voorstel

Zwolle

# Beslisnota voor de raad

Datum 3 november 2022

Openbaar

| | |
|---|---|
| Onderwerp | Raadsvoorstel Rechtmatigheidsverantwoording 2023 |
| Versienummer | 002 |
| | |
| Portefeuillehouder | P. Guldemond |
| Informant | Bert Tory / Richtsje Tel |
| Afdeling | Concernstaf |
| Telefoon | (038) 498 2538 / 2513 |
| Email | B.Tory@zwolle.nl / R.Tel@zwolle.nl |

**Financiële gevolgen**

| | |
|---|---|
| Betreft doel | 9.1.4 Onze bedrijfsvoering ondersteunt de realisatie van de gestelde doelen |
| Begroting wijzigen | Nee |
| Dekking ten laste van | N.V.T. |

**Bijlagen**

**De raad wordt voorgesteld te besluiten om:**

1. Voor het verslagjaar 2023 en verder de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording vast te stellen op 1% van de totale lasten, inclusief de dotaties aan de reserves.
2. De grens voor het rapporteren over afwijkingen omtrent de financiële rechtmatigheid in de paragraaf Bedrijfsvoering van het jaarverslag vast te stellen op 10% van de verantwoordingsgrens.
3. Kennis te nemen van de mogelijkheid om als raad relevante thema's en processen aan te wijzen waaraan in de rechtmatigheidsverantwoording aandacht geschonken moet worden.

Datum 3 november 2022

## Toelichting op het voorstel

**Inleiding**
Vanaf 2023 moet het College een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening opnemen (over het verslagjaar 2023). Hiermee wordt verantwoording afgelegd over de rechtmatige naleving van de regels, die relevant zijn voor de financiën van de gemeente. Gedacht kan worden aan de naleving van de voorwaarden voor subsidies en Europese aanbestedingen, maar ook aan misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringsvoorwaarden en aan lasten waarvoor geen voorafgaande dekking opgenomen was in de begroting. In het normenkader is de inventarisatie van alle voor de accountantscontrole en straks voor de rechtmatigheidsverantwoording relevante interne regelgeving opgenomen. Het interne normenkader is uitgewerkt in een toetsingskader. Het toetsingskader bevat de specifieke bepalingen uit de regelgeving in het normenkader waarvan de naleving moet worden getoetst. Jaarlijks worden deze kaders als bijlagen bij het controleprotocol ter besluitvorming aan de raad aangeboden. De vaststelling van het normenkader zal onverminderd van kracht zijn, ook na invoering van de rechtmatigheidsverantwoording per boekjaar 2023.

Het College is reeds staatsrechtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. Voor Zwolle leidt de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording niet tot grootse wijzigingen; wij hebben een team Internal Audit dat zorg draagt voor het uitvoeren van verbijzonderde interne controles op de werking van processen met als onderdeel het uitvoeren van steekproeven. Daarnaast voeren zij in samenwerking met de afdeling Concernstaf gesprekken met de organisatie over verbetermogelijkheden. Per heden is het nog de accountant die middels een Boardletter verantwoording aflegt richting de gemeenteraad over eventuele rechtmatigheidsbevindingen. Straks moet het College zelf een verantwoording opstellen over het rechtmatig handelen door de gemeente. De rechtmatigheidsbevindingen die hieruit voortkomen worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording als onderdeel van de jaarrekening. In de paragraaf bedrijfsvoering wordt een nadere toelichting gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapportagegrens overschrijden.
De gemeenteraad gaat hierover in gesprek met het College en kan zo zijn controlerende rol vervullen.

Wanneer rechtmatigheidsbevindingen in de rechtmatigheidsverantwoording en paragraaf bedrijfsvoering worden opgenomen, is afhankelijk van de zogeheten verantwoordings- c.q. rapporteringsgrens die vastgesteld dienen te worden door de Raad. Met dit raadsbesluit worden deze grenzen vastgesteld. De gemeenteraad is vrij om binnen een bandbreedte tussen de 0% en 3% van de totale lasten, het percentage voor de verantwoordingsgrens vast te stellen. Tevens wordt aan de raad gevraagd om de rapporteringsgrens (wanneer rapporteren over afwijkingen omtrent rechtmatigheid in de paragraaf Bedrijfsvoering) vast te stellen.

De accountant zal nog steeds toetsen of de jaarrekening getrouw is. Oftewel, conform de realiteit. De rechtmatigheidsverantwoording wordt onderdeel van de jaarrekening. De accountant controleert dus straks ook of de rechtmatigheidsverantwoording van het College getrouw is. Het huidige afzonderlijke rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de accountant komt te vervallen.

**Beoogd effect**
Deze wetswijziging markeert de verantwoordelijkheid van het College voor de rechtmatigheid. Het is vervolgens aan de Raad om de rechtmatigheidsverantwoording van het College te bespreken en te beoordelen. Het is de verwachting van de wetgever dat van het (zelf) geven van een rechtmatigheidsverantwoording een kwaliteitsimpuls uitgaat op de interne processen en beheersing. Het College moet namelijk kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem van interne

beheersing en -controle, om (primair) te waarborgen dat de gemeente bij alle (financiële) beheershandelingen en transacties de wet- en regelgeving naleeft. Tevens is de verwachting van de wetgever dat er meer vooruit gekeken zal worden naar het oplossen van onrechtmatigheden omdat het College ook beheersmaatregelen moet formuleren.

Het College verwacht echter dat voor Zwolle het effect van de wetswijziging beperkt zal zijn. Ook nu heeft het College al veel aandacht voor de rechtmatigheid. Zwolle heeft de interne beheersing reeds op orde en kan steunen op een bewezen effectieve verbijzonderde interne controlefunctie waardoor de door de wetgever verwachte kwaliteitsimpuls minder of niet speelt.

**Argumenten**

***1.1 Aansluiten bij het percentage dat de controlerend accountant hanteert, zorgt ervoor dat de informatievoorziening aan de Raad gelijk blijft***

De omvang van de uit te voeren werkzaamheden is afhankelijk van de verantwoordingsgrens.
De gemeenteraad is vrij om binnen een bandbreedte tussen de 0% en 3% van de totale lasten, het percentage voor de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording vast te stellen.
Elke keuze heeft echter gevolgen. Aspecten bij de bepaling van de hoogte van de verantwoordingsgrens zijn:

- De informatievoorziening aan de raad;
  Hoe hoger de grens, hoe minder snel er informatie opgenomen zal worden in de rechtmatigheidsverantwoording.
- De kosten van de rechtmatigheidsverantwoording;
  Hoe lager de grens, hoe meer inspanning nodig is om de rechtmatigheidsverantwoording op te stellen omdat er neer afwijkingen gemeld moeten worden aan de raad, dus hoe hoger de kosten.
- De eenduidigheid van normen en communicatie;
  Afwijkende percentages vergen uitleg

Daarnaast moet gekeken worden naar de huidige inrichting en kwaliteit van de verbijzonderde interne controle. Zwolle heeft de interne beheersing op orde en een bewezen effectieve verbijzonderde interne controlefunctie. Dit blijkt eveneens uit de rapportages van de externe accountant.
Het College ziet geen reden om te overwegen te kiezen voor een lagere verantwoordingsgrens dan 1% of een ruimere verantwoordingsgrens van 2% of zelfs 3% (maximaal toegestane grens) van de totale lasten, zoals de notitie Rechtmatigheid van de commissie BADO als opties geeft voor gemeenten waar de interne beheersing nog verbetering behoeft.
Het College stelt daarom voor om aan te sluiten bij het huidige percentage dat de controlerend accountant hanteert in het kader van de materialiteit, de 1%-norm voor fouten. Dit is eenduidig en helder. De Raad heeft dit percentage, gebaseerd op het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), eerder met de externe accountant afgesproken.
De informatievoorziening aan de Raad blijft hierdoor gelijk, want ook in de huidige situatie ligt de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording op 1% van de totale lasten.
Concreet betekent dit dat het College in de rechtmatigheidsverantwoording, onderdeel van de jaarrekening, verantwoording aflegt over het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels met inachtneming van de 1% norm. Bij onrechtmatigheden en/of onduidelijkheden beschrijft het College de afwijkingen die groter zijn dan de rapporteringsgrens (zie argument 2.1) in de paragraaf bedrijfsvoering.

***1.2 Geen dubbel werk accountant en gemeente***

De vraag kan rijzen of kans bestaat dat de accountant al het verbijzonderde interne controle werk van de gemeente weer gaat overdoen. Dit is nadrukkelijk niet de bedoeling van de wetgever. Echter zegt de wetgever wel, dat het ook weer niet zo kan zijn dat een accountant volstaat met het slechts kennis

nemen van de bevindingen van de gemeente. De accountant toetst daarom of de informatie van het College in de rechtmatigheidsverantwoording:

- Juist, toereikend en volledig is.
- Geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt.
- Bij de volksvertegenwoordigers geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten.

Daarnaast toetst de accountant of de paragraaf bedrijfsvoering, als onderdeel van het jaarverslag, in overeenstemming is met de jaarrekening.

Vanaf de jaarstukken 2023 geeft de onafhankelijk accountant enkel nog een getrouwheidsoordeel, en dient zij vast te stellen dat de rechtmatigheidsverantwoording getrouw tot stand is gekomen. Nu beoordeelt de accountant tijdens haar interim controles of de interne beheersing van een voldoende niveau is om te komen tot betrouwbare financiële verslaggeving waaronder ook de rechtmatigheidsverantwoording. Deze beoordeling hangt onder meer af van de kwaliteit van het systeem van interne controles (waaronder de verbijzonderde interne controles) waardoor de organisatie zelf fouten en verbeterpunten constateert, maar ook van de mate waarop de gemeentelijke organisatie de verbeteringen in gang zet en bewaakt.
De komst van de rechtmatigheidsverantwoording verandert dit niet. Wel zal met de komst van de rechtmatigheidsverantwoording door het team Internal Audit een grotere focus gelegd worden op rechtmatigheid in plaats van op getrouwheid en zal de uitvoering van de interne audits en dossiervorming hierop worden aangepast. De accountant beoordeelt bij de jaarrekeningcontrole of de rechtmatigheidsverantwoording een juist en volledig beeld geeft (getrouw is) en of deze is opgesteld op basis van het normenkader en de verantwoordingsgrens zoals vastgesteld door de raad.
De NBA stelt een handreiking op over hoe de accountant de rechtmatigheidsverantwoording zal controleren. Deze NBA-handreiking moet zorgen voor uniformiteit en eenduidigheid en voldoende diepgang bij de controle van de rechtmatigheidsverantwoording door de accountant.

***2.1 De voorgestelde rapporteringsgrens van 10% sluit aan bij de afspraak tussen raad en accountant***

Het college geeft in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapportagegrens overschrijden en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.
De rapporteringsgrens betekent dat de accountant momenteel in zijn verslag van bevindingen rapporteert over elke in zijn controle gesignaleerde rechtmatigheidsfout of -onzekerheid groter dan xx% van de verantwoordingsgrens. Voor Zwolle wordt reeds jaren gewerkt met een grens van 10% van de totale lasten. Het bedrag is daarom niet elk jaar gelijk. Voor 2022 bedraagt de verantwoordingsgrens circa 6,4 miljoen en de rapporteringsgrens dus € 640.000 (10% daarvan).
Vanaf het verslagjaar 2023 rapporteert het College in de rechtmatigheidsverantwoording, onderdeel van de paragraaf bedrijfsvoering, over afwijkingen (fouten en onzekerheden) boven de rapporteringsgrens. Ook bij beslispunt 2, vaststellen rapporteringsgrens, sluit het College aan bij de huidige afspraak tussen Raad en accountant, die is opgenomen in het auditplan van Deloitte (controlerend accountant boekjaar 2021).

***3.1 Aandragen van een themaonderzoek sluit aan op de huidige werkwijze***

In de huidige werkwijze controleert het team Internal Audit (IA) de werking van het gemeentelijk systeem van controle en voert steekproeven uit. In samenwerking met de afdeling Concernstaf voert team IA daarnaast gesprekken met de organisatie over verbetermogelijkheden. Het is daarom logisch om naast de financiële rechtmatigheid ook aandacht te schenken aan enkele relevante processen of thema's. Wat deze onderwerpen moeten zijn, kan conform de huidige werkwijze, jaarlijks vanuit de Raad of de ambtelijke organisatie worden aangedragen.

Datum 3 november 2022

**Risico's**
Niet van toepassing

**Financiën**
Niet van toepassing

**Communicatie**
Op 30 maart 2021 heeft er een bijeenkomst plaatsgevonden met de leden van de auditcommissie en de financiële woordvoerders van alle Raadsfracties. Hierin heeft Deloitte de theoretische context van de rechtmatigheidsverantwoording toegelicht. Daarnaast is aan de hand van stellingen verkend hoe de fracties de verdere uitwerking beogen. Deze input is gebruikt voor de totstandkoming van dit Raadsvoorstel.
Verdere externe communicatie over dit onderwerp is niet nodig.

**Vervolg**
De wetswijziging en de besluiten van dit raadsvoorstel worden verwerkt in het controleprotocol 2023. Het controleprotocol 2022 (inclusief de bijlagen 'normenkader' en 'toetsingskader') wordt conform de huidige afspraken in december 2022 ter besluitvorming aan de Raad verstuurd.

Door de definitieve invoering van de rechtmatigheidsverantwoording dienen enkele documenten uit het normenkader formeel aangepast te worden op de nieuwe situatie. Te denken valt hierbij aan de financiële verordening artikel 212 en controle verordening artikel 213 en de verordening van de auditcommissie. Het college zal een nader voorstel voor aanpassing doen.

**Openbaarheid**
Openbaar

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer