Accountantsverslag 2015
Een uitdagend jaar



Accountantsverslag 2015
voor
gemeente Zwolle

13 juli 2016

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

13 juli 2016

Referentie: FvK/e0384917/HJH/af

Geachte heer ten Have,

Accountantsverslag met betrekking tot de controle van de jaarrekening 2015

Met genoegen presenteren wij u ons voorlopige accountantsverslag met betrekking tot de controle van de jaarrekening 2015 van gemeente Zwolle. Onze controle is uitgevoerd conform onze opdrachtbevestiging van 14 juli 2015.

Het jaar 2015 is daarbij een bijzonder jaar. Normaliter ronden wij in april onze controle definitief af. Echter in de jaarrekening 2015 worden nu ook de uitgaven en inkomsten van de decentralisaties verantwoord. Hierover bestonden landelijke onzekerheden die ook betrekking hebben op gemeente Zwolle. Dit aangezien gemeenten veel meer afhankelijk zijn van de aanlevering van gegevens door derden (o.a. zorginstellingen en de SVB). Inmiddels is hebben we ook uitgaven en inkomsten van de decentralisaties gecontroleerd. Daarmee is onze controle voor het jaar 2015 afgerond.

Dit verslag gaat in op de belangrijkste bevindingen uit de controle van de jaarrekening van gemeente Zwolle. Deze bevindingen zijn besproken met een afvaardiging van het management, de afdeling financiën en de portefeuillehouder financiën. Daarnaast is ons concept accountantsverslag toegelicht aan de raad.

Ons accountantsverslag bestaat uit vier delen. In deel 1 hebben wij onze kernboodschappen weergegeven. In deel 2 worden de belangrijkste waarnemingen besproken die zijn voortgekomen uit onze controle. In deel 3 wordt een update gegeven over onze eerdere communicatie.

De ontwikkelingen die naar onze mening in de nabije toekomst voor gemeente Zwolle relevant zullen worden hebben wij vanaf 2015 opgenomen in onze Sectortopics App. In deel 4 hebben wij een beperkt aantal onderwerpen opgenomen.

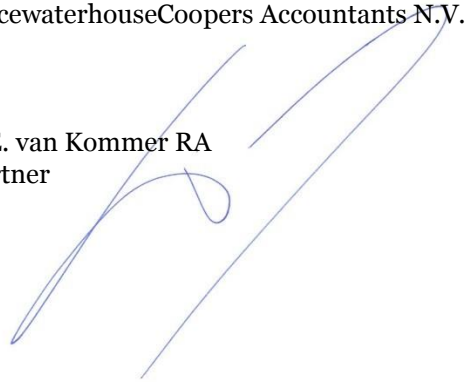
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V., Newtonlaan 205, 3584 BH Utrecht, Postbus 85096, 3508 AB Utrecht
T: 088 792 00 30, F: 088 792 95 08, www.pwc.nl

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

Graag willen we de inhoud van dit verslag bespreken in het afstemmingscomité. Mocht u in de tussentijd vragen hebben dan kunt u uiteraard contact met ons opnemen.

Wij willen graag van deze gelegenheid gebruikmaken om u en uw medewerkers te bedanken voor de medewerking die we ervaren hebben tijdens onze werkzaamheden.

Hoogachtend,
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.



F.E. van Kommer RA
partner

Managementsamenvatting

1. Onze kernboodschappen
2. Belangrijkste controlebevindingen

2.1. Een verklaring met beperking door onzekerheden in de financiële verwerking van de decentralisaties
2.2. Grote onzekerheden in financiële verwerking decentralisaties
2.3. Wij kunnen instemmen met de door het college gemaakte schattingen
2.4. Grondexploitaties goed in control, wel alert blijven
2.5. Overige belangrijke controlebevindingen
2.6. De financiële positie van de gemeente Zwolle nader bekeken
2.7. Onze visie op de leesbaarheid van de jaarstukken van de gemeente Zwolle
2.8. Naleving van Wet Normering Topinkomens (WNT)

3. Update over onze eerdere communicatie

3.1. Status gerapporteerde bevindingen interim-controle
3.2. Uw IT-omgeving kent een aantal tekortkomingen
3.3. We hebben geen fraude geconstateerd en zijn onafhankelijk geweest

4. 2016 en verder

4.1. Nieuwe notitie grondexploitaties
4.2. Wijzigingen in wet-en regelgeving – Sector Topics App

1. Onze kernboodschappen

1. De jaarrekeningcontrole 2015 is afgerond. Wij hebben een verklaring met beperking afgegeven voor zowel de aspecten getrouwheid als rechtmatigheid. Dit wordt veroorzaakt door onzekerheden in de financiële verwerking van de decentralisaties, met name in de PGB's. Uit de controle van de SISA-bijlage en IMG-bijlage komen geen bijzonderheden naar voren.

2. De invoering van de nieuwe taken op het gebied van Jeugd en Wmo hebben een grote impact op uw organisatie en daarmee op het jaarrekeningproces 2015. Omdat nog veel onduidelijk was en de organisatie in dit proces afhankelijk is van controle-informatie van derden (zoals informatie van de SVB, de BVO Jeugd en zorginstellingen) heeft dit geleid tot het later afsluiten van uw jaarrekeningproces 2015 dan u in voorgaande jaren gewend was.

3. In uw jaarrekening is circa €23 mln. verantwoord inzake de persoonsgebonden budgetten (PGB), waarvan de controle op en uitbetaling van facturen wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Uit onze werkzaamheden is gebleken dat de SVB geen werkzaamheden heeft uitgevoerd omtrent het vaststellen van de prestatielevering. De gemeente heeft dit ook niet geborgd in haar processen (conform veel andere gemeenten). Daarnaast hebben wij vastgesteld dat voor een bedrag van €4,1 mln. de prestatielevering binnen de WMO/Beschermd wonen-taken niet is vastgesteld en bestaat een onzekerheid ten aanzien van bestedingen Jeugd van €0,55 mln. Dit door onzekerheden ten aanzien van de prestatielevering van Jeugdzorginstellingen. Hierdoor bestaat onzekerheid over de geleverde zorg en of deze last daarmee getrouw en rechtmatig in uw jaarrekening is verantwoord. Wij hebben om deze redenen dit als onzekerheid meegewogen in onze oordeelsvorming. Wij merken overigens op dat indien de lasten voor de PGB's niet onzeker waren, sprake was geweest van een goedkeurende verklaring.

4. Doordat de gemeente de verantwoordingen van de zorgaanbieders intensief heeft gecontroleerd, zijn de lasten naar beneden bijgesteld. Dit heeft een positief effect op het resultaat van €3,2 miljoen. Dit is niet meer aangepast in de jaarrekening. We hebben dit als fout meegewogen, maar het bedrag blijft binnen de toleranties een heeft dus geen impact op de aard van de verklaring.

5. De voorraden vormen met €102 mln. boekwaarde een groot aandeel (18%) van uw balanstotaal. Zwolle heeft de grondexploitaties goed in control. Er wordt actief gestuurd op de grondexploitaties en er worden tijdig maatregelen doorgevoerd. In 2015 zijn de opbrengsten van ingerekende voorzieningen (bijv. niet commerciële voorzieningen) voor bijna 50% kwantitatief geschrapt uit de grondexploitatie Stadshagen. Dit heeft een behoorlijk negatief effect gehad op het te verwachten financieel resultaat op het project. De financiële voorziening voor Stadshagen is hierbij uiteindelijk met ruim €4 mln. verhoogd. Het goed blijven monitoren van de grondexploitaties vanuit de Raad blijft van belang.

6. In 2015 heeft de gemeente Zwolle alle aandelen van WEZO aangekocht. Hierdoor is de gemeente ook aansprakelijk voor alle verliezen van de WEZO. Ter compensatie hiervoor heeft de gemeente €1,9 mln. als afkoopsom ontvangen van de voormalig deelnemende gemeenten die voorheen ook aandelen hadden in WEZO. Deze transactie is door de gemeente juist verwerkt conform de verslaggevingsrichtlijnen.

7. De interne beheersing bij de gemeente Zwolle is van goed niveau. Ook beschikt de gemeente over een Interne Auditfunctie (IAF) die voldoet aan de eisen van COS 610. Onze samenwerking met de IAF verloopt goed. Het aantal bevindingen met betrekking tot de interne beheersing is beperkt. In dit verslag gaan we kort in op de belangrijkste bevindingen (o.a. beheersing IT, inrichting control, functiescheiding in processen).

8. Door de gemeente is in 2015 het pand van de GGD aangekocht. Tijdens de verbouwing bleek asbest in het pand te zitten dat door de gemeente gesaneerd moet worden om het pand te kunnen verbouwen. In totaal bedragen de verwachte kosten van tijdelijke huisvesting, verbouwing en asbestsanering circa €2,9 mln. (conform raadsvoorstel). Een deel van de kosten (circa 0,85 mln.) komt ten laste van de exploitatie (deels 2015 en deels 2016). Daarnaast kan circa €1,1 mln. worden geactiveerd.

Door het college is in 2015 een voorziening gevormd van €0,9 mln. voor de verwachte saneringskosten. Hiermee zijn deze kosten in 2015 verantwoord in plaats van 2016. Dit om te voldoen aan het BBV.

9. In 2015 heeft Zwolle, conform de vereisten van het BBV een aantal kengetallen opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. In dit rapport hebben wij daarnaast een aantal andere kengetallen in beeld gebracht. In de basis zien we dat Zwolle op veel financiële kengetallen verbetert, dit mede door het positieve rekeningresultaat over 2015. Uit de paragraaf weerstandsvermogen blijkt dat het weerstandsvermogen zich binnen de afgesproken bandbreedtes blijft.

10. Wij hebben vastgesteld dat de WNT is nageleefd. De opgenomen toelichting in uw jaarrekening 2015 voldoet aan de in deze wet gestelde eisen.

11. In voorgaande jaren hebben we gerapporteerd over de leesbaarheid van de jaarstukken. We hebben vastgesteld dat de gemeente hier verbeterslagen in heeft gemaakt, wat de leesbaarheid ten goede komt. De inhoud van de paragrafen voldoet over het algemeen aan het BBV, maar we zien daarbij nog wel een mogelijkheden om de informatiewaarde te kunnen verbeteren.

2. Belangrijkste controlebevindingen

2.1. Een verklaring met beperking door onzekerheden in de financiële verwerking van de decentralisaties

Wij hebben onze controle van de jaarrekening van gemeente Zwolle afgerond. De implementatie van de decentralisaties is een intensief traject gebleken waarbij voor alle partijen de continuïteit van de zorg voorop heeft gestaan. Hierdoor zijn vanuit de keten en het ontbreken van de interne toetsing op de levering van de zorg fouten en/of onzekerheden ontstaan, die ook een uitwerking hebben op de baten en lasten van Zwolle.

Geconstateerde onzekerheden ten aanzien van het aspect getrouwheid leiden tot een controleverklaring met beperking

Tijdens onze controle en tot de datum van dit verslag hebben wij één bevinding geconstateerd boven onze rapportagegrens (€275.000). Dit betreffen diverse voordelen op basis van de verantwoordingen van de zorgaanbieders. Aangezien deze verschillen pas laat inzichtelijk zijn geworden, zijn deze niet meer verwerkt in de jaarrekening 2015. Totale omvang van deze verschillen is €3,2 mln. met een positief effect op het resultaat.

Controleverschillen getrouwheid:	***Fouten DT/(CT)***	***Onzeker-heden DT/(CT)***	***Toelichting***
	€'000	***€'000***	
Levering PGB gelden is niet vastgesteld		23.000	Zie 2.2.
Levering Zorg in natura Jeugd en WMO onvoldoende vastgesteld		3.597	Zie 2.2.
Onzekerheden prestatielevering vanuit BVO		553	Zie 2.2.
Voordelen vanuit verantwoordingen zorgaanbieders niet verwerkt	3.332		Zie 2.2.
Totaal	**3.332**	**27.150**	
In % van de totale lasten	**0,6%**	**4,9%**	
Goedkeuringstoleranties	**1%**	**3%**	
Oordeel	**Verklaring met beperking**		

De geconstateerde onzekerheden overschrijden de grens van 3% van de totale lasten, inclusief reservestortingen. Dit betekent dat wij voor het aspect getrouwheid een verklaring met beperking hebben verstrekt.

Ten aanzien van het aspect rechtmatigheid zijn eveneens materiële onzekerheden geconstateerd

Door de interne audit functie (IAF) van de gemeente Zwolle worden jaarlijks controles uitgevoerd op diverse processen. Op basis van de uitgevoerde interne controles en door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden hierop, kunnen we concluderen dat de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties van de gemeente Zwolle tot stand gekomen zijn binnen het normenkader. Uit de controle komen geen rechtmatigheidsfouten naar voren. Wel dienen wij de bevindingen ten aanzien van het aspect getrouwheid ongesaldeerd mee te nemen als rechtmatigheidsbevindingen. Dit aangezien op deze aspecten het BBV niet wordt nageleefd.

Controleverschillen rechtmatigheid:	***Fouten DT/(CT)***	***Onzeker heden DT/(CT)***	***Toelichting***
	€'000	***€'000***	
Ongesaldeerde getrouwheidsfouten/onzekerheden	3.332		
Levering PGB gelden is niet vastgesteld		23.000	Zie 2.2.
Levering Zorg in natura Jeugd en WMO onvoldoende vastgesteld		3.597	Zie 2.2.
Onzekerheden prestatielevering vanuit BVO		553	Zie 2.2.
Totaal	**3.332**	**27.150**	
In % van de totale lasten	**0,6%**	**4,9%**	

Goedkeuringstoleranties	1%	3%	
Oordeel	Verklaring met beperking		

De geconstateerde onrechtmatigheden blijven niet binnen de toleranties die door u vastgesteld zijn. Dit heeft als gevolg dat we ook een verklaring met beperking hebben afgegeven voor onzekerheden op het aspect rechtmatigheid.

Indien de lasten voor de PGB's niet onzeker waren geweest, was sprake geweest van een goedkeurende verklaring, omdat de overige onzekerheden binnen de toleranties blijven.

Er zijn geen fouten en onzekerheden in de SiSa- en IMG-bijlage geconstateerd

De SiSa- en IMG-verantwoording zijn jaarlijks een onderdeel van uw jaarrekening. Via deze verantwoordingen worden diverse rijksuitkeringen en provinciale uitkeringen verantwoord. Daarmee vormen de SiSa- en IMG-verantwoordingen de basis voor afwikkeling van deze uitkeringen.

De SiSa- en IMG-verantwoording hebben wij gecontroleerd met inachtneming van de specifieke instructies die door de Rijksoverheid zijn vastgelegd in de "Nota verwachtingen accountantscontrole 2014". Op grond van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) gelden voor de SiSa en IMG andere, zwaardere rapporteringstoleranties dan u als raad in uw controleprotocol heeft opgenomen. Dit om ministeries en de provincie Overijssel in staat te stellen om de specifieke uitkeringen vast te kunnen stellen en de Algemene Rekenkamer van informatie te voorzien. Wij hebben bij onze controle van de SiSa- en IMG-bijlage bij de jaarrekening 2015 geen afwijkingen geconstateerd.

In bijlage A.1 gaan wij nader in op de bevindingen per regeling.

De belangrijkste grondslagen voor financiële verslaggeving zijn aanvaardbaar

Het college van gemeente Zwolle heeft de jaarrekening opgesteld in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Als onderdeel van onze controle en met betrekking tot de jaarrekening hebben wij:

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

Wij zijn van mening dat de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die het management heeft gehanteerd bij het opstellen van de jaarrekening 2015 aanvaardbaar zijn.

In 2015 is één wijziging doorgevoerd in de grondslagen. Normaliter worden voor personeel gebonden kosten, conform het BBV, geen balansposten in de jaarrekening opgenomen, aangezien daarbij veelal sprake is van jaarlijks gelijkblijvende lasten. Door de invoering van het individueel keuzebudget in 2016 zullen in de komende jaren de lasten uit hoofde van o.a. vakantiegeld niet gelijkblijvend meer zijn. Derhalve is op basis van een uitspraak van de commissie BBV een schuld in de jaarrekening opgenomen van € 1,9 mln. Deze verwerking is hiermee conform de verslaggevingsregels doorgevoerd.

2.2. Grote onzekerheden in financiële verwerking decentralisaties, met name in PGB

De decentralisaties brengen veel onzekerheden met zich mee

De invoeringsdatum per 1 januari 2015 van de overdacht van zorgtaken vanuit de AWBZ naar de WMO, de invoering van de participatiewet en de nieuwe jeugdwet is een feit en de taken zijn inmiddels overgedragen aan de gemeenten. Deze decentralisaties hebben een belangrijke invloed gehad op de interne processen en de samenstelling van de jaarrekening 2015. Hierbij maken wij onderscheid naar de zorg in natura en de persoonsgebonden budgetten (PGB's).

De WMO-taken worden daarbij door de gemeente zelfstandig uitgevoerd. Voor de Jeugdzorgtaken wordt in regionaal verband samengewerkt in de BVO Jeugd IJsselland. Beschikkingen inzake de persoonsgebonden Budgetten (PGB's) worden door de gemeente verstrekt en de financiële afwikkeling wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

In de jaarrekening van de gemeente Zwolle legt het college verantwoording af over zowel de juistheid en volledigheid van de bestedingen als over de rechtmatige totstandkoming van de zorglasten. Naast de overeenstemming met de afgesloten contracten moet in dat kader ook kunnen worden vastgesteld dat de zorg daadwerkelijk is geleverd. Zwolle is daarbij mede afhankelijk van controleverklaringen bij de productieverantwoording van de diverse zorgverleners, de BVO Jeugd IJsselland en de SVB.

De gemeente Zwolle heeft bij de invoering van deze taken er voor zorggedragen dat de zorgcontinuïteit van de burger voorop staat. Gemeente Zwolle heeft in 2014 en 2015 gewerkt aan de implementatie van de decentralisaties. In 2015 kon de zorg worden geleverd aan de burgers. Daarbij heeft Zwolle actief gekeken naar een adequate inrichting van de bedrijfsvoering rondom de decentralisaties. Binnen de processen heeft de gemeente diverse controles geïmplementeerd. Daarnaast zijn door de IAF een groot aantal controles uitgevoerd. Het is positief dat deze controles in 2015 al ingevoerd zijn.

De levering van de PGB is niet vastgesteld

Voor alle cliënten die een PGB-budget ontvangen worden door de gemeente Zwolle beschikkingen verstrekt aan de cliënt en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Conform landelijke afspraken verzorgt de SVB het administratieve proces rondom de PGB-verstrekkingen. Zwolle is voor een getrouwe en rechtmatige verantwoording in de jaarrekening 2015 afhankelijk van de informatieverstrekking van de SVB. Hiertoe heeft de gemeente een financiële verantwoording met controleverklaring 2015 ontvangen.

De gemeente Zwolle heeft in de jaarrekening 2015 een last voor de Persoonsgebonden budgetten (PGB) voor Jeugd en Wmo voor een bedrag van circa € 23 mln. verantwoord. Het beschikkingsproces vindt binnen de gemeente plaats. De zorg wordt geleverd door de zorginstelling of mantelzorger en de factuurcontrole en uitbetaling wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Uit onze werkzaamheden is gebleken dat de Sociale Verzekeringsbank geen werkzaamheden heeft uitgevoerd omtrent het vaststellen van de prestatielevering.

Tevens zijn hier door de gemeente geen werkzaamheden op verricht. Landelijk zien we dat dit zich voordoet. Dit wordt veroorzaakt doordat niet geheel duidelijk was wie verantwoordelijk was voor de vaststelling van de prestatielevering van de PGB-gelden. Hierdoor bestaat onzekerheid over de geleverde zorg en of de last daarmee getrouw en rechtmatig in uw jaarrekening is verantwoord. Wij hebben om deze redenen dit als onzekerheid meegewogen in onze oordeelsvorming. Om dit voor de komende jaren te borgen adviseren wij u de zorglevering meer te borgen in het proces. Dit kan bijvoorbeeld door in het herindicatieproces specifiek navraag te doen naar (kwaliteit) van de levering en/of door het uitvoeren van kwaliteitsonderzoeken onder uw zorgcliënten.

Overigens geven de verklaringen van de SVB onvoldoende nauwkeurige zekerheid voor de getrouwheid en rechtmatigheid van de lasten van PGB's die voor rekening van de gemeente Zwolle komen. De controletolerantie waarmee de SVB een verklaring afgeeft is namelijk groter dan de tolerantie die geldt voor de jaarrekening van de gemeente Zwolle. Daarnaast kunnen de verwachte fouten en onzekerheden bij de sociale verzekeringsbank niet één op één vertaald worden naar elke individuele gemeente. Hierdoor is de informatie van de SVB onvoldoende geschikt om te betrekken in onze oordeelsvorming. Effect is dat de getrouwheid en rechtmatigheid van de PGB-lasten als onzekerheid moet worden meegewogen in het oordeel bij de jaarrekening van de gemeente Zwolle.

De gemeente Zwolle heeft haar budgetten afgestemd met de budgetten die bekend zijn binnen de SVB. Hieruit komen beperkte verschillen naar voren, hetgeen inhoudt dat de SVB en gemeente Zwolle nagenoeg een gelijke administratie van de budgetten heeft. Gemeente Zwolle heeft in haar jaarrekening 2015 het door de SVB verantwoorde bedrag over 2015 als last verantwoord. Dit betreft een bedrag van €23 mln.

Op basis van de eigen administratie van de gemeente is dit bedrag hoger (€ 1,7 mln.). Omdat een deel van de bedragen niet verzilverd worden, is het logisch dat de verantwoorde bedragen afwijken van de beschikte bedragen. Landelijke cijfers geven aan dat gemiddeld zo'n 20% niet wordt verzilverd.

Diverse fouten en onzekerheden in zorg in natura

Naast de hierboven genoemde onzekerheden omtrent de PGB's, komen vanuit de zorg in natura ook diverse bevindingen naar boven. In de contracten die de gemeente heeft afgesloten met de zorgaanbieders is opgenomen dat een verantwoording moet worden ingediend. Indien de omvang van deze verantwoording meer dan € 100.000 bedraagt, moet de verantwoording voorzien zijn van een controleverklaring. Door de gemeenteraad is besloten om bij verantwoordingen kleiner dan € 100.000 geen controleverklaring op te vragen om de administratieve lastendruk te verminderen. Zonder controleverklaring kan de prestatielevering niet vastgesteld worden en leidt dit tot onzekerheden in de controle.

Het totaal aan verantwoordingen kleiner dan €100.000 (zonder controleverklaring) is op dit moment ongeveer €1,9 mln. Dit hebben we als onzekerheid meenomen bij onze oordeelsvorming.

Daarnaast heeft de gemeente nog niet van alle zorgaanbieders met een productie groter dan €100.000 een verantwoording en controleverklaring ontvangen. Ook dit hebben we als onzekerheid mee laten tellen. Totale omvang hiervan is ongeveer €1,7 mln.

Totale onzekerheid die voortkomt uit de verantwoordingen van de zorgaanbieders komt hiermee op €3,6 mln. Dit aangezien voor deze instellingen niet vastgesteld kan worden in hoeverre de prestatie is geleverd.

De gemeente heeft de verantwoordingen die wel ontvangen zijn gecontroleerd. Daarbij is de verantwoorde zorg vergeleken met de basisadministratie. Verschillen tussen de verantwoordingen en de administratie zijn uitgezocht. Dit heeft er toe geleid dat op totaalniveau sprake is van een voordeel (minder lasten) van ongeveer €3,3 mln. Op het moment dat deze voordelen geconstateerd waren, was de jaarrekening 2015 al door de raad vastgesteld. Daarom is besloten deze voordelen niet meer te verwerken in de jaarrekening. Het gevolg is dat wij dit verschil als fout moeten meewegen in ons oordeel.

Lasten Jeugd zijn verantwoord via de BVO Jeugd IJsselland

Gemeente Zwolle werkt voor de uitvoering van de Jeugdzorgtaken samen met andere gemeenten in de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) Jeugd IJsselland. De BVO heeft hierbij contracten afgesloten met instellingen, heeft de van instellingen ontvangen facturen gecontroleerd op aansluiting met de zorgtoekenningen en heeft uiteindelijk de afrekening/verrekening met de instellingen georganiseerd. Door de BVO is een verantwoording opgesteld om inzicht te geven in de bestede bedragen over 2015. Hierbij is besloten om uiteindelijk tot afrekenafspraken te komen met veel instellingen. Deze zijn formeel door beide partijen bekrachtigd. De verantwoording van de BVO is gecontroleerd door een accountant. Hierbij is een goedkeurende verklaring afgegeven voor de rechtmatigheid en getrouwheid van de verantwoording. De hierbij geconstateerde onzekerheden hierbij blijven ruim onder de controletolerantie van de BVO. Derhalve heeft dit geen invloed gehad op het oordeel van de accountant. Wel hebben wij de (aan Zwolle toe te rekenen) resterende onzekerheid (circa € 0,55 mln.) meegenomen als onzekerheid voor gemeente Zwolle.

2.3. Wij kunnen instemmen met de door het college gemaakte schattingen

Bij het opstellen van de jaarrekening dient het college belangrijke schattingen aangaande de verslaggeving toe te passen en toe te lichten. We hebben de schattingen die het college heeft gemaakt bij het opstellen van de jaarrekening 2015 beoordeeld. De onderstaande tabel geeft een overzicht van onze bevindingen met de bijbehorende motivering.

Belangrijkste schattingen	Bevindingen		Toelichting
	2015	2014	
Verwachte levensduur en waardering van materiële vaste activa	●	●	De verwachte levensduur van de verschillende activa-categorieën en daarmee de afschrijvingspercentages zijn evenwichtig en consistent bepaald en in lijn met hetgeen gebruikelijk is. Wij kunnen daarom instemmen met de inschattingen van het college.
Waardering vastgoed	●	●	Conform voorgaande jaren is door de gemeente een analyse gemaakt van de waardering van het gemeentelijk vastgoed. Op basis van deze analyse blijkt dat voor vastgoed met een economische functie geen indicatie voor een duurzame waardevermindering aanwezig is. Zwolle kent met name vastgoed dat als maatschappelijk wordt aangemerkt. Voor deze activa is het niet noodzakelijk om eventuele afwaarderingen door te voeren. Wij hebben daarbij ook de waardering van de parkeergarages gecontroleerd. Hieruit komt geen afwaarderingsrisico naar voren.
Waardering financiële vaste activa	●	●	Wij kunnen ons vinden in de inschattingen van het college. Daarbij is ook voor de aansprakelijkheid ten aanzien van de financiële tekorten bij o.a. WEZO een adequate schatting in de jaarrekening 2015 opgenomen. Hierbij is het financiële tekort over 2015 als schuld verwerkt. Hiermee wordt voldaan aan het BBV.
Juistheid/volledigheid voorzieningen	●	●	De voorzieningen die door het college zijn gevormd zijn adequaat onderbouwd. Wij kunnen instemmen met de gevormde voorzieningen.
Juistheid/volledigheid kortlopende schulden en overlopende passiva	●	●	Wij kunnen ons vinden in de inschattingen door het college.
Juistheid/volledigheid belastingopbrengsten	●	●	In 2014 is de uitvoering overgegaan naar het GBLT. In maart 2016 is door de gemeente een verantwoording over het boekjaar 2015 ontvangen inclusief controleverklaring. We hebben geen significante verschillen geconstateerd tussen deze verantwoording en de opbrengsten zoals in de jaarrekening verantwoord. Derhalve hebben we dit als evenwichtig aangemerkt.

Controleverschil	Voorzichtig	Evenwichtig	Optimistisch	Controleverschil
●	●	●	●	●
	Aanvaardbare bandbreedte – gebaseerd op materialiteitsoverwegingen			

2.4. Grondexploitaties goed in control, wel alert blijven

In de jaarrekening van de gemeente Zwolle vormen de grondexploitaties een significante jaarrekeningpost. De totale omvang van de post voorraden per 31 december 2015 is 102 mln. Dit is 18% van het balanstotaal ad € 577 mln. De balanspost voorraden is als volgt opgebouwd:

Categorie	Boekwaarde (*1.000)	% van het totaal
Niet in exploitatie genomen gronden	35.844	35,1%
Overige grond- en hulpstoffen	12.132	11,9%
Onderhanden werk (in exploitatie genomen gronden)	54.530	53,4%
Gereed product en handelsgoederen	20	0,0%
Vooruitbetalingen	-/- 428	-/- 0,4%
Totaal	**102.098**	**100%**

Dit betreft de netto-boekwaarde (na aftrek van getroffen verliesvoorzieningen). Voor de niet in exploitatie genomen gronden is een voorziening gevormd van 3,4 mln. (vorig jaar €2,9) en voor de in exploitatie genomen gronden een voorziening van €14,8 mln. (vorig jaar €11,2 mln.).

De waardering van de voorraden in de jaarrekening is gebaseerd op de geactualiseerde cijfers per grondexploitatie. Hierbij zijn de uitgangspunten gehanteerd die door het collegezijn vastgesteld op 17 november 2015 middels de Nota van Uitgangspunten. Verderop in dit hoofdstuk gaan we in op deze parameters. Door de gemeente is ook een Meerjaren Programma Vastgoed 2016 (MPV 2016) opgesteld. Deze is door de gemeenteraad behandeld in de vergadering van 27 juni 2016.

In algemene zin beheerst gemeente Zwolle de grondexploitaties goed.
Er worden tijdig maatregelen genomen als de situatie op de markt wijzigt. Daarbij wordt ingespeeld op bijvoorbeeld werkelijke verkoopcijfers. Zo is de verkoopverwachting in Hessenpoort voor de komende jaren naar beneden bijgesteld, aangezien in 2015 beperkt verkopen zijn gerealiseerd. Het is naar onze mening positief dat Zwolle zo actief stuurt op de grondexploitaties. Dit is gezien het risicoprofiel (met name Stadshagen) ook noodzakelijk.

Stadshagen is een risicovol project, realisatie verkopen over 2015 is positief

De grootste woningbouwexploitatie van de gemeente Zwolle is het project Stadshagen. Per ultimo 2015 kent deze exploitatie een boekwaarde van €18,6 mln. (2014: €22,9 mln.). Het verwachte verlies per 31 december 2015 is €7,6 mln. (2014: €3,2 mln.).

Per ultimo 2015 bedragen de nog te maken kosten voor Stadshagen ruim €74 mln. Dit betreffen met name kosten voor woonrijp-, bouwrijp maken en planontwikkeling. De nog te realiseren opbrengsten zijn bijna €91 mln. per 31 december 2015. Dit bestaat voor €74 mln. uit woningbouw, bijna €16 mln. uit voorzieningen en het restant van €1 mln. betreft overige opbrengsten. Contant gemaakt is het resultaat op het project hiermee €7,6 mln. negatief.

We hebben vastgesteld dat voor het volledige verlies een voorziening is getroffen.

De toename van de financiële voorziening wordt veroorzaakt doordat nagenoeg de helft van het aantal vierkante meters van de opbrengsten uit verkoop van voorzieningen (met name de niet-commerciële voorzieningen, zoals gezondheidshuis), die binnen deze exploitatie gerealiseerd zouden worden, geschrapt zijn. Dit op basis van een onderzoek over de vraag naar deze voorzieningen. Daarbij blijkt het voor marktpartijen lastig te zijn om de benodigde financiering rond te krijgen om de voorzieningen te kunnen realiseren. We hebben vastgesteld dat het aantal vierkante meters aan voorzieningen dat nu ingerekend is in de exploitatie, aansluit met het onderzoek en het door de raad vastgestelde scenario. De verkoop van woningen in Stadshagen is in 2015 harder gegaan dan verwacht. Voor 2015 waren 179 woningen ingerekend als prognose en zijn 243 woningen gerealiseerd. Dit is een positieve ontwikkeling.

Stadshagen blijft een risicovol project (mede afgaande op de omvang van deze nog te realiseren kosten en opbrengsten in combinatie met het verwachte resultaat). Het blijft belangrijk om dit project goed te monitoren.

Project Spooldereiland (Voorsterpoort) in 2015 met winst afgesloten

De grondexploitatie Spooldereiland is in 2015 (financieel) afgesloten. Per 31 december 2014 had deze exploitatie nog een negatieve boekwaarde van 5,5 mln.. Door de gemeenteraad is besloten om deze exploitatie af te sluiten en de winst in de reserve Voorsterpoort te storten. De resterende onverkochte gronden binnen deze exploitatie zijn niet van de gemeente, maar in bezit van derde partijen. Deze restant gronden zijn derhalve terecht niet gewaardeerd op de gemeentelijke balans.

Hessenpoort kent een behoorlijke winstverwachting, desondanks alert blijven

Hessenpoort is veruit de grootste exploitatie voor bedrijventerreinen. De boekwaarde van deze exploitatie bedraagt €47,3 mln. positief per 31 december 2015 en het verwachte positieve resultaat €36,5 mln.

De ingerekende uitgifte voor 2015 bedroeg ruim 22.000 vierkante meter. Hiervan is slechts ruim 2.600 gerealiseerd in 2015. Op basis van deze werkelijke realisatie is de fasering voor komende jaren aangepast, waarbij met name de uitgifte voor 2016 is verlaagd naar ruim 10.000 vierkante meter.

Per 31 december 2015 bedragen de nog te maken kosten ongeveer €43,5 mln. De nog te realiseren opbrengsten bedragen 189 mln. Rekening houdend met het rente-effect is de netto contante waarde per ultimo 2015 €36,5 mln.

In het kader van de waardering in de jaarrekening is dit project geen risico op dit moment. Gezien de zeer omvangrijke nog te verwachten opbrengsten blijft het wel zaak om de ontwikkelingen in het project goed te blijven volgen. Dit doet Zwolle actief. He tis daarbij positief dat hierbij tijdig schattingen worden bijgesteld.

Bovenwijkse voorzieningen onterecht ingerekend, in 2016 aanpassen

In de grondexploitaties Oude Mars en Hessenpoort zijn nog bijdragen aan de reserve voor bovenwijkse voorzieningen ingerekend van respectievelijk €0,5 mln. en €3,6 mln. Deze ingerekende kosten voldoen niet geheel aan het BBV en zouden eigenlijk als kostenpost moeten worden geschrapt uit de projecten. Aangezien dit geen resultaatseffect heeft op de waardering in de jaarrekening 2015 kunnen wij hiermee instemmen voor 2015. Op basis van een wijziging van het BBV ten aanzien van grondexploitaties zullen deze bijdragen in 2016 wel uit de grondexploitaties moeten worden geschrapt. Wij hebben het college geadviseerd dit (en alle andere wijzigingen in het BBV) te betrekken in de actualisering voor de jaarrekening 2016.

Voorziening 'Sprong in grondprijzen'

Onder de in exploitatie genomen gronden is een voorziening 'Sprong in grondprijzen' opgenomen van € 5,0 mln. Van deze voorziening heeft € 4,8 mln. betrekking op de exploitatie Stadshagen. De voorziening is gevormd om eventuele dalingen in de grondprijzen op te vangen. Dit aangezien in de komende jaren in de grondexploitatie ook rekening wordt gehouden met een behoorlijke stijging van de verkoopprijzen. Het is een bewuste keuze van de gemeente Zwolle om deze voorziening afzonderlijk te vormen en niet te verrekenen met de grondexploitatie Stadshagen. Het treffen van deze voorziening is een naar onze mening terecht, aangezien het niet zeker is of de prijsstijgingen daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Wij kunnen daarom hiermee instemmen.

Waardering niet in exploitatie genomen gronden

Voor de niet in exploitatie genomen gronden worden voor enkele projecten (met name Voorsterpoort en gronden Stadshagen) berekeningen gemaakt om de waardering van de boekwaarde te toetsen. Voor beide projecten bestaat een stellig voornemen om de projecten in de komende jaren te ontwikkelen. Het verschil ten opzichte van de grondexploitaties is dat in de waardering een lagere prijs per vierkante meter gehanteerd wordt voor de waardering dan bij de in exploitatie genomen gronden. Dit is naar onze mening ook terecht.

Voor de 'terreinen Voorsterpoort' (boekwaarde per 31 december 2015 ruim €11 mln.) wordt een relatief hoge waarde per vierkante meter gehanteerd ad €111 (na voorziening). We hebben vastgesteld dat de gemeente Zwolle taxaties heeft uit laten voeren om de waardering van deze gronden te kunnen onderbouwen. De gronden zijn per 31 december 2015 afgewaardeerd naar lagere marktwaarde door het treffen van een voorziening van €3 mln. We kunnen ons vinden in deze waardering.

De 'bouwrijpe/te verkopen terreinen' hebben grotendeels betrekking op gronden van Stadshagen die voorlopig uit de exploitatie gehaald zijn (boekwaarde ultimo 2015 € 21,8 mln.). Deze gronden zijn gewaardeerd op €19 per vierkante meter. In 2014 is een marktwaarde berekening gemaakt voor deze gronden met als uitkomst dat naar verwachting minimaal een kostendekkende grondexploitatie kan worden gerealiseerd. Op basis hiervan is de waardering onderbouwd. Voor 2015 is deze waardering niet geactualiseerd. Gezien de huidige verkopen binnen de exploitatie Stadshagen is de gemeente Zwolle van mening dat een verdere afwaardering niet nodig is en de huidige waardering juist is. Wij kunnen hiermee instemmen.

Beoordeling van de door Zwolle gehanteerde parameters

Onderstaand hebben wij onze beoordeling van uw parameters in de grondexploitaties weergegeven.

Uitgangspunten	Parameters			Toelichting
	2015	2014	Oordeel	
Opbrengstenstijging	0%	0%		Voor alle exploitaties wordt bij de herzieningen per 1-1-2016 een opbrengstenstijging van 0% voor 2016 en 2017 en vanaf 2018 1% gehanteerd. Het percentage voor opbrengstenstijging is gebaseerd op de inflatie. Deze uitgangspunten lijken reëel ingeschat.
Kostenstijging	1,5%	1,5%		Het percentage voor de kostenstijging dat door de gemeente Zwolle wordt gehanteerd is gelijk gebleven aan voorgaand jaar. Vanaf 2018 wordt 2% gehanteerd. Basis voor de kostenstijging is de interne analyse van de civieltechnische afdeling van de gemeente Zwolle. Hier wordt gedifferentieerd tussen de korte termijn (1-2 jaar) en de middellang termijn (3-10 jaar). Wij kunnen instemmen met dit uitgangspunt.
Rentepercentage	3,5%	3,5%		Het rentepercentage waarmee gerekend wordt in de exploitaties, is ongewijzigd ten opzicht van voorgaand jaar. We hebben vastgesteld dat het gehanteerde rentepercentage in lijn ligt met het gemiddelde rentepercentage op de leningen van de gemeente Zwolle. Op basis hiervan kunnen wij hiermee instemmen. Met ingang van 2016 zal het rentepercentage naar beneden bijgesteld moeten worden op basis van de nieuwe notitie grondexploitatie van de Commissie BBV.
Programmering/fasering				De gemeente Zwolle heeft een aantal jaren geleden analyses laten uitvoeren naar de behoefte naar woningen en bedrijventerreinen. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn voor woningbouw vergeleken met recente PRIMOS cijfers. Er is vastgesteld dat de ingerekende woningen per jaar hier binnen blijven. Voor woningbouw is er geen wijziging van de programmering en fasering nodig op dit moment. Voor de bedrijventerreinen is de programmering en fasering op totaalniveau niet veranderd. Voor 2016-2017 een jaarlijkse uitgifte van 3 hectare en daarna vanaf 2018 5 hectare. Hierbij is wel ingespeeld op de realisatie van verkopen in 2015 in met name Hessenpoort.

Controleverschil	Voorzichtig	Evenwichtig	Optimistisch	Controleverschil
	Aanvaardbare bandbreedte – gebaseerd op materialiteitsoverwegingen			

2.5. Overige belangrijke controlebevindingen

Voorziening kosten asbestsanering pand GGD terecht in 2015 getroffen

De gemeente Zwolle heeft in 2015 voor €3,7 mln. het pand van de GGD (Zeven Alleetjes) gekocht. Dit pand is in de jaarrekening onder de materiële vaste activa opgenomen. De gemeente gaat het pand verbouwen om daar vervolgens de bibliotheek in te vestigen. Tijdens de verbouwing is gebleken dat er asbest in het pand van de GGD zat, dat gesaneerd moet worden. De geschatte kosten hiervoor bedragen €2,9 mln. In het raadsvoorstel is hierbij aangegeven dat €1,2 mln. ten laste van de exploitatierekening gebracht zal gaan worden en daarnaast €1,7 mln. uit een reserve kan worden gedekt.

Intern is bij het opstellen van de jaarrekening 2015 getoetst op welke wijze deze kosten verwerkt moeten worden conform het BBV. Een deel van de berekende kosten (circa €0,85 mln.) heeft hierbij te maken met tijdelijke huisvestingskosten en huurderving. Deze kosten komen regulier ten laste van de exploitatierekening 2015 en 2016. Uit de interne analyse is gebleken dat een deel van de kosten geactiveerd kan worden voor een bedrag van € 1,1 mln. De boekwaarde van het pand wordt hiermee verhoogd. De resterende kosten voor de asbestsanering bedragen naar verwachting €0,9 mln. Het totaal van de verwachte kosten blijft hierbij conform het raadsvoorstel. Op basis van het BBV dient echter voor de saneringskosten al in 2015 een voorziening te worden getroffen (in plaats van 2016). Derhalve is in de jaarrekening 2015 een voorziening voor €0,9 mln. gevormd. Hiermee wordt voldaan aan het BBV. In de komende periode wordt hierbij ook onderzocht in hoeverre een claim ingediend kan worden bij de GGD IJsselland. Hiermee is in de jaarrekening uit voorzichtigheid nog geen rekening gehouden. Wij kunnen hiermee instemmen.

Systematiek gepensioneerden APPA-voorziening wijzigen

Gemeente Zwolle heeft in de jaarrekening een voorziening APPA opgenomen van € 1,3 mln. per ultimo 2015. Deze voorziening is bedoeld om de pensioenverplichtingen van de wethouders en oud-wethouders te kunnen voldoen. Een deel van de verplichting is hierbij extern verzekerd. Het verschil tussen de verzekerde waarde en de daadwerkelijke pensioenverplichting is door Zwolle op de balans in de voorziening APPA opgenomen. De afgelopen jaren heeft gemeente Zwolle de systematiek gehanteerd dat bij pensionering van een wethouder de voor deze wethouder opgebouwde voorziening vrijviel en werd toegevoegd aan de reserve APPA (ter dekking van de jaarlijkse pensioenuitbetaling). Dit was tot 2013 toegestaan. Daarna is een uitspraak gedaan door de commissie BBV waardoor deze vrijval niet meer mag.

De daadwerkelijke pensioenkosten moeten vanaf 2013 daadwerkelijk uit de voorziening worden bekostigd. In 2015 heeft een beperkte vrijval van de voorziening plaatsgevonden vanwege de pensionering van een oud wethouder. Gezien de omvang hiervan (circa 0,18 mln.) hebben we dit niet als tekortkoming aangemerkt. Wel hebben wij het college geadviseerd de systematiek aan te passen.

Gemeente heeft 100% van de aandelen WEZO verkregen

De gemeente Zwolle was samen met de gemeenten Hattem, Zwartewaterland, Dalfsen en Raalte aandeelhouder van het Werkvoorzieningsschap Zwolle en omstreken (WEZO). In 2015 heeft de gemeente de aandelen van de andere gemeenten gekocht voor €1 per aandeel, zijnde €610. Dit is als verkrijgingsprijs in de gemeentelijke balans verwerkt onder de deelnemingen.

Omdat WEZO verliesgevend is en de gemeente Zwolle nu voor 100% moet bijdragen aan dit tekort, is met de andere gemeenten contractueel overeengekomen dat zij een afkoopsom betalen aan de gemeente Zwolle ter dekking van de toekomstige verliezen. De totale afkoopsom bedraagt €1,9 mln. en is bepaald middels de discounted cashflow methode (DCF-methode). Daarbij is een inschatting gemaakt van de inkomsten en uitgaven over de periode 2016-2020 en deze zijn vervolgens contant gemaakt naar 1 januari 2016. De afkoopsom is door de gemeente Zwolle in de jaarrekening 2015 verantwoord onder de overlopende passiva. In de komende jaren zal dit geleidelijk vrijvallen (naar rato van de daadwerkelijke verliezen) en als bate worden ingezet. Dit ter dekking van de werkelijke “extra” Zwolse bijdrage in het verlies van de WEZO (door het verkrijgen van 100% van de aandelen). De verwerkingswijze is conform de verslaggevingsregels in de jaarrekening opgenomen. Derhalve kunnen wij hiermee instemmen.

De afkoopsom is nog niet volledig financieel ontvangen. Een bedrag van €0,9 mln. is reeds ontvangen in 2015. Het nog te ontvangen deel van €1,0 mln. is in de jaarrekening opgenomen onder de financiële vaste activa.
In 2015 is door Zwolle daarnaast een garantstelling c.q. waarborg afgegeven voor een geldlening van WEZO (€15 mln.). Op dit moment heeft het college geen indicaties dat aanspraak gemaakt zal worden op de waarborgstelling (op dat moment moet een voorziening worden gevormd). Wel hebben wij het college geadviseerd de financiële situatie van WEZO adequaat te monitoren in relatie tot de afgegeven garantstelling.

Normenkader is nog niet aan de Raad ter inzage gelegd

Het college van de gemeente Zwolle heeft het normenkader voor 2015 opgesteld en goedgekeurd. Formeel moet het normenkader minimaal ter inzage aan de gemeenteraad voorgelegd worden. Dit heeft echter tot op heden niet plaatsgevonden. Wij raden u aan in de komende maanden het normenkader wel ter inzage voor te leggen aan de gemeenteraad, zodat daarmee ook voldaan is aan de formele vereisten.

2.6. De financiële positie van de gemeente Zwolle nader bekeken

Kengetallen laten zien dat financiële positie is verbeterd

Met ingang van kalenderjaar 2015 moeten in het jaarverslag van de gemeente kengetallen worden opgenomen die gerelateerd zijn aan de financiële situatie. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn deze kengetallen ook gepresenteerd. Wij hebben vastgesteld dat de kengetallen die door de gemeente Zwolle in de paragraaf zijn opgenomen juist berekend zijn conform deze regeling. Om een beeld te krijgen van de ontwikkelingen van de financiële positie hebben wij deze uiteengezet in onderstaande kengetallen. Hierbij zijn ook een aantal kengetallen vanuit het BBV opgenomen.

Domeinen	2015	2014
Stabiliteit		
Liquiditeit (vlottende activa (inclusief voorraden) /vlottende passiva)	1,09	1,51
Vaste activa economisch nut + BIE in verhouding tot langlopende schulden	132%	120%
Resultaat na bestemming in relatie tot de totale lasten voor bestemming	1,63%	0,78%
Materieel begrotingsevenwicht (structurele baten /structurele lasten)	1,076	1,012
Wendbaarheid		
Kapitaallasten afschrijvingen in % van de totale lasten voor bestemming	9,8%	9,7%
Rentedruk in % van de totale lasten voor bestemming	2,1%	2,8%
Weerbaarheid		
Weerstandsvermogen (verhouding incidentele weerstandscapaciteit versus risico's)	0,86	0,56
BBV kengetallen		
Netto schuldquote	78%	97%
Solvabiliteitsratio	22%	22%
Grondexploitaties	18%	26%

De daling van de liquiditeit heeft verschillende oorzaken, waaronder een hogere voorziening voor de exploitatie Stadshagen (verlaging vlottende activa) en een negatieve bankstand van bijna 9 mln. (verhoging vlottende passiva). Daarnaast ook een hoger uitstaand saldo aan kasgeldleningen per ultimo 2015.

De afname van de netto schuldquote en een groter aandeel van de investeringen in economisch nut en in exploitatie genomen gronden ten opzichte van de langlopende leningen, wordt veroorzaakt door grote aflossingen op de langlopende leningen in 2015 (o.a. doordat een aantal woningcorporaties leningen bij Zwolle heeft afgelost). Dit heeft ook een positief effect op de rentedruk.

Voor een uitgebreide analyse van de verschillen tussen de realisatie 2015 en de primitieve en bijgestelde begroting verwijzen wij naar het jaarverslag.

Komend jaar gaan wij graag met u in gesprek over de ontwikkeling van uw eigen indicatoren c.q. kengetallen

De gemeente is in staat om financiële tegenvallers en financiële risico's op te vangen

Ondanks een stabiele financiële positie staat de gemeente bloot aan externe factoren zoals rijks bezuinigingen, ontwikkeling decentralisaties en claims. Een belangrijke graadmeter voor de financiële positie is het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen laat zien in hoeverre uw gemeente in staat is financiële tegenvallers op te vangen. Conform vorig jaar is in de paragraaf weerstandsvermogen inzicht geboden in de belangrijkste risico's van de gemeente Zwolle. Daarbij wordt ook het weerstandsvermogen gepresenteerd.

In de tabel op de volgende pagina hebben wij een samenvatting van uw weerstandsvermogen opgenomen. Op basis van hiervan blijkt dat het weerstandsvermogen van de gemeente Zwolle niet voldoende is om alle risico's af te kunnen dekken. Intern wordt een richtlijn gehanteerd dat het weerstandsvermogen een dekking van 50% tot 100% moet hebben. De huidige dekking is 70% en ligt binnen de intern afgesproken bandbreedtes. Daarbijis het weerstandsvermogen verbeterd ten opzichte van 2014. Dit blijkt ook uit de tabel met ratio's eerder in dit hoofdstuk. De weerstandscapaciteit is hierbij iets toegenomen en de risico's zijn met name afgenomen. Dit als gevolg van vooral het sociaal domein (bij de jaarrekening 2014 € 11,8 mln. en in de jaarrekening 2015 €7,5 mln.). De weerbaarheid is hiermee toegenomen.

(x € 1 mln.)	Totaal	
	2015	2014
A. Weerstandscapaciteit	28,4	28,4
B. Beleidsrisico's en bedrijfsrisico's	40,3	48,6
Resterend weerstandsvermogen (A-B)	-/- 12,9	-/- 20,2

Een belangrijk onderdeel van het weerstandsvermogen zijn de reserves. Het is daarbij belangrijk om inzichtelijk te hebben wat het vrij aanwendbare deel van de reserves is. Wij hebben het college geadviseerd dit in 2016 nader te beoordelen en dit in de jaarrekening c.q. begroting te presenteren.

2.7. Onze visie op de leesbaarheid van de jaarstukken van de gemeente Zwolle

De leesbaarheid van de jaarrekening was in de afgelopen jaren een belangrijk aandachtspunt. Wij zien dat hier positieve stappen in worden gezet door gericht minder technisch te schrijven. Teksten worden beter leesbaar. Programma's zijn daarbij meer kort en bondig toegelicht. Het college wil in de komende periode verdere stappen zetten hierin. Wij onderschrijven het belang hiervan.

Wij hebben de toelichtingen in het jaarverslag beoordeeld en zijn van mening dat deze in overeenstemming zijn met hetgeen is opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Per programma is in het jaarverslag een analyse gemaakt tussen het begrote saldo en de werkelijke realisatie. Daarbij is als ondergrens voor deze verschillen €50.000 gehanteerd. Bij sommige programma's worden ook verschillen kleiner dan €50.000 toegelicht. Op de verschillen tussen begroting na wijziging en de realisatie wordt een toelichting gegeven, waarmee het saldo wordt verklaard. Deze toelichting is veelal duidelijk leesbaar. Per programma wordt tevens middels een cirkeldiagram inzichtelijk gemaakt hoe de baten en lasten binnen dat programma zijn opgebouwd. Dit vergroot het inzicht in de samenstelling van de baten en lasten.

2.8. Naleving van Wet Normering Topinkomens (WNT)

Voor 2015 is voldaan aan de eisen van de WNT

Met ingang van 2013 wordt gerapporteerd over de bezoldiging van topfunctionarissen. Voor de gemeente zijn dit de griffier en de gemeentesecretaris. Wij hebben daarbij het volgende geconstateerd:

- De bezoldiging van de topfunctionarissen is juist en volledig toegelicht in uw jaarrekening;
- Er is geen sprake van ontslaguitkeringen aan topfunctionarissen boven het in de WNT gestelde maximum van > €75.000;
- Er zijn geen overige functionarissen met een bezoldiging boven de WNT grens van €178.000;
- Voor 2015 maakt u wederom gebruik van de vrijstelling voor de meldingsplicht voor ingehuurd personeel in het kader van de WNT.

Daarnaast heeft het college, op ons ons verzoek, omwille van de vergelijkbaarheid tevens vergelijkende cijfers opgenomen. Samengevat kunnen wij instemmen met de WNT-verantwoording zoals opgenomen in paragraaf 3.8. van uw jaarrekening.

WNT blijft aan verandering onderhevig – wijzigingen in 2016

Ook in 2016 worden in de WNT weer een aantal wijzigingen doorgevoerd. De wettelijke maximale bezoldiging voor topfunctionarissen is aangepast van €178.000 in 2015 naar €179.000 in 2016.

De belangrijkste wijziging heeft betrekking op topfunctionarissen die anders dan op grond van een dienstbetrekking hun werkzaamheden verrichten ('externe topfunctionarissen'). Met ingang van 2016 geldt een nieuwe regeling. Voor de eerste zes maanden waarin de topfunctie wordt vervuld geldt een maximum bezoldiging van €144.000. Voor de volgende zes maanden geldt een maximum bezoldiging van €108.000. Over deze hele periode geldt bovendien dat het gemiddeld uurtarief niet hoger dan € 175 (exclusief BTW) mag zijn. Vanaf de dertiende maand geldt hetzelfde maximum als voor topfunctionarissen met een dienstbetrekking. Als het vervullen van de topfunctie méér dan zes aaneengesloten maanden wordt onderbroken wordt daarna opnieuw gestart met het tellen van het aantal maanden waarin de functie is vervuld. Bij een kortere onderbreking wordt het aantal maanden doorgeteld.

3. Update over onze eerdere communicatie

3.1. Status gerapporteerde bevindingen interim-controle

De interne beheersing bij de gemeente Zwolle is van goed niveau. Tijdens onze interim-controle hebben we de opzet en het bestaan van diverse processen in kaart gebracht. Daarbij hebben we ook aandacht geschonken aan de werkzaamheden die door de IAF zijn uitgevoerd.

In onze rapportage interim-bevindingen controle 2015 hebben we de belangrijkste bevindingen omtrent de interne beheersing met u gedeeld. In dit hoofdstuk geven we een update omtrent de belangrijkste bevindingen uit deze rapportage.

Decentralisaties

In de rapportage interim-bevindingen zijn we ingegaan op de belangrijkste risico's en controlemaatregelen omtrent de decentralisaties. Tijdens onze jaarrekeningcontrole nemen we kennis van de uitgevoerde controlemaatregelen en voeren we hier testwerkzaamheden op uit. Inmiddels hebben wij de controle op de decentralisaties uitgevoerd. Zie hiervoor ook hoofdstuk 2.

Controlfunctie

In onze managementletter hebben wij het managementteam erop gewezen om door de wijzigingen in de directie ook te kijken naar een andere inrichting van control. Voor de periode tot september 2016 is in de tussentijd een interim financieel directeur aangesteld.

In de afgelopen maanden is daarbij geïnventariseerd in hoeverre het noodzakelijk zou zijn om nog een concerncontroller aan te stellen naast de structurele invulling van de rol van financieel directeur. Door het managementteam is inmiddels besloten dat geen concerncontroller zal worden aangesteld. Wel wordt in de komende periode gekeken naar de checks en balances in de organisatie en zullen mogelijk hierin wat wijzigingen worden doorgevoerd.

Interne controles zijn verder verbeterd

De gemeente beschikt over een IAF. Deze voldoet aan de eisen die in de controlestandaarden (COS 610 genoemd zijn). Deze eisen hebben betrekking op de onafhankelijkheid, de deskundigheid en de kwaliteit van de interne audit afdeling.

Voor 2015 is wederom een overkoepelend gemeente-breed controleplan opgesteld. Dit plan is na beoordeling door ons nog aangepast en vormt een goede basis voor de uitvoering van de controles over 2015.

Tijdens onze jaarrekeningcontrole hebben we kennis genomen van de uitkomsten van de IAF. Ten opzichte van de interim-controle zijn er geen nieuwe significante bevindingen geconstateerd. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

- Bij het autoriseren van de inkooporders en inkoopfacturen is niet altijd voldoende functiescheiding (4-ogenprincipe) aanwezig. Dit geldt ook voor het 4-ogenprincipe bij de toekenning van zorg (decentralisaties).
  De aanbeveling is om dit 4-ogenprincipe op korte termijn te realiseren.
  We hebben begrepen dat hiervoor reeds acties in gang zijn gezet.

- Declaraties van medewerkers die via de crediteurenadministratie lopen, worden niet altijd door een leidinggevende geautoriseerd. Hierdoor bestaat het risico op onterechte declaraties. Om dit te voorkomen moet gewaarborgd worden dat alle declaraties door een leidinggevende worden geautoriseerd.

- Binnen de inkopen en aanbestedingen zijn een aantal kleine onrechtmatigheden geconstateerd omtrent naleving van de Aanbestedingswet. De financiële omvang van deze onrechtmatigheden is beperkt. Derhalve hebben wij dit niet als onrechtmatigheden meegenomen.

Monitoring van het project Spoorzone essentieel
In onze rapportage interim-bevindingen hebben we onder meer als aandachtspunt meegegeven dat er nog geen interne controles waren uitgevoerd op dit project. Het tussentijds uitvoeren van interne controles is gezien de grote financiële omvang daarbij wel gewenst. Per jaareinde is door de IAF over 2015 een controle uitgevoerd op het project Spoorzone. Daarbij zijn zowel de facturen als de interne uren beoordeeld. Vanuit de werkzaamheden van de IAF komen geen bijzonderheden naar voren met betrekking tot dit project.

Beheersing salarisproces
Het salarisproces wordt bij de gemeente Zwolle uitgevoerd door het ONS (nieuwe naam Shared Service Center). Binnen het salarisproces is geconstateerd dat niet altijd collegiale toetsing plaatsvindt op de salarismutaties. Ten opzichte van onze interim-controle is de status hiervan ongewijzigd.

Het is de verwachting dat het ONS een ISAE 3402 type 1 verklaring omtrent het salarisproces verstrekt aan de gemeente Zwolle in het tweede kwartaal 2016 over de periode januari tot en met april 2016. Daarna wordt er naar toe gewerkt om in 2017 een type 2 verklaring te verstrekken over de periode mei tot en met december 2016. Met deze verklaring wordt nog meer zekerheid verkregen over de juiste werking van de processen binnen het ONS. In het proces om tot een ISAE 3402 rapportage te komen, worden de ons geconstateerde risico's meegenomen.

3.2. Uw IT-omgeving kent een aantal tekortkomingen

Vanuit wet- en regelgeving is het vereist dat wij een reflectie geven op de betrouwbaarheid en continuïteit van uw geautomatiseerde gegevensverwerking. In onze managementletter hebben wij daarbij een aantal aandachtspunten geconstateerd:

- De autorisatieprocedure (in –en uitdienstmeldingen) in systemen verloopt niet adequaat;
- In het proces van doorvoeren van wijzigingen in systemen worden doorgevoerde wijzigingen niet altijd getest en geregistreerd;
- Het wachtwoordbeleid kent aandachtspunten;
- Een algemeen continuïteitsplan ontbreekt
- Er vinden geen periodieke (volledige) restoretests plaats
- Zwolle kent geen uitwijkvoorzieningen voor de systemen (uitgezonderd GBA en BAG).

Ten opzichte van onze managementletter hebben wij begrepen dat inmiddels een aantal acties in werking zijn gezet:

- Wij hebben begrepen dat voor de applicaties E1 en GWS een autorisatiematrix is opgesteld en dat deze matrix is vastgesteld door de systeemeigenaar. Het autorisatiebeheer is daarbij aangescherpt.
- Verbeteringen zijn doorgevoerd in het wachtwoordbeleid;
- Gemeente Zwolle heeft een gemeente-brede werkgroep informatiebeveiliging opgezet om het onderwerp informatiebeveiliging binnen de gemeente breder bekend te maken en daadwerkelijk te komen tot een integrale implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG).
- Verbeteringen zullen in 2016 worden doorgevoerd in de IT continuïteitsmaatregelen, dit betreft onder andere het realiseren van een verbinding met het provinciehuis voor uitwijk en het opstellen van een business continuïteitsplan.

3.3. We hebben geen fraude geconstateerd en zijn onafhankelijk geweest

Fraude, fouten en niet-naleving van wet- en regelgeving
De verantwoordelijkheid voor de jaarrekening berust bij het college en het management. Uit dien hoofde is het college en het management verantwoordelijk voor het beschermen van het vermogen van de organisatie, het voeren van een afdoende financiële administratie en het in stand houden van een geschikt systeem van interne beheersing (waaronder procedures voor het waarborgen van de betrouwbaarheid en continuïteit van geautomatiseerde systemen en het voorkomen en opsporen van fraude, overige onregelmatigheden en fouten en niet-naleving van wet- of regelgeving).
Wij hebben onze controle zodanig ingericht dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de jaarrekening in haar geheel geen afwijkingen van materieel belang bevat die het gevolg zijn van fraude of fouten.

Onze controle bestond niet uit een uitvoerige controle van transacties zoals noodzakelijk zou zijn om fouten of fraude die niet hebben geleid tot materiële afwijkingen in de jaarrekening te kunnen opsporen.

Het dient te worden onderkend dat het controleproces inherente beperkingen kent. Als gevolg van de aard van fraude, met name wanneer daarbij sprake is van verhulling door samenzwering en vervalsing van documenten, is het mogelijk dat bij een controle die is opgezet en uitgevoerd in overeenstemming met algemeen aanvaarde controlestandaarden materiële fraude niet wordt ontdekt.

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

Tijdens onze controle van de jaarrekening 2015 hebben wij geen aanwijzingen voor fraude gevonden.

We zijn onafhankelijk geweest

We hebben onze naleving van de externe standaarden, het wereldwijde onafhankelijkheidsbeleid van PwC en het onafhankelijkheidsbeleid van gemeente Zwolle met betrekking tot onze dienstverlening in 2015 bewaakt en bevestigen dat we aan deze onafhankelijkheidsverplichtingen hebben voldaan en voldoen.

.

4. 2016 en verder

4.1. Nieuwe notitie grondexploitaties

Door de commissie BBV is in maart 2016 een nieuwe notitie grondexploitaties gepubliceerd. Deze notitie is van kracht met ingang van 1 januari 2016. Onderstaand gaan we in op een aantal significante wijzigingen.

Rente

De rente toerekening aan gronden moet gebaseerd worden op het gewogen gemiddelde rentepercentage over de langlopende leningen en op de verhouding eigen vermogen / vreemd vermogen.
Voor het contant maken van de toekomstige baten en lasten, moet met ingang van 2016 een percentage van 2% worden gehanteerd.
Derhalve dient binnen de grondexploitaties mogelijk met twee verschillende rentepercentages worden gerekend. Deze maatregel kan hierbij gevolgen hebben voor de waardering van de grondexploitaties en de structurele renteopbrengst in uw meerjarenbegroting.

Niet in exploitatie genomen gronden worden afgeschaft

De categorie 'Niet in exploitatie genomen gronden' wordt geschrapt. In hoofdlijnen geldt dat gronden die nog niet geëxploiteerd worden, onder de materiële vaste activa moeten worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs. Deze waardering moet getoetst worden aan de huidige marktwaarde. Eventuele afwaarderingen die hieruit naar voren komen, moeten binnen een periode van 4 jaar doorgevoerd worden. Voor de huidige 'Niet in exploitatie genomen gronden' geldt dat deze onder de 'In exploitatie genomen gronden' mogen worden opgenomen, mits er een door de raad vastgestelde exploitatieberekening aanwezig is.

Looptijd van exploitaties gemaximeerd op 10 jaar

De looptijd van de grondexploitaties wordt gemaximeerd op 10 jaar. Dit betekent dat opbrengsten en kosten die na deze 10 jaar gerealiseerd of gemaakt gaan worden, niet meer ingerekend mogen worden.
De notitie biedt wel uitzonderingsmogelijkheden. Deze uitzonderingen moeten dan bekrachtigd worden door gemeenteraad. Daarnaast is een vereiste dat de benodigde beheersmaatregelen aanwezig zijn.

Het is belangrijk dat de Raad in 2016 goed wordt geïnformeerd over de wijzigingen en dat de effecten worden meegenomen in de begroting 2016.

4.2. Wijzigingen in wet-en regelgeving – Sector Topics App



Voor actualiteiten en achtergronden wijzen wij u op onze SectorTopics App. Met de SectorTopics-app van PwC volgt u nieuws, trends, ontwikkelingen en onze visie erop in de publieke sector. De Capita Selecta is een van de onderdelen van deze app. Daarnaast vindt u in de app een agenda met activiteiten van PwC voor de publieke sector. De SectorTopics App is gratis te downloaden in uw appstore (Apple, Android en Blackberry) .

Daarbij wijzen wij u vooral op de volgende onderwerpen die relevant zijn voor u:

- Nieuwe aanbestedingsrichtlijnen
- Invoering nieuwe VPB

De huidige situatie ten aanzien van de vennootschapsbelasting is dat Zwolle in voorbereiding is op het opmaken van de openingsbalans. Er is een inventarisatie afgerond van de belaste onderdelen (met name grondexploitaties en parkeren). De verwachte mogelijke financiële effecten zijn daarbij meegenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.

A. Bijlagen

A.1. Single information, Single audit (SiSa) en Investeren met gemeentes (IMG)

Wij hebben in onze controle specifieke werkzaamheden verricht om een oordeel te kunnen geven over de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie in de bijlage inzake SiSa bij de jaarrekening 2015 van gemeente Zwolle. Onze werkzaamheden varieerden van het beoordelen van de interne beheersing tot het uitvoeren van detailcontroles. In de bijlage bij de jaarrekening zijn twee typen indicatoren opgenomen:

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

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

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

In dit rapport van bevindingen hebben wij per specifieke uitkering fouten en onzekerheden, boven een vastgestelde financiële grens, opgenomen voor zover deze niet door de gemeente zijn gecorrigeerd. De financiële grens is afhankelijk gesteld van de omvangsbasis van de regeling. De omvangsbasis wordt gebaseerd op de gevraagde indicator. Bij een gevraagde indicator van 'bestedingen gedurende het jaar' wordt de omvangsbasis bijvoorbeeld gevormd door de bestedingen in de regeling. De financiële grens is per specifieke uitkering:

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

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

Het gaat alleen om het rapporteren van de waargenomen fouten en onzekerheden voortkomende uit de accountantscontrole.

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

Single information, Single audit

Nr	Naam specifieke uitkering of overige	Totale fout of onzekerheid per specifieke uitkering	Totale omvang van de fout of de onzekerheid (in €)	Toelichting fout/onzekerheid
D1	Regionale meld- en coördinatiecentra voortijdig schoolverlaten	€ 0,-	N.v.t.	N.v.t.
D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2015 (OAB)	€ 0,-	N.v.t.	N.v.t.
D10	(Volwassen)Onderwijs (participatiewet) 2015-2017	€ 0,-	N.v.t.	N.v.t.
E3	Subsidieregeling sanering verkeerslawaai (inclusief bestrijding spoorweglawaai)	€ 0,-	N.v.t.	N.v.t.
E27B	Brede doeluitkering verkeer en vervoer SiSa tussen medeoverheden	€ 0,-	N.v.t.	N.v.t.
G1A	Wet sociale werkvoorziening (Wsw)_totaal 2014	€ 0,-	N.v.t.	N.v.t.
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet _gemeente 2015	€ 0,-	N.v.t.	N.v.t.
G3	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen)_gemeente 2015	€ 0,-	N.v.t.	N.v.t.

Investeren met Gemeenten (IMG)

Nr	Naam specifieke uitkering of overige	Totale fout of onzekerheid per specifieke uitkering	Totale omvang van de fout of de onzekerheid (in €)	Toelichting fout/onzekerheid
3086	Zwolle, Burg. Roelenweg Oost	€0	n.v.t.	n.v.t.