

# *Accountantsverslag 2017*

*Controlebevindingen  
voor gemeente Zwolle*

*19 juni 2018*



Zwolle





Aan de gemeenteraad van de gemeente Zwolle  
T.a.v. de heer A. ten Have, griffier  
Postbus 10007  
8000 GA ZWOLLE

19 juni 2018

Referentie: U44WZ25HMEQC-620226916-55

Geachte leden van de raad,

***Accountantsverslag inzake onze controle van de  
jaarrekening 2017***

Hierbij bieden wij u ons accountantsverslag aan dat is opgesteld in het kader van de opdracht om de jaarrekening 2017 (de 'jaarrekening') van gemeente Zwolle te controleren. Onze controle is uitgevoerd in overeenstemming met onze opdrachtbevestiging van 25 september 2017. Dit accountantsverslag gaat in op de belangrijkste bevindingen uit de controle van de jaarrekening van gemeente Zwolle. Dit verslag is besproken met de portefeuillehouder financiën, de CFO en een afvaardiging van de ambtelijke organisatie.

Ons accountantsverslag begint met de kernboodschappen. Daarnaast besteden wij aandacht aan de uitkomsten van de controle en zijn voor drie belangrijke thema's (sociaal domein, ruimtelijk domein en de bedrijfsvoering) dashboards opgenomen.

Wij willen de inhoud van dit verslag graag tijdens de vergadering op 2 juli met de gemeenteraad bespreken. Mocht u in de tussentijd nog vragen hebben, aarzelt u dan niet om contact met ons op te nemen.

Wij maken graag van deze gelegenheid gebruik om u en uw medewerkers te bedanken voor de medewerking die wij ervaren hebben tijdens onze controle.

Hoogachtend,  
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

Origineel getekend door drs. M.J.A. Koedijk RA RE  
partner

---

*PricewaterhouseCoopers Accountants N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam, Postbus 90357, 1006 BJ Amsterdam  
T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, [www.pwc.nl](http://www.pwc.nl)*

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op [www.pwc.nl](http://www.pwc.nl) treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedepeoneerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

# Inhoudsopgave

## 1. Onze kernboodschappen

### 2. Een goedkeurend oordeel bij uw jaarrekening

2.1. Nog te ontvangen bedragen te hoog verantwoord

## 3. Uitkomsten van het sociaal domein in één oogopslag

3.1. Uit de controle decentralisaties blijken enkele bevindingen

3.2. Bevindingen in de zorg in natura

3.3. Bevindingen in de PGB bestedingen

3.4. Primaire registratie van belang voor getrouwheid en rechtmatigheid

## 4. Conclusies ruimtelijk domein op één pagina

4.1. Uw grondexploitaties hebben zich in 2017 financieel positief ontwikkeld: resultaten en risico's nemen licht toe

4.2. Aangescherpt standpunt commissie BBV inzake winstneming grondexploitaties heeft een aanzienlijke impact op uw resultaat 2017

4.3. De parameters voor de grondexploitaties zijn evenwichtig ingeschat

4.4. De verslagleggingseisen rondom materiele vaste activa zijn aangepast

4.5. Spoorzone volop in ontwikkeling

## 5. Uw dashboard bedrijfsvoering

5.1. Uw organisatie en omgeving als uitgangspunt

5.2. De financiële positie van uw gemeente is stabiel

5.3. De informatiewaarde van uw jaarstukken kan verder worden verbeterd

5.4. Uw jaarrekening is conform het Besluit Begroting en Verantwoording opgesteld

5.5. Naheffing loonbelasting na onderzoek Belastingdienst

5.6. Een update over uw IT-omgeving

5.7. De belangrijkste onderwerpen van uw interne beheersing

5.8. Er zijn geen aanwijzingen voor fraude

5.9. Er zijn evenwichtige schattingen gemaakt bij het opstellen van de jaarrekening

# 1. Onze kernboodschappen

## *Een goedkeurende verklaring bij uw jaarrekening 2017*

Wij hebben onze controle van de jaarrekening 2017 van gemeente Zwolle afgerond en hebben een goedkeurende controleverklaring over de aspecten getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarrekening afgegeven. Uit de controle van de SiSa-bijlage komen geen bijzonderheden naar voren. Wij hebben ook vastgesteld dat de WNT is nageleefd. De opgenomen toelichtingen in uw jaarrekening 2017 voldoen aan de in deze wet gestelde eisen.

## *Controle sociaal domein levert voldoende zekerheid op*

De controle van het sociaal domein is afgerond. Wij hebben onder andere controles uitgevoerd op de toekenningen van zorg. Hieruit komen geen materiële bevindingen naar voren. Uit de controle op de prestatielevering komen wel enkele bevindingen (met name onzekerheden) naar voren. Deze zijn in dit verslag opgenomen. De totale fout en onzekerheden blijven onder de controletoleranties en hebben dus geen impact gehad op de controleverklaring.

## *Aanzienlijke tekorten in het sociaal domein*

Over het jaar 2017 zijn in het sociaal domein diverse tekorten gerealiseerd. Op de WMO en Jeugd is in totaal ruim € 6 miljoen meer uitgegeven dan was begroot. Dit conform het landelijke beeld bij veel gemeenten. Het college heeft een eerste onderzoek uit laten voeren naar de oorzaken en de mogelijkheid tot beïnvloeding van de financiële resultaten. Het college heeft op 17 mei aan de raad een voorstel toegezonden met daarin meerdere scenario's qua maatregelen en het daarbij horende financiële effect. Dit wordt eind juni in de raad behandeld. Wij zullen in 2018 de opvolging hiervan beoordelen.

## *Prestatielevering dit jaar deels zelf vastgesteld*

Gemeente Zwolle heeft over het jaar 2017 de prestatielevering van de PGB Beschermd Wonen zelf vastgesteld middels het versturen van bevestigingen. Het is positief dat Zwolle hier zelf werkzaamheden heeft uitgevoerd. De response op deze uitgestuurde bevestigingen is relatief hoog geweest. Hiermee is een groot deel van de onzekerheden in de PGB opgelost. Per saldo resteert voor de PGB nog een onzekerheid van € 6,6 miljoen (waaronder de geëxtrapoleerde onzekerheid inzake het uitgevoerde onderzoek PGB Beschermd wonen van € 2,2 miljoen).

Voor de zorg in natura (hierna: 'ZIN') is met name gesteund op van zorgleveranciers verkregen productieverantwoordingen (inclusief controleverklaringen) om zekerheid te krijgen over de prestatielevering. Per saldo resteert nog voor € 3,8 miljoen aan bestedingen ZIN waar de prestatie niet is aangetoond. Dit hebben wij als onzekerheid aangemerkt.

## *Tussentijdse winstnemingen grondexploitatie van € 13,4 miljoen*

Door de commissie BBV zijn de regels omtrent tussentijdse winstnemingen aangepast. Sinds 2016 moet naar rato van de voortgang van een project winst genomen worden (percentage of completion methode). Eind 2017 is door de commissie BBV concreet invulling hieraan gegeven door het voorschrijven van een berekeningsmethode. Op grond hiervan heeft gemeente Zwolle in totaal € 13,4 miljoen als winst moeten verantwoorden in de jaarrekening 2017, waarvan € 6 miljoen voor Hessenpoort en € 3,6 miljoen voor Stadshagen.

## *Geen bevindingen omtrent de Wet Normering Topinkomens*

Door de gemeente Zwolle is de WNT-verantwoording 2017 juist ingevuld en het juist format is gehanteerd. Uit de controle van de WNT-verantwoordingen komen geen bijzonderheden naar voren. Er is geen sprake van overschrijdingen van de WNT-norm van € 181.000.

## *Interne beheersing van gemeente Zwolle is stabiel*

De interne beheersing van gemeente Zwolle is van een goed niveau (conform voorgaande jaren). Door de organisatie wordt actief ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en verbeteringen doorgevoerd in interne processen. Uit onze controle komen echter wel een aantal aandachtspunten ten aanzien van de interne beheersing. We hebben de belangrijkste punten uit onze rapportage interim-bevindingen in dit verslag toegelicht. Belangrijk aspect hierbij zijn de toenemende eisen die gesteld worden aan de IT-omgeving. Het is van groot belang dat u continu uw IT-omgeving blijft verbeteren en wijzigingen adequaat documenteert.

---

### *Naheffing omtrent loonbelasting vanuit onderzoek Belastingdienst*

De Belastingdienst is in 2017 gestart met een onderzoek naar o.a. de naleving van de wet op de loonbelasting. Dit onderzoek ziet toe op meerdere jaren. Er is nog geen zicht op bevindingen, omdat het gesprek met de belastingdienst ook in 2018 nog verder plaatsvindt. De financiële impact is daarom op dit moment nog niet in te schatten. De uitkomsten van het onderzoek en de besprekingen met de belastingdienst worden in de tweede helft van 2018 verwacht. Gemeente Zwolle heeft dit onderzoek en de samenhangende onzekerheid adequaat toegelicht in de jaarrekening.

### *Impact van de invoering vennootschapsbelasting (VPB) blijft tot op heden beperkt*

De gemeente Zwolle heeft in de jaarrekening 2017 een voorlopige vpb-last verantwoord van € 148.000. Wij kunnen ons vinden in dit bedrag en de toelichting in de jaarrekening.

### *BBV-wijzigingen zijn adequaat verwerkt*

Gedurende 2017 heeft de commissie BBV-wijzigingen doorgevoerd in de regelgeving voor onder andere taakvelden en overhead. Wij hebben vastgesteld dat de regelgeving op een adequate wijze is toegepast in de jaarrekening 2017.

### *Solvabiliteit gemeente Zwolle is gestegen*

De solvabiliteit van gemeente Zwolle is per 31 december 2017 29% (v.j. 26%). Deze stijging is te verklaren door het positieve jaarrekeningresultaat (voor bestemming) 2017 en de dotaties aan reserves gedurende het boekjaar. Daarmee heeft gemeente Zwolle een voldoende verhouding eigen vermogen/totaal vermogen (solvabiliteit).

## 2. Een goedkeurend oordeel bij uw jaarrekening

### Goedkeurende verklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid

De door ons geconstateerde ongecorrigeerde bevindingen blijven binnen de door u gestelde goedkeuringstoleranties. Derhalve geeft onze controleverklaring de volgende oordelen:

<b>Getrouwheid</b>	Goedkeurend
<b>Rechtmatigheid</b>	Goedkeurend

Onderstaand hebben wij een samenvatting van de door ons geconstateerde bevindingen opgenomen:

Tabel 1 Fouten en onzekerheden (bedragen x € 1 miljoen)

Getrouwheid			
Bevinding	Toelichting	Fout	Onzeker
Nog te ontvangen bedragen onjuist geclassificeerd	§ 2.1	€ 0,3	€ 0
Sociaal Domein	§ 3.1	€ 0,3	€ 10,4
<b>Totaal</b>		<b>€ 0,6</b>	<b>€ 10,4</b>
<i>Goedkeuringstolerantie</i>		<i>€ 5,9</i>	<i>€ 17,7</i>

Rechtmatigheid			
Bevinding	Toelichting	Fout	Onzeker
Ongesaldeerde getrouwheidsfouten	§	€ 0,6	€ 10,4
Sociaal Domein	§	€ 1,1	€ 1,5
<b>Totaal</b>		<b>€ 1,7</b>	<b>€ 11,9</b>
<i>Goedkeuringstolerantie</i>		<i>€ 5,9</i>	<i>€ 17,7</i>

### Ons oordeel bij uw verantwoordingsbijlagen bij de jaarrekening

#### Bijlage Single information, Single audit (SiSa)

Aantal specifieke uitkeringen dat u verantwoordt	8
Bedrag wat u aan (mede)-overheden verantwoordt via de SiSa-bijlage	€ 72,9 miljoen
Door ons geconstateerde bevindingen	Geen

#### Bijlage Taakvelden

Aantal en omvang bevindingen bijlage taakvelden	Geen bevindingen
Toegelicht op welke wijze de taakvelden over de programma's verdeeld zijn	Er is een toelichting opgenomen over de verdeling per programma

#### Bijlage Wet Normering Topinkomens (WNT)

	U heeft <b>twee</b> topfunctionarissen verantwoord in de jaarrekening 2017
	Beide topfunctionarissen waren heel 2017 bij u <b>in loondienst</b>
	U heeft in 2017 <b>nul</b> ontslagvergoedingen boven de WNT-grens uitgekeerd

---

## **2.1. *Nog te ontvangen bedragen te hoog verantwoord***

Bij de controle van de overige vorderingen hebben we vastgesteld dat twee bedragen onterecht als 'nog te ontvangen' zijn gepresenteerd.

Voor 1 project dat onder de SiSa-regeling Brede doeluitkering Verkeer en Vervoer valt, zijn de bestedingen in 2017 van € 0,1 miljoen, als 'nog te ontvangen bedrag' (op de activa zijde van de balans) opgenomen. Omdat vanuit de provincie reeds een voorschot van € 0,15 miljoen was ontvangen, hadden deze gesaldeerd moeten worden gepresenteerd onder de overlopende passiva.

Daarnaast zijn nog kosten gemaakt voor de grondexploitaties, die niet meer in de grondexploitaties zijn verwerkt, aangezien de sub-administratie reeds was gesloten. Totaal van deze kosten is € 0,2 miljoen. Deze kosten hadden onder de grondexploitaties moeten worden verantwoord in plaats van onder de overlopende activa.

### 3. Uitkomsten van het sociaal domein in één oogopslag

#### Uitkomsten controle sociaal domein

Het sociaal domein is een materiële post in de jaarrekening van de gemeente. In onderstaand overzicht hebben wij op basis van 3-pijlers weergegeven waar wij bevindingen hebben geconstateerd.

Tabel 2 Bevindingen sociaal domein

	Toewijzing	Facturatie	Prestatielevering
2017	✓	✓	≠
2016	✓	✓	✗

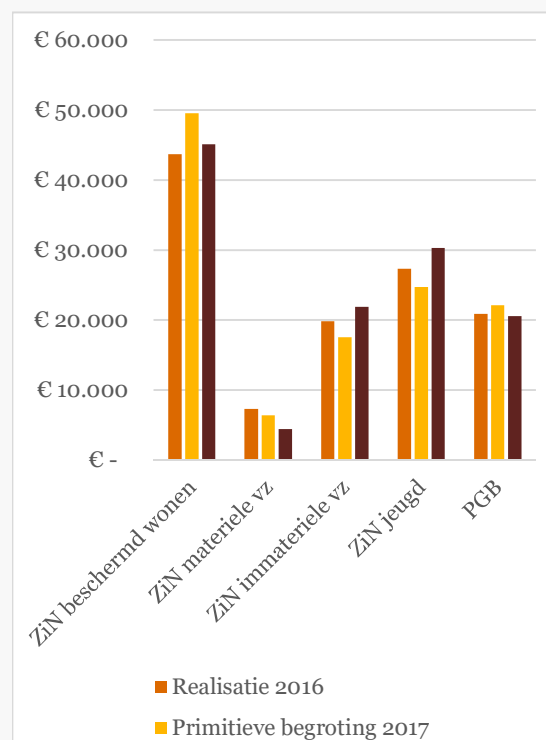
Over 2017 blijven de fout en onzekerheden binnen de foutmarge. Hierbij steunt Zwolle met name op verantwoordingen van derden om de prestatielevering vast te stellen. Wel heeft Zwolle de onzekerheid inzake prestatielevering van PGB beschermd wonen weten te beperken door bevestigingen te versturen aan budgethouders. Dit is positief. Wij adviseren om controles ten aanzien van de overige PGB-stromen en ZIN verder in de interne beheersing te integreren.



#### Financiële resultaten 2017

De resultaten op het sociaal domein laten landelijk wisselende beelden zien. Voor uw gemeente zien wij dat over het gehele sociaal domein een tekort is behaald ten opzichte van de primitieve begroting. Een weergave van de resultaten hebben wij hieronder opgenomen (in €1.000).

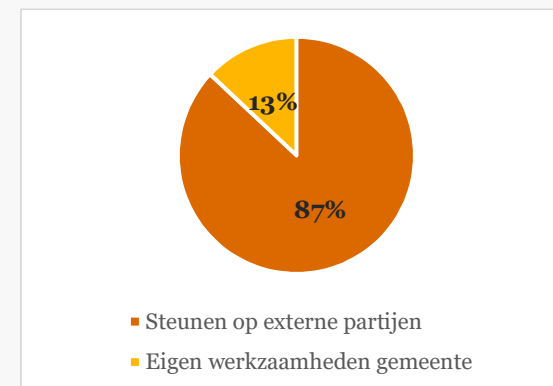
Figuur 2 Financiële resultaten sociaal domein



#### Hoe is zekerheid verkregen in 2017?

In voorgaande jaren is in belangrijke mate gesteund op productieverantwoordingen van zorgaanbieders om voldoende zekerheid te verkrijgen over de getrouwheid en rechtmatigheid van de lasten sociaal domein. In onderstaande figuur hebben we weergegeven hoe in 2017 zekerheid is verkregen:

Figuur 1 Bron zekerheid sociaal domein



Gemeente Zwolle heeft gedurende 2017 de volgende werkzaamheden verricht om de prestatielevering aan te tonen:

- Versturen bevestigingen voor beschermd wonen PGB (13%);
- Productieverantwoordingen inclusief controleverklaring (indien aanwezig) en verantwoording SVB (87%). Hierbij is wel vastgesteld dat de SVB geen controles verricht op prestatielevering. Derhalve heeft dit geresulteerd in een onzekerheid in de controle.



### 3.1. Uit de controle decentralisaties blijken enkele bevindingen

Uit onze controle van de decentralisaties komen een aantal bevindingen naar voren. Onderstaand hebben wij de uitkomsten van dit jaar vergeleken met voorgaand jaar ten aanzien van de fouten en onzekerheden inzake de getrouwheid van de bestedingen.

Tabel 3 Fouten en onzekerheden in het sociaal domein

	2017 (x €1.000)		2016 (x €1.000)	
	Fout	Onzeker	Fout	Onzeker
<b>Bestedingen PGB</b>		€ 4.327		
<b>Geëxtrapoleerde onzekerheid prestatielevering Beschermd Wonen</b>		€ 2.257		€ 20.903
<b>Prestatielevering zorg in natura onzeker</b>		€ 3.783		€ 7.251
<b>Schuld inzake ZIN te laag</b>	€303		€ 1.024	
<b>Totaal</b>	<b>€ 303</b>	<b>€ 10.367</b>	<b>€ 1.024</b>	<b>€ 28.154</b>

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de totale onzekerheid ten aanzien van de decentralisaties over 2017 behoorlijk is afgenomen. Dit is het resultaat van het eigen onderzoek naar de prestatielevering PGB beschermd wonen (d.m.v. sturen van bevestigingen). Daarnaast wordt van zorgaanbieders eerder een verantwoording met controleverklaring verkregen en worden hierin minder bevindingen geconstateerd. Dit heeft een positief effect op de onzekerheid rondom prestatielevering.

Naast de getrouwheidsfouten en onzekerheden blijken uit de controle twee specifieke rechtmatigheidsbevindingen:

- Uit de landelijke controle van de SVB blijken rechtmatigheidsfouten. Voor de foutenweging bij de individuele gemeenten dient op basis van de landelijke instructies de maximale fout worden meegenomen (hierbij zijn de formele fouten niet meegenomen). In totaal bedraagt de rechtmatigheidsfout hierdoor € 1,1 miljoen.
- Door de SVB is een verantwoording opgesteld op basis van het kasstelsel. Door de gemeente is daarbij op basis van informatie van de SVB een inschatting gemaakt van de kosten op basis van het baten en lastenstelsel (totaal € 1,5 miljoen).

Aangezien deze bestedingen niet gecontroleerd zijn op rechtmatigheid door de accountantsdienst van de SVB wordt dit op basis van de landelijke lijn als onzeker voor rechtmatigheid aangemerkt.

De belangrijkste bevindingen uit bovenstaande tabel lichten wij hieronder toe.

### 3.2. Bevindingen in de zorg in natura

In 2017 is net als 2015 en 2016 gebruik gemaakt van productieverantwoordingen om de prestatielevering van zorg in natura inzake de Wmo vast te stellen. Hierbij heeft Zwolle met een risicoanalyse gekeken op welke onderdelen zelfstandig werkzaamheden zijn uitgevoerd (en dus ook op welke onderdelen gebruik wordt gemaakt van verantwoordingen van instellingen). Hierbij zijn aanvullende werkzaamheden uitgevoerd met name bij de persoonsgebonden budgetten, dit aangezien hier vorig jaar hele grote onzekerheden bestonden. Voor de zorg in natura is bewust gekozen om hier gebruik te maken van verantwoordingen.

Waar dit afgelopen jaren voor vertraging in het jaarrekeningtraject verzorgde, heeft de aanlevering van productieverantwoordingen door zorgaanbieders bij de gemeente voor 2017 tijdiger plaatsgevonden. Wel is de afhankelijkheid van gemeente Zwolle van zorgaanbieders en hun accountants hierdoor nog steeds hoog.

Uit de controle van de bestedingen WMO en Beschermd wonen (zorg in natura) blijkt een aantal bestedingen waarvan op basis van het landelijke controleprotocol geen controleverklaring wordt ontvangen of waarvan geen productieverantwoording is ontvangen. Dit is inherent aan de door Zwolle gekozen aanpak. Hierdoor is de prestatielevering van deze door zorgaanbieders gedeclareerde lasten onzeker en merken wij dit voor onze jaarrekeningcontrole als onzeker aan (totaal € 3,18 miljoen).

Voor de Jeugd geldt dat deze taken ondergebracht zijn bij de Regionaal Serviceteam Jeugd (RSJ) IJsselland. De contracten met de zorgaanbieders worden door de RSJ afgesloten en de controle van de facturen vindt ook plaats bij deze RSJ. Voor 2017 is op individueel (gemeente) niveau afgerekend op basis van PxQ. Gemeente Zwolle ontvangt een specificatie van de RSJ met de kosten die gemaakt zijn voor Zwolle. Deze verantwoording is voorzien van een controleverklaring door de externe accountant van de RSJ.

Wij hebben van de externe accountant een goedkeurende verklaring ontvangen bij de verantwoording van de RSJ, de samenwerkingsorganisatie die verantwoordelijk is voor de Jeugd. In totaal resteert een onzekerheid van circa € 0,6 miljoen. Dit hebben wij meegenomen in onze weging van het oordeel bij uw jaarrekening.

In totaal bedraagt hiermee de onzekerheid inzake de getrouwheid van de zorg in natura bestedingen € 3,78 miljoen.

Naast de onzekerheid inzake prestatielevering is uit de jaarrekeningcontrole gebleken dat de opgenomen balanspost inzake de zorg in natura bestedingen (jeugd en WMO) te laag is. Zwolle heeft ten behoeve van de jaarrekening een inschatting gemaakt van de te betalen declaraties die ontvangen worden na het boekjaar. Van de precieze omvang van deze balanspost is de gemeente Zwolle afhankelijk van productieverantwoordingen van zorgaanbieders, waardoor de precieze omvang van de balanspost pas bepaald kan worden na ontvangst van deze productieverantwoordingen. Het huidige verschil tussen de lasten uit de ontvangen productieverantwoordingen en de inschatting van Zwolle bedraagt € 0,3 miljoen. Dit hebben wij als fout aangemerkt.

### **3.3. Bevindingen in de PGB-bestedingen**

Voor alle klanten die een PGB-budget ontvangen worden door de gemeente beschikkingen verstrekt aan de klant. Conform landelijke afspraken verzorgt de Sociale Verzekeringsbank (SVB) het administratieve proces rondom de PGB-verstrekingen en legt daarover verantwoording af aan de gemeenten, waar overigens de prestatielevering geen onderdeel van uitmaakt.

De verantwoording van de SVB is hierbij op landelijk niveau gecontroleerd. De afgegeven controleverklaring levert daardoor onvoldoende zekerheid op voor gemeente Zwolle. Hier zijn door gemeente Zwolle aanvullende werkzaamheden op uitgevoerd waardoor wel gebruik gemaakt kan worden van de uitkomsten van de landelijk uitgevoerde controles.

Op basis van de landelijke afspraken dienen alle gemeenten de maximale fout mee te nemen in de eigen foutenweging. Zie ook 3.1. voor de uitkomsten hiervan. Dit is meegenomen als rechtmatigheidsbevindingen.

Voor de getrouwheid (en specifiek de prestatielevering) van de PGB-bestedingen heeft Zwolle voor het onderdeel beschermd wonen een onderzoek verricht naar de prestatielevering.

Hiertoe is ervoor gekozen om via de GGD IJsselland en Noord- Oost-Gelderland bevestigingen uit te sturen naar budgethouders (klanten of vertegenwoordigers van klanten). Op basis van de verkregen response is uiteindelijk de resterende onzekerheid over de gehele populatie Beschermd wonen bepaald. Dit resulteert in een geëxtrapoleerde onzekerheid van € 2,2 miljoen.

Ten aanzien van de overige stromen zijn door Zwolle onvoldoende interne beheersingsmaatregelen ten aanzien van prestatielevering opgezet en geen vervangende maatregelen genomen. De PGB Wmo en Jeugd last voor deze overige stromen, van € 4,3 miljoen, is daarom onzeker.

### **3.4. Primaire registratie van belang voor getrouwheid en rechtmatigheid**

De volledigheid en juistheid van de gegevens in de klantenregistratie zijn van belang om te kunnen sturen op het sociaal domein. Tevens vormen deze de basis om tot een betrouwbare afrekening te komen met de zorgaanbieders. De gemeente moet immers in staat zijn om vast te stellen welke inwoners zorgbehoevend zijn, welke zorg nodig is en of de zorg die is geleverd in lijn ligt met deze behoefte. Door de organisatie zijn voor de betrouwbaarheid van de klantenregistratie diverse werkzaamheden verricht waardoor de basisadministratie voldoende betrouwbaar is om te komen tot een verantwoording van de bestedingen. Uit onze controle zijn geen bijzonderheden naar voren gekomen.

## 4. Conclusies ruimtelijk domein op één pagina

### Effect wijzigingen BBV Materiële vaste activa

Met ingang van 2017 is het verplicht investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut te activeren. Het effect hiervan op uw jaarstukken is:

Bedrag **investeringen** in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut:

€ 15,2 mln.

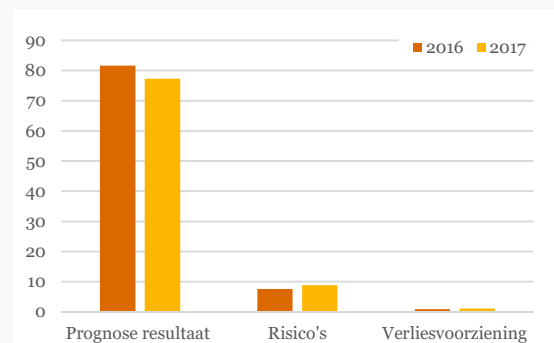
Dit zijn alle investeringen boven de investeringsgrens van:

€ 0,1 mln.



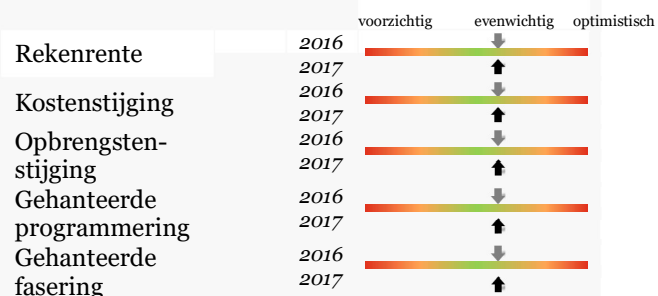
### Ontwikkeling portefeuille en risicoprofiel grondexploitaties (x € 1 mln)

Figuur 3 Grondexploitaties



### Ons oordeel over de gehanteerde parameters grondexploitatie

Tabel 4



### Effect aanscherping berekening tussentijdse winstneming grondexploitaties

#### Uw 'oude' berekening

Tussentijdse winst op totaalcomplex bij negatieve boekwaarde en verwachte contante waarde groter dan € 0,25 miljoen

#### Nieuwe (verplichte) berekening

$\% \text{ kostenrealisatie} \times \% \text{ opbrengstenrealisatie} \times (\text{winst} \text{ -/ - } \text{risico's}) = \text{te nemen winst}$

Volgens de 'nieuwe' formule is in 2017 aan tussentijdse winst verantwoord:

€ 13 mln.

### Relevante ruimtelijke projecten

Wij hebben vanuit de jaarrekeningcontrole, naast de grondexploitaties, tevens de projectbeheersing van uw overige belangrijke ruimtelijke projecten gecontroleerd.

Project	Oordeel projectbeheersing
Spoorzone	Adequaat

#### **4.1. Uw grondexploitaties hebben zich in 2017 financieel positief ontwikkeld: resultaten en risico's nemen licht toe**

Uit de figuur op de vorige pagina blijkt dat uw grondexploitaties zich financieel positief ontwikkelen. De belangrijkste oorzaken hiervoor liggen in:

- Het resterend te verwachten resultaat lijkt met € 4,3 miljoen te zijn afgenomen, echter, in 2017 is een tussentijdse winst genomen van € 13,4 miljoen. Het totale verwachte resultaat op de grondexploitaties is dus toegenomen.
- Met ingang van 2018 is besloten dat de risico's van het project Hessenpoort niet meer zelfstandig door deze exploitatie gedragen moeten worden, maar dat deze onderdeel uit gaan maken van het weerstandsvermogen. Het totale risico dat in het weerstandsvermogen benodigd is voor de grondexploitaties neemt hierdoor toe van € 7,6 miljoen naar € 8,8 miljoen. Zonder deze aanpassing zou het risicoprofiel afgenomen zijn met € 2 miljoen.
- In 2017 zijn ook een aantal grondexploitaties afgesloten. Hieruit komt een positief resultaat van € 2,1 miljoen naar voren.

#### **4.2. Aangescherpt standpunt commissie BBV inzake winstneming grondexploitaties heeft een aanzienlijke impact op uw resultaat 2017**

De commissie BBV heeft recentelijk een standpunt gepubliceerd inzake de te hanteren methode van tussentijdse winstneming op grondexploitaties op basis van voortgang van het project. Het komt erop neer dat de tot ultimo 2017 gerealiseerde winst in principe op grond van een rekenregel tussentijdse als resultaat wordt verantwoord. Deze "rekenregel" is het product van de voortgang van gerealiseerde verkopen (in %) vermenigvuldigd met gerealiseerde kosten (in%) maal de gerealiseerde winst.

#### **Rekenvoorbeeld toepassing rekenregel tussentijdse winstneming**

Een project is op 31 december 2017 voor 70% verkocht, de kosten zijn voor 80% gerealiseerd en het geraamde resultaat is 100. Dan zal in principe per 31-12-2017 totaal  $80 \cdot 70 (=56\%) \cdot 100 = 56$  winst genomen moeten zijn. In de berekening mag, onder voorwaarden, rekening worden gehouden met onzekerheden met betrekking tot te verwachten kosten en opbrengsten.

Voor de gemeente Zwolle heeft dit geresulteerd in aanpassing van de systematiek van tussentijdse winstneming en een winstneming in 2017 van € 13,4 mln.

Tot en met 2016 werden door de gemeente Zwolle alleen tussentijdse winsten genomen op het totaal van het complex (dus niet op deelcomplexen). Daarbij gold dat de boekwaarde negatief moest zijn en de contante waarde naar verwachting meer dan € 0,25 miljoen bedraagt. De gewijzigde systematiek ten opzichte van 2016 is derhalve in de jaarrekening als schattingswijziging verwerkt.

### 4.3. De parameters voor de grondexploitaties zijn evenwichtig ingeschat

De waardering van uw grondexploitaties is voor een groot deel afhankelijk van schattingen. Om inzicht te krijgen in de financiële risico's stelt de gemeente exploitatieoverzichten op (de zogenaamde jaarschijven, waarin een schatting is opgenomen van de te maken kosten en opbrengsten. Aan deze schattingen liggen diverse parameters en uitgangspunten ten grondslag. Wij hebben de gehanteerde uitgangspunten en parameters beoordeeld. In onderstaande tabel zijn onze bevindingen weergegeven.

Tabel 5 Inschatting parameters grondexploitaties

Belangrijkste schattingen	Inschatting		Toelichting
	2016	2017	
Gehanteerde rekenrente	● (E)	● (E)	Vorig jaar is de rekenrente fors verlaagd naar 2,1%. In 2017 is deze op basis van de BBV-voorschriften verder verlaagd naar 1,85%. Deze verlaging past bij de dalende rente op de markt. Voor de disconteringsvoet wordt 2% gehanteerd. Dit is voorschreven door de commissie BBV.
Kostenstijging	● (E)	● (E)	De gemeente Zwolle rekent voor alle jaren met 2% kostenstijging. Differentiatie tussen de korte termijn en middellange termijn is daarmee losgelaten. Wij kunnen instemmen met dit percentage.
Opbrengstenstijging	● (E)	● (E)	De opbrengstenstijging wordt dit jaar optimistischer ingeschat. Waar vorig jaar nog met 1% werd gerekend voor alle jaren, wordt nu voor 2018 met 3,5% gerekend, voor 2019 en 2020 met 3%, voor 2021 met 2,5% en voor de jaren daarna met 2,0%. Voor de periode langer dan 10 jaar wordt met 0% gerekend. Deze meer optimistische inschatting past bij de aantrekkende markt. Wel adviseren we u te monitoren in hoeverre de ingerekende stijgingen werkelijk gerealiseerd worden. Voor bedrijventerreinen wordt met 0% opbrengstenstijging gerekend voor de komende jaren. Vanaf 2022 wordt met 1% gerekend.
Gehanteerde programmering	● (E)	● (E)	In de huidige programmering wordt uitgegaan van 550-600 woningen per jaar binnen de gemeente. Ongeveer 50% hiervan wordt door de gemeente gerealiseerd. De andere helft wordt door particuliere projectontwikkelaars ontwikkeld. Voor bedrijventerreinen wordt uitgegaan van een uitgifte van elf hectare in 2018 en in de jaren daarna vijf hectare. De hoge uitgifte voor 2018 is met name gebaseerd op lopende belangstelling voor kavels op Hessenpoort.
Verkoopprijzen	● (E)	● (E)	De verkoopprijzen voor zowel woningbouw als bedrijventerreinen zijn niet significant gewijzigd. Bij het bepalen van de grondprijzen is gebruik gemaakt van onderzoeken van twee externe partijen. Wij kunnen hiermee instemmen.

Controleverschil ● (CV)	Voorzichtig ● (V)	Evenwichtig (best haalbare) ● (E)	Optimistisch ● (O)	Controleverschil ● (CV)
----------------------------	----------------------	--------------------------------------	-----------------------	----------------------------

← Aanvaardbare bandbreedte – gebaseerd op materialiteitsoverwegingen →

---

#### **4.4. De verslagleggingseisen rondom materiele vaste activa zijn aangepast**

In het kader van de vernieuwing BBV en ook vanwege een notitie materiele vaste activa is in 2017 een aantal wijzigingen in het BBV doorgevoerd. De voornaamste betreft dat het vanaf 2017 verplicht is om alle investeringen te activeren dus ook de investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. In dit kader zijn in 2017 investeringen geactiveerd die onder het “oude” regime als kosten verantwoord zouden zijn (€ 15,2 miljoen). Deze investeringen worden conform de Nota waarden, activeren en afschrijven van vaste activa afgeschreven. Wij hebben vastgesteld dat deze wijziging adequaat in de jaarrekening is verwerkt en toegelicht.

#### **4.5. Spoorzone volop in ontwikkeling**

Het project Spoorzone is voor de gemeente Zwolle het belangrijkste project. In onze rapportage interim-bevindingen hebben we u geïnformeerd over de stand tot en met 1 juli 2017.

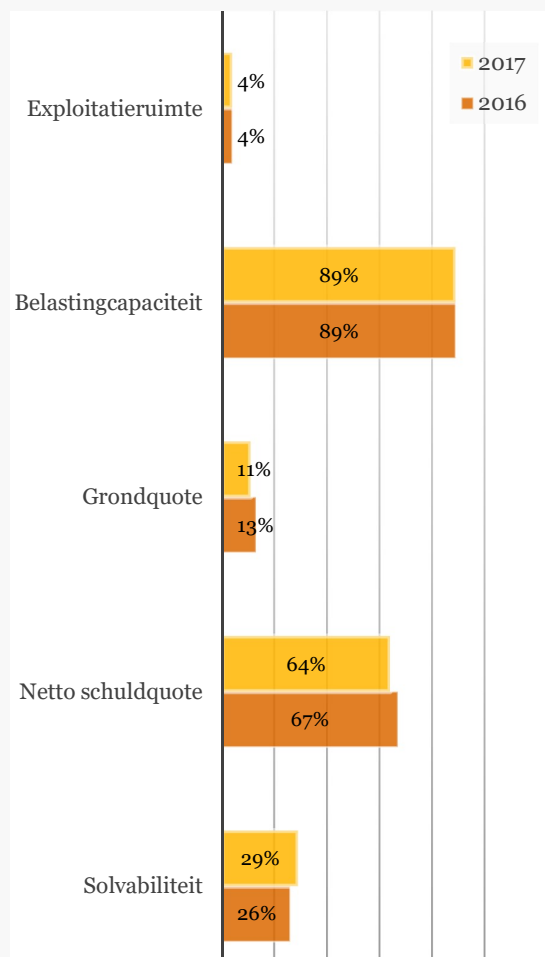
De totale bestedingen in 2017 bedragen € 9,5 miljoen. Hiervan is ruim € 6,0 als materieel vast actief opgenomen, zijnde de busbrug (€ 5,6 miljoen) en het busstation en busperron (€ 0,4 miljoen).

In 2017 is voor ruim € 2,1 miljoen (ruim 19.000 uur) aan interne uren aan het project besteed. Dit illustreert dat het project volop in beweging is.

Wij hebben een controle uitgevoerd op de verwerking van deze posten. Hieruit komen geen afwijkingen van het BBV naar voren.

## 5. Uw dashboard bedrijfsvoering

*Uw financiële positie*  
**Figuur 4 Kengetallen**



*Informatiewaarde jaarverslag*

		goed	voldoende	Onvoldoende
Algemene leesbaarheid	2016	↓		
	2017	↑		
Koppeling jaarverslag <> coalitieakkoord	2016	↓		
	2017	↑		
Koppeling beleidsmatige en financiële realisatie	2016	↓		
	2017	↑		
Informatiewaar de paragrafen	2016	↓		
	2017	↑		

**Tabel 7**

*Door het college gemaakte schattingen in de jaarrekening*

		voorzichtig	evenwichtig	optimistisch
Waardering grond-exploitaties	2016	↓		
	2017	↑		
Waardering materiële vaste activa	2016	↓		
	2017	↑		
Waardering van gemeentelijk vastgoed	2016	↓		
	2017	↑		
Waardering financiële vaste activa	2016	↓		
	2017	↑		
Juistheid/volledigheid voorzieningen	2016	↓		
	2017	↑		

**Tabel 6**



## 5.1. Uw organisatie en omgeving als uitgangspunt

*Onze risico-inschatting is ongewijzigd ten opzichte van onze eerste inschatting in het controleplan*

In september 2017 hebben wij uw organisatie en haar omgeving samen met de organisatie beoordeeld en deze analyse vertaald naar organisatie- en controlerisico's. Wij hebben over de uitkomst van deze analyse verslag uitgebracht in ons startnotitie 2017, en een update daarvan gegeven in de rapportage interim-bevindingen controle 2017. Wij hebben geen verdere wijzigingen in onze controleaanpak aangebracht.

## 5.2 De financiële positie van uw gemeente is stabiel

De kwaliteit van de financiële positie van uw gemeente zegt iets over de mate waarin uw gemeente in staat is om haar schulden af te lossen, onverwachte tegenvallers op te vangen en noodzakelijke ombuigingen te realiseren. Er zijn diverse manieren om de financiële positie van een gemeente in kaart te brengen. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is de financiële positie van uw gemeente in kaart gebracht aan de hand van vijf kengetallen die op basis van het BBV verplicht zijn voorgeschreven (zie ook Figuur 4 op pagina 15).

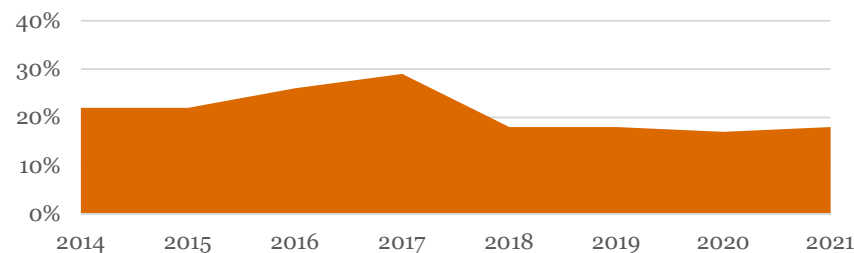
### *De solvabiliteit van uw gemeente ten opzichte van voorgaand jaar is gestegen*

De solvabiliteit van uw gemeente geeft een beeld van de mate waarin uw gemeente op lange termijn aan haar verplichtingen kan voldoen. De solvabiliteit van gemeente Zwolle is per 31 december 2017 29% (v.j. 26%). Deze stijging is te verklaren door het positieve jaarrekeningresultaat 2017 en de dotaties aan reserves gedurende het boekjaar. Dit met name door tussentijdse winstnemingen op grondexploitaties. Tevens zijn de langlopende leningen fors afgenomen, waardoor het aandeel vreemd vermogen in het balanstotaal afneemt. Dit resulteert in een solvabiliteitsverhouding (eigen vermogen/totaal vermogen) die op basis van landelijke normen bijna als voldoende wordt aangemerkt (>30%).

Hieronder hebben wij de ontwikkeling van uw solvabiliteit gedurende de laatste vier jaar weergegeven.

Daarnaast hebben wij op basis van uw meerjarenbegroting een doorkijk gegeven naar de ontwikkeling van uw solvabiliteit voor de periode tot en met 2021.

**Figuur 5 Ontwikkeling solvabiliteit**



Na een stijging van de solvabiliteit in afgelopen jaren, is de verwachting op basis van uw begroting dat de solvabiliteit in 2018 daalt om daarna stabiel te blijven. Hier is echter nog geen rekening gehouden met het effect van de eerdere winstneming op uw grondexploitaties. De winstneming in 2017 is één van de redenen van de stijgende solvabiliteit.

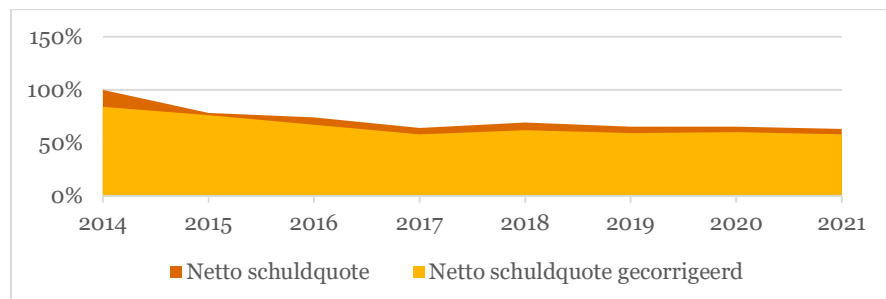
### *De schuldpositie van uw gemeente laat een stabiele trend zien*

De schuldpositie van uw gemeente geeft een beeld van de mate waarin uw gemeente afhankelijk is externe middelen bij het realiseren van haar doelstellingen. Tevens geeft het inzicht in welk deel van de inkomsten van de gemeente gebruikt moeten worden om de rente en aflossing van de schulden te kunnen betalen. De netto schuldquote gecorrigeerd is aangepast voor leningen die de gemeente 'doorleent' aan derden (bijvoorbeeld woningbouwverenigingen).

Hieronder hebben wij de ontwikkeling van uw schuldpositie gedurende de afgelopen vier jaar weergegeven. Daarnaast hebben wij op basis van uw meerjarenbegroting een doorkijk gegeven naar de ontwikkeling van uw schuldpositie voor de periode tot en met 2021.



**Figuur 6 Ontwikkeling schuldpositie**



De netto schuldquote is afgenomen in afgelopen jaren. Vanaf 2017 stabiliseert de schuldquote zich.

### Analyse van het resultaat

Gemeente Zwolle stuurt op een structureel sluitende begroting. We hebben vastgesteld dat voor komende jaren een positief resultaat begroot wordt van 2018 tot en met 2021. Deze overschotten komen vanuit de structurele middelen.

Voor een uitgebreide analyse van de verschillen tussen de realisatie 2017 en de primitieve en bijgestelde begroting verwijzen wij naar het jaarverslag. Onderstaand een samenvatting van het resultaat van 2017 ten opzichte van 2016.

**Tabel 8 Analyse resultaat (bedragen x € 1 mln)**

Kengetal	Begroting na wijziging 2016	Rekening 2016	Begroting na wijziging 2017	Rekening 2017
Saldo van baten en lasten	1,0V	26,8V	5,8N	20,4V
Reservemutaties	1,0N	19,0N	5,8V	16,7N
Resultaat	0,0V	7,8V	0,0V	3,7V

De afwijking van het resultaat tussen begroting na wijziging en rekening wordt veroorzaakt door diverse kleinere afwijkingen. De grote afwijkingen tussen begroting en werkelijk, zoals het negatief resultaat op sociaal domein en de winstnemingen in de grondexploitatie, worden gecompenseerd door mutaties in de reserves, waardoor deze per saldo beperkt impact hebben op het resultaat.

### 5.3 De informatiewaarde van uw jaarstukken kan verder worden verbeterd

Als accountant geven wij een oordeel over uw jaarrekening. Maar uw jaarstukken bestaan uit meer dan dat. En voor u als raad is het integrale jaarwerk van belang. Om die reden hebben wij de informatiewaarde van uw jaarstukken nader beoordeeld. Vanuit onze natuurlijke adviesfunctie delen wij graag onze observaties over de informatiewaarde van uw jaarstukken met u.

Wij baseren ons hierbij op het verkregen boekwerk met daarin de jaarstukken. Door gemeente Zwolle is gekozen om de jaarstukken alleen nog digitaal uit te brengen (via de website). Door deze keuze wordt de leesbaarheid van het boekwerk wel minder goed. Dit komt ook tot uiting in onderstaande waarnemingen.

**Tabel 9 Informatiewaarde jaarstukken**

		onvoldoende	voldoende	goed
Algemene leesbaarheid	2016	↓		
	2017	↑		

#### Toelichting:

De afgelopen jaren is gewerkt aan het verbeteren van de leesbaarheid. Hierbij zijn onder andere de teksten verbeterd. Naar onze mening kan de leesbaarheid nog aanzienlijk verbeteren. Belangrijke aanbevelingen hierin zijn:

- Zorgen voor minder en kortere teksten.
- Het actualiseren van het format van de jaarstukken met aandacht voor layout, verwijderen van overbodige onderdelen die niet ingevuld worden en gebruik van meer figuren.
- Het opnemen van meer toelichting op de balans. Nu zijn dit met name financiële overzichten. Een korte toelichting kan zorgen voor nog verder begrip van de opgenomen balansposten.

		onvoldoende	voldoende	goed
Koppeling jaarverslag <> coalitieakkoord	2016	↓		
	2017	↑		

**Toelichting:**

In de jaarstukken wordt conform vorig jaar niet concreet een relatie gelegd met het coalitieakkoord 2014-2018. Dit is een bewuste keuze geweest. Hierbij is ervoor gekozen om het coalitieakkoord uiteindelijk te vertalen in een aantal programma's en doelstellingen per programma in begroting. In de jaarstukken wordt hierop teruggekoppeld. Een meer expliciete koppeling tussen het coalitieakkoord en de jaarstukken kan nog beter inzicht bieden in de realisatie van de doelstellingen. Gezien de nieuwe start van de raadsperiode hebben wij dit advies nogmaals opgenomen.

Koppeling beleidsmatige en financiële realisatie	2016	↓		
	2017	↑		

**Toelichting:**

Per programma zijn de doelen en ambities weergegeven. Daarbij is per doel ook een weergave gegeven van de financiële realisatie. Hiermee is meer een relatie te leggen tussen de inhoud en financiën. Dit is overigens nog wel voor verbetering vatbaar (zoals bij veel gemeenten).

Informatiewaarde paragrafen	2016	↓		
	2017	↑		

**Toelichting:**

Conform vorig jaar hebben wij aanbevelingen om de informatiewaarde van de paragrafen verder te verbeteren. Enkele waarnemingen zijn:

\* In de paragraaf weerstandsvermogen wordt veel tekst gebruikt om de risico's inzichtelijk te maken. Hier kan in kracht worden gewonnen door meer compacte teksten te gebruiken en gestructureerd inzicht te geven in de mogelijke impact (nu met name opgenomen in een afzonderlijke risicomatrix buiten de jaarrekening om). Daarbij wordt in de paragraaf de ontwikkeling van het weerstandsvermogen gepresenteerd over een periode van ruim 10 jaar. Het is de vraag wat de toegevoegde waarde hiervan is voor de raad.

\*In de paragraaf lokale heffingen is (ook in vergelijking met andere gemeenten) vrij beknopt van aard. Het meer inzicht geven in de belangrijke ontwikkelingen in de verschillende belastingstromen verhoogt de informatiewaarde.

## 5.4 Uw jaarrekening is conform het Besluit Begroting en Verantwoording opgesteld

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente heeft de jaarrekening opgesteld in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Als onderdeel van onze controle en met betrekking tot de jaarrekening hebben wij:

- de aanvaardbaarheid van de toegepaste grondslagen voor financiële verslaggeving beoordeeld; en
- de juistheid en de volledigheid van de toelichtingen beoordeeld.

Wij zijn van mening dat de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die het college heeft gehanteerd bij het opstellen van de jaarrekening 2017 aanvaardbaar zijn en de gebruikte financiële rechtmatigheidscriteria geschikt.

## 5.5 Naheffing loonbelasting na onderzoek Belastingdienst

Gedurende het jaar 2017 is de belastingdienst gestart met een onderzoek naar de naleving van de wet op loon- en omzetbelasting over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2016. Op dit moment is er nog geen zicht op voorlopige bevindingen aangezien het onderzoek en de gesprekken met de belastingdienst nog lopen. De financiële impact is op dit moment nog niet te bepalen. Naar verwachting zal hierover in de tweede helft van 2018 meer duidelijkheid ontstaan.

Op grond van onduidelijkheid over de financiële omvang is er nog geen schuld opgenomen in de jaarrekening 2017. Wel is de onzekerheid kort toegelicht in de jaarrekening en opgenomen in de vertrouwelijke bijlage bij de paragraaf weerstandsvermogen. Op grond van de toelichting in de jaarrekening kunnen wij instemmen met de verwerking in de gemeentelijke jaarrekening. Wij hebben het college geadviseerd de raad actief te informeren over de uitkomsten van het onderzoek.

Eventuele bevindingen uit het onderzoek kunnen ook nog gevolgen hebben voor de WNT. Dit is echter nog onzeker. Deze onzekerheid is ook toegelicht in de jaarrekening. Derhalve kunnen wij hiermee instemmen.

## 5.6 Een update over uw IT-omgeving

In onze rapportage interim bevindingen 2017 hebben we onze beelden ten aanzien van IT-ontwikkelingen en uw IT-beheerprocessen opgenomen (voor die applicaties die voor onze jaarrekeningcontrole in scope zijn).

Belangrijke aandachtspunten daarbij waren:

- Het meer documenteren van uitgevoerde controlewerkzaamheden ten aanzien van wijzigingen in het sociale zaken pakket
- Het aanscherpen van het wachtwoordbeleid (waar op dat moment al actie op was ondernomen).
- Uitgebreide rechten in de salarisapplicatie (ook daar waren op dat moment al acties op ingezet)

Wij hebben begin 2018 een update uitgevoerd (om zekerheid te krijgen over het gehele jaar 2017). Hieruit is een nieuwe controlebevinding gebleken.

Op basis van een deelwaarneming van 5 wijzigingen in OneWorld hebben we vastgesteld dat niet alle wijzigingen (zichtbaar) conform change management procedure zijn doorlopen. Hierdoor hebben we onvoldoende zekerheid verkregen over de werking van deze procedure. Dit betekent ook dat wij meer gegevensgerichte werkzaamheden hebben uitgevoerd. Wij hebben begrepen dat Zwolle inmiddels actie heeft ondernomen, de change management procedure verder heeft ontwikkeld en dat changes nu goed worden gedocumenteerd. Wij zullen dit in 2018 verder valideren.

Daarnaast hebben wij een data-analyse uitgevoerd op functiescheiding in het salarisproces. Hierbij hebben wij vastgesteld dat voor het merendeel van de doorgevoerde mutaties in het pakket Youforce functiescheiding heeft bestaan. Echter ook voor circa 25% van de mutaties is dit onvoldoende aantoonbaar. Wij hebben het college geadviseerd de autorisaties in Youforce aan te scherpen zodat functiescheiding tussen invoer en autorisaties van HR-mutaties is geborgd. Hierbij is het belangrijk om gebruik te maken van accounts die herleidbaar zijn naar betreffende personen (en geen generieke accounts).

Verder hebben wij het college aandacht gevraagd voor de interne beheersing rondom het doorvoeren van migraties. In 2017 is de IT-infrastructuur vervangen en zijn migraties doorgevoerd op diverse databases. Op basis van interview hebben wij begrepen dat een formeel project- en migratieplan niet aanwezig is, geen formele project- en stuurgroep zijn ingericht en dat een databasebeheerder tevens de rol van projectleider heeft vervuld. Daarbij is in de migratie wel een aantal controles uitgevoerd. Deze zijn echter niet volledig zichtbaar uitgevoerd. Het is belangrijk om goede procedures voor migraties in te richten, waarbij het zichtbaar uitvoeren van controles essentieel is.

## 5.7 De belangrijkste onderwerpen van uw interne beheersing

De belangrijkste onderwerpen uit de tussentijdse rapportage accountantscontrole d.d. 5 februari 2018 zijn hieronder weergegeven, aangevuld met eventuele nieuwe bevindingen met betrekking tot de interne beheersing blijkend uit de jaarrekeningcontrole.

- Door de gemeente wordt de zorg van klanten periodiek geëvalueerd. De vastlegging hiervan biedt op dit moment onvoldoende houvast om de prestatielevering vast te kunnen stellen. Nadat de (on)mogelijkheden van het zelf vaststellen van de prestatielevering uitgebreid zijn onderzocht en afgestemd met de organisatie, heeft de gemeente Zwolle bewust gekozen om voor dit onderdeel, evenals vorig jaar, te steunen op de verantwoordingen (met controleverklaring) van zorginstellingen.
- De interne beheersing met betrekking tot afdeling overstijgende inkopen is onvoldoende om het risico op niet naleven van aanbestedingsrichtlijnen af te dekken. Hierdoor zijn achteraf interne controles noodzakelijk om dit aan te tonen. Wij hebben begrepen dat gemeente Zwolle onderzoek gaat doen om dit risico in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen met aanvullende maatregelen.
- Bij het afsluiten van huurcontracten dient op basis van de interne procesafspraken een taxatierapport aanwezig te zijn om de marktprijs te toetsen. De reden voor het niet aanwezig zijn van een taxatie wordt niet gedocumenteerd.

Verder hebben wij gedurende de jaarrekeningcontrole 2017 op een prettige manier samengewerkt met de interne controle. Deze afdeling werkt op een professionele manier en komt afspraken na. De oplevering van documentatie is gedurende het jaarrekeningtraject gedegen gebleken.

## 5.8 Er zijn geen aanwijzingen voor fraude

Tijdens onze controle van de jaarrekening 2017 zijn geen aanwijzingen voor fraude aan het licht gekomen. In bijlage A.4 zijn de verantwoordelijkheden met betrekking tot fraude in relatie tot de jaarrekening opgenomen.

Op basis van onze frauderisicobeoordeling hebben wij de volgende controlewerkzaamheden uitgevoerd:

- We hebben per proces een fraude risicoanalyse uitgevoerd waarin de drie kenmerken van fraude: rationalisatie, druk en gelegenheid zijn afgezet tegen de kans en de impact. Vanuit deze analyse hebben we de volgende onderwerpen in 2017 nader geanalyseerd: aanbestedingen, grondexploitaties en het project Spoorzone.
- Met behulp van data-analyse hebben we ongebruikelijke transacties geanalyseerd, bijvoorbeeld ongebruikelijke rekeningcombinaties, personen die rekeningen aanmaken en goedkeuren en ongebruikelijke bewoordingen.
- Jaarlijks wordt in het kader van onvoorspelbaarheid een proces/transactie nader geanalyseerd. Voor 2017 hebben we het proces omtrent havengelden in kaart gebracht en hebben we de risico's rondom het festival "Vliegende vrienden" nader beoordeeld.

Uit bovenstaande werkzaamheden zijn geen bijzonderheden voorgekomen.

## 5.9 Er zijn evenwichtige schattingen gemaakt bij het opstellen van de jaarrekening

Bij het opstellen van de jaarrekening maakt het college belangrijke schattingen. We hebben de schattingen die het college heeft gemaakt bij het opstellen van de jaarrekening 2017 beoordeeld en hebben geconcludeerd dat deze grotendeels evenwichtig tot stand zijn gekomen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van onze bevindingen met de bijbehorende motivering. Voor wat betreft de belangrijke schattingen die ook in het voorgaande jaar relevant waren, is onze conclusie dat deze zijn gebaseerd op consistente uitgangspunten en veronderstellingen.

**Tabel 10 Bevindingen inzake schattingen van het college**

Belangrijkste schattingen	Beoordeling		Toelichting
	2017	2016	
Waardering van uw grond-exploitaties	● (E)	● (E)	Wij zijn van mening dat de schattingen met betrekking tot de grondexploitaties een betrouwbaar beeld geven van de waardering van uw grondexploitaties. Voor een uiteenzetting hiervan verwijzen wij naar paragraaf 0 van dit accountantsverslag.
Waardering van uw materiële vaste activa	● (E)	● (E)	Aan de wijze van afschrijven op materiële vaste activa ligt het activabeleid van de gemeente ten grondslag. Deze is in 2017 aangepast vanwege de nieuw eisen omtrent investeringen met een maatschappelijk nut. De gehanteerde afschrijvingspercentages blijken uit de grondslagen van de jaarrekening. De gehanteerde afschrijvingspercentages zijn afgestemd op de economische levensduur van de materiële vaste activa en daarmee aanvaardbaar.
Waardering van uw vastgoed	● (E)	● (E)	Vastgoed kan een economische of een maatschappelijke functie hebben. Op vastgoed met een maatschappelijke functie (bijvoorbeeld schoolgebouwen) mag niet afgewaardeerd worden. Op vastgoed met een economische functie moet dat wel indien de marktwaarde lager is dan de boekwaarde. We hebben de waardering van uw vastgoed in detail gecontroleerd. Wij concluderen dat de inschattingen van het college ten aanzien van de waardering evenwichtig tot stand zijn gekomen.
Waardering van uw financiële vaste activa	● (E)	● (E)	We hebben de waardering van uw financiële vaste activa in detail gecontroleerd. Ook de deelnemingen hebben we specifiek gecontroleerd. Wij concluderen dat de inschattingen van het college ten aanzien van deze deelnemingen en (gerelateerde) leningen evenwichtig tot stand zijn gekomen.
Juistheid en volledigheid van de voorzieningen	● (E)	● (C)	De voorziening wethouderspensionen (APPA) per ultimo 2017 is onderbouwd door actuele actuariële berekeningen die zijn gemaakt door een externe serviceorganisatie. We hebben deze laten toetsen door onze intern specialisten en kunnen concluderen dat de voorziening juist en volledig is.
	● (V)	● (E)	Met betrekking tot de voorziening dubieuze debiteuren sociale zaken hebben we geconstateerd dat deze erg voorzichtig is. In de jaarrekening 2017 wordt 92% van het openstaand saldo voorzien. Over het algemeen wordt een lager percentage gehanteerd. Omdat het verschil binnen de bandbreedtes blijft, is dit niet als controleverschil aangemerkt.

Controleverschil ●	Voorzichtig ●	Evenwichtig ●	Optimistisch ●	Controleverschil ●
<b>Aanvaardbare bandbreedte op basis van materialiteitsoverwegingen</b>				

# A. Bijlagen

## A.1. Single information Single audit (SiSa)

Wij hebben in onze controle specifieke werkzaamheden verricht om een oordeel te kunnen geven over de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie in de SiSa bijlage bij de jaarrekening 2017. Onze werkzaamheden varieerden van het beoordelen van de interne beheersing tot het uitvoeren van detailcontroles. In de bijlage bij de jaarrekening zijn twee typen indicatoren opgenomen:

- Indicatoren (bedragen en andere kwantitatieve gegevens, veelal prestatie-indicatoren), die van invloed zijn op de financiële vaststelling.
- Indicatoren, zonder invloed op de financiële vaststelling.

Voor de eerste indicator geldt dat er een relatie is tussen de jaarrekening en de bijlage. Wij hebben op deze indicatoren een reguliere rechtmatigheidscontrole uitgevoerd en indien specifiek gevraagd, is de deugdelijke totstandkoming van de indicator beoordeeld. De tweede indicator heeft normaliter geen directe relatie met de gemeentelijke jaarrekening. Deze indicatoren zijn noodzakelijk voor het departementale jaarverslag. Bij deze indicatoren hebben wij alleen de deugdelijke totstandkoming van de indicator beoordeeld en dus niet de rechtmatigheid vastgesteld.

Tabel 11 Bevindingen SiSa-bijlage

Nr	Naam specifieke uitkering of overige	Totale fout of onzekerheid per specifieke uitkering	Totale omvang van de fout of de onzekerheid (in €)	Toelichting fout/onzekerheid
D1	Regionale meld- en coördinatiecentra voortijdig schoolverlaten	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
D1A	Regionale maatregelen voortijdig schoolverlaten 2016-2021	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2018 (OAB)	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
D10	(Volwassenen)Onderwijs (participatiewet) 2015-2018	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
E3	Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
E27B	Brede doeluitkeringen Verkeer en Vervoer (SiSa tussen medeoverheden)	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet_gemeentedeel 2017	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
G3	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) gemeente 2017	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

Voor de bevindingen uit onze controle gelden op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden ('BADO') zwaardere rapporteringtoleranties dan voor andere onderdelen van de reguliere jaarrekening.

De rapporteringstolerantie is per specifieke uitkering:

- € 12.500 indien de omvangsbasis kleiner dan of gelijk is aan € 125.000;
- 10% indien de omvangsbasis groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk is aan € 1.000.000;
- € 125.000 indien de omvangsbasis groter is dan € 1.000.000.

De rapporteringstolerantie heeft geen consequenties voor de omvang en aard van de controle van specifieke uitkeringen.

Op basis van de Nota verwachtingen accountantscontrole uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties rapporteren wij door middel van onderstaande voorgeschreven tabel de geconstateerde fouten of onzekerheden per regeling.

## **A.2. De materialiteit en reikwijdte van de controlewerkzaamheden**

*De reikwijdte van de controle is zo ontworpen dat er voldoende controle-informatie wordt verkregen met betrekking tot uw jaarrekening, ter ondersteuning van een kwalitatieve controle. In het controleplan hebben wij afspraken met u gemaakt over de reikwijdte van de controle. In deze paragraaf bevestigen wij de definitieve reikwijdte van de controle en beschrijven wij de eventuele wijzigingen ten opzichte van het controleplan.*

### **A.2.1. Materialiteit bedraagt €6,3 miljoen**

*Er zijn geen wijzigingen aangebracht in de materialiteit*

De reikwijdte van onze controle wordt beïnvloed door het toepassen van materialiteit. Het begrip 'materieel' wordt toegelicht in de paragraaf 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de jaarrekening' in onze controleverklaring.

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) zijn de goedkeuringstoleranties bepaald die de accountant ten behoeve van de oordeelsvorming over de jaarrekening van de gemeente hanteert. De grondslag voor het bepalen van deze toleranties betreft de totale werkelijke kosten van de gemeente, inclusief de toevoegingen aan de bestemmingsreserves.

Voor uw gemeente heeft dit geleid tot de volgende goedkeuringstoleranties:

Omvang in %	Omvang in miljoen €	Fouten	Onzekerheden
< 1%	< € 6,3	Goedkeurend	Goedkeurend
≥ 1% maar < 3%	> € 6,3 maar < € 18,9	Beperking	Goedkeurend
≥ 3% maar < 10%	> € 18,9 maar < € 63,0	Afkeurend	Beperking
≥ 10%	> € 63,0	Afkeurend	Oordeelonthouding

In ons controleplan hebben wij een materialiteit vastgesteld van € 4,75 miljoen. Hierbij hanteren wij een rapportagetolerantie van € 0,3 miljoen. Indien er bevindingen zijn die kleiner zijn dan deze rapportagetolerantie, maar naar onze mening wel van belang, dan zullen wij deze om kwalitatieve redenen aan u rapporteren.

Materialiteit wordt geactualiseerd op basis van de feitelijke financiële gegevens en wijzigingen in uw organisatie en omgeving gedurende het hele jaar, en heeft geen aanzienlijke wijzigingen ondergaan. De wijziging ten opzichte van het controleplan is te verklaren door de definitieve cijfers in de jaarrekening 2017.

### A.3. Update over verplichte communicatie

Als PwC vinden wij het van belang om de gemeente Zwolle te laten zien op welke wijze wij belangrijkste voorwaarden en aandachtspunten van de controle hebben gerapporteerd. Deze hebben we opgenomen in onderstaande tabel.

Vereiste communicatie grond van controlestandaarden	Controleplan	Rapportage IT-bevindingen	Accountantsverslag/jaarrekeningcontrole
Mededeling over de verantwoordelijkheden van de accountant.	●		
Bevestiging van de onafhankelijkheid van PwC.	●		●
Eventuele significante tekortkomingen in de interne controle.		●	●
Ontdekte of vermoede fraude.		●	●
Niet-naleven van wet- en regelgeving.			●
Schriftelijke bevestigingen gevraagd van het management.			●
Alle zaken die van invloed zijn op de vorm en inhoud van de controleverklaring.			●
Standpunt van de accountant over belangrijke kwalitatieve aspecten van de verslaggeving door de onderneming			●
Rapporteren over significante moeilijkheden, aangelegenheden en overige zaken die van belang zijn voor het toezicht op de financiële verslaggevingsproces			●
Niet gecorrigeerde afwijkingen			●
Significante aangelegenheden die naar voren komen tijdens de controle in verband met verbonden partijen van de entiteit.			●
Beschrijving van de reikwijdte en timing van de controle, waaronder significante risico's.	●		●



#### ***A.4. De verantwoordelijkheden bij fraude in relatie tot de jaarrekening***

De maatschappelijke verwachtingen voor wat betreft de werkzaamheden van de accountant met betrekking tot fraude zijn toegenomen. Als zodanig en naar aanleiding van verdere richtsnoeren van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants ('NBA') hebben wij onze aan fraude gerelateerde controlewerkzaamheden geïntensiveerd.

##### ***De aandacht in de maatschappij voor fraude en corruptie neemt toe***

Belangrijk voor u, als organisatie, is hoe om te gaan met de risico's van fraude, omkoping en corruptie waarmee uw organisatie wordt geconfronteerd in de snel veranderende wereld van vandaag de dag. In dit accountantsverslag geven wij u een update van onze inzichten, een samenvatting van de controlewerkzaamheden die uitgevoerd zijn naar aanleiding van onze frauderisicobeoordeling en onze bevindingen en conclusies op basis van onze werkzaamheden.

##### ***De jaarrekening is de verantwoordelijkheid van het college en de directie***

Met betrekking tot fraude zijn het college en de directie verantwoordelijk voor het beschermen van het vermogen van de gemeente, het voeren van een afdoende financiële administratie en het in stand houden van een geschikt systeem van interne beheersing (waaronder procedures voor het waarborgen van de betrouwbaarheid en continuïteit van geautomatiseerde systemen en het voorkomen en opsporen van fraude, overige onregelmatigheden en fouten en niet-naleving van wet- of regelgeving). Wij hebben onze controle zodanig ingericht dat wij een redelijke, maar geen absolute, mate van zekerheid verkrijgen dat de jaarrekening in haar geheel geen afwijkingen van materieel belang bevat die het gevolg zijn van fraude of fouten.

Onze controle bestond niet uit een uitvoerige controle van transacties zoals noodzakelijk zou zijn om fouten of fraude die niet hebben geleid tot materiële afwijkingen in de jaarrekening te kunnen opsporen. Het dient te worden onderkend dat het controleproces inherente beperkingen kent. Als gevolg van de aard van fraude, met name wanneer daarbij sprake is van verhulling door samenzwering en vervalsing van documenten, is het mogelijk dat bij een controle die is opgezet en uitgevoerd in overeenstemming met algemeen aanvaarde controlestandaarden materiële fraude niet wordt ontdekt.

Hoewel effectieve interne beheersingsmaatregelen het risico doen afnemen dat fouten en fraude zich voordoen of onontdekt blijven, wordt dit risico hiermee niet weggenomen. Wij kunnen daarom niet garanderen dat eventuele fouten of gevallen van fraude ontdekt worden. Gegeven de inherente beperkingen van het controleproces en het interne beheersingssysteem kan en mag er niet op vertrouwd worden dat ons onderzoek alle fouten of gevallen van fraude aan het licht zal brengen.