



Boardletter 2023

Gemeente Zwolle, 7 december 2023

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Interne beheersingsomgeving	8
Speerpunten auditcommissie	16
Procesbevindingen	18
Overige aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2023	23
Bijlage: Reikwijdte van onze werkzaamheden	26

Contact

Wij beantwoorden graag uw vragen over deze boardletter:



Jaapjan Zuidema
Partner
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 06 5261 5738
jjuidema@deloitte.nl



Vanessa Jongbloed
Senior Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 06 2025 2002
vjongbloed@deloitte.nl



Len Brandts
Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 06 1039 1192
lbrandts@deloitte.nl



Sam Damsté
Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 06 2281 5205
sdamste@deloitte.nl

Aan de auditcommissie van
de gemeente Zwolle
T.a.v. de griffie
Postbus 10007
8000 GA ZWOLLE

Onderwerp
Boardletter 2023

Datum
7 december 2023

Ons kenmerk
2312E7D29C/CP

Geachte leden van de auditcommissie,

Hierbij brengen wij verslag uit van de bevindingen naar aanleiding van de recentelijk afgesloten interim-controle. De aanpak en de aandachtspunten van deze tussentijdse controle, die wij hebben uitgevoerd in opmaat naar de controle van de jaarrekening 2023 van de gemeente Zwolle, zijn vastgelegd in het auditplan 2023.

Wij benadrukken dat de interim-controle primair is bedoeld om de interne-beheersingsmaatregelen in uw organisatie te beoordelen en te toetsen, als basis om te komen tot een oordeel over de betrouwbaarheid van de in de jaarrekening 2023 opgenomen informatie. Daarnaast heeft de interim-controle als doel om de aandachtspunten voor de jaarrekening 2023 te signaleren en onder uw aandacht te brengen.

De conceptversie van de managementletter (onderliggend aan deze boardletter) hebben wij op 30 november besproken met de directeur Financiën en adviseur concern control en op 4 december met de portefeuillehouder Financiën. Graag lichten wij op 19 december 2023 deze boardletter aan u toe.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn en danken u en uw medewerkers voor de plezierige samenwerking tijdens de interim-controle en bij de totstandkoming van deze boardletter.

Met vriendelijke groet,

Deloitte Accountants B.V.

Was getekend: drs. J.J. Zuidema RA

Managementsamenvatting





Managementsamenvatting



De basis voor onze controle is het auditplan 2023 dat wij op 31 oktober met de auditcommissie hebben besproken. De bevindingen, waarnemingen en aanbevelingen in onze managementletter beogen het management en het college te ondersteunen in het proces van het voortdurend verbeteren van de interne-beheersingsomgeving en de interne risicobeheersing. In deze boardletter hebben wij een samenvatting opgenomen van onze managementletter. Wij hebben ons primair gericht op de maatregelen voor zover relevant voor de controle van de jaarrekening 2023.

In overeenstemming met de initiële risico-inschatting en het auditplan 2023, zijn de opzet en de implementatie van de belangrijkste interne beheersingsmaatregelen getoetst voor de periode januari 2023 tot en met oktober 2023. Dit betreffen de interne beheersingsmaatregelen in de volgende bedrijfsprocessen:

- Administratie & Verslaglegging (waaronder de memoriaalboekingen, tussentijdse informatievoorziening e.d.)
- Aanbestedingen, inkopen en betalingsverkeer
- Grondexploitatie
- Sociaal domein en sociale uitkeringen
- Subsidieverstrekingen
- Personeel & Salarissen
- Treasury
- Opbrengstenstromen: algemene uitkering, subsidiebaten, parkeren, verhuur- en belastingopbrengsten
- Automatiseringsomgeving

Hiernavolgend geven wij onze belangrijkste boodschappen weer voor de jaarrekeningcontrole 2023 van de gemeente Zwolle.

Samenwerking

Wij kijken positief terug op de prettige samenwerking met de ambtelijke organisatie. Met duidelijke afspraken en heldere communicatielijnen vinden wij elkaar steeds beter en versterken ieders rol. Ook dit jaar hebben wij de interim-controle in hybride vorm uitgevoerd, waarbij wij deels op locatie in het stadhuis van uw gemeente en deels op afstand de controlewerkzaamheden hebben uitgevoerd. Door deze samenwerking, gecombineerd met volledige digitale gegevensuitwisseling van controle-informatie, is de interim-controle op een effectieve en efficiënte wijze uitgevoerd.





Managementsamenvatting

Overall beeld interim-controle 2023

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

De uitgevoerde interim-controle is daarbij primair gericht op het beoordelen van de interne beheersmaatregelen in de, voor de jaarrekening, relevante bedrijfsprocessen. Dit zijn processen binnen Zwolle die een koppeling hebben met materiële posten in de jaarrekening, alsmede processen waarin wij verhoogde (fraude)risico's onderkennen. We hebben daarbij oog voor aspecten die naar onze mening van belang zijn voor uw bedrijfsvoering dan wel richting kunnen geven aan het verder verbeteren van de procesbeheersing.

Naast onze detailbevindingen en – aanbevelingen, adviseren wij voor een aantal significante processen meer gebruik te maken van zogenoemde “key controls”. Een key-control is een interne beheersmaatregel, waarmee een afwijking van materieel belang kan worden voorkomen of ontdekt en tijdig kan worden gecorrigeerd. Hiermee wordt beter gestuurd en gesteund op procescontroles (preventief) in plaats van op gegevensgerichte controles (repressief). De door-ontwikkeling van key-controls ondersteunt de organisatie tevens bij het uitvoeren en vastleggen van de verbijzonderde interne controlewerkzaamheden en zal daardoor ook bijdragen aan het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording.

Uitdagingen

In 2023 is sprake van een stabilisatie van de Oekraïne-crisis en Covid-19 is inmiddels naar de achtergrond verdwenen. Toch zijn nog diverse situaties en problemen die directe aandacht en maatregelen van uw gemeente vragen. Hierbij kunt u denken aan de energiecrisis, de problematiek rondom schuldhulpverlening, de financieringsuitdagingen in de jeugdzorg, de opvangproblematiek voor de vluchtelingen, een woningbouwopgave en een klimaattransitie/verduurzamingsvraagstuk. Dit alles in een tijd waarin kosten als gevolg van de gestegen prijzen en de toenemende inflatie moeilijk voorspelbaar zijn.

Deze uitdagingen vragen veel van het college en de ambtelijke organisatie en maken ook dat prioritering van ambities in toenemende mate van belang is. De gemeente Zwolle heeft voor de komende jaren diverse grote projecten op de planning staan zoals het op basis van de nieuwe woonvisie ontwikkelen van woningen, het investeren in gebiedsontwikkelingen (niet zijnde grondexploitatieprojecten) waaronder de Spoorzone en Stadshart en de mobiliteitsinvesteringen (onder andere de mobiliteitshubs). Met de Strategische Investeringsagenda (SIA) is inzichtelijk gemaakt welke toekomstige investeringen, naast de reeds toegekende investeringskredieten, nodig zijn om deze uitdagingen te realiseren. De ambities bieden een (gedeeltelijke) oplossing voor verschillende uitdagingen (woningtekort, bereikbaarheid, klimaatproblematiek) waar Zwolle mee te maken heeft. Tegelijkertijd zal een uitbreiding van de stad in aantal inwoners er toe leiden dat de druk op sociale voorzieningen de komende jaren verder zal toenemen, maar ook de druk op de uitvoeringskracht van de ambtelijke organisatie en de bedrijfsvoering. Daarnaast heeft uw gemeente een aantal omvangrijke SiSa-regelingen toegewezen gekregen (waaronder NOVEX-gebieden). De ambitieuze projecten vragen veel van het college en de ambtelijke organisatie. Een prioritering in de ambities om de belasting van de ambtelijke organisatie te beperken en aanvullende investeringen in (tijdelijke) uitbreiding van de ambtelijke organisatie zijn hiervoor noodzakelijk. Omdat sprake is van krapte op de arbeidsmarkt die naar verwachting ook in de komende jaren zal aanhouden zal dit een inspanning van de organisatie vergen.





Managementsamenvatting



In het voorjaar van 2023 hebben wij samen met u een themasessie gehad waarbij wij onder andere hebben gesproken over de (te) uitgebreide doelenstructuur van uw begroting en jaarverslaggeving én over de balans tussen beschikbare capaciteit en de ambities van uw gemeente (de realisatiekracht). Om concrete stappen te zetten bij hetgeen besproken is, geven wij met name het college en de ambtelijke organisatie de volgende benaderingen ter overweging:

- Benader de opgaven van uw gemeente vanuit de capaciteit van de organisatie; stuur primair op capaciteit.
- Zet voornamelijk in op actie en uitvoering; maak uitvoering belangrijk naast de beleidsinhoudelijke werkzaamheden.
- Zet mensen en middelen efficiënt in en maak gebruik van innovatie, zoals data-analyses.
- Versterk de integraliteit door bij bijvoorbeeld de investeringsopgaven ook de benodigde capaciteit van en samenwerking met andere organisatieonderdelen en overheadtaken te betrekken (investeringen betekent bijvoorbeeld iets voor de gehele keten, zoals vergunningen, inkoop en aanbesteding, controlling, juridische zaken).

De 'Boeggolflijst' die de directie en het college hebben gehanteerd om weloverwogen keuzes te maken in het al dan niet voortzetten of uitvoeren van taken is reeds een mooi instrument wat aansluit met bovenstaande observaties. Ook het externe onderzoek (Cebeon) waarbij per programma uit de begroting de onder-uitputting, uitschieters en benchmark met andere gemeenten inzichtelijk wordt gemaakt en wat als input gebruikt zal worden voor het programmeren en prioriteren in de Perspectiefnota 2025 en begroting 2026 draagt hieraan bij.

Interne beheersingsomgeving

Bestuurlijk relevante bevindingen
en aanbevelingen interim-controle





Interne beheersingsomgeving



Onderwerp	Boodschap
Three lines model	Uw gemeente geeft vanuit de derde lijn op een integrale wijze invulling aan de P&C cyclus met een jaarplan, (half)jaarrapportages en planning. Voorgaande jaren hebben wij aan u gerapporteerd dat wij zien dat veel beheerstaken zijn belegd in de derde lijn van uw gemeente. In de eerste lijn worden zaken als processen, richtlijnen, functiescheiding, geautomatiseerde en handmatige controles uitgevoerd. De tweede lijn vervult een belangrijke rol in het bewaken en verbeteren van de bedrijfsvoering in de eerste lijn. De tweede lijn is tevens onafhankelijk van de eerste lijn en de processen gepositioneerd binnen de organisatiestructuur van uw gemeente. De derde lijn toetst onder andere periodiek de interne beheersingsmaatregelen uitgevoerd door de (eerste en) tweede lijn. Tevens hebben wij geobserveerd dat de tweedelijns-controle in processen zoals het sociaal domein en de grondexploitatie duidelijk aanwezig is, maar in andere processen minder, hier wordt deze rol deels ingevuld door de derde lijn (team Internal Audit (IA)). In lijn met de observaties van team Internal Audit hebben wij geadviseerd het juist beleggen van rollen en functies samen met het capaciteitsvraagstuk te betrekken in het IA-jaarplan en daarmee de doorontwikkeling van IA te versterken. In 2023 heeft uw organisatie hiernaar een onderzoek uitgevoerd. Wij onderschrijven het belang van het analyseren en het periodiek opnieuw alloceren van de taken binnen uw ambtelijke organisatie, zodat de capaciteit in de derde lijn ingezet kan worden voor het beheersen van strategische risico's en voor het optimaliseren van de bedrijfsprocessen en informatievoorziening. Gedurende de interim-controle hebben wij geconstateerd dat er blijvende aandacht is voor het maken van een weloverwogen besluit waar verantwoordelijkheden liggen. Daarnaast is het positief te noemen dat vanuit de tweede lijn stappen zijn gezet in het proces van programmeren en prioriteren, waarbij de uitvoeringskracht naast de financiële haalbaarheid een belangrijke rol speelt. Wij sluiten onze jaarrekeningcontrole zo goed mogelijk aan op de interne audit werkzaamheden van uw organisatie. Op deze wijze werken we op een meest efficiënte manier samen en kunnen wij relevante feedback leveren in het verbeteren van deze derde lijn controle.
IT-omgeving	Bij de doorontwikkeling van de interne beheersing zijn ook de geautomatiseerde controles van belang. Bij eerdere controles hebben wij geconstateerd dat de IT omgeving, met name op de onderdelen rechtenbeheer, gebruikersbeheer en de toegangsvereisten, verbetering behoeven. Ook hebben wij u geïnformeerd over het belang van adequate IT beheersmaatregelen. Serviceorganisatie SSC ONS speelt een belangrijke rol in het beheersen van IT-risico's. Specifiek ten aanzien van de Algemene IT Beheersmaatregelen verdient het de aanbeveling om te komen tot een verantwoordingsstructuur in de vorm van een ISAE3402 rapport of een Third Party Memorandum (TPM), waarmee de effectiviteit van de IT-beheersmaatregelen wordt aangetoond. In het kader van de jaarrekeningcontrole 2023 hebben wij de opzet en het bestaan getoetst van de algemene IT-beheersmaatregelen van de relevante financiële applicaties JD Edwards (financiële administratie) Gidso (WMO en Jeugdzorg) en Suite voor het Sociaal Domein (sociale uitkeringen). Wij constateren dat de gemeente verbeterstappen heeft gezet in de toegang tot het netwerk en systemen en het veilig stellen van back-ups. In overeenstemming met voorgaande jaren adviseren wij een IT-Roadmap op te stellen, gecombineerd met het programma Digitale Weerbaarheid en hiermee eigenaarschap toe te kennen aan het opvolgen van onze aanbevelingen.



Interne beheersingsomgeving



Onderwerp	Boodschap
Cybersecurity	Aangezien cyberrisico's voor iedere organisatie ernstige gevolgen kunnen hebben, attenderen wij u op het belang van een cyberrisicoanalyse als vast onderdeel van het interne-controlesysteem dat de relevante financiële, operationele en rapportagerisico's onderkent, het belang en de waarschijnlijkheid daarvan adequaat inschat, en de interne beheersing daarop toespitst. Als onderdeel van onze controle hebben wij de organisatie verzocht inzicht te geven in de eigen inschatting van het risico dat de jaarrekening een materiële afwijking zou kunnen bevatten als gevolg van cyberrisico's, bijvoorbeeld als dit heeft geleid tot ongeautoriseerde wijzigingen in de IT-systemen of in de gegevens die met deze systemen worden beheerd, tot het openbaar worden van persoonsgegevens, andere vertrouwelijke gegevens, of tot het verstoren van de bedrijfsvoering. Tijdens deze gesprekken heeft de organisatie aangegeven zich bewust te zijn van cyberrisico's, en zijn er voorbeelden gegeven van de manier waarop zij deze beheerst. In 2023 is een aantal verbeterstappen gerealiseerd. Zo is een nieuw privacy-beleid opgesteld dat vanaf 1 januari 2024 van kracht zal zijn en heeft SSC ONS stappen gezet in het beschermen van de servers tegen digitale indringers ('hardening'). Er zijn echter ook nog veel stappen te zetten om tot een kwalitatief goede beheersing van IT-risico's te komen. Zo is nog geen (meerjarig) plan van aanpak opgesteld om tot een Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) compliance te komen. De serviceorganisatie SSC ONS speelt een grote rol in het beheersen van cyberrisico's en de invulling van de BIO-normen. In de nieuwe SLA is opgenomen dat SSC ONS zich conformeert aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), wat door SSC ONS als leidend normenkader is geadopteerd. In de SLA is geen verantwoordingsplicht door SSC ONS rondom deze norm (of andere normen) opgenomen. Wij adviseren uw gemeente zich jaarlijks middels een assurance-rapport te laten informeren over het voldoen aan de BIO normen. Ten slotte vragen wij in het bijzonder aandacht voor de nieuwe Europese richtlijnen die impact hebben op de IT-organisatie van uw gemeente, zoals NIS2 en de Artificial Intelligence Act.
Serviceorganisatie SSC ONS	In 2022 is uw gemeente, in samenwerking met Shared Service Centrum ONS (SSC ONS) en alle partners, een gezamenlijk verbetertraject gestart die gericht is op sturing, inzicht en helderheid in rollen op gebied van IT. In 2023 zijn de afspraken aangescherpt en vastgesteld in een Service Level Agreement (SLA) en is een Producten Diensten Catalogus (PDC) opgesteld. Dit vormt de basis van de taken en verantwoordelijkheden die bij SSC ONS komen te liggen op gebied van IT-beheersing. Er vindt momenteel nog geen verantwoording plaats over de kwaliteit en effectiviteit van de IT-beheersmaatregelen die door SSC ONS uitgevoerd worden. Hierdoor is niet vast te stellen waar de gemeente Zwolle momenteel risico's loopt op cyber criminaliteit. Ten aanzien van het personeelsproces heeft SSC ONS over 2022 een verklaring met beperking afgegeven naar de gebruikersorganisaties. In 2022 is uw gemeente, in samenwerking met SSC ONS en alle partners, een gezamenlijk verbetertraject gestart die gericht is op sturing, inzicht en helderheid van rollen. Dit heeft over 2022 echter niet nog geleid tot een goedkeurende verklaring. Wij adviseren het college om een evaluatie uit te voeren op de kwaliteit van dienstverlening en kwaliteit van interne beheersing van de diensten die door de serviceorganisatie worden uitgevoerd. Vervolgens adviseren wij uw college een plan van aanpak op te stellen om de huidige uitbestede taken en de interne beheersing op een voldoende niveau te brengen.



Interne beheersingsomgeving



Onderwerp

Boodschap

Grondexploitatie

Als gevolg van de woningbouwopgave staat de beheersing en verantwoording van de grondexploitatie hoog op de agenda. Door de vaak lange looptijden van de grondexploitaties zijn projecten extra gevoelig voor volatiliteit in kosten en opbrengsten, oplopende rentepercentages en een langere duur van de bouwwerkzaamheden. De calculaties strekken zich in veel gevallen uit over meerdere jaren en kunnen oplopen tot meer dan tien jaar. De effecten van de genoemde onzekerheden kunnen dus veel impact hebben op het resultaat (en de te treffen voorzieningen) van het project en dus op het resultaat van de jaarrekening van de gemeente Zwolle. De gehanteerde uitgangspunten en parameters worden jaarlijks vastgelegd in de Nota van uitgangspunten. De Nota van uitgangspunten zal begin 2024 in concept beschikbaar komen en zullen wij vervolgens beoordelen in het kader van onze controle van de jaarrekening 2023.

De kostenstijging is, vanwege de huidige inflatie, meer onzeker dan ooit tevoren. Gezien deze onzekerheid brengen wij nog het volgende onder uw aandacht in relatie tot het geschatte percentage kostenstijging:

- Belangrijk is dat het college in de jaarrekening adequaat toelicht waarom welke percentages zijn gekozen en wat de financiële impact is/kan zijn als de werkelijke kostenstijging in de komende jaren hiervan (sterk) afwijkt.
- Ter onderbouwing van de genoemde financiële impact vragen wij de ambtelijke organisatie voor de jaarrekening enkele scenario's op dit aspect door te rekenen. Een dergelijke sensitiviteitsanalyse maakt inzichtelijk hoe gevoelig de individuele projecten en de totale grondexploitatie-post zijn voor afwijkingen in de toekomstige kostenontwikkeling.
- Het kan zijn dat in de komende periode – zelfs nog in 2024, bij/na het opmaken maar voor het vaststellen van de jaarrekening – nog informatie of inzichten beschikbaar komen, waardoor het gekozen percentage kostenstijging nog aanpassing vergt. Wij adviseren daarom volledigheidshalve de ontwikkelingen nauwgezet te blijven volgen en hiermee waar nodig rekening te houden in de definitieve berekeningen en onderbouwingen voor de jaarrekening 2023.

Met de (geactualiseerde) afspraken en acties staat een raamwerk dat bijdraagt aan een efficiënt en effectief opstel- en controleproces van de (waardering van de) grondexploitatie bij de jaarrekening 2023. Het is in dit kader belangrijk de balans te blijven bewaken tussen de planningsafspraken/acties, de beschikbare personele capaciteit en de mogelijke wijzigingen in bestuurlijke prioriteiten, bijvoorbeeld om de woningbouwopgave te versnellen. Ook de (macro) economische ontwikkelingen – waaronder de inflatie – kunnen mogelijk de komende tijd extra aandacht vragen, afhankelijk van de mate waarin deze ontwikkelingen leiden tot wijzigingen ten opzichte van de nu gehanteerde gegevens, uitgangspunten en aannames. Het spreekt voor zich dat het belangrijk is samen de ontwikkelingen en de voortgang ter zake nauwgezet te monitoren en tijdig met elkaar te overleggen als de afgesproken planning mogelijk niet haalbaar is. Over onze bevindingen inzake de beheersing en waardering van de grondexploitatie rapporteren wij in het accountantsverslag bij de jaarrekening 2023.



Interne beheersingsomgeving

Onderwerp

Boodschap

Rechtmatigheidsverantwoording

De rechtmatigheidsverantwoording is per 1 januari 2023 in werking getreden. De verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders voor de rechtmatigheid wordt hiermee benadrukt doordat het college een verantwoording over rechtmatigheid af moet gaan geven in plaats van dat de accountant dit doet. De accountant geeft vanaf de jaarrekening 2023 een getrouwheidsoordeel over de rechtmatigheidsverantwoording. Dit betekent dat de accountant vaststelt of de rechtmatigheidsverantwoording van het college een getrouwe weergave bevat over de mate waarin het college rechtmatig heeft gehandeld. Het uitgangspunt van de wetgever is dat de reikwijdte van de verantwoording door het college niet wijzigt ten opzichte van de situatie waarin de accountant een rechtmatigheidsoordeel gaf.

In de Kadernota Rechtmatigheid 2023 is door de commissie BBV nadere invulling gegeven aan de rechtmatigheidsverantwoording en de wijze waarop het college deze vormt dient te geven. Specifieke vereisten die de totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording moeten onderbouwen, worden hierin behandeld. Het is van belang dat de gemeente de richtlijnen uit deze Kadernota nauwgezet opvolgt om daarmee een gedegen basis te hebben voor het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Wij lichten enkele belangrijke aspecten hieromtrent onderstaand toe.

Actualisatie verordeningen

Doordat het college formeel verantwoordelijk is voor het controleren van de rechtmatigheid en het college daarover dient te rapporteren in de jaarstukken, vervalt hiermee het oordeel van de accountant voor wat betreft het onderdeel rechtmatigheid. Dit betekent ook dat de Controleverordening (ex art. 213 Gemeentewet) aangepast dient te worden door de gemeente om hieraan invulling te geven. De VNG heeft hiertoe een geactualiseerde modelverordening opgesteld die in de basis hiervoor kan worden gebruikt.

Naast de Controleverordening, kent de gemeente ook de Financiële verordening (ex art. 212 Gemeentewet). De VNG heeft ook hiertoe een geactualiseerde modelverordening opgesteld met enkele specifieke aanpassingen/toevoegingen die voortkomen uit de Kadernota Rechtmatigheid 2023. In de modelverordening wordt bijvoorbeeld invulling gegeven aan de verantwoordings- en rapportagegrens die de gemeenteraad dient vast te stellen en het vaststellen van het autorisatieniveau van de begroting waarbinnen het college uitgaven mag doen.

Controleprotocol

Vanuit de controle over de boekjaren tot en met 2022 bent u eraan gewend met een controleprotocol te werken. In dit controleprotocol werden de goedkeuringstoleranties voor de accountantscontrole voor zowel de getrouwheid als rechtmatigheid vastgelegd. Vanaf 2023 gelden deze toleranties niet alleen voor de accountant voor wat betreft het getrouwheidsoordeel, maar ook voor het college voor wat betreft het rechtmatigheidsoordeel (de zogenaamde 'verantwoordingsgrens'). In de modelverordeningen van de VNG is opgenomen dat de toleranties voor wat betreft de verantwoordings- en rapportagegrens worden verwerkt in de Financiële verordening. Daarnaast is het wellicht ook wenselijk voor de gemeente om deze toleranties nu juist in het controleprotocol op te nemen en tezamen met het normenkader door de gemeenteraad te laten vaststellen. Wij vragen uw aandacht hiervoor en benadrukken het belang om deze toleranties en het normenkader tijdig te laten vaststellen door de gemeenteraad.

Interne controleplan

In de rechtmatigheidsverantwoording legt het college verantwoording af over een drietal rechtmatigheidscriteria, te weten het voorwaarden criterium, het begrotingscriterium en misbruik & oneigenlijk gebruik. De basis voor toetsing van deze drie rechtmatigheidscriteria als onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording, ligt in het interne controleplan van de gemeente. Op deze wijze geeft het college nadere invulling en toetst het college deze criteria zichtbaar. Het door de gemeenteraad vastgestelde normenkader is hiervoor de basis wat moet leiden tot een toetsingskader in de vorm van specifieke werkplannen per financiële stroom of proces. Wij vinden het van belang te benadrukken dat de gemeente zorgdraagt voor een passend tijdspad om de interne controlewerkzaamheden uit te voeren en conclusies te kunnen trekken als basis en onderbouwing voor de rechtmatigheidsverantwoording in de concept jaarstukken over 2023.

Waar staat de gemeente Zwolle nu?

De Controleverordening (ex art. 213 Gemeentewet) en de Financiële verordening (ex art. 212 Gemeentewet) worden momenteel door de gemeente Zwolle geactualiseerd op basis van de actuele regelgeving. De vaststelling door de raad van de geactualiseerde verordening is gepland in januari 2024. De gemeente Zwolle stelt in dit concept de verantwoordingsgrens op 1%, in overeenstemming met de controletolerantie die met de jaarrekeningcontrole gehanteerd wordt. Ook heeft de gemeente het jaarplan 2023 interne audit geactualiseerd, waarin het 3-lijnen model is toegepast. In 2023 heeft een verbeterslag plaatsgevonden naar meer risicogerichte en thematische onderzoeken in plaats van de focus op vaste controles. Hierdoor sluit het jaarplan interne audit beter aan op de risico's ten aanzien van rechtmatigheid.

Speerpunten auditcommissie

Verslag speerpunten auditplan





Speerpunten auditcommissie

Onderwerp

Strategische investeringen i.r.t. uitvoeringskracht

Boodschap

In het accountantsverslag 2022 hebben wij u geïnformeerd over het spanningsveld tussen het realiseren van uw ambities en de capaciteit zowel binnen uw gemeente als in de stad en regio. De ambities van de stad zijn vertaald naar investeringskredieten, aangevuld met de strategische investeringsagenda (SIA). In onderstaande tabel is het verloop van de restantkredieten van de afgelopen jaren inzichtelijk gemaakt. Hieruit blijkt dat het stijgen van de investeringskredieten wordt veroorzaakt door steeds hogere toevoegingen, vanuit vervangingskredieten én nieuwe ambities. Ook observeren wij dat met een restantkrediet op 31 december 2023 van € 242 miljoen het ruim 3,5 jaar kost (uitgaande van de gemiddelde realisatie voorgaande jaren) om de bestaande projecten te realiseren, waarbij geen ambities toegevoegd zouden moeten worden.

Jaar	Toevoeging kredieten	Bestedingen	Restant 31/12
2020	56 miljoen	61 miljoen	141 miljoen
2021	99 miljoen	62 miljoen	174 miljoen
2022	141 miljoen	69 miljoen	242 miljoen
2023 (begroot)	-	-	210 miljoen

Bovenstaande maakt dat de ontwikkeling binnen de gemeente Zwolle rondom het proces van programmeren en prioriteren van groot belang is. In dit proces spelen de uitvoeringskracht naast de financiële haalbaarheid een belangrijke rol. De belangrijkste ontwikkelingen zien toe op drie onderdelen.

Het uitbreiden van de Strategische Investeringsagenda (SIA)

De SIA is een instrument om inzicht te verkrijgen in de toekomstige investeringen op gebied van mobiliteit en gebiedsontwikkeling. De SIA wordt richting de toekomst als een integraal instrument toegepast. Hierbij zullen de opgaves op gebied van cultuur, onderwijshuisvesting, sociaal domein en de klimaatdoelstellingen op eenzelfde wijze als de SIA worden ingevuld. De eerste stappen zijn hierin gezet, waarmee er een meer volledig inzicht wordt verkregen in de doelstellingen en benodigde capaciteit van de gemeente.

Programmeren en prioriteren op basis van de 'Boeggolflijst'

Hierin komen de behoeften vanuit het bestaande beleid (wat doorontwikkeld) en nieuw beleid samen. Vanuit de ambtelijke organisatie zijn de ontwikkelingen inzichtelijk gemaakt die zorgen voor een (hogere) behoefte aan (financiële) capaciteit. Wij hebben vastgesteld dat deze lijst in het begrotingstraject is gebruikt door de directie en het college om weloverwogen keuzes te maken in het al dan niet voortzetten of uitvoeren van taken.

Programma inzicht en Focus

Als onderdeel van dit programma wordt een extern onderzoek (Cebeon) uitgevoerd waarbij per programma uit de begroting de onder uitputting, uitschieters en benchmark met andere gemeenten inzichtelijk wordt gemaakt. Dit zal als input gebruikt worden voor het programmeren en prioriteren in de Perspectiefnota 2025 en begroting 2026.

Met bovenstaande acties verkrijgt de gemeente meer inzicht in de realiseerbaarheid van doelstellingen. Wij onderschrijven de toegevoegde waarde van het externe onderzoek dat wordt uitgevoerd vanuit het programma inzicht en focus. Het is van belang dat de ontwikkeling per onderdeel (verruimen SIA systematiek, vervolgacties Boeggolflijst en opvolgen uitkomsten onderzoek Cebeon) goed opgevolgd worden.



Speerpunten auditcommissie



Onderwerp

Risicobeheersing kwetsbaarheid Sociaal domein (1/2)

Boodschap

Actuele ontwikkelingen

Het sociaal domein kent een constante zoektocht naar het vinden van een balans tussen het verder verbeteren van de beheersing en de intrinsieke verplichting om zorg te willen leveren en beschikbaar te houden. We zien in de afgelopen jaren dat in toenemende mate maatschappelijke uitdagingen ontstaan waarvoor het sociaal domein van de gemeente aan de lat staat. Bijvoorbeeld de uitvoering van de herstelregelingen Kinderopvangtoeslagenaffaire, de vluchtelingencrisis en de toenemende schuldenproblematiek door stijgende inflatie. Als gevolg van de Hervormingsagenda jeugd zijn hier in 2023 de financieringsproblemen voor de jeugdzorgaanbieders bijgekomen. Omdat deze aanbieders bijna uitsluitend voor gemeenten werken, kloppen deze aanbieders vaak bij de gemeente aan voor aanvullende financiering c.q. door het verhogen van haar tarieven. Wij hebben u in voorgaand jaar geadviseerd de financiële positie van de zorgaanbieders te monitoren omdat deze organisaties onder druk komen te staan. Wij hebben begrepen dat tot op heden nog geen jeugdzorginstellingen bij uw gemeente om financiële steun hebben gevraagd. Wij adviseren wel met jeugdzorgaanbieders in gesprek te blijven om de uitdagingen en knelpunten van deze organisaties tijdig in beeld te krijgen indien dit zich voordoet.

Om in te spelen op de Hervormingsagenda jeugd en de stijgende gemiddelde zwaarte van de jeugdzorg, heeft de gemeente (al dan niet in regioverband) diverse initiatieven genomen. Een voorbeeld hiervan zijn de proeftuinen waar in 2023 de tussenrapportage van is aangeboden aan de raad. Hieruit blijkt dat professionele jeugdhulp slechts een deel is van de oplossingen die aan jongeren geboden kunnen worden. Met de proeftuinen vindt het sociale wijkteam alternatieve (maatwerk) zorg die bijdraagt aan het beheersen c.q. oplossen van problemen bij jongeren. Wij observeren dat de gemeente Zwolle stuurt op een passende vorm van zorg en minder op het laag houden van de prijzen van zorgaanbieders.

Uit een analyse van de bestedingen jeugdzorg blijkt dat in de afgelopen jaren structureel 15%-25% meer besteed is aan jeugdzorg dan initieel begroot was (zie tabel 1 op de volgende pagina). Uit onze benchmark blijkt vervolgens dat de gemeente Zwolle hogere lasten jeugdhulp heeft van gemiddeld € 30 per inwoner in 2020 tot €70 per inwoner in 2022 dan qua grootte vergelijkbare gemeenten (zie tabel 2 op de volgende pagina). Ook is een stijgende tendens zichtbaar, terwijl uw meerjarenbegroting juist een bezuiniging veronderstelt. Hoewel uw gemeente diverse initiatieven inzet op het anders aanbieden van jeugdzorg mede om bezuinigingen te realiseren, is op dit moment (nog) geen bewezen bezuinigend effect zichtbaar. In lijn met het externe onderzoek van AEF gaat de gemeente Zwolle bewust voor koersvastheid en het beschikbaar houden van de jeugdzorg, het behalen van bezuinigingsdoelstellingen zullen dan later moeten blijken. Aangezien in de meerjarenbegroting wel een bezuinigingsopgave is opgenomen, onderstrepen wij het belang om inzichtelijk te maken hoe deze bezuinigingen gerealiseerd gaan worden en hier continu op te monitoren.

Contractmanagement zorgaanbieders

Contractmanagement omvat alle werkzaamheden die de gemeente uitvoert ten einde vast te stellen dat de gedeclareerde zorgkosten overeenkomen met gemaakte afspraken tussen zorgaanbieders en de gemeente. Dit betekent dat het college vaststelt dat de declaraties overeen komen met de verstrekte beschikkingen, de gesloten contracten met zorgaanbieders en dat voor de gedeclareerde zorg ook een prestatie is geleverd door de zorgaanbieder. Hierbij is zowel de kwaliteit als kwantiteit van belang.

Data-analyse geeft duidelijk inzicht in de processen en (ontwikkeling in) bestedingen van zorgaanbieders. Ten aanzien van WMO heeft de gemeente een controleplan opgesteld waarin actiepunten zijn opgenomen om de juistheid en rechtmatigheid van de zorg zelfstandig vast te stellen zonder gebruik te maken van de controleverklaringen en productieverantwoordingen van zorgaanbieders. Voorbeelden van deze controles zijn het toetsen van het herindicatieproces, periodieke voortgangsgesprekken, signalen uit klachtenprocedures en de casustafel. Ten aanzien van de jeugdzorg hebben wij in het volgende hoofdstuk (bevinding #3) onze bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van het vaststellen van de prestatielevering opgenomen.

Sturingsinformatie

Wij zien een positieve ontwikkeling in het beschikbaar komen van sturingsinformatie jeugdzorg. Hierdoor hebben de beleidsmedewerkers en het sociale wijkteam de mogelijkheid om tussentijds te reageren op fluctuaties. Momenteel is uw gemeente door middel van duidingssessies invulling aan het geven aan data-analyse verder toe te passen. Wij adviseren het interne risicoanalyse model van de afdeling Internal Control te betrekken bij de deze duidingssessies om ervoor te zorgen dat data-analyse op een effectieve wijze wordt toegepast binnen de jeugdzorg.

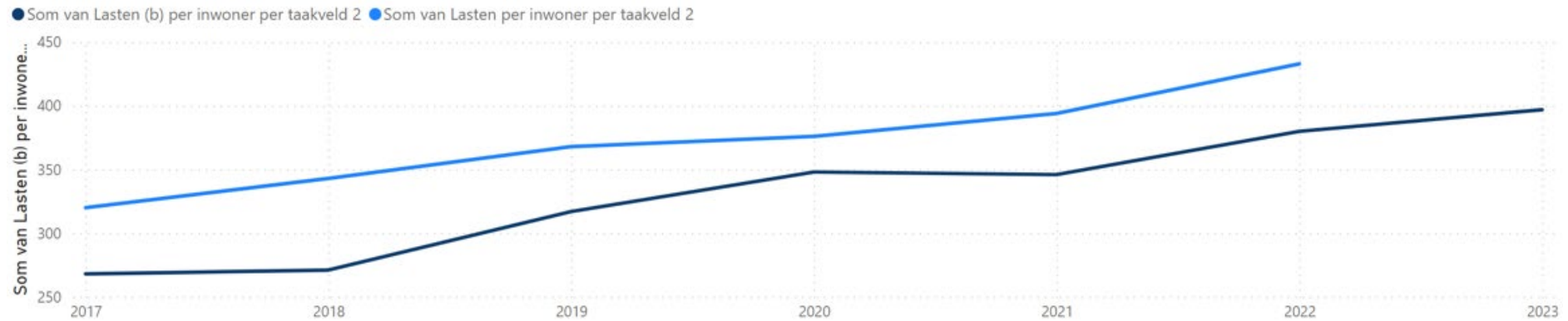


Speerpunten auditcommissie

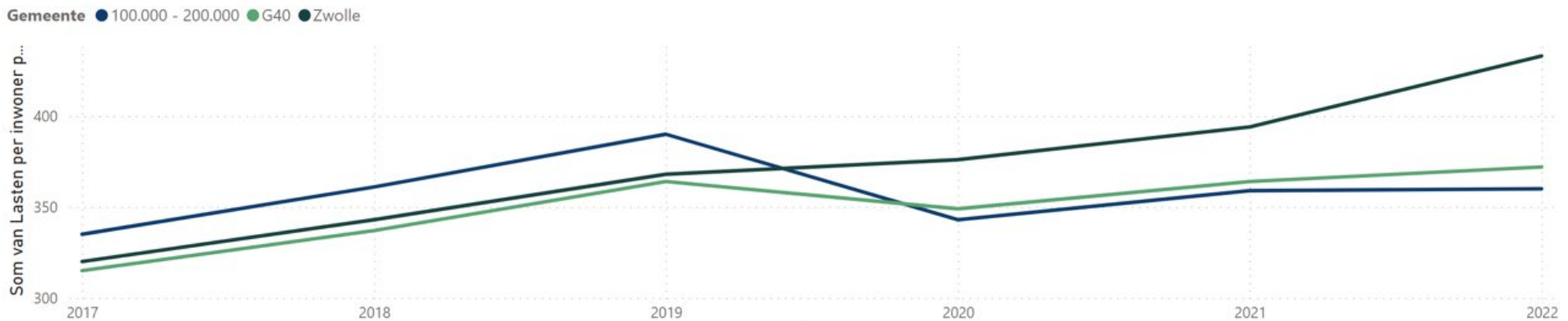
Onderwerp

Risicobeheersing
kwetsbaarheid Sociaal
domein (2/2)

Boodschap



Tabel 1: Som van de laten jeugdzorg per inwoner begroot (b) afgezet tegen de lasten jeugdzorg per inwoner werkelijk



Tabel 2: Benchmark van de totale lasten jeugdzorg Zwolle afgezet tegen de G40 en 100.000-200.000 gemeenten



Overige aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2023





Overige aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2023

Onderwerp	Boodschap
Aanpassingen BADO	Op basis van de huidige verwachtingen zal vanaf 2025 het Besluit accountantscontrole decentrale Overheden (BADO) worden aangepast. Hierin wordt de goedkeuringstolerantie aangepast van 1% naar 2%. Daarnaast wordt ook de omvangsbasis aangepast. Op dit moment zijn dit de totale lasten inclusief dotaties aan de reserves. Dit laatste komt te vervallen, waardoor de omvangsbasis alleen de lasten omvat exclusief reservemutaties. Dit heeft in beginsel geen gevolgen voor de gemeente en controlewerkzaamheden die worden uitgevoerd in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording. Wel kan dit betekenen dat sprake is van een impact op de omvang van de uit te voeren controlewerkzaamheden vanaf boekjaar 2025, zoals het uitvoeren van detailcontroles. Op basis van de begroting 2025 kan een eerste inschatting gemaakt worden van de impact hiervan tussen boekjaar 2024 en 2025. Wij treden tijdig met u in overleg wat deze wijziging voor boekjaar 2025 betekent.
Omgevingswet	De nieuwe Omgevingswet bundelt en moderniseert de huidige wetten voor de leefomgeving. Hierbij gaat het om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, moet elke lokale overheid zijn aangesloten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO bestaat uit een landelijke voorziening (DSO-LV), collectieve voorzieningen voor gemeenten (DSO-CG) en individuele voorzieningen van lokale overheden (hierna kortweg: DSO). Voor de burger betekent het: één loket voor het aanvragen van vergunningen, het raadplegen van de geldende regels per locatie, en op termijn informatie over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De introductie van het DSO is een omvangrijke opgave voor het Rijk, maar ook voor de lokale overheden. Het leidt tot verschillende ontwikkel- en beheersingsvraagstukken die komen kijken bij de implementatie van een nieuwe IT-omgeving en dienstverlening van (nieuwe) IT-leveranciers. Denk daarbij aan aanpassingen in de interne processen, applicaties, interfaces en IT-controls en tevens training van medewerkers om goed aan te sluiten op het nieuwe DSO. Om de benodigde technische aanpassingen en aansluitingen te kunnen realiseren, dienen lokale overheden nieuwe afspraken met de IT-leveranciers te maken. Voor een gecontroleerd implementatieproces dienen lokale overheden dan ook uitgebreid te testen en oefenen. <i>Waar staat de gemeente Zwolle nu?</i> De nieuwe applicatie van de gemeente Zwolle is aangesloten op de landelijke voorzieningen (Landelijke Voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet), alle koppelingen met de software zijn geïnstalleerd en getest. De omgevingsvisie is vastgesteld en het omgevingsplan is zo goed als gereed. Verder zijn de – vanuit de wet – verplichte adviescommissies ingesteld, zijnde de Adviescommissie voor omgevingskwaliteit Zwolle én de Adviescommissie voor omgevingskwaliteit Spoorzone. De leden van de adviescommissies zijn op 27 november j.l. door de raad benoemd. Hiermee heeft de gemeente Zwolle de benodigde stappen gezet ter voorbereiding op het inwerking treden van de Omgevingswet per 1 januari 2024.
Verlengen renteswap	Uw gemeente heeft in 2010 een renteswap afgesloten ter afdekking van het risico op een hogere rente op andere leningen (i.c. 3-maands kasgeldleningen). In de overeenkomst van de renteswap is opgenomen dat deze op 18 december 2023 gestopt kan worden en vervolgens bestaat deze mogelijkheid elke 10 jaar na deze datum. Binnen het Bbv is het toegestaan om dergelijke derivatencontracten af te sluiten en aan te houden wanneer deze "effectief" zijn. Dit betekent dat de kenmerken van de afgedekte positie (geldlening) aansluiten met de kenmerken van de renteswap (looptijd, omvang etc). Daarnaast is in de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo) een aantal voorwaarden opgenomen ten aanzien van bijvoorbeeld de rating van de partij waar de renteswap is aangetrokken. Tenslotte is in uw Treasury-statuuut 2019 opgenomen dat rente-instrumenten uitsluitend gebruikt mogen worden om financiële risico's te beperken. Wij adviseren bij de overwegingen rondom het wel/niet aanhouden van de swap-overeenkomst bovenstaande voorwaarden duidelijk uit te werken ter onderbouwing van uw keuze. Bij de controle van de jaarrekening 2023 zullen wij het position paper hieromtrent betrekken in onze controle van de langlopende leningen. Daarnaast is in uw Treasury-statuuut opgenomen dat deze minimaal elke vier jaar wordt geactualiseerd. Het huidige statuut is geldend vanaf 2019 en had daarmee een initiële einddatum van 1 januari 2023. Wij adviseren u op korte termijn de actualisatie van het statuut in gang te zetten en het geactualiseerde statuut formeel vast te laten stellen door uw gemeenteraad.





Overige aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2023



Onderwerp	Boodschap
Aandachtspunten controledossier jaarrekening 2023	Voor het opstel- en controleproces van de jaarrekening 2023 benoemen wij, op basis van onze ervaringen opgedaan bij de jaarrekeningcontrole 2022 en de uitkomsten van de interim-controle 2023, de volgende specifieke aandachtspunten: • Bij de start van de jaarrekeningcontrole verwachten wij dat de concept-jaarstukken (jaarverslag én jaarrekening) gereed zijn en zichtbaar zijn gecontroleerd, inclusief de checklist BBV. • Alle balansposten, transactiestromen en toelichtingen in de jaarrekening zijn door de gemeente zichtbaar gecontroleerd en eventuele correcties naar aanleiding van deze interne beoordeling zijn verwerkt in het controle-exemplaar van de jaarrekening. • De interne controles ter onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording zijn afgerond en conclusies zijn toereikend onderbouwd (belangrijkste elementen zijn de EU-aanbesteding, de begrotingsrechtmatigheid en het M&O-beleid). • Belangrijke schattingsposten (de waardering van de grondexploitatieprojecten en de voorzieningen) zijn – bij de start van de controle – onderbouwd in een position paper en zichtbaar gecontroleerd door een tweede medewerker. • Een position paper met een fiscale onderbouwing van een eventuele verplichting vennootschapsbelasting is opgesteld en onderbouwd. • Het aantal regelingen dat uw gemeente moet verantwoorden in de SiSa-bijlage neemt naar verwachting in 2023 verder toe. Het is belangrijk de interne controle op de getrouw een rechtmatige verantwoording in de SiSa-bijlage tijdig uit te voeren en adequaat te documenteren. • Sluitende en intern gecontroleerde verloopoverzichten inzake de overlopende posten (activa én passiva). Over de voorbereiding voor de controle van de jaarrekening en de samenstelling van het controledossier hebben wij goede afspraken gemaakt met de ambtelijke organisatie. Daarnaast zullen wij periodiek afstemmomenten plannen om eventuele bijzonderheden tijdig met elkaar af te stemmen.





Overige aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2023

Onderwerp

Boodschap

Rechtmatigheids- verantwoording

Graag geven wij u nog enkele aandachtspunten mee ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording:

- Voor het bepalen van het normenkader door de gemeenteraad, zijn bij wettelijke bepalingen alleen de financiële beheershandelingen van belang, zoals bijvoorbeeld Europese aanbestedingsrichtlijnen. Voor verordeningen geldt dat alle verordeningen onderdeel uitmaken van het normenkader voor zover deze bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen. Andere besluiten van de gemeenteraad, dus niet zijnde verordeningen, met een kaderstellend karakter en die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen, zijn ook een verplicht onderdeel van het normenkader.

Het is niet toegestaan dat de gemeenteraad eigen verordeningen buiten beschouwing laat bij de rechtmatigheidsverantwoording. Wel kan de gemeenteraad besluiten dat aan bepaalde onderdelen van verordeningen geen consequenties voor de financiële rechtmatigheid worden verbonden. Dat kan alleen als deze onderdelen niet verplicht voortvloeien uit hogere regelgeving. Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidsverantwoording, tenzij de verantwoording hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. In dit kader adviseert de Commissie BBV ook de door de gemeenteraad aan het college gedelegeerde bevoegdheden niet op te nemen in het normenkader rechtmatigheid.
- In het kader van de begrotingsrechtmatigheid heeft de Commissie BBV bepaald dat alle afwijkingen van de begroting (exploitatie en investeringen) geautoriseerd moeten worden door de gemeenteraad. Hiermee vraagt het college toestemming voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag. De hiervoor benodigde begrotingswijzigingen moeten tijdens het boekjaar zelf door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is vastgesteld, zijn bestedingen afwijkend van het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig en dient het college de afwijkingen (voor zover deze de verantwoordingsgrens te boven gaan) in de rechtmatigheidsverantwoording op te nemen. Uitgangspunt is dus dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is. De Commissie BBV adviseert gemeenten duidelijke afspraken te maken op welke wijze begrotingsonrechtmatigheden in deze nieuwe situatie benaderd worden. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in de Financiële verordening. Zo kan de gemeente een nadere invulling geven op welk abstractieniveau de onrechtmatigheden in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen door het college.
- In de kadernota (oktober 2023) wordt (onder andere) benadrukt dat “overschrijdingen (en onderschrijdingen) van zowel de baten als de lasten ten opzichte van de begroting na wijziging bij het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening te worden toegelicht. Het college betreft de overschrijdingen van de lasten en investeringen ten opzichte van de begroting na wijziging en (bekende of bekend behoorden te zijn) afwijkende baten en onderschrijdingen van lasten en investeringen die niet tijdig tot een aanpassing van de begroting hebben geleid bij de fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording”. Wat tijdig is wordt beoordeeld aan de hand van de interne afspraken tussen de gemeenteraad en het college. Hierover is medio november een toelichting gegeven door de commissie bbv, in haar vraag- en antwoord rubriek.
- De gemeente Zwolle heeft het rechtmatigheidsbegrip misbruik & oneigenlijk gebruik betrokken in de totale risicoanalyse. Door in de totale risicoanalyse op M&O te filteren ontstaat een totaalbeeld aan risico's en maatregelen die uw organisatie heeft geïdentificeerd ten aanzien van misbruik & oneigenlijk gebruik. Wij adviseren uw gemeente om ook de overkoepelende risico's (niet proces-specifieke risico's) inzichtelijk te maken om vast te stellen of hier voldoende interne beheersing op is ingericht. Daarnaast adviseren wij de vergelijking te maken met de diverse interne beheersmaatregelen vanuit de Kadernota Rechtmatigheid 2023 om te borgen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruikt te voorkomen, dan wel op te sporen. Het is aan de gemeente om zorg te dragen dat dit rechtmatigheidsbegrip voldoende afgehecht is in de organisatie en daarover te kunnen rapporteren.
- Voor wat betreft de verbonden partijen van de gemeente is onderscheid te maken naar diverse soorten verbonden partijen. Wij vragen u – mede op basis van de toelichting in de Kadernota Rechtmatigheid 2023 – in kaart te brengen voor welke verbonden partijen er sprake is van invloed op de rechtmatigheidsverantwoording van de gemeente. Hierbij is het ook van belang te onderkennen of uw gemeente een centrumgemeente is en op die wijze mogelijk ook betreffende hiermee samenhangende financiële stromen dient te betrekken in de rechtmatigheidsverantwoording.
- De SiSa-verantwoording valt ook onder reikwijdte van de rechtmatigheidsverantwoording van het college.





Overige aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2023

Onderwerp

Boodschap

Fraude

Vorig jaar heeft de beroepsorganisatie voor accountants NBA bepaald dat accountants vanaf het controlejaar 2022 in hun controleverklaring verplicht dienen te rapporteren over (hun werkzaamheden op het gebied van) fraude. Niet in algemene bewoordingen, maar specifiek per klant, met aandacht voor de onderkende risico's, de uitgevoerde werkzaamheden, en indien mogelijk en relevant ook de uitkomsten van die werkzaamheden. Afgelopen jaar hebben wij hier ook aandacht voor gehad en dit in de controleverklaring toegevoegd als een separate paragraaf. In dit kader vragen wij uw blijvende aandacht voor (de beheersing van) fraude. De basis hiervoor en startpunt voor onze controle is een gedegen en actuele frauderisicoanalyse van uw gemeente. Ook voor het boekjaar 2023 is het van belang dat u mogelijke kwetsbaarheden op het gebied van fraude onderkend in een frauderisicoanalyse, onderbouwd met getroffen beheersmaatregelen en gekwantificeerd op basis van kans x impact. Deze frauderisicoanalyse zou in onze optiek een door het college vastgesteld document moeten zijn, waarover het college periodiek het gesprek voert met de auditcommissie en/ of gemeenteraad om in gesprek te zijn en blijven over, en continu aandacht te blijven houden voor het onderwerp fraude.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij zowel het toezichthoudend orgaan als het college van burgemeester en wethouders. Deze verantwoordelijkheid betreft ook het onderhouden van een zodanige interne beheersing als nodig is om het opmaken van de jaarrekening mogelijk te maken zonder dat deze afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Onze controle is opgezet om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de jaarrekening als geheel geen afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten, maar richt zich niet specifiek op het ontdekken van fraude.

In de beleidsnota "Fraudebeleid gemeente Zwolle" staat het proces rondom bewustwording binnen uw gemeente en de totstandkoming van de gemeentebrede frauderisicoanalyse toegelicht. Binnen de gemeente Zwolle is de frauderisicoanalyse een onderdeel van de gemeentebrede risicoanalyse. Het actualiseren van de gemeentebrede risicoanalyse vindt jaarlijks plaats, tevens worden de frauderisicogebieden periodiek besproken met directie en het college.

In onze management- en boardletter 2022 hebben wij het college geadviseerd de frauderisico-inventarisatie verder uit te werken met (mogelijke) financiële impact (kwantificering). Tevens hebben wij het college in overweging gegeven – voor de belangrijkste risico's – periodiek thema-gerichte onderzoeken uit te voeren c.q. deze onderwerpen onderdeel te laten uitmaken van het jaarplan van de interne afdeling. Hierbij brengen wij ons advies nogmaals onder uw aandacht.

In 2023 is gestart met het verhogen van de bewustzijn rondom niet-integer handelen door middel van een 'roadshow' langs diverse afdelingen (o.a. bedrijfsvoering, burgerzaken en financiën) waarbij met een interactieve presentatie onder andere de onderwerpen misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O), fraude en onrechtmatigheid zijn behandeld. Ter versterking van het bewustzijn binnen de gehele ambtelijke organisatie onderschrijven wij het belang van dergelijke activiteiten.

U bent als college tezamen met de gemeenteraad primair verantwoordelijk voor het beoordelen van het risico van materiële fouten in de jaarrekening als gevolg van fraude of van het overtreden van wet en regelgeving. Het transparant rapporteren over fraude en M&O wordt steeds belangrijker. Ook de commissie BBV heeft zich daar over uitgelaten en adviseert de thema's fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) onderdeel te laten zijn van de verplichte paragraaf bedrijfsvoering. Wij hebben geconstateerd dat fraude géén vast (jaarlijks) onderdeel uitmaakt van de agenda van de auditcommissie. Daarom adviseren wij de gemeentebrede frauderisicoanalyse ook periodiek op de agenda van het college en de auditcommissie te plaatsen.

Op basis van onze uitgevoerde interim-werkzaamheden hebben wij geen aanpassingen aangebracht in onze initiële frauderisicoanalyse die is opgenomen in het auditplan 2023 en onze planning van onze controlewerkzaamheden.



Bijlage

Reikwijdte van onze werkzaamheden





Reikwijdte van onze werkzaamheden

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel over de jaarrekening van 2023, teneinde vast te stellen dat deze een getrouw beeld geeft van de financiële positie van de gemeente Zwolle, met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het Besluit Begroting en Verantwoording.

Een jaarrekeningcontrole heeft niet als doel om enige zekerheid te geven over de kwaliteit van de interne organisatie. De controle bestaat uit een combinatie van controlewerkzaamheden, waaronder een risicoanalyse, analytische procedures, detailcontroles en voor zover mogelijk en efficiënt het testen van de interne beheersingsmaatregelen die zijn gerelateerd aan en relevant zijn voor de controle. Wij richten ons hierbij alleen op de interne controle-omgeving die relevant is voor onze oordeelsvorming over de jaarrekening.

De managementletter en boardletter zijn gebaseerd op onze interim-controle als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2023. Volledigheidshalve merken wij op dat onze controlewerkzaamheden, analyse en evaluatie zijn uitgevoerd in het kader van de door uw gemeenteraad verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2023. Wij merken op dat onze boardletter is opgesteld ten behoeve van de auditcommissie van de gemeente Zwolle en niet zonder onze toestemming aan derden mag worden verstrekt.

De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door ons als accountant van de gemeente Zwolle toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Bij het maken van deze risico-inschattingen nemen wij de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken van de jaarrekening en voor het getrouwe en rechtmatige beeld daarvan, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden.

De risico-inschattingen hebben niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing. Hierdoor is onze analyse en evaluatie beperkter dan deze zou zijn geweest in het kader van een opdracht tot het geven van een oordeel omtrent de opzet, het bestaan en de efficiency van de interne beheersing als geheel en bestrijkt deze daarom niet noodzakelijkerwijs alle in de interne organisatie vervatte tekortkomingen.

Daarnaast is onze controle niet specifiek gericht op het ontdekken van fraude. Indien wij aangesteld zouden zijn om een fraudeonderzoek bij de gemeente Zwolle uit te voeren, zouden wij wellicht additionele bevindingen hebben geconstateerd en observaties hebben gerapporteerd dan die welke nu zijn opgenomen in de boardletter.





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

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

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

© 2023. For information, contact Deloitte Netherlands.