

De Rechtmatigheidsverklaring



Van introductie tot uitvoeringsplan

Voorwoord

Over de rechtmatigheidsverklaring is al veel gezegd en geschreven en er zal nog veel meer over gezegd en geschreven worden. Managementtheorieën, besturingsfilosofieën, plannen van aanpak, audit- en controleprotocollen, allemaal zullen ze er te pas en te onpas bijgesleept worden.

Zoals altijd zijn er meer wegen die naar Rome leiden, maar de kortste en makkelijkste weg is veelal die van het gezond boerenverstand. In de komende vijf weken neem ik jullie mee op mijn favoriete route, gebruiken we ons gezond boerenverstand en houden we het simpel.

En ja, we gaan onderweg de befaamde ‘open deuren’ tegenkomen. En ja, we zullen op momenten op wat taaiere kost moeten kauwen. En nee, we gaan het niet altijd met elkaar eens zijn. Maar ik ga ook niet pretenderen in de komende vijf weken één universele blauwdruk voor iedereen neer te leggen.

Maar ik beloof wel dat ik jullie alle bouwstenen en munitie geef om op eigen kracht en met gezond boerenverstand een volwaardig uitvoeringsplan voor de rechtmatigheidsverklaring op te zetten. Want laten we eerlijk zijn. Jij kent jouw organisatie het beste en geloof me: “Het hoeft allemaal niet zo ingewikkeld te zijn”.

Houd het simpel,

Joost Parren
Step In Control

Week 1. Introductie Rechtmatigheid

Voordat we het ‘Uitvoeringsplan Rechtmatigheidsverklaring’ induiken is het belangrijk kort de rechtmatigheidsverklaring¹ te behandelen op de volgende onderdelen:

- Wat houdt rechtmatigheid ook alweer in?
- Uit welke criteria bestaat de rechtmatigheidstoets?
- Waarom is rechtmatigheid zo belangrijk?
- Hoe wordt de rechtmatigheid geborgd in een gemeente?
- Welke verschillende soorten rechtmatigheid zijn er?
- Wat verklaart de rechtmatigheidsverklaring nu helemaal?

Het is belangrijk een goed begrip van deze punten te hebben om de reikwijdte van de rechtmatigheidsverklaring te bepalen en om het aan alle betrokkenen uit te kunnen leggen.

Wat houdt rechtmatigheid ook alweer in?

Een gemeente verkrijgt, verwerft en besteedt publiek geld en moet daarbij voldoen aan Wet- en regelgeving (het normenkader). Met de rechtmatigheid wordt getoetst of dit daadwerkelijk zo is.

Uit welke criteria bestaat de rechtmatigheidstoets?

De rechtmatigheidstoets bestaat uit de volgende 3 criteria²:

Begrotingscriterium

“Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma’s”.

(Bron: Besluit accountantscontrole decentrale overheden)

Voorwaardencriterium

“Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/ voorwaarden zijn afkomstig uit diverse interne en externe regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur”.

(Bron: Besluit accountantscontrole decentrale overheden)

Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium

“De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens, die door de belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Dit ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en Regelgeving”.

(Bron: Besluit accountantscontrole decentrale overheden)

¹ De modeltekst rechtmatigheidsverklaring en de kadernota rechtmatigheid zijn als bron gebruikt.

² De overige 6 controlecriteria betreffen de getrouwheid en blijven onderdeel van de accountantscontrole.

Waarom is rechtmatigheid zo belangrijk?

Rechtmatigheid is van essentieel belang voor het vertrouwen in de overheid.

Inwoners (en bedrijven) moeten er op kunnen vertrouwen dat overheden enerzijds publieke gelden rechtmatig verkrijgen, verwerven en besteden én anderzijds, dat hier een goede controle op is.

Hoe wordt de rechtmatigheid geborgd in een gemeente?

Een gemeente neemt beheersmaatregelen op in haar bedrijfsprocessen en -huishouding. Deze beheersmaatregelen dienen ervoor te zorgen dat de gemeente bij de uitvoering van haar werkzaamheden voldoet aan Wet- en regelgeving.

Welke verschillende soorten rechtmatigheid zijn er?

Gemeenten willen inwoners (en bedrijven) verzekeren dat zij rechtmatig handelen en een betrouwbare overheid zijn. Het is dan wel belangrijk het onderscheid te kennen tussen de verschillende vormen van rechtmatigheid en hun reikwijdte.

Op de eerste plaats is er **De Rechtmatigheid in algemene zin**.

Dit is de juridische rechtmatigheid die toetst of **alle beheershandelingen** van de gemeente bij het verkrijgen, verwerven en besteden van publiek geld voldoen aan alle relevante Wet- en regelgeving.

Op de tweede plaats is er **De Financiële rechtmatigheid**.

Dit is de rechtmatigheid die toetst of de **financiële beheershandelingen** van de gemeente bij het verkrijgen, verwerven en besteden van publiek geld voldoen aan alle relevante Wet- en regelgeving.

Op de derde plaats is er **De Fiscale rechtmatigheid**.

Dit is de rechtmatigheid die toetst of de **fiscale beheershandelingen** van de gemeente bij het verkrijgen, verwerven en besteden van publiek geld voldoen aan alle relevante Wet- en regelgeving.

Wat verklaart de rechtmatigheidsverklaring nu helemaal?

Er is veel onduidelijkheid over wat nu precies met de rechtmatigheidsverklaring wordt verklaard. En termen als rechtmatigheidsverklaring en *In Control Statement* lopen continu door elkaar heen.

Het is belangrijk om te beseffen dat een College van B&W bij het afgeven van de rechtmatigheidsverklaring in de huidige vorm enkel een uitspraak doet over de financiële rechtmatigheid.

Een gemeente kan hieraan dus enkel ontlenen dat zij financieel rechtmatig handelt.

Voor een volledige rechtmatigheidsverklaring zal de gemeente de fiscale en de juridische rechtmatigheid moeten insluiten. En voor een *In Control Statement* zal de gemeente ook de doeltreffendheid en de doelmatigheid van beleid en uitvoering moeten toetsen.

Het mag dus duidelijk zijn dat de financiële rechtmatigheid een belangrijk, doch slechts beperkt onderdeel is van een groter geheel. Willen wij als overheden dat onze inwoners (en bedrijven) 100% op ons vertrouwen, dan zullen we niet alleen over het financiële handelen verantwoording moeten afleggen, maar ook over de vraag of we wel de juiste dingen op de juiste manier hebben gedaan. Kortom dan dient de financiële rechtmatigheid van nu, de opstap te zijn naar een volledig *In Control Statement* in de toekomst.

Het is belangrijk om de reikwijdte van de verschillende vormen van rechtmatigheid en *In Control Statements* te onderkennen, om verwachtingen van een College van B&W te kunnen managen.

Week 1. Uitvoeringsplan Rechtmatigheid

Nu we de rechtmatigheid tegen het licht hebben gehouden is het tijd ons te concentreren op het uitvoeringsplan. Deze eerste week houden we ons bezig met de eerste (en direct de meest essentiële) stap van elk uitvoeringsplan: Het bepalen van de **visie** én het creëren van **bondgenoten**.

Visie

De financiële rechtmatigheidsverklaring verandert nogal wat in de bestuurlijke organisatie. Opeens is het College van B&W verantwoordelijk voor de financiële rechtmatigheidsverklaring en verantwoordt dit aan de gemeenteraad (en feitelijk ook aan de inwoners). Dus reken maar dat een college wil weten dat het goed zit. Dit brengt direct een aandachtspunt naar boven:

“Heeft het College van B&W een juist beeld bij wat zij verklaart met een financiële rechtmatigheidsverklaring?”

Is het College van B&W zich ervan bewust dat zij enkel een uitspraak doet over de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen. Of leeft de gedachte dat zij een uitspraak doet over de volledige rechtmatigheid of, nog verstrekkender, dat zij een *In Control Statement* afgeeft?

Het is essentieel voor de ambtelijke organisatie te weten wat de visie van het College van B&W is. Dit is allesbepalend voor de weg die de organisatie bewandelt en voor het managen van de juiste verwachtingen.

Ruwweg zijn er vier smaken om het College van B&W voor te leggen:

1. De Financiële Rechtmatigheid
De organisatie doet wat zij moet doen om de financiële rechtmatigheid te verantwoorden. Zo voldoet de gemeente aan Wet- en regelgeving in 2021, maar loopt nog altijd fiscale en juridische risico's die mogelijk negatieve financiële gevolgen hebben.
Het College van B&W geeft dus uitsluitend een rechtmatigheidsverklaring af over de financiële beheershandelingen.
2. De Financiële en de Fiscale Rechtmatigheid
De organisatie zet een extra stap door de financiële rechtmatigheid uit te breiden met de fiscale beheershandelingen. De fiscaliteit is voor een accountantscontrole vaak niet materieel, maar kan significante financiële gevolgen hebben. Door de financiële én de fiscale beheersmaatregelen te toetsen heeft de gemeente een completer financieel beeld.
Het College van B&W geeft nu een rechtmatigheidsverklaring af over de financiële en de fiscale beheershandelingen. Dus over alle handelingen met een financieel karakter.
3. De Juridische Rechtmatigheid
De organisatie doet wat zij moet doen om een volledige rechtmatigheidsverklaring af te geven. Hiervoor hanteert zij de juridische rechtmatigheid die toeziet op alle financiële en niet-financiële beheershandelingen.
Het College van B&W geeft nu daadwerkelijk een complete rechtmatigheidsverklaring af.

4. In Control Statement

Naast de juridische rechtmatigheid (de mate waarin de organisatie voldoet aan Wet- en Regelgeving) neemt de organisatie ook de doeltreffendheid en de doelmatigheid van haar handelen op in haar verklaring.

Het College van B&W verklaart met een In Control Statement dat zij de juiste dingen, juist doet. De gemeente handelt niet alleen rechtmatig maar ook doeltreffend en doelmatig.

De maatschappelijke ontwikkelingen (en de ontwikkelingen binnen het vakgebied audit en control) vragen steeds nadrukkelijker om een *In Control Statement* van een organisatie.

Voor organisaties die daadwerkelijk willen verantwoorden dat zij de juiste dingen, juist doen is het gelukkig zo dat je niet direct in het diepe hoeft te springen. Je kan gefaseerd naar een *In Control Statement* toegroeien, startende met de financiële rechtmatigheid.

Waar de organisatie zich wel bewust van moet zijn is dat een dergelijke gefaseerde aanpak nog steeds vraagt om nu de keuze te maken voor het *In Control Statement* als stip op de horizon. Want bij alle keuzes die de organisatie nu maakt moet die stip op de horizon in gedachten worden gehouden. Dat zorgt namelijk voor een uitvoeringsplan en groeipad voor de komende jaren die een samenhangend geheel vormen, in plaats van losse onsamenhangende onderdelen. Dit laat echter onverlet dat een organisatie ook kan kiezen enkel te voldoen aan de nieuwe wetgeving door alleen de financiële rechtmatigheid te realiseren.

Leg uit, adviseer en vraag

Het is aan de ambtelijke organisatie om het College van B&W de verschillen in de mogelijkheden en beperkingen uit te leggen, een advies uit te brengen en het college te vragen een keuze te maken. Alleen dan wordt voorkomen dat de implementatie een zwalkend schip zonder eindbestemming wordt, of dat er als gevolg van verkeerde verwachtingen teleurstellingen ontstaan.

Bondgenoten

De rechtmatigheidstoets en de rechtmatigheidsverklaring zijn geen 'ding' of 'speeltje' van alleen de afdeling control of alleen de afdeling financiën. De rechtmatigheid raakt de hele organisatie. In de komende weken gaan we uitgebreid in op ieders rol in de organisatie. Voor nu beperken we ons tot de hoofdlijnen om de juiste context te scheppen.

De financiële rechtmatigheidstoets op de financiële beheershandelingen betekent het toetsen van:

1. de financiële beheershandelingen voor beleid (begrotingscriterium).
2. de beheershandelingen met een financieel karakter, die zijn opgenomen in de bedrijfsprocessen (voorwaarde criterium).
3. de financiële beheershandelingen die moeten zorgen dat de gemeente de juiste financiële informatie verkrijgt en verstrekt (Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium).

Het mag dus duidelijk zijn dat er veel meer mensen betrokken zijn bij de rechtmatigheid en de rechtmatigheidsverklaring dan enkel en alleen de afdelingen control en financiën.

Creëer bondgenoten

De rechtmatigheid, ongeacht welke variant, vraagt aandacht van iedereen. Of het nu op bestuurlijk niveau om draagvlak en begrip gaat, of op uitvoerend niveau om procesontwerp. We hebben elkaar nodig. Gelukkig hoeft de impact op de organisatie niet zo heel groot te zijn, zolang je het samen doet.

Als controller heb je dus medestanders/ bondgenoten nodig. Een belangrijke oorzaak van het niet vinden van bondgenoten is dat we niet alleen het belang van de rechtmatigheid, maar ook de voordelen die het ons kan opleveren, niet goed genoeg voor het voetlicht brengen.

We kunnen daadwerkelijk tijd, energie en geld besparen door de rechtmatigheid (en uiteindelijk het *In Control Statement*) juist in te voeren. Deze handreiking voor een uitvoeringsplan gaat de komende weken uitgebreid in op de verschillende rollen binnen de organisatie, de waarde die de rechtmatigheid voor iedereen oplevert (en hoe dit per belanghebbende kan verschillen) en welke werkzaamheden we moeten uitvoeren/ organiseren.

Voor nu beperken we ons echter tot een eerste inventarisatie van de 'spelers' binnen de organisatie die een rol te vervullen hebben.

1. College B&W

Hier wordt specifiek het gehele college bedoeld en niet enkel de wethouder financiën. Het hele College van B&W geeft de rechtmatigheidsverklaring af. Zorg dus dat het hele college weet wat er speelt. Door op bestuurlijk niveau de rechtmatigheidsverklaring geen feestje van de wethouder financiën alleen te maken, wordt het op ambtelijk niveau alleen maar makkelijker om die lijn door te trekken.

Daarbij is een college dat goed geïnformeerd een beslissing neemt over welke visie zij wil volgen een bondgenoot die net als jij wilt dat de implementatie slaagt.

2. Het management

De gemeentesecretaris en het gehele managementteam moeten de noodzaak van de rechtmatigheid inzien, maar vooral ook de kansen die de rechtmatigheid biedt. Dat lukt alleen door elkaar te informeren. Neem de tijd om de voordelen van de rechtmatigheid toe te lichten en schets hoe dit geen enorme impact hoeft te hebben op de uitvoer van het werk.

Begin in een vroeg stadium. Schets nu al dat je als controller werkt aan het uitvoeringsplan. Dat je iedereen gaat laten zien welke voordelen de rechtmatigheid oplevert en hoe de organisatie dit soepel invoert, zelfs met een *In Control Statement* als stip op de horizon. Deel ook de zaken waar je mee worstelt of die je moeilijk vindt, durf hulpvragen te stellen. Wacht niet tot je een volledig uitvoeringsplan hebt gemaakt. Maar neem mensen vanaf het eerste moment hierin mee.

Niet alleen creëer je begrip, maar je zorgt er ook voor dat je feedback en tips van je collega's meeneemt in jouw communicatie en uitvoeringsplan. Dit stimuleert het gevoel dat we het samen doen.

Creëer je bondgenoten door de voordelen te laten zien en te laten zien dat je luistert, niet door enkel een kant en klaar plan te presenteren. Dat laatste roept per definitie weerstand op, terwijl het eerste, (het 'brengen' en 'luisteren') medewerking oplevert.

3. De afdelingen

Ga het op de afdelingen vertellen! Ga vertellen wat de komst van de rechtmatigheid gaat betekenen voor de organisatie en vooral waarom het zo belangrijk is.

Laat medewerkers weten dat je als gemeente ervoor staat dat je op zijn minst een rechtmatigheidsverklaring kan afgeven aan je inwoners (en aan de accountant), maar het liefst nog een volledig *In Control Statement*.

Schets ook hier vooral de voordelen. We gaan de komende weken zien hoe de rechtmatigheid gaat zorgen dat op een organische manier talloze procesverbetering, vanuit de afdelingen, doorgevoerd gaan worden. Zaken die nu medewerkers misschien al maanden (of jaren) een doorn in het oog zijn.

En stel je kwetsbaar op door aan te geven dat het inderdaad al vaak is beloofd, maar dat het nu door de kansen die de rechtmatigheid biedt ook daadwerkelijk gaat gebeuren. Kondig dit vanaf het eerste moment aan op de afdelingen. Schets het perspectief, neem de afdelingen mee op reis. En vertel het gerust wanneer je nog niet alle puzzelstukjes bij elkaar hebt. Want ook hier geldt, enkel een kant en klaar plan presenteren wekt alleen maar weerstand op.

4. Externe Toezichthouders

Betrek externe toezichthouders bij jouw reis. Toezichthouders zoals de accountant of de Belastingdienst (inspecteur) hebben belangrijke input voor jou en voor de organisatie. En besef je dat zij er ook belang bij hebben dat je de rechtmatigheid in welke variant dan ook juist invoert, want uiteindelijk maakt dat hun werk ook makkelijker. Profiteer daar dus van en maak je toezichthouder tot bondgenoot in plaats van controleur.

Afsluitend

Clichés bestaan niet voor niets. En ook voor een uitvoeringsplan rechtmatigheid geldt: Een goede voorbereiding is het halve werk:

1. Wees zorgvuldig in je uitleg en advies naar het College van B&W.
Zorg dat het college weet wat de gevolgen zijn van de keuze die wordt gemaakt.
2. Creëer bondgenoten door op bestuurlijk, strategisch, tactisch en uitvoerend niveau je collega's te informeren, te bevragen en door hun de voordelen te 'brengen'.

Volgende week bekijken we hoe we vanuit een gekozen visie een strategie ontwikkelen die zorgt dat:

1. Al onze bondgenoten aanhaken bij het uitvoeringsplan.
2. We een strategie richten op het besparen van tijd, energie en geld.
3. We een de gang van de financiële rechtmatigheid naar een *In Control Statement* faseren.

Opdrachten

De doelstelling van de opdrachten is om jouw tijd en energie te richten. Zodat je op het einde van de rit (of in jouw eigen tempo en tijd) een uitvoeringsplan in handen hebt. Het is onmogelijk te weten waar in het traject gemeenten zich nu al bevinden, dus bij de opbouw van de opdrachten is uitgegaan van een start vanaf het begin. Is jouw organisatie al verder, geen punt. Stap dan in bij de opdrachten wanneer het voor jouw organisatie relevant is en gebruik de eerste opdrachten als een check op wat je al gedaan hebt.

En ook voor de opdrachten geldt, spendeer tijd aan de basis en de opbouw. Ook al duurt dat wat langer, die tijd haal je gaandeweg elk implementatietraject ruimschoots in. Je weet wel, dat cliché van: “een goede voorbereiding is...”.

Opdracht 1. Ken je basis

Toets voor jezelf of je de verschillende varianten van rechtmatigheid kunt plaatsen. Zet dit af tegen de wetenschap dat de rechtmatigheidsverklaring enkel de financiële rechtmatigheid betreft en wat de verschillen zijn tussen alle verschijningsvormen.

Opdracht 2. Maak een conceptschets

Maak een eerste schets op basis van al jouw huidige kennis.

- Definieer het ambitieniveau bij rechtmatigheid of in control zijn. Dit is de beroemde stip op de horizon, waar ga je naar toe werken?
- Schets bij wie in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie de rechtmatigheid al op het netvlies staat en bij wie niet. En of dit aansluit bij het ambitieniveau.
- Schets wat de organisatie tot nu toe al gedaan heeft om zich voor te bereiden op de komst van de rechtmatigheidsverklaring.
- Schets hoe de afdeling control is gestructureerd en waar nu de knelpunten m.b.t. de werkzaamheden voor de accountantscontrole i.r.t. de rechtmatigheid zitten.
- Schets welke voor- en nadelen je nu al kunt benoemen voor de organisatie bij de invulling van de rechtmatigheid.

Neem de tijd voor het maken van deze schets. Schrijf dingen op, vul het later aan, maak dit een dynamisch document. En zijn er dingen onbekend? Schrijf dan op dat het nog onbekend is en ga daarna vragen stellen binnen jouw organisatie.

Deze schets ga je de komende weken nog vaker aanpassen en bijstellen op basis van nieuwe inzichten. Je zult zien dat deze schets stap voor stap uitgroeit tot jouw uitvoeringsplan.

De geijkte onderdelen zoals planning en kosten komen de komende weken ook aan de orde, maar we starten met een focus op jou en de organisatie.

Tip: Schrijf, kriebel, kras en teken in het begin ouderwets op papier. En geen zorgen, op het einde van de rit komt een strak Word-document zo uit je vingers.

Opdracht 3. Inventariseer je bondgenoten

Stel voor jezelf een lijst samen met:

- De personen die weten wat de rechtmatigheid betekent.
- De personen die dit nog niet weten, maar wel zouden moeten weten.
- De personen die binnen dit traject de beslissers zijn.
- De personen die binnen dit traject een verandering in werk gaan ervaren.
- De personen die binnen dit traject verantwoordelijkheid dragen.
- De personen die betrokken moeten worden bij het traject.

Kortom maak een lijst van personen die jouw bondgenoten moeten worden om samen succes te behalen. Dit zijn de personen die jij blijft informeren, die jij zaken blijft uitleggen en die jij de voordelen gaat brengen.

Opdracht 4. Plan vooruit

Plan alvast een afspraak met jouw management en college waarin jij aangeeft de mogelijkheden, de voordelen en de beperkingen toe te gaan lichten, jouw organisatie zal adviseren en jouw college zal vragen een keuze te maken. Het is namelijk van essentieel belang dat er geen verschil in verwachtingen is tussen wat de ambtelijke organisatie gaat organiseren en wat het college denkt te krijgen.