

De Rechtmatigheidsverklaring



Van introductie tot uitvoeringsplan

- Week 5 -

Week 5. Uitvoeringsplan Rechtmatigheid

Week 5 behandelt de gemeente die kiest voor de **'Toegevoegde waarde'** visie en de **'Wij doen de juiste dingen, juist'** strategie. Alleen deze combinatie maakt de toegevoegde waarde van de gemeente aantoonbaar zodat het College van B&W een *In Control Statement* kan afgeven.

De juiste dingen deel I

Verklaren **'de juiste dingen, juist te doen'** leidt tot de vraag: "Wat zijn de juiste dingen?"

Gedeeltelijk wordt dit voor ons beantwoord. Nederlandse gemeenten kennen een gekozen bestuur, waardoor de combinatie van wettelijke (uitvoerings)verplichtingen én het mandaat van de kiezer, de 'juiste' dingen definieert.

Intermezzo

Dit zijn de 'juiste' dingen op hoofdlijnen. Denk aan een gemeente die bestuurlijk 'Milieu & Werkgelegenheid' hoog in het vaandel heeft staan. Wat in het uitvoeringsprogramma is vertaald naar het programma 'Circulaire economie'.

Dat dit de 'juiste' dingen zijn veronderstellen we omdat de kiezer heeft gekozen. Blijkbaar waren deze onderwerpen een wens van de kiezer, die nu terecht doorklinkt in zowel het coalitie- als het uitvoeringsprogramma, als één van de **'juiste'** dingen om te doen.

Alleen een vertaling van de bestuurlijke wens naar programma's is onvoldoende. Maar programma's krijgen gestalte via projecten, wat leidt tot de vraag "Hoe kiezen we de **'juiste'** projecten?"

De 'juiste' projecten kiezen we op basis van hun maatschappelijk effect en maatschappelijk belang. Een gemeente past dit onbewust toe wanneer zij projecten uitvoert in het maatschappelijk belang, ongeacht of er direct meetbare effecten/ resultaten zijn of niet.

Kan een gemeente daarnaast ook bewust projecten selecteren en verantwoorden op basis van meetbare maatschappelijk effecten en doeltreffendheid van beleid, dan spreken we over maatschappelijke effectsturing. Zo worden 'de juiste dingen' die projecten, die het hoogste maatschappelijke effect opleveren en/ of het beste het maatschappelijk belang dienen.

Voor we het 'hoe' van Maatschappelijke Effectsturing bekijken moeten we ons realiseren dat het bestuurlijk én ambtelijk, lastig kan zijn de effecten van projecten te definiëren en meetbaar maken.

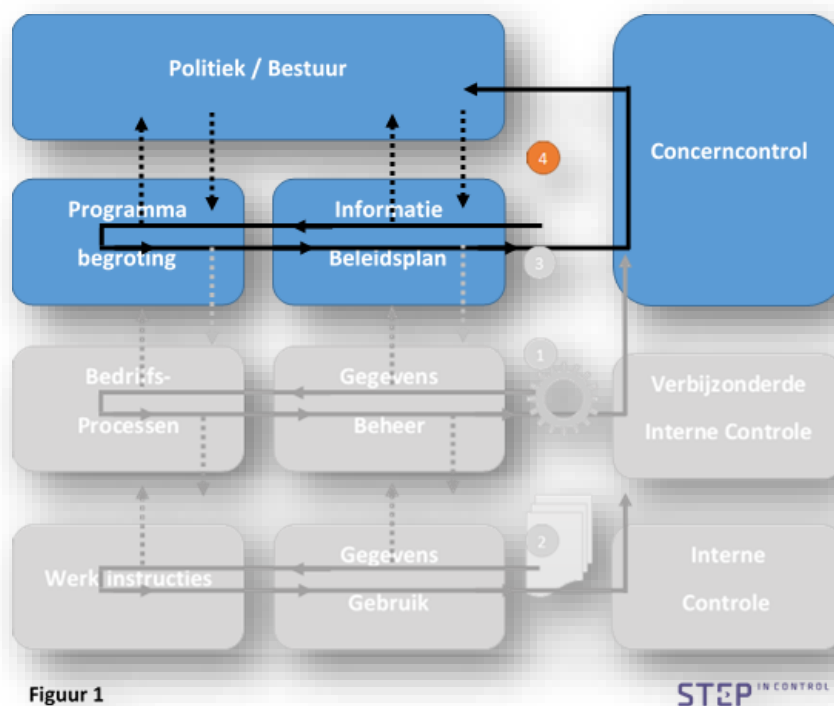
Het is de rol van concerncontrol de organisatie hierbij te helpen. Concerncontrol moet zorgen dat de lijn van bestuurlijke wens, naar beleid, naar programma, naar project, concreet en meetbaar blijft. Zodat het effect vooraf valt in te schatten, tussentijds valt bij te sturen en achteraf valt uit te leggen.

Het is essentieel onze bondgenoten uit te leggen dat zij kiezen 'Wat' de organisatie gaat verantwoorden en concerncontrol zorgt 'Hoe' die verantwoording er komt.

Door die wisselwerking helder aan te geven en duidelijk te maken dat de organisatie er niet alleen voor staat krijgt Maatschappelijke Effectsturing het draagvlak dat het verdient.

Het mag duidelijk zijn dat voor de keuze 'Wat' de organisatie wil verantwoord, de dialoog tussen de bestuurlijke wens van de organisatie (de voelspriet voor het maatschappelijk belang) en het strategische uitvoeringsprogramma of de programmabegroting erg belangrijk is. (Figuur 1)

Concerncontrol vervult hier de essentiële rol deze dialoog te stimuleren en te zorgen dat de gekozen beleidslijnen, programma's en projecten daadwerkelijk op basis van Maatschappelijke Effectsturing zijn te verantwoorden.



Slagen we hierin dan kunnen zowel de ambtelijke organisatie als het bestuur de toegevoegde waarde van de organisatie duiden en het College van B&W een *In Control Statement* laten afgeven.

De juiste dingen deel II

Maatschappelijke Effectsturing is geen *rocket science* maar moet wel goed gebeuren.

Op de eerste plaats moeten we, om vooraf een effect in te schatten, effect-indicatoren (ook wel prestatie-indicatoren genoemd) definiëren.

Intermezzo

Om de vraag te beantwoorden hoe effect-indicatoren op te stellen verwijzen wij naar: <https://www.stepincontrol.com/downloadcentrum/> hier tref je de artikelen Maatschappelijke Effectsturing (2) en (3) aan die dit onderwerp behandelen.

De gedefinieerde effect-indicatoren moeten beïnvloedbaar zijn willen we hiermee kunnen werken. We moeten dus over gegevens beschikken die we vooraf 'in' de effect-indicator kunnen stoppen (Let op de centrale plek die het gegevensbeheer in ons besturingsmodel, figuur 1, inneemt).

Op de tweede plaats is het waarschijnlijk dat een organisatie die start met Maatschappelijke Effectsturing niet zomaar alle beschikbare gegevens kan gebruiken, of voor handen heeft. Er moet een historie opgebouwd worden die maakt dat gegevens uit het verleden bruikbaar worden voor de toekomst. Dit lukt alleen door simpelweg te starten met Maatschappelijke Effectsturing, ervaring op te bouwen en soms te experimenteren.

Context – context - context

Maatschappelijke Effectsturing is geen exacte wetenschap. Effect-indicatoren zijn begrensd en de context van gegevens is essentieel voor de sturing én de verantwoording van het gewenste effect.

Onderstaand voorbeeld is een uitbreiding op de publicaties Maatschappelijke Effectsturing (2) en (3) en toont het belang van de juiste context.

De gemeente Voorbeeldstad wil de jongeren-armoede bestrijden en beschikt over deze gegevens:

1. De gedefinieerde effect-indicator is het terugdringen van het jongeren-armoede percentage.
2. Het aantal jongeren in voorbeeldstad is 400, waarvan er 32 onder de armoedegrens leven.
3. Het jongeren-armoede percentage is $32/400 = 8\%$.
4. Het gewenste effect (de norm) is het terugdringen van het jongeren-armoede% naar 4%
5. Er worden 4 projecten uitgevoerd (A, B, C, D).
6. Project A is gericht op baanzoekende jongeren. Het budget voor dit project is € 29.500,-
7. Project A bereikt 100 jongeren, waarvan er 5 een baan vinden.
8. Activiteiten B, C, D hebben gezamenlijk een budget van €90.700,-
9. Op het einde van het jaar bedraagt het jongeren-armoede percentage 6%.
10. In dit voorbeeld zijn verdere externe omgevingsfactoren uitgesloten.

Dit voorbeeld toont ons de voordelen en valkuilen van Maatschappelijke Effectsturing.

Selecteren en rapporteren op basis van effect.

We rapporteren dat de wens om de jongeren-armoede te halveren (8% naar 4%) niet volledig is gerealiseerd, maar wel met een kwart (8% naar 6%) is afgenomen.

Zonder Maatschappelijke Effectsturing blijft het hier vaak bij. We beperken ons bij het opstellen van programma's (vooraf) en rapportages (achteraf) tot de 3 W-vragen

Vooraf: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?

Achteraf: Wat hebben we bereikt? Wat hebben we gedaan? Wat heeft het gekost?

Maatschappelijke Effectsturing gaat verder. Effect-indicatoren geven niet alleen inzicht in het behaalde effect/ resultaat, maar benoemt ook de oorzaken, succesfactoren en valkuilen.

Rapportage Maatschappelijk Effectsturing o.b.v. het voorbeeld

- Er leven nu 24 jongeren i.p.v. 32 onder de armoedegrens. (Daling van 25%)
- Van de 8 jongeren die uit de armoede zijn gekomen zijn er 5 geholpen via project A.
- Het aandeel van project A in het Maatschappelijk Effect is 62,5% (5/8).
- Het aandeel van projecten B, C, D samen in het Maatschappelijk Effect is 37,5% (3/8).
- De investering van ruwweg € 30.000 in project A, levert veel meer effect op dan de gezamenlijke investering van €90.000 in de projecten B, C, D.
- De doeltreffendheid van een beleid dat jongeren ondersteunt bij het vinden van een baan is bijzonder hoog in relatie tot het terugdringen van de jongeren-armoede.

Aanvullend

- Let op: Projecten B, C, D kunnen we niet zomaar afschrijven. Project B kan een project in de schuldhulpverlening zijn. Stel dat dit 1 van de resterende 3 jongeren uit de groep van 8 helpt. Gezien de complexiteit van schuldhulpverlening kan dit doeltreffend beleid zijn. We hebben simpelweg te weinig informatie om conclusies te trekken.
- Let op: Wat gebeurt met de conclusies over project A wanneer van de 5 geholpen jongeren, niet één van deze jongeren in armoede leefde, maar het bijvoorbeeld allemaal net afgestudeerde jongeren waren?
- Let op: Project A is gericht op het ondersteunen van alle jongeren bij het vinden van een baan (dus alle 400 jongeren). Binnen deze context bereiken de activiteiten van project A dus 100 jongeren (25%) wel, maar ook 300 jongeren (75%) niet. Of dit een goed of slecht resultaat is dient op zichzelf bekeken te worden.

Conclusie uit het voorbeeld

Het voorbeeld maakt duidelijk dat context alles bepaalt bij Maatschappelijke Effectsturing. Context maakt of een organisatie wel of niet de juiste keuzes maakt of een juiste verantwoording aflegt.

Tot op de dag van vandaag wordt door de benaderingswijze van de 3-W vragen te vaak een beperkte analyse op het niveau van kengetallen gemaakt, die niets zegt en alleen een feitelijk kengetal weergeeft. Maatschappelijke Effectsturing laat de organisatie op een natuurlijke manier dieper gaan. Wat daadwerkelijk contextuele stuurinformatie oplevert en foute conclusies voorkomt.

De organisatie krijgt Maatschappelijke Effectsturing alleen in de vingers door oefening en samenspel tussen de inhoudelijke vakafdelingen (“Welk effect wil je bereiken) en de vakafdeling control (“Hoe realiseren we effect-indicatoren en Hoe zorgen we voor een rapportage die hout snijdt?”) Beheerst de organisatie dit eenmaal dan vinden keuzes, sturing en verantwoording voor eens en altijd daadwerkelijk plaats op basis van Maatschappelijk Effect & Rendement.

De juiste dingen, juist – Deel I

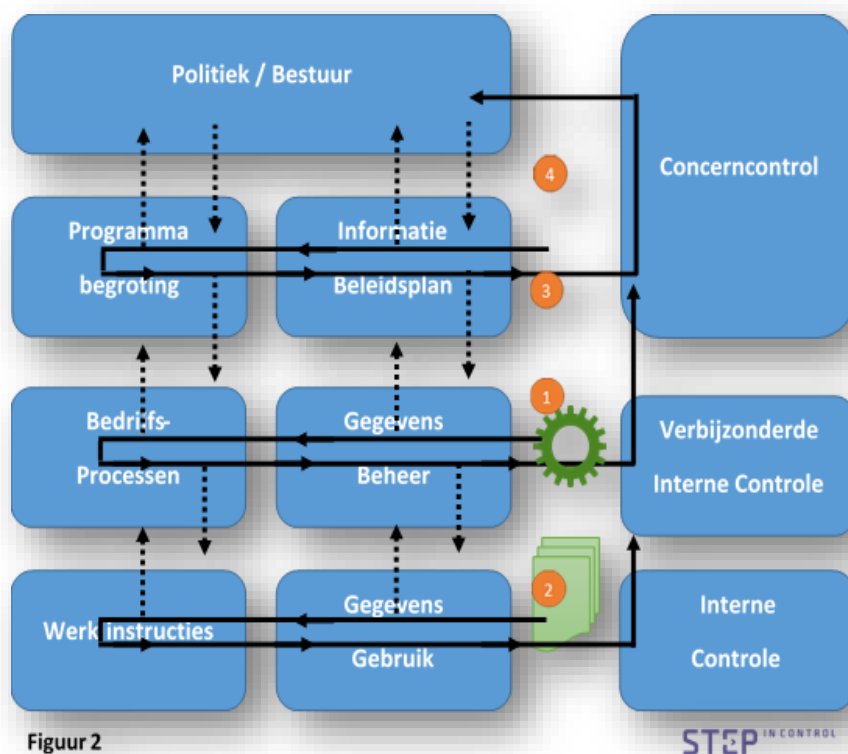
We hebben nu gezien hoe we de 'Juiste' dingen vaststellen en hoe belangrijk de dialoog tussen bestuur en strategische uitvoering is bij Maatschappelijke Effectsturing (Nr. 3 & 4 Figuur 2). De vraag hoe we aantonen dat we bij Maatschappelijke Effectsturing de 'juiste' dingen 'Juist' doen hebben we al beantwoord in week 4.

Denk terug aan het voorbeeld van Project A. Dit project brengt allerlei verschillende processen op gang. Bijvoorbeeld het proces: 'Inhuur derden' om coaches in te huren die de jongeren begeleiden.

Om te bepalen of deze processen 'juist' worden uitgevoerd gebruiken we weer de tijd, energie en kostenbesparende systeemcontroles (Nr. 1 Figuur 2).

De systeemcontroles onderbouwen we wederom met de beperkte gegevensgerichte controle. (Nr. 2 Figuur 2).

Zo zien we in het besturingsmodel de organische gelaagdheid terugkomen van het gehele *In Control* vraagstuk.



Figuur 2

- Nr. 2 toont hoe de beperkte financiële rechtmatigheid tot zijn recht komt.
- Nr. 1 & 2 tonen samen hoe de juridische rechtmatigheid tot zijn recht komt.
- Nr. 1 t/m 4 tonen hoe het *In Control Statement* tot zijn recht komt.

Deze gelaagdheid is voor elke gemeente te gebruiken om de stip op de horizon te zetten voor het afgeven van een *In Control Statement* en een gefaseerde route in te plannen om daar te komen.

De juiste dingen, juist – Deel II

Om te bepalen of deze organische gelaagdheid en gefaseerde groei ook daadwerkelijk klopt zetten we ter afsluiting het besturingsmodel af tegen twee gangbare en veelgebruikte modellen/ theorieën:

1. De 3 linies van verantwoordelijkheid (3 lines of defence) – Figuur 3 pagina 35.
2. Het COSO-model voor risicomanagement en verantwoording – Figuur 4 pagina 35.

3 linies van verantwoordelijkheid

Figuur 3 laat duidelijk de samenhang zien tussen het besturingsmodel en de 3 linies van verantwoordelijkheid. (3-lines of defence)

Linie 1:

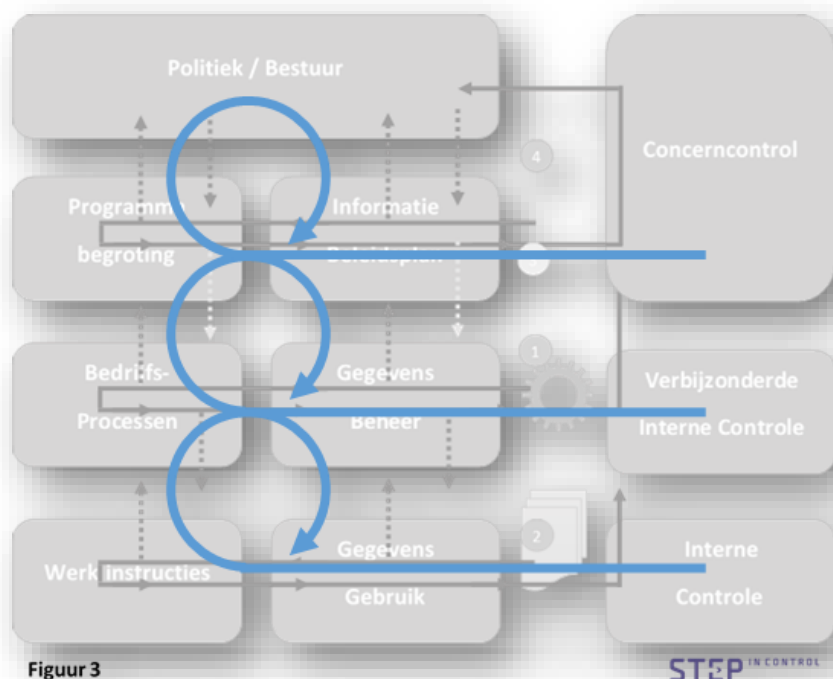
Operationeel – Tactisch niveau.

Linie 2:

Tactisch – Strategisch niveau.

Linie 3:

Strategisch – Bestuurlijk niveau.

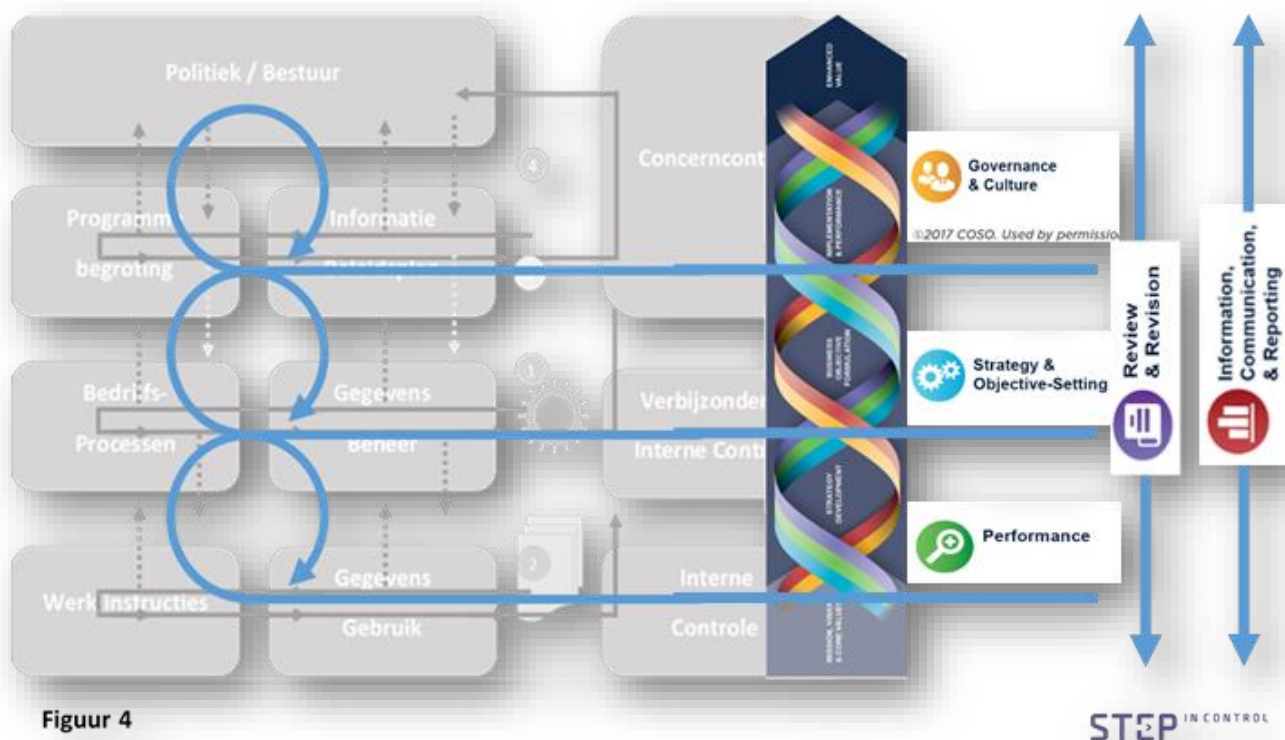


Figuur 3

STEP IN CONTROL

Besturingsmodel en COSO-model

Figuur 4 laat duidelijk zien dat de indeling van de 3 linies van verantwoordelijkheid (3-lines of defence) gecombineerd met het besturingsmodel gelijk is aan het nieuwe COSO-model. De 3 linies van verantwoordelijkheid zijn feitelijk de (gekantelde) DNA-streng uit het nieuwe COSO-model. Een complete analyse van het besturingsmodel t.o.v. het nieuwe COSO-model voert te ver voor de scope van dit artikel. Maar net als Maatschappelijke Effectsturing legt het nieuwe COSO-model meer en meer nadruk op Aansturing & beheersing, Cultuur en Strategie.



Figuur 4

STEP IN CONTROL

De “Toegevoegde Waarde” visie met de “Wij doen de juiste 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 voor een *In Control Statement* operationaliseren we in een aantal stappen:

1. Inleiding

Houd het wederom simpel voor jezelf. Gebruik ook nu 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 vullen we de controle-opzet uit week 4 aan met:

Het definiëren van de effect-indicatoren, waarbij we aangeven:

- i. Welk Maatschappelijke Effect we willen bereiken.
- ii. Hoe dit aansluit bij de politiek/ bestuurlijke wensen.
- iii. Welke effect-indicatoren we opgesteld hebben.
- iv. Wat de begrenzing van elke effect-indicator is.
- v. Welke gegevens we wel en welke we niet gebruiken.
- vi. Welke afdelingen betrokken zijn.
- vii. Wat de duur van het project is en wanneer we de effect-indicatoren gebruiken voor tussentijdse evaluaties.
- viii. Op welke wijze we over het Maatschappelijk Effect rapporteren.

En ook hier geldt: Communiceer, leg uit, vertel de voordelen en creëer bondgenoten.

4. Rapportage & Controleverklaring

Stel een *In Control Statement* op.

Aanvullingen

Ook in de situatie van week 5 is de vaakst ontbrekende bouwsteen de softwarematige ondersteuning voor de opzet, uitvoer en inrichting van de juiste effect-indicatoren en de juiste controledossiers. Moet jouw organisatie nog in software investeren voor een *In Control Statement*, 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 ervoor dat nu een keuze wordt gemaakt die de organisatie biedt wat ze nodig heeft én die kan meegroeien met de organisatie. Anders is de investering van nu, een desinvestering in de toekomst.

Voor de volledigheid onderstaand de voor- en nadelen van deze visie & strategie-combinatie.

Het *In Control Statement*

Visie: Toegevoegde Waarde – Strategie: We doen de juiste dingen juist

Voordelen

1. De organisatie geeft een volledig *In Control Statement* af.
2. De gemeente verantwoord richting haar inwoners dat zij de juiste dingen juist doet.
3. De organisatie beschikt over betere en meer complete stuurinformatie.
4. De organisatie stuurt proactief in plaats van reactief.
5. De dialoog tussen de verschillende 'lagen' in de organisatie komt tot stand.
6. De organisatie gebruikt de bouwstenen die er al zijn.
7. De organisatie bespaart tijd, energie en geld met systeemcontroles.
8. De organisatie dringt de hoeveelheid gegevensgericht controlewerk terug.
9. De Verbijzonderde Interne Controle en de Interne Controle staan op de juiste plek.
10. Controledossiers zijn geschikt voor intern gebruik en voor de externe toezichthouders.
11. De ontwikkeling sluit aan bij belangrijke theorieën zoals het *3-lines of defence* model en het COSO-model.

Nadelen

1. De organisatie introduceert de nieuwe systeemcontrole, dit vraagt tijd, oefening en gewenning.
2. De organisatie introduceert Maatschappelijke Effectsturing, dit vraagt tijd, oefening en gewenning.

Afsluitend

Het *In Control Statement* is een logische uitbreiding op de juridische rechtmatigheid, vergeet ook nu niet hoeveel van de bouwstenen je al in huis hebt. Maar onthoud vooral dat dit dé manier is om de toegevoegde waarde die de gemeente haar inwoners levert aan te tonen. En uiteindelijk draait het daar toch om: Dat we onze inwoners kunnen uitleggen dat wij voor hen:

DE JUISTE DINGEN - JUIST DOEN!

Opdracht

Schrijf je plan

Voor die organisaties die kiezen voor de **“Toegevoegde Waarde”** visie en de **“We doen de juiste dingen, juist”** strategie, kan nu een uitvoeringsplan *In Control Statement* 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!