gemeente Winterswijk

# B&W-nota

**programma** : 4. Bestuurlijk Winterswijk
**werkdoel** : 0897: Interne controle

**onderwerp** : Implementatie rechtmatigheidsverantwoording

**advies** :

1. Vast te stellen:
   a. het masterplan verbijzonderde interne controle;
   b. de nota misbruik en oneigenlijk gebruik.
2. Aan de raad voor te stellen om vast te stellen:
   a. de wijziging van de financiële verordening;
   b. de Controleverordening gemeente Winterswijk 2023;
   c. het controleprotocol;
   d. het normenkader 2023.
3. Aan de raad voor te stellen om in te trekken:
   a. het beleidskader Voorkomen van Misbruik en Oneigenlijk gebruik 2019-2022;
   b. De Controleverordening gemeente Winterswijk 2014.

**besluit** : - zie pagina 3

| | |
|---|---|
| **behandeld door:** B. Freriks<br>**team:** Strategische staf<br><br>**collegiaal overleg gepleegd met:** Managementteam, controllers, betrokken medewerkers van teams in de lijn.<br>**van team:** Diverse<br><br>**manager:** S. Weir | **openbaarheid:**<br>☐ niet openbaar<br>☐ openbaar (met uitgestelde publicatie)<br>X openbaar (directe publicatie)<br><br>**kritische termijn voor besluitvorming:**<br>☐ nee<br>X ja, vanwege: Vergadering financiële raadscommissie op 6-9-2023 over dit onderwerp en verdere raadsbehandeling in september. |
| **financiële consequenties:**<br>X Nee<br>☐ Ja, gedekt in de begroting<br>☐ Ja, niet gedekt in de begroting, dekking via:<br>☐ Ja, anders: ___ | **portefeuillehouder:**<br>S. Metaal-ten Dolle |
| **is / wordt opgenomen op de termijnagenda?**<br>X Nee<br>☐ Ja, jaar: ___ kwartaal: ___<br>☐ Ja, kwartaal nog niet bepaald | **naar gemeenteraad:**<br>☐ nee<br>☐ ja, ter informatie<br>X ja, ter besluitvorming (via raadscommissie) |
| **aanvrager is op grond van artikel 4:7 van de Algemene wet bestuursrecht geïnformeerd over het (gedeeltelijk) negatieve advies:**<br>n.v.t. | **communicatie via:**<br>☐ persbericht<br>☐ anders, nl. ___<br>X n.v.t. |
| **de geadresseerde en evt. andere belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben tegen het advies zijn op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht gehoord:**<br>n.v.t. | |

**bijlagen:**

1. masterplan verbijzonderde interne controle
2a. nota misbruik en oneigenlijk gebruik
2b. Oude beleidskader M&O
3a. wijziging financiële verordening
3b. huidige financiële verordening
4a. Controleverordening 2023
4b. Oude controleverordening
5. controleprotocol
6. normenkader 2023
7. controleplan inkopen
8. raadsvoorstel
9. conceptraadsbesluit

gemeente Winterswijk

# besluit

---

**onderwerp**: Implementatie rechtmatigheidsverantwoording

---

**behandeld door**: B. Freriks

---

**datum besluit door college B&W**: 22 augustus 2023

---

**besluit:**

1. Vastgesteld:
    a. het masterplan verbijzonderde interne controle;
    b. de nota misbruik en oneigenlijk gebruik.
2. Aan de raad voorstellen om vast te stellen:
    a. de wijziging van de financiële verordening;
    b. de Controleverordening gemeente Winterswijk 2023;
    c. het controleprotocol;
    d. het normenkader 2023.
3. Aan de raad voorstellen om in te trekken:
    a. het beleidskader Voorkomen van Misbruik en Oneigenlijk gebruik 2019-2022;
    b. De Controleverordening gemeente Winterswijk 2014.

---

**overwegingen college indien besluit afwijkend is van het ambtelijk advies:**

---

| | |
|---|---|
| **paraaf secretaris:** | |

gemeente Winterswijk

# B&W-nota

---

**inleiding:**
Met ingang van 2023 is in de Gemeentewet bepaald dat de controle op de rechtmatigheid is verschoven van de accountant naar het college van burgemeester en wethouders. Dit houdt in dat het college in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken een rechtmatigheidsverantwoording afgeeft. Hiervoor moeten drie criteria getoetst worden:

1. het voorwaardencriterium;
2. het begrotingscriterium en
3. het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.

Het gaat dan om verantwoording over de naleving van de regels, die relevant zijn voor het financiële reilen en zeilen van de gemeente. Een voorbeeld van criterium 1 is de naleving van voorwaarden met betrekking tot gemeentelijke subsidies en Europese aanbestedingen. Bij criterium 2 gaat het erom dat het college uitgaven doet binnen de vastgestelde begroting. En bij criterium 3 moet gewaarborgd zijn dat misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke middelen is voorkomen.

Het college was al staatsrechtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. Maar tot 2023 was het nog de accountant die hierover verslag uitbracht en het gesprek voerde met de gemeenteraad. Dat verandert nu dus.
Vanwege deze verandering heeft de ambtelijke organisatie inmiddels een aantal stappen genomen en is uw college nu aan zet een aantal besluiten te nemen. Daarover gaat deze nota.

Nota bene: In dit kader gaat het om de financiële rechtmatigheid: De baten, lasten en balansmutaties –zoals ze in de jaarrekening staan- moeten op rechtmatige wijze tot stand gekomen zijn.

---

**advies:**

1. Vast te stellen:
    a. het masterplan verbijzonderde interne controle;
    b. de nota misbruik en oneigenlijk gebruik.
2. Aan de raad voor te stellen om vast te stellen:
    a. de wijziging van de financiële verordening;
    b. de Controleverordening gemeente Winterswijk 2023;
    c. het controleprotocol;
    d. het normenkader 2023.
3. Aan de raad voor te stellen om in te trekken:
    a. het beleidskader Voorkomen van Misbruik en Oneigenlijk gebruik 2019-2022;
    b. De Controleverordening gemeente Winterswijk 2014.

---

**argumenten/onderbouwing:**

*Ad 1. Door uw college vast te stellen kaders*

*Masterplan verbijzonderde interne controle*
Zoals in de inleiding geschreven moet het college voortaan een rechtmatigheidsverantwoording (hierna RMV) opnemen in de jaarrekening. Om dat te kunnen doen moet het college weten of en in hoeverre er in het afgelopen jaar wel of niet rechtmatig gehandeld is. Dat vereist inzicht in de processen en beheersing daarvan. Door interne controle (dat is controle in de lijn) en verbijzonderde interne controle (controle door een onafhankelijke functionaris in de organisatie, namelijk de concerncontroller) is dat vast te stellen.
Binnen onze organisatie lopen vele processen. Maar niet allemaal leiden ze tot financiële beheershandelingen.

En sommige leiden tot financiële beheershandelingen van geringe omvang.
Eerste stap die we genomen hebben voor de invoering van de RMV is in kaart te brengen welke de processen zijn met de grootste financiële omvang. Dat zijn de volgende zes:

1. Verstrekkingen Wmo
2. Verstrekkingen Jeugdzorg
3. Inkopen, aanbestedingen en betalingen
4. Verstrekken van subsidies
5. Personeelskosten
6. Heffen van belastingen

De keuze is op deze zes gevallen omdat we hiermee het grootste deel van de uitgaven in onze begroting afdekken en het grootste deel van onze inkomsten voor zover we daar zelf invloed op hebben.

Vervolgens hebben we van deze processen het verloop doorgenomen en daarmee de risico's op onrechtmatigheden in het proces in kaart gebracht. Dat zijn de punten waarop de controle zich richt.
Uitdaging is om een proces zodanig in te richten dat de risico's op onrechtmatigheden beperkt worden. Kan dat niet in het proces georganiseerd worden, dan kan een controle door een medewerker uit het team gedaan worden (interne controle). In dat geval is er beperkte controle van buiten de lijn (verbijzonderde interne controle) nodig. Maar is een proces minder "in control" dan is zwaardere controle van buiten de lijn nodig. Voorheen dus een zwaardere controle door onze accountant en nu een zwaardere controle vanuit concerncontrol.
Dat laatste is nu in onze organisatie nog aan de hand. Interne beheersing van processen is nog niet overal even sterk. Vandaar dat we nu stevige controleplannen hebben moeten opstellen. Bij deze adviesnota is er één als voorbeeld gevoegd.
Overigens wordt aan verbetering van de processen voor verstrekkingen in het kader van de Wmo en jeugdzorg momenteel hard gewerkt. Niet alleen vanwege de rechtmatigheid, maar juist ook om doelmatiger te kunnen werken (bijv. slim gebruik van beschikbare applicaties). En in dat proces wordt de lijncontrole nu ingericht door het inzetten van een kwaliteitsmedewerker.

De inrichting en planning van de verbijzonderde interne controle is vastgelegd in het Masterplan verbijzonderde interne controle 2023. Het college stelt dit plan vast, omdat het over de interne beheersing en processen in de organisatie gaat.
Uitkomsten van de controles worden eerst met de proceseigenaren gedeeld. Van proceseigenaren verwachten wij dat zij het proces verbeteren (het treffen van een beheersmaatregel) op de onderdelen waar in de controle fouten zijn geconstateerd. Bij een volgende controle beoordelen we dan of die beheersmaatregel werkt en er geen fouten (meer) zijn.
Uitkomsten van de controles gaan ook naar het managementteam. Tweemaal per jaar komt een rapportage met de verzamelde uitkomsten op uw tafel: in de tweede helft van het jaar tezamen met de uitkomsten van de interimcontrole door de accountant en na afloop van het jaar tegelijk met de uitkomsten van de eindejaarscontrole door de accountant.
Want ja: ook de accountant blijft controleren. Hij moet de getrouwheid van de jaarrekening blijven vaststellen (kloppen de cijfers?) en de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording (klopt de rechtmatigheidsverantwoording?).

*Nota misbruik en oneigenlijk gebruik*
Het misbruik en oneigenlijk gebruik (hierna: M&O) criterium is het criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden, -voorzieningen en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.
In de ‘Nota voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik gemeente Winterswijk 2023’ (hierna: nota M&O) beschrijven we de belangrijkste uitgangspunten, die ten grondslag liggen aan de bestaande maatregelen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen. Deze overkoepelende nota biedt handvatten voor controle en sancties, benoemt welke risicogebieden er zijn en hoe M&O beleid in de bedrijfsvoering vormgegeven is door middel van het treffen van beheersmaatregelen. De notitie bevat op zich geen nieuwe regels, maar is een kapstok boven het al bestaande beleid. We maken inzichtelijk wat er geregeld is op M&O gebied binnen de gemeente Winterswijk. De uitwerking van het

overkoepelend M&O beleid vindt plaats in de specifieke regelingen, verordeningen en processen. De meeste regelingen zijn gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik.
Overigens hebben wij voor deze nota een model gebruikt dat veel gemeenten toepassen.
In de wijziging van de financiële verordening die we met dit voorstel ook aan u voorleggen, nemen we in artikel 12 op dat het college zorgt voor regels voor het voorkomen van M&O. Vandaar dat we nu aan het college adviseren de nota M&O vast te stellen.

*Ad 2. Door de raad vast te stellen kaders*
De controlerende rol is voorbehouden aan de gemeenteraad. Dat betekent dat de raad een aantal kaders moet vaststellen voor het college die het college moet toepassen bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording.

*Wijziging van de Financiële verordening 2020*
Onze financiële verordening moet gewijzigd worden naar aanleiding van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Daarvoor wordt een hoofdstuk toegevoegd aan die verordening waarin de raad de verantwoordings- en rapportagegrens regelt en afspraken over het voorwaarden-, begrotings- en misbruik en oneigenlijkgebruik-criterium vastlegt.
Wat betreft de verantwoordingsgrens stellen wij u voor deze op 1% van de totale lasten te stellen. Bij een totale omvang van de jaarrekening van € 100 miljoen houdt dat in dat het college zich moet verantwoorden over alle afwijkingen van € 1 miljoen of meer. Dit is in lijn met de grenzen zoals die tot en met 2022 golden toen de accountant nog de rechtmatigheid controleerde.
Voor de rapporteringsgrens stellen wij een bedrag van € 50.000 voor. Het college moet dan alle afwijkingen (zowel fouten als onduidelijkheden) van € 50.000 of meer toelichten aan de raad. Dit bedrag in gelijk aan de rapportagegrens die geldt voor onze planning- en controldocumenten. Daarin lichten we ook alle afwijkingen van € 50.000 of meer toe.
De wijziging van de financiële verordening is conform het model van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

*Nieuwe Controleverordening*
De controleverordening vindt zijn basis in artikel 213 van de Gemeentewet. Nu dat wetsartikel is gewijzigd door de invoering van de rechtmatigheidsverordening, moeten wij ook onze controleverordening actualiseren. Wij maken van de gelegenheid gebruik om de verordening in zijn geheel te vernieuwen.
Ook deze nieuwe verordening is conform het model van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

*Controleprotocol*
In het controleprotocol geeft de raad aan de accountant de uitgangspunten mee voor de accountantscontrole. De raad stelt ieder jaar een controleprotocol vast. Tot en met 2022 gaf de raad in het controleprotocol uitgangspunten mee voor de controle op getrouwheid en rechtmatigheid. Nu verantwoording over de rechtmatigheid bij het college is neergelegd, gaat het controleprotocol alleen nog over de getrouwheid.
In het controleprotocol legt de raad de goedkeurings- en rapportagetolerantie vast. Deze zijn conform het in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden voorgeschreven minimum en komen overeen met de toleranties zoals de raad die ook in voorgaande jaren vaststelde.

*Normenkader 2023*
In het normenkader legt de raad vast welke interne en externe wet- en regelgeving van toepassing is in het kader van de rechtmatigheidscontrole en gecontroleerd moet worden op naleving. We zijn verplicht om Europese en landelijke wet- en regelgeving op te nemen in het normenkader. Verordenende raadsbesluiten eveneens. De raad kan het normenkader verder aanvullen met beleidsregels en collegebesluiten. Maar: hoe meer regelgeving de raad opneemt in het normenkader, hoe meer er gecontroleerd en verantwoord moet worden. In ons concept-normenkader hebben we alle externe wet- en regelgeving en door de raad vastgestelde verordeningen opgenomen die tot financiële beheershandelingen kunnen leiden. Daarnaast hebben we een beperkt aantal collegebesluiten opgenomen. We hebben die collegebesluiten opgenomen

waarvan we inschatten dat het risico en/of de impact op de rechtmatigheid groot is als het college die niet correct toepast. Een voorbeeld hiervan is het mandaatbesluit.
De raad heeft bij monde van de financiële raadscommissie aan de accountant het verzoek gedaan om ons normenkader 2023 te beoordelen en aan te geven of hierin de juiste en wenselijke interne regelgeving opgenomen is. Dit verzoek is één van de aandachtspunten die de raad jaarlijks mag meegeven aan onze accountant. In zijn rapportage over de interimcontrole 2022, de zogenaamde managementletter, leest u de uitkomst. Medio november stuurt het college de managementletter met een reactie erop naar de raad.

De rechtmatigheidsverantwoording wordt opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken. Wij vinden het niet wenselijk dat de raad tot mei van een jaar moet wachten op informatie over het al dan niet rechtmatig handelen door het college in het voorgaande jaar. Daarom adviseren wij uw college om gedurende het jaar al informatie te delen over de rechtmatigheid. Dat kan tegelijk met de uitkomsten van de interimcontrole door de accountant in de eindejaarsrapportage van het lopende jaar.
Bedoeling van de rechtmatigheidsverantwoording is bevorderen van de dialoog tussen college en raad over de rechtmatige uitvoering van regels. Om die dialoog tot stand te brengen stellen we voor dat de rechtmatigheidsverantwoording wordt besproken tussen financiële raadscommissie en het college.

*Ad 3. Intrekken beleidskader Voorkomen van Misbruik en Oneigenlijk gebruik 2019-2022 en oude controleverordening*
Het oude M&O-beleid is vastgesteld door de raad op 28 februari 2019. Dat moet nu ingetrokken worden.
Dat geldt ook voor de oude controleverordening die op 18 december 2014 is vastgesteld.

---

**betrokkenenparagraaf:**
Bij de voorbereiding op de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording hebben wij de medewerkers van de teams betrokken die een rol hebben in de processen met de grootste financiële omvang.

---

**advisering externe adviesorganen/belangenorganisaties:**
Onze accountant is een belangrijke partner waar het gaat om de rechtmatigheid. Alle voorliggende stukken hebben we dan ook met hem doorgenomen.

---

**scenario's (indien gewenst/mogelijk):**
N.v.t.

---

**financiële paragraaf incl. financiële risico's:**
Invoering van de rechtmatigheidsverantwoording blijkt de nodige voeten in aarde hebben waar het gaat om het opzetten, inrichten en uitvoeren van verbijzonderde interne controles. Wij worden hierin ondersteund door Baker Tilly. De kosten dekken we uit de budgetten die we voor 2023 en 2024 in onze begroting hebben voor de implementatie.

---

**overige risico's:**
Het eerste half jaar van 2023 hebben we besteed aan inrichting van de controles. Inmiddels zijn we gestart met de uitvoering van de eerste verbijzonderde interne controles. Over uitkomsten is nu nog niets te zeggen. In dit jaar zijn we relatief laat met de controles. Risico hiervan is dat we onvoldoende tijd hebben om bij te sturen in processen naar aanleiding van de uitkomsten van de controles.
Voor dit jaar is dat helaas niet anders. We willen 2023 vooral zien als oefening en eerste stap in een verbetertraject voor onze interne beheersing.

---

**aspecten duurzaamheid:**
N.v.t.

**vervolgprocedure en planning:**
Uitkomsten van de controles worden eerst met de proceseigenaren gedeeld en vervolgens met het managementteam. Tweemaal per jaar komt een rapportage met de verzamelde uitkomsten op uw tafel: in de tweede helft van het jaar tezamen met de uitkomsten van de interimcontrole door de accountant en na afloop van het jaar tegelijk met de uitkomsten van de eindejaarscontrole door de accountant.

**relatie met andere besluitvorming/andere projecten:**
Voor de rapportages over de uitkomsten van de controles zoeken we aansluiting bij de planning- en controlcyclus.

**integriteitstoets:**
De nota misbruik en oneigenlijk gebruik is onderdeel van dit advies.
De afbakening van het M&O beleid is extern gericht, namelijk op de inwoner, instelling, bedrijf of organisatie die via de gemeente gebruik maakt van overheidsregelingen. Interne regelingen vallen niet onder de werking van dit beleid. Interne regelingen worden wat betreft eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik onder het gemeentelijke integriteitsbeleid geschaard. Wij hebben dat vastgelegd in de Integriteitsregeling gemeente Winterswijk.

**overige opmerkingen:**
N.v.t.