Deloitte.



Accountantsverslag 2022

Gemeente Zwolle

15 juni 2023

Deloitte.

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

Tel: 088 288 2888
Fax: 088 288 9777
www.deloitte.nl

Aan de gemeenteraad en de auditcommissie van de gemeente Zwolle
T.a.v. de heer E.W.K. Meurs, griffier
Postbus 10007
8000 GA ZWOLLE

Datum
15 juni 2023

Ons kenmerk
230688529A/EB

Behandeld door
drs. J.J. Zuidema RA
jzuidema@deloitte.nl

drs. V.V. Jongbloed RA
vjongbloed@deloitte.nl

Geachte leden van de raad,

Graag bieden wij u hierbij ons accountantsverslag aan met betrekking tot de controle van de jaarrekening 2022 van de gemeente Zwolle. Deze rapportage beschrijft op hoofdlijnen onze controleaanpak en de belangrijkste aangelegenheden die wij tijdens onze controle in overweging hebben genomen. Wij zijn van mening dat de reikwijdte van onze werkzaamheden en de resultaten daarvan een deugdelijke basis vormen voor ons oordeel over de jaarrekening 2022 van de gemeente Zwolle.

Bij de jaarrekening 2022 van de gemeente Zwolle hebben wij een goedkeurende controleverklaring verstrekt

De jaarrekening 2022 is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwolle. Bij deze jaarrekening hebben wij op 15 juni 2023 een goedkeurende controleverklaring voor het getrouwe beeld en de rechtmatigheid verstrekt.

Onze controle is uitgevoerd in overeenstemming met onze opdrachtbevestiging van 25 oktober 2022 en met ons auditplan 2022.

Wij bespreken onze bevindingen met de auditcommissie

Wij bespreken onze rapportage graag tijdens de bijeenkomst met de auditcommissie op 21 juni 2023 en beantwoorden dan ook uw eventuele vragen. De inhoud van dit accountantsverslag hebben wij afgestemd met de wethouder financiën, de directeur Financiën en een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.

Was getekend: drs. J.J. Zuidema 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 onder nummer 24362837 van toepassing.
Deloitte Accountants B.V. is ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel te Rotterdam 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.

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting 4

- Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen 5
- Onze belangrijkste conclusies als basis voor de controleverklaring 9

Bevindingen jaarrekening 11

- De financiële positie van uw gemeente 12
- Belangrijkste bevindingen uit onze controle 17

Interne beheersing 24

- Belangrijkste bevindingen voor de interne beheersing 25

Overige aangelegenheden 27

- Overige aangelegenheden 28

Bijlagen 29

- Bijlage A1 - Niet-gecorrigeerde controleverschillen 30
- Bijlage A2 - Onzekerheden in de controle 31
- Bijlage A3 - Tekortkomingen in de toelichtingen 32
- Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2022 34
- Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging 37

Bestuurlijke samenvatting



Bestuurlijke samenvatting

Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Getrouwheid en rechtmatigheid

Wij hebben bij de jaarstukken 2022 van de gemeente Zwolle een goedkeurende controleverklaring verstrekt voor het getrouwe beeld en de rechtmatigheid.

De gehanteerde materialiteit voor fouten en onzekerheden bedraagt € 8,3 miljoen respectievelijk € 24,9 miljoen.

Welke verbeteringen zien wij?

Wij zien dat uw gemeente de volgende verbeteringen heeft gerealiseerd:

- Uw gemeente is 'in control' en heeft de basis op orde. Er zijn in 2022 weer verdere stappen gezet in de doorontwikkeling van de interne beheersing. Zo is er sprake van passende functiescheidingen, gedefinieerde taken en bevoegdheden, en van een gedegen primaire registratie. Uw financiële beheersing waarborgt een betrouwbare financiële verslaglegging.
- De verantwoording over en interne controle van de SiSa-bijlage zijn verder verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Ondanks wederom een toename van het aantal regelingen in 2022 is het controleproces soepel verlopen. Dit geldt ook voor de verantwoording en interne controle van het sociaal domein. Het proces, de uitvoering en de (interne) controle zijn van een voldoende gedegen niveau om onze externe controle te kunnen verrichten.
- Uw gemeente geeft passende aandacht aan fraude en integriteit. Wij hebben vastgesteld dat u op een adequate wijze opvolging geeft aan integriteitsmeldingen. Tijdens onze controle over 2022 zijn door ons geen fraudegevallen geconstateerd.

Belangrijke aandachtspunten

Wij signaleren, net als vorig jaar, een spanningsveld tussen het realiseren van uw ambities en de capaciteit zowel binnen uw gemeente als in de stad en regio. Zo is in 2022 een stijging zichtbaar van de restantkredieten (exclusief bouwgronden in exploitatie) met ruim € 68 miljoen naar een saldo van € 242,2 miljoen. De nog te realiseren doelen zien voornamelijk toe op het fysieke domein (infrastructuur € 41 miljoen en vastgoed € 34 miljoen) en op het sociale domein (Samenkracht en onderwijs € 52 miljoen en Cultuur klimaat € 30 miljoen (Fraterhuis/ Het Handelshuys)). Tevens merken wij op dat restantkredieten niet jaarlijks geïndexeerd worden, waardoor de werkelijke toekomstige last nog hoger zal uitvallen dan nu verwacht. Wij observeren dat u nog stappen kunt zetten wat betreft de realisatiekracht in relatie met het beter in balans brengen van uw ambities. Hierbij kan het noodzakelijk zijn om uw organisatie te versterken. We zien namelijk de afgelopen vijf jaar dat u jaarlijks positievere resultaten behaald dan begroot.

In mei is het nieuwe coalitieakkoord opgesteld en hierin zijn de doelen voor de komende vijf jaar voor uw gemeente vastgelegd. Deze doelen zijn opgesteld aan de hand van de vijf thema's Groeien (wonen en leven), Duurzaam, Inclusief, Levendig (kunst en cultuur) en Circulair (brede welvaart). Deze thema's zijn in de begroting (2023) vertaald in drie domeinen, die verder verdeeld zijn naar 10 programma's en circa 70 doelen. Door middel van de jaarrekening wordt door het college verantwoording afgelegd over de gestelde doelen. Wij merken op dat het aantal doelen erg omvangrijk is en dit tevens resulteert in een zeer uitgebreide begroting en jaarrekening. Wij adviseren afspraken te maken met het college over de wijze van het afleggen van verantwoording, ook in de tussentijdse rapportages en daarbij focus te leggen op de door uw raad benoemde thema's en hierover zo concreet mogelijk te rapporteren.

Vanaf 2021 stelt de gemeente Zwolle jaarlijks een Strategische Investeringsagenda (SIA) op, die als financieel instrument dient om inzicht te geven in de toekomstige investeringsvraag van grootschalige gebiedsontwikkelingen en mobiliteitsopgaven. Op basis van deze toekomstige investeringsvraag kunt u beoordelen of er voldoende financiële ruimte is om uitvoering te geven aan deze strategische opgaven. Wij onderschrijven het belang dat u als raad en college hecht aan een jaarlijkse financiële actualisering van de toekomstige investeringsvraag in relatie tot de beschikbare middelen. Wij hebben wel geconstateerd dat de financiële effecten van de SIA nog niet 1:1 vertaald zijn in het weerstandsvermogen (risicoprofiel). Wij adviseren u dit vanaf de begroting 2024 wel integraal in het weerstandsvermogen te verwerken.

Bestuurlijke samenvatting

Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Financiële positie	De financiële positie ultimo 2022 is verbeterd ten opzichte van 2021. De beschikbare weerstandscapaciteit ultimo 2022 bedraagt € 65,7 miljoen (2021: € 58,1 miljoen). Deze weerstandscapaciteit is hoger dan de door de gemeente Zwolle onderkende en aanwezige risico's van € 49,9 miljoen (2021: € 48,4 miljoen). Dit resulteert in een weerstandsratio van 1,32 (2021: 1,19). Uw jaarrekening toont wat betreft de baten en lasten een groot verschil tussen de begroting en realisatie, en kent een voordelig rekeningresultaat (totaalsaldo van baten en lasten) 2022 ad € 58,1 miljoen (2021: voordelig € 40,0 miljoen). Door de gemeenteraad is besloten om per saldo € 42,8 miljoen te doteren aan de reserves. Hierdoor bedraagt het gerealiseerde resultaat over 2022 € 15,4 miljoen positief (2021: € 5,6 miljoen positief). Over 2022 was begroot (na wijziging) een totaalsaldo van € 0,2 miljoen negatief en een nihil gerealiseerd resultaat. Een mogelijke oorzaak voor de grote afwijking ten opzichte van de begroting is dat de realiteit van de begroting en daarin opgenomen doelen niet in balans is met de beschikbare capaciteit en mogelijkheden. Hiermee is de begroting meer gebaseerd op uw politiek-bestuurlijke ambities dan op wat uw gemeente daadwerkelijk met de beschikbare middelen en capaciteit kan realiseren. Wij adviseren u in gesprek te gaan met het college om het ambitieniveau meer in lijn te brengen met de beschikbare middelen en capaciteit. Naast bovengenoemde "onder-uitputting" van budgetten wordt de afwijking over 2022 ten opzichte van de begroting ook veroorzaakt door incidentele inkomsten van het Rijk (Algemene uitkering/gemeentefonds) en onverwachte meevaller bij de subsidieafrekeningen.
Opstel- en controleproces	Na onze eerste controle over het boekjaar 2021, hebben wij in september 2022 met de ambtelijke organisatie het opstel- en controleproces van de jaarrekening 2021 geëvalueerd. Naar aanleiding hiervan zijn heldere en constructieve afspraken gemaakt en waar nodig aanscherpingen doorgevoerd in de werk- en planningsafspraken voor de jaarrekeningcontrole. Met deze aanpassingen is het controleproces 2022 verbeterd en is de jaarrekeningcontrole grotendeels binnen de afgesproken planning uitgevoerd. Medio 2023 evalueren wij wederom het proces om te bepalen op welke terreinen/aspecten verdere verbeteringen mogelijk zijn.
Rechtmatigheids-verantwoording	Met ingang van 1 januari 2023 en voor het eerst bij de jaarstukken 2023 zal het college door middel van de rechtmatigheidsverantwoording, die wordt opgenomen in de jaarstukken, verantwoording afleggen over de rechtmatige besteding van de lasten aan de gemeenteraad. Tijdens onze controle van de jaarrekening 2022 hebben wij geconstateerd dat uw organisatie een goede start heeft gemaakt voor het uitvoeren van interne controles als basis om zelf een oordeel te vormen omtrent de rechtmatigheid van de bestede middelen. Hierbij merken wij op de vastleggingen van de interne controles nog verder kunnen worden versterkt met onderbouwingen en het formuleren van conclusies. Daarnaast hebben wij het college geadviseerd de P&C-cyclus rondom de interne auditrapportages in lijn te brengen met de planning van het opstel- en samenstelproces van de jaarrekening zodat het college tijdig geïnformeerd wordt omtrent de bevindingen uit de interne auditwerkzaamheden. De interne auditrapportages worden nu per half jaar opgesteld, echter wij hebben het college in overweging gegeven de controleperiodes zo in te richten dat ook in tweede helft van het najaar uitkomsten beschikbaar zijn zodat de controle over de laatste periode beperkt is en snel na het betreffende boekjaar de uitkomsten bekend zijn. Tenslotte merken wij op dat de financiële verordening van uw gemeente is opgesteld in 2019 en vanaf 2020 operationeel is. Vanwege de implementatie van de Rechtmatigheidsverantwoording door het college adviseren wij op korte termijn de financiële verordening te actualiseren en de wijzigingen vanuit de rechtmatigheidsverantwoording hierin mee te nemen.

Bestuurlijke samenvatting

Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Grondexploitatie	Voor de grondexploitatie hebben wij het proces, de dossiervorming en de onderbouwingen beoordeeld waarop het management de geactualiseerde schattingen heeft gebaseerd. Wij hebben onder andere de realisatie en de geactualiseerde schattingen ultimo 2022 versus de schattingen in de jaarrekening 2021 geanalyseerd ('backtesting'). Wij zijn van mening dat de waardering van de grondexploitatie juist is en consistent is met voorgaand jaar. Voor de waardering van grondexploitatie dient de gemeente per individueel project te bepalen of de gemeente de boekwaarde plus de in de toekomst nog te realiseren kosten en opbrengsten, naar beste schatting, terugverdient. Ultimo 2022 gaat het om 9 individuele projecten. De gemeente Zwolle schat per ultimo 2022 in dat de totale omvang van de niet terug te verdienen kosten op de gehele grondexploitatie circa € 15,9 miljoen bedraagt (2021: € 12,4 miljoen). Hiervoor is een voorziening getroffen. Deze voorziening is geheel in mindering gebracht op de bouwgronden in exploitatie. Dit is in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording. De boekwaarde per ultimo 2022 van de grondexploitatieprojecten is met ruim € 42 miljoen gedaald ten opzichte van voorgaand jaar. Deze daling komt met name door het grote aantal verkopen in 2022, totaal € 81,4 miljoen: Hessenpoort € 37,4 miljoen, Stadshagen € 32,4 miljoen en in Oude Mars € 9,9 miljoen. Daarnaast is in 2022 voor € 23,2 miljoen aan tussentijdse winst genomen op de grondexploitaties (2021: € 28 miljoen). De gemeente Zwolle staat de komende jaren voor grote uitdagingen op het gebied van woningbouw, verduurzaming, energietransitie etc. Op basis van de Woondeal zullen tot 2030 in de regio West-Overijssel minimaal 28.200 nieuwe woningen gerealiseerd (moeten) worden. Naast de woondeal heeft uw gemeente ook subsidie vanuit de Woningbouwimpuls ontvangen voor de projecten Spoorzone Zwolle en Zwartewaterallee. De huidige omgevingsvisie loopt tot 2030 (Ons Zwolle van morgen 2030) en is opgesteld voor vorengenoemde impuls-maatregelen. Momenteel loopt een regionaal onderzoek "Regio Zwolle in 2040" waarin de gemeente Zwolle samen met 21 andere gemeenten en 4 provincies samenwerkt onder andere op het thema leefbaarheid. Vervolgens zal een nieuwe omgevingsvisie worden opgesteld.
Speerpunten Auditcommissie	In onze boardletter 2022 hebben wij reeds gerapporteerd over het speerpunt "Procesbeheersing en sturingsinformatie Jeugdzorg". In dit accountantsverslag rapporteren wij over het tweede speerpunt "Ontwikkeling Sustainable Development Goals". Het bereiken van een duurzame en sociaal verantwoorde economie is het overkoepelende doel. Hierbij wordt gestreefd naar weerbaarheid van de economie op lange termijn, het welzijn en de gezondheid van haar burgers en toekomstige generaties. Inclusief toegang tot schone lucht, schoon water en gezond en betaalbaar voedsel voor iedereen. Om als gemeente voorbereid te zijn op de toekomst is het nu reeds van belang te definiëren welke duurzaamheidsthema's voor uw gemeente en stakeholders het meest relevant zijn. Wij observeren dat in de huidige jaarstukken nog niet (expliciet) wordt gerapporteerd over ESG. Uiteraard is een deel van de huidige doelen te koppelen aan ESG-doelen en is daarmee een basis aanwezig voor de toekomstige ESG-verantwoording. Logischerwijs ligt in de huidige fase van de ontwikkeling van "Sustainable Development Goals" de focus met name op klimaatverandering en energietransitie. Dit blijkt ook uit uw website voor de inwoners van de stad. Echter zoals wij verderop in ons verslag hebben geschetst is ESG-verantwoording breder. Wij adviseren de ontwikkeling op dit gebied nauwlettend te volgen en voortvarend aan de slag te gaan met een duurzaamheidsanalyses en het bepalen van de kpi's.

Bestuurlijke samenvatting

Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Naleving van de Europese aanbestedingsregels	Door de gemeente Zwolle zijn interne auditwerkzaamheden uitgevoerd om onrechtmatigheden als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels uit te sluiten. Uit zowel de interne controle van de gemeente als uit de door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden zijn geen onrechtmatigheden geconstateerd.
Sociaal Domein Jeugdzorgkosten	Op 18 april 2023 is een principeakkoord bereikt over de landelijke *Hervormingsagenda Jeugd 2022-2028* en het bijbehorend financieel kader. Hierin zijn onder andere bezuinigingsdoelstellingen binnen de jeugdzorg opgenomen. Met een stijging van de CAO Jeugdzorg, het inkrimpen van maximale groepsgrootte en de tendens dat de zwaarte van de jeugdzorgtrajecten steeds toeneemt, zal deze bezuiniging veel uitdagingen met zich meebrengen, ook voor de gemeente Zwolle. Het afgelopen jaar heeft uw gemeente stappen gezet in het beschikbaar krijgen van sturingsinformatie. Wij onderschrijven het belang van het doorontwikkelen van deze sturingsinformatie, zowel ten aanzien van de financiële beheersbaarheid als op gebied van het leveren van de juiste zorg aan jeugdigen binnen de gemeente Zwolle. Het continu monitoren van de financiële positie van zorgaanbieders, die mede door de stijging van de cao lonen meer onder druk kan komen te staan, is een landelijk aandachtspunt. Wij merken hierbij op dat dit voor de regio van de gemeente Zwolle wordt uitgevoerd door het RSJ, die het contractmanagement voert én daarbij zicht houdt op de ontwikkelingen via de periodieke regionale monitor. Vooruitlopend op de definitieve hervormingsagenda hebben wij het college geadviseerd – op basis van de voor 2022 geraamde en gerealiseerde jeugdzorgkosten – te analyseren in hoeverre de getroffen maatregelen het gewenste effect hebben en of het reëel is dat de getroffen interne beheersmaatregelen leiden tot de gewenste afname van het tekort. Uw gemeente heeft hiervoor reeds door een externe partij onderzoek laten uitvoeren, dat onder andere ingaat op de meetbare effectiviteit van de korte termijn interventies die getroffen zijn.
Begrotingsrechtmatigheid	Wij verwijzen voor een inhoudelijke analyse van de overschrijdingen naar de analyse van de begrotingsrechtmatigheid, zoals opgenomen in het hoofdstuk ‘Begrotingsrechtmatigheid’ van de jaarrekening. Hiermee legt het college verantwoording af over de rechtmatigheid van de lasten over 2022. De geconstateerde lastenoverschrijdingen die formeel als onrechtmatig zijn aangemerkt, wegen mede op basis van de analyse van het college niet mee in ons rechtmatigheidsoordeel. De reden hiervoor is dat de overschrijdingen passen binnen het bestaande beleid en/of direct gecompenseerd worden door hogere bijdragen.
Single information Single Audit (SISA)	In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over de ontvangen specifieke uitkeringen door middel van de SiSa-bijlage. Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en een door het Rijk toenemend gebruik van specifieke uitkeringen (SPUK) is de afgelopen jaren sprake van een enorme toename van het aantal SiSa-regelingen. Deze incidentele middelen moet de gemeente Zwolle apart verantwoorden in de SiSa-bijlage. Het verantwoorden van deze (veelal kleinere subsidiebedragen) regelingen zorgt bij de ambtelijke medewerkers voor een verzwaring van de administratieve lasten en voor een verhoging van onze controlekosten. Het aantal door de gemeente Zwolle te verantwoorde SiSa-regelingen over 2022 bedraagt 47 (2021 nog 39 regelingen). Wij verwachten dat het aantal regelingen de komende jaren verder zal toenemen.

Bestuurlijke samenvatting

Onze belangrijkste conclusies als basis voor de controleverklaring

Onze opdracht is ongewijzigd uitgevoerd

Met de opdrachtbevestiging heeft u ons opdracht gegeven tot het controleren van de jaarrekening 2022. Naast de opdrachtbevestiging zijn bepalend (geweest) voor onze controle:

- Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado).
- Het normenkader 2022, dat op 19 december 2022 is vastgesteld door de gemeenteraad.

De reikwijdte van onze controle staat omschreven in de opdrachtbevestiging. Er is gedurende het verloop van de controle op geen enkele wijze sprake geweest van een beperking of wijziging in de reikwijdte van onze controle. Wij achten de reikwijdte van onze controle voor 2022 voldoende voor de doelstelling van onze controle.

Toelichting uitgebreide controleverklaring

De controleverklaring bij de jaarrekening heeft een belangrijke maatschappelijke functie. Daarin geeft de accountant namelijk weer of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de resultaten en financiële positie, en of de baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Gebruikers van jaarrekeningen hebben aangegeven behoefte te hebben aan meer inzicht in de door de accountant ter zake uitgevoerde werkzaamheden. Dit heeft in combinatie met een wijziging van de Nadere Voorschriften Controle- en Overige Standaarden (de voorschriften voor het uitvoeren van een accountantscontrole) geresulteerd in een uitgebreidere tekst van de controleverklaring bij uw jaarrekening 2022. Hierin doen wij in het hoofdstuk ‘Informatie ter ondersteuning van ons oordeel’ aanvullend verslag over onze controleaanpak voor frauderisico’s, naleving van wet- en regelgeving, en de veronderstellingen inzake financiële risico’s in relatie tot de financiële positie.

Bij de jaarrekening 2022 van de gemeente Zwolle hebben wij een goedkeurende controleverklaring verstrekt

Wij hebben de controle van de jaarrekening 2022 van de gemeente Zwolle uitgevoerd en hebben een goedkeurende controleverklaring verstrekt voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid.

Wij hebben geen niet-gecorrigeerde controleverschillen geïdentificeerd met betrekking tot het vermogen en het resultaat

Wij hebben tijdens onze controle geen niet-gecorrigeerde feitelijke afwijkingen geïdentificeerd groter dan onze minimumdrempel.

Wij hebben geen controleverschillen geïdentificeerd met betrekking tot rechtmatigheid

Wij hebben tijdens onze controle geen controleverschillen met betrekking tot de rechtmatigheid geconstateerd groter dan onze minimumdrempel.

Geen feitelijke niet-gecorrigeerde controleverschillen geïdentificeerd met betrekking tot SiSa

Wij hebben geen (niet-gecorrigeerde) controleverschillen (fouten en/of onzekerheden) in de verantwoorde informatie in de SiSa-bijlage 2022 geconstateerd. In Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2022 hebben wij de verplichte tabel met de SiSa-regelingen opgenomen. Hieruit blijkt dat de gemeente Zwolle via de SiSa-bijlage 2022 over 43 regelingen verantwoording aflegt. In de SiSa-bijlage 2021 waren dit 39 regelingen.

Wet normering topinkomens (WNT)

Wij hebben tijdens onze controle geen afwijkingen geïdentificeerd die van invloed zijn op de WNT.

Verslaggevingsregels

Significante verslaggevingsgrondslagen en de toepassing hiervan zijn belangrijk voor de presentatie van de financiële positie en de resultaten van uw gemeente. Daarnaast vereisen zij van het management het toepassen van oordeelsvorming ten aanzien van moeilijke, subjectieve en complexe posities, vaak vanwege de noodzaak om inschattingen te moeten maken over het effect van zaken die inherent onzeker zijn. De belangrijkste verslaggevingsgrondslagen van de gemeente zijn uiteengezet in de toelichting op de jaarrekening 2022, onder ‘Grondslagen voor waardering en resultaatbepaling’.

De belangrijkste wijziging in de waarderingsgrondslagen betreft de voorziening verlofsparen. In 2022 is in de jaarrekening van de gemeente Zwolle (op basis van gewijzigde wetgeving) een voorziening verlofsparen gevormd van € 0,6 miljoen. Medewerkers kunnen vanaf 1 januari 2022 bovenwettelijk verlof sparen voor vervroegd pensioen en/of een sabbatical en de financiële vertaling van deze verlofsaldi zijn als voorziening verantwoord op de balans.

Wij hebben het door het college en het ambtelijk management toegepaste proces met betrekking tot belangrijke verslaggevingspraktijken geëvalueerd, en hebben gegevensgerichte controlewerkzaamheden uitgevoerd.

Wij zijn van mening dat de verslaggevingsvraagstukken en de toegepaste inschattingen goed onderbouwd en redelijk zijn, en consistent zijn gebruikt.

Bestuurlijke samenvatting

Onze belangrijkste conclusies als basis voor de controleverklaring

Wij zijn onafhankelijk van de gemeente Zwolle

Ons zijn geen relaties bekend tussen Deloitte Accountants B.V. en haar zuster- en/of dochterondernemingen of de member firms van Deloitte Touche Tohmatsu Limited en hun respectievelijke zuster- en/of dochterondernemingen en de gemeente, die naar ons professionele oordeel mogelijk van invloed kunnen zijn op onze onafhankelijkheid.

Onze volledige onafhankelijkheidsbevestiging is te vinden in Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging.

De grondslagen van de jaarrekening zijn aanvaardbaar

Zoals op de vorige pagina toegelicht zijn de belangrijkste verslaggevingsgrondslagen van uw gemeente uiteengezet in de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening 2022.

De grondslagen zijn toegepast met inachtneming van de voorschriften zoals opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. De grondslagen zijn aanvaardbaar.

Het jaarverslag is verenigbaar met de jaarrekening.

De jaarstukken 2022 van uw gemeente bestaan uit:

- Het jaarverslag 2022 (programmaverantwoording en verplichte paragrafen).
- De jaarrekening 2022 (balans met toelichting, overzicht van baten en lasten met toelichting en de SiSa-bijlage).

De programmaverantwoording vormt samen met de verplicht voorgeschreven paragrafen (over onder andere weerstandsvermogen en risicobeheersing, bedrijfsvoering en verbonden partijen) het jaarverslag.

In 2021 is besloten dat de Wet openbaarheid van bestuur wordt ingetrokken en wordt vervangen door de Wet open overheid (Woo). In deze Wet is voorgeschreven dat bestuursorganen in de jaarlijkse begroting aandacht besteden aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van deze wet en in de jaarlijkse verantwoording verslag doen van de uitvoering ervan, mede in relatie tot de beleidsvoornemens. In de memorie van toelichting bij de Woo staat o.a. dat met dit artikel beoogd wordt een impuls te geven aan de actieve openbaarheid door voor te schrijven dat bestuursorganen in hun begroting en verantwoordingsverslag aan moeten geven hoe zij rekening houden met de bepalingen uit de Woo.

De gemeente Zwolle heeft in haar jaarverslag de nieuwe paragraaf opgenomen (Openbaarheidsparagraaf WOO).

Op basis van de Nederlandse wetgeving en de Nadere Voorschriften Controle- en Overige Standaarden (NVCOS) 720 is de accountant verplicht bepaalde werkzaamheden uit te voeren met betrekking tot het jaarverslag en de andere informatie die in de jaarstukken is opgenomen. Als onderdeel van dit vereiste hebben wij de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Wij hebben vastgesteld dat het jaarverslag de vereiste informatie bevat op basis van artikel 24 lid 2, artikel 25 en artikel 26 BBV.
- Wij hebben, voor zover wij kunnen beoordelen, vastgesteld dat de verklaringen van het college van burgemeester en wethouders in het jaarverslag, en de andere informatie zoals opgenomen in de jaarstukken, verenigbaar zijn met de beweringen en verklaringen die in de jaarrekening zijn opgenomen.
- Wij hebben vastgesteld dat de verklaringen in het jaarverslag overeenstemmen met de resultaten van de door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden.

Bevindingen jaarrekening



De financiële positie van uw gemeente

Samenvatting ontwikkelingen in vermogen en resultaat van uw gemeente

De vermogenspositie van uw gemeente is verbeterd

Het BBV, de verslaggevingsregels voor gemeenten, maakt een duidelijk onderscheid tussen resultaatbepaling en resultaatbestemming. Alle baten en lasten dienen via het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening te lopen. Er mogen geen baten of lasten rechtstreeks in het eigen vermogen worden gemuteerd. De mutaties in het eigen vermogen vinden plaats door middel van de resultaatbestemming.

Het gerealiseerd totaalsaldo van baten en lasten over het boekjaar 2022 bedraagt € 58,1 miljoen voordelig. Per saldo is tussentijds € 42,8 miljoen aan de reserves gedoteerd, zodat het uiteindelijk gerealiseerde resultaat over 2022 circa € 15,4 miljoen voordelig bedraagt. Dit resultaat is afzonderlijk vermeld onder het eigen vermogen in de balans.

In het overzicht hiernaast hebben wij de ontwikkeling van het eigen vermogen opgenomen. De omvang van het eigen vermogen bedraagt ultimo 2022 circa 42,3% van het balanstotaal (ultimo 2021: 36,8% van het balanstotaal) en is verbeterd ten opzichte van 2021. In de gemeentebegroting 2022 was rekening gehouden met een solvabiliteit per ultimo 2022 van 25% en in de meerjarenbegroting (begroting 2023) wordt verwacht dat deze in de volgende jaren tot 47% zal stijgen in 2026.

Saldo baten en lasten

Het feitelijke saldo van baten en lasten in een jaar is weergegeven als het gerealiseerde totaalsaldo van baten en lasten. Daarnaast kent de gemeente het gerealiseerde resultaat. Dit is het gerealiseerde totaalsaldo van baten en lasten plus of min de tussentijdse resultaatbestemming. Deze tussentijdse resultaatbestemming bestaat uit de onttrekkingen aan en stortingen in reserves gedurende het boekjaar. Deze mutaties in reserves vinden plaats op basis van door de gemeenteraad genomen besluiten. Het gerealiseerde resultaat is dus mede het gevolg van de eerdere politieke besluitvorming.

Wat het voorgaande concreet betekent voor uw gemeente hebben wij in het overzicht hiernaast weergegeven.

Eigen vermogen (x € 1.000)	2022	2021	2020	2019
Eigen vermogen per 1 januari	**241.426**	**203.745**	**183.644**	**174.407**
Herrubricering (zie toelichting in de jaarrekening)	-	-/- 2.355	-	8
Eigen vermogen per 1 januari	**241.426**	**201.390**	**183.644**	**174.415**
Tussentijdse resultaatbestemming	42.760	34.450	12.201	-/- 952
Gerealiseerd resultaat	15.357	5.586	7.900	10.181
Gerealiseerd totaalsaldo baten en lasten	**58.116**	**40.036**	**20.101**	**9.229**
Eigen vermogen per 31 december	**299.542**	**241.426**	**203.745**	**183.644**

Exploitatieresultaat (x € 1.000)	
Totale baten	738.841
Totale lasten	-/- 680.724
Gerealiseerd totaalsaldo baten en lasten	**58.117**
Af: stortingen in reserves	-/- 157.813
Bij: onttrekkingen aan reserves	115.053
Gerealiseerd resultaat	**15.357**

De financiële positie van uw gemeente

Samenvatting ontwikkelingen in vermogen en resultaat van uw gemeente

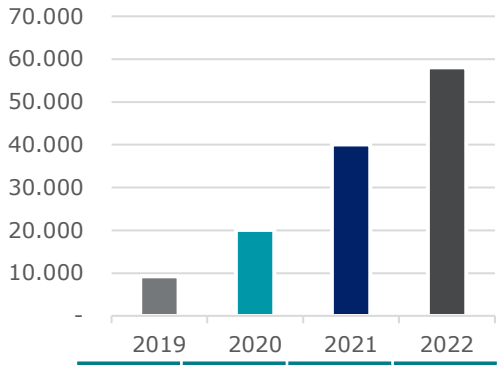
Het overzicht van baten en lasten over het boekjaar 2022 laat een voordelig gerealiseerd totaalsaldo van baten en lasten van € 58,1 miljoen zien, ten opzichte van een begroot nadelig saldo (na wijziging) van € 164.000.

De jaarrekening 2022 sluit – na verwerking van de mutaties in reserves – met een voordelig gerealiseerd resultaat van circa € 15,4 miljoen.

In de programmaverantwoording geeft het college per programma op hoofdlijnen een verklaring voor de gerealiseerde afwijkingen ten opzichte van de begroting na wijziging.

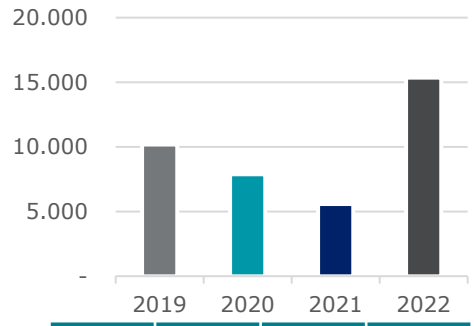
De gemeente heeft de belangrijkste verschillen toegelicht en heeft de financiële impact ervan in kaart gebracht. In de paragraaf Begrotingsrechtmatigheid van onze rapportage gaan wij nader in op de verschillen tussen de begrote en de werkelijke lasten in het kader van de begrotingsrechtmatigheid.

Gerealiseerd totaalsaldo baten en lasten (x € 1,000)



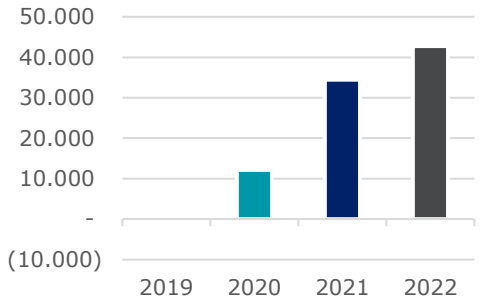
2019	2020	2021	2022
9.229	20.101	37.681	58.117

Gerealiseerd resultaat (x € 1.000)



2019	2020	2021	2022
10.181	7.900	5.586	15.357

Mutaties in reserves (x € 1.000)

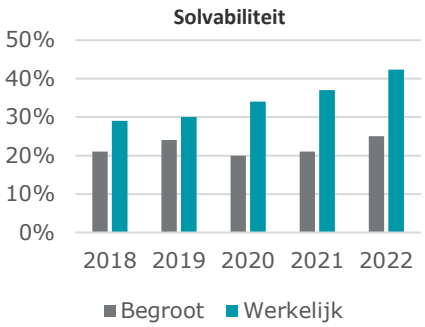


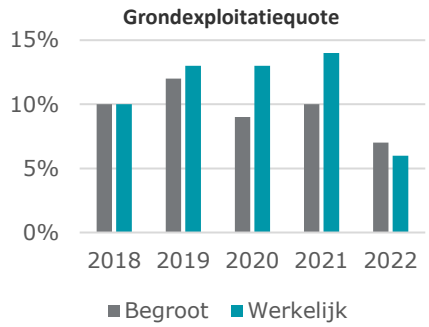
2019	2020	2021	2022
-952	12.201	32.094	42.760

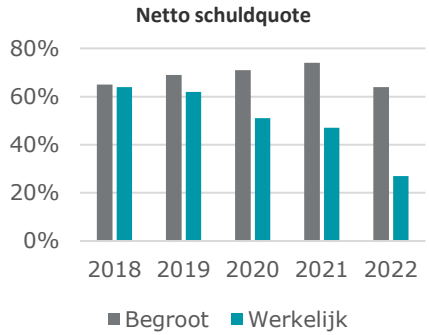
De financiële positie van uw gemeente

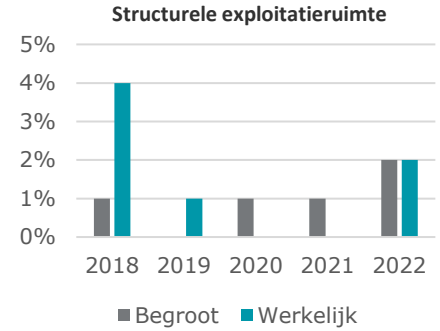
Samenvatting ontwikkelingen in vermogen en resultaat van uw gemeente

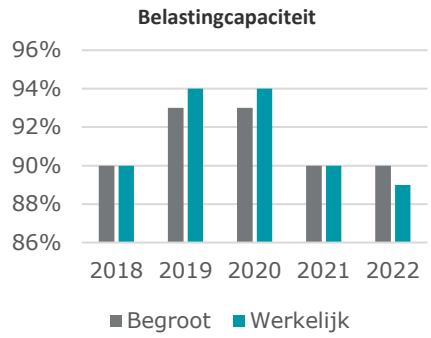
Kengetallen voor gemeente Zwolle (begroot en werkelijk over de periode 2018-2022)











De begrote structurele exploitatieruimte voor 2019 was 0%; de werkelijke structurele exploitatieruimte voor 2020 en 2021 was eveneens 0%. Derhalve zijn deze niet zichtbaar in bovenstaande grafiek.

Solvabiliteit (signaalwaarde 20% (minimum))
De solvabiliteit geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Als sprake is van een forse schuld en veel eigen vermogen (totaal van algemene reserve en bestemmingsreserves), hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn voor de financiële positie. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente.

Grondexploitatiequote (signaalwaarde 20% (richtinggevend))
De grondexploitatiequote geeft aan hoe groot de grondpositie (waarde van de grond) is ten opzichte van de totale baten van de gemeente. In de regel geldt: hoe hoger de grondexploitatiequote, hoe groter het risico dat de gemeente loopt.

Netto schuldquote (signaalwaarde 100% (maximum))
Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de 'druk' van de rentelasten en aflossingen op de exploitatie.

Structurele exploitatieruimte (signaalwaarde 0% (minimum))
Voor de beoordeling van de financiële positie is ook van belang te kijken naar de structurele baten en lasten. Structurele baten zijn bijvoorbeeld de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de opbrengsten uit de onroerende zaakbelasting. Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat wordt gekeken naar de structurele baten en lasten en deze worden vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van leningen) te dekken.

Belastingcapaciteit (signaalwaarde 100% (richtinggevend))
De belastingcapaciteit van een gemeente geeft inzicht in de wendbaarheid van de begroting, oftwel in hoeverre bij een financiële tegenvaller kan worden bijgestuurd c.q. of ruimte is voor nieuw beleid gerelateerd aan de belastinginkomsten.

De financiële positie van uw gemeente

Samenvatting ontwikkelingen in vermogen en resultaat van uw gemeente

Voorspellende waarde van uw begroting

De jaarrekening 2022 sluit met een positief gerealiseerd resultaat van € 15,4 miljoen.

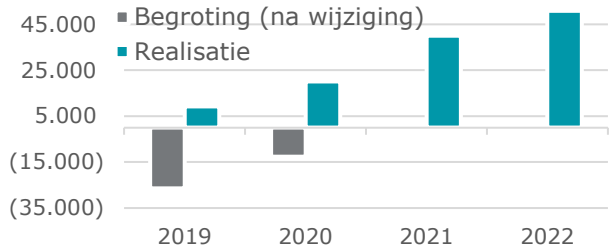
De begroting is voor uw gemeente een belangrijk sturingsinstrument. Het is een kaderstellend document waarmee de gemeenteraad financiële en beleidsmatige kaders vaststelt waarbinnen het college haar beleid en doelen kan realiseren.

Het totaalsaldo van baten en lasten (€ 58,1 miljoen) wijkt – net als voorgaande jaren – sterk af van het begrote saldo (na wijziging). Over 2022 is het totaalsaldo € 57,9 miljoen hoger. De sterke afwijking van het totaalsaldo wordt met name veroorzaakt door lagere lasten (€ 60 miljoen, de baten 'maar' € 2,1 miljoen lager dan begroot).

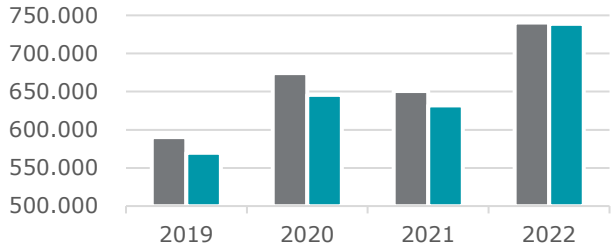
Een mogelijke oorzaak voor de grote afwijking in de lasten is dat de realiteit van de begroting en daarin opgenomen doelen niet in balans is met de beschikbare capaciteit en mogelijkheden. Hiermee is de begroting meer gebaseerd op uw politiek-bestuurlijke ambities dan op wat uw gemeente daadwerkelijk met de beschikbare middelen en capaciteit kan realiseren.

Op programmaniveau zijn de volgende belangrijkste afwijkingen te constateren:
- Samenleving + € 6,3 miljoen: lasten € 3 miljoen lager en baten € 3,3 miljoen hoger.
- Inwonersondersteuning + € 6,2 miljoen: lasten € 6,9 miljoen lager.
- Opvang en bescherming + € 16,2 miljoen: lasten € 17,2 miljoen lager.
- Toekomstgerichte stad + € 6,1 miljoen: lasten € 17,6 miljoen lager en baten € 11,6 miljoen lager.
- Vitale wijken + € 5,6 miljoen: lasten € 5,7 miljoen lager.
- Bedrijfsvoering + € 4,3 miljoen: lasten € 4,5 miljoen lager.

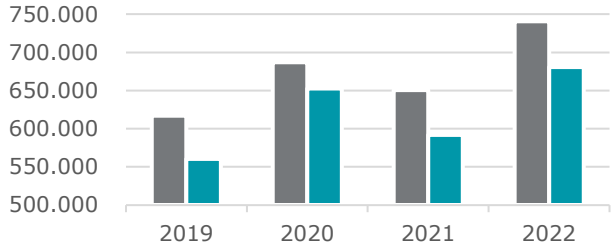
Saldo baten en lasten | Begroting vs realisatie (x € 1.000)



Baten | Begroting vs realisatie (excl. mutaties reserves) (x € 1.000)



Lasten | Begroting vs realisatie (excl. mutaties reserves) (x € 1.000)



De financiële positie van uw gemeente

Samenvatting ontwikkelingen in vermogen en resultaat van uw gemeente

Het weerstandsvermogen is verbeterd

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit op basis van de door de gemeente geschatte risico's. Beiden zijn gemuteerd in 2022; de ratio weerstandsvermogen is met 0,1 toegenomen naar 1,3. (2021: 1,2) en kwalificeert daarmee als voldoende rekening houdend met de landelijke 'signaalwaarde' van 1,00. Wellicht ten overvloede merken wij op dat uw gemeente een lagere interne norm van 0,80 voor de weerstandsratio hanteert. Deze interne norm is toegelicht en vastgelegd in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen. Uw gemeente neemt de stille reserves niet mee in de berekening van de weerstandscapaciteit waardoor een lagere interne norm is gekozen dan de signaalwaarde van de VNG.

Tevens valt op dat de "structurele" weerstandscapaciteit niet in het weerstandsvermogen wordt meegenomen. Uw gemeente licht dit deel van de weerstandscapaciteit toe als zijnde de onbenutte belastingcapaciteit. Ook dit is een keuze van de raad en is vastgelegd in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen.

Bij de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit is geen rekening gehouden met de verwerking van de voorgestelde resultaatbestemmingen 2022.

Beschikbare weerstandscapaciteit

De door uw gemeente berekende beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt € 65,7 miljoen (2021: € 58,1 miljoen). De beschikbare weerstandscapaciteit is toegenomen ten opzichte van voorgaand jaar en eveneens hoger dan per ultimo 2020 (€ 61,8 miljoen).

Benodigde weerstandscapaciteit

De inventarisatie van risico's – die in de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risico's' van het jaarverslag is opgenomen – geeft een indicatie van de financiële omvang van de belangrijkste (specifieke) risico's, inclusief een schatting van de kans dat het geïdentificeerde risico zich voordoet, om daarmee de benodigde weerstandscapaciteit te kunnen bepalen.

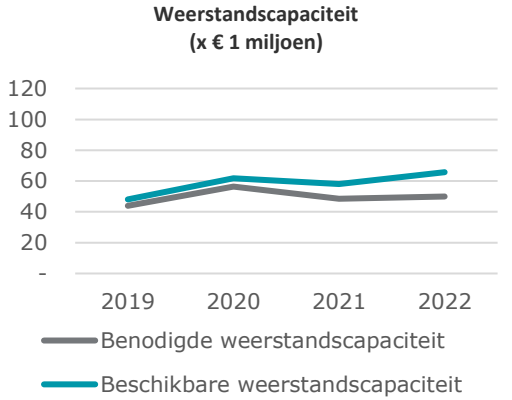
Daarbij geeft het college een doorlopend inzicht in de grootste risico's (qua financiële impact en kans) voor uw gemeente, en is vermeld welke risico's zijn vervallen en/of nieuw zijn geïdentificeerd. Ook is een toelichting gegeven op nieuw gedefinieerde en gewijzigde risico's.

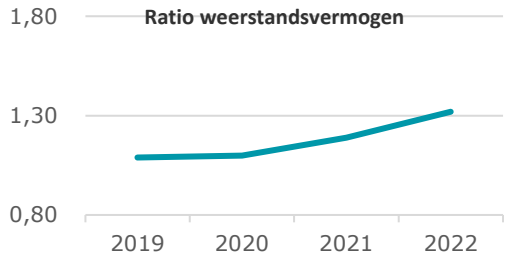
Uw gemeente heeft op basis van deze risico-inventarisatie berekend wat de benodigde weerstandscapaciteit is. Het berekende bedrag voor specifieke risico's bedraagt € 49,9 miljoen (2021: € 48,4 miljoen). Ten opzichte van 2021 is hiermee sprake van een beperkte toename van de gekwantificeerde risico's ad € 1,5 miljoen. De belangrijkste wijzigingen in de risico(inschatting) zien toe op:

- Verschuiving van classificatie Midden naar Hoog én een stijging van de Laag-categorie voor de "algemene en specifieke uitgaafrisico's', effect per saldo + € 0,4 miljoen. Met name veroorzaakt door de rentestijgingen en de inflatie.
- Verschuiving van classificatie Laag/Midden naar Hoog voor de "Open einde risico's', effect + € 2,1 miljoen. Het risico op hogere bijstandsuitgaven en kosten leerlingenvervoer is van Laag naar Hoog gegaan.
- Daling van de risico's samenhangend met de grondexploitaties, -/- € 3,1 miljoen (toegelicht in het MPV en niet in het jaarverslag zelf).
- Toename van de Hoog risico's kredietprojecten, + € 2,7 miljoen (toegelicht in de rapportage Voortgang Projecten en niet in het jaarverslag zelf).

Uw weerstandscapaciteit van € 65,7 miljoen is toereikend in relatie tot de berekende risico's van € 49,9 miljoen. Dit heeft het college inhoudelijk nader toegelicht in de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risico's' van het jaarverslag.

De paragraaf is erg uitgebreid en geeft beperkt inzicht in de kwantificatie van de onderliggende risico's. Tevens is een deel van de toelichtingen opgenomen in andere documenten. Wij adviseren in deze paragraaf verantwoording af te leggen over de (ontwikkeling van de) top 10-risico's en een kwantificering toe te voegen en daarmee de leesbaarheid te verhogen.





Belangrijkste bevindingen uit onze controle

Voorraad onderhanden werk (grondexploitatie)

De voorraad onderhanden werk

De balanspost met de belangrijkste schattingen in de jaarrekening betreft de voorraad onderhanden werk, waaronder de bouwgronden in exploitatie (grondexploitatie). Deze balanspost is, door het saldo ultimo 2022 ad € 47,6 miljoen, relevant voor de accountantscontrole, maar ook door de schattingen die een rol spelen bij het ramen van de in 2023 e.v. nog te realiseren baten en lasten. De nog te realiseren baten en lasten vormen samen met de boekwaarde de basis voor de waardering in de jaarrekening, oftewel het verwachte resultaat bij afsluiting van de projecten. Dit leidt tot een voorziening indien het college verwacht dat het project verlieslatend is en tot (tussentijdse) winstneming bij een verwachte winst. Voor de waardering van grondexploitatie dient de gemeente per individueel project te bepalen of de gemeente de boekwaarde plus de in de toekomst nog te realiseren kosten en opbrengsten, naar beste schatting, terugverdient. Ultimo 2022 gaat het om 9 individuele projecten.

De gemeente Zwolle schat per ultimo 2022 in dat de totale omvang van de niet terug te verdienen kosten op de gehele grondexploitatie circa € 15,9 miljoen bedraagt (2021: € 12,4 miljoen). Hiervoor is een voorziening getroffen. Deze voorziening is geheel in mindering gebracht op de bouwgronden in exploitatie. Dit is in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording.

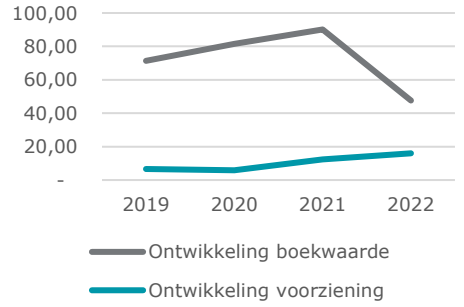
Het controleproces van de waardering van de voorraad onderhanden werk

De risico's voor de grondexploitaties zijn in essentie terug te brengen tot vijf P's:

- Planning: is de tijdsplanning van de projecten afgestemd op de (on)mogelijkheden in de markt. Immers, de marktbehoefte bepaalt welke projecten op welk moment te realiseren zijn.
- Programmering: in de afgelopen jaren hebben economische ontwikkelingen geleid tot belangrijke wijzigingen in vooral de woningbehoefte. Is er een kritische analyse gemaakt van de 'mix' van woningen (huur, koop, vrije kavels, appartementen, etc.) in de projecten, in relatie tot de huidige marktvraag in de gemeente?
- Prijs: de verkoopprijzen van woningen, en dus van grond, hebben langere tijd onder druk gestaan. Deze situatie is omgeslagen in een grote vraag naar woningen en grond, waardoor de grondprijs zich in een hoog tempo in positieve zin ontwikkelt. Is afgewogen welke prijzen kunnen worden gehandhaafd en welke grondprijzen bovenwaarts moeten worden bijgesteld als gevolg van de grotere vraag en de positieve marktontwikkelingen?
- Plankosten: door de toenemende vraag naar woningen en dus naar bouwcapaciteit is sprake van een toenemende stijging van de bouwkosten. Is afgewogen welke prijzen kunnen worden gehandhaafd en welke prijzen bovenwaarts moeten worden bijgesteld als gevolg van de grotere vraag en de hierbij horende prijsontwikkelingen?
- Parameters: zijn de parameters voor kosten en opbrengstenstijgingen opportuun, beredeneerd vanuit de huidige situatie en de best mogelijke inschatting van de toekomstige ontwikkeling van de grondprijzen en de plankosten?

De 5 P's vormen de basis voor de actualisatie van de grondexploitaties zoals opgenomen in uw paragraaf 'Grondbeleid'.

Totale boekwaarde bouwgronden in exploitatie (x € 1 miljoen)



De daling van de boekwaarde in 2022 is als volgt te specificeren:

	X € 1.000
Opbrengsten (verminderingen)	- 81.358
Investeringen (vermeerderingen)	+ 19.125
Tussentijdse winstname	+ 23.248

In 2022 heeft uw gemeente € 81,4 miljoen aan verkopen gerealiseerd: in Hessenpoort € 37,4 miljoen, in de grondexploitatie Stadshagen € 32,4 miljoen en in Oude Mars € 9,9 miljoen.

Belangrijkste bevindingen uit onze controle

Voorraad onderhanden werk (grondexploitatie)

Bij onze beoordeling van de door de gemeente gehanteerde veronderstellingen voor het actualiseren van de grondexploitaties – vooral de uitgangspunten voor planning (fasering), programmering en prijsbeleid, maar ook de parameters voor kosten- en opbrengstenstijging en de gehanteerde rekenrente (rente-omslagmethode), hebben wij het volgende in overweging genomen:

- Of de afzonderlijke veronderstellingen redelijk lijken, onderling afhankelijk en intern consistent zijn, en of de veronderstellingen redelijk lijken wanneer ze collectief of in samenhang met andere veronderstellingen worden beschouwd.
- Of de veronderstellingen in de markt de waarneembare veronderstellingen op passende wijze weerspiegelen, met andere woorden: is er consistentie met de algemene economische omgeving en de economische omstandigheden in/bij de gemeente?
- Of de veronderstellingen aansluiten op de (vastgestelde) plannen (besluiten) van de raad.
- Of de veronderstellingen consistent zijn met de ervaringscijfers van de gemeente (met andere woorden: is historische informatie representatief voor toekomstige situaties?).

De grondexploitaties zijn door het college voor de jaarrekening 2022 opnieuw doorgerekend (geactualiseerd), en waar nodig zijn de verwachtingen bijgesteld, waarmee tevens is beoordeeld of het onderhanden werk in de jaarrekening op een juiste wijze is gewaardeerd, en of er mogelijk een (aanvullende) verliesvoorziening noodzakelijk is.

Tussentijdse winstneming

In juli 2019 heeft de commissie BBV de notitie ‘Grondbeleid in begroting en jaarstukken’ gepubliceerd. Hierin is opgenomen dat gemeente voor tussentijdse winstneming de ‘Percentage Of Completion methode’ (POC-methode) moeten toepassen. Hierbij geldt dat gemeenten, indien aan een aantal voorwaarden is voldaan, tussentijds winst moeten nemen.

Voor het toepassen van de POC-methode is het van belang dat uw gemeente het resultaat betrouwbaar kan schatten. Ook moet er sprake zijn van verkochte grond en gerealiseerde kosten.

Op grond van de POC-methode heeft gemeente Zwolle in het boekjaar 2022 voor € 23,2 miljoen aan tussentijdse winst genomen op de grondexploitatie (2021: € 28 miljoen).

Belangrijkste bevindingen inzake waardering grondexploitaties

Als onderdeel van de controle van de waardering van de bouwgronden in exploitatie voeren wij een risicoanalyse uit ter bepaling van het risicoprofiel van de individuele grondexploitaties en de hierdoor bestaande kans op een materiële fout in de waardering ervan. Hierbij betrekken wij de huidige boekwaarde, het geprognosticeerde resultaat, en de aard en omvang van de nog te realiseren baten en lasten (liggen hier bijvoorbeeld al contracten of overeenkomsten aan ten grondslag of niet).

Naast de hiervoor genoemde elementen spelen bij de risicoclassificatie van de individuele projecten ook de aard van het project, de programmering en de doorlooptijd een belangrijke rol.

Zo zorgt binnenstedelijke herstructurering normaliter voor een grotere complexiteit, doordat de gemeente de bestaande ruimte herontwikkelt en dit type projecten hierdoor (financieel gezien) gevoeliger is voor risico’s dan volledig nieuw uit te leggen locaties. Een langere doorlooptijd van de projecten zorgt voor een hoger risicoprofiel, doordat de schatting van kosten en opbrengsten van de projecten subjectiever is naarmate de doorlooptijd toeneemt.

Op grond van onze risicoanalyse hebben wij de grondexploitaties Stadshagen De Tippe en Hessenpoort geselecteerd voor onze controle op deelcomplexniveau. Van deze (deel)projecten hebben wij de aannemelijkheid van de nog te realiseren kosten en opbrengsten getoetst. Daarnaast hebben wij de berekening van de tussentijdse winstneming voor specifiek het complex Hessenpoort gecontroleerd (€ 17,4 miljoen van het totaal aan tussentijdse winstname ad € 23,2 miljoen).

Door diverse tussentijdse afstemmingen vanaf het najaar 2022 tussen uw en onze medewerkers is de controle van de grondexploitaties dit jaar soepeler en efficiënter verlopen. Door de constructieve opstelling van en samenwerking met de ambtelijke medewerkers hebben wij de controle van de grondexploitatie tijdig kunnen afronden.

Belangrijkste bevindingen uit onze controle

Voorraad onderhanden werk (grondexploitatie)

De uitgangspunten die in de grondexploitaties en dus in de jaarrekening 2022 zijn verwerkt, zijn door ons getoetst en als aannemelijk aangemerkt

Wij hebben op grond van de door ons verrichte werkzaamheden inzake de waardering van de grondexploitaties vastgesteld dat uw gemeente:

- Beschikt over actuele ramingen van de nog te realiseren baten en lasten.
- Beschikt over een deugdelijke onderbouwing van de gehanteerde uitgangspunten in de grondexploitaties.
- Externe deskundigheid heeft ingeschakeld ter onderbouwing van de geraamde grondprijzen en grondopbrengsten.
- Een niet onaannemelijk niveau heeft bepaald van de nog te maken plan- en civiele kosten.

De uitgangspunten die in de grondexploitaties en dus in de jaarrekening 2022 zijn verwerkt, zijn door ons getoetst en als aannemelijk aangemerkt.

Verder merken wij volledigheidshalve op dat wij voor de waardering van de grondexploitatie per 31 december 2022 de per die datum vastgestelde projectkaders en genomen besluiten betrokken hebben bij de controle van de waardering. Er is geen rekening gehouden met de effecten van eventuele toekomstige, nog vast te stellen, ambities van uw gemeente.

Aanvullend valt op dat uw gemeente niet over een (actuele) Nota Grondbeleid beschikt. In 2015 heeft de gemeenteraad – met de vaststelling van de financiële verordening – besloten dat het (grond)beleidskader verantwoord wordt in de paragraaf grondbeleid van de begroting.

De paragraaf grondbeleid gaat echter zeer beperkt in op uw visie rondom het ruimtelijk beleid en op de voor uw raad kaderstellende elementen.

Wij adviseren het besluit uit 2015 te heroverwegen en (opnieuw) een nota Grondbeleid op te stellen waarin uw visie duidelijk is opgenomen en hierbij tevens rekening te houden met het Didam-arrest (2021).

Woondeal West-Overijssel

Op 2 december 2022 heeft uw gemeente tezamen met collega-gemeenten uit West-Overijssel de regionale Woondeal West-Overijssel getekend. Hiermee wordt, in regionaal verband, gewerkt aan de realisatie van 28.200 woningen tot en met 2030 in samenwerking met woningcorporaties en marktpartijen. De gemeente Zwolle neemt in deze Woondeal 12.000 van deze woningen voor haar rekening in de volgende projecten:

- Spoorzone: 3.000 woningen
- Stadshart: 2.000 woningen
- Nieuwe Veemarkt/Meeuwenlaan: 1.400 woningen
- Zwartewaterallee/-zone: 1.600 woningen
- Oosterenk: 1000 woningen
- Uitbreiding Stadshagen: 3.000 woningen

Wij merken op dat dit voor uw stad met ambities een mooie kans is om organische groei te realiseren in en rondom Zwolle.

Daarbij adviseren wij u in de realisatie van deze ambities oog te houden voor de uitvoerbaarheid mede in relatie tot de huidige marktomstandigheden. Met een economisch klimaat waarin de huizenprijzen een neerwaartse trend vertonen en de bouwkosten alsmaar stijgen wordt het voor ontwikkelaars lastiger om het gewenste rendement op projecten te realiseren. Dit zorgt voor een vertragende werking door de markt in de uitvoering. De stijgende hypotheekrente en inflatie leidt daarnaast tot een daling van het financierings-vermogen van woningen voor consumenten, hetgeen het effect kan versterken.

De Zwolse projecten die worden beoogd zijn met name gericht op de herontwikkeling van bestaande stadsdelen en van binnenstedelijk karakter. Met een relatief laag volume aan nog eigen grondposities is het dus essentieel om vroegtijdig met marktpartijen verkenningen te starten om de opgave uit te voeren richting 2030.

Belangrijkste bevindingen uit onze controle

Begrotingsrechtmatigheid

Begrotingsoverschrijdingen zijn adequaat toegelicht in de jaarrekening

Naast de controle op de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening 2022, hebben wij een controle uitgevoerd op de begrotingsrechtmatigheid. De toe te passen normen voor het begrotingscriterium zijn gebaseerd op de artikelen 189, 190 en 191 van de Gemeentewet en moet de gemeenteraad zelf nader invullen en concretiseren. Dit gebeurt met het vaststellen van de begroting en via de financiële verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet.

Het systeem van budgetbeheer en -bewaking moet waarborgen dat de lasten binnen de begroting blijven en het college belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig meldt aan de gemeenteraad, zodat zij hierover tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen. Een systeem met onvoldoende waarborgen voor tijdige melding aan de gemeenteraad van budgetoverschrijdingen heeft het risico in zich dat het college inbreuk maakt op het budgetrecht van de gemeenteraad.

Het begrotingscriterium is verder verfijnd en uitgewerkt in de Kadernota rechtmatigheid 2018 van de Commissie BBV. Het overschrijden van de begroting is altijd onrechtmatig, maar hoeft de accountant niet in alle gevallen mee te wegen in zijn rechtmatigheidsoordeel. De kostenoverschrijdingen moeten dan wel goed herkenbaar in de jaarrekening zijn opgenomen en zijn in te delen in de categorieën als genoemd in de Kadernota rechtmatigheid 2018 van de commissie BBV.

Voor de begrotingsrechtmatigheid moeten wij kijken naar de lastenoverschrijdingen per programma. De gemeente Zwolle heeft alleen op de “Heffing VPB” (onderdeel Algemene dekkingsmiddelen) een overschrijding op de lasten. Deze overschrijding bedraagt € 2,5 miljoen en wordt met name veroorzaakt door meer verkopen in de grondexploitatieprojecten waardoor de baten hoger zijn dan verwacht met als gevolg hogere VPB-heffing.

Naar aard en oorzaak weegt de geconstateerde kostenoverschrijding niet mee in ons rechtmatigheidsoordeel.

Wij verwijzen voor een inhoudelijke analyse van en toelichting op deze overschrijding naar de analyse begrotingsrechtmatigheid zoals opgenomen in het hoofdstuk ‘Begrotingsrechtmatigheid’ in de jaarrekening. Hiermee legt het college aan de gemeenteraad verantwoording af over de begrotingsrechtmatigheid van de lasten over 2022.

Kredietoverschrijdingen

Kredietoverschrijdingen vereisen conform de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie BBV – vergelijkbaar met kostenoverschrijdingen in het overzicht van baten en lasten – autorisatie van de gemeenteraad. Indien een overschrijding niet door de raad is geautoriseerd, is deze strikt genomen onrechtmatig. Afspraken hierover tussen de gemeenteraad en het college kunnen zij nader vastleggen in de financiële verordening ex art. 212 Gemeentewet.

De in 2022 ontstane kredietoverschrijdingen zijn tijdig gemeld aan de gemeenteraad.

Belangrijkste bevindingen uit onze controle

Overige bevindingen

Sociaal domein | Jeugdzorgkosten

De instroom van jongeren en de complexiteit van de zorg binnen de jeugdzorg neemt steeds verder toe. Samen met de beoogde bezuinigingen vanuit het Rijk zorgt dit voor druk op het kunnen realiseren van de gewenste kwaliteit jeugdzorg die de gemeente wil bieden. De gemeente Zwolle heeft reeds maatregelen getroffen om de instroom in de jeugdzorg te beperken. Voorbeelden zijn de aanwezigheid van SWT-medewerkers bij de huisarts, bredere samenwerking met scholen en de Proeftuin Jeugdhulp waarbij veel jongeren zijn bereikt.

In lijn met de landelijke trend is een stijging van de jeugdzorgkosten zichtbaar binnen uw gemeente. Dit wordt voor uw gemeente met name veroorzaakt door een stijging van de kosten per cliënt binnen de jeugdzorg (door tariefstijgingen) en een verzwaring van de zorgvraag. Deze stijging lijkt ook in 2023 door te zetten. Met het nieuwe inkoop-model en het normaliseren van jeugdzorgtrajecten (terugbrengen van types zorgtrajecten van ruim 300 naar 35 types) heeft uw gemeente al meer grip gekregen op de beheersing van de kosten Jeugdzorg. Voor uw merenjarenbegroting is het belangrijk om de balans te (blijven) vinden tussen de middelen en de kwaliteit.

Op 18 april 2023 is een principeakkoord bereikt over de landelijke Hervormingsagenda Jeugd 2022-2028 en het bijbehorend financieel kader. De hervormingsagenda is hiermee nog niet definitief. Vooruitlopend op de definitieve hervormingsagenda hebben wij het college geadviseerd – op basis van de voor 2022 geraamde en gerealiseerde jeugdzorgkosten – te analyseren in hoeverre de getroffen maatregelen het gewenste effect hebben en of het reëel is dat de getroffen interne beheersmaatregelen leiden tot de gewenste afname van het tekort.

Een ander aandachtspunt wat wij signaleren voor de toekomst is de cao zorg & welzijn waarbij de personele kosten van de zorgaanbieders zullen gaan stijgen. Onze verwachting is dat dit zal leiden tot tariefstijgingen, waarbij het risico is dat dit niet wordt gecompenseerd door een hogere bijdrage van het rijk. Deze tariefstijgingen zijn reeds zichtbaar bij de zorgaanbieders binnen uw gemeente en zijn zoals hiervoor aangegeven, een reden van de stijging van de jeugdzorgkosten.

Het continu monitoren van de financiële positie van zorgaanbieders, die mede door de stijging van de cao lonen meer onder druk kan komen te staan, is een landelijk aandachtspunt. Wij merken hierbij op dat dit voor de regio van de gemeente Zwolle wordt uitgevoerd door het RSJ, die het contractmanagement voert én daarbij zicht houdt op de ontwikkelingen via de periodieke regionale monitor.

Op 12 oktober 2021 heeft uw gemeenteraad de Herijking hervormingsmaatregelen Jeugdzorg vastgesteld, met een Rapportage over de verbetering van de sturingsinformatie. In 2022 heeft uw gemeente door middel van data-analyse modellen deze sturingsinformatie ontwikkeld en inzicht verkregen in de bestedingen Jeugdzorg. Wij adviseren deze data-analyse modellen op basis van risicoanalyses te blijven evalueren. Daarnaast adviseren wij de analyses aan te vullen met fraude indicatoren op zorgaanbieder niveau.

Sociaal domein | PGB-bestedingen

De PGB-bestedingen zijn (verplicht) belegd bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De accountant van de SVB heeft – net als in voorgaande jaren – bij de PGB-verantwoordingen voor Jeugd en Wmo over 2022 een controleverklaring met beperking verstrekt. De PGB-bestedingen over 2022 bedragen circa € 6,5 miljoen exclusief afrekeningen voorgaande jaren ad € 1,2 miljoen (totaal bestedingen 2021 circa € 11 miljoen).

Uw organisatie heeft de voorgaand jaar getroffen aanvullende interne beheersmaatregelen en interne controles ook over 2022 gehandhaafd c.q. uitgevoerd. In dit kader is onder andere nader onderzoek uitgevoerd bij een representatief aantal gebruikers van deze PGB-gelden. Hiermee is voldoende zekerheid verkregen over de prestatielevering en rechtmatigheid van de PGB-bestedingen.

Belangrijkste bevindingen uit onze controle

Overige bevindingen

Voorziening verlofsparen

Vanaf 1 januari 2022 kunnen medewerkers, als gevolg van de nieuwe CAO afspraken, bovenwettelijk verlof sparen. In tegenstelling tot andere personele verplichtingen is het, indien aan de voorwaarden wordt voldaan, voorgeschreven hier een voorziening voor te vormen. Door de gemeente Zwolle is deze voorziening bepaald en berekend aan de hand van verschillende parameters. De voorziening bedraagt per ultimo 2022 € 0,6 miljoen. De wijziging ten opzichte van voorgaand jaar is op toereikende wijze toegelicht in de bijlage Voorzieningen bij de jaarrekening.

Kwaliteit en transparantie van de jaarstukken

Bij de jaarrekeningcontrole hebben wij vastgesteld dat uw jaarstukken 2022 voldoen aan de minimale vereisten uit het BBV. Wij hebben bij onze werkzaamheden de jaarstukken integraal doorgenomen en hebben daarbij – naast de verenigbaarheid van jaarverslag en jaarrekening – vanuit het belang en begrip van de gebruikers van de jaarstukken vooral gelet op de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de daarin opgenomen toelichtingen en analyses.

Hierbij observeren wij dat de toelichtingen in het jaarverslag op een erg gedetailleerd niveau zijn opgesteld en de teksten grotendeels overeenstemmen met hetgeen is opgenomen in de voorliggende begroting om de aansluiting daarmee zichtbaar te maken. Tevens valt ons op dat de toelichtingen in de jaarrekening over het algemeen juist zeer beperkt zijn en voornamelijk uit cijfermatige opstellingen bestaat.

Wij hebben het college geadviseerd – in samenspraak met de auditcommissie/gemeenteraad – de toelichtingen in het jaarverslag (programmaverantwoording en paragrafen) beknopter te maken door de aandacht te leggen op de hoofdlijnen van de begroting en concreet antwoord te geven op de vragen:

- Wat hebben we bereikt?
- Wat hebben wij hiervoor gedaan?
- Wat heeft het gekost?

Wij geven u hierbij het volgende in overweging:

Voor specifiek de jaarrekening hebben wij het college geadviseerd in de cijfermatige specificaties te focussen op de belangrijkste posten en elementen en juist in een tekstuele toelichting per post de belangrijkste ontwikkeling concreet weer te geven.

Op afgelopen 9 mei hebben wij over dit onderwerp een themabijeenkomst met een aantal leden van de gemeenteraad gehad. Hierbij zijn bovenstaande aandachtspunten en overwegingen eveneens kort aan bod gekomen.

Ontwikkeling Sustainable Development Goals

De maatschappelijke aandacht voor het als organisatie in balans brengen van financiële resultaten, sociale belangen en het milieu neemt in snel tempo toe. Om invulling te geven aan de maatschappelijke behoefte ten aanzien van het verantwoorden over duurzaamheid zijn recent de Corporate Sustainability Reporting Directive (hierna CSRD) en de European Sustainability Reporting Standards (ESR) vormgegeven. Deze richtlijnen geven handvatten hoe een organisatie op het gebied van milieu (Environmental), maatschappij (Social) en goed ondernemingsbestuur (Governance, ESG) kan verantwoorden.

Het bereiken van een duurzame en sociaal verantwoorde economie is het overkoepelende doel. Hierbij wordt gestreefd naar weerbaarheid van de economie op lange termijn, het welzijn en de gezondheid van haar burgers en toekomstige generaties. Inclusief toegang tot schone lucht, schoon water en gezond en betaalbaar voedsel voor iedereen.

Om als gemeente voorbereid te zijn op de toekomst is het nu reeds van belang te definiëren welke duurzaamheidsthema's voor uw gemeente en stakeholders het meest relevant zijn. Wij adviseren u hierop een duurzaamheidsstrategie te ontwikkelen waarin u duurzaamheids-onderwerpen gaat identificeren en prioriteren. Het maken van een duurzaamheidsanalyse is niet eenvoudig en vraagt tijd en het is daarom van belang hier tijdig mee aan de slag te gaan. Vervolgens is het van belang te bepalen wat van belang is om te verantwoorden (materialiteit), hoe duurzaamheidsdoelstellingen gemeten worden (kpi's), huidige status (nul-meting) en hoe de gemeente Zwolle in de toekomst haar ESG-verantwoording wil vorm geven.

Wij observeren dat in de huidige jaarstukken nog niet (expliciet) wordt gerapporteerd over ESG. Uiteraard is een deel van de huidige doelen te koppelen aan ESG-doelen en is daarmee een basis aanwezig voor de toekomstige ESG-verantwoording. Logischerwijs ligt in de huidige fase van de ontwikkeling van "Sustainable Development Goals" de focus met name op klimaatverandering en energietransitie. Dit blijkt ook uit uw website voor de inwoners van de stad (https://www.zwolle.nl/dit-doet-de-gemeente). Echter zoals wij hierboven kort hebben geschetst is ESG-verantwoording breder. Wij adviseren de ontwikkeling op dit gebied nauwlettend te volgen en al voortvarend aan de slag te gaan met hetgeen wij hierboven hebben opgenomen.

Belangrijkste bevindingen uit onze controle

Fraude, integriteit, en naleving wet- en regelgeving

De beoordeling door het college van burgemeester en wethouders van het risico van materiële fouten in de jaarrekening als gevolg van fraude of van het overtreden van wet- en regelgeving

Bij onze controle vragen wij u jaarlijks inzicht te geven in de eigen inschatting van het risico dat de jaarrekening een materiële afwijking kan bevatten door fraude of het overtreden van wet- en regelgeving (corporate compliance), inclusief de aard, omvang en frequentie van de inschattingen, het proces dat u daarbij hanteert, en de communicatie daarover met het personeel en met de gemeenteraad. Tijdens deze gesprekken heeft uw organisatie aangegeven zich bewust te zijn van frauderisico's, waaronder het belang van corporate compliance en de analyse van corruptievraagstukken.

In onze boardletter hebben wij gerapporteerd over fraude(risicobeheersing) en het college geadviseerd de frauderisico-inventarisatie verder uit te werken met (mogelijke) financiële impact (kwantificering). Tevens hebben wij het college in overweging gegeven – voor de belangrijkste risico's – periodiek thema-gerichte onderzoeken uit te voeren c.q. deze onderwerpen onderdeel te laten uitmaken van het jaarplan van de interne audit afdeling.

Geen wijzigingen in onze initiële inschatting van het frauderisico en geen aanwijzingen voor fraude

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het college, inclusief het invoeren en onderhouden van interne beheersingsmaatregelen voor de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving, de werking en efficiency van de bedrijfsvoering, en de naleving van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Als accountant verkrijgen wij een redelijke, maar geen absolute, zekerheid dat de jaarrekening als geheel geen afwijkingen van materieel belang bevat, als gevolg van fraude of fouten.

Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten, doordat sprake kan zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen of verkeerd voorstellen van zaken, of het doorbreken van de interne beheersing. Onze controle is uitgevoerd met een hoge, maar geen absolute mate van zekerheid, waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle fouten en fraudes hebben ontdekt.

Wij hebben onze accountantscontrole professioneel-kritisch uitgevoerd en professionele oordeelsvorming toegepast, in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen.

Fraude en integriteit

Jaarlijks verkrijgen wij inzicht in de integriteitsmeldingen, die wij vervolgens doorspreken met medewerkers van uw organisatie. Wij hebben op basis van onze controle en de besprekingen geen fraudegevallen geconstateerd.

Onze conclusie is voorts dat uw gemeente op een adequate wijze opvolging geeft aan geïdentificeerde integriteitskwesties, en hierover tijdig met ons in contact treedt.

Naleving van de Europese aanbestedingsregels

Uw gemeente voert in het kader van de controle op de naleving van de Europese aanbestedingsregels jaarlijks een uitgebreide 'spendanalyse' uit. Vervolgens voeren wij een uitgebreide dossiercontrole uit. Uit de controle van de naleving van de EU aanbestedingswetgeving blijken geen fouten of onzekerheden.

Interne beheersing



Interne beheersing

Belangrijkste bevindingen voor de interne beheersing vanuit de controle van het boekjaar 2022

Boardletter 2022, toegespitst op de interne (financiële) beheersing

Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole hebben wij in het najaar van 2022 een interim-controle uitgevoerd. Deze interim-controle was primair gericht op de opzet, het bestaan en de werking van maatregelen van administratieve organisatie en interne beheersing, voor zover van belang voor onze controle op de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de in de jaarrekening opgenomen gegevens.

Voor de bevindingen van de interim-controle verwijzen wij naar onze boardletter 2022 van 11 januari 2023.

Samenvattend hebben wij geconcludeerd dat de gemeente Zwolle verschillende acties heeft ingezet om de interne beheersing op onderdelen verder te versterken. Deze acties moeten in een aantal gevallen nog wel verder geïmplementeerd worden. Teneinde de opvolging van de aanbevelingen te monitoren, hebben wij geadviseerd een concreet actieplan op te stellen met o.a. verantwoordelijke medewerkers en deadlines.

Tijdens de interim-controle 2022 hebben wij geen nieuwe bevindingen geconstateerd. Gezien de bevindingen ten aanzien van de “algemene IT-beheersmaatregelen” steunen wij – voor de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking – niet op de IT-omgeving.

In februari 2023 heeft de portefeuillehouder een informatienota voor het college opgesteld waarin wordt ingegaan op de geplande acties naar aanleiding van onze managementletter 2023. Tijdens de interim-controle 2023 zullen wij de opvolging van onze adviezen uit de boardletter 2022 toetsen en hiervoor rapporteren wij aan u in de boardletter 2023.

Betrouwbaarheid en continuïteit van de automatiseringsomgeving inclusief cybersecurity behoeft verdere aandacht

Onze jaarrekeningcontrole is gericht op het geven van een oordeel over de jaarrekening zelf en is niet primair gericht op het doen van uitspraken over de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan. Onze bevindingen hebben betrekking op de onderdelen die wij onderzocht hebben in het kader van de jaarrekening, wat wil zeggen dat wij geen volledigheid pretenderen.

De bestaande tekortkomingen in de IT-omgeving leiden ertoe dat de gemeente en wij niet zonder meer kunnen steunen op de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Enkele nadelen van het feit dat onvoldoende opvolging is gegeven aan onze eerdere aanbevelingen, zijn onder andere:

- Bij interne controles kan niet zonder meer gebruik gemaakt worden van onder andere data-analyses. De uitvoering van controles – waarbij data-analyse is ingezet – is hierdoor niet optimaal efficiënt, doordat eerst aanvullende werkzaamheden nodig zijn om de betrouwbaarheid van data/lijstwerk vast te stellen. Bovendien kan de interne controle bij maximaal gebruik van data-analyse een hogere toegevoegde waarde opleveren voor de organisatie doordat zij daarmee belangrijke inzichten kan verkrijgen en de controles ook meer risicogericht kan insteken.
- Bovenstaande geldt eveneens voor de jaarrekeningcontrole 2022. Ook hier hebben wij specifieke werkzaamheden uitgevoerd om de betrouwbaarheid van data/lijstwerk vast te stellen.

Wij hebben uw ambtelijke organisatie begin 2022 voorzien van de detailobservaties uit onze IT audit met aanbevelingen waar de IT-beheersing verbeterd moet worden. In onze boardletter 2022 hebben wij geadviseerd een Roadmap op te stellen en hiermee eigenaarschap toe te kennen aan het opvolgen van onze aanbevelingen. Wij constateren dat uw organisatie hier een start mee heeft gemaakt en een werkgroep heeft samengesteld om de kwaliteit van de IT-beheersing te verbeteren.

Bij de jaarrekeningcontrole hebben wij – rekening houdend met de hiervoor genoemde specifieke werkzaamheden – data-analyse ingezet als onderdeel van de controleaanpak voor de memoriaalboekingen. Hierbij hebben wij met behulp van deze data-analyses een diepgaande en risicogerichte analyse uitgevoerd van deze in opzet meer risicovolle boekingen. Door de inzet van data-analyse hebben wij de met gegevensgerichte werkzaamheden te onderzoeken populatie memoriaalboekingen sterk kunnen reduceren. Dit illustreert het belang en de toegevoegde waarde van een betrouwbare IT-omgeving als basis voor de inzet van data-analyse.

Interne beheersing

Belangrijkste bevindingen voor de interne beheersing vanuit de controle van het boekjaar 2022

Evaluatie opstel- en controleproces

In 2022 hebben wij met de ambtelijke organisatie het opstel- en controleproces van de jaarrekening 2021 geëvalueerd, en waar nodig de werk- en planningsafspraken voor de jaarrekening aangescherpt.

Een concreet voorbeeld betreft het harmoniseren van onze uitvraag van stukken voor de jaarrekeningcontrole en de interne audit werkzaamheden van de gemeente Zwolle. Gezamenlijk zijn we tot een werkwijze gekomen waarbij we meer efficiënt gebruikmaken van elkaars werkzaamheden. Verder hebben wij gedurende de voorbereidingen door Zwolle, de controleweken zelf en gedurende de afwikkeling periodiek contact gehad om bijzonderheden tijdig af te stemmen en transparantie te geven over de voortgang van de controlewerkzaamheden. Dit heeft ervoor gezorgd dat we beter van elkaar weten waar we aan toe zijn. Ten slotte is de tijdige controle en afwikkeling van de grondexploitaties een duidelijke verbetering ten opzichte van voorgaand jaar. De uitvoering van de controle is grotendeels conform planning uitgevoerd.

Wij zien verbetermogelijkheden in de vastleggingen van interne auditwerkzaamheden met name in combinatie met de rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2023. Deze verbetermogelijkheden zien wij voornamelijk ten aanzien van het Sociaal Domein en de EU-aanbestedingen.

Vooruitkijken

Wij trekken samen met uw gemeente op in het proces van het verder digitaliseren van de interim- en jaarrekeningcontrole. Tijdens onze controle hebben wij hiertoe diverse tools ingezet, waaronder, een digitale omgeving om documentatie aan te leveren (Deloitte Connect) en tooling om data te analyseren (Spotlight). Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een digitale projectmanagement-omgeving (Microsoft Teams) zodat de voortgang op eenvoudige wijze te monitoren is.

Medio 2023 evalueren wij – mede op basis van de actualisatie van de risicoanalyse voor de jaarrekening 2023 – wederom gezamenlijk het proces om te bepalen op welke terreinen/aspecten verdere verbeteringen in het opstel- en controleproces van de jaarrekening mogelijk zijn.

Overige aangelegenheden



Overige aangelegenheden

Samenvatting overige aangelegenheden en bepaalde vereiste communicaties

Onze communicatie met het management

Wij hebben het management ter confirmatie een aantal schriftelijke bevestigingen gevraagd aangaande zijn verantwoordelijkheden inzake de financiële verslaggeving.

Wij hebben van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwolle een ondertekende schriftelijke bevestiging bij de jaarrekening ontvangen.

Geen meningsverschil met het college en het ambtelijk management of beperking in reikwijdte van de controle

Er zijn geen meningsverschillen met het management geweest en er waren geen beperkingen tijdens het uitvoeren van onze controle.

Naar onze mening is ons bij het uitvoeren van onze controleopdracht door het management en de medewerkers van de gemeente de volledige medewerking verleend en hebben wij volledige toegang tot de benodigde informatie gehad.

Bijlagen



Bijlage A1 - Niet-gecorrigeerde controleverschillen

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van niet-gecorrigeerde controleverschillen (bedragen * 1 miljoen).

Aard van de controleverschillen	Rechtmatigheid	Getrouwheid
Effect niet-gecorrigeerde controleverschillen voorgaande periode	N.v.t.	N.v.t.
Effect niet-gecorrigeerde controleverschillen huidige periode		
Rechtmatigheidsfout is tevens getrouwheidsfout: • Niet van toepassing	-	-
Rechtmatigheidsfout is per saldo ook een getrouwheidsfout: • Niet van toepassing	-	-
(Sub)totaal getrouwheidsfouten		**-**
Extra absolute waarde rechtmatigheidsfouten: • Niet van toepassing	-	
Extra foutieve financiële beheershandelingen zonder direct financieel effect vanuit externe regels (EU-aanbesteding, Fido, etc.): • Niet van toepassing	-	
Extra foutieve financiële beheershandelingen zonder direct financieel effect vanuit interne regels (gedoogbeleid)	-	
Overige rechtmatigheidsfouten	-	
Totaal rechtmatigheidsfouten	**-**	

- Het kader voor de controle op de financiële rechtmatigheid is opgenomen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), de Kadernota Rechtmatigheid 2018, het Addendum Kadernota rechtmatigheid 2022 en het normenkader rechtmatigheid 2022, dat op dat op 19 december 2022 is vastgesteld door de gemeenteraad.
- Wij hebben van het college een schriftelijke bevestiging bij de jaarrekening ontvangen, waarin het college het bovenstaande heeft bevestigd. Dit houdt in dat eventuele niet-geconstateerde en daardoor niet-gecorrigeerde afwijkingen, zowel individueel als in totaal, in het kader van de jaarrekening niet materieel zijn. Het college heeft tevens bevestigd geen kennis te hebben van andere niet-gecorrigeerde afwijkingen.

Bijlage A2 – Onzekerheden in de controle

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van onzekerheden in de controle.

Aard van de onzekerheden	Rechtmatigheid	Getrouwheid
Onzekerheid rechtmatigheid betreft tevens getrouwheid:	€ 0	€ 0
Onzekerheid rechtmatigheid is per saldo ook een onzekerheid inzake getrouwheid:	€ 0	€ 0
(Sub)totaal onzekerheden in de getrouwheidscontrole	**€ 0**	**€ 0**
Extra absolute waarde onzekerheden rechtmatigheid:	€ 0	€ 0
Extra financiële beheershandelingen met een onzeker direct financieel effect vanuit externe regels (EU-aanbesteding, Fido, etc.	€ 0	€ 0
Extra financiële beheershandelingen met een onzeker direct financieel effect vanuit interne regels (gedoogbeleid):	€ 0	€ 0
Overige onzekerheden inzake rechtmatigheid	€ 0	€ 0
Totaal onzekerheden in de rechtmatigheidscontrole	**€ 0**	

- Het kader voor de controle op de financiële rechtmatigheid is opgenomen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), de Kadernota Rechtmatigheid 2018, het Addendum Kadernota rechtmatigheid 2022 en het normenkader rechtmatigheid 2022, dat op 19 december 2022 is vastgesteld door de gemeenteraad.
- Wij hebben van het college een schriftelijke bevestiging bij de jaarrekening ontvangen, waarin het college het bovenstaande heeft bevestigd. Dit houdt in dat eventuele niet-geconstateerde en daardoor niet-gecorrigeerde afwijkingen, zowel individueel als in totaal, in het kader van de jaarrekening niet materieel zijn. Het college heeft tevens bevestigd geen kennis te hebben van andere niet-gecorrigeerde afwijkingen.

Bijlage A3 – Tekortkomingen in de toelichtingen

Onze controlestandaarden vereisen dat wij afwijkingen van materieel belang in de toelichting signaleren om de gemeenteraad in staat te stellen een inschatting te maken van de gevolgen daarvan voor de jaarrekening.

De tabel hierna bevat een weergave van díe onderwerpen uit de toelichting waarvan wij denken dat de gemeenteraad deze nader dient te beoordelen.

Toelichting	Bron van de toelichtingsvereiste	Kwantitatieve of kwalitatieve overwegingen
Geen materiële afwijkingen geconstateerd met betrekking tot de toelichting in de jaarstukken	n.v.t.	n.v.t.



Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2022

Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, artikel 5, lid 4, rapporteren wij in dit accountantsverslag over de strekking van ons getrouwheids- en rechtmatigheidsoordeel bij de jaarrekening 2022 alsook de fouten en onzekerheden van de specifieke uitkeringen die onder SiSa vallen.

De strekking van de controleverklaring bij de jaarrekening is als volgt:

- Getrouwheidsoordeel: Goedkeurend
- Rechtmatigheidsoordeel: Goedkeurend

Per regeling geven wij in de volgende tabel aan of, en zo ja welke financiële fouten of onzekerheden zijn geconstateerd.

Code	SiSa-regeling	Fout of onzekerheid	Financiële omvang	Toelichting
A13	Specifieke uitkering naleving controle CTB 2022	-	-	N.v.t.
A16	Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne	-	-	N.v.t.
B2	Regeling specifieke uitkering gemeentelijke hulp aan gedupeerden kinderopvangtoeslagproblematiek 2021	-	-	N.v.t.
C9	Specifieke uitkering woningbouwimpuls (tranche 2 en 3)	-	-	N.v.t.
C209	Meerjarige regeling specifieke uitkeringen voor huisvesting aandachtsgroepen (RHA 2022) (4 beschikkingen)	-	-	N.v.t.
C30	Specifieke uitkeringen proeftuinen aardgasvrije wijken 2e ronde	-	-	N.v.t.
C31	Regeling vaststelling regels verstrekken eenmalige specifieke uitkering aan gemeenten huisvesting kwetsbare doelgroepen	-	-	N.v.t.
C32	Specifieke uitkering ventilatie in scholen (6 beschikkingen)	-	-	N.v.t.
C43	Regeling Reductie Energiegebruik Woningen	-	-	N.v.t.
C55	Aanpak energie armoede	-	-	N.v.t.
C56	Regeling huisvesting aandachtsgroepen (5 beschikkingen)	-	-	N.v.t.
C62	Regeling specifieke uitkering kwijtschelding gemeentelijke belastingen	-	-	N.v.t.
Subtotaal		-	-	N.v.t.

Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2022

Code	SiSa-regeling	Fout of onzekerheid	Financiële omvang	Toelichting
C64	Tijdelijke capaciteit of externe expertise 14 grootschalige woningbouwgebieden	-	-	N.v.t.
C75B	Regiodeals 3e tranche (SiSa tussen medeoverheden/provincie Overijssel) (9 beschikkingen)	-	-	N.v.t.
C85	Stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen	-	-	N.v.t.
D1	Regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten	-	-	N.v.t.
D8	Specifieke uitkering Onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022 (OAB)	-	-	N.v.t.
D10	Besluit Specifieke uitkering educatie	-	-	N.v.t.
D11	Verlening extra financiële middelen specifieke uitkering RMC-functie	-	-	N.v.t.
D12	Regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten 2020–2024	-	-	N.v.t.
D12A	Regionale maatregelen voortijdig schoolverlaten 2020–2024	-	-	N.v.t.
D14	Middelen inhalen COVID-19 gerelateerde onderwijsvertragingen	-	-	N.v.t.
D19	Specifieke uitkering tijdelijke onderwijshuisvesting ontheemden	-	-	N.v.t.
D21	Specifieke uitkering impuls jongerencultuur	-	-	N.v.t.
E10B	Regeling specifieke uitkering snelfietsroutes (SiSa tussen medeoverheden)	-	-	N.v.t.
E13	Incidentele specifieke uitkering Slimme Laadpleinen	-	-	N.v.t.
E20	Regeling stimulering verkeersmaatregelen 2020-2021	-	-	N.v.t.
E21	Regeling specifieke uitkering Circulaire Ambachtscentra	-	-	N.v.t.
E27B	Brede doeluitkering verkeer en vervoer (SiSa tussen medeoverheden)	-	-	N.v.t.
E38	Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2022-2023	-	-	N.v.t.
Subtotaal		-	-	N.v.t.

Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2022

Code	SiSa-regeling	Fout of onzekerheid	Financiële omvang	Toelichting
E58	Specifieke uitkering Onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022 (OAB)	-	-	N.v.t.
E83	Tijdelijke regeling specifieke uitkering bodem 2022 (2 beschikkingen)	-	-	N.v.t.
E84	Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2022-2023	-	-	N.v.t.
F1	Regeling aankoop woningen onder een hoogspanningsverbinding	-	-	N.v.t.
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet_gemeentedeel 2022	-	-	N.v.t.
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (uitsluitend kapitaalverstrekking)_gemeentedeel 2022	-	-	N.v.t.
G4	Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers en de Tijdelijke regeling overbruggingsregeling (Tozo) _gemeentedeel 2022	-	-	N.v.t.
G10	Wet inburgering 2021_ gemeentedeel 2022	-	-	N.v.t.
G12	Kwijtschelden publieke schulden SZW-domein hersteloperatie kinderopvangtoeslagaffaire	-	-	N.v.t.
G13	Regeling specifieke uitkering onderwijsroute	-	-	N.v.t.
H4	Specifieke uitkering stimulering sport	-	-	N.v.t.
H7	Specifieke uitkering Geweld hoort nergens thuis	-	-	N.v.t.
H8	Specifieke uitkering voor lokale sportakkoorden en leefstijlinterventies 2022	-	-	N.v.t.
H12	Specifieke uitkering lokale preventieakkoorden en preventieaanpakken 2022	-	-	N.v.t.
H22	Specifieke uitkering regionaal projectleider aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2022	-	-	N.v.t.
H24	Regeling specifieke uitkering bovenregionale functies aanpak huiselijk geweld en geweld in afhankelijkheidsrelaties 2022	-	-	N.v.t.
H25	Specifieke uitkering zwembaden en ijsbanen COVID-19	-	-	N.v.t.
Totaal		-	-	N.v.t.

Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging

Wij zijn onafhankelijk van de gemeente Zwolle

Bevestiging onafhankelijkheid

De voorschriften in het kader van onafhankelijkheid zijn binnen de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (de NBA) opgenomen in de “Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO)” en vormen een belangrijk onderdeel van het ‘normenkader’ waaraan een accountant moet voldoen. De naleving van de ViO is binnen de organisatie van Deloitte ingebed.

Wij bevestigen dat onze onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeente Zwolle in overeenstemming met de Nederlandse wettelijke en beroepsvoorschriften voldoende is gewaarborgd. Wij zijn van mening dat onze objectiviteit gedurende het afgelopen jaar niet is aangetast.

Stelsel van waarborgen om onze onafhankelijke positie te waarborgen

Deloitte beschikt over een stelsel van maatregelen om haar onafhankelijke positie bij controlecliënten te waarborgen. Dit stelsel van maatregelen is een integraal onderdeel van de bestuurlijke organisatie en van het voor de gehele organisatie van toepassing zijnde stelsel van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen.

Bijgaande niet-limitatieve opsomming geeft u een indruk van de maatregelen die bijdragen aan het waarborgen van onze onafhankelijke positie:

- Schriftelijke onafhankelijkheidsbepalingen waarin alle bestaande onafhankelijkheidsvereisten en de risico’s ten aanzien van de bedreiging van de onafhankelijkheid en de daaraan gerelateerde waarborgen zijn verwerkt.
- Procedures voor tijdige bekendmaking van de voorschriften en de daarin aangebrachte wijzigingen aan alle gevolmachtigden en werknemers bij Deloitte.
- Procedures voor de organisatie van periodieke trainingen inzake de toepassing van de onafhankelijkheidsvoorschriften.
- Procedures die erop gericht zijn dat onze gevolmachtigden en werknemers in specifieke casussen en omstandigheden de onafhanke-lijkheidsvoorschriften naleven.
- De benoeming van professionals op seniorniveau die verantwoordelijk zijn voor het continu actualiseren van de procedures en voorschriften, de tijdige bekendmaking ervan en het adequaat functioneren van het gehele stelsel van waarborgen.
- Procedures voor een schriftelijke rapportage per controlecliënt waarin is vastgelegd of sprake is van omstandigheden die de onafhankelijkheid van de accountant die de controleopdracht uitvoert bedreigen, op welke wijze met potentiële bedreigingen is omgegaan en, indien er bedreigingen zijn gesignaleerd, welke maatregelen dan zijn genomen om deze bedreigingen voor de onafhankelijkheid weg te nemen. De vastlegging van deze beoordeling, inclusief een gemotiveerde conclusie (de zogenoemde ‘onafhankelijkheidsevaluatie’), wordt in het dossier opgenomen.
- Procedures die vereisen dat een daartoe geëigende afdeling binnen Deloitte wordt geconsulteerd, als sprake is van een mogelijke aantasting van de onafhankelijkheid in relatie tot een specifieke cliënt. Indien de bestuursstructuur van de controlecliënt voorziet in een gemeenteraad, raadscommissie of auditcommissie, overwegen wij ook een van deze instanties te raadplegen.
- Procedures voor het interne toezicht in relatie tot de toetsing en bewaking van de naleving van de onafhankelijkheidsvoorschriften.

De opzet en werking van ons stelsel van maatregelen wordt periodiek door de externe toezichthouder getoetst.

Interne roulatie

Een te grote mate van vertrouwdheid of vertrouwen kan een bedreiging vormen voor de onafhankelijkheid van de accountant wanneer bepaalde leden van het controleteam geregeld en voor lange tijd aan de wettelijke controle van een controlecliënt meewerken.

Wij beoordelen de bedreiging voor de onafhankelijkheid die kan voortvloeien uit de langdurige betrokkenheid van andere leden van het controleteam bij de controleopdracht. Waar nodig nemen wij maatregelen om deze bedreiging weg te nemen.

Onze beoordeling heeft geen aanleiding gegeven om het komend boekjaar teamleden bij de gemeente Zwolle te rouleren.

Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging

Wij zijn onafhankelijk van de gemeente Zwolle

Persoonlijke, zakelijke of financiële relaties met de gemeente Zwolle

Wij hebben een evaluatie gemaakt van persoonlijke, zakelijke en financiële relaties tussen Deloitte, haar gevolmachtigden en haar medewerkers en de medewerkers van de gemeente Zwolle die van invloed kunnen zijn op onze onafhankelijkheid. Bij deze evaluatie zijn ons geen zaken gebleken die aan u gerapporteerd dienen te worden.

Geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid

De Nederlandse onafhankelijkheidsregels vereisen dat de eindverantwoordelijke accountant de met governance belaste organen informeert over geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid die Deloitte, een bestuurder of interne toezichthouder van Deloitte of een lid van het controleteam heeft ontvangen van of verstrekt aan de gemeente Zwolle of een bij de gemeente betrokken persoon. Hierbij is een drempel van € 100 opgenomen in de regels.

Wij hebben geen geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid met een (geschatte) waarde van meer dan € 100 ontvangen of verstrekt, en zijn daarom van mening dat er geen sprake is van een bedreiging voor de onafhankelijke uitvoering van de controleopdracht.

Deloitte.

Onder Deloitte wordt verstaan één of meer van Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), haar wereldwijde netwerk van member firms en aan hen verbonden entiteiten (tezamen, de “Deloitte organisatie”). DTTL (hierna ook te noemen “Deloitte Global”) haar wereldwijde netwerk van member firms en aan hen verbonden entiteiten zijn juridisch gescheiden en onafhankelijke entiteiten, die elkaar niet kunnen verplichtingen of binden ten aanzien van derden. DTTL en iedere DTTL member firm en aan hen verbonden entiteit is 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-, belasting- en juridische diensten, consulting, financial advisory, and risk advisory diensten 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 zijn meer dan 175-jarige geschiedenis, omvat het bereik van Deloitte meer dan 150 landen en gebieden. Ontdek hoe de meer dan 345.000 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.

© 2023. Neem voor informatie contact op met Deloitte Nederland.