

Zwolle



# ***Startnotitie jaarrekening 2018***

*Onze gezamenlijke uitgangspunten als  
basis voor de samenwerking*

**Versie:** 1.0

**Datum:** 7 september 2018

## Inhoudsopgave

---

1.	Doelstelling	3
2.	Begrippenkader	3
3.	Goedkeuringstoleranties	3
4.	Belangrijke ontwikkelingen die relevant zijn voor de jaarrekeningcontrole	4
5.	Risicoanalyse en controleaanpak per proces	4
6.	Samen invulling gegeven aan projectmanagement	8
7.	Planning	9
8.	Governance en escalatie	10
9.	Ondertekening	11

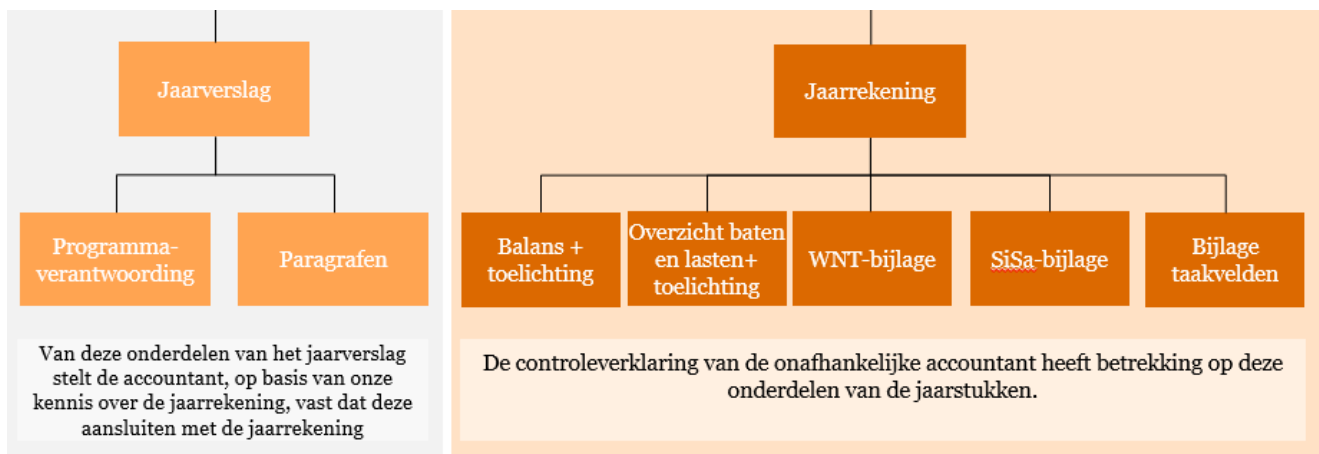
## 1. Doelstelling

In 2017 hebben wij gezamenlijk verbeteringen doorgevoerd in het jaarrekeningproces. Hiertoe hebben wij uitgebreid de jaarrekeningcontrole 2016 geëvalueerd, gezamenlijke procesafspraken gemaakt en de ontwikkelingen voor 2017 uitgewisseld (met interne controle afdeling). Hiermee zijn verbeteringen doorgevoerd in het proces 2017. Voor 2018 willen wij dit proces gezamenlijk verbeteren. Het tijdig afronden van de controlewerkzaamheden en het voorkomen van een lange doorlooptijd is hierbij het doel dat we samen willen bereiken. Om dit te realiseren is het belangrijk om de gezamenlijke verwachtingen duidelijk te hebben. In deze startnotitie gaan wij in op de gezamenlijke verwachtingen, het tijdschema van de controle en de randvoorwaarden om dit gezamenlijke doel te realiseren. Daarbij betrekken wij de verbeterpunten 2017. Door de startnotitie samen te ondertekenen bekrachtigen wij formeel de gemaakte afspraken.

## 2. Begrippenkader

De belangrijkste kaders voor de accountantscontrole van de jaarrekening van de gemeente Zwolle zijn het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), de Controleverordening gemeente Zwolle en het normenkader accountantscontrole 2018. Het normenkader 2018 moet hierbij nog expliciet worden vastgesteld door minimaal het college (inclusief inzage voor de raad). Wij adviseren hierbij een controleprotocol op te stellen, waarmee ook de controleopdracht (inclusief controletoleranties) voor meerdere jaren wordt bekrachtigd.

De jaarstukken bestaan op grond van het BBV uit meerdere onderdelen. De controle van de accountant heeft primair betrekking op het hoofdstuk 'Jaarrekening'.



Bron: PwC

## 3. Goedkeuringstoleranties

De goedkeuringstoleranties zijn de kwantitatieve criteria voor het wel of niet afgegeven van een goedkeurende controleverklaring. In het Bado is bepaald dat de goedkeuringstolerantie voor fouten in de gemeenterekening respectievelijk onzekerheden in de controle ten minste 1% respectievelijk 3% van de omvangbasis bedraagt. De omvangbasis is het totaal van de lasten van de jaarrekening, inclusief toevoegingen aan de reserves. Door gemeente Zwolle is het uitgangspunt conform voorgaande jaren dat de goedkeuringstoleranties worden vastgesteld op 1% resp. 3% voor fout en onzekerheden.

In onderstaande tabel is weergegeven welke controleverklaring wordt afgegeven in de te onderscheiden gevallen:

	Omvang in € o.b.v. begroting 2018	Fouten	Onzekerheden
< 1%	< € 4,95 miljoen	Goedkeurend	Goedkeurend
≥ 1% maar < 3%	> € 4,95 miljoen maar < € 14,85 miljoen	Beperking	Goedkeurend
≥ 3% maar < 10%	> € 14,85 miljoen maar < € 49,5 miljoen	Afkeurend	Beperking

≥ 10%	> € 49,5 miljoen	Afkeurend	Oordeelonthouding
-------	------------------	-----------	-------------------

De wetgever heeft in het Bado geen rapportagetoleranties voorgeschreven. Wel heeft hij voorgeschreven dat de bedragen voor de rapporteringstoleranties niet hoger kunnen zijn dan de bedragen die voortvloeien uit de goedkeuringstoleranties. Voor 2018 zullen wij (op basis van de begrotingscijfers en in overleg met de organisatie) naar verwachting een rapportagetolerantie hanteren van circa € 495.000. Vanzelfsprekend zullen wij bevindingen die vanuit een kwalitatieve overweging gerapporteerd moeten worden rapporteren.

#### 4. Belangrijke ontwikkelingen die relevant zijn voor de jaarrekeningcontrole

##### 1. Ontvlechting ONS:

Tot eind 2017 was het ONS ingericht als gemeenschappelijke regeling in de vorm van een centrumconstructie, waarbij Zwolle als centrumgemeente op basis van een overeenkomst diensten verleende aan Kampen en Overijssel. Per 1 januari 2018 is de organisatievorm van het ONS omgevormd tot een bedrijfsvoeringsorganisatie op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In deze vorm komt het eigenaarschap en daarmee de zeggenschap in handen van de gezamenlijke colleges en wordt ook de positie van de raden/PS versterkt. Deze wijziging heeft ook effect op de verbijzonderde interne controle. De administratie van het BVO maakt vanaf 1 januari geen onderdeel meer uit van de administratie van Zwolle. Dat betekent dat de cijfers van ONS vanaf 2018 ook niet meer worden geïntegreerd in de jaarrekening van Zwolle. Het ONS krijgt een eigen jaarrekening met een eigen accountantscontrole.

##### 2. Omgevingsdienst:

Vanaf 1 januari 2018 zijn een aantal gemeentelijke taken (met name milieu) bij de omgevingsdienst ondergebracht. De overgedragen processen zijn echter qua geldstromen minimaal. De belangrijkste geldstroom betreft de salarissen.

##### 3. Spoorzone:

De gemeenteraad heeft in 2013 per motie besloten dat de controle van de AO/IC van het project Spoorzone expliciet onderdeel moet uitmaken van de controle van de jaarrekening en ook als zodanig herkenbaar terug moet komen in het accountantsverslag.

##### 4. Topdeskprocessen

In 2017 zijn twee ondersteunde Topdesk processen in gebruik genomen:

- a. In-, door- en uitstroom (personeelsmutaties), dit proces is gestart maar nog niet afgewikkeld.
- b. Wijzigingen doorgeven aan financiën

##### 5. Aanbestedingen

In 2016 is de aanbestedingswet aangescherpt voor externe inhuur en gelden dezelfde regels als andere aanbestedingen. In 2017 is geconstateerd dat wanneer op dezelfde (oude) wijze wordt aanbesteed, verschillende onrechtmatigheden ontstaan vanaf dit jaar. Vanwege de cumulatie van de kosten kunnen dan de drempelbedragen worden overschreden. Dit is gerapporteerd over 2017, waarna door de organisatie een verbetervoorstel is uitgewerkt. In de managementdialoog van 17 mei is dit onderwerp met de daarbij horende risico's inhoudelijk besproken.

#### 5. Risicoanalyse en controleaanpak per proces

Als basis voor de controleaanpak is een door de organisatie en PwC gezamenlijke risicoanalyse opgesteld. Deze risicoanalyse is gebaseerd op 16 financieel kritische processen<sup>1</sup>. Per proces zijn de volgende risico-inschattingen gemaakt:

<sup>1</sup> Een proces is financieel kritisch als de omvang van het proces in € groter is van 0,5% van de totale lasten van de gemeente

- Inherent risico (IRG): het risico op een **getrouwheidsfout** > goedkeuringstolerantie zonder dat beheersmaatregelen hierop van invloed zijn. Deze risico-inschatting is gebaseerd op de aard van de post, de kans op een fout en of een eventuele fout > goedkeuringstolerantie zou zijn.
- Inherent risico (IRR): het risico op een **rechtmatigheidsfout** > goedkeuringstolerantie zonder dat beheersmaatregelen hierop van invloed zijn. Deze risico-inschatting is gebaseerd op de aard van de post, de kans op een fout en of een eventuele fout > goedkeuringstolerantie zou zijn.
- Interne beheersingsrisico (IBR): het risico op een fout > goedkeuringstolerantie nadat interne beheersingsmaatregelen hun werk hebben gedaan.

De risico-inschatting is gebaseerd op de volgende indeling:

**S** = significant risico

**V** = verhoogd risico

**N** = normaal risico

Daarnaast is per proces de controleaanpak weergegeven, inclusief de samenwerking tussen de afdeling Interne Controle (VIC) en PwC. De controleaanpak is gebaseerd op de volgende indeling:

- Controleaanpak:
  - **Systeemgericht:** er wordt in de controle door de VIC en/of PwC gesteund op de in het primaire proces aanwezige interne beheersmaatregelen. De verwachting is dat deze maatregelen effectief werken. Voor alle processen waarbij het interne beheersingsrisico laag is, zal de controle systeemgericht zijn tenzij dat een gegevensgerichte controle efficiënter is.
  - **Gegevensgericht:** er zijn geen/onvoldoende interne beheersingsmaatregelen aanwezig voor VIC en PwC om op te steunen. De controle wordt uitgevoerd via deelwaarnemingen en/of steekproeven. Voor alle processen waarbij het interne beheersingsrisico hoog is, zal de controle gegevensgericht zijn.
- **Steunen op VIC als interne beheersingsmaatregel:** In dit geval test PwC of de beheersmaatregel (controle door VIC) adequaat is opgezet en test de werking van deze beheersmaatregel door vast te stellen dat VIC de juiste conclusie heeft getrokken. In dit scenario is het verplicht dat PwC (ongeacht het risico) zelfstandig een deelwaarneming uitvoert op de totale populatie.
- **Steunen op VIC als kwaliteitscontrole:** indien PwC niet op VIC kan steunen als beheersmaatregel, dan kan in veel gevallen nog steeds gebruikt gemaakt worden van de werkzaamheden die de VIC heeft uitgevoerd. In deze gevallen voert PwC de controle uit op basis van voorbereide documentatie door VIC. De deelwaarneming is in dit geval 100% van de door de VIC uitgevoerde werkzaamheden, waarbij grote efficiency ontstaat doordat de VIC als kwaliteitscontrole de betreffende dossiers reeds heeft getoetst. In dit geval heeft PwC de volledige regie over de uit te voeren werkzaamheden.
- **Indien geen gebruik gemaakt kan worden van de werkzaamheden van VIC als interne beheersmaatregel of als kwaliteitscontrole,** voert PwC volledig zelfstandig werkzaamheden uit om te komen tot een oordeel.

Naast de risico-inschatting per proces, stellen we ook vast welke frauderisico's we bij de gemeente zien. Op basis van onze analyse betreft dit naar het risico dat de interne beheersing doorbreken wordt door het management, ook het risico op omkoping en corruptie. Dit risico zien we met name bij grote aanbestedingen en bij grote grondtransacties. Voor onze werkzaamheden betekent dit dat we bij de grote aanbestedingen niet alleen vaststellen of deze rechtmatig zijn, maar dat we ook inzoomen op de gunning: is de opdracht op basis van de juiste gunningscriteria gegund en wie is bij de gunning betrokken. Voor de grondtransacties geldt dat we vaststellen wie vanuit de gemeente betrokken is bij de transactie.

**Totaaloverzicht risico inschatting en controleaanpak per proces**

Financieel kritisch proces	IRG	IRR	IBR	Toelichting risico-inschatting	Controleaanpak		Steunen op VIC als IAF conform COS610		Gebruikmaken VIC als interne beheersingsmaatregel		Gebruikmaken van IC als kwaliteitscontrole		Onafhankelijke werkzaamheden PwC	
					Systeemgericht	Gegevensgericht	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
<b>Administratie</b>	S	S	S	Standaard verhoogd frauderisico op doorbreken van interne beheersing door het management.		x		x		x		x		
<b>Inkopen en betalingen</b>	N	N	N	Geen verhoogd risico		x		x		x		x		
<b>Aanbestedingen</b>	N	V	V	Complexiteit van de regelgeving, wijzigingen in aanbestedingsregels voor 2B diensten in 2016.		x		x		x		x		
<b>Salariskosten (inclusief schulden u.h.v.)</b>	N	N	N	Geen verhoogd risico	x	x		x		x		x		
<b>Verstreckte subsidies</b>	N	N	N	Geen verhoogd risico		x		x		x		x		
<b>Sociale uitkeringen</b>	N	N	N	Geen verhoogd risico		x		x		x		x		
<b>WSW</b>	N	N	N	Geen verhoogd risico		x		x		x		x		

<b>WMO en Jeugd PGB</b>	S	V	V	Significant risico door onzekerheden omtrent prestatielevering en rechtmatigheid		x		x		x		x	
<b>WMO ZIN</b>	S	V	V	Significant risico door onzekerheid omtrent prestatielevering en rechtmatigheid		x		x		x		x	
<b>Jeugdzorg ZIN</b>	S	V	V	Significant risico met name voor rechtmatigheid van de lasten en de prestatielevering.		x		x		x		X	x
<b>Grondexploitatie</b>	s	S	s	Significant risico voor de waardering van de gronden		x		x		x		x	
<b>Algemene uitkering</b>	N	N	N	Geen verhoogd risico		x		x		x		X	x
<b>Belastingen en heffingen</b>	N	N	N	Geen verhoogd risico		x		x		x		X	x
<b>Huur- en pachtopbrengsten</b>	N	N	N	Geen verhoogd risico		x		x		x		x	
<b>Parkeer-opbrengsten</b>	N	N	N	Geen verhoogd risico		x		x		x		x	
<b>SiSa</b>	N	N	N	Geen verhoogd risico		x		x		x		x	
<b>Ontvangen subsidies</b>	N	N	N	Geen verhoogd risico.		x		x		x		x	

## **6. Samen invulling gegeven aan projectmanagement**

Om het gezamenlijke projectmanagement vorm te geven voor de jaarrekeningcontrole 2018 willen we verder bouwen op de afspraken die voor de jaarrekeningcontrole 2017 gemaakt zijn. Hiertoe is een gedetailleerde tijdslijn opgesteld waarin de mijlpalen van de gemeente en PwC zijn opgenomen. Deze mijlpalen zijn onderling afgestemd en zullen voor 2018 geactualiseerd worden.

In komend jaar zullen wij gezamenlijk monitoren dat we de wederzijds gemaakte afspraken nakomen.



## 7. Planning

Uitgangspunt voor de planning van het jaarrekeningproces 2018 is het op 17 mei kunnen verstrekken van de jaarstukken 2018 aan de Raad, inclusief controleverklaring van PwC.

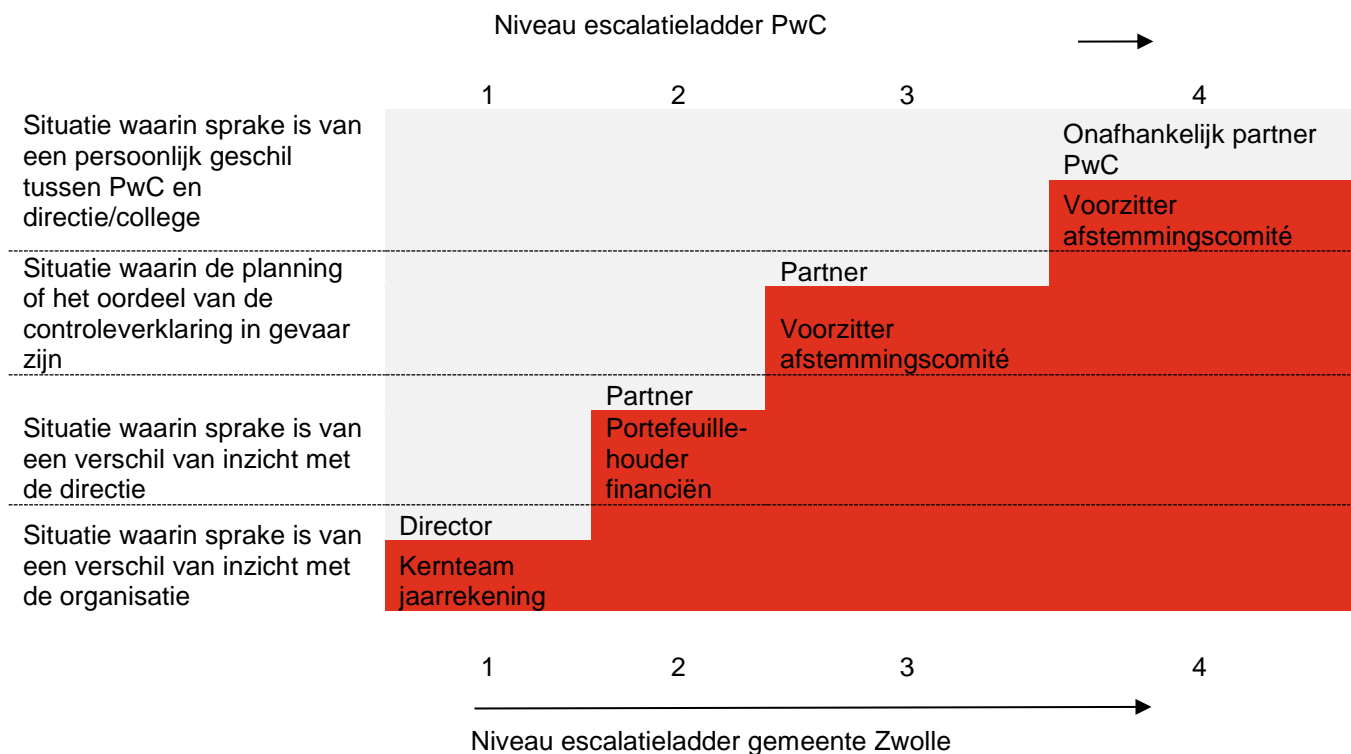
Door de organisatie en PwC is een gezamenlijke masterplanning opgesteld waarin per fase van het controleproces is afgestemd welke zaken van de gemeente en van PwC worden verwacht. De mijlpalen uit deze masterplanning zijn onderstaand opgenomen:

Mijlpaal	Datum mijlpaal	Verantwoordelijkheid	
		Gemeente	PwC
Interne controleplan 2018	4-7-2018	x	
Startnotitie 2018	2-10-2018	x	x
1e VIC-rapportage 2018	1-11-2018	x	
Auditplan 2018	1-11-2018		x
Managementletter	5-11-2018		x
Boardletter	30-11-2018		x
2e VIC-rapportage	1-3-2019	x	
Jaarrekening gereed voor controle	18-3-2019	x	
Afronding accountantscontrole (deadline voor fouten en onzekerheden)	23-04-2019		x
Oplevering BVO Jeugd	10-5-2019	x	
Jaarrekening definitief	10-5-2019	x	
Vastgestelde jaarrekening door College B&W	21-5-2019	x	
Accountantscontrole sociaal domein	14-05-2019		x
Accountantsverslag en controleverklaring	17-5-2019		x
Debatronde inzake jaarrekening door Raad	24-6-2019	x	
Vastgestelde jaarrekening door Raad	8-7-2019	x	

## 8. Governance en escalatie

Het is van belang dat PwC alle mogelijke vertraging of bijzonderheden tijdens de controlewerkzaamheden onverwijld meldt aan de Chief Financial Officer (CFO) zodat direct maatregelen genomen kunnen worden om te voorkomen dat doorlooptijd en/of aard van de verklaring in het geding komen. Mocht de CFO geen toereikende acties (kunnen) nemen, vindt eerst escalatie plaats naar de portefeuillehouder financiën en zonodig naar voorzitter van het afstemmingscomité. In dit laatste geval wordt door PwC tevens de griffier ingelicht.

In situaties waarin een verschil van inzicht blijft bestaan tussen PwC en organisatie, zullen achtereenvolgens de volgende escalatielijnen doorlopen worden:



Uiteraard vindt escalatie pas plaats na een hoor- en wederhoorfase. In geval van een (op handen zijnde) escalatie wordt de CFO geïnformeerd en desgewenst om advies gevraagd. De escalatielijnen kunnen worden ingeroepen door zowel de gemeente als PwC.

## 9. Ondertekening

Deze startnotitie is gezamenlijk door de gemeente Zwolle en PwC opgesteld. De accountant (PwC) verklaart hiermee in te stemmen met de inhoud van de notitie en de hierin vastgelegde afspraken:

Namens PwC:

**Datum:**

---

**Drs M.J.A.Koedijk RA RE, partner**

De portefeuillehouder stemt in met de inhoud van de notitie en de hierin vastgelegde afspraken:

Namens gemeente Zwolle:

**Datum:**

---

**K. Sloots, portefeuillehouder financiën**