Gemeente Kerkrade

Nota van toelichting

Nummer: 21Tl081	**Kerkrade,** 8 december 2021

Behorend bij de ontwerpbesluiten nummers

21Rb082; 21Rb083; 21Rb084; 21Rb085

Onderwerp

Actualisatie Financiële verordening ex art. 212 Gemeentewet, Controleverordening ex art. 213 Gemeentewet, Onderzoeksverordening ex. art. 213a Gemeentewet, Kadernota Misbruik en oneigenlijk gebruik (raad), Treasurystatuut (college).

Deze nota van toelichting heeft betrekking op de ontwerpbesluiten 21Rb082; 21Rb083; 21Rb084; 21Rb085' met de daarbij behorende bijlagen, zoals die uw raad ter overweging en beslissing zijn voorgelegd.
Ten aanzien van het Treasurystatuut is geen ontwerpbesluit aan de orde (zie inleiding).

Beslispunten

1) De navolgende geactualiseerde verordeningen 2021 en 'Kadernota Misbruik en oneigenlijk gebruik' vast te stellen, dit betreft:

Ontwerpbesluiten voor:

- Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Kerkrade" ex artikel 212 Gemeentewet ('Financiële verordening 2021');
- Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Kerkrade ex artikel 213 Gemeentewet ('Controleverordening gemeente Kerkrade 2021')
- Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Kerkrade ex artikel 213A Gemeentewet ('Onderzoeksverordening gemeente Kerkrade 2021')
- Kadernota Misbruik en Oneigenlijk gebruik 2021

Inleiding

De drie verordeningen worden door de raad vastgesteld en het is verplicht om deze verordeningen te hebben. Daarbij wordt aangesloten bij de relevante wet- en regelgeving. In het zogenaamde Treasurystatuut heeft het college de belangrijkste aspecten voor de uitvoering uitgewerkt. Een actualisatie van deze verordeningen, de Kadernota Misbruik en oneigenlijk gebruik en het Treasurystatuut is noodzakelijk, om diverse redenenen. Het betreft hier formeel-technische

aanpassingen. Aangezien diverse aanpassingen met elkaar samenhangen is er voor gekozen om dit ineens en in hun onderlinge samenhang te doen.

Financiële verordening ex art. 212 Gemeentewet:
Deze verordening dateert uit 2019. In 2020 is de planning&control cyclus van de gemeente veranderd door de door de raad ingestelde Werkgroep Begroting. Dit gebeurde in de vorm van een pilot. Relevant voor nu is dat de Voorjaarsnota werd vervangen door een Bestuursrapportage zonder financiële mutaties. De Najaarsnota werd geïntegreerd met de Begroting. Na een positieve evaluatie heeft de raad ingestemd met de gewijzigde cyclus. In de verordening worden de oude namen nog gebruikt.

Vanaf boekjaar 2022 moet als gevolg van een wetswijziging het college in de jaarrekening een zogenaamde 'rechtmatigheidsverantwoording' opnemen. Voorheen toetste de accountant op 'getrouwheid' en 'rechtmatigheid'. Vanaf 2022 moet het college aangeven in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. De accoujaantant toetst vervolgens het getrouwe beeld van de jaarrekening inclusief die rechtmatigheidsverantwoording. Hij zal zich wel een oordeel moeten vormen over die rechtmatigheidsverantwoording. Geeft het college in de verklaring met toelichting een juist, volledig en toereikend beeld over de rechtmatigheid? Het college zal dat voor de accountant goed moeten onderbouwen. Interne processen zullen moeten worden aangepast om dat (nog beter) mogelijk te maken. Dit proces vordert gestaag in nauwe samenwerking tussen ambtelijke organisatie en accountant. In de aanbesteding van de accountant was overigens met dit traject al rekening gehouden.

Het invoeren van deze rechtmatigheidsverantwoording leidt ertoe dat in de 212-verordening aanvullende bepalingen nodig zijn bij wijze van kaderstelling ten behoeve van het college. Hierbij is aangesloten bij de bestaande lijn van het controleprotocol zoals dat nu al steeds jaarlijks wordt vastgesteld. Verder moet ten behoeve van het college een norm worden gesteld voor het rapporteren van fouten of onduidelijkheden op het gebied van rechtmatig handelen. Wat wordt de verantwoordingsgrens? Wettelijk gezien mag voor de rechtmatigheidsverantwoording door het college een norm tussen 0% en 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan reserves) worden bepaald. Voorgesteld wordt, zoals ook toegelicht in de commissie AZM van september 2021, om een norm van 1% te hanteren, zoals die ook nu en straks geldt voor de controle door de accountant. De accountant adviseert dit ook. Dit percentage wordt gezien als een goede balans tussen uitvoerbaarheid, kosten en transparantie en sluit optimaal aan bij de controle van de accountant. De toleranties voor de accountant voor de controle van de jaarrekening (vanaf 2022 inclusief de rechtmatigheidsverantwoording door het college) blijven (wettelijk) onveranderd !

Tegelijk is het huidige proces opnieuw beoordeeld en kan er nu al al een efficiency-slag worden gemaakt. Rechtmatigheid is immers niet nieuw, er is vanaf 2022 wel sprake van een verschuiving van rapporteren door accountant naar verantwoorden door college. Op dit moment wordt ten behoeve van de accountant jaarlijks een zogenaamd 'Controleprotocol' opgesteld en vastgesteld door de raad. Daarin is o.a. vastgelegd welke toleranties gehanteerd worden, komen specifieke controle-aspecten aan de orde en wordt in een uitvoerig en gedetailleerd overzicht alle relevante wet- en regelgeving opgenomen.
Met de nu voorliggende nieuwe verordening is dit niet meer op deze wijze nodig. De raad moet dan alleen nog jaarlijks een overzicht op hoofdlijnen vaststellen van de relevante wet- en regelgeving, het zogenaamde 'Normenkader'. Het gedetailleerde overzicht met alle relevante artikelen en bepalingen die voor de controle van belang zijn 'verhuisd' naar de uitvoering van de interne controle door de ambtelijke organisatie en dient als basis voor de werkzaamheden waarmee het college kan komen tot

een rechtmatigheidsverantwoording. In de nu voorliggende 212-verordening is deze efficiency-slag verwerkt. Dit is relevant voor de rekening 2021. Die komt immers pas definitief tot stand na de verkiezingen van maart 2022. De nieuwe raad wordt dan niet meer belast met de 'oude' werkwijze.

Controleverordening ex art. 213 Gemeentewet

Deze verordening dateert uit 2003 en dient aangepast te worden naar aanleiding van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door het college. De meeste aanpassingen als gevolg van deze wetswijziging moeten worden gedaan in de 212-verordening (zie hiervoor). De wijzigingen in de 213-verordening zelf zijn relatief beperkt en zien vooral op de wettelijke aanpassing van de accountantscontrole. De toelichting bij de verordening is ook op enkele onderdelen geactualiseerd.

Onderzoeksverordening ex art. 213A Gemeentewet
Deze verordening dateert uit 2003. De Provincie heeft naar aanleiding van haar Verdiepingsonderzoek 2020 (cie AZM september 2020) verzocht om deze verordening te beoordelen en in elk geval opnieuw vast te stellen. Uit de beoordeling blijkt dat de verordening met toelichting nauwelijks aanpassing behoeft. Voor de uitvoeringspraktijk heeft dit verder geen gevolgen.

Kadernota Misbruik en Oneigenlijk gebruik
De Kadernota uit 2005 wordt geactualiseerd. Deze is destijds opgesteld in afstemming met de accountant in het kader van de rechtmatigheidscontrole, omdat misbruik en oneigenlijk gebruik een belangrijk criterium is voor de beoordeling van de rechtmatigheid. Nu het college zich vanaf boekjaar 2022 over de rechtmatigheid moet gaan verantwoorden, is het goed om tegelijk ook deze kadernota te actualiseren.
Het gaat hierbij (nog steeds) om een conceptueel kader als 'kapstok' voor de lokale regelgeving en voor de uitvoeringsprocessen. Specifieke maatregelen of voorschriften worden in de afzonderlijke verordeningen, regelingen, e.d. opgenomen. Uiteindelijk bepaalt de raad daardoor bij het vaststellen van de afzonderlijke verordeningen, regelingen e.d. (mede) hoe aandacht wordt besteed aan (het voorkomen van) misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen die met gemeenschapsgeld worden bekostigd.

Bij beleidsterreinen zoals belastingheffing is inmiddels sprake van uitvoering door een derde partij (BsGW). Sommige als voorbeeld genoemde regelingen/wetten bestaan niet meer c.q. zijn opgegaan in andere (bijvoorbeeld Wet voorziening gehandicapten in Wet maatschappelijke ondersteuning) en met de decentralisaties in het sociaal domein zijn er nieuwe taken bijgekomen. Privacy-aspecten spelen in 2021 een nog grotere rol dan voorheen. Risicobenaderingen kunnen kostenefficiënt zijn, maar mogen niet discriminerend zijn. Tot slot is ook van belang dat 'goedwillende' burgers en bedrijven niet onbedoeld 'tussen wal en schip' komen. In de geactualiseerde Kadernota zijn deze drie laatste punten meer expliciet benoemd.

Treasurystatuut
De belangrijkste kaders voor de treasury (financiering) liggen vast in wet- en regelgeving. Het statuut is een nadere uitwerking van artikel 14 van de 212-verordening. Dit statuut heeft daarom een hoog uitvoeringsgehalte en valt binnen de bevoegdheid van het college, zoals ook toegelicht in de informatieve sessie in de commissie AZM van 13 september j.l. In overleg met de griffie is daarom geen ontwerpbesluit toegevoegd.

Het college heeft het huidige Treasurystatuut in 2008 vastgesteld, in 2010 laatst gewijzigd. De Provincie heeft naar aanleiding van haar Verdiepingsonderzoek 2020 (cie AZM september 2020) verzocht om het statuut te beoordelen en in elk geval opnieuw vast te stellen. Uit de beoordeling blijkt dat slechts enkele relatief kleine aanpassingen nodig zijn omdat processen en regelgeving in de loop der tijd veranderd zijn. Het betreft een formele aanpassing, voor de uitvoeringspraktijk heeft dit verder geen gevolgen.
Het Treasurystatuut is voor de volledigheid als bijlage bij deze nota van toelichting opgenomen zodat u hiervan kennis kunt nemen.

Voor elke verordening, de kadernota (en het statuut) wordt inzichtelijk gemaakt wat de wijzigingen zijn en wordt waar relevant een korte toelichting gegeven.

Doelstelling

Het actualiseren van de genoemde verordeningen, de kadernota en het statuut naar de laatste ontwikkelingen.

Argumenten
Met het actualiseren wordt voldaan aan de besluitvorming door de raad ten aanzien van de gewijzigde planning & control cyclus (212), aan de wetswijziging rechtmatigheidsverantwoording (212, 213, Kadernota) en aan de aanbevelingen van Provincie in haar Verdiepingsonderzoek 2020 (213A, Treasurystatuut).

Kanttekeningen
Het begrip rechtmatigheid is niet nieuw, een rechtmatigheidsverantwoording door het college wel. Zoals met alle wetswijzingen zal moeten worden bezien wat voor effecten dit heeft, niet alleen in Kerkrade maar ook landelijk. Mogelijk zijn op basis van het feitelijk werken volgens de nieuwe systematiek er op een later moment nog aanpassingen of nieuwe afwegingen aan de orde.

Financiën
Met name de rechtmatigheidsverantwoording door het college leidt tot nieuwe inspanningen. Vooralsnog zullen deze plaatsvinden binnen de huidige capaciteit/budgetten. In de aanbesteding van de accountantscontrole was destijds al rekening gehouden met de verwachte invoering van de rechtmatigheidsverantwoording en ondersteuning door de accountant bij het inrichten ervan. Over boekjaar 2021 zal voor verschillende controleprocessen worden 'proefgedraaid' met de nieuwe werkwijze. Op basis daarvan kan op een later moment een definitieve conclusie worden getrokken. Van belang voor het vaststellen van de rechtmatigheid (en de bijbehorende inspanningen) blijft te allen tijde 'uitvoerbare' wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen en dergelijke.

Communicatie
Geen bijzonderheden. De verordeningen en het Treasurystatuut worden conform de gebruikelijke wijze gepubliceerd (verplicht). De kadernota bevat de algemene beleidsmatige uitgangspunten die in de specifieke lokale regelgeving worden uitgewerkt voorzover van toepassing. Publicatie hiervan is niet noodzakelijk.

Uitvoering
De gewijzigde P&C-cyclus is in de uitvoering al verankerd. Het betreft nu formeel-technische aanpassingen die, met uitzondering van de rechtmatigheidsverantwoording door het college, geen of nauwelijks invloed hebben op de huidige uitvoeringspraktijk.

Bijlage
Treasurystatuut 2021 (college 12 oktober 2021)