarheid van de debiteuren.

© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Interne beheersingsomgeving

Onderwerp	Boodschap
Interne beheersing | Grondexploitatie	Belangrijke uitdagingen zoals de versnelling van de woningbouwopgave en de klimaattransitie (verduurzaming, stikstofproblematiek en netcongestie) hebben direct raakvlak en impact op de ruimtelijke ontwikkelingen binnen uw gemeente. Gezien de omvang van de voorraad bouwgronden in exploitatie dienen deze macro-economische ontwikkelingen centraal te staan bij het actualiseren van de grondexploitatieramingen ten behoeve van de jaarrekening 2025. De calculaties voor de verschillende projecten strekken zich vaak over meerdere jaren. De daarmee samenhangende onzekerheden kunnen aanzienlijke invloed hebben op de projectresultaten (en de te treffen verliesvoorzieningen) en daarmee op de jaarrekening van de gemeente Zwolle. De gehanteerde uitgangspunten en parameters worden jaarlijks vastgelegd in de Nota van uitgangspunten. De nota van uitgangspunten zal medio december in concept beschikbaar zijn; wij zullen deze vervolgens beoordelen in het kader van onze controle van de jaarrekening 2025. *Herziening civiele ramingen 2025* Vorig jaar is de geplande herziening van de civiele ramingen komen te vervallen. Ons is medegedeeld dat de geplande herziening, nu gepland staat voor de waardering per ultimo 2025 en daarmee voor de jaarrekening 2025 van belang is. Deze actualisatie wordt uitgevoerd samen met een externe kostendeskundige. Wij hebben de toegepaste werkwijze met de externe kostendeskundige en de ambtelijke organisatie besproken en kunnen ons op hoofdlijnen vinden in de aanpak. Onze specifieke aandachtspunten, zoals het gebruik van externe marktbronnen, verifieerbare aannames met expliciete vastleggingen van uitgangspunten en een duidelijk prijspeilmoment, zijn gewaarborgd in deze actualisatie-aanpak. De uitkomsten van deze ramingen worden vertaald naar de waardering van de grondexploitatieprojecten en hierover rapporteren wij in ons accountantsverslag 2025. *Actualisatie Adaptieve Ontwikkelstrategie Mobiliteitshubs (AOS) 2025* Het onderzoek en de discussies naar de financiering van de AOS-hubs is momenteel nog gaande. In 2024 is gekozen om de financiering van de AOS-hubs buiten de grondexploitaties te houden (in lijn met de mogelijkheden van de BBV). Voor 2025 wordt wederom geëvalueerd of de verplichte bijdrage aan de AOS-hubs door ontwikkelaars een financieel effect heeft op de actieve grondexploitaties (zoals een lagere residuele grondwaarde). Deze ontwikkeling zou kunnen leiden tot een lager (of zelfs negatief) resultaat bij de projecten als de Nieuwe Veemarkt en het Noordereiland. De organisatie verkent momenteel de mogelijkheden die de BBV biedt, alsmede de wenselijke financieringsconstructie van de AOS-hubs. Wij verzoeken u ons tijdig te informeren zodra de mogelijke financiële impact op individuele grondexploitaties voldoende inzichtelijk is, zodat wij deze informatie kunnen betrekken bij onze controle. *Nota Grondbeleid* In eerdere jaren hebben wij met uw organisatie stilgestaan bij het belang van een actuele Nota Grondbeleid. Een actuele beleidsbasis helpt om keuzes en financiële uitgangspunten rond grondexploitaties goed te onderbouwen. Wij begrijpen dat de actualisatie hiervan momenteel nog in uitvoering is en blijven graag met u in gesprek over de voortgang hiervan. Met onze jaarrekeningcontrole 2025 zullen wij in het bijzonder aandacht hebben voor de in 2025 vastgesteld grondexploitatie Noordereiland, de eerste fase van het Noorderkwartier. Het project omvat 284 woningen (232 appartementen en 52 stadswoningen) en de aanleg van het Singelpark. Deze ontwikkelingen dragen bij aan de ambities van de gemeente Zwolle, zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie. Voor de controle van de grondexploitaties zullen wij gebruikmaken van onze vastgoedspecialisten. Over onze uiteindelijke bevindingen inzake de beheersing en waardering, maar ook bijzondere tendensen binnen de grondexploitaties, rapporteren wij in het accountantsverslag bij de jaarrekening 2025.
Interne beheersing | Verbonden partijen	Een aantal publieke taken voert de gemeente Zwolle uit via verbonden partijen. De gemeente Zwolle heeft zowel bestuurlijke- als financiële belangen in deze verschillende verbonden partijen. Dit kan zijn in de vorm van deelname in een gemeenschappelijke regeling, waarbij de gemeente Zwolle voor het takenpakket een jaarlijkse exploitatiebijdrage betaalt. Ook kan het gaan om andere verbonden partijen, niet zijnde een gemeenteschappelijke regeling, waarvoor een jaarlijkse subsidiebijdrage of eenmalige projectsubsidie wordt verstrekt. Met name wanneer verbonden partijen in financieel zwaar weer terechtkomen, is monitoring op verbonden partijen door de gemeente(raad) een belangrijk instrument om inzicht te hebben in het realiseren van de doelen binnen de gestelde kaders en hiermee de risico's voor de gemeente te beheersen. De wijze waarop een gemeente wenst om te gaan met een verbonden partij wordt beschreven in een kadernota Verbonden Partijen. Hierin is de sturing en control op de verbonden partijen verankerd. De huidige kadernota Verbonden partijen is sinds 2008 niet meer geactualiseerd. Wij benadrukken het belang van de actualisering van dit beleid en hierbij te onderzoeken wat het gewenste niveau van diepgang is voor dit beleidsdocument (technische invulling vs. beleidsvormend).

© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Interne beheersingsomgeving

Onderwerp	Boodschap
Frauderisicomanagement | Fraudebeleid en risicoanalyse	Fraude is een cruciaal onderwerp voor een gemeente vanwege de impact op financiële integriteit en het vertrouwen van burgers. Gemeenten moeten voldoen aan strikte wet- en regelgeving, en fraude kan resulteren in juridische gevolgen. Daarnaast is het belangrijk voor de efficiëntie van publieke diensten en het correcte beheer van publieke middelen. Dit bevordert economische ontwikkeling en investeringen in Zwolle. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het rapporteren over hun financiële activiteiten en moeten verantwoording afleggen aan burgers en toezichthouders. Door fraude te bestrijden, draagt een gemeente bij aan een duurzamere en eerlijkere samenleving, waar middelen adequaat worden ingezet voor toekomstige generaties. In dit kader vragen wij uw blijvende aandacht voor (de beheersing van) fraude. In 2025 is de actualisatie van het fraudebeleid van de gemeente Zwolle afgerond door Concern control en heeft afdeling Internal Audit een integrale frauderisicoanalyse uitgevoerd. In de frauderisicoanalyse is expliciet aandacht besteed aan kans-impactbeoordelingen, waardoor risico's beter kunnen worden geprioriteerd. Ook zijn de beheersmaatregelen en het resterende risico inzichtelijk gemaakt, waardoor het gesprek met de auditcommissie wordt bevorderd en expliciet kan worden vastgesteld welk resterend risico acceptabel is en welk niet. Hiermee constateren wij dat de organisatie voortgang realiseert bij het verder ontwikkelen van frauderisicomanagement. Het geactualiseerde beleid maakt het reflecteren op frauderisico's en het beheersen daarvan een standaardonderdeel van het bestaande sturings- en verantwoordingsinstrument. Wij onderschrijven het belang voor het verder uitdragen van het fraudebeleid in de organisatie, wat de gemeente Zwolle ook voornemens is te doen. Verder wordt in het beleid voorgenomen om jaarlijks bijzonderheden uit de frauderisicoanalyse met de auditcommissie te bespreken en op ad hoc basis de uitkomsten van gerichte fraudeonderzoeken te rapporteren. Wij achten dit een passende werkwijze en adviseren hierbij om heldere criteria en drempelwaarden vast te leggen voor welke bijzonderheden besproken worden en welke onderzoeken worden gemeld. Ook adviseren wij om overeen te komen welke informatie periodiek aan de auditcommissie wordt gerapporteerd zodat er structureel gereflecteerd wordt op geïdentificeerde frauderisico's en bijhorende maatregelen, met als doel een actuele beheersing en anticipatie op bestaande en nieuwe risico's. Op basis van onze uitgevoerde interim-werkzaamheden hebben wij geen aanpassingen aangebracht in onze initiële frauderisicoanalyse die is opgenomen in het auditplan 2025, noch in de planning van onze controlewerkzaamheden.
Frauderisicomanagement | Memoriaalboekingen	Wij hebben geconstateerd dat binnen het financiële informatiesysteem JD Edwards geen systeemgedwongen functiescheiding voor memoriaalboekingen bestaat. Hoewel de gemeente werkafspraken heeft rond autorisatie en controle van memoriaalboekingen, is het technisch mogelijk dat medewerkers financiën zowel memoriaalboekingen aanmaken als verwerken zonder dat een zichtbare (systeem-afgedwongen) interne controle plaatsvindt. Ondanks het beperkt aantal medewerkers dat memoriaalboekingen kan verwerken en de detectieve steekproefsgewijze controles door afdeling Financiën en IA, wordt functiescheiding formeel niet afgedwongen. Hierdoor bestaat het risico op onjuiste of ongeautoriseerde memoriaalboekingen. Verder vinden periodiek detectieve controles plaats door enerzijds afdeling Financiën en anderzijds door Internal Audit, wat een positieve maatregel is. De maandelijkse controle door de tweede lijn beperkt zich echter hoofdzakelijk tot de aanwezigheid van een bijlage bij de memoriaalboeking, terwijl geen inhoudelijke toets wordt uitgevoerd op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de boeking. Ook is de tweede lijn zelf in staat memoriaalboekingen te maken, waardoor sprake is van een risico op zelftoetsing. Wij adviseren het proces rondom de memoriaalboekingen in het nieuwe financiële systeem ERPx aan te scherpen en het vierogen-principe te waarborgen. Hiermee wordt het risico op onterechte boekingen gemitigeerd en daarnaast kan een handmatige (tijdrovende) tweedelijnscontroles overbodig worden.

© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

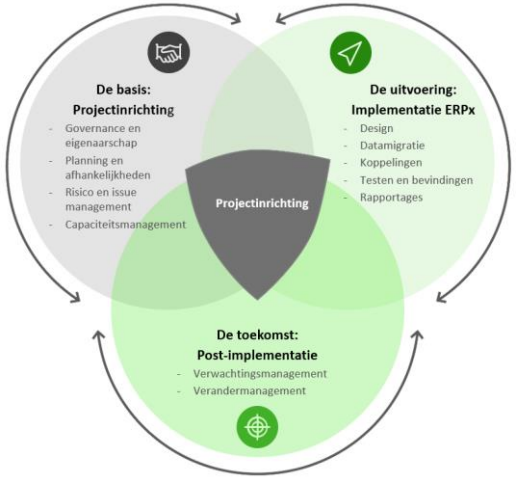
Interne beheersingsomgeving

Onderwerp	Boodschap
IT-omgeving | Algemene IT-beheersmaatregelen	Het jaar 2025 stond op gebied van IT-beheersing in het teken van de implementatie van ERPx. Wij begrijpen de focus op deze grote uitdaging voor het team van financiën en de functioneel beheerders en hebben in overleg met uw organisatie onze werkzaamheden zo veel mogelijk beperkt om uw organisatie niet onnodig te belasten. Op de volgende pagina gaan wij in op de implementatie van het nieuwe ERPx systeem. Naast de implementatie zien wij een aantal positieve ontwikkelingen op het gebied van de IT-beheersmaatregelen: • De implementatie van het Identity Access Management systeem (IAM), waarbij er een automatische koppeling is gecreëerd tussen de personeelsmutaties en de signaleringsfunctie naar de functioneel beheerders of systeemeigenaren. Dit draagt bij aan de verbetering van het proces rondom de instroom, doorstroom en uitstroom (IDU) van functionarissen. Op basis van dit nieuwe systeem is Zwolle momenteel het IDU-proces aan het optimaliseren. • Het verstevigen van de derde lijn door het aanstellen van een IT-auditor. De gemeentebrede Internal Audit rapportages worden hiermee uitgebreid met de IT-processen waarmee de beheersing hiervan als onderdeel gezien wordt van het integrale controleraamwerk van de gemeente. Hierdoor krijg Zwolle meer inzicht in de betrouwbaarheid van de IT General controls. Ook zal het monitoren van de opvolging van de bevindingen uit de verschillende IT-audits onderdeel zijn van het takenpakket van de IT-auditor. Het belangrijkste aandachtspunt ten aanzien van de IT-beheersmaatregelen is de harmonisatie en standaardisatie. Er zijn grote verschillen zichtbaar in de beheersing tussen verschillende systemen, met per systeem afzonderlijke processen of risicotoleranties. Ons advies van voorgaand jaar om een uniform (IT-)beheersingsraamwerk op te stellen op basis van het risicoprofiel van een systeem c.q. onderliggende data, blijft hiermee zeer relevant.
IT-omgeving | NIS2-richtlijn	**Europese NIS2-richtlijn** De NIS2-richtlijn (Network and Information Security 2) is Europese wetgeving die tot doel heeft de cybersecurity binnen de Europese Unie te versterken. De richtlijn vervangt de eerdere NIS-richtlijn en breidt het toepassingsgebied aanzienlijk uit. Waar de eerste richtlijn zich voornamelijk richtte op vitale sectoren, omvat NIS2 een breder scala aan entiteiten, waaronder veel (middel)grote bedrijven in sectoren zoals de (digitale en fysieke) infrastructuur, nutsbedrijven, gezondheidszorg en voedselproductie. Het idee hierachter is dat een verstoring bij een van deze organisaties grote maatschappelijke of economische gevolgen kan hebben. Klanten die onder de NIS2-richtlijn vallen, classificeren als essentiële of belangrijke entiteiten. Ongeacht de classificatie moeten zij minimaal aan een aantal cyberbeveiligingseisen voldoen. De NIS2-richtlijn is op Europees niveau op 16 januari 2023 in werking getreden, met een deadline voor lidstaten om de richtlijn uiterlijk 17 oktober 2024 om te zetten in nationale wetgeving. Voor Nederland wordt dit de Cyberbeveiligingswet ('Cbw'). Nederland heeft deze deadline niet gehaald. De meest recente indicatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is dat de Cbw naar verwachting in het tweede kwartaal van 2026 in werking zal treden. Vooralsnog dienen de organisaties waarvoor dit van toepassing is, te (blijven) voldoen aan de Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen ('WBNI'). Deze wet blijft van kracht tot de Cbw in werking treedt. Ondanks de vertraging in de wetgeving is het wel cruciaal dat organisaties nu al voldoende inspanningen leveren om tijdig en volledig te voldoen aan de eisen van NIS2, waaronder het: • uitvoeren van een grondige risicoanalyse om de cyberrisico's in kaart te brengen, • implementeren van passende technische, operationele en organisatorische maatregelen, • inrichten van procedures voor incidentafhandeling en de (toekomstige) meldplicht, en • in kaart brengen van de Ketenverantwoordelijkheid, inclusief risico's bij Third Party (IT) Service Providers. Van het college en het management wordt een actieve rol verwacht: op basis van actuele en voldoende kennis moeten zij prioriteiten stellen en de juiste besluiten nemen. Zwolle is met de nulmeting gestart met de implementatie van de BIO2. Deze meest recente versie van het normenkader heeft een sterke overlap met de NIS2. Wij adviseren de organisatie inzichtelijk te maken welke aanvullende eisen door de NIS2 worden gesteld, zoals de hiervoor genoemde onderwerpen en de aangescherpte bestuurlijke verantwoordelijkheden. Voor een gedetailleerde uitwerking rondom de nulmeting en de implementatie van de BIO verwijzen wij u naar het speerpunt Cyber security.

© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Interne beheersingsomgeving

Onderwerp	Boodschap
Proces en aandachtspunten implementatie nieuw financieel pakket	**De implementatie van de nieuwe financiële applicatie verloopt conform planning** Zwolle gaat op 1 januari 2026 live met het nieuwe financiële pakket, de cloudoplossing ERPx van Unit4. Om de implementatie tot een succes te brengen, heeft de gemeente een projectteam samengesteld en een implementatieplan opgesteld. Zwolle loopt op schema met dit plan. Op basis van de gevoerde gesprekken hebben wij vooralsnog geen significante risico's geconstateerd ten aanzien van aanpak en de voortgang van de implementatie. Wel adviseren we om strak te blijven sturen op de resterende mijlpalen en de opvolging van (de resterende) issues te monitoren. Wij hebben kennisgenomen van de aanpak en voortgang van het implementatie traject. Als positieve punten hierin willen wij benoemen: • Een gedegen voorbereiding, met een inventarisatie van risico's en valkuilen, onder andere door kennis te vergaren en te leren van implementatietrajecten van ERPx bij andere gemeenten. De uitkomst was een uitgebreid Plan van Eisen (PvE) dat de behoeften van de gemeente dekte waardoor geen verrassingen ontstaan in een later stadium van de implementatie en dit voldoet aan de wensen van de gemeente. • Er zijn werkgroepen gevormd voor de hoogste risicogebieden en belangrijkste uitdagingen; waaronder koppelingen, rapportages, beveiliging en datamigratie. Daarbij is duidelijk eigenaarschap geformuleerd. • Betrokkenheid van het MT van de verschillende domeinen en veel aandacht op het gebied van gebruikersacceptatie. Dit vertaalt zich in een hoge mate van betrokkenheid, waarbij 80% van de gebruikers zich al heeft ingeschreven voor de training voor eindgebruikers. • Er is expertise ingehuurd op het gebied van de implementatie met kennis van de gemeentelijke organisatie om het project te sturen.  De gemeente is zich bewust van de uitdagingen om de livegang op 1 januari 2026 te realiseren. De grootste uitdagingen hebben betrekking op: • Het strak monitoren dat er voldoende kennis en capaciteit beschikbaar is vanuit Unit4 gedurende de resterende looptijd van het project, ook in de nazorgfase na de livegang van ERPx. • Het zorgdragen voor een gedegen datamigratiedossier in lijn met het Datamigratieplan waaruit de juistheid en volledigheid van de datamigratie goed te herleiden is en waarin de opvolging op geconstateerde verschillen navolgbaar zijn vastgelegd. • Het tijdig technisch gereed hebben van de koppelingen met andere systemen en het testen of deze op voldoende niveau werken en betrouwbaar zijn. • Sturing op de tijdige oplossing van de issues, inclusief het bewaken dat de leverancier Unit4 haalbare en meetbare tijdslijnen/resultaten aandraagt. Het doel van de gemeente is om met de implementatie invulling te geven aan diverse organisatorische wensen om de processen te verbeteren en de interne beheersing rondom het systeem naar een hoger niveau te tillen. Denk hierbij aan de efficiëntievoordelen uit het automatiseren van standaard controles (application controls) in plaats van handmatige controles en het zo veel mogelijk gebruik maken van de standaard rechtenstructuur van Unit4 om de beheersbaarheid hiervan te vergroten. We adviseren om na de go-live een gedegen nulmeting uit te voeren ten aanzien van de IT General Controls van ERPx, waarbij de inrichting van het systeem en bijbehorende proces worden getoetst en de belangrijkste risico's in kaart worden gebracht. Denk hierbij aan de specifieke aandacht voor de rechtenstructuur in de nieuwe applicatie, de wijze waarop wijzigingen worden doorgevoerd en hoe omgegaan wordt met de regie over de taken en verantwoordelijkheden van de leverancier Unit4.

© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Speerpunten auditcommissie

Verslag speerpunten auditplan



© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Speerpunten auditcommissie

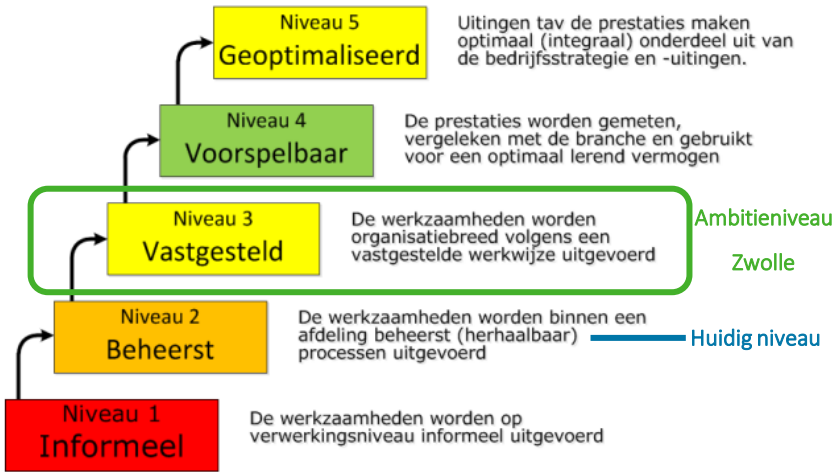
Onderwerp	Boodschap
Risicobeheersing besluit Warmtebedrijf in oprichting	In het kader van het Klimaatakkoord is landelijk de doelstelling opgenomen uiterlijk 2050 aardgasvrij te zijn. Zwolle heeft deze doelstelling vertaald in haar Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2036. In juli 2024 heeft de gemeente hiertoe het Warmtebedrijf Holding Zwolle B.V. opgericht (Warmtebedrijf Zwolle), een lege vennootschap die als basis dient voor de toekomstige inrichting van het warmtenetwerk in de stad. Dit Warmtebedrijf bevindt zich momenteel in de inrichtingsfase. Voor het opzetten en het inrichten van het Warmtebedrijf Zwolle en het opzetten van het Warmteprogramma heeft Zwolle externe specialisten ingehuurd die geruime ervaring in dergelijke projecten. Hiermee is kennis en ervaring in huis gehaald om een robuuste inrichting te realiseren en een gedegen programma op te stellen. Met de huidige plannen blijft de gemeente 100% eigenaar van het Warmtebedrijf en heeft én houdt het volledige zeggenschap over de (in)richting van de Warmtebedrijf Zwolle. Door het Warmtebedrijf op deze manier op te zetten wordt invulling gegeven aan de beleidskeuzes van de gemeente, echter is het belangrijk hierbij ook oog te houden voor de autonomie behorend bij een afzonderlijke onderneming. De volgende aandachtspunten onderkennen wij bij een dergelijk traject voor het inrichten van een Warmtebedrijf: • Gemaximeerde tarieven door Autoriteit Consument & Markt De tarieven die doorbelast mogen worden aan de gebruikers van het warmtenet zijn gemaximeerd door de Autoriteit Consument & Markt (ACM). Dit heeft invloed op de belangrijkste opbrengstenstroom van het warmtebedrijf en daarmee de haalbaarheid van het realiseren van het Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij. Daarnaast kunnen beperkingen gelden in het gelijkstellen van de tarieven in de verschillende regio's van de stad. • Redelijk rendement verplichting door Autoriteit Consument & Markt De ACM stelt periodiek het redelijk rendement vast waar een warmtebedrijf aan moet voldoen. Tegelijkertijd stelt de gemeente: "Duurzame warmte moet voor iedereen betaalbaar zijn". Deze twee zaken kunnen met elkaar conflicteren. Wij vragen expliciet aandacht te besteden aan de wettelijke eisen bij het bepalen van tarieven voor de inwoners van Zwolle en continu te blijven monitoren of aan deze eisen voldaan wordt. • Zoals eerder in deze rapportage opgenomen, is geen actuele Nota Verbonden Partijen aanwezig. Gezien de grote rol die het Warmtebedrijf Zwolle heeft in de energietransitie en dit een nieuwe verbonden partij van de gemeente is, is het actualiseren van de nota van grote toegevoegde waarde. • Het opzetten van het warmtebedrijf en het aanleggen van een warmtenet is een opgave die toegevoegd is aan de ambities binnen de bestaande ontwikkelingen en uitdagingen in het fysieke domein van de stad Zwolle. Naast bovenstaande specifieke aandachtspunten vragen wij aandacht voor de uitvoeringskracht die gevraagd wordt voor dit programma in combinatie met de andere opgaven voor de ambtelijke organisatie. Zoals hierboven geschetst, bevindt het inrichten van de vennootschap zich momenteel in de inrichtingsfase. Het besluit tot inrichting staat gepland voor februari 2026. Wij zullen de voortgang van het warmtebedrijf blijven volgen en in ons accountantsverslag u verder informeren over mogelijke risico's en aandachtspunten die wij observeren vanuit onze rol.

© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Speerpunten auditcommissie

Onderwerp	Boodschap
IT-omgeving | Cyber security	Met het raadsbesluit van 15 september 2025 heeft Zwolle zich gecommitteerd aan de ambitie om volwassenheidsniveau 3 te behalen op het gebied van informatiebeveiliging. De afgelopen jaren zijn besteed aan het opzetten van een gedegen structuur en een basis om dit volwassenheidsniveau te realiseren. Dit betekent dat Zwolle wil aantonen dat organisatiebreed de noodzakelijke beheersmaatregelen zijn geïmplementeerd en dat de organisatie voldoet aan de geldende normenkaders, met als belangrijkste de Baseline Informatieveiligheid Overheid (BIO2) en Network and Information Security (NIS2) richtlijn. Zwolle heeft in de afgelopen jaren diverse initiatieven opgepakt om de informatiebeveiliging te verbeteren. In 2025 is de gemeente begonnen met het aanbrengen van structuur om te voldoen aan de minimale informatiebeveiligingseisen uit de BIO2/NIS2 richtlijnen. Om de totale opgave inzichtelijk te maken is de afdeling IV gestart met een nulmeting op het gebied van Informatie-beveiliging, privacy en informatiebeheer. Als onderdeel van de nulmeting zet de organisatie een informatiebeveiligings-managementsysteem (ISMS) op, waarmee de naleving van normenkaders kan worden vastgesteld en de effectiviteit kan worden gemonitord. Een effectieve werking van de maatregelen conform de BIO2 (volwassenheidsniveau 3) zal ervoor zorgen dat de gemeente het minimale niveau van cyberbeveiliging bereikt. Zwolle heeft geen actueel beeld in hoeverre maatregelen zijn geïmplementeerd in de organisatie, relevante processen en kritische systemen. **Risicoanalyses** Een belangrijk advies voor Zwolle betreft het uitvoeren van risicoanalyses om prioriteiten te stellen in de scope van systemen en data, alsmede in de scope van de maatregelen die getroffen moeten worden om aan de minimale eisen te voldoen. Een grondige risicoanalyse om de belangrijkste cyberrisico's voor Zwolle in kaart te brengen ontbreekt momenteel nog. Een dergelijke analyse zorgt voor een goede focus van de implementatie van de beheersmaatregelen en de mogelijkheid voor het college en de gemeenteraad om keuzes te maken op basis van de beschikbare capaciteit. **Leveranciersmanagement** Een belangrijk onderdeel van het versterken van de informatiebeveiliging is de kwaliteit van het leveranciersmanagement. De regie op het (pro-actief) managen van risico's bij de externe leveranciers is nog niet voldoende ingericht. Het IT-landschap van de gemeente is sterk afhankelijk van leveranciers en van een groot aantal SaaS-applicaties, waarbij het beheer bij derden ligt. Ook is een groot deel van de IT-beheersing belegd bij de partner SSC ONS. Er is momenteel beperkt zicht op de effectiviteit van de interne beheersing bij deze derde partijen. Met SSC ONS wordt momenteel naar een invulling hiervan gekeken. Wij benadrukken het belang van het verkrijgen van zekerheid over de effectieve werking van de interne beheersing, zodat de gemeente kan voldoen aan de BIO2 en de NIS2-richtlijnen. De implementatie van de Cyberbeveiligingswet is een integraal onderdeel van het traject van Zwolle tezamen met de Serviceorganisatie SSC ONS. **Roadmap om de voortgang te beheersen** Wij zien dat Zwolle de afgelopen jaren de tijd heeft genomen om de basis te leggen voor de verbeterstappen in de informatiebeveiliging. Hierdoor is de resterende tijd om te voldoen aan de minimale informatiebeveiligingsvereisten beperkt. Met de nulmeting worden nu de juiste stappen gezet om de huidige opgave inzichtelijk te maken. Wij adviseren een Roadmap op te stellen waarin de vervolgstappen zijn uitgewerkt en waarin het eigenaarschap per processtap beschreven staat. Wij constateren ook dat veel relevante onderdelen nog onderhanden- of nog niet gerealiseerd zijn. We zijn derhalve kritisch of alle noodzakelijke activiteiten tijdig zullen zijn afgerond. We adviseren Zwolle om kritisch te evalueren of de deadlines tijdig gehaald kunnen worden. Wij zullen in het accountantsverslag een nieuwe update geven over de stand van zaken ten aanzien van NIS2.



Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Speerpunten auditcommissie

Onderwerp	Boodschap
Effecten van “Van Inzicht naar Focus”	Met de auditcommissie hebben wij gesproken over de voortgang van het programma “Van Inzicht naar Focus” dat in 2023 is gestart. Vraag hierbij is of al effecten zichtbaar zijn van dit programma. Dit programma onderzoekt met name de (structurele) ruimte in de begroting om daarmee balans te vinden tussen de financiële middelen en de ambities van én in de stad. Enerzijds heeft dit programma inzicht gebracht in besparingsmogelijkheden in de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden, denk aan slimmer werken, inzet van data-analyse e.d. en anderzijds is onderzocht welke uitgaven en investeringen aanpassing behoeven c.q. op de ombuigingslijst opgenomen moeten worden zodat daar waar nodig (politieke) keuzes gemaakt kunnen worden. Voorafgaand aan de behandeling van de begroting 2026 is de gemeenteraad door het college geïnformeerd over de – tot nu toe – aangewezen specifieke besparingen. Voor een deel zijn dit mogelijke besparingen maar hierin zijn ook administratieve besparingen opgenomen, zoals bijvoorbeeld het aanpassen van de afschrijvingstermijnen. Deze laatste categorie levert uiteraard niet meer middelen op maar verlaagt wel de kapitaalslasten waardoor ruimte in de (exploitatie)begroting ontstaat. In ons accountantsverslag over 2025 zullen wij nader ingegaan op eventuele effecten en hoe de informatievoorziening hieromtrent – indien nodig – verder versterkt kan worden.
Ambities in relatie tot realisatiekracht	In onze voorgaande rapportages hebben wij uitgebreid stil gestaan bij de ontwikkeling van de investeringsportefeuille van uw stad in brede zin. Dit is niet als specifiek speerpunt benoemd voor het jaar 2025, echter geven wij graag een korte update op dit onderwerp. Logischerwijs komt de investeringsopgave mede voort uit alle landelijke, regionale en lokale opgaven, maar hierbij blijft de vraag of deze ambities te realiseren zijn relevant en legt dit grote druk op de uitvoeringsagenda. Zoals eerder gerapporteerd is het volume van de investeringsambities fors toegenomen afgelopen jaren. Ten opzichte van de jaarrekening 2022 zijn de investeringskredieten in de begroting 2025 met € 193 miljoen gestegen (+53%). Tegelijkertijd is zichtbaar dat hetgeen Zwolle jaarlijks weet te realiseren in 2023 en 2024 niet evenredig mee stijgt. Dit beeld wordt ook bevestigd vanuit de ‘Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2025’. Daaruit blijkt dat de netto investeringsquote over de periode 2023-2025 net positief is en licht toeneemt. Voor het op peil houden van het voorzieningenniveau van uw gemeente verwacht de VNG/BZK landelijk een kengetal van 3 – 5. Op basis van de houdbaarheidstest, de ontwikkeling van de netto investeringsquote en de gerealiseerde investeringen is te zien dat Zwolle de afgelopen jaren achter is gebleven met haar investeringen ten opzichte van haar ambities. De druk op de markt en het absorptievermogen van de stad vragen om een zorgvuldige afweging van het ambitieniveau.

Investeringen	Boekjaar 2022	Boekjaar 2023	Boekjaar 2024	Boekjaar 2025
Beschikbare investeringskredieten*	€ 174 miljoen	€ 261 miljoen	€ 353 miljoen	€ 367 miljoen
Geplande investeringen in verslagjaar cf. primaire begroting	€ 38 miljoen	€ 48 miljoen	€ 70 miljoen	€ 51 miljoen
Geplande investeringen in verslagjaar cf. bijgestelde begroting	€ 141 miljoen	€ 169 miljoen	€ 181 miljoen	€ 181 miljoen
Gerealiseerd in verslagjaar	€ 69 miljoen	€ 96 miljoen	€ 88 miljoen	€ 92 miljoen
Netto investeringsquote (cf. houdbaarheidstest)		0,8%	1,2%	1,9%

**Voor de vergelijkbaarheid is bovenstaand de realisatie afgezet tegen de investeringskredieten. Wij merken op dat de totale opgave van de stad groter is, namelijk met de doelstellingen uit de SIA, de grondexploitaties en het IHP.*

Wij adviseren te onderzoeken in hoeverre de (markt)capaciteit voor de uitvoering kan worden vergroot en tegelijkertijd te toetsen of ‘planningsoptimisme’ binnen de organisatie een rol speelt in de investeringsplannen. Op basis van deze bevindingen stellen wij voor een prioriteringskader te ontwikkelen die de (investerings)projecten beoordeelt op strategische meerwaarde, uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid. Vervolgens is het in onze optiek waardevol met deze hernieuwde inzichten te komen tot duidelijke prioriteiten rondom de investeringsplanning en dit met uw gemeenteraad te bespreken, zodat de gemeente grip houdt op de omvang maar zeker ook de realisatie van haar ambities. Wij constateren dat de gemeente in 2025 een apart traject heeft opgezet voor de her-prioritering van de investeringsopgave en moedigen aan dit traject verder voort te zetten. Wij merken op dat eventuele financiële ruimte in de (investerings)kredieten slechts beperkt ruimte geeft in de exploitatiebegroting, aangezien dit in de vorm van rente en afschrijvingen een vertragend effect heeft op de exploitatie.

© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Overige aandachtspunten



© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Overige aandachtspunten

Onderwerp	Boodschap
Aanpassingen BADO	Vanaf 2025 is de goedkeuringstolerantie conform het Besluit accountantscontrole decentrale Overheden (BADO) aangepast. Tot en met de controle van de jaarrekening 2024 betekende dit een goedkeuringstolerantie voor *fouten* van 1% van de totale bruto lasten ***inclusief*** toevoegingen aan reserves en voor *onzekerheden* van 3% van de totale bruto lasten ***inclusief*** toevoegingen aan reserves. Met ingang van begrotingsjaar 2025 is dit gewijzigd. Hierdoor worden de twee goedkeuringstoleranties samengevoegd tot één nieuwe goedkeuringstolerantie van 2% voor fouten én onzekerheden van de totale lasten ***exclusief*** toevoegingen aan reserves. Gemeente Zwolle heeft de nieuwe goedkeuringstolerantie gelijkgesteld aan het BADO. Wij begrijpen dat voorstaande aanpassing van de goedkeuringstolerantie in gelijke vorm aan de gemeenteraad wordt voorgesteld middels de wijziging van het controleprotocol en de financiële verordening van uw gemeente met als ingangsdatum 1 januari 2025. Dit zal naar verwachting eind 2025 in de raad worden behandeld. Dit heeft in beginsel geen gevolgen voor de controlewerkzaamheden die worden uitgevoerd door de gemeente in het kader van het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording. Wel heeft dit effect op het evalueren van eventuele afwijkingen voor het oordeel in de rechtmatigheidsverantwoording.
Wethouderspensioenen	De Appa-pensioenregeling wordt vanaf 1 januari 2028 overgedragen naar het ABP. De komende jaren zullen in het teken staan van deze pensioenwijziging. Belangrijke aandachtpunten hierbij zijn: • Datakwaliteit - Hoewel de uitvoering van pensioenen voor wethouders bij de gemeente ligt, wordt de pensioenadministratie uitbesteed aan een externe partij, waardoor de verantwoordelijkheid voor correcte aanlevering en verwerking des te groter wordt. • Pensioenvoorziening - In het kader van de overgang van de APPA-regeling naar het ABP per 1 januari 2028 heeft een aantal gemeenten meegedaan aan een onderzoek van Rijksoverheid over de hoogte van de voorziening voor de pensioenaanspraken van wethouders op het moment dat deze extern belegd wordt. Hierbij is de huidige voorziening (naar peildatum 1 januari 2025) vergeleken met de voorziening die op basis van de huidige pensioenaanspraken en grondslagen op diezelfde datum aanwezig zou moeten zijn. Daarnaast is onderzocht hoe hoog de voorziening zou zijn geweest als de pensioenaanspraken op 1 januari 2025 al naar ABP overgedragen zouden zijn. De Commissie BBV zal een definitieve uitspraak delen ten aanzien van het effect op de jaarstukken 2025. Naar alle waarschijnlijkheid dient het verschil tussen de eigen voorziening en de berekende stand in de jaarrekening 2025 verwerkt te worden. • De commissie BBV heeft op 3 december de stellige uitspraak gepubliceerd dat de uitkomsten van het onderzoek verwerkt moeten worden in de jaarrekening 2025. Dit betekent dat de benodigde voorziening per 1 januari 2025 € 3 miljoen hoger moet worden dan de voorziening opgenomen in de jaarrekening 2024 per 31 december 2024 en daarnaast de financiële ontwikkeling in 2025 eveneens verwerkt moet worden.
WNT-verantwoording 2025	De WNT-verantwoording over 2025 zal, net als voorgaand jaar, uitgebreider zijn dan de jaren daarvoor vanwege de tijdelijke vervanging van de gemeentesecretaris over de periode tot en met 21 februari 2025 (einddatum sabbatical gemeentesecretaris). De gegevens van de twee functionarissen die de taken/rollen van de gemeentesecretaris tijdelijk hebben overgenomen, zullen over deze periode dan ook in de WNT-verantwoording 2025 verantwoord moeten worden. Wij stellen voor de WNT-verantwoording van de vervangende functionarissen in december/januari (tijdens onze voor-controle) te controleren en hiermee de druk in de controleweken zelf te verminderen. Met de jaarrekeningcontrole besteden wij expliciete aandacht aan deze ontwikkelingen en zullen wij overwegen of het nodig is om specialisten in te schakelen om voldoende zekerheid te verkrijgen bij deze uitzonderingssituaties.
Inwerkprogramma (nieuwe) raadsleden: ‘Jaarrekening lezen’	De jaarrekening over 2025 zal niet door de gemeenteraad in de huidige vorm behandeld worden, vanwege de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026. Wij hebben begrepen dat voor de (nieuwe) raadsleden een inwerkprogramma wordt verzorgd waarin diverse thema’s worden behandeld. Ter ondersteuning en versterking van hun kaderstellende en toezichthoudende rol stellen wij voor – na de beëdiging van de nieuwe raadsleden – een presentatie ‘jaarrekening lezen’ te verzorgen. In deze bijeenkomst lichten wij onder andere de samenhang van de documenten in de planning- en control-cyclus toe, en geven wij onze reflectie op een aantal opvallende en voor raadsleden belangrijke zaken uit de jaarrekening 2025. Met dit inwerkprogramma verwachten wij een bijdrage te leveren aan de behandeling van en besluitvorming over de jaarrekening 2025, waarvoor de nieuwe gemeenteraad verantwoordelijk is.

© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Bijlage

Reikwijdte van onze werkzaamheden



© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Reikwijdte van onze werkzaamheden

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel over de jaarrekening van 2025, teneinde vast te stellen dat deze een getrouw beeld geeft van de financiële positie van gemeente Zwolle, met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het Besluit Begroting en Verantwoording.

Een jaarrekeningcontrole heeft niet als doel om enige zekerheid te geven over de kwaliteit van de interne organisatie. De controle bestaat uit een combinatie van controlewerkzaamheden, waaronder een risicoanalyse, analytische procedures, detailcontroles en voor zover mogelijk en efficiënt het testen van de interne-beheersingsmaatregelen die zijn gerelateerd aan en relevant zijn voor de controle. Wij richten ons hierbij alleen op de interne controle-omgeving die relevant is voor onze oordeelsvorming over de jaarrekening.

De boardletter is gebaseerd op onze interim-controle als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2025. Volledigheidshalve merken wij op dat onze controlewerkzaamheden, analyse en evaluatie zijn uitgevoerd in het kader van de door uw gemeenteraad verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2025.

De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door ons als accountant van gemeente Zwolle toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Bij het maken van deze risico-inschattingen nemen wij de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken van de jaarrekening en voor het getrouwe en rechtmatige beeld daarvan, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden.

De risico-inschattingen hebben niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing. Hierdoor is onze analyse en evaluatie beperkter dan deze zou zijn geweest in het kader van een opdracht tot het geven van een oordeel omtrent de opzet, het bestaan en de efficiency van de interne beheersing als geheel en bestrijkt deze daarom niet noodzakelijkerwijs alle in de interne organisatie vervatte tekortkomingen.

Daarnaast is onze controle niet specifiek gericht op het ontdekken van fraude. Indien wij aangesteld zouden zijn om een fraudeonderzoek bij gemeente Zwolle uit te voeren, zouden wij wellicht additionele bevindingen hebben geconstateerd en observaties hebben gerapporteerd dan die welke nu zijn opgenomen in de boardletter.

© 2026 Deloitte Nederland

Digitally signed by Vanessa Jongbloed on 15 Jan 2026

Deloitte.

Onder Deloitte wordt verstaan één of meer van Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL’’ of ‘’Deloitte Global’’), haar wereldwijde netwerk van member firms en aan hen verbonden entiteiten (tezamen, de “Deloitte-organisatie”). DTTL en haar wereldwijde netwerk van member firms en aan hen verbonden entiteiten zijn juridisch gescheiden en onafhankelijke entiteiten, die elkaar niet kunnen verplichten of binden ten aanzien van derden. DTTL en iedere DTTL member firm en aan hen verbonden entiteiten zijn aansprakelijk voor hun eigen handelen en nalaten, en niet voor het handelen of nalaten van een andere entiteit. DTTL verleent geen diensten aan cliënten. Raadpleeg www.deloitte.com/about voor meer informatie.

Deloitte levert toonaangevende audit- en assurance-, belastingadvies- en juridische diensten, en diensten op het gebied van consulting, financial advisory, en risk advisory aan bijna 90% van de Fortune Global 500® en duizenden particuliere bedrijven. Onze professionals leveren meetbare en blijvende resultaten die het vertrouwen van het publiek in kapitaalmarkten helpen versterken, klanten in staat stellen te transformeren en bloeien, en de weg wijzen naar een sterkere economie, een meer rechtvaardige samenleving en een duurzame wereld. Voortbouwend op haar meer dan 175-jarige geschiedenis, omvat het bereik van Deloitte meer dan 150 landen en gebieden. Ontdek hoe de meer dan 415.000 mensen van Deloitte wereldwijd een impact maken die ertoe doet op www.deloitte.com.

Deze communicatie bevat louter algemene informatie en noch DTTL, noch haar wereldwijde netwerk van member firms of aan hen verbonden entiteiten verleent door middel van deze communicatie professioneel advies of diensten. Voordat u een beslissing neemt of actie onderneemt die van invloed kan zijn op uw financiën of uw bedrijf, dient u een gekwalificeerde professionele adviseur te raadplegen. Geen enkele entiteit in de Deloitte-organisatie is verantwoordelijk voor enig verlies dat wordt geleden door een persoon die op deze communicatie vertrouwt.

© 2026. Neem voor informatie contact op met Deloitte Nederland.