

Beslisnota voor de raad

Datum 8 november 2021

Openbaar

Onderwerp	Controleprotocol en normenkader rechtmatigheid 2021
Versienummer	01
Portefeuillehouder	N.v.t.
Informant	Bert Tory
Afdeling	Concernstaf
Telefoon	(038) 498 2538
Email	B.Tory@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel	10.1.1 We voeren een solide financieel beleid
Begroting wijzigen	Nee
Dekking ten laste van	NVT

Bijlagen	1. Auditplan gemeente Zwolle Deloitte 2. Bijlagen normenkader I. Externe wetgeving II. Interne regelgeving III. SISA regelingen IV. Overzicht wet- en regelgeving SISA controle
----------	--

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 Voor de controle-opdracht van de jaarrekening 2021 van de gemeente Zwolle t.b.v. de controlerend accountant (Deloitte) de volgende richtlijnen vast te stellen:
 - a. De goedkeuringstolerantie te bepalen op 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden;
 - b. De rapporteringstolerantie te bepalen op 10% van de goedkeuringstolerantie;
 - c. De rapporteringstoleranties van specifieke uitkeringen te bepalen op:
 - € 12.500 indien de lasten ≤ € 125.000;
 - 10% indien de lasten > € 125.000 ≤ € 1 mln.;
 - € 125.000 indien de lasten > € 1 mln.
- 2 Het normenkader opgenomen in Bijlage 2 vast te stellen.
- 3 Voor de controle 2021 de onderstaande, door de auditcommissie bepaalde, speerpunten mee te geven aan de accountant:
 - a. Interne beheersing om te voldoen aan de vereisten van de Baseline Informatieveiligheid
 - b. Status verantwoording Sustainable Development Goals
- 4 Het principebesluit te nemen om de verschillen tussen begroting na wijziging en de programmarekening als gevolg van Covid via vaststelling van de jaarrekening alsnog te accorderen.
- 5 Vooruitlopend op de verwachte inwerkingtreding rechtmatigheidsverantwoording per controlejaar 2022, met proefdraaien te starten.

Datum 8 november 2021

Toelichting op het voorstel

Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet wordt voorgeschreven dat de gemeenteraad een accountant aanwijst voor de controle van de jaarrekening en dat die accountant een rapport van bevindingen en een controleverklaring verstrekt. In de gemeentelijke verordening ex artikel 213 Gemeentewet (controleverordening) is het bij de controle te hanteren normenkader in hoofdlijnen vastgelegd. Op 28 september 2020 heeft de raad besloten de opdracht voor de accountantscontrole voor de gemeente te verstrekken aan Deloitte Accountants BV.

De raad dient jaarlijks een controleprotocol vast te stellen waarin de richtlijnen en specifieke aandachtspunten voor de accountantscontrole van de jaarrekening zijn vastgelegd. Onderdelen van het protocol zijn de te hanteren goedkeuringstoleranties en rapporteringstoleranties. Een ander onderdeel van het protocol is het normenkader waarin wordt aangegeven welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole is. Deze voor de toetsing door de accountant relevante wet- en regelgeving is als bijlage 2 in dit raadsvoorstel opgenomen. Dit controleprotocol wordt verstrekt aan de accountant.

In het auditplan 2021 van Deloitte (bijlage 1) is de reikwijdte van de controle en de controleaanpak opgenomen. Het auditplan is in de vergadering van de auditcommissie van 2 november 2021 met de accountant besproken en akkoord bevonden.

Beoogd effect

Dit controleprotocol heeft tot doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over (de reikwijdte van) de accountantscontrole zodat de accountant tot een efficiënte controle kan komen die de raad in positie brengt om haar controlerende taak ten aanzien van de jaarrekeningcontrole goed uit te voeren.

Argumenten

1. Er wordt aangesloten bij de toleranties zoals opgenomen in het BADO

De controle van de jaarstukken door de accountant wordt gericht op het afgeven van een oordeel over:

- De getrouwe weergave van de in de jaarstukken gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- Het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen.

Goedkeuringstolerantie:

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

Datum 8 november 2021

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven.

Minimumeisen BADO:	Strekking controleverklaring:			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% totale lasten)	≤ 1%	1% - 3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% totale lasten)	≤ 3%	3% - 10%	≥ 10%	-

Rapporteringstolerantie:

Voorgesteld wordt om de rapporteringstolerantie, net als in voorgaande jaren, vast te stellen op 10% van de goedkeuringstolerantie. Dit houdt in dat de accountant alle geconstateerde fouten en/of onzekerheden die dit percentage te boven gaan rapporteert in zijn verslag van bevindingen. Voor Zwolle wordt reeds jaren gewerkt met deze grens. Voor 2021 betekent een goedkeuringstolerantie van 1% een bedrag van circa € 5,6 miljoen en de rapporteringsgrens dus € 560.000 (10% daarvan).

Rapporteringstoleranties specifieke uitkeringen:

Sinds 2007 vallen ook specifieke uitkeringen onder het principe Single Information Single Audit (SiSa). De verantwoording van de specifieke uitkeringen lopen daarmee via de jaarstukken van de gemeente Zwolle. Voor de specifieke uitkeringen gelden andere rapporteringstoleranties, die afhankelijk zijn van de grootte van de uitkering. In het verslag van bevindingen neemt de accountant per specifieke uitkering fouten en onzekerheden, boven een vastgestelde financiële grens op, voor zover die niet door de gemeente zijn of kunnen worden gecorrigeerd.

Deze financiële grens is per specifieke uitkering:

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

De rapporteringstolerantie heeft géén consequenties voor de omvang en aard van de controle van specifieke uitkeringen. Het gaat alleen om het rapporteren van de waargenomen, niet herstelde, fouten en onzekerheden, voortkomende uit de accountantscontrole.

2. Het normenkader is onderdeel van het controleprotocol

Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontrole is belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Het gemeentelijk normenkader geeft een overzicht van de wet- en regelgeving die wordt meegenomen in de controle op de rechtmatigheid. Als primair verantwoordelijke voor de naleving van de wet- en regelgeving moet het college permanent zicht hebben op het van toepassing zijnde relevante normenkader. Het is derhalve de taak van het college om het normenkader jaarlijks te actualiseren en dit toe te sturen aan de raad. Het doel van het versturen is dat de raad zich bewust is van de wet- en regelgeving die wordt meegenomen in de accountantscontrole/rechtmatigheidsverantwoording en dat de raad daarmee de mogelijkheid krijgt om het normenkader aan te vullen.

In bijlage 2 treft u het normenkader aan.

Datum 8 november 2021

3. De auditcommissie heeft een aantal speerpunten voor de accountantscontrole bepaald

Conform de verordening ex artikel 213 Gemeentewet (controleverordening), artikel 2 lid 5 bepaalt de raad, op voordracht van de auditcommissie, jaarlijks voorafgaand aan de accountantscontrole specifieke aandachtspunten. De volgende aandachtspunten voor de accountantscontrole zijn geformuleerd:

- de interne beheersing rondom het opvolgen van verbeterpunten en verder optimaliseren van de geautomatiseerde omgeving (PDCA-cyclus) zodat de gemeente kan voldoen aan de vereisten uit de Baseline Informatieveiligheid Overheden (BIO);
- Status en verwachting van het kunnen opnemen van een verantwoording omtrent de Sustainable Development Goals (SDG) in de jaarrekening.

De accountant heeft in zijn Auditplan (Bijlage 1) op blz. 11 tm 14 de volgende aandachtsgebieden opgenomen: Cybersecurity en privacy, effecten coronacrisis, stikstofdeposities en grondexploitaties, stijgende lasten jeugdzorg, beheersing en verantwoording (majeure) projecten, woningbouwimpuls en NOVI gebied, beheersing en verantwoording sociaal domein, gevolgen coronacrisis, betrouwbaarheid/continuïteit geautomatiseerde gegevensverwerking, Spoorzone, risicoprofiel/weerstandsvermogen, rechtmatigheidsverantwoording college.

Voor wat betreft de Spoorzone zal uitvoering worden gegeven aan de motie van 30 september 2013 die vermeldt dat de administratieve organisatie en interne controle van het project Spoorzone expliciet onderdeel moet uitmaken van de reguliere onderzoeksopdracht voor de controle van de jaarrekening. De uitkomsten van de controle van dit project zullen jaarlijks herkenbaar terugkomen in (ten minste) het accountantsverslag bij de jaarrekening. De accountantscontrole blijft beperkt tot de gebruikelijke controles die bij de jaarrekening plaatsvinden; er vindt dus geen uitgebreide, operationele projectaudit plaats.

4. Verschillen tussen de begroting en de programmarekening a.g.v. Covid zijn onvermijdbaar

De Corona pandemie heeft ook 2021 tot een bijzonder jaar gemaakt. Net als in 2020 zijn er door het rijk en de gemeenten allerlei maatregelen getroffen met grote impact op de samenleving. Economische herstellepakketten zijn snel van de grond gekomen waarbij aan de wijze van verantwoording weinig aandacht kon worden besteed. Deze verantwoording maakt nu wel onderdeel uit van de jaarrekening controle waarbij tot op heden op landelijk niveau nog steeds de nodige onduidelijkheid bestaat over de wijze van verantwoorden. Dit maakt dat er nog de nodige onzekerheden zijn bij de controle van de jaarrekening. Dit kan effect hebben op de verklaring van de accountant.

Net als in 2020 is gebeurd, ligt in de raadsvergadering van december 2021 een voorstel *Begrotingswijziging gevolgen Corona begroting 2021* voor. Hierin wordt voorgesteld de nadelige gevolgen vanwege Covid, voor zover op dat moment bekend, in de begroting 2021 te verwerken. Uiteraard zullen dit niet alle nadelige gevolgen zijn omdat het jaar 2021 nog niet verstreken is. De resterende gevolgen zullen verwerkt worden in de jaarrekening 2021.

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft voor, dat de jaarrekening een analyse bevat van de verschillen tussen begroting na wijziging en de programmarekening.

De raad kan door het vaststellen van de jaarrekening deze verschillen alsnog bekrachtigen.

Wij stellen u voor om het principebesluit te nemen om deze verschillen via vaststelling van de jaarrekening alsnog te accorderen. In de jaarrekening 2021 zullen deze verschillen op de gebruikelijke wijze worden toegelicht waarbij u uiteraard de mogelijkheid hebt om hier vragen over te stellen of (alsnog) niet akkoord te gaan met sommige verschillen.

Datum 8 november 2021

5. Proefdraaien met de toekomstige rechtmatigheidsverantwoording door het college

Al enkele jaren is sprake van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening van gemeenten. In 2021 is aangekondigd, maar nog niet besloten door de Kamer, dat de invoering per 1 januari 2022 plaats zou moeten vinden en de eerste verantwoording over boekjaar 2022 in het voorjaar 2023 opgesteld dient te worden.

Het voorstel voor de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van de tweede Nota van wijziging bij het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers. De behandeling van dit voorstel in de Eerste en Tweede Kamer heeft op dit moment (november 2021) nog niet plaatsgevonden. Of het invoeringsjaar daadwerkelijk het verslagjaar 2022 zal zijn, is vanzelfsprekend afhankelijk van de verdere parlementaire behandeling.

Als er duidelijkheid is over de invoeringsdatum dan ontvangt u van het college een voorstel met daarin de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze nieuwe wijze van rechtmatigheidsverantwoording waarbij niet meer de accountant maar het college verantwoordelijk is voor de controle van de rechtmatigheid.

In dit controleprotocol is middels de vaststelling van de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording (dictumpunt 1) alvast aangesloten op de verantwoordingsgrens die wij ook bij de nieuwe wijze van rechtmatigheidsverantwoording willen hanteren. Deze wijkt overigens niet af van het huidige percentage die onze controlerend accountant al jaren hanteert.

Vooruitlopend op de formele inwerkingtreding van de rechtmatigheidsverantwoording, willen wij als onderdeel van de Jaarrekening 2021 proefdraaien met de nieuwe werkwijze. Dit houdt in dat wij in de paragraaf Bedrijfsvoering rapporteren over 1 geselecteerd pilot proces, te weten aanbestedingen. Bevindingen in de controle van dit proces rapporteren wij via de paragraaf Bedrijfsvoering aan uw Raad. De bevindingen kunnen financieel van aard zijn (wanneer groter dan 1% van de totale begrote lasten) of inhoudelijk.

Risico's

Als belangrijkste risico kan worden genoemd het niet verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring.

Financiën

De kosten voor de reguliere controle worden gedekt uit de daarvoor in de begroting opgenomen budgetten. Ten tijde van de opdrachtgunning aan Deloitte bestonden nog onduidelijkheden die gevolgen hebben voor de accountantscontrole, met name corona-gerelateerd. Het is mogelijk dat Deloitte als gevolg hiervan meerkosten in rekening brengt. De omvang hiervan (en daarmee samenhangend de mogelijke dekking) is onduidelijk en wordt indien van toepassing op een later moment gerapporteerd via het reguliere proces.

Communicatie

Na besluitvorming zal de Raadsgriffie ervoor zorgdragen dat het raadsbesluit: controleprotocol 2021 inclusief het normenkader aan de accountant ter beschikking wordt gesteld.

Vervolg

Na vaststelling van het controleplan volgt het reguliere proces van jaarafsluiting en daarbij behorende controles en rapportages.

Datum 8 november 2021

Openbaarheid

Openbaar

De voorzitter van de auditcommissie
Jolien Elshof