



Accountantsverslag 2023

Gemeente Zwolle, 11 juni 2024





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

Onderwerp
Accountantsverslag 2023

Datum
11 juni 2024

Ons kenmerk
GEM00898-01

Behandeld door
drs. J.J. Zuidema RA
JJZuidema@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 2023 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 2023 van de gemeente Zwolle.

De jaarrekening 2023 is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwolle. Bij deze jaarrekening zijn wij voornemens op 11 juni 2024 een goedkeurende controleverklaring voor het getrouwe beeld te verstrekken.

Onze controle is uitgevoerd in overeenstemming met onze opdrachtbevestiging gedateerd d.d. 13 november 2023 en met ons auditplan, dat op 17 september 2023 is besproken in uw auditcommissie.

Wij hebben het concept van dit accountantsverslag op 15 mei 2024 besproken met de directeur financiën en de adviseur concern control, en op 24 mei 2024 met de portefeuillehouder en directeur financiën. Graag lichten wij ons verslag ook toe aan de leden van de auditcommissie tijdens de vergadering op 18 juni 2024.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.

drs. J.J. Zuidema RA

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

Tel: 088 288 2888
Fax: 088 288 9839
www.deloitte.nl

Inhoudsopgave

	<u>Kernboodschappen jaarrekeningcontrole</u>	4
	• <u>Kernboodschap jaarrekeningcontrole</u>	5
	• <u>Kernpunten accountantsverslag</u>	6
	<u>Bestuurlijke samenvatting</u>	6
	• <u>Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen</u>	7
	<u>Bevindingen jaarrekening</u>	12
	• <u>De financiële positie van uw gemeente</u>	13
	• <u>Belangrijkste bevindingen uit onze controle</u>	19
	<u>Interne beheersing</u>	27
	• <u>Belangrijkste bevindingen voor de interne beheersing</u>	28
	<u>Bijlagen</u>	30
	• <u>Bijlage A1 - Niet-gecorrigeerde controleverschillen</u>	31
	• <u>Bijlage A2 - Onzekerheden in de controle</u>	32
	• <u>Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2023</u>	33
	• <u>Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging</u>	36

Kernboodschappen jaarrekeningcontrole





Kernboodschap jaarrekeningcontrole

De basis voor onze controle is het auditplan 2023 dat met de auditcommissie is besproken. In dit accountantsverslag geven wij u inzicht in de belangrijkste bevindingen bij de jaarrekening en de (ontwikkeling van de) interne beheersing van de gemeente Zwolle. Wij hebben tijdens onze jaarrekeningcontrole de rekeningsaldi en transactiestromen samenhangend met de balans en het overzicht van baten en lasten gecontroleerd. In deze kernboodschap koppelen wij ons overstijgende beeld terug van deze controle en geven wij beknopt een managementsamenvatting voor de gemeente Zwolle. In het hoofdstuk 'Bevindingen jaarrekeningcontrole 2023' hebben wij onze bevindingen meer in detail toegelicht, evenals onze adviezen voor de verdere doorontwikkeling van de organisatie gedurende 2024.

Onderwerp

Boodschap

Overall beeld jaarrekeningcontrole 2023:

*Soepel
jaarrekeningproces
met voortgang op
kwaliteit
balansdossier.*

Wij hebben de jaarrekeningcontrole 2023 van de gemeente Zwolle uitgevoerd met een goedkeurende controleverklaring als uitkomst. In nauwe samenwerking met het interne auditteam hebben wij een gestroomlijnde en efficiënte uitvoering kunnen geven aan de jaarrekeningcontrole. Hierbij merken wij op dat de interne audit op diverse onderdelen is verbeterd, dit als direct resultaat van de toegewijde inspanning van alle betrokken afdelingen en de commitment aan de planning.

Wij signaleren, net als vorig jaar, een spanningsveld tussen het realiseren van uw ambities en de capaciteit van de gemeente Zwolle op thema's als bereikbaarheid, mobiliteit, investeringen en grondexploitatie. U kunt nog stappen zetten wat betreft het beter met de realisatiekracht 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 hogere positieve resultaten behaalt dan begroot. Specifiek zien wij dit terug in de investeringsrealisatie (lager dan begroot) en in de omvangrijke toekomstige projecten (zoals de ontwikkeling van de Spoorzone, Stadshart, Mobiliteitssysteem stedelijk netwerk en de Zwartewaterallee) die veel capaciteit vragen van de ambtelijke organisatie. De strategische investeringsagenda (SIA) is, tezamen met de doelstellingen die reeds in de restantkredieten zijn opgenomen, een belangrijk instrument in het inzichtelijk maken van de ambities en benodigde capaciteit om vervolgens de noodzakelijke keuzes te maken door het college en de gemeenteraad. De macro-economische krapte op de arbeidsmarkt worden hiermee niet opgelost maar bovenstaande geeft wel aan dat de gemeente Zwolle structurele politieke keuzes aan het maken is om de doelstellingen te realiseren.

Binnen het zorgdomein (WMO en Jeugd) is een landelijke ontwikkeling zichtbaar waarbij de lasten de afgelopen jaren fors zijn toegenomen. Waar dit in eerste instantie hoofdzakelijk kwam door een toenemende zorgvraag zien we in 2023 dat er met name sprake is van een toenemende zorgzwaarte met betrekking tot de jeugdzorg. Dit betekent dat cliënten vaak een zwaardere en daarmee duurdere vorm van zorg behoeven. De gemeente Zwolle wordt hierdoor geconfronteerd met een toenemende zorgvraag, welke aanzienlijke financiële consequenties heeft. Terwijl de zorgkosten stijgen, moet de gemeente tegelijkertijd nauwlettend de budgetten beheren en strategisch alloceren om aan deze groeiende behoefte te voldoen. Verder is een toenemende schaarste in beschikbaarheid van zorgpersoneel zichtbaar. Dit leidt er toe dat de toenemende zorgvraag steeds vaker niet meer in balans is met het zorgaanbod. Zowel in de WMO als Jeugdzorg is deze ontwikkeling zichtbaar. In toenemende mate zal daardoor niet de zorgvraag bepalend zijn in de omvang van de zorguitgaven maar ook het aanbod. Dit is een breed maatschappelijk probleem waarbij het voor gemeenten slechts beperkt mogelijk is hierin keuzes te maken.



Bestuurlijke samenvatting

Bestuurlijk relevante bevindingen
en aanbevelingen jaarrekeningcontrole





Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Getrouwheid

- Wij zijn voornemens een goedkeurende controleverklaring te verstrekken voor het getrouwe beeld van de jaarrekening.
- De gehanteerde materialiteit voor fouten en onzekerheden bedraagt € 9,0 miljoen respectievelijk € 27 miljoen.
- Wij hebben tijdens onze controle van de WNT geen niet-gecorrigeerde feitelijke afwijkingen geïdentificeerd die de materialiteitsgrens conform het controleprotocol WNT te boven gaan.

Rechtmatigheid

- Het college van B&W heeft in haar rechtmatigheidsverantwoording in overeenstemming met de financiële verordening van Zwolle enkel acceptabele begrotingsonrechtmatigheden geconstateerd. Er zijn verder geen fouten en geen onduidelijkheden gerapporteerd groter dan de verantwoordingsgrens.
- In de paragraaf bedrijfsvoering is een toelichting gegeven bij de rechtmatigheidsverantwoording, er zijn geen niet-acceptabele onrechtmatigheden aanwezig die toegelicht moeten worden door het college in de paragraaf bedrijfsvoering.
- De gehanteerde verantwoordings- en rapportagegrens bedraagt € 9 miljoen respectievelijk € 0,45 miljoen.
- Wij hebben de conclusies van het college in ons getrouwheidsoordeel betrokken waaruit geen materiële tekortkomingen zijn gebleken.
- Wij hebben geen fouten en/of onzekerheden geconstateerd ten aanzien van de SiSa-bijlage die als bijlage bij de jaarstukken is opgenomen. In [Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2023](#) is de voorgescreven tabel met fouten en onzekerheden opgenomen.

Welke verbeteringen zien wij?

Wij zien dat uw gemeente de volgende verbeteringen heeft gerealiseerd:

- De interne controle op de naleving van de EU-aanbestedingsrichtlijnen is in lijn met de SDO-notitie uitgevoerd en tijdig afgerond. Naleving van deze richtlijnen is geborgd.
- Uw gemeente heeft de basis op orde. In 2023 zijn verdere stappen gezet in de doorontwikkeling van de interne beheersing. Zo is sprake van passende functiescheidingen, gedefinieerde taken en bevoegdheden, en van een gedegen primaire registratie. Met de aanstelling van een concerncontroller is ook invulling gegeven aan het versterken van de tweede lijn control, vanuit hier moeten de taken en verantwoordelijkheden nog verder verduidelijkt worden. Uw financiële beheersing waarborgt een betrouwbare financiële verslaglegging.
- De verantwoording over en interne controle van de SiSa-bijlage is van een voldoende kwaliteitsniveau. Ondanks een verdere toename (van 47 in 2022 naar 52 in 2023) van het aantal regelingen is het controleproces soepel verlopen.
- De gemeente Zwolle besteedt op een goede manier aandacht aan de thema's fraude en integriteit, en treedt daarover tijdig met ons in contact.
- De interne controle werkzaamheden die de gemeente uitvoert hebben geleid tot een gedegen onderbouwing voor het afgeven van de rechtmatigheidsverklaring bij de jaarstukken.

Opstel- en controleproces

- In september en oktober 2023 hebben wij met de ambtelijke organisatie het opstel- en controleproces van de jaarrekening 2023 geëvalueerd. Naar aanleiding hiervan zijn waar nodig aanscherpingen doorgevoerd in het interne 'draaiboek' voor het opstelproces en de werk- en planningsafspraken voor de jaarrekeningcontrole. Met deze aanpassingen is het proces geoptimaliseerd en is de jaarrekeningcontrole binnen de afgesproken planning afgerond. Medio 2024 evalueren wij wederom het proces om te bepalen op welke terreinen/aspecten verdere verbeteringen mogelijk zijn.





Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Financiële positie

- De financiële positie ultimo 2023 is verbeterd ten opzichte van 2022.
- De beschikbare weerstandscapaciteit ultimo 2023 bedraagt € 77 miljoen (2022: € 65,7 miljoen). Deze weerstandscapaciteit is hoger dan de door de gemeente Zwolle onderkende en aanwezige risico's van € 61,8 miljoen (2022: € 49,9 miljoen).
- Uw jaarrekening toont wat betreft de baten en lasten een verschil tussen de begroting en realisatie, en kent een relatief hoog voordelig rekeningresultaat 2023 ad € 41,6 miljoen (2022: voordelig € 58,1 miljoen). Door de gemeenteraad is besloten om per saldo € 31,3 miljoen te doteren aan de reserves. Hierdoor bedraagt het gerealiseerde resultaat over 2023 €10,3 miljoen positief (2022: € 15,4 miljoen positief). Over 2023 was een saldo van baten en lasten begroot (na wijziging) van € 11,9 miljoen negatief met een gerealiseerd resultaat na reservemutaties van nihil.

Realiteitsgehalte begroting

- Uit het overzicht van baten en lasten over 2023 blijken afwijkingen c.q. volumeverschillen in zowel de lasten, baten als saldi. Deze afwijkingen in combinatie met de absolute omvang en de oorzaken van het voordelig resultaat laten zien dat de begroting meer in lijn ligt met de realisatie dan in voorgaande jaren. Wel geeft dit positieve resultaat samen met het niet (volledig) uitvoeren van alle geplande investeringen aan dat niet alle ambities voor 2023 gerealiseerd zijn.

Kwaliteit verslaggeving

- In het coalitieakkoord zijn door de raad doelen gesteld voor het begrotingsjaar. Deze doelen zijn opgesteld aan de hand van de thema's Groeiend, Duurzaam, Inclusief, Levendig en Circulair Zwolle. Deze thema's zijn in de begroting vertaald in 10 programma's met hieronder verschillende doelen. Door middel van de jaarrekening wordt door het college verantwoording afgelegd op basis van de doelen. De wijze waarop de raad inzicht verkrijgt in de vertaling naar de verschillende programma's en de methode om de inhoudelijke voortgang van de doelstellingen uit het coalitieakkoord te bewaken zijn op dit moment nog beperkt in de beraps en de jaarrekening aanwezig. Er is recent een onderzoek uitgevoerd door onderzoeksbureau Cebeon waarbij per programma uit de begroting de onder-uitputting, uitschieters en benchmark met andere gemeenten inzichtelijk is gemaakt en wat als input gebruikt zal worden voor het programmeren en prioriteren in de Perspectiefnota 2025 en begroting 2026. Hiermee kan de gemeenteraad in de toekomst steeds beter sturen op het meerjarig beleid in de perspectiefnota. De jaarbegroting is vervolgens een vertaling dit meerjarige beleid naar het komende jaar.

Rechtmatigheids-verantwoording

- Bij de jaarstukken 2023 zal het college door middel van de rechtmatigheidsverantwoording voor de eerste keer verantwoording afleggen over de rechtmatige besteding van de lasten aan de gemeenteraad. Door de gemeente Zwolle is een risicoanalyse uitgevoerd en is een controleplan opgesteld. In 2023 zijn controles uitgevoerd en vastgelegd in interne controledossiers. Deze vastleggingen vinden gestructureerd plaats. Over de uitkomsten van de controles wordt tweemaal per jaar gerapporteerd via de internal audit rapportages (gemeentebrede rapportage) en deze uitkomsten vormen de basis voor het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. In de jaarstukken 2023 is door het college een goedkeurende rechtmatigheidsverklaring opgenomen.

Interne beheersing

- Op basis van de interim-controle 2023 hebben wij geen significante tekortkomingen geïdentificeerd in de interne beheersingsmaatregelen voor de financiële verslaggeving. Onze belangrijkste bevindingen zijn met u (gemeenteraad) gedeeld door middel van de boardletter 2023, en zijn besproken in de auditcommissie. In het voorliggende accountantsverslag vindt u onze bevindingen naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole.
- Memoriaalboekingen zijn (correctie)boekingen die niet via de reguliere boekingsgang plaatsvinden. Deze boekingen zijn hierdoor in opzet meer risicovol en daarom besteden wij bij onze controle extra aandacht aan deze boekingen. Hieruit zijn geen onjuistheden, onrechtmatigheden of anderszins bijzonderheden gebleken.

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 2023 versus de schattingen in de jaarrekening 2022 geanalyseerd ('backtesting'). Wij zijn van mening dat de waardering van de grondexploitatie juist is en consistent is met voorgaand jaar.
- In 2023 is sprake van meer (grond)opbrengsten dan dat aan kosten zijn gemaakt. In totaal is circa € 21,4 miljoen aan kosten gemaakt, terwijl voor circa € 25,3 miljoen aan opbrengsten zijn gerealiseerd. Ook is sprake van € 18,8 miljoen aan winstneming in 2023, deze winstneming heeft voor € 12,7 miljoen betrekking op Hessenpoort gezien deze in de verkoopfase van het project zit (BBV-technisch). Wij zijn van mening dat de waardering van de grondexploitatie op basis van de hiervoor beschreven werkzaamheden een getrouw beeld weergegeven.





Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Sociaal domein

- In 2023 is de controle soepel verlopen. De verantwoorde bestedingen vanuit de zorgaanbieders zijn getrouw verantwoord en op een rechtmatige wijze tot stand gekomen.
- Binnen het zorgdomein (WMO en Jeugd) is een landelijke ontwikkeling zichtbaar waarbij de lasten de afgelopen jaren fors zijn toegenomen. Waar dit in eerste instantie hoofdzakelijk kwam door een toenemende zorgvraag zien we in 2023 dat er met name sprake is van een toenemende zorgzwaarte met betrekking tot de jeugdzorg. Dit betekent dat cliënten vaak een zwaardere en daarmee duurdere vorm van zorg behoeven. Deze ontwikkeling is ook zichtbaar voor de gemeente Zwolle en dit heeft financiële consequenties vanuit het Integraal Zorgakkoord (IZA) en vanuit het onderzoeksrapport dat de AEF heeft geschreven voor de gemeente Zwolle. Wij observeren vanuit onze controle en diverse gesprekken dat Zwolle de landelijke problematiek en ontwikkeling herkent en daar waar nodig én mogelijk diverse acties uitzet om de kosten voor het sociaal domein inzichtelijk te hebben en bij te sturen.
- Daarnaast is een toenemende schaarste in beschikbaarheid van zorgpersoneel zichtbaar. Dit leidt er toe dat de toenemende zorgvraag en het zorgaanbod niet meer in balans zijn. Zowel in de WMO als Jeugdzorg is deze ontwikkeling zichtbaar. In toenemende mate zal daardoor niet de zorgvraag bepalend zijn in de omvang van de zorguitgaven maar ook het aanbod. Dit is een breed maatschappelijk probleem waarbij het voor gemeenten slechts beperkt mogelijk is hierin keuzes te maken.
- Complicerende factor bij het inschatten van de ontwikkeling van zorgkosten in de komende jaren is de verwachte ontwikkeling van de tarieven van zorgaanbieders. De gemeente Zwolle heeft hier overigens geen invloed op. Zorgaanbieders hebben op dit moment te maken met sterk oplopende kosten als gevolg van loonstijgingen, inzet ZZP'ers en oplopende huisvestingslasten. Dit leidt ertoe dat financiële posities van zorginstellingen in toenemende mate onder druk komen te staan wat naar verwachting een prijsopdrijvend effect heeft op de tarieven. Daarnaast zijn er landelijk jeugdzorgaanbieders die niet meer aan de financiële verplichtingen kunnen voldoen waarbij aan gemeenten op basis van het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' een (verplichte) bijdrage aan deze instellingen wordt opgelegd. Ondanks dit risico zijn er binnen de gemeente Zwolle momenteel geen zorgaanbieder bekend die een beroep hebben gedaan op dit convenant.

Beheersing, data-analyse en prognose sociaal domein

- In de komende jaren volgen de ontwikkelingen op het gebied van big-data en Artificial Intelligence (AI) elkaar snel op. Binnen het sociaal domein is veel data beschikbaar waarmee de gemeente door middel van het analyseren van deze data beter kan sturen en waardoor betrouwbaarder prognoses opgesteld kunnen worden. Door de gemeente worden de Sociale Wijkteams ondersteund bij het analyseren van de ontwikkelingen binnen de zorg. Monitoring van de zorgkosten vindt plaats aan de hand van dashboards waarin de details van de geleverde zorg zijn opgenomen. Door data beter in te gaan zitten zou Zwolle meer gericht kunnen gaan sturen en kunnen er concrete acties uitgezet worden op de onderdelen waar dit noodzakelijk is.
- De inzet van verschillende soorten data als sturingsinformatie vragen ook om beheersen van de kwaliteit van de data zodat besluitvorming plaats kan vinden op basis van juiste en betrouwbare informatie. Hiervoor is het van belang dat de betrouwbaarheid van de IT-systemen in de komende periode verbeterd wordt. De gemeente is momenteel bezig met de opbouw van een centraal datawarehouse zodat steeds meer data beschikbaar komt en er steeds gericht gebruik van gemaakt kan worden. Dit is een continu proces dat de komende jaren verder vorm zal krijgen.

IT-omgeving

- 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. Als gevolg van onverwachte personele wisselingen is er onvoldoende opvolging gegeven aan de aanbevelingen op dit gebied. Voor de jaarrekeningcontrole 2023 hebben wij dan ook meer gegevensgericht werk moeten verrichten, waaronder het uitvoeren van specifieke werkzaamheden om de betrouwbaarheid van data en lijstwerk vast te stellen. Wij adviseren u inzichtelijk te maken waar de uitdagingen op gebied van de algemene IT-beheersmaatregelen én op gebied van cyber security liggen en op basis hiervan prioriteiten te stellen om de beheersing van de IT-omgeving te verbeteren.
- In december 2023 heeft de livegang plaatsgevonden naar een nieuwe financiële applicatie voor WMO en Jeugdzorg: MO-platformen. Wij hebben voldoende inzicht verkregen in de beheersing rondom deze applicatie en de juistheid en volledigheid van de gemigreerde data in deze applicatie.

Overig

- Zie bijlage A bij dit accountantsverslag waaruit blijkt welke (niet)-gecorrigeerde bevindingen, onzekerheden en tekortkomingen in de toelichtingen wij hebben geconstateerd.
- In bijlage C is onze volledige onafhankelijkheidsbevestiging te vinden.





Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Frauderisicoanalyse

- In de beleidsnota “Fraudebeleid gemeente Zwolle staat het proces rondom bewustwording binnen uw gemeente en de totstandkoming van de gemeentebrede frauderisicoanalyse toegelicht. Binnen de gemeente Zwolle is de frauderisicoanalyse een onderdeel van de gemeentebrede risicoanalyse. Door het uitvoeren van deze analyse zijn de kwetsbaarheden in de organisatie geïnventariseerd voor de betrokken werkprocessen en er zijn adviezen geschreven over hoe deze kwetsbaarheden (verder) kunnen worden verkleind. Door de veranderde omstandigheden binnen en buiten de organisatie is het van belang dat de frauderisico-analyse periodiek geactualiseerd wordt en besproken wordt met de auditcommissie (naast de directie en het college).
- Tevens hebben wij als onderdeel van onze werkzaamheden voor de jaarrekeningcontrole vastgesteld dat binnen uw organisatie op een adequate wijze opvolging wordt gegeven aan integriteitsmeldingen.
- Tijdens onze controle over 2023 zijn door ons geen fraudegevallen geconstateerd en is er geen sprake van signalen en/of vermoedens van fraude.

Strategische investeringen in relatie tot uitvoeringskracht

Voor de investeringen in de bereikbaarheid van de stad, de mobiliteitsopgave, huisvesting en gebieds- en grondexploitaties kan de gemeente nog stappen zetten om de realisatiekracht in balans brengen met uw ambities. Binnen de gemeente Zwolle signaleren wij een spanningsveld tussen het realiseren van de ambities van de raad en de (beschikbare) capaciteit van de gemeente. Door het meenemen in de besluitvorming van de limieten die aan de uitvoeringskracht van de organisatie zitten kan de gemeente bepalen welke projecten prioriteit hebben, welke projecten intern of extern uitgevoerd worden en welke projecten uitgesteld of afgesteld moeten worden omdat het (op dat moment) aan uitvoeringskracht ontbreekt. Wanneer toch besloten wordt de ambities uit te voeren kan het noodzakelijk zijn om uw organisatie te versterken maar is het ook van belang keuzes te maken hoe de beschikbare capaciteit ingezet wordt om de ambities te realiseren. Uw gemeente is met het programma ‘Van Inzicht naar Focus’ de doelen en projecten aan het doorlichten om te bepalen of de goede dingen gedaan worden met de beschikbare capaciteit. Vanuit dit programma en het onderzoek van de externe partij Cebeon zal het college en de gemeenteraad beter in staat zijn prioriteiten te stellen in de begroting 2026 en het realiseren van de ambities.

Hoewel de nodige maatregelen getroffen worden om dit beter in de grip te houden blijft dit met de drukte op de arbeidsmarkt een uitdaging. Bij onze controle van de jaarrekening 2023 hebben wij geconstateerd dat van de beschikbaar gestelde restantkredieten € 96 miljoen (40% t.o.v. 31-12-2022) is uitgevoerd. Hoewel de realisatie stijgt zien wij dat de toevoegingen nog harder stijgen, waardoor het saldo restantkredieten verder oploopt. Wij adviseren u te onderzoeken of de stijgende tendens van de kredieten duidt op een vertraging in de oorspronkelijke planning of het daadwerkelijk niet realiseren van de ambities.

Op basis van de jaarstukken van de afgelopen vier jaar zien wij dat u jaarlijks positievere resultaten behaalt dan begroot. Eén van de oorzaken hiervoor is het feit dat de restantkredieten niet volledig benut worden. Wanneer wij op basis van de huidige besluitvorming doorkijken naar de toekomstige projecten (zoals de ontwikkeling van de Spoorzone, Stadshart, Mobiliteitssysteem stedelijk netwerk en de Zwartewaterallee) dan zien wij projecten die veel capaciteit van het ambtelijk apparaat vragen. Voor de gehele gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) geldt dat het belangrijk is om keuzes te durven maken. Met andere woorden: stel prioriteiten, parkeer onderwerpen, breng volgorde aan bij de onderwerpen. Ook dit helpt om de (stapeling aan) opgaven dichterbij de realistische uitvoeringskracht te brengen. Voor het maken van keuzes geven wij vooral het college en de ambtelijke organisatie de volgende benaderingen ter overweging:

- Benader de opgaven vanuit de capaciteit van de organisatie; stuur primair op capaciteit.
- Neem in het prioriteren van projecten de aanwezigheid van externe financiering in acht om ervoor te zorgen dat aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan;
- Zet voornamelijk in op actie en uitvoering; maak uitvoering belangrijk naast de beleidsinhoudelijke werkzaamheden.
- Zet in op (nog meer) innovatie, zoals verdere digitalisering van processen.
- Structureer en borg de kennis in/van processen, zodat de organisatie bij onder andere de overdracht van werkzaamheden tussen medewerkers minder kwetsbaar is ook efficiencywinst realiseert.
- Versterk de integraliteit door bij bijvoorbeeld de investeringsopgaven ook de benodigde capaciteit van en samenwerking met andere organisatieonderdelen en overheadtaken te betrekken (investerings betekent bijvoorbeeld iets voor de gehele keten, zoals vergunningen, inkoop en aanbesteding, controlling, juridische zaken).

Jaar	Toevoeging kredieten	Bestedingen	Restant 31/12
2020	56 miljoen	61 miljoen	141 miljoen
2021	99 miljoen	62 miljoen	174 miljoen
2022	141 miljoen	69 miljoen	242 miljoen
2023	206 miljoen	96 miljoen	352 miljoen





Bevindingen jaarrekening





De financiële positie van de 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 2023 bedraagt € 41,6 miljoen voordelig. Per saldo is tussentijds € 31,3 miljoen aan de reserves toegevoegd, zodat het uiteindelijk gerealiseerde resultaat over 2023 circa € 10,3 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 2023 circa 46,5% van het balanstotaal (ultimo 2022: 42,3% van het balanstotaal) en is ten opzichte van 2022 verder gestegen, wat de financiële positie van de gemeente versterkt. Deze toename wordt enerzijds veroorzaakt door de daling van de vaste schulden met circa € 40 miljoen en het hiervoor genoemde totaalsaldo van baten en lasten ad € 41,6 miljoen (toename eigen vermogen). Daartegenover staat een beperktere stijging van de overlopende passiva (ad € 20,7 miljoen) die voornamelijk te verklaren is door een stijging van de vooruit ontvangen bedragen van het Rijk (toename specifieke uitkeringen (SiSa)).

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)	2023	2022	2021	2020
Eigen vermogen per 1 januari	299.542	241.426	203.745	183.644
Herrubricering (zie toelichting in de jaarrekening)	-	-	-/- 2.355	-
Eigen vermogen per 1 januari	299.542	241.426	201.390	183.644
Tussentijdse resultaatbestemming	31.316	42.760	34.450	12.201
Gerealiseerd resultaat	10.274	15.357	5.586	7.900
Gerealiseerd totaal saldo baten en lasten	41.590	58.116	40.036	20.101
Eigen vermogen per 31 december	341.132	299.542	241.426	203.745

Exploitatieresultaat (x € 1.000)

Totale baten	748.073
Totale lasten	706.483
Gerealiseerd totaal saldo baten en lasten	41.590
Af: stortingen in reserves	-/- 195.060
Bij: onttrekkingen aan reserves	163.744
Saldo mutaties reserves	-/- 31.316
Gerealiseerd resultaat	10.274





De financiële positie van de gemeente

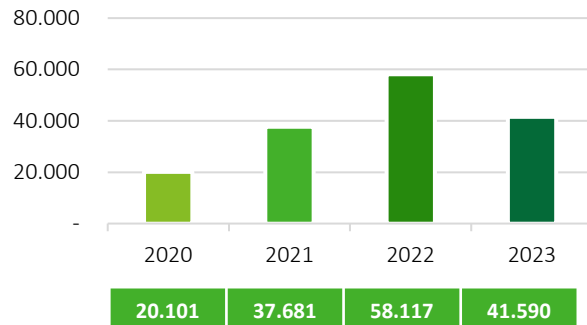
Het overzicht van baten en lasten over het boekjaar 2023 laat een voordelig gerealiseerd totaalsaldo van baten en lasten van € 41,6 miljoen zien. De jaarrekening 2023 sluit – na verwerking van de mutaties in reserves – met een voordelig gerealiseerd resultaat van circa € 10,3 miljoen.

Ten opzichte van de begroting is het jaar afgesloten met een positief saldo van € 63,6 miljoen, dat na verwerking van de mutaties in de reserve uitkomt op € 10,3 miljoen positief. Het positieve saldo ten opzichte voor begroting wordt voor een groot deel gerealiseerd door lagere lasten in Grondbeleid (€ 76,6 miljoen) doordat de opbrengsten lager zijn dan begroot (de winstname ad € 18,8 miljoen wordt BBV-technisch als last verwerkt) en Beschermd wonen (€ 21,6 miljoen) waar voordelen zijn behaald op het regionale budget.

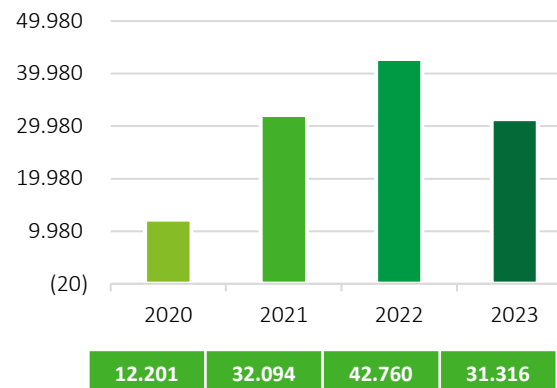
In de programmaverantwoording geeft het college per programma op hoofdlijnen een verklaring voor de gerealiseerde afwijkingen ten opzichte van de begroting na wijziging. In de paragraaf bedrijfsvoering heeft het college de rechtmatigheid van de begrotingsafwijkingen nader toegelicht. Verderop in dit accountantsverslag gaan wij hierop in.

In de rechtmatigheidsverantwoording heeft het college een overzicht opgenomen van overschrijdingen van de lasten op programmaniveau. Daarbij heeft het college onderscheid gemaakt tussen overschrijdingen die zij aanmerkt als acceptabel en niet acceptabel. In de paragraaf bedrijfsvoering geeft het college een nadere toelichting op de niet acceptabele begrotingsafwijkingen boven de vastgestelde rapportagegrens van € 0,9 miljoen.

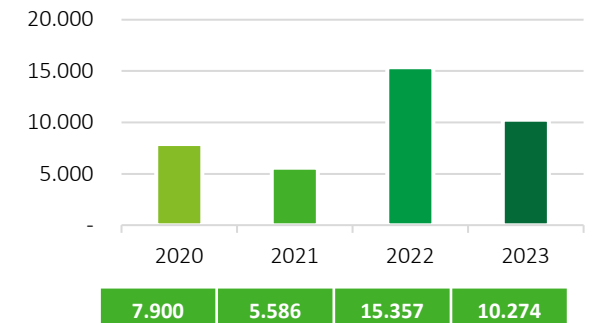
Gerealiseerd totaalsaldo baten en lasten
(x € 1 miljoen)



Mutaties in reserves
(x € 1.000)



Gerealiseerd resultaat
(x € 1 miljoen)





De financiële positie van de gemeente

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 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.

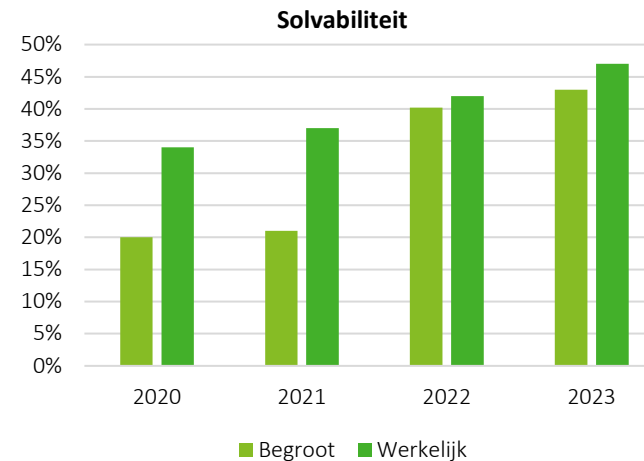
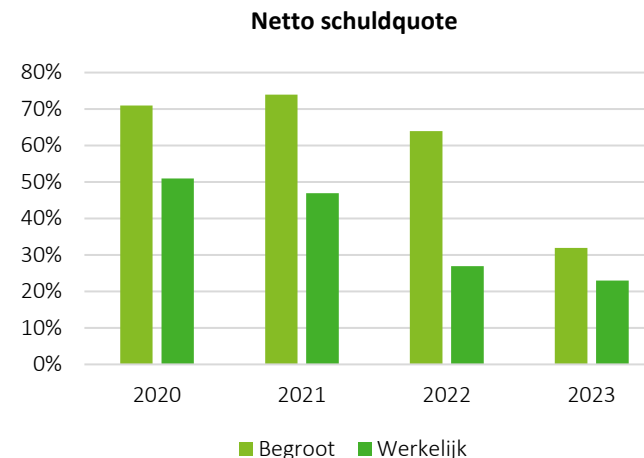
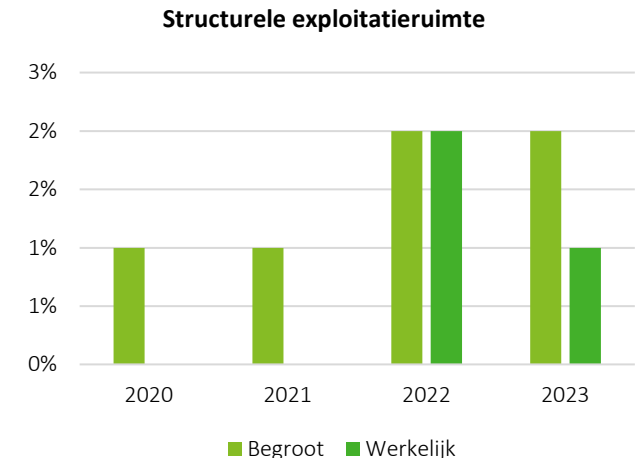
Netto schuldquote (signaalwaarde 100% (maximum))

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.

Kengetallen voor gemeente Zwolle (begroot en werkelijk over de periode 2020-2023)





De financiële positie van de gemeente

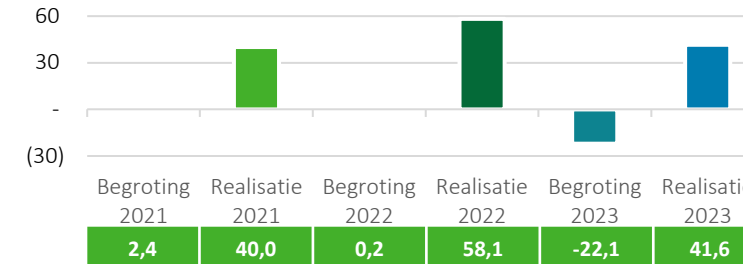
Voorspellende waarde van uw begroting

De jaarrekening 2023 sluit met een positief totaalsaldo van baten en lasten van € 41,6 miljoen. Na de mutaties in de reserves bedraagt het gerealiseerd resultaat € 10,3 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.

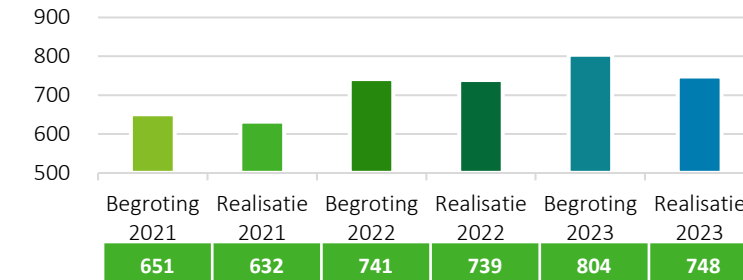
De gemeenteraad legt (uiteraard) de focus op het realiseren van de gestelde doelen. De realiteit hiervan is echter niet altijd in balans met de beschikbare capaciteit en mogelijkheden. Uit de vergelijking van de realisatie versus de begroting blijkt dat uw gemeente voor zowel de baten als de lasten jaarlijks hoger begroot dan dat u realiseert. Hiermee lijkt uw begroting meer gebaseerd op uw politiek-bestuurlijke ambities dan op wat uw gemeente daadwerkelijk met de beschikbare middelen en capaciteit kan realiseren. Zeker gezien de huidige druk op de markt zowel vanuit prijzen als de beschikbare arbeidscapaciteit.

Uw organisatie is zich bewust van deze problematiek. In de bestuurlijke samenvatting bij het onderwerp 'Strategische investeringen in relatie tot uitvoeringskracht' zijn wij hier uitgebreider op ingegaan. Wij blijven uw aandacht vragen voor maatregelen om de voorspellende waarde van de begroting van de baten en lasten en de uitvoeringskracht ervan dichterbij elkaar te brengen.

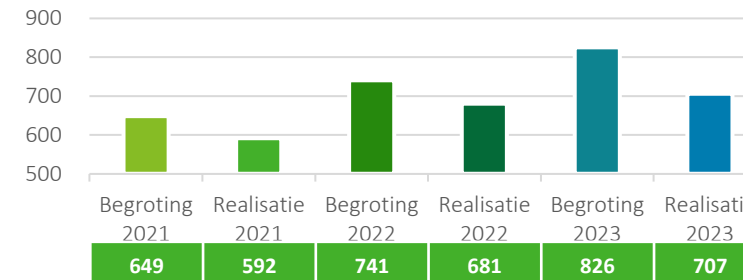
Saldo baten en lasten | Begroting vs realisatie (x € 1 miljoen)



Baten | Begroting vs realisatie (excl. mutaties reserves) (x € 1 miljoen)



Lasten | Begroting vs realisatie (excl. mutaties reserves) (x € 1 miljoen)





De financiële positie van de gemeente

Het weerstandsvermogen is licht gedaald

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 2023; de ratio weerstandsvermogen is met 0,07 afgenomen.

Beschikbare weerstandscapaciteit

De door uw gemeente berekende beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt € 77 miljoen (2022: € 65,7 miljoen). De beschikbare weerstandscapaciteit is hiermee toegenomen ten opzichte van voorgaand jaar. Deze toename is toe te wijzen aan een stijging van de algemene (concern)reserve met € 5,3 miljoen én een daling van de "onttrekking ten gunste van de incidentele bestedingsruimte volgend begrotingsjaar" met € 6 miljoen.

Benodigde weerstandscapaciteit

De inventarisatie van risico's – die in de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' 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 inhoudelijke toelichting gegeven op nieuw gedefinieerde en gewijzigde risico's in de top van de belangrijkste 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 € 61,8 miljoen (2022: € 49,9 miljoen). Ten opzichte van 2022 is hiermee sprake van een toename van € 11,9 miljoen. De stijging van de risico's is te zien in de risico-categorieën hoog en midden, en voornamelijk bij de risico's op de kredietprojecten.

Uw weerstandscapaciteit van € 77 miljoen is ruim voldoende in relatie tot de berekende risico's van € 65,7 miljoen. Dit heeft het college inhoudelijk nader toegelicht in de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' van het jaarverslag.

In de komende jaren nemen, mede als gevolg van de besluitvorming door de raad rondom o.a. de gebiedsontwikkeling van Spoorzone, Stadshart, Mobiliteitssysteem stedelijk netwerk en de Zwartewaterallee maar ook de Regiodeal, de risico's die de gemeente heeft geïdentificeerd toe.

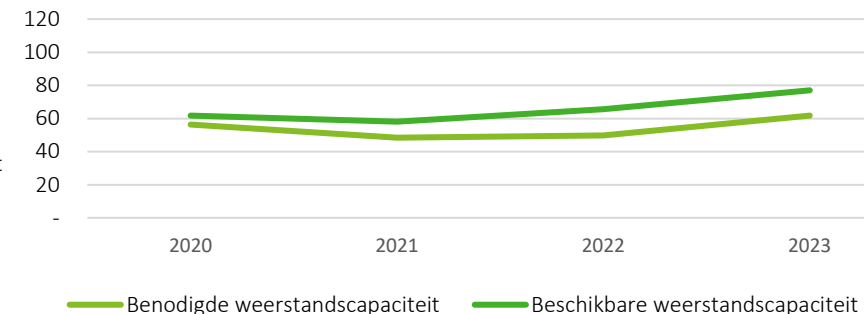
Daarnaast ontstaan of verdwijnen er nieuwe risico's als gevolg van externe factoren. Deze toename van de risico's heeft tot gevolg dat de door de gemeente bepaalde en berekende ratio weerstandsvermogen (beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit) zal afnemen.

Wanneer nieuwe risico's zich voordoen die leiden tot een verlies (en die beslag leggen op de beschikbare bestemmingsreserves) dan zal over de inzet van de hiervoor benodigde buffers opnieuw besluitvorming door de raad plaats moeten vinden. In theorie heeft de gemeente bij een ratio weerstandsvermogen > 1,0 (VNG norm) voldoende middelen beschikbaar om de geïdentificeerde risico's op te vangen. In de praktijk zal het nooit voorkomen dat alle geïdentificeerde risico's zich ineens voordoen, en ook zullen risico's zich voordoen die niet voorzien waren.

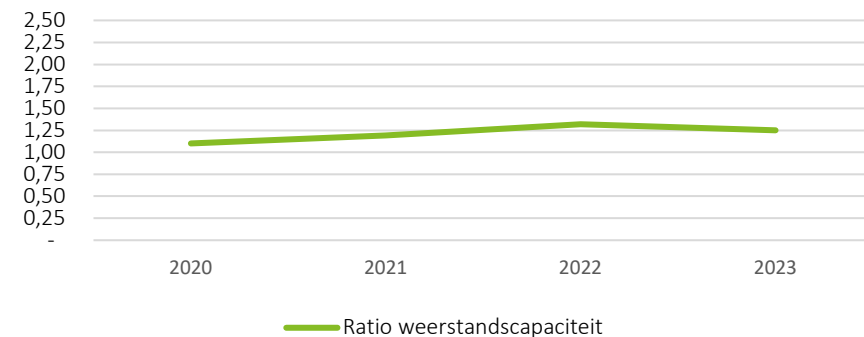
Belangrijker dan het in beton gieten van een weerstandsfactor/ weerstandsratio vinden wij de wijze waarop de gemeente omgaat met de (externe) ontwikkelingen en de uitdagingen die in de alsmaar veranderende omgeving op de gemeente afkomen. Om dit proces verder te verbeteren lopen binnen de gemeente diverse projecten en in het verlengde hiervan geven wij in september 2024 een presentatie aan de raad waarin we de nadruk leggen op de **wendbaarheid** en **weerbaarheid** van de gemeente.

Relatief veel eigen vermogen is door de gemeente Zwolle vastgelegd in (beklemde) bestemmingsreserves. Wij hebben geconstateerd dat verschillende van deze bestemmingsreserves niet of nauwelijks aangewend worden. Om de wendbaarheid van de gemeente vergroten kan het gunstig zijn het aantal bestemmingsreserves te verminderen en deze middelen in het vrij beschikbare vermogen onder te brengen. Wij adviseren u te onderzoeken of de ingestelde bestemmingsreserves nog actueel en relevant zijn.

Weerstandscapaciteit
(x € 1 miljoen)



Ratio weerstandscapaciteit







Rechtmatigheidsverantwoording

Vanaf het boekjaar 2023 is het college verplicht in de jaarrekening een rechtmatigheidsverantwoording op te nemen waarin zij zich verantwoordt over de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties (inclusief begrotingsrechtmatigheid).

Verantwoordings- en rapportagegrens

Via het controleprotocol heeft de gemeenteraad de verantwoordings- en rapportagegrens vastgesteld. De verantwoordingsgrens heeft het college gehanteerd bij het opmaken van de rechtmatigheidsverantwoording en de uiteindelijke conclusie daaromtrent. Fouten en onduidelijkheden die de verantwoordingsgrens niet overschrijden, zorgen voor een positieve uiting van het college waaruit blijkt dat de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. De rapporteringsgrens bepaalt de diepgang van de toelichting van het college in de paragraaf bedrijfsvoering.

Het college van B&W heeft in haar rechtmatigheidsverantwoording in overeenstemming met de financiële verordening van Zwolle enkel acceptabele begrotingsonrechtmatigheden geconstateerd. Er zijn verder geen fouten en geen onduidelijkheden gerapporteerd groter dan de verantwoordingsgrens.

Normenkader

Het college heeft het van toepassing zijnde normenkader in kaart gebracht. Dit normenkader is door de gemeenteraad vastgesteld in haar vergadering op 7 november 2023. Wij hebben vastgesteld dat dit normenkader leidend is geweest voor het college om te komen tot de rechtmatigheidsverantwoording en de toelichtingen in de paragraaf bedrijfsvoering.

Daarnaast hebben wij vastgesteld dat het college de financiële verordening en controleverordening heeft geactualiseerd. Deze zijn eveneens door de gemeenteraad vastgesteld. In de financiële verordening zijn specifieke richtlijnen opgenomen over de wijze en diepgang van rapporteren over rechtmatigheid en de wijze waarop het college om dient te gaan met begrotingsafwijkingen. Deze komen hierna nader aan bod.

Begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidsverantwoording vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten, lasten en balansmutaties, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en de hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). Uitgangspunt hiervoor is het niveau waarop de raad de budgetten in de begroting en bij investeringen geautoriseerd heeft. In de begroting zijn de bedragen voor de lasten en baten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting.

De gemeenteraad en het college hebben afspraken gemaakt in welke situatie lastenoverschrijdingen onrechtmatig maar acceptabel zijn (lastenoverschrijdingen zijn en blijven onrechtmatig, maar zijn onder voorwaarden acceptabel wat betekent dat het college deze niet hoeft toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering). Dit is door de gemeente Zwolle ook als zodanig verwerkt in de jaarstukken 2023.

Begrotingsrechtmatigheid

- Programma Inkomen:
Gebundelde uitkering BUIG. Hier staan € 8 miljoen aan baten tegenover.
- Programma Bestuur en Dienstverlening
Uitkeren beleggingstegoed ASR pensioenen. Hier staan € 2,9 miljoen aan baten tegenover
- Programma Algemene dekkingsmiddelen:
Renteswap breekclausule. Plaatsgevonden in december 2023 vanuit een leningsovereenkomst die in het verleden door de raad is vastgesteld. De auditcommissie is hier over geïnformeerd.

Bovenstaande onrechtmatigheden zijn aangemerkt als acceptabel omdat deze tijdig zijn gemeld aan de gemeenteraad en omdat deze passen binnen het bestaande beleid van de gemeente Zwolle.

Wij hebben vastgesteld dat het college specifieke werkzaamheden heeft uitgevoerd ten aanzien van het begrotingscriterium, zijnde controle op programmaoverschrijdingen en controle op kredietoverschrijdingen.

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld aan de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen c.q. voorwaarden zijn afkomstig uit de relevante wet- en regelgeving zoals opgenomen in het normenkader, en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

Gemeenten stellen via de financiële verordening en/of onderliggende nota's kaders vast die van invloed zijn op verslaggeving. Het gaat hier om de invulling van de ruimte die het BBV geeft voor eigen gemeentelijke kaders. Denk hierbij aan grenzen voor het activeren van investeringen, afschrijvingstermijnen, omgang met reserves en voorzieningen en dergelijke. Deze vallen onder het getrouwe beeld en vallen per definitie onder de reikwijdte van de reguliere accountantscontrole. Ook voorwaarden die direct van invloed zijn op de verslaggeving c.q. het getrouwe beeld van de jaarrekening worden niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Hierbij kan worden gedacht aan het niet naleven van voorwaarden met betrekking tot recht, hoogte, duur, termijnen, normbedragen, doelgroep en grondslag bij bijvoorbeeld bijstandsverlening, maatschappelijke ondersteuning, inkomensoverdrachten en het opleggen van belastingen dat tot gevolg heeft dat de bijhorende lasten of opbrengsten onjuist of onvolledig zijn. Het niet naleven van deze voorwaarden heeft direct invloed op het getrouwe beeld van deze posten in de jaarrekening.

Die onderwerpen die niet onder het getrouwheidsoordeel van de accountant vallen, hebben we onderstaand nader toegelicht inclusief de wijze waarop het college deze in haar werkzaamheden heeft betrokken.

Aanbestedingen

Uw gemeente voert in het kader van de controle op de naleving van de aanbestedingsregels jaarlijks een uitgebreide 'spendanalyse' uit. Wij constateren dat over 2023 geen sprake is van overtredingen van de EU-aanbestedingsrichtlijnen.





Rechtmatigheidsverantwoording

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Het criterium Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O) vormt een belangrijk onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording van de gemeente. Dit criterium richt zich op het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving. De gemeente Zwolle heeft verschillende verordeningen waarin diverse aspecten vanuit M&O zijn opgenomen.

Voor het boekjaar 2023 zijn geen onrechtmatigheden geïdentificeerd met betrekking tot het M&O-criterium.





Sociaal domein

Actualiteiten

Binnen het zorgdomein (WMO en Jeugd) is een landelijke ontwikkeling zichtbaar waarbij de lasten de afgelopen jaren fors zijn toegenomen. Waar dit in eerste instantie hoofdzakelijk kwam door een toenemende zorgvraag zien we in 2023 dat er met name sprake is van een toenemende zorgzwaarte met betrekking tot de jeugdzorg. Dit betekent dat cliënten vaak een zwaardere en daarmee duurdere vorm van zorg behoeven.

De gemeente Zwolle wordt hierdoor geconfronteerd met een toenemende zorgvraag, welke aanzienlijke financiële consequenties heeft. Terwijl de zorgkosten stijgen, moet de gemeente tegelijkertijd nauwlettend de budgetten beheren en strategisch alloceren om aan deze groeiende behoefte te voldoen.

Echter, er doet zich een aanhoudend probleem voor: zorginstellingen hebben moeite om aan deze stijgende vraag te voldoen.

Capaciteitsbeperkingen en een gebrek aan personeel belemmeren het vermogen van de gemeente om adequate zorg in te kopen, ondanks de beschikbare financiële middelen. Dit resulteert in een kloof tussen wat de gemeente wenst te bieden en wat feitelijk haalbaar is.

Het is voor de gemeente essentieel om efficiënte en effectieve oplossingen te vinden die de financiële druk verminderen en tegemoetkomen aan de zorgnoodzaak. De situatie vereist een geïntegreerde aanpak waarbij financiële duurzaamheid en kwalitatieve zorgverlening centraal staan.

Indien (een deel van) de kosten structureel hoger blijkt uit te vallen, dan ontkomt u mogelijk niet aan het vrijmaken van structurele middelen om de verwachte toekomstige tekorten te dekken.

De gemeente Zwolle erkent de urgentie van dit dilemma en de daarmee gepaard gaande financiële en operationele uitdagingen. Dit blijkt ook uit recente gesprekken met de ambtelijke organisatie. Wij adviseren het college om de ingezette koers voort te zetten.

Sociaal domein | Jeugdzorgkosten

In lijn met de landelijke trend zijn de kosten voor jeugdzorg de afgelopen jaren (fors) gestegen en de verwachting is dat deze ontwikkeling ook komende jaren nog doorzet.

Ondanks een daling van het aantal cliënten is sprake van langere trajecten in residentiële jeugdhulp. Verder wordt ook vaker gebruikt gemaakt van relatief lange, dure en intensieve trajecten. Daarnaast is bij ambulante jeugdhulp eveneens sprake van stijging van de kosten. Een toename van de trajectomvang en een toename van cliënten met zeer complexe casuïstiek zorgen voor een tekort op ambulante jeugdhulp en jeugd-ggz. De gemeenteraad is bij het vaststellen van de begroting 2024 geïnformeerd over de problematiek rondom de stijgende zorgkosten. Uw gemeente laat zien op de hoogte te zijn van de ontwikkelingen en heeft tussentijds een begrotingswijziging doorgevoerd waarbij een minder grote stijging van de kosten ten opzichte van de initiële begroting al voorzien was.

- Complicerende factor bij het inschatten van de ontwikkeling van zorgkosten in de komende jaren is de verwachte ontwikkeling van de tarieven van zorgaanbieders. Zorgaanbieders hebben op dit moment te maken met sterk oplopende kosten als gevolg van loonstijgingen en oplopende huisvestingslasten. Dit leidt ertoe dat financiële posities van zorginstellingen in toenemende mate onder druk komen te staan wat naar verwachting een prijsopdrijvend effect heeft op de tarieven. Daarnaast zijn er landelijk jeugdzorgaanbieders die niet meer aan de financiële verplichtingen kunnen voldoen waarbij aan gemeenten op basis van het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' een (verplichte) bijdrage aan deze instellingen wordt opgelegd.
- Verder is een toenemende schaarste in beschikbaarheid van zorgpersoneel zichtbaar. Dit leidt er toe dat de toenemende zorgvraag steeds vaker niet meer in balans is met het zorgaanbod. Zowel in de WMO als Jeugdzorg is deze ontwikkeling zichtbaar. In toenemende mate zal daardoor niet de zorgvraag bepalend zijn in de omvang van de zorguitgaven maar ook het aanbod. Dit is een breed maatschappelijk probleem waarbij het voor gemeenten slechts beperkt mogelijk is hierin keuzes te maken.







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 2023 ad € 41,2 miljoen relevant voor de accountantscontrole, maar ook door de schattingen die een rol spelen bij het ramen van de in 2024 e.v. nog te realiseren baten ad € 251 miljoen en nog te maken kosten ad € 137 miljoen. 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.

De gemeente Zwolle schat ultimo 2023 in dat de totale omvang van de niet terug te verdienen kosten op de gehele grondexploitatie circa € 17,2 miljoen bedraagt (2022: € 15,9 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?

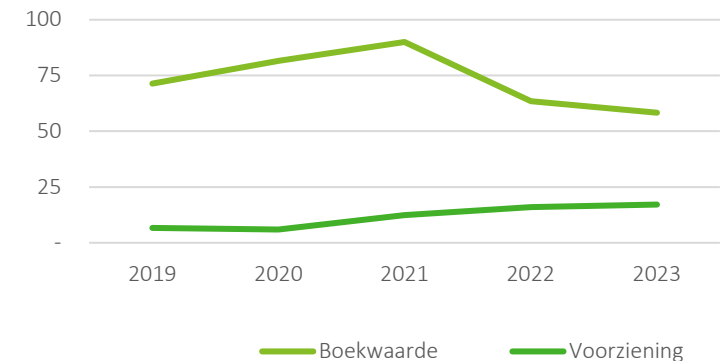
- **Prijs:** de verkoopprijzen van woningen, en dus van grond, hebben langere tijd onder druk gestaan. Deze situatie is omgeslagen in een grote vraag naar woningen en grond, waardoor de grondprijs zich in een hoog tempo in positieve zin ontwikkelt. Is afgewogen welke prijzen kunnen worden gehandhaafd 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?

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

Analyse grondexploitaties

In de hiernaast opgenomen grafiek hebben wij de ontwikkeling van de boekwaarde én de voorziening voor verlieslatende projecten in de afgelopen jaren zichtbaar gemaakt. De boekwaarde minus de voorziening vormen de balanswaarde van de grondexploitaties in exploitatie zoals opgenomen op de balans van uw gemeente. Uit de figuur blijkt dat de boekwaarde van de bouwgronden in exploitatie is gedaald in 2023 (daling ad € 5,1 miljoen), daar waar de omvang van de voorziening licht is gestegen (met € 1,2 miljoen). De belangrijkste oorzaak van de daling in de boekwaarden betreft de ontwikkeling in het bedrijventerrein Hessenpoort (per saldo -/- € 7,5 miljoen). De voorziening ziet toe op een viertal complexen, zijnde Voorsterpoort Oost (€ 7,8 miljoen), Beers Stork (€ 3,9 miljoen), Voorsterpoort Retail (€ 4,8 miljoen) en Stadshagen Breezicht-Zuid (€ 0,7 miljoen).

Totale boekwaarde bouwgronden in exploitatie (x € 1 miljoen)



De daling van de boekwaarde van ca. € 5 miljoen in 2023 is als volgt te specificeren:

X € 1.000	
Opbrengsten (verminderingen)	- 45.346
Investerings (vermeerderingen)	+ 21.427
Tussentijdse winstname	+ 18.788

- In 2023 heeft uw gemeente € 45,3 miljoen aan verkopen gerealiseerd, met name in Hessenpoort ad € 24,1 miljoen.
- De overige verkopen zijn voornamelijk gerealiseerd in Stadshagen € 17 miljoen (De Tippe en Breezicht-Noord).
- De investeringen zijn met name gedaan in Stadshagen € 9,1 miljoen (De Tippe en Breezicht-Noord).





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 2023 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 lijn met de notitie ‘Grondbeleid in begroting en jaarstukken’ van de commissie BBV moeten gemeenten voor tussentijdse winstneming de ‘Percentage Of Completion-methode’ (POC-methode) 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.

Per saldo is in 2023 € 18,8 miljoen aan tussentijdse winst genomen.

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 Zwolle 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 geconcludeerd dat de grondexploitatie Hessenpoort het belangrijkste project binnen uw gemeente is, waarbij wij deze grondexploitatie voor onze controle hebben geanalyseerd en geselecteerd voor nadere controle.

Van dit project hebben wij de aannemelijkheid van de nog te realiseren kosten en opbrengsten getoetst en de berekening van de tussentijdse winstneming gecontroleerd.

De uitgangspunten die in de grondexploitaties en dus in de jaarrekening 2023 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, grondopbrengsten en parameters;
- 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 2023 zijn verwerkt, zijn door ons getoetst en als aannemelijk aangemerkt. Hierbij vermelden wij dat op basis van de meeste recente marktinzichten de parameter voor opbrengstenstijging op de korte termijn gunstig is bijgesteld op balansmoment. Dit betreft een autonome ontwikkeling ten opzichte van de door de gemeente vastgestelde parameters.

Verder merken wij volledigheidshalve op dat wij voor de waardering van de grondexploitatie per 31 december 2023 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.





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 managementletter hebben wij uitgebreid gerapporteerd over fraude en integriteit, en de stappen die uw gemeente hierin heeft gezet.

Specifieke werkzaamheden frauderisico

Vanuit het maatschappelijk verkeer is verhoogde aandacht voor de rol van de accountant ten aanzien van frauderisico's. In samenhang met onze jaarlijkse frauderisicoanalyse (waarbij ook recente praktijkvoorbeelden in de sector worden betrokken) hebben wij in aanvulling op de reikwijdte zoals beschreven in het auditplan een tweede frauderisico geïdentificeerd. Het additionele risico ziet toe op de goedkeuring van geleverde prestaties die niet daadwerkelijk hebben plaatsgevonden of die betrekking hebben op goederen of diensten geleverd voor persoonlijk gebruik. Dit kan resulteren in het onterecht betaalbaar stellen van facturen.

Wij benadrukken dat wij geen aanleiding hebben vanuit onze controlewerkzaamheden dat dit risico zich specifiek voordoet bij de gemeente Zwolle. Wel is dit een (fraude)risico wat wij veel in de sector zien voorkomen en derhalve hebben opgenomen in ons auditplan.

Ondanks dat we *geen* kwantitatief materieel frauderisico waarnemen (het risico dat er door fraude een bedrag van groter dan € 9 miljoen afwijkt in de jaarrekening), herkennen we *wel* een kwalitatief materieel frauderisico (politiek-bestuurlijk relevant voor de oordeelsvorming van de gemeenteraad) in situaties waarin het om transacties van grote omvang gaat.

We hebben aanvullende steekproefcontroles uitgevoerd op transacties die de drempelwaarde van 150.000 euro overschrijden. Bij deze controle zijn geen onregelmatigheden aan het licht gekomen.

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 de 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 uw HR-adviseur en uw arbeidsjurist. 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.





Overige bevindingen

Geen feitelijke niet-gecorrigeerde controleverschillen geïdentificeerd met betrekking tot de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT)

De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) is met ingang van 2013 van toepassing. Doelstelling van de wet is te verhinderen dat instellingen in de publieke en semipublieke sectoren rechte in staat zijn bovenmatige bezoldigingen toe te kennen.

Wij hebben geen fouten geconstateerd met betrekking tot naleving van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) en de publicatieverplichtingen van de WNT.

Onze opdracht is ongewijzigd uitgevoerd

Met de opdrachtbevestiging heeft u ons opdracht gegeven tot het controleren van de jaarrekening 2023. Naast de opdrachtbevestiging zijn bepalend (geweest) voor onze controle:

- 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 2023 voldoende voor de doelstelling van onze controle.
- Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado).
- Het normenkader 2023, dat door de gemeenteraad is vastgesteld in haar vergadering

Onze communicatie met het management

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

Wij hebben van het college van 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.

Er zijn geen belangrijke wijzigingen in de 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 2023, onder 'Grondslagen voor waardering en resultaatbepaling'. Behoudens de rechtmatigheidsverantwoording zijn er geen belangrijke wijzigingen in de verslaggevingsregels ten opzichte van voorgaand jaar.

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 in finale jaarstukken, alsook consistent zijn gebruikt.

Kwaliteit en transparantie van de jaarstukken

Bij de jaarrekeningcontrole hebben wij vastgesteld dat uw jaarstukken 2023 voldoen aan de 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.



Interne beheersing





Belangrijkste bevindingen voor de interne beheersing vanuit de controle van het boekjaar 2023

Boardletter 2023, toegespitst op de interne (financiële) beheersing

Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole hebben wij in het najaar van 2023 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 getrouwheid van de in de jaarrekening opgenomen gegevens.

Voor de bevindingen van de interim-controle verwijzen wij naar onze boardletter 2023 gedateerd 7 december 2023. De boardletter hebben wij op 19 december met de leden van de auditcommissie besproken.

Samenvatting boardletter 2023

In onze voorgaande rapportages hebben wij belangrijke aandachtspunten op verschillende onderdelen geconstateerd. Bij onze tussentijdse controle ervaren wij dat deze aandachtspunten onder uw aandacht zijn en nader worden uitgewerkt door uw organisatie. Wij observeren dat uw gemeente zich bewust is van de urgentie de beheersing van de relevante processen te versterken. Echter blijkt uit onze interim-controle 2023 dat de opvolging van bevindingen nog onderhanden is. Wij hebben de directie en het college geadviseerd een concrete planning op te stellen en verantwoordelijke medewerkers te koppelen aan de opvolging van de aanbevelingen en hiermee periodiek de opvolging te monitoren. De eind 2023 aangetrokken concern-controller kan hier een duidelijke rol in nemen.

Tijdens de interim-controle 2024 controleren wij de opvolging van onze bevindingen uit voorgaande jaren.

Als onderdeel van onze werkzaamheden voor de jaarrekening zijn wij nagegaan of onze aandachtspunten uit de boardletter voldoende zijn opgevolgd. Voor zover de opvolging en/of onze controle ervan hiertoe aanleiding geven, hebben wij onze bevindingen in dit accountantsverslag bij het betreffende onderwerp verwerkt.

Betrouwbaarheid en continuïteit van de automatiseringsomgeving inclusief cybersecurity zit in een groeipad

In het kader van de jaarrekeningcontrole 2023 hebben wij de opzet en het bestaan getoetst van de algemene IT-beheersmaatregelen van de relevante financiële applicaties JD Edwards (financiële administratie) Gidso (WMO en Jeugdzorg) en Suite voor het Sociaal Domein (sociale uitkeringen). Wij constateren dat de gemeente verbeterstappen heeft gezet in de toegang tot het netwerk en systemen en het veilig stellen van back-ups. In overeenstemming met voorgaande jaren hebben wij in onze boardletter het college geadviseerd een IT-Roadmap op te stellen, gecombineerd met het programma Digitale Weerbaarheid en hiermee eigenaarschap toe te kennen aan het opvolgen van onze aanbevelingen.

In december 2023 is de nieuwe financiële applicatie voor WMO en Jeugdzorg: MO-platformen geïmplementeerd. Wij hebben de implementatie en de migratie van de data voor zover relevant in het kader van onze controle van de jaarrekening 2023 beoordeeld. Hierbij hebben wij geen afwijkingen geconstateerd.

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. Belangrijke nadelen van het feit dat onvoldoende opvolging is gegeven aan onze eerdere aanbevelingen, zijn onder andere:

- Uw gemeente loopt een verhoogd risico op tekortkomingen in de geautomatiseerde gegevensverwerking die bijvoorbeeld kunnen resulteren in niet-betrouwbare data c.q. cijfers en een grote(re) impact kunnen hebben indien sprake is van cybersecurity incidenten.
- Het niet zonder meer kunnen steunen op de geautomatiseerde gegevensverwerking leidt ertoe dat bij de interne controles niet zonder meer gebruik is te maken van onder andere gegevens uit het systeem waarop bijvoorbeeld data-analyses gedraaid worden. Hiervoor moeten eerst aanvullende werkzaamheden uitgevoerd worden om de betrouwbaarheid van data/lijstwerk vast te stellen.

Als gevolg van het (vooralsnog) onvoldoende opvolgen van de aanbevelingen op dit gebied hebben wij ook voor de jaarrekeningcontrole 2023 niet zonder meer kunnen steunen op de geautomatiseerde gegevensverwerking. Het gevolg van deze conclusie is dat wij meer gegevensgericht werk hebben moeten verrichten, waaronder het uitvoeren van specifieke werkzaamheden om de betrouwbaarheid van data en lijstwerk vast te stellen.





Belangrijkste bevindingen voor de interne beheersing vanuit de controle van het boekjaar 2023

Memoriaalboekingen

Memoriaalboekingen zijn (correctie)boekingen die niet via de reguliere boekingsgang plaatsvinden. Deze boekingen zijn hierdoor in opzet meer risicovol en daarom besteden wij bij onze controle extra aandacht aan deze boekingen.

Om de controle zo efficiënt en effectief mogelijk uit te voeren, en toe te spitsen op het specifieke risico en karakter van memoriaalboekingen, hebben wij gebruik gemaakt van een data-analyse tool. Hierbij hebben wij met data-analyse een diepgaande en risicogerichte analyse uitgevoerd van deze in opzet meer risicovolle boekingen. Hieruit zijn geen onjuistheden, onrechtmatigheden of anderszins bijzonderheden gebleken.

Evaluatie opstel- en controleproces

Medio 2023 hebben wij met de ambtelijke organisatie het opstel- en controleproces van de jaarrekening 2022 geëvalueerd, en waar nodig aanscherpingen verwerkt in het interne 'draaiboek' voor het opstelproces en de werk- en planningsafspraken voor de jaarrekening. Met deze aanpassingen is het proces verder geoptimaliseerd en zijn er stappen gezet om een efficiënte en effectieve controle uit te kunnen voeren.

Het opstel- en controleproces is door een goede samenwerking prettig verlopen. De periodieke besprekingen gedurende het controleproces tussen de ambtelijke organisatie en ons controleteam hebben hier tevens een belangrijke rol in gehad. Hiermee blijven we nauw met elkaar in contact en worden eventuele vraagstukken tijdig met elkaar gedeeld.

Medio 2024 evalueren wij – mede op basis van de actualisatie van de risicoanalyse voor de jaarrekening 2024 – wederom gezamenlijk het proces om te bepalen op welke terreinen/aspecten verdere verbeteringen in het opstel- en controleproces van de jaarrekening mogelijk zijn.



Bijlagen





A1 - Niet-gecorrigeerde controleverschillen

Aard van de fouten	Getrouwheid
Effect niet-gecorrigeerde controleverschillen voorgaande periode	n.v.t.
Effect niet-gecorrigeerde controleverschillen huidige periode:	€ 0
Totaal getrouwheidsfouten	€ 0

- 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.





A2 - Onzekerheden in de controle

Aard van de onzekerheden	Getrouwheid
Totaal onzekerheden in de controle getrouwheid	€ 0

- Wij hebben van het college een schriftelijke bevestiging bij de jaarrekening ontvangen, waarin het college het bovenstaande heeft bevestigd. Het college heeft tevens bevestigd geen kennis te hebben van andere onzekerheden.





B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2023

Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, artikel 5, lid 4, rapporteren wij in dit accountantsverslag over de strekking van ons getrouwheidsoordeel bij de jaarrekening 2023 en onze conclusies ten aanzien van de rechtmatigheid van de SiSa-bijlage 2023.

- De strekking van ons getrouwheidsoordeel bij de jaarrekening: ##
- De strekking van ons rechtmatigheidsoordeel over de baten, lasten en balansmutaties SiSa: ##

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
A16	Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne	n.v.t.	€ 0	
B2	Regeling specifieke uitkering gemeentelijke hulp gedupeerden toeslagenproblematiek	n.v.t.	€ 0	
C9	Specifieke uitkering woningbouwimpuls	n.v.t.	€ 0	
C30	Specifieke uitkeringen proeftuinen aardgasvrije wijken 2e ronde	n.v.t.	€ 0	
C31	Regeling vaststelling regels verstrekken eenmalige specifieke uitkering aan gemeenten huisvesting kwetsbare doelgroepen	n.v.t.	€ 0	
C32	Regeling specifieke uitkering ventilatie in scholen	n.v.t.	€ 0	
C55	Aanpak Energie Armoede	n.v.t.	€ 0	
C56	Regeling huisvesting aandachtsgroepen	n.v.t.	€ 0	
C62	Specifieke uitkering aan gemeenten voor de bekostiging van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen van gedupeerden door de toeslagenaffaire	n.v.t.	€ 0	
C64	Tijdelijke capaciteit of externe expertise 14 grootschalige woningbouwgebieden	n.v.t.	€ 0	
C75B	Regiodeals 3e tranche (SiSa tussen medeoverheden)	n.v.t.	€ 0	
C85	Stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen	n.v.t.	€ 0	
C92	Regeling specifieke uitkering Informatiepunten Digitale Overheid	n.v.t.	€ 0	
C94	Regeling specifieke uitkering verduurzaming gemeente verduurzaming slecht geïsoleerde woningen van eigenaar-bewoners en woningen van verenigingen van eigenaars, woonverenigingen en wooncoöperaties in het kader van het Nationaal Isolatieprogramma	n.v.t.	€ 0	
Subtotaal			€ 0	





B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2023

Code	SiSa-regeling	Fout of onzekerheid	Financiële omvang	Toelichting
Subtotaal – zie vorige pagina			€ 0	
C105	Regeling specifieke uitkering startbouwimpuls	n.v.t.	€ 0	
C106	Tijdelijke regeling specifieke uitkering gebiedsbudget	n.v.t.	€ 0	
C209	Meerjarig regeling specifieke uitkering herstructurering volkshuisvesting	n.v.t.	€ 0	
D8	Onderwijsachterstandenbeleid 2023-2026 (OAB)	n.v.t.	€ 0	
D10	Volwasseneneducatie	n.v.t.	€ 0	
D11	Regeling specifieke uitkering extra financiële middelen RMC-functie	n.v.t.	€ 0	
D12	Regionale meld- en coördinatiefunctie	n.v.t.	€ 0	
D12A	Regionaal programma voortijdig schoolverlaten	n.v.t.	€ 0	
D14	Regeling specifieke uitkering inhalen COVID-19 gerelateerde onderwijsvertragingen	n.v.t.	€ 0	
D19	Tijdelijke onderwijshuisvesting ontheemden	n.v.t.	€ 0	
D21	Specifieke uitkering Impuls Jongerencultuur	n.v.t.	€ 0	
D22	Regeling specifieke uitkering voor de voorschoolse educatie aan ontheemde peuters	n.v.t.	€ 0	
E10B	Regeling specifieke uitkering snelfietsroutes (SiSa tussen medeoverheden)	n.v.t.	€ 0	
E21	Regeling specifieke uitkering circulaire ambachtscentra 2020 – 2022	n.v.t.	€ 0	
E27B	Brede doeluitkering verkeer en vervoer (SiSa tussen medeoverheden)	n.v.t.	€ 0	
E44B	Tijdelijke impulsregeling klimaatadaptatie 2021–2027 (SiSa tussen medeoverheden)	n.v.t.	€ 0	
E58	Tijdelijke regeling specifieke uitkering bodem overbruggingsjaar 2021	n.v.t.	€ 0	
E83	Tijdelijke regeling specifieke uitkering bodem 2022	n.v.t.	€ 0	
E84	Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2022-2023	n.v.t.	€ 0	
Subtotaal			€ 0	





B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2023

Code	SiSa-regeling	Fout of onzekerheid	Financiële omvang	Toelichting
Subtotaal – zie vorige pagina			€ 0	
E85	Tijdelijke regeling specifieke uitkeringen intelligente verkeersregelininstallaties	n.v.t.	€ 0	
E87B	Tijdelijke regeling stimuleren maatregelen tweede fase Deltaprogramma zoetwater (SiSa tussen medeoverheden)	n.v.t.	€ 0	
E104	Specifieke uitkering woningbouw op korte termijn door bovenplanse infrastructuur	n.v.t.	€ 0	
F1	Regeling aankoop woningen onder een hoogspanningsverbinding	n.v.t.	€ 0	
F28	Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid	n.v.t.	€ 0	
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet_gemeentedeel 2023	n.v.t.	€ 0	
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 gemeentedeel 2023	n.v.t.	€ 0	
G4	Tozo 1_fundamentele rechtmatigheidseisen gemeentedeel 2023	n.v.t.	€ 0	
G10	Wet inburgering gemeentedeel 2023	n.v.t.	€ 0	
G12	Gederfde baten die voortvloeien uit kwijtschelden schulden Bijzondere bijstand in het kader van de hersteloperatie kinderopvangtoeslagaffaire in jaar T_ gemeentedeel 2023	n.v.t.	€ 0	
G13	Besteding/baten onderwijsroute gemeentedeel 2023	n.v.t.	€ 0	
H4	Regeling specifieke uitkering stimulering sport	n.v.t.	€ 0	
H8	Regeling Sportakkoord 2020-2022	n.v.t.	€ 0	
H12	Regeling specifieke uitkering lokale preventieakkoorden of preventieaanpakken	n.v.t.	€ 0	
H30	Specifieke uitkering versterking voor sport en bewegen, gezondheidsbevordering, cultuurparticipatie en de sociale basis 2023-2026	n.v.t.	€ 0	
H31	Regeling Specifieke uitkering noodfonds energie amateursportverenigingen	n.v.t.	€ 0	
H32	Regeling specifieke uitkering Meerkosten Energie Openbare Zwembaden	n.v.t.	€ 0	
H34	Regeling specifieke uitkering specialistische functies aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2023	n.v.t.	€ 0	
H35	Specifieke uitkering IZA-doelen 2023-2026	n.v.t.	€ 0	
Subtotaal			€ 0	





C - Onafhankelijkheidsbevestiging

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 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.

De hierna volgende (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 onafhankelijkheidsvoorschriften 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 ‘onafhankelijkheids-evaluatie’), 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 vertrouwdsheid 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.

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 gemeente 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 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 refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more.

Deloitte provides industry-leading audit and assurance, tax and legal, consulting, financial advisory, and risk advisory services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our professionals deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets, enable clients to transform and thrive, and lead the way toward a stronger economy, a more equitable society and a sustainable world. Building on its 175-plus year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte’s more than 415,000 people worldwide make an impact that matters at www.deloitte.com.

This communication contains general information only, and none of DTTL, its global network of member firms or their related entities is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte organization shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.

© 2024. For information, contact Deloitte Netherlands.