

Raadsavond	18-12-2023
Zaaknummer	590334
Portefeuillehouder	Nick van Egmond
Vorbereid door	Concerncontrol
Onderwerp	Verordeningen, controleprotocol en visie op control

CONCEPT

Beslispunten

1. De Financiële verordening van de gemeente Kaag en Braassem 2023 vast te stellen.
2. De Controleverordening van de gemeente Kaag en Braassem 2023 vast te stellen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2023.
3. De Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur van de gemeente Kaag en Braassem 2023 vast te stellen.
4. Het Controleprotocol 2023 van de gemeente Kaag en Braassem vast te stellen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2023.
5. Het voorlopige Normenkader 2023/2024 van de gemeente Kaag en Braassem vast te stellen.
6. De Visie op Control 2023 en verder van de gemeente Kaag en Braassem vast te stellen.

Wat willen we bereiken

De verordeningen geven actuele kaders voor financieel beleid, beheer en organisatie. Het controleprotocol geeft de accountant nadere aanwijzingen over onder meer de reikwijdte van de accountantscontrole. Het normenkader bepaalt de externe en lokale interne wet- en regelgeving die de gemeente moet naleven binnen een verslagjaar. De Visie op control heeft als doel te bewegen van interne controle naar interne beheersing.

Samenvatting

Naar aanleiding van onder meer de wetswijziging met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording door het college met ingang van het verslagjaar 2023, is door uw raad op 3 juli 2023 het gemeentelijke ambitieniveau met betrekking tot de interne beheersing, de collegeverantwoording daarover, de kaders voor de rechtmatigheidsverantwoording en de accountantscontrole gericht op getrouwheid daarvan vanaf het verslagjaar 2023 vastgesteld.

Conform beslispunt 6 van dit raadsbesluit zijn de juridische gevolgen van de hierbij vastgestelde beslispunten 1 t/m 5 inzake kaders e.d. in onderstaande voorliggende stukken verwerkt. Deze stukken worden nu aan uw raad voorgelegd ter formele besluitvorming voor uiterlijk 31 december 2023. Het betreft:

- Financiële verordening;
- Controleverordening;
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur;
- Controleprotocol;
- Normenkader;
- Visie op Control (de operationele inbedding van de nieuw te implementeren verantwoordelijkheden voor processen en controle in de primaire organisatie én ook in het college uit te werken in de besturingsprocessen).

Na vaststelling van deze gevraagde stukken door uw raad komt conform beslispoint 7 van het raadsbesluit van 3 juli 2023 het budget voor de structurele kosten van € 122.000 vrij.

Inleiding

Naar aanleiding van onder meer de wetswijziging met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording door het college met ingang van het verslagjaar 2023, heeft uw raad op 3 juli 2023 vastgesteld:

- het gemeentelijke ambitieniveau met betrekking tot de interne beheersing en de collegeverantwoording daarover,
- de kaders voor deze rechtmatigheidsverantwoording en de accountantscontrole gericht op getrouwheid daarvan vanaf het verslagjaar 2023

Conform beslispoint 6 van dit raadsbesluit zijn de juridische gevolgen van de hierbij vastgestelde beslispointen 1 t/m 5 inzake kaders e.d. in onderstaande voorliggende stukken verwerkt. Deze stukken worden nu aan uw raad voorgelegd ter formele besluitvorming voor uiterlijk 31 december 2023. Het betreft:

- Financiële verordening;
- Controleverordening;
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur;
- Controleprotocol;
- Normenkader;
- Visie op Control (de operationele inbedding van de nieuw te implementeren verantwoordelijkheden voor processen en controle in de primaire organisatie én ook in het college uit te werken in de besturingsprocessen).

Na vaststelling van deze gevraagde stukken door uw raad komt conform beslispoint 7 van het raadsbesluit van 3 juli 2023 het budget voor de structurele kosten van € 122.000 vrij.

Argumenten (Onderbouwing) per beslispoint

1. De Financiële verordening van de gemeente Kaag en Braassem 2023 vast te stellen.

De huidige Financiële verordening Kaag en Braassem 2020 is door uw raad vastgesteld op 16 december 2019 en is inmiddels achterhaald.

Naar aanleiding van de wetswijziging die ziet op de rechtmatigheidsverantwoording ingang van 2023 is de VNG-modelverordening ex artikel 212 Gemeentewet aangepast.

Gebruikmakend van deze nieuwe VNG-modelverordening en uitgaande van de lokale gemeentelijke situatie en de door uw raad per 3 juli 2023 vastgestelde lokale kaders, is onze lokale financiële verordening met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2023 geactualiseerd.

Een aantal wijzigingen heeft betrekking op tekstuele aanpassingen conform de VNG-modelverordening . Een aantal wijzigingen is een gevolg van onder meer de wetswijziging per 2023. Voor deze wijzigingen wordt verwezen naar het was-wordt overzicht (Bijlage Financiële verordening (was – wordt)).

Een aantal wijzigingen betreft inhoudelijke aanpassingen. Ten opzichte van de huidige financiële verordening zijn onderstaande artikelen/tekstblokken gewijzigd:

- Artikel 6 lid 3: Het college informeert de raad als het verwacht, dat de lasten van een programma (*dit was taakveld*) of een prioriteit de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden, de investeringsuitgaven van een investeringskrediet het geautoriseerde

investeringskrediet dreigen te overschrijden, of de baten van een programma (*dit was taakveld*) of een prioriteit de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden.

Argumentatie: met deze wijziging sluit artikel 6 lid 3 aan bij artikel 6 lid 1 waarin de raad met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma autoriseert en dus ook op dit programmaniveau hoort te sturen.

- Artikel 7 lid 3: In de tussenrapportage (en de jaarrekening) worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en de lasten per taakveld in de begroting groter dan € 50.000 (*dit was € 15.000*) toegelicht.
Argumentatie: vanaf 2017 is € 15.000 het toelichtingsgrensbedrag. De argumentatie om dit grensbedrag aan te passen is de stijging van het begrotingstotaal over de jaren heen: de lasten zijn gestegen van €59.520K in 2017 naar € 80.234K in 2023 en daarnaast is er de sterk toegenomen inflatie. Sturing door uw raad op hoofdlijnen en op significante afwijkingen is hierdoor ook beter mogelijk.
- Artikel 29 lid 4d: De overschrijding van lasten is door de raad uiterlijk 15 februari van het jaar volgend op het betreffend verslagjaar geautoriseerd door middel van een raadsbesluit op een separaat ingediend raadsvoorstel uiterlijk 31 december van het betreffend verslagjaar. Er is dus op 31 december van dat verslagjaar nog geen formele begrotingswijziging voor dat jaar door de raad vastgesteld maar later en wel uiterlijk 15 februari van het jaar volgend op het betreffend verslagjaar.
Argumentatie: dit artikel is een toevoeging ten opzichte van de VNG-modelverordening en heeft tot doel nadere afspraken te maken over wanneer begrotingsafwijkingen als acceptabel worden aangemerkt.
- Artikel 29 lid 5: De na het moment van de door de raad laatst vastgestelde tussentijdse rapportage over het betreffend verslagjaar geconstateerde over- en/of onderschrijdingen van programmabatenbudgetten resp. onderschrijdingen van programmalasten- en/of investeringskredietbudgetten voor dat verslagjaar betreffen op zichzelf acceptabele begrotingsonrechtmatigheden, mits ditzoort afwijking(en) uiterlijk bij of met de jaarrekening over dat verslagjaar aan de raad worden gemeld en toegelicht.
Argumentatie: in de landelijke Kadernota rechtmatigheid 2023 luidt de definitie van begrotingsonrechtmatigheid als volgt:
“Hiervan is sprake als het College van B&W bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten
 - *de door de gemeenteraad vastgestelde budgetten voor wat betreft de lasten- of investeringsbudgetten overschrijdt,*
 - *toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves doet die niet door de gemeenteraad zijn vastgesteld; en/of als*
 - *bij onderschrijdingen van lasten- of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot de (bijgestelde) begroting niet tijdig met begrotingswijzigingen is aangepast (m.a.w. de benodigde bijstelling niet tijdig aan de raad ter bijstelling van de begroting is gemeld).*

Wat ‘niet tijdig’ concreet betekent, wordt bepaald door de interne afspraken tussen de Gemeenteraad en het College van B&W over het informeren en vaststellen van begrotingswijzigingen bij onderschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot. Bijvoorbeeld met betrekking tot afwijkingen van de begroting die in de laatste vier maanden van het begrotingsjaar ontstaan, hebben diverse gemeenten afgesproken dat die in december nog in de gemeenteraad moeten worden behandeld en vastgesteld. Andere gemeenten hebben afgesproken dat het tijdig is als deze afwijkingen bij de jaarrekening worden gemeld en toegelicht.

Deze interne afspraken zijn opgenomen in dit artikel van de financiële verordening waarbij artikel 29 lid 5 een toevoeging is ten opzichte van de modelverordening.

2. De Controleverordening van de gemeente Kaag en Braassem 2023 vast te stellen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2023.

Naar aanleiding van de ingegane rechtmatigheidsverantwoordingwetswijziging met ingang van 2023 is de VNG-modelverordening ex artikel 213 Gemeentewet aangepast. Gebruikmakend van deze nieuwe VNG-modelverordening en uitgaande van de lokale gemeentelijke situatie en de door uw raad per 3 juli 2023 vastgestelde lokale accountantscontrole- en rapporteringskaders, is onze lokale Controleverordening met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2023 geactualiseerd.

Een aantal wijzigingen heeft betrekking op tekstuele aanpassingen conform de VNG-modelverordening. Een aantal wijzigingen is een gevolg van onder meer de wetswijziging rechtmatigheidsverantwoording met ingang van 2023.

Er wordt verwezen naar het was-wordt overzicht (Bijlage Controle verordening (was – wordt)).

3. De Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur van de gemeente Kaag en Braassem 2023 vast te stellen.

Naar aanleiding van de wetswijziging rechtmatigheidsverantwoording met ingang van 2023 is de VNG-modelverordening ex artikel 213a Gemeentewet aangepast. Gebruikmakend van deze nieuwe VNG-modelverordening en uitgaande van de lokale gemeentelijke situatie is onze lokale Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur geactualiseerd.

Een aantal wijzigingen heeft betrekking op tekstuele aanpassingen conform de VNG-modelverordening. Voor deze wijzigingen wordt verwezen naar het was-wordt overzicht (Bijlage Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (was – wordt)).

Ten opzichte van de oude verordening zijn onderstaande artikelen/tekstblokken aangepast:

- Artikel 2 Onderzoeksfrequentie lid 1: Het college verricht periodiek (*dit was jaarlijks*) onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van onderdelen van de organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente. Verder is de zin dat minimaal eens in de vijf jaar iedere gemeentelijke organisatie-eenheid en gemeentelijke taak aan een dergelijke toets wordt onderworpen verwijderd.
Argumentatie: met deze wijziging verplicht het college zich nog steeds onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid te verrichten maar kan er meer risicogericht gekeken worden. Verder is met het raadsbesluit van 3 juli 2023 afgesproken dat het gemeentelijke ambitieniveau met betrekking tot de interne (risico)beheersing en de collegeverantwoording daarover voor de verslagjaren 2023 t/m 2028 vooralsnog wordt beperkt tot voldoening aan de wettelijk gestelde getrouwheids- en financiële rechtmatigheidseisen. Vanaf het verslagjaar 2029 zal hierbij ook de doelmatigheids- en doeltreffendheid(-onderzoeken en -rapportages) binnen de gemeentelijke organisatie worden betrokken.

- Artikel 3 Onderzoeksplan lid 1: Het college zendt ieder jaar (*dit was 1 december*) een onderzoeksplan naar de raad voor te verrichten interne onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

- 4. Het controleprotocol 2023 van de gemeente Kaag en Braassem vast te stellen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2023.**
- 5. Het voorlopige Normenkader 2023/2024 van de gemeente Kaag en Braassem vast te stellen.**

Naar aanleiding de wetswijziging (accountantscontrole op de) rechtmatigheidsverantwoording met ingang van 2023 en uitgaand van de lokale gemeentelijke situatie en de door uw raad per 3 juli 2023 vastgestelde lokale accountantscontrole- en rapporteringskaders, is ons Controleprotocol met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2023 geactualiseerd.

Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over:

1. de reikwijdte van de accountantscontrole;
2. de daarvoor geldende normstellingen bij deze controle; en
3. de te hanteren goedkeuringstoleranties voor de accountantscontrole van de jaarrekening van de gemeente Kaag en Braassem en de te hanteren rapporteringstolerantie voor de diepgang van het 'accountantsverslag van bevindingen' richting de raad van de gemeente Kaag en Braassem.

Tevens geeft dit controleprotocol aan:

1. de verantwoordingsgrens voor de collegeverantwoording via de rechtmatigheidsverantwoording aan de raad van de geconstateerde financiële rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden; en
2. de rapporteringsgrens ten behoeve van het opnemen en toelichten van geconstateerde rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden door het college in de paragraaf Bedrijfsvoering.

De door uw raad op 3 juli 2023 vastgestelde rechtmatigheidsverantwoordingsgrens (1% van de totale lasten inclusief reservedotaties), rechtmatigheidsrapporteringsgrens voor de college-toelichting via de paragraaf Bedrijfsvoering ($\geq \text{€}150.000$), de accountantscontrole-goedkeuringstoleranties (1% van de totale lasten inclusief reservedotaties voor fouten resp. 3% voor onzekerheden) en de rapporteringstolerantie ($\geq \text{€}150.000$) zijn in dit Controleprotocol opgenomen en verwerkt.

Als bijlage bij dit Controleprotocol is het voorlopige Normenkader 2023/2024 opgenomen. Dit is een dynamisch kader dat door uw raad jaarlijks vastgesteld moet worden. Het bepaalt de externe en lokale interne wet- en regelgeving (norm) die de gemeente moet naleven binnen een verslagjaar. Wanneer recht-, hoogte- en duur-bepalingen niet worden nageleefd bij financiële beheershandelingen, leidt dit tot opname van de rechtmatigheidsfouten en -onduidelijkheden in de Rechtmatigheidsverantwoording resp. in de extra college-toelichting van de paragraaf Bedrijfsvoering. Dit onder de voorwaarde dat deze de afgesproken rechtmatigheidsverantwoordingsgrens (1% van de totale lasten inclusief reservedotaties) resp. de rechtmatigheidsrapporteringsgrens ($\geq \text{€}150.000$) overschrijden.

- 6. De Visie op Control 2023 en verder van de gemeente Kaag en Braassem vast te stellen.**

Van interne controle naar interne beheersing. Dit principe is gebaseerd op vertrouwen in de medewerker en de aangetoonde werking van de gemeentelijke kritische processen. Vanwege enerzijds de gewijzigde rechtmatigheidswetgeving en anderzijds de eisen van het Doorontwikkeling Horizontaal Toezicht-belastingconvenant (DHT-convenant) willen en moeten we vanaf het verslagjaar 2023 namelijk samen zichtbaar en aantoonbaar vaststellen dat onze gemeentelijke organisatie de interne beheersing (en de interne controle als sluitstuk daarvan) op orde heeft. Deze visie op control is de basis om hieraan te werken en met elkaar te groeien naar een gemeentelijke organisatie die een systematisch zelf-controlerende, constaterende, ontwikkelende en daarmee een (bij)sturende organisatie wordt, waarbij de organisatie vanaf 2029 in brede zin 'in control' komt en hierna zal blijven.

Een belangrijk onderdeel van de Visie op Control is het 3 lines (3L) interne risicobeheersings-model als basis voor de implementatie van het interne beheersingssysteem.

Met dit 3L-interne risicobeheersingsmodel worden de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot

- de interne beheersing door de 1^e lijn proceseigenaren/clustermanager van de getrouwheid- en financiële rechtmatigheidsrisico's die uit primaire en ondersteunende kritische processen voortvloeien en die leiden tot jaarrekeningmutaties,
- de interne controles (IC) door de 2^e lijn Interne Controle (IC) resp. de verbijzonderde interne controle (VIC) door de 3^e lijn op de opzet, bestaan en werking van de in en rondom de processen getroffen interne risicobeheersmaatregelen die gericht zijn op waarborging van de getrouwheid en financiële rechtmatigheid van de hieruit voortvloeiende financiële beheershandelingen die leiden tot jaarrekeningmutaties,
- de intern gecontroleerde en onderbouwde opstelling van de Rechtmatigheidsverantwoording namens het college door de 3^e lijn VIC, gebruikmakend van de constatering van de 1^e, 2^e en 3^e lijn,
- de intern onderbouwde opstelling van de extra toelichting over de kwaliteit van de interne beheersing in de paragraaf Bedrijfsvoering namens het college door de 3^e lijn VIC, gebruikmakend van de constatering van de 1^e, 2^e en 3^e lijn, en
- de externe controle door de accountant van de 4^e lijn op de getrouwheid van de jaarrekening en daarmee ook de getrouwheid van de Rechtmatigheidsverantwoording, voor alle betrokken actoren in de 1^e, 2^e, 3^e en 4^e lijn overzichtelijker en daardoor beheersbaarder door deze op elkaar af te stemmen.

Met deze Visie op Control is uitwerking gegeven aan de door uw raad op 3 juli 2023 gevraagde uitwerking van de operationele inbedding van de nieuw te implementeren verantwoordelijkheden voor processen en controle daarvan in de primaire organisatie én ook die van het college in de besturingsprocessen in het kader van de interne beheersing van en de collegeverantwoording over de getrouwheid en de financiële rechtmatigheid vanaf het verslagjaar 2023.

Kanttelingen

-

Risico's

-

Duurzaamheid

-

Participatie en inspraak

-

Financiële consequenties

Geen. Het opstellen van de Verordeningen, het Controleprotocol inclusief Normenkader en de Visie op control zijn mede gefinancierd vanuit de door uw raad op 3 juli 2023 goedgekeurde eenmalige projectkosten van € 730.000.

Regio

N.v.t.

Evaluatie

-

Roelofarendsveen, 14-11-2023

Burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem, de loco-gemeentesecretaris, J.J. Démoed	de burgemeester, A. Heijstee-Bolt
--	--------------------------------------

Bijlagen behorend bij het voorstel

- Bijlage 1 Raadsbesluit 3 juli 2023 beslispunten Kaders rechtmatigheidsverantwoording en accountantscontrole 2023
- Financiële verordening 2023
- Financiële verordening (was – wordt)
- Controle verordening K&B 2023
- Controle verordening (was – wordt)
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur 2023
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (was – wordt)
- Controleprotocol 2023
- Normenkader 2023 KB (bijlage 4 Controleprotocol)
- Visie op Control gemeente Kaag en Braassem