

Accountantsverslag 2016

*Accountantsverslag
2016 voor
Gemeente Zwolle*

Concept

8 mei 2017



*PricewaterhouseCoopers Accountants N.V., Burgemeester Roelenweg 13G, 8021 EV Zwolle, Postbus 513, 8000 AM Zwolle
T: 088 792 00 38, F: 088 792 94 61, 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.

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

8 mei 2017

Referentie: [e-Geleide reference]

Accountantsverslag met betrekking tot de controle van de jaarrekening 2016

Geachte leden van de raad,

Met genoegen presenteren wij u ons accountantsverslag met betrekking tot de controle van de jaarrekening 2016 van gemeente Zwolle. Onze controle is uitgevoerd conform onze opdrachtbevestiging van 1 februari 2016. Dit verslag gaat in op de belangrijkste bevindingen uit de controle van de jaarrekening van gemeente Zwolle. Naast onze kernboodschappen hebben wij voor een aantal belangrijke thema's (uitkomsten van onze controle, grondexploitaties en decentralisaties) een dashboard opgenomen, zodat u onze waarnemingen hier in één oogopslag kunt zien.

De controle van de decentralisaties zal in de komende periode nog worden uitgevoerd. Dit is hierbij ook bepalend voor het oordeel bij de jaarrekening en uiteindelijk het moment dat wij onze verklaring kunnen afgeven.

Dit verslag is besproken met de portefeuillehouder financiën, de financieel directeur en een afvaardiging van de organisatie.

Graag willen we de inhoud van dit verslag bespreken tijdens de vergadering van het afstemmingscomité op 30 mei 2017 en op 19 juni 2017 in de

toelichting aan de raad. 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.

Met vriendelijke groet,
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

F.E. van Kommer RA
Partner

Managementsamenvatting

1. Onze kernboodschappen

- 1.1. Ons oordeel over uw jaarrekening 2016 in één oogopslag
- 1.2. Uitkomsten controle decentralisaties in één oogopslag
- 1.3. Uitkomsten controle grondexploitaties in één oogopslag

2. Een nadere toelichting op onze bevindingen

- 2.1. Afwaardering parkeergarage Dijkstraat niet noodzakelijk op basis van het BBV
- 2.2. Vordering ONS op gemeente Zwolle niet geëlimineerd
- 2.3. APPA-voorziening te laag verantwoord
- 2.4. Investerings 2016 niet volledig als schuld opgenomen

3. Het sociaal domein kent ook in 2016 onzekerheden

4. Een bijzonder jaar voor grondexploitaties

- 4.1. Veel aandacht voor uw grondexploitaties in 2016
- 4.2. De effecten van de BBV-wijzigingen op de waardering van de GREXEN zijn aanzienlijk

- 4.2.1. Voor de projecten Hessenpoort en Oude Mars wordt een looptijd langer dan 10 jaar gehanteerd

- 4.3. Niet in exploitatie genomen gronden als gevolg van wijziging verslaggevingsregels verantwoord onder materiële vaste activa
- 4.4. Waardering is onder meer afhankelijk van schattingen

5. De financiële positie van uw gemeente nader bekeken

- 5.1. Eigen vermogen is in 2016 aanzienlijk toegenomen
- 5.2. Ontwikkeling leningenportefeuille laat afnemende financieringsbehoefte zien

6. Uw jaarrekening 2016 nader bekeken

- 6.1. De informatiewaarde van uw jaarstukken is goed/voldoende/verbeterd
- 6.2. Uw jaarrekening is conform het Besluit Begroting en Verantwoording opgesteld
- 6.3. Uit uw jaarrekening blijken tekorten in het sociaal domein
- 6.4. Beoordeling van de kwaliteit van door het college gemaakte schattingen bij het opstellen van de jaarrekening
- 6.5. Project spoorzone is volop in uitvoering

7. Onze visie op uw interne beheersing

- 7.1. De belangrijkste onderwerpen van uw interne beheersing
- 7.2. In 2017 heeft een datamigratie plaatsgevonden voor Beaufort en YouForce
- 7.3. De jaarrekeningcontrole is goed verlopen
- 7.4. Geen aanwijzingen voor fraude
- 7.5. Wij zijn onafhankelijk

8. Naleving van de relevante wet- en regelgeving

- 8.1. Inventarisatie van VPB activiteiten afgerond
- 8.2. U voldoet aan de Wet Normering Topinkomens (WNT)
- 8.3. U heeft voldaan aan de (gewijzigde) aanbestedingsrichtlijnen (openstaand)

9. Controlerende rol van de raad/auditcommissie

- 9.1. Neem maatregelen voor een eerdere definitieve afronding van de jaarrekening
- 9.2. Versterking rol afstemmingscomité

1. *Onze kernboodschappen*

1. De aard van onze controleverklaring is op dit moment nog niet duidelijk. Dit hangt af van de uitkomsten van de controle van het sociaal domein. Op dit moment bestaat hier onduidelijkheid over. Dit aangezien nog een controle moet worden uitgevoerd op de bestedingen van de decentralisaties. Op basis van de huidige inzichten zal in elk geval de gehele last (ruim € 20 mln.) voor de persoonsgebonden budgetten een onzekerheid betreffen in het kader van getrouwheid en rechtmatigheid. Dit aangezien door de SVB onvoldoende controles zijn uitgevoerd op met name de prestatieverlevering en gemeente Zwolle er voor heeft gekozen om hier geen vervangende controlewerkzaamheden op uit te voeren.
2. De verantwoording van de decentralisaties kent in 2016 ook weer onzekerheden. De controle van de decentralisaties kan op dit moment op onderdelen nog niet worden uitgevoerd, aangezien nog niet alle informatie van derde partijen beschikbaar is. Deze controle zal in de komende maanden worden uitgevoerd. Wij zullen naar verwachting de controle afronden in juni.
3. De grondexploitaties vormen een redelijk aandeel (10%) van uw balans totaal. Het jaar 2016 is voor de financiële verwerking van de grondexploitaties een belangrijk jaar. Dit door wijzigingen in regelgeving voor grondexploitaties (BBV). Wij merken het volgende op:
 - Het effect van de rentewijziging op het toekomstige resultaat van de grondexploitaties is circa € 19 miljoen positief. Overige BBV-wijzigingen hebben beperkt impact voor de gemeente Zwolle. In de jaarrekening is een adequate toelichting opgenomen.
 - De niet in exploitatie genomen gronden zijn in de beginbalans 2016 tegen de boekwaarde overgeboekt naar de materiële vaste activa. Dit is als stelselwijziging verwerkt in de jaarrekening.
 - Voor Oude Mars en Hessenpoort wordt een periode langer dan 10 jaar gehanteerd. Door de Raad is dit geautoriseerd. Beide projecten blijven winstgevend bij waardering op basis van de 10-jaarstermijn. Derhalve kunnen wij met de waardering in de jaarrekening 2016 instemmen. Wel adviseren wij het college om in 2017 de aanwezige maatregelen ten aanzien van de opbrengsten na 10 jaar inzichtelijk te maken en dit expliciet door de gemeenteraad te laten vaststellen.
 - Het verwachte resultaat van de grondexploitaties is fors verbeterd (ruim € 50 miljoen) door gunstiger marktomstandigheden en door de BBV wijzigingen. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat de voorziening voor verliesgevendende projecten is afgenomen van € 14,8 miljoen naar € 0,9 miljoen. Daarnaast is het verwachte resultaat op de winstgevendende grondexploitaties verder gestegen (met name Hessenpoort).
4. Het eigen vermogen van Zwolle is in 2016 ruim € 25 miljoen toegenomen (inclusief rekeningresultaat 2016). Dit door o.a. de vrijval van voorzieningen op grondexploitaties en het resultaat over 2016. De solvabiliteit is met 26% hiermee van voldoende niveau. In de komende jaren zal het eigen vermogen van Zwolle naar verwachting licht dalen. Dit door de inzet van middelen voor het realiseren van investeringen in de stad. Uit een benchmark blijkt dat het eigen vermogen per inwoner voor Zwolle lager ligt dan bij benchmarkgemeenten. De leningenportefeuille van de gemeente Zwolle is daarbij lager dan de benchmark.
5. De informatiewaarde van het jaarverslag kan verder toenemen. Dit door het maken van keuzes in de te hanteren indicatoren (nu heel veel opgenomen per programma), het verbeteren van de informatie in de paragrafen en het verder aanbrengen van een koppeling tussen de beleidsmatige realisatie en de financiële realisatie. In de afgelopen jaren is gewerkt aan het vergroten van de leesbaarheid. Hierdoor zijn veel stukken minder technisch van aard. Dit is positief. De concreetheid van bepaalde onderdelen kan hierbij verder worden vergroot.
6. De interne beheersing van gemeente Zwolle in de processen blijft van goed niveau. Er wordt continu gekeken naar het doorvoeren van verbeteringen in processen of bij de uitvoering van interne controles. Dit is positief. Door het uitvoeren van interne controles op de jaarrekening 2016 wordt hiermee een goede oplevering van het jaarrekeningdossier gewaarborgd. Hierdoor is het proces van de jaarrekeningcontrole tot op heden soepel verlopen. Wel zien wij enkele aandachtspunten (o.a. beheersing IT, aanscherpen jaarrekeningproces op enkele onderdelen).

-
7. Gemeente Zwolle heeft zich actief voorbereid op de implementatie van de vennootschapsbelastingplicht. Op basis van verrichte analyses is gebleken dat over de grondexploitatie –en parkeeractiviteiten belasting moet worden betaald. In totaal is hiertoe een schuld opgenomen van € 0,15 miljoen Wel moet nog definitief afstemming plaatsvinden met de belastingdienst.
 8. Door de gemeente Zwolle is de WNT-verantwoording juist en volledig opgenomen in de jaarrekening. Per 1 januari 2016 heeft de gemeente een nieuwe gemeentesecretaris die als topfunctionaris is opgenomen in de WNT-verantwoording.

CONCEPT

1.1. Ons oordeel over uw jaarrekening 2016 in één oogopslag

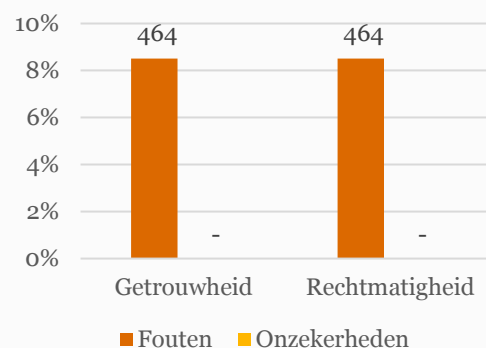
Oordeel controleverklaring

De bevindingen blijven voorlopige onder de door u gestelde goedkeuringstoleranties.

o/s aard van de controleverklaring

Oordeel getrouwheid	O/s openstaand
Oordeel rechtmatigheid	O/s openstaand

Bevindingen in €'000 en % van de goedkeuringstolerantie



Single Information Single audit (SiSa)

€57,9 miljoen

Is het bedrag aan bestedingen specifieke uitkeringen (subsidies) wat u dit jaar via de bijlage SiSa bij de jaarrekening verantwoord aan ministeries en provincies.

Aantal specifieke uitkeringen	Bevindingen
8	Geen

Informatiewaarde jaarverslag (zie ook hoofdstuk 6.1. voor nadere context).

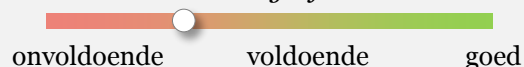
Koppeling jaarverslag met doelstellingen coalitieakkoord



Koppeling beleidsmatige en financiële realisatie



Paragrafen



Leesbaarheid



Wet Normering Topinkomens (WNT)



U heeft **3** topfunctionarissen verantwoord in de jaarrekening



2 topfunctionarissen waren heel 2016 bij u in **loondienst**. De derde betreft een voormalig topfunctionaris (voormalig gemeentesecretaris) waaraan in 2016 nog een betaling heeft plaatsgevonden.

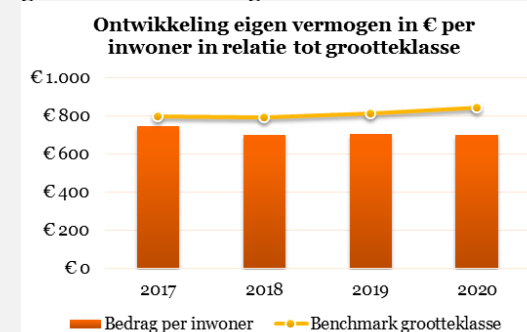


U heeft in 2016 **0** ontslagvergoedingen boven de WNT-grens uitgekeerd

Uit ons controle van de bijlage WNT blijken geen bevindingen

Ontwikkeling financiële positie

Dit betreft de begrote vermogensontwikkeling 2017 – 2020 uit uw meerjarenbegroting, in vergelijking tot het gemiddelde van de grootteklasse.



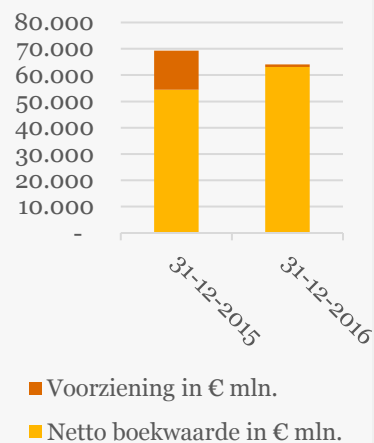
1.2. *Uitkomsten controle decentralisaties in één oogopslag*

o/s wordt toegevoegd als controle decentralisaties is afgerond

CONCEPT

1.3. Uitkomsten controle grondexploitaties in één oogopslag

Ontwikkeling boekwaarde



Ontwikkeling portefeuille en risicoprofiel

	2015	2016
Aantal projecten in exploitatie	31	31
Prognose resultaat in € mln.	33	82
Totaal-bedrag risico's in € mln.	22	11

Schattingen grondexploitaties

Parameter	Oordeel PwC		
Gehanteerde rekenrente*	voorzichtig	evenwichtig	optimistisch
Kostenstijging	voorzichtig	evenwichtig	optimistisch
Opbrengstenstijging	voorzichtig	evenwichtig	optimistisch
Gehanteerde programmering	voorzichtig	evenwichtig	optimistisch

○ = oordeel PwC 2016
● = oordeel PwC 2015

* wijziging rekenrente wordt veroorzaakt door wijzigingen BBV



Effecten BBV Wijzigingen

€19 mln. Is het effect van de **rentewijziging** van 3,5% naar 2,1%.

€0 mln. Is het effect van de wijziging van de **disconteringsvoet** van 2% naar 2%.

€0 mln. Is het effect van de invoering van de **10-jaarstermijn** voor grondexploitaties

Bijzondere projecten

Er is een aantal projecten waarvan wij het belangrijk vinden deze individueel aan u toe te lichten. Dit betreft de volgende projecten:

Projectnaam	Reden toelichting		
	Effecten BBV wijzigingen	Project-inhoudelijke wijzigingen	Bevinding vanuit de controle
Stadshagen		●	
Hessenpoort	●		
Oude Mars	●		

Deze projecten hebben wij nader toegelicht in hoofdstuk 4.

2. Een nadere toelichting op onze bevindingen

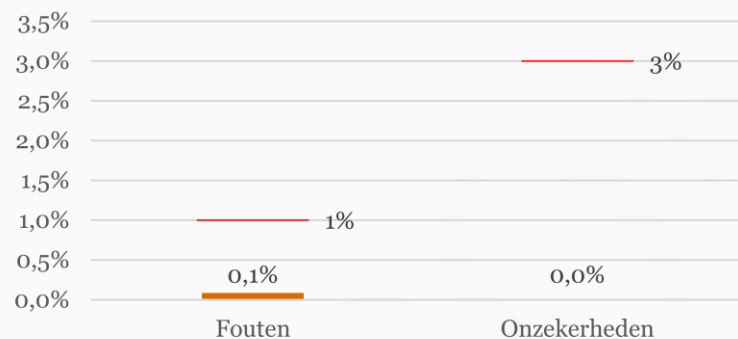
Onderstaand hebben wij een overzicht opgenomen van onze voorlopige bevindingen in uw jaarrekening 2016. In de tabel is aangegeven waar een nadere toelichting op de betreffende bevinding is opgenomen.

Bevindingen getrouwheid

(bedragen x €1.000)

Bevinding	Fout	Onzeker	Referentie
Voorziening APPA te laag	-/- 464		§ 2.3.
Totaal effect op resultaat	-/- 464		

Bevindingen in % totale lasten

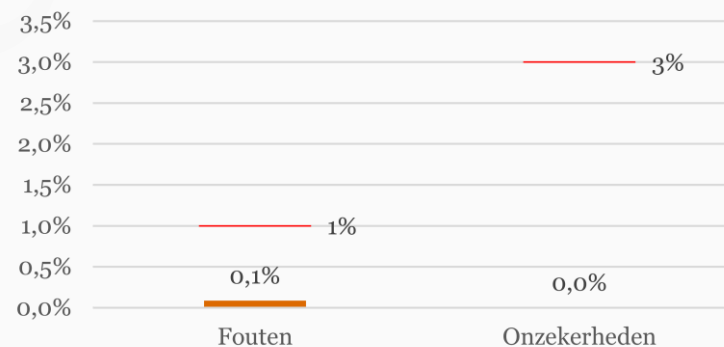


Bevindingen rechtmatigheid

(bedragen x €1.000)

Bevinding	Fout	Onzeker	Referentie
Ongesaldeerde getrouwheidsfouten	464		§ 2.3
Naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen nog openstaand	O/s		
Totaal	464		

Bevindingen in % totale lasten



2.1. Afwaardering parkeergarage Dijkstraat niet noodzakelijk op basis van het BBV

De bestemming van de parkeergarage Dijkstraat is gewijzigd. Oorspronkelijk zou dit een parkeergarage met 2 verdiepingen worden. Inmiddels is ervoor gekozen om op 1 verdieping appartementen te realiseren en op de andere verdieping parkeerplaatsen voor een bepaalde doelgroep (niet openbaar parkeren). Door de Raad is hiertoe een besluit genomen.

De parkeergarage Dijkstraat heeft met dit besluit een meer publiek (in plaats van commercieel karakter) gekregen. Dit is op basis van het BBV van belang voor de waardering van vastgoed in de jaarrekening. Bij vastgoed met een commercieel karakter zou jaarlijks moeten worden beoordeeld in hoeverre een afwaardering noodzakelijk is op basis van een lagere marktwaarde. Voor de parkeergarage Dijkstraat zou dit leiden tot een afwaardering van circa € 0,4 mln.

Indien vastgoed een publiek doel kent kan de investering regulier worden afgeschreven en is het niet noodzakelijk om afwaardering bij lagere marktwaarde door te voeren. Op basis van het besluit van de raad lijkt de parkeergarage een publiek doel te krijgen. Hierdoor is het niet noodzakelijk om een afwaardering door te voeren. De verandering van het doel is hierbij impliciet in de besluitvorming begrepen. Wij adviseren om dit in elk geval door het college expliciet te laten bekrachtigen middels een collegebesluit. Daarbij heeft het de voorkeur om dit ook expliciet te laten besluiten door de Raad (bijvoorbeeld als besluitpunt bij de vaststelling van de jaarrekening).

2.2. Vordering ONS op gemeente Zwolle niet geëlimineerd

De kosten die door ONS (samenwerkingsverband) gemaakt zijn worden na afloop van het jaar verrekend met de deelnemende partijen, zijnde gemeente Kampen, gemeente Zwolle en provincie Overijssel. Per ultimo 2016 heeft ONS een vordering op de gemeente Zwolle van € 0,5 miljoen. Omdat het ONS onderdeel is van de gemeente Zwolle en derhalve ook in de jaarrekening van de gemeente Zwolle verantwoord wordt, zou een vordering en een schuld van ONS op de gemeente Zwolle geëlimineerd moeten worden. De schuld is echter niet opgenomen in 2016, maar in 2017.

Aangezien de schuld geen resultaatseffect zou hebben (maar als IT-investering

zou worden verwerkt), hebben wij dit niet als resultaatcorrectie meegenomen. Wel hebben wij het college geadviseerd jaarlijks een controle op deze verwerking uit te voeren.

2.3. APPA-voorziening te laag verantwoord

De gemeente Zwolle heeft in de jaarrekening een voorziening verantwoord voor de pensioenen van (oud-)wethouders, de zogenoemde Algemene Pensioenvoorziening Politieke Ambtsdragers (APPA-voorziening). De hoogte van deze voorziening wordt door een externe partij berekend. Deze berekening hebben wij intern laten toetsen door specialisten. De conclusie hiervan is dat de APPA-voorziening € 0,5 miljoen te laag verantwoord is. Dit wordt met name veroorzaakt door het hogere rentepercentage dat door de externe partij gehanteerd is.

2.4. Investerings 2016 niet volledig als schuld opgenomen

De gemeente Zwolle heeft in 2017 facturen ontvangen die betrekking hebben op investeringen 2016. Deze zijn niet in 2016 verantwoord en derhalve ook niet als schuld opgenomen. Het totaalbedrag hiervan betreft € 1,6 miljoen. Dit betreft geen resultaatcorrectie, aangezien de investeringen onder materiële vaste activa op de balans hadden moeten worden verantwoord. Deze verwerkingswijze is conform voorgaand jaar. Aangezien deze bevinding geen resultaatcorrectie betreft en het beeld van de jaarrekening hierdoor niet wijzigt, hebben we deze niet meegenomen in onze foutenevaluatie (conform voorgaande jaren). Wel adviseren we u om de verwerkingswijze hiervan aan te passen, zodat investeringen ook in het juiste jaar worden verwerkt.

3. *Het sociaal domein kent ook in 2016 onzekerheden*

o/s wordt aangevuld als de controle sociaal domein is afgerond

CONCEPT

4. Een bijzonder jaar voor grondexploitaties

4.1. Veel aandacht voor uw grondexploitaties in 2016

De boekwaarde van uw grondexploitaties vormt per 31 december 2016 een redelijk aandeel (10%) van uw balans totaal. In de volgende tabel is de ontwikkeling van de boekwaarde van uw grondexploitaties weergegeven.

Tabel 1 Ontwikkeling in exploitatie genomen gronden

	Stand 31 december 2015	Stand 31 december 2016
Bruto Boekwaarde	€ 69.321	€ 64.058
Voorziening	€ 14.811 -/-	€ 943 -/-
Netto boekwaarde	€ 54.510	€ 63.115

In het jaar 2016 hebben uw grondexploitaties veel aandacht gekregen. De verkopen op de woningmarkt kennen hierbij een nadrukkelijk herstel. De verkoop van bedrijfsterreinen blijft daarbij nog wat achter.

Met name de wijzigingen in het BBV ten aanzien van de verwerking van grondexploitaties hebben daarbij veel aandacht gevraagd van de organisatie. In de jaarrekening 2016 zijn diverse veranderingen doorgevoerd in de presentatie en waardering (inclusief aanpassingen in de beginbalans per 1 januari 2016). Hierdoor is de post voorraden ook aanzienlijk afgenomen. De stand per 31 december 2016 bestaat daarbij uit de grondexploitaties. De niet in exploitatie genomen gronden zijn per 1 januari 2016 overgebracht naar de materiële vaste activa. Voor een nadere toelichting hierop zie hoofdstuk 4.2. en 4.3. Deze wijzigingen hebben ook gevolgen voor de verwerking in de meerjarenbegroting (bijv. minder renteopbrengsten). Wij hebben het college hier ook op gewezen.

Het totaal verwachte positieve resultaat op uw grondexploitaties is toegenomen van € 33 miljoen naar € 82 miljoen. Belangrijke oorzaken van deze stijging zijn:

- Het verwachte resultaat voor het project Hessenpoort is toegenomen met € 34,8 miljoen. Hiervan heeft € 9,1 miljoen betrekking op de

aanpassing van de kosten- en opbrengstenstijging. De rentelast is afgenomen met € 4,7 miljoen. De bijdrage stadsuitleg is uit de grondexploitatie gehaald (dit conform het BBV) wat een positief effect heeft van € 3,4 miljoen. Het restant wordt met name veroorzaakt door aanpassing van de fasering en het naar voren halen van opbrengsten.

- Voor het project Oude Mars is het verwachte resultaat gestegen met € 3,5 miljoen, met name door aanpassing van de rente (€ 3,0 miljoen).
- Het resultaat van Stadshagen is fors verbeterd (€ 8,3 miljoen). Zie hiervoor de volgende paragraaf.

Onderstaand hebben wij een aantal belangrijke specifieke ontwikkelingen in uw grondexploitaties nader toegelicht. Dit als gevolg van inhoudelijke ontwikkelingen, een belangrijke impact van de wijzigingen in het BBV of door bevindingen uit onze controle.

De resultaatsprognose van project Stadshagen is aanzienlijk verbeterd

Per 31 december 2015 was voor het project Stadshagen een voorziening gevormd van € 7,6 miljoen. Per ultimo 2016 is deze voorziening nihil. De verbetering van het resultaat komt enerzijds door lagere verwachte kosten voor bouw- en woonrijp maken ad € 2,8 miljoen. Dit komt doordat minder werkzaamheden noodzakelijk zijn, er voordelige inschrijvingen zijn geweest en het aantal stelposten is verlaagd. Anderzijds trekt de woningmarkt aan waardoor verkopen eerder gerealiseerd kunnen worden en tevens kavels tegen hogere grondprijzen worden verkocht. Het effect hiervan is ongeveer € 4,0 miljoen positief. De verlaging van de rekenrente zorgt voor een positief effect van € 1,9 miljoen. Met een positieve resultaatsverwachting op het project is de voorziening komen te vervallen. Wij hebben kritisch gekeken naar de uitgangspunten en kunnen instemmen met de huidige waardering in de jaarrekening 2016.

Voorziening 'sprong in de grondprijzen' is niet meer opgenomen

Afgelopen jaren werd door de gemeente Zwolle in de jaarrekening een voorziening 'sprong in de grondprijzen' opgenomen van € 5,0 miljoen. Deze voorziening diende ter afdekking van de financiële risico's van het niet realiseren van stijgingen in de grondprijzen (met name voor het project Stadshagen). Deze voorziening is nu specifiek toegerekend aan de verschillende grondexploitaties en daardoor niet meer afzonderlijk in de jaarrekening opgenomen. Wij kunnen hiermee instemmen.

4.2. De effecten van de BBV-wijzigingen op de waardering van de GREXEN zijn aanzienlijk

In het kader van de vernieuwing BBV zijn per 1 januari 2016 een aantal wijzigingen in het BBV doorgevoerd met betrekking tot voornamelijk de waardering van de grondexploitatie. Een van de redenen tot aanpassing was ook de invoering van de vennootschapsbelastingplicht per 1 januari 2016. In de volgende tabel hebben wij de voornaamste wijzigingen samengevat en het effect op de waardering van de grondexploitaties per 1-1-2016 aangegeven.

Wijziging	Effecten op waardering en/of presentatie
Wijziging in uitgangspunten voor rekenrente en disconteringsvoet	De gehanteerde rekenrente is vanaf 1 januari 2016 verlaagd tot 2,1% (2015 3,5%). Deze rekenrente is hierbij gebaseerd op het werkelijke rentepercentage van de leningen-portefeuille vermenigvuldigd met de verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen. Daarnaast is in de grondexploitatie-berekeningen gerekend met een disconteringsvoet van 2% om de contante waarde te berekenen. Dit percentage is voor 2016 voorgeschreven voor alle gemeenten. In 2015 werd dit percentage reeds gehanteerd door de gemeente Zwolle. Hiermee werd al ingespeeld op de BBV wijzigingen.

Wijziging	Effecten op waardering en/of presentatie
	Deze mutaties hebben geleid tot een hoger verwacht resultaat van de grondexploitaties per 1 januari 2016 met € 19 miljoen
De looptijd voor grondexploitaties is gemaximeerd op 10 jaar, tenzij adequate beheersmaatregelen zijn genomen	Voor de gemeente Zwolle hebben de volgende projecten een looptijd van meer dan 10 jaar: • Hessenpoort (looptijd tot 2043) • Oude Mars (looptijd tot 2037) Uw raad heeft in haar vergadering d.d. 9 januari 2017 ingestemd met de volgende risicobeperkte maatregelen: • De projecten zijn bij inkorten tot 10 jaar nog steeds winstgevend De effecten van deze maatregelen zijn in de calculaties verwerkt en hebben geen financiële consequenties. Zie ook 4.2.1. Wij zijn van mening dat deze maatregelen niet voldoen aan eisen zoals gesteld in de Nota grondexploitatie van de commissie BBV. Het nog winstgevend blijven van een grondexploitatie is niet concreet een beheersmaatregel. Voor 2016 kunnen wij instemmen met de waardering. Wel adviseren wij het college om in 2017 de bestaande beheersmaatregelen (zoals bijvoorbeeld periodiek onderzoek van de marktvraag) samen te vatten en aan de raad voor te leggen ter besluitvorming. Dit om invulling te geven aan de eisen die het BBV stelt.
Bovenwijkse voorzieningen kunnen nog slechts beperkt worden toegerekend aan de grondexploitaties	Het niet meer mogen toerekenen van de dotatie aan de voorziening bovenwijkse projecten heeft voor de gemeente Zwolle een financiële consequenties gehad van € 3,9 miljoen positief.
Eigen bijdragen en bijdragen uit reserves zijn inmiddels niet meer toegestaan in	Vanaf 2016 heeft de gemeente Zwolle geen kredieten of onttrekkingen uit de reserves ten gunste van de grondexploitaties

Wijziging	Effecten op waardering en/of presentatie
grondexploitaties.	gebracht. In eerdere jaren werden deze kredieten of onttrekkingen ook niet ten gunste van de exploitaties gebracht. Derhalve heeft dit geen financieel effect.
Winstnemingen dienen plaats te vinden op basis van de zogenaamde "percentage of completion" (POC) methode	Gemeente Zwolle heeft de afgelopen jaren de volgende wijze van winstnemen gehanteerd: <i>winstneming binnen projecten is geoorloofd wanneer de begrote winst zeker is. Dat is het geval indien de gemaakte kosten en de geraamde nog te maken kosten geheel zijn gedekt door de gerealiseerde verkopen.</i> Met ingang van 1 januari 2016 dient winst te worden genomen op basis van de POC methode. De afgelopen jaren gehanteerde methodiek geeft volgens het college op een voldoende voorzichtige wijze invulling aan de POC methode. Wij kunnen hiermee instemmen.
Uitsluitend kosten zoals vermeld op de zogenaamde "BRO lijst" mogen als vervaardigingskosten opgenomen worden.	Gemeente Zwolle heeft uitsluitend toegestane kosten opgenomen. Het effect van deze maatregel op de waardering per 1 januari 2016 is € 0.
Niet in exploitatie genomen gronden worden verantwoord materiële vaste activa.	Zie ook hoofdstuk 4.3.

4.2.1. Voor de projecten Hessenpoort en Oude Mars wordt een looptijd langer dan 10 jaar gehanteerd

Een van de uitgangspunten van de notitie Grondexploitaties van de commissie BBV is dat de looptijd van een grondexploitatie gemaximeerd wordt op 10 jaar,

tenzij de gemeente voldoende beheersingsmaatregelen neemt die een langere periode rechtvaardigen.

De gemeente Zwolle heeft twee projecten die een looptijd hebben langer dan 10 jaar. Dit betreft het project Hessenpoort en het project Oude Mars. Beide projecten zijn in de jaarrekening 2016 ook verantwoord op basis deze langere looptijd. De raad heeft hiermee ingestemd.

Voor beide projecten geldt dat deze winstgevend blijven indien met de 10-jaarstermijn wordt gerekend. Dit houdt in dat in dat scenario geen rekening gehouden wordt met kosten en opbrengsten die na deze 10 jaar nog gerealiseerd moeten worden. In onderstaande tabel is de impact op de winstgevendheid van deze twee projecten weergegeven.

Tabel 3 Verschil in resultaat totale looptijd versus 10 jaarstermijn (bedragen * 1.000)

	Resultaat totale looptijd	Resultaat hanteren 10 jaarstermijn	Verschil in resultaat
Oude Mars	€ 7.177	€ 647	-/- € 6.530
Hessenpoort	€ 71.340	€ 45.672	-/- € 25.668

Wij kunnen op grond hiervan instemmen met de waardering in de jaarrekening. Zie ook 4.2.

4.3. Niet in exploitatie genomen gronden als gevolg van wijziging verslaggevingsregels verantwoord onder materiële vaste activa

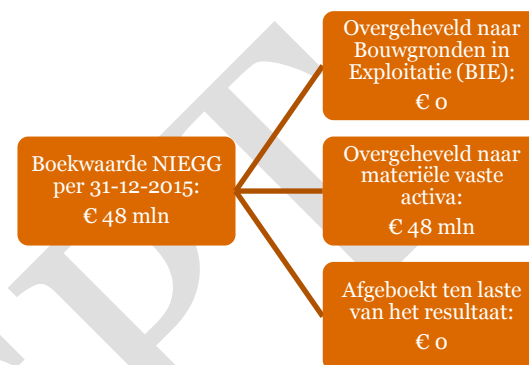
De boekwaarde van de niet in exploitatie genomen gronden is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4 Boekwaarde niet in exploitatie genomen gronden (bedragen * 1.000)

	Stand 31 december 2015 Voorraden	Stand 31 december 2016 Materiele vaste activa
Bruto Boekwaarde	€ 63.173	€ 62.897
Voorziening	€ 15.222 -/-	€ 15.377 -/-
Netto boekwaarde	€ 47.951	€ 47.520

De categorie voorraden: niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) zijn per 1 januari 2016 afgeschaft. De gronden worden in sommige gevallen in exploitatie genomen (en daarmee als onderhanden werk gepresenteerd) of afgeboekt ten laste van het resultaat. In veel gevallen zijn de gronden echter overgeheveld naar de materiële vaste activa (MVA). Bij overheveling naar MVA geldt een overgangsregeling dat uiterlijk op 31 december 2019 een marktwaardetoets moet zijn uitgevoerd om vast te stellen of de gronden mogelijk een lagere marktwaarde kennen. In die gevallen zullen de gronden moeten worden afgewaardeerd naar deze lagere marktwaarde. Onderstaand is de verwerking in uw jaarrekening 2016 weergegeven:

Figuur 1 Verwerking stelselwijziging NIEGG



Het college heeft besloten in 2016 beperkte afwaardering door te voeren op de materiële vaste activa (€ 0,15 mln.). In afgelopen jaren zijn reeds diverse taxaties uitgevoerd op basis waarvan reeds noodzakelijke afwaarderingen gedaan zijn in de vorm van het treffen van een voorziening. De verwachting is derhalve dat geen aanvullende afwaarderingen noodzakelijk zijn.

4.4. Waardering is onder meer afhankelijk van schattingen

De waardering van uw grondexploitaties is voor een groot deel afhankelijk van schattingen. Om inzicht te krijgen in de financiële risico's stelt de gemeente exploitatieoverzichten op (de zogenaamde , waarin een schatting is opgenomen van de te maken kosten en opbrengsten. Aan deze schattingen liggen diverse parameters en uitgangspunten ten grondslag. Hierbij dient te worden gedacht aan het inflatiecijfer waartegen toekomstige kosten en opbrengsten worden gecorrigeerd, gehanteerde rentepercentages, de looptijd van het project (inclusief moment van geplande opbrengsten en kosten) en de uitgifteprijs. Deze parameters bepalen in hoge mate het verwachte financiële resultaat.

Wij hebben de gehanteerde uitgangspunten en parameters beoordeeld. In onderstaande tabel zijn onze bevindingen weergegeven.

Tabel 5 Belangrijkste schattingen grondexploitaties

Belangrijkste schattingen	Inschatting		Toelichting
	2015	2016	
Gehanteerde rekenrente	●	●	De rekenrente is fors verlaagd van 3,5% naar 2,1% op basis van de wijzigingen in het BBV. De rente is berekend conform de voorgeschreven berekeningswijze uit de nieuwe Notitie Grondexploitatie van de commissie BBV.
Kostenstijging	●	●	De gemeente Zwolle rekent voor 2017 en 2018 met 1,5% kostenstijging en voor de jaren daarna met 2%. Door de gemeente wordt hierbij gedifferentieerd tussen de korte termijn (1-2 jaar) en middellange termijn (3-10 jaar). Wij kunnen instemmen met de gehanteerde percentages.
Opbrengstenstijging	●	●	De opbrengstenstijging is op 1% gezet vanaf 2017 en blijft voor alle komende jaren gelijk. Ten opzichte van vorig jaar is dat een wijziging voor het jaar 2017, aangezien in 2016 nog met 0% werd gerekend voor 2017. We kunnen instemmen met deze wijziging en de gehanteerde percentages. Dit aangezien in de praktijk blijkt dat deze stijging daadwerkelijk wordt gerealiseerd.
Gehanteerde programmering	●	●	Ten opzichte van vorig jaar is de programmering niet aangepast. We hebben vastgesteld dat de ingerekende hoeveelheden woningen en hectares bedrijventerrein binnen de vastgestelde programmering passen. Dit hebben we als evenwichtig aangemerkt. Wel blijft het belangrijk om periodiek marktonderzoek te verrichten om te bepalen in hoeverre de uitgangspunten nog realistisch zijn.
Verkooprijzen	●	●	De verkooprijzen die gehanteerd zijn, heeft de gemeente laten toetsen door een externe partij. We hebben vastgesteld dat de ingerekende grondrijzen, conform het onderzoek van de externe partij zijn. Tevens hebben we vastgesteld dat de verkopen in 2016 in lijn liggen met de toekomstig ingerekende grondeprijzen. Op basis stemmen wij in met de ingerekende grondrijzen.
Nog te maken kosten	●	●	We hebben vastgesteld dat de nog te maken kosten die in de grondexploitaties gehanteerd worden, juist berekend zijn en aansluiten met onderliggende specificaties. Door de gemeente worden de nog te maken kosten jaarlijks herzien op basis van de voortgang en realisatie.

Controleverschil



Voorzichtig



Evenwichtig



Optimistisch



Controleverschil



Aanvaardbare bandbreedte – gebaseerd op materialiteitsoverwegingen

Wij kunnen instemmen met de in de jaarrekening toegepaste waarderingsgrondslagen en de door het college gemaakte afwegingen en schattingen.

5. De financiële positie van uw gemeente nader bekeken

5.1. Eigen vermogen is in 2016 aanzienlijk toegenomen

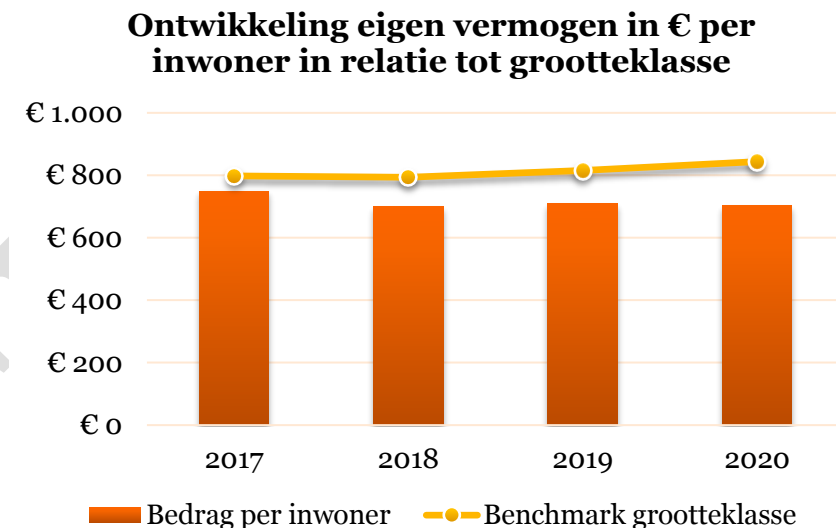
Het eigen vermogen van de gemeente Zwolle bedraagt per 31 december 2016 € 151,7 miljoen (inclusief positief rekeningresultaat over 2016 van € 7,8 miljoen). Dit is ten opzichte van 2015 een toename van bijna € 27 miljoen (stand eigen vermogen per 31 december 2015 € 124,8 miljoen). Deze toename wordt o.a. verklaard door een gunstig resultaat op de grondexploitaties (door bijv. afname voorziening voor het project Stadshagen) en daarnaast het jaarrekeningresultaat over 2016. De solvabiliteit per ultimo 2016 bedraagt hiermee 26%. Op basis van landelijke normen classificeert dit hiermee als een voldoende solvabiliteit.

Gemeente Zwolle kent daarbij meer dan 50 reserves (met name diverse bestemmingsreserves, waaronder reserves ter dekking van onderhoudskosten en kapitaallasten). Vanuit het perspectief van beheersing en informatievoorziening bevelen wij u aan om het aantal reserves te heroverwegen.

5.1.1. In de komende jaren daalt het eigen vermogen naar verwachting door investeringen in de stad

We constateren dat het eigen vermogen van gemeenten in de afgelopen jaren gedaald is. Dit doordat in deze jaren sprake is geweest van een negatieve verdien capaciteit van de gemeente (er is meer geïnvesteerd in de gemeente dan dat er aan opbrengsten gerealiseerd is). Daarnaast hebben veel gemeenten te maken gehad met omvangrijke afwaarderingen op grondposities. Uit de begrotingen 2017-2020 van veel gemeenten blijkt dat economisch herstel ook zijn weerslag krijgt in de eigen vermogenspositie van gemeenten. Onderstaand hebben we de ontwikkeling van uw eigen vermogen afgezet tegen onze andere gemeenteklanten in de benchmark. Hierbij is de benchmark bepaald op basis van grootteklasse. Voor uw gemeente zijn wij uitgegaan van de grootteklasse > 100.000 inwoners.

Figuur 2 Ontwikkeling vermogenspositie per inwoner



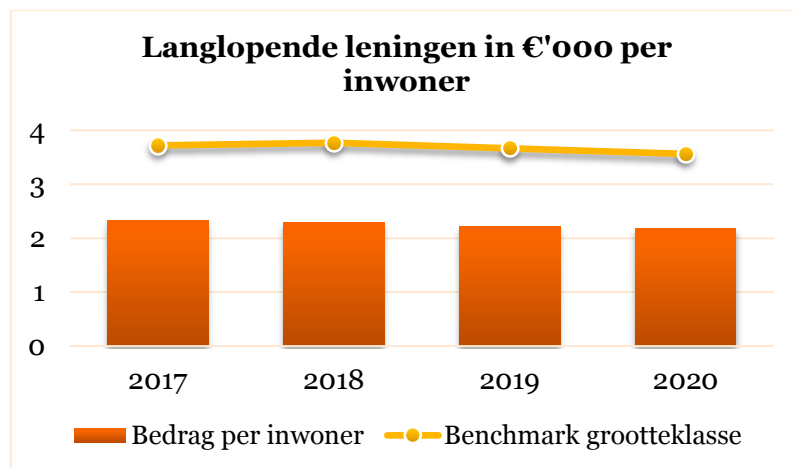
Uit deze ontwikkeling blijkt bij Zwolle een dalende trend van het eigen vermogen per inwoner. Dit terwijl de benchmark juist een licht stijgende trend laat zien. De ontwikkeling bij Zwolle wordt hierbij met name verklaard door investeringen die mede uit eigen middelen worden gedekt (o.a. Spoorzone). Met deze ontwikkeling blijft Zwolle nog steeds een relatief stabiel eigen vermogen behouden. Wel is het belangrijk om bij toekomstige grote investeringen goed te kijken naar de gevolgen voor het eigen vermogen. Om meer hierop te sturen kan de gemeenteraad overwegen om een minimale solvabiliteitsratio vast te stellen.

In figuur 3 is nog geen rekening gehouden met de toename van het eigen vermogen 2016, aangezien de grafiek gebaseerd is op de meerjarenbegroting 2017-2020.

5.2. Ontwikkeling leningenportefeuille laat afnemende financieringsbehoefte zien

Naast uw eigen vermogen is uiteraard ook relevant hoeveel van uw activiteiten met vreemd vermogen gefinancierd wordt. In onderstaande figuur hebben wij aangegeven hoe de komende jaren uw leningenportefeuille (aangetrokken leningen) zich ontwikkelt ten opzichte van onze andere gemeenten in dezelfde grootteklasse.

Figuur 3 Ontwikkeling leningenportefeuille



In de ontwikkeling van de leningenportefeuille van uw gemeente valt het volgende op:

- De leningenportefeuille van de gemeente Zwolle ligt ver onder de benchmark. Dit komt mede ook door de goede eigen vermogen positie.
- In de komende jaren zal de leningenpositie naar verwachting beperkt dalen bij Zwolle. Bij de benchmarkgemeenten zien we grotere dalingen.

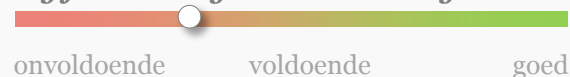
6. Uw jaarrekening 2016 nader bekeken

In dit hoofdstuk lichten wij de bijzondere posten toe in uw jaarrekening 2016. Daarnaast evalueren wij de informatiewaarde van uw jaarstukken.

6.1. De informatiewaarde van uw jaarstukken is goed/voldoende/verbeterd

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

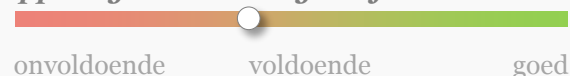
Koppeling jaarverslag met doelstellingen coalitieakkoord



Toelichting:

In de jaarstukken wordt niet concreet een relatie gelegd met het coalitieakkoord 2014-2018. Dit is een bewuste keuze geweest. Hierbij is ervoor gekozen om het coalitieakkoord uiteindelijk te vertalen in een aantal programma's en doelstellingen per programma in begroting. In de jaarstukken wordt hierop teruggekoppeld. Een meer expliciete koppeling tussen het coalitieakkoord en de jaarstukken kan nog beter inzicht bieden in de realisatie van de doelstellingen. Wij adviseren u dit in de volgende collegeperiode te betrekken in het planning en control proces.

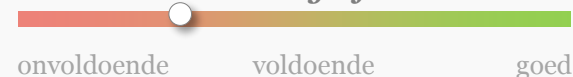
Koppeling beleidsmatige en financiële realisatie



Toelichting:

In de jaarstukken wordt per programma veel informatie geboden over de inhoudelijke realisatie van doelstellingen. Hierbij wordt zowel een beleidsverantwoording als een financiële verantwoording gepresenteerd in het jaarverslag. Bij de financiële verantwoording wordt niet altijd een duidelijke koppeling gelegd met de beleidsmatige realisatie. Daarnaast is de kwaliteit en concreetheid van de financiële analyse wisselend per programma. In enkele programma's blijft de analyse wat algemeen. In de jaarrekening 2017 zal hier op basis van de gewijzigde begroting 2017 verder invulling aan worden gegeven.

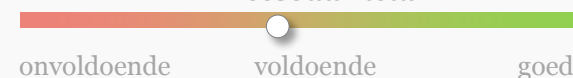
Paragrafen



Toelichting:

De kwaliteit van de paragrafen is naar onze mening op onderdelen beperkt van aard. Zo is de paragraaf grondbeleid zeer beknopt opgesteld en is de paragraaf bedrijfsvoering niet opgenomen maar wordt verwezen naar het programma bedrijfsvoering (paragraaf is wel verplicht op basis van het BBV). Daarnaast kan de informatiewaarde van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing verder toenemen. Er is hierbij vrijwel geen toelichting gegeven op de opgenomen financiële kengetallen. Voor de raad is juist de duiding per kengetal van belang om meer informatie hieruit te kunnen halen. Daarnaast wordt geen informatie geboden over de risicobeheersing binnen Zwolle. Dit is op onderdelen in de programma's weergegeven. Het bieden van het totaalbeeld op het gebied van risicomanagement heeft naar onze mening de voorkeur.

Leesbaarheid



Toelichting:

De leesbaarheid van de jaarrekening is de afgelopen jaren toegenomen. De teksten zijn minder technisch geschreven. Dit is een goede ontwikkeling. Wel hebben we een aantal waarnemingen waarmee de leesbaarheid verder kan toenemen:

* In de jaarstukken worden zeer veel indicatoren weergegeven per programma. Hiermee worden veel gegevens gepresenteerd. Het is hierbij echter wel de vraag of het niet teveel indicatoren zijn. En in hoeverre de gepresenteerde gegevens daadwerkelijk leiden tot informatie voor de raad (inclusief mogelijkheid om te sturen). Naar onze mening zouden keuzes gemaakt moeten worden en dient het aantal kengetallen te worden beperkt. Dit om de kengetallen echt tot stuurinformatie te maken.

* Zwolle heeft in relatie tot andere gemeenten veel programma's vastgesteld. Dit is een keuze van de raad. Hiermee krijgt de raad echter ook zeer veel beleidsinformatie aangeboden. Daarbij is de realisatie van beleidsdoelstellingen uitgeschreven met veel tekst. Om de leesbaarheid te vergroten kan worden gekozen voor wellicht een meer schematische presentatie (bijv. het hanteren van een stoplichtmodel)

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

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

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

Wij zijn van mening dat de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die het college heeft gehanteerd bij het opstellen van de jaarrekening 2016 aanvaardbaar zijn. Door de wijzigingen in het BBV is in de jaarrekening 2016 een stelselwijziging doorgevoerd. Hierbij zijn de cijfers per 31 december 2015 omgezet in een andere beginbalans 2016. Dit is adequaat en conform het BBV toegelicht in de jaarrekening. Hieruit is geen effect op het eigen vermogen ontstaan.

6.3. Uit uw jaarrekening blijken tekorten in het sociaal domein

Uit de jaarrekening 2016 blijkt dat gemeente Zwolle op het sociaal domein aanzienlijke tekorten kent. Dit betreft het verschil tussen de verkregen rijksuitkering en de werkelijke bestedingen. In de beleidsparagraaf 2 sociaal domein blijkt dat het tekort met name bestaat uit:

• Jeugd,	€ 1,9 miljoen nadeel
• Participatie (inclusief SW)	€ 2,9 miljoen nadeel
• Diensten in en aan huis	€ 1,0 miljoen nadeel
• Beschermd wonen	€ 0,6 miljoen nadeel
• Bijstandsverlening	€ 3,2 miljoen nadeel

De tekorten worden met name veroorzaakt door een grotere vraag naar ondersteuning. Dit wordt niet gecompenseerd door bijdragen van het Rijk. In de begroting van gemeente Zwolle was al rekening gehouden met het gat tussen de rijksuitkeringen en de daadwerkelijke bestedingen.

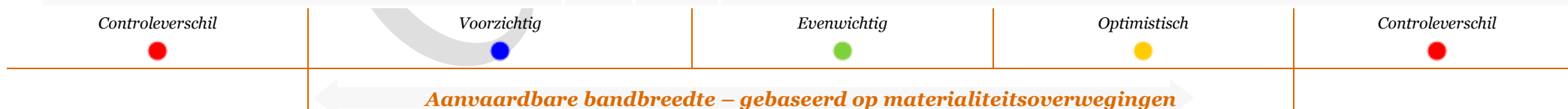
Voor de SW-diensten wordt in 2017 een verdere bezuiniging verwacht op de rijksuitkering. Daarnaast zal ook ten aanzien van de decentralisaties sprake zijn van lagere uitkeringen. Voor de bijstandsuitkeringen bestaat naar verwachting een structureel tekort van € 2,7 miljoen. Hierdoor is het financieel evenwicht in het sociaal domein ook voor de komende jaren een belangrijk aandachtspunt.

6.4. Beoordeling van de kwaliteit van door het college gemaakte schattingen bij het opstellen van de jaarrekening

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 2016 beoordeeld en hebben geconcludeerd dat deze zijn gebaseerd op evenwichtige uitgangspunten. De onderstaande tabel geeft een overzicht van **Tabel 2 Belangrijkste schattingen in de jaarrekening**

onze bevindingen met de bijbehorende motivering. Voor wat betreft de belangrijke schattingen die ook in het voorgaande jaar relevant waren, is onze conclusie dat deze zijn gebaseerd op consistente uitgangspunten en veronderstellingen.

Belangrijkste schattingen	Bevindingen		Toelichting
	2015	2016	
De transitie van Jeugd en WMO heeft geleid tot schattingselementen inzake de afrekening van PGB gelden en afrekening ZIN met samenwerkingspartners.	●	nvt	Nog openstaand, dit wordt mede bepaald op de controle in de volgende periode.
Grondexploitaties bevatten veel schattingselementen en vormen een belangrijke doorkijk naar de winstgevendheid en mogelijke verliesgevendheid van de gronden in de grondexploitatie.	●	●	Wij zijn van mening dat de schattingen met betrekking tot de grondexploitaties een betrouwbaar beeld geven van de waardering van uw grondexploitaties. Voor een uiteenzetting hiervan verwijzen wij naar hoofdstuk 4 van deze rapportage.
De nota Investeren en afschrijven van de gemeente ligt ten grondslag aan de wijze van afschrijven op materiële vaste activa.	●	●	De verwachte levensduur van de verschillende activa en de afschrijvingspercentages zijn evenwichtig en consistent met voorgaand jaar. Wij kunnen instemmen met de inschattingen van het college.
Waardering vastgoed	●	●	Uit controle komen geen bevindingen naar voren
Voorzieningen	●	●	Uit onze controle blijkt dat de APPA-voorziening niet volledig verantwoord is. Dit heeft geleid tot een controleverschil.
Kortlopende schulden en overlopende activa	●	●	We hebben vastgesteld de kortlopende schulden en overlopende activa juist en volledig zijn opgenomen. Wij kunnen instemmen met de gehanteerde uitgangspunten.



6.5. *Project spoorzone is volop in uitvoering*

Het project Spoorzone is op dit moment het grootste project van de gemeente Zwolle. Voor dit project is een bijdrage van € 45 miljoen ontvangen van de provincie. In 2016 is € 8,8 miljoen uitgegeven. Deze uitgaven zijn in mindering gebracht op het bedrag dat van de provincie ontvangen is. Dit is op de balans als vooruitontvangen bedrag opgenomen. Van de totale uitgaven heeft € 1,0 miljoen betrekking op de verhuizing van de NedTrain locatie en € 4,4 miljoen betreft aankoop van gronden. Tevens is voor € 1,9 miljoen aan interne uren besteed aan het project. In het 4^e kwartaal heeft de voorlopige gunning van de busbrug plaatsgevonden voor een bedrag van € 13 miljoen.

Binnen de gemeente is voldoende sturing op dit project. Tevens worden interne controles uitgevoerd op de uitgaven die in het jaar gedaan zijn. Vanuit deze interne controles komen geen bijzonderheden naar voren met betrekking tot Spoorzone.

Gezien de grote uitgaven die in 2016, maar ook in komende jaren nog gedaan moeten worden, blijft goede sturing op dit project essentieel.



7. *Onze visie op uw interne beheersing*

7.1. *De belangrijkste onderwerpen van uw interne beheersing*

De belangrijkste onderwerpen uit onze brief aan de raad inzake de 1^e tussentijdse rapportage d.d. 17 februari 2017 zijn onderstaand samengevat weergegeven. Voor nadere details verwijzen wij u naar deze brief.

1. Onzekerheid decentralisaties blijft, Zwolle stuurt actief op verantwoording

Door de gemeente worden goede interne controles uitgevoerd en wordt gewerkt aan verdere verbetering van de processen. Belangrijkste aandachtspunten zijn het inbedden van collegiale toetsing in de processen en de werking van de applicatie TOP.

2. Nieuwe BBV-nota Grondexploitaties zorgt voor veel wijzigingen

Door de commissie BBV is een nieuwe notitie Grondexploitaties uitgebracht. Hierin zitten veel wijzigingen. In dit accountantsverslag is reeds ingegaan op deze wijzigingen en de financiële impact hiervan. Zie hiervoor hoofdstuk 4.

3. Zwolle voert goede interne controles uit, door strengere interpretatie van de regelgeving kunnen wij hier minder gebruik van maken

De interne controles die door de gemeente Zwolle worden uitgevoerd zijn van goede kwaliteit. Voor onze controle kunnen we hier echter beperkt gebruik van maken door strengere interpretatie van COS 610. Door gemeente Zwolle is de keuze gemaakt om hier niet verder op te gaan investeren, maar de huidige interne beheersing op dit punt te handhaven. Dit betekent dat wij minder gebruik kunnen maken van de door Zwolle uitgevoerde werkzaamheden. Wel kunnen we de werkzaamheden van de interne controle afdeling als goede monitoring control gebruiken bij een aantal processen. Het gevolg is wel dat wij meer zelfstandig werkzaamheden hebben moeten uitvoeren.

4. Bevindingen in uw IT-omgeving vragen aandacht

Onze belangrijkste bevindingen omtrent IT betreffen de uitgebreide rechten in systemen, het wachtwoordbeleid dat niet helemaal toereikend is en de afwezigheid van formele procedures voor het wijzigingsbeheer GWS (applicatie voor sociale zaken) en TOP (applicatie decentralisaties). Inmiddels zijn hier door gemeente Zwolle al diverse maatregelen voor ingezet. Zo hebben wij begrepen dat rechten in systemen zijn aangescherpt, dat een formeel wachtwoordbeleid is vastgesteld door het managementteam en dat procedures zijn ingericht voor het doorvoeren van wijzigingen in GWS. Wij zullen de actualisatie in 2017 daadwerkelijk vaststellen en u hierover nader informeren.

5. Project Spoorzone kent voldoende beheersingsmaatregelen, alert blijven van belang

Het project is volop in uitvoering. Door de gemeente worden interne controles uitgevoerd op dit project. Er is voldoende sturing en informatievoorziening aanwezig.

6. Zwolle zoekt actief uit of de gemeente belastingplichtig wordt voor de Vennootschapsbelasting

De gemeente heeft vennootschapsbelasting goed in de grip. Zie ook hoofdstuk 8 van dit accountantsverslag.

7. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid kent enkele aandachtspunten

We hebben vastgesteld dat het inkoopbeleid van de gemeente nog niet aangepast is aan de gewijzigde aanbestedingsrichtlijnen. Dit is onderhanden en moet nog door het college worden vastgesteld. Wel wordt middels interne controles achteraf vastgesteld dat de aanbestedingsrichtlijnen worden nageleefd.

8. Het belang van sturen op verbonden partijen neemt toe, Zwolle gaat hier nog actiever op sturen.

De gemeente Zwolle is actief bezig om de grip op verbonden partijen te vergroten. Dit door de interne sturing nog meer aandacht te geven. Tevens is de nota verbonden partijen geactualiseerd. Ons advies is om voldoende aandacht te hebben voor de informatievoorziening aan de raad.

9. Control in ontwikkeling

De gemeente investeert actief in control met name door het vergroten van de checks en balances in de organisatie.

10. Ontwikkelingen AFF vragen om uitvoeren specifieke interne controles

Binnen de afdeling AFF zijn diverse ontwikkelingen gaande. Het is van belang om goede interne controles uit te voeren op specifieke ontwikkelingen.

7.2. In 2017 heeft een datamigratie plaatsgevonden voor Beaufort en YouForce

Begin 2017 is de gemeente Zwolle overgegaan naar een nieuwe omgeving voor Beaufort en YouForce. Bij de conversie heeft een incident plaatsgevonden waardoor in januari 2017 voor 66 raadsleden, bestuurders en –ex-bestuurders een dubbele salarisbetaling heeft plaatsgevonden. De omvang hier van is € 0,1 miljoen. Deze extra betaling is niet geconstateerd in het betaalproces. Naar aanleiding van deze situatie zijn maatregelen doorgevoerd om een herhaling hiervan te voorkomen. Belangrijkste maatregel betreft het maken van een aansluiting tussen som van de netto uitbetalingen met het totaal van de betalingsopdracht voordat de betalingsopdracht naar de afdeling Financiën wordt verzonden voor de daadwerkelijke betaling. De financiële gevolgen zijn in 2017 hersteld. Voor de jaarrekening 2016 heeft dit geen financiële gevolgen gehad.

7.3. De jaarrekeningcontrole is goed verlopen

Het jaarrekeningproces is over het algemeen goed verlopen. Bij aanvang van de controle was een concept versie van de jaarrekening aanwezig. Dit is positief, aangezien dit bijdraagt aan een soepele controle. Ten opzichte van vorig jaar is dit ook verbeterd.

Door de interne controle afdeling is een uitgebreide controle gedaan op de verschillende jaarrekeningposten. Daarbij is vooraf afstemming geweest tussen de gemeente en PwC over het aantal te controleren posten en tevens is door PwC een selectie gemaakt. De interne controle heeft een kritische controle uitgevoerd op de jaarrekeningposten en de uitkomsten zijn vastgelegd. De onderliggende documenten waren tevens aanwezig. Ook dit geeft een kwaliteitsimpuls aan onze controle en zorgt ervoor dat we minder tijd kwijt zijn met het opvragen van documenten.

Aandachtspunt omtrent de oplevering blijft wel de tijdigheid. Diverse jaarrekeningposten werden niet bij aanvang van de controle opgeleverd, maar gedurende het traject. Hierdoor kan vertraging ontstaan in de controle. Het is belangrijk om dit aspect verder te verbeteren.

7.4. Geen aanwijzingen voor fraude

De verantwoordelijkheid voor de jaarrekening berust bij het college en de directie. Uit dien hoofde zijn het college en de directie 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 zijn geheel geen afwijkingen van materieel belang bevat die het gevolg is 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 materiele 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 2016 hebben wij geen aanwijzingen voor fraude gevonden.

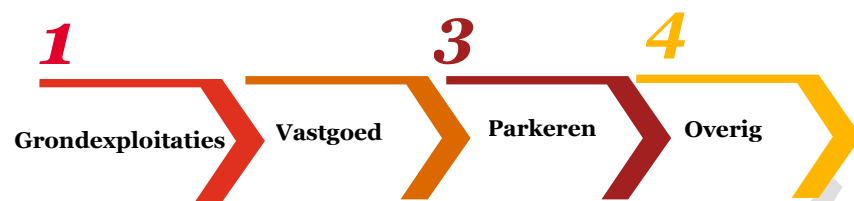
7.5. Wij zijn onafhankelijk

We hebben onze naleving van de externe standaarden, het wereldwijde onafhankelijkheidsbeleid van PwC met betrekking tot onze dienstverlening in 2016 bewaakt en bevestigd dat we aan deze onafhankelijkheidsverplichtingen hebben voldaan en voldoen.

8. Naleving van de relevante wet- en regelgeving

8.1. Inventarisatie van VPB activiteiten afgerond

De grootste risico's voor de vennootschapsbelasting zijn onderzocht om vast te stellen of de betreffende activiteit belastingplichtig is. U bent op dit moment in gesprek met de Belastingdienst om af te stemmen welke activiteiten wel en welke activiteiten niet door de zogenaamde 'ondernemerspoort' gaan en daarmee belastingplichtig zijn. Met betrekking tot de volgende opbrengststromen zal de Belastingdienst een standpunt innemen over VPB-plicht.



Impact VPB voor gemeente Zwolle voor 2016 bedraagt € 0,2 miljoen

Voor de gemeente Zwolle is de conclusie dat alleen betaald parkeren en grondexploitatie door de ondernemerspoort gaan. In de jaarrekening 2016 is een schuld van € 0,15 miljoen opgenomen. Dit op basis van een uitgebreide analyse van de baten en lasten. Over 2016 is reeds een voorlopige aangifte ingediend. Tevens is de financiële administratie ingericht op de verwerking van de VPB.

8.2. U voldoet aan de Wet Normering Topinkomens (WNT)

De WNT-verantwoording van gemeente Zwolle is opgenomen in de toelichting van de jaarrekening. In 2016 heeft er een wijziging plaatsgevonden in uw

topfunctionarissen. Er is een nieuwe gemeentesecretaris gestart per 1 januari 2016. De voormalige gemeentesecretaris heeft in 2016 nog een beloning gehad over 2015. Voor de WNT-verantwoording betekent dit dat de voormalige gemeentesecretaris als voormalig topfunctionaris met een dienstverband moet worden aangemerkt. Tevens hebben wij vastgesteld dat niet alle benodigde informatie in de WNT-verantwoording is opgenomen.

WNT blijft aan verandering onderhevig: wijzigingen in 2017 en verder

Ook in 2017 worden in de WNT weer een aantal wijzigingen doorgevoerd. De wettelijke maximale bezoldiging voor topfunctionarissen is aangepast van €179.000 in 2016 naar €181.000 in 2017. De normen voor de meeste sectorale regelingen zijn ook met €1.000 à €2.000 verhoogd. Voor overige ontwikkelingen met betrekking tot de WNT wordt verwezen naar de sectortopics App.

8.3. U heeft voldaan aan de (gewijzigde) aanbestedingsrichtlijnen (openstaand)

In 2016 zijn de aanbestedingsrichtlijnen veranderd. Belangrijkste wijziging is het verdwijnen van het onderscheid tussen 2A en 2B diensten. 2B diensten moeten met ingang van 2016 ook Europees worden aanbesteed indien ze het drempelbedrag overstijgen. De wijziging van de aanbestedingsrichtlijnen is nog niet verwerkt in het inkoopbeleid van de gemeente Zwolle. We adviseren u dit alsnog te doen.

Door de interne controle afdeling en door PwC wordt een controle uitgevoerd op de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen. Hierbij zijn een aantal onrechtmatigheden geconstateerd. Omdat de controle nog niet is afgerond is het totaalbedrag nog niet inzichtelijk.

O/s controle aanbestedingen is nog onderhanden

9. *Controlerende rol van de raad/auditcommissie*

9.1. *Neem maatregelen voor een eerdere definitieve afronding van de jaarrekening*

Sinds vorig jaar vindt de definitieve vaststelling van uw jaarrekening door de Raad circa 2 maanden later plaats dan wat binnen de gemeente Zwolle normaal was. U krijgt als raad hierbij een jaarrekening ter bespreking, waarbij de formele vaststelling later plaatsvindt.

Deze ontwikkeling wordt (net als bij vrijwel alle gemeenten) veroorzaakt door de uitbreiding van uw activiteiten in het sociaal domein. Als onderdeel van het sociaal domein dient o.a. de prestatie te worden vastgesteld van verrichte bestedingen (o.a. WMO). Gemeente Zwolle heeft er voor gekozen om voor de zekerheid rondom de rechtmatigheid en prestatielevering van de uitgaven te steunen op verantwoordingen (inclusief controleverklaringen) van zorgleveranciers. Hierdoor is gemeente Zwolle meer afhankelijk van derden voor de aanlevering van gegevens.

Voor de jeugdzorg is gemeente Zwolle afhankelijk van een verantwoording (inclusief controleverklaring) van de BVO Jeugd IJsselland. Op basis van de huidige procesafspraken wordt de verantwoording/controleverklaring circa medio juni 2017 ontvangen.

Daarnaast spelen ten aanzien van de persoonsgebonden budgetten diverse landelijke onzekerheden. De belangrijkste aspecten hierin zijn de prestatielevering bij de PGB's (hier is geen controle op uitgevoerd door de SVB) en de rechtmatigheid en getrouwheid van betalingen. Door de SVB is een verantwoording (inclusief controleverklaring) aan de gemeenten gestuurd. Hieruit blijkt dat uit de accountantscontrole diverse bevindingen naar voren zijn gekomen en daarnaast ook de bevestiging dat geen controle is verricht op de prestatielevering door de SVB. Dit levert in de basis bij alle gemeenten een onzekerheid op ten aanzien van de PGB bestedingen. Lange tijd is het onduidelijk geweest in hoeverre deze onzekerheden opgelost zouden kunnen worden met aanvullende controlewerkzaamheden door gemeenten. Hierbij was het ook de vraag in hoeverre dit tot een oplossing van de onzekerheid zou leiden.

Door gemeente Zwolle is in het voorjaar een bewuste afweging gemaakt om voor 2016 geen aanvullende controles achteraf meer uit te voeren op de PGB's. Dit doordat dit veel extra inzet en kosten met zich mee zou brengen, dit daarnaast een extra belasting zou zijn voor de burgers en het uiteindelijk ook niet duidelijk was in hoeverre de onzekerheden hiermee zouden worden opgelost. Derhalve is voor 2016 besloten geen aanvullende werkzaamheden uit te voeren. Dit leidt er toe dat hier derhalve onzekerheid over bestaat (zie ook hoofdstuk inzake decentralisaties). Wel wordt al gekeken in hoeverre in 2017 tot nog meer inrichten van eigen beheersmaatregelen gekomen kan worden.

Door de gemaakte keuzes in het proces rondom de decentralisaties bent u pas na afloop van het jaar in staat om een uitspraak te doen over de getrouwheid en rechtmatigheid van ruim 15% van uw uitgaven. Bovendien zijn de verklaringen van de zorginstellingen pas op 1 april beschikbaar voor de gemeente en kan pas dan de beoordeling van de consequenties hiervan plaatsvinden. Hierdoor kan de jaarrekening pas laat definitief worden vastgesteld. Wij adviseren het college en de raad om acties te nemen om de jaarrekening eerder vast te kunnen stellen en definitief te maken. Hierbij kan gedacht worden aan:

- Het inrichten van controles op prestatielevering WMO in het reguliere proces, waardoor mogelijk na afloop van het jaar geen afzonderlijke verantwoording en controleverklaring noodzakelijk is
- Het maken van afspraken met de BVO Jeugd over het naar voren halen van het moment van verantwoording en controle. Hierdoor kan ook in de gemeentelijke processen een versnelling worden doorgevoerd.
- Het gedurende het jaar al uitvoeren van controles op de PGB's. Dit door het uitvoeren van controles op prestatielevering (bijv. middels huisbezoek of uitvoeren van enquêtes) en rechtmatigheid (door toetsing gedurende het jaar van de bestedingen in de SVB portal op basis van onderliggende zorgtoekenningen aan burgers)

Met deze beheersmaatregelen kunt u zowel uw afsluitingsproces versnellen als de kwaliteit van uw bedrijfsvoering met betrekking tot het sociaal domein verbeteren.

Hierdoor heeft u de mogelijkheid om - indien dat nodig is - reeds in de loop van het jaar bij te sturen en kunt u ook uw eigen speerpunten beoordelen die wellicht anders zijn dan alleen het vaststellen van de getrouwheid en rechtmatigheid van de uitgaven. Dit kan daarmee ook een belangrijke beheersmaatregel zijn die het college kan ondersteunen wanneer in de toekomst een in-control-statement van hen wordt gevraagd.

Het "Stappenplan gemeentelijke controleaanpak" van i-Sociaal-Domein is een handreiking die u hierbij kunt gebruiken.

9.2. Versterking rol afstemmingscomité

In het tweede kwartaal van 2017 heeft de VNG haar Handleiding versterking opdrachtgeverschap van de raad bij de accountantscontrole gepubliceerd. Graag gaan wij mede aan de hand van deze handleiding met het afstemmingscomité en de griffie in gesprek over de wijze waarop de Raad haar kaderstellende en toezichhoudende rol beter kan invullen.

CONCEPT

A. *Bijlagen*

CONCEPT

A.1. Single information Single audit (SiSa)

Wij hebben in onze controle specifieke werkzaamheden verricht om een oordeel te kunnen geven over de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie in de bijlage inzake SiSa bij de jaarrekening 2016 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 rapporteringstoleranties dan voor andere onderdelen van de reguliere jaarrekening.

Tabel 3 Bevindingen SiSa-bijlage

Nr	Naam specifieke uitkering of overige	Totale fout of onzekerheid per specifieke uitkering	Totale omvang van de fout of de onzekerheid (in €)	Toelichting fout/onzekerheid
D1	Regionale meld- en coördinatiecentra voortijdig schoolverlaten	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
D1A	Regionale maatregelen voortijdig schoolverlaten 2016-2021	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2017	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
D10	(Volwassenen)Onderwijs 2015-2017	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
E3	Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
E27B	Brede doeluitkering verkeer en vervoer	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

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.