

De Rechtmatigheidsverklaring



Van introductie tot uitvoeringsplan

- Week 4 -

Week 4. Uitvoeringsplan Rechtmatigheid

In week 1 stonden we stil bij de verschijningsvormen van de rechtmatigheidsverklaring en de voordelen die dit onze bondgenoten oplevert. In week 2 bespraken we de Visie & Strategie.

Op basis van deze eerste twee weken kan het “2 minuten in de lift” verhaal (elevator pitch) worden geschreven. Dit bevat traditiegetrouw de 3 x “Wat”- waarde van een consultancypitch:

1. Wat betekent ‘Het’?
2. Wat moeten we doen?
3. Wat levert het op?

Een “2 minuten in de lift” verhaal, bedoeld om te *enthousiasmeren* en *aan te jagen*, is essentieel in jouw rugzak. Maar bedenk dat dit in het algemeen niets zegt over de onvermijdelijke vraag: “Hoe gaan we dit allemaal doen?”

De korte klap van “We doen alleen wat nodig is”, bespraken we in week 3. Nu is dus het tijd om uitgebreid stil te staan bij de “**Gezond fundament**” visie met de “**Wij doen de dingen juist**” strategie. Zodat bestuurlijk het College van B&W een krachtige uitspraak doet over de rechtmatigheid én ambtelijk de organisatie concrete voordelen inboekt. Waarbij ook nu geldt: **Houd het simpel.**

Intermezzo

Met een rechtmatigheidsverklaring, verklaart het College van B&W dat de organisatie aantoonbaar rechtmatig handelt. Dit betekent dat het College van B&W via de controledossiers van de organisatie aantoont dat:

1. De rechtmatigheid is gecontroleerd
2. Dat er geen onrechtmatigheden zijn aangetroffen of eventuele aangetroffen onrechtmatigheden op de juiste wijze zijn gerepareerd.

Hieruit mag duidelijk zijn dat de drijvende kracht achter de rechtmatigheidsverklaring (in welke verschijningsvorm dan ook) de afdeling concerncontrol is.

Doelstelling

Om een goed uitvoeringsplan te schrijven is het noodzakelijk de doelstelling te kennen en te weten welke onderliggende doelen we moeten behalen om deze te realiseren. In ons geval betekent dit:

Doelstelling:

Het College van B&W een aantoonbaar juiste juridische rechtmatigheidsverklaring te laten afgeven.

Doel:

Het inrichten van een controleerbare juridische rechtmatigheidscontrole die bijkomend tijd, energie en geld bespaart.

Een tijd-, energie- en kostenbesparende controle

In week 1 zagen we dat de **Juridische Rechtmatigheid** toetst of **alle beheershandelingen** van de gemeente bij het verkrijgen, verwerven en besteden van publiek geld voldoen aan alle relevante Wet- en regelgeving.

Het is nu aan ons om de opzet van de juridische rechtmatigheidscontrole zo in te richten dat:

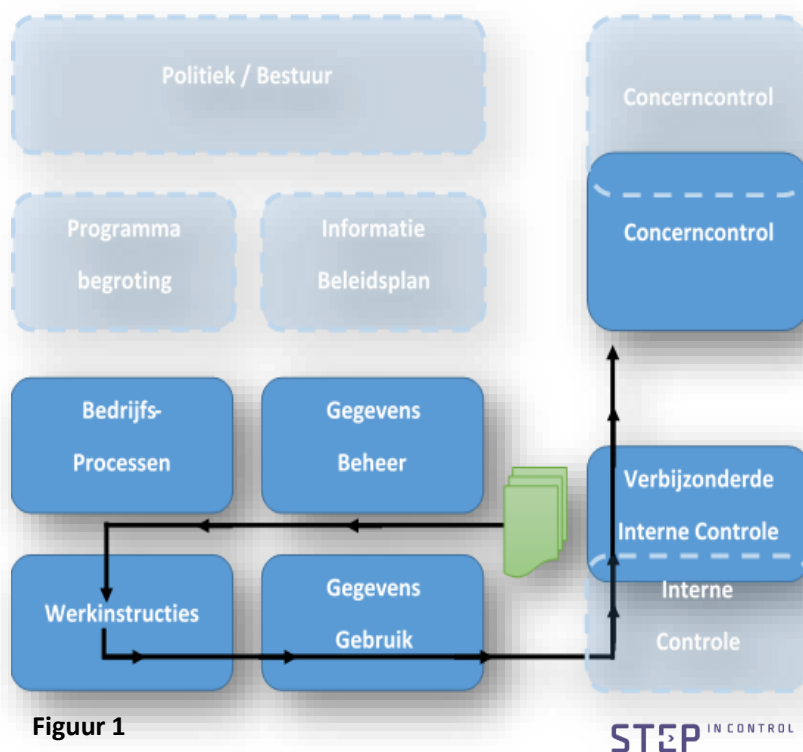
1. De verbijzonderde interne controle en de interne controle juist zijn gepositioneerd.
2. De controle proactief is (*In Control* vooraf i.p.v. achteraf).
3. De controle reproduceerbaar is (een controleerbare controle).
4. De controle tijd, energie en geld bespaart.
5. De controle hetzelfde is voor alle processen en alle beheershandelingen.

Om op het bovenstaande een antwoord te geven is het verstandig eerst naar de huidige situatie te kijken. Hiervoor gebruiken we als voorbeeld de controle-opzet die wij als Step in Control het meest tegenkomen in de gemeentelijke praktijk.

De huidige situatie

Nu is de opzet van de (verbijzonderde) interne controle, de (V)IC, gegevensgericht én vooral een verantwoordelijkheid van de afdeling control.

In praktijk zet een VIC - medewerker(ster) een steekproef en herleidt de getrokken 'elementen' (vaak facturen) uit de steekproef door de bijbehorende processen. De VIC - medewerker(ster) stelt een controledossier samen met daarin de analyse of alle processtappen (werkinstructies) juist zijn uitgevoerd en of alle gegevens juist zijn verwerkt. Met andere woorden of het proces aan Wet- en regelgeving voldoet. De bevindingen bespreekt de VIC - medewerker(ster) met concerncontrol (en uiteindelijk vinden de controledossiers hun weg naar de accountant bij de interim controle).



Figuur 1

Intermezzo

Een gegevensgerichte controle is altijd een controle achteraf. Immers het gegeven moet eerst 'geproduceerd' zijn alvorens het gecontroleerd kan worden.

De huidige werkwijze (schematisch weergegeven in figuur 1) kent een groot aantal nadelen:

1. Gegevensgerichte controles zijn arbeidsintensief, tijdrovend en dus duur.
2. Gegevensgerichte controles vinden altijd achteraf plaats en zorgen voor reactieve sturing.
3. De verbijzonderde interne controle opereert enkel op uitvoerend niveau.
4. De verbijzonderde interne controle komt vaak alleen toe aan gegevensgerichte controles.
5. De procescontrole vindt alleen op uitvoerend niveau plaats. Dit creëert slechts beperkte stuurinformatie over de effectiviteit en efficiëntie van procesuitvoer en gegevensgebruik.
6. De procescontrole (procesuitvoer en gegevensgebruik) is slechts een beperkt onderdeel van een controle op de beheershandelingen zoals de juridische rechtmatigheid veronderstelt.
7. Er is geen dialoog met de andere 'lagen' in de organisatie.
8. Vaak worden verschillende controledossiers opgebouwd voor verschillende processen.

We zien dus dat de huidige werkwijze op alle fronten nadelen oplevert die we in onze gewenste controle-opzet juist willen voorkomen. Wat tot de onvermijdelijke hamvraag leidt: 'Hoe' dan wel? Gelukkig is het antwoord geen rocket science. Namelijk door het introduceren van **stelselcontroles**.

Intermezzo

Bij de inrichting van haar processen neemt de organisatie maatregelen die zorgen voor een juiste aansturing. Deze maatregelen zijn niet zozeer onderdeel van de verschillende processtappen, maar liggen als het ware 'erbovenop', om de processtappen juist aan te sturen. Denk hierbij aan directe maatregelen zoals: het 4-ogen principe, mandaathandtekeningen, Wet- en regelgeving, et cetera. Maar ook aan indirecte maatregelen zoals: gegevensbescherming, IT-controls, et cetera.

Het geheel van alle (in)directe processen en (in)directe beheersmaatregelen is feitelijk het 'stelsel' dat een juiste uitvoer van de werkzaamheden moet 'beheren én beheersen'. Een controle hierop noemen we dan ook: een 'stelsel controle'.

Het voordeel is dat een stelselcontrole voor het complete beheer(s)stelsel toetst of:

1. Het procesontwerp alle processtappen en alle gegevens bevat die noodzakelijk zijn.
2. Alle processtappen juist worden uitgevoerd en alle gegevens juist worden gebruikt.
3. Of de getroffen beheersmaatregelen werken en leiden tot de gewenste procesgang.

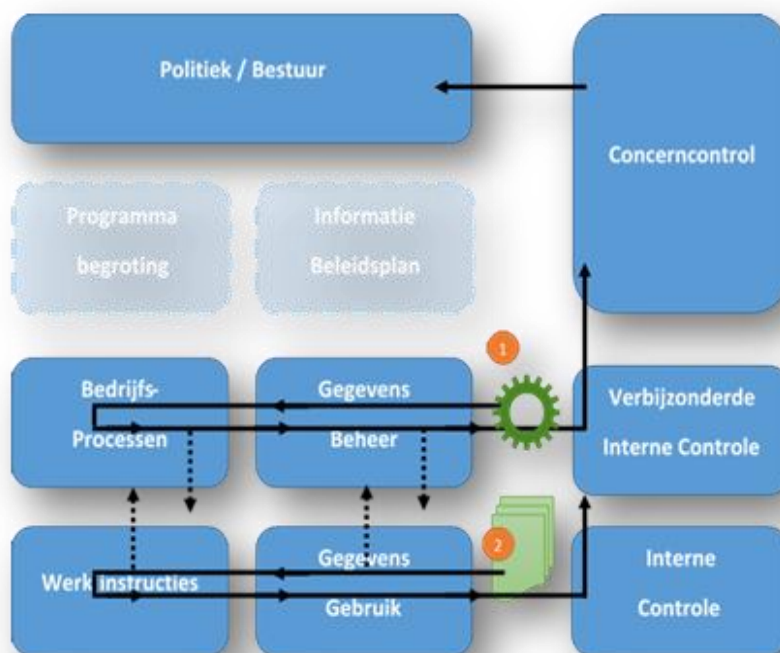
We toetsen dus feitelijk of, wanneer we aan de voorkant een 'muntje' in ons beheersstelsel gooien, dit er aan de achterkant goed uitkomt. Wanneer we hier aantoonbaar op kunnen vertrouwen hoeven we nog maar een beperkt aantal 'muntjes' aan de achterkant te controleren om ons vertrouwen te bevestigen. Dit is veel efficiënter en effectiever dan dat we heel veel 'muntjes' aan de achterkant moeten controleren omdat we geen inzicht hebben in de werking van ons beheersstelsel.

De gewenste situatie

In de gewenste situatie is de opzet van de (verbijzonderde) interne controle, de (V)IC, systeemgericht én een verantwoordelijkheid voor de hele organisatie.

Nu start een VIC - medewerker(ster) met een controle op de beheersmaatregelen (Nr. 1 in figuur 2). Waarbij hij of zij:

1. Controleert of alle processtappen en gegevens in het procesontwerp compleet zijn.
2. Het gesprek aangaat met de medewerkers in de uitvoer, over de werking van de beheersmaatregelen.
3. Bepaalt of het beheerssysteem voldoende werkt om op te vertrouwen voor het afgeven van een rechtmatigheidsverklaring.



Figuur 2

STEP IN CONTROL

Vervolgens zet hij of zij een steekproef en laat de afdelingen een beperkt aantal getrokken steekproef 'elementen' (vaak facturen) gegevensgericht controleren. (Nr. 2. In figuur 2). Dit om te bevestigen dat de conclusie dat het beheerssysteem leidt tot de gewenste uitkomsten daadwerkelijk klopt.

De bevindingen van de systeemcontrole (bevestigd door de beperkte gegevensgerichte controle) worden besproken met concerncontrol en op basis hiervan geeft het College van B&W een rechtmatigheidsverklaring af (die de accountant meeneemt in de accountantscontrole).

De gewenste werkwijze (schematisch weergegeven in figuur 2) kent een groot aantal voordelen:

1. De verbijzonderde interne controle en de interne controle staan op de juiste plek.
2. De hoeveelheid controlewerk die naar 'de lijn' gaat is beperkt omdat door de systeemcontrole de noodzaak van een uitgebreide gegevenscontrole wegvalt.
3. Zowel de processen als de beheersmaatregelen worden gecontroleerd. Dit levert de complete stuurinformatie op waar organisaties al zo lang naar zoeken.
4. De systeemcontrole wordt vooraf uitgevoerd. Dus voor de 'muntjes' in het systeem gaan is het systeem getoetst zodat bij onjuistheden nu vooraf/ proactief gestuurd kan worden.
5. De systeemcontrole dient bevestigd te worden door een *beperkte* gegevensgerichte controle. De tijdrovende en dure gegevensgerichte controles nemen dus sterk af.
6. De dialoog over de werking van de processen en de beheersmaatregelen ontstaat. De uitvoerend medewerkers worden gehoord en processen en beheersmaatregelen concreet aangepakt en verbeterd.
7. De systeemcontrole is uniform ongeacht het proces of beheersmaatregel. Zo ontstaan eenduidige controledossiers voor intern gebruik en externe toezichthouders.

De “Gezond fundament” visie met de “Wij doen de dingen juist” strategie.

Bedenk dat Rome niet in één dag is gebouwd. Dus houdt er bij het schrijven van jouw uitvoeringsplan rekening mee dat je aangeeft dat niet alles *morgen klaar* hoeft te zijn. Maar dat de organisatie een traject ingaat dat stap voor stap alle voordelen gaat realiseren.

Een uitvoeringsplan juridische rechtmatigheid operationaliseren we in een aantal stappen:

1. Inleiding

Houd het simpel voor jezelf. Gebruik jouw ‘2 minuten in de lift’ verhaal als de inleiding voor jouw uitvoeringsplan.

2. Randvoorwaarden

Controleer of het controleprotocol van jouw organisatie voldoet aan de randvoorwaarden zoals geschetst in week 3. Dit waren:

- a. Houding en gedrag.
- b. Het Normenkader.
- c. De Controle- en Rapportagetolerantie.

3. Controle-opzet

Voor de controle-opzet kiezen we nu voor de inrichting van de systeemcontrole. Dit is meestal nieuw voor de organisatie en vereist een aantal stappen:

- a. Inventariseer alle (in)direct bedrijfsprocessen en beheersmaatregelen.
Maak onderscheid naar beheershandelingen m.b.t. het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium en het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.
- b. Groepeer de processen en maatregelen en faseer deze. Bijvoorbeeld:
 - i. 2020: Starten met de financiële en fiscale processen t.b.v. de financiële rechtmatigheidsverklaring, verplicht per 2021.
 - ii. 1^{ste} helft 2021: Starten met de processen van juridische zaken en IT.
 - iii. -2^{de} helft 2021:
- c. Plan het gesprek met de afdelingen over het beperkte gegevensgericht controlewerk dat van de afdelingen gevraagd gaat worden.
Onthoud: Communiceer, leg uit, vertel de voordelen en creëer bondgenoten.
- d. Voer de systeemcontrole uit op het procesontwerp en de beheersmaatregelen.
- e. Zet de steekproef voor het gegevensgericht controlewerk en begeleid de afdelingen bij de uitvoering hiervan.
- f. Controleer dat de gegevensgerichte controle de systeemcontrole bevestigt.
- g. Leg de juiste controledossiers aan, voorzien van een complete audittrail en stel vervolgens de bevindingenrapportage op, inclusief verbeterpunten. Neem hierbij de ruimte om de risico's van het niet doorvoeren van de verbeterpunten te duiden.

4. Rapportage & Controleverklaring

Stel de controleverklaring (rechtmatigheidsverklaring) op met hulp van de modeltekst van de commissie BBV.

Aanvullingen

Het lijkt of we voor deze visie & strategie ineens veel meer moeten doen. Maar vergeet niet hoeveel bouwstenen je al in huis hebt. Voor de systeemcontrole heb je namelijk alles al in huis. Want de organisatie heeft simpelweg haar processen en beheersmaatregelen, dus dat is enkel een kwestie van deze te inventariseren en te faseren.

En wellicht zullen de afdelingen mopperen dat er controlewerk op hen af komt. Maar vergeet niet dat nu jaarlijks vanuit de gegevensgerichte controle de afdelingen belast zijn met het beantwoorden van vragen of het aanleveren van bewijsstukken. Dus er komt geen werk bij, het verandert alleen qua inhoud. En nu hebben de afdelingen tenminste de kans om direct bij de systeemcontrole hun verbeterpunten aan te geven bij de knelpunten in de beheersmaatregelen. *Onthoud: breng de afdelingen toegevoegde waarde en je creëert bondgenoten.*

Ook in de situatie van week 4 is de vaakst ontbrekende bouwsteen de softwarematige ondersteuning voor de opzet, uitvoer en inrichting van de juiste controledossiers. Moet jouw organisatie nog in software investeren voor een juridische rechtmatigheidsverklaring, houd er dan rekening mee dat deze software:

1. De fiscale, financiële en niet-financiële controledossiers moet kunnen leveren.
2. De systeemcontrole én de beperkte gegevensgerichte controle moet kunnen faciliteren.
3. Risicomanagement moet bieden om de verbetertrajecten te ondersteunen.
4. Complete audittrails moet bevatten.
5. Een toekomstig In Control Statement moet kunnen faciliteren.

Zorg er dus voor dat nu een keuze wordt gemaakt die de organisatie niet alleen biedt wat ze nodig heeft, maar die ook kan meegroeien met de organisatie. Anders is de investering van nu, een desinvestering in de toekomst.

Voor de volledigheid zijn in de onderstaande tabel de voor- en nadelen van deze combinatie van visie & strategie opgenomen.

De Juridische Rechtmatigheidsverklaring Visie: Gezond Fundament – Strategie: We doen de dingen juist

Voordelen

1. De organisatie geeft een volledige rechtmatigheidsverklaring af.
2. De organisatie gebruikt de bouwstenen die er al zijn.
3. De organisatie bespaart tijd, energie en geld met systeemcontroles.
4. De organisatie dringt de hoeveelheid gegevensgericht controlewerk terug.
5. De Verbijzonderde Interne Controle en de Interne Controle staan op de juiste plek.
6. De dialoog tussen de verschillende 'lagen' in de organisatie komt tot stand.
7. Controledossiers zijn geschikt voor intern gebruik en voor de externe toezichthouders.
8. De organisatie beschikt over betere en meer complete stuurinformatie.
9. De organisatie kan proactief sturen in plaats van reactief.

Nadelen

1. De organisatie introduceert de nieuwe systeemcontrole, dit vraagt gewenning.

Opdrachten

Schrijf je plan

Voor die organisaties die kiezen voor de “Gezond fundament” visie en de “We doen de dingen juist” strategie, kan op basis van de eerste vier weken een uitvoeringsplan Rechtmatigheidsverklaring worden geschreven.

Realiseer je dat jouw organisatie wil leren en vooruit wil. Maar vergeet niet te blijven benadrukken welke toegevoegde waarde je jouw bondgenoten gaat leveren. Vanuit draagvlak komen veranderingen tot stand, zonder draagvlak is er enkel weerstand. Dus help je bondgenoten en toon de toegevoegde waarde.

Inventariseer

Voor die organisaties die kiezen voor een volledig *In Control Statement* is het meer dan zinvol om deze week de onderdelen van het uitvoeringsplan voor de “we doen het de dingen juist” – strategie goed op het netvlies te krijgen en ook hier op onderdelen al een start mee te maken. Want vergeet niet, de juridische rechtmatigheidsverklaring is een onderdeel van het *In Control Statement*. Hiermee verbreed je dus de basis uit week 3, voor jouw uiteindelijke uitvoeringsplan.

Intermezzo

Voor een bredere historie en achtergrond verwijzen wij (red.) ook naar de serie “Help de Controller verzuipt”. Deze serie is gratis te downloaden via het downloadcentrum op www.stepincontrol.nl