

VAN CONTROLEREN NAAR BEHEERSEN

HELP!!! DE CONTROLLER VERZUIPT (2).



Ok, je bent gestopt met “Brandjes blussen”. En nu dan? Er ligt nog altijd een berg controlewerkzaamheden aan je voeten. Dat kan anders!

Dit artikel verlegt de focus naar *beheersen* in plaats van controleren. Je gaat de randvoorwaarde van Rechtmatigheid invullen én tijd en ruimte creëren voor Resultaatsturing en -verantwoording. Ook voor jouw organisatie ligt de wereld van een nieuwe control-werkelijkheid binnen handbereik.

De nieuwe control-werkelijkheid:

Een wereld waarin rechtmatigheid en de rechtmatigheidsverklaring continu inzichtelijk en onderbouwd zijn, zonder dat dit zeeën van tijd kost. Waarin collega's jou zien als dé sparringpartner om vooraf controlvraagstukken mee te bespreken. Waarin jij echt inzichtelijk maakt wat elk project van jouw gemeente daadwerkelijk bijdraagt aan het maatschappelijk belang én waarvan je jouw bestuur daadwerkelijke stuurinformatie overlegt. Een wereld waarin dat “knagende” gevoel plaats maakt voor een gevoel van vertrouwen, zekerheid en rust.

Er is veel gezegd en geschreven over *In Control zijn* en er zal nog veel meer volgen. Maar de schoonheid van *In Control zijn* ligt in de pure eenvoud:

“Het verantwoorden van doelstellingen en resultaten”.

In praktijk doet deze definitie veel stof opwaaien. Het meest gehoorde (en ogenschijnlijk voor de hand liggende) argument: “*In Control zijn* draait ook om Rechtmatigheid”. Met andere woorden: Het draait ook om aantoonbaar te maken dat we voldoen aan Wet- en regelgeving.

Sta je hier iets langer bij stil, dan kom je vanzelf tot de conclusie dat Rechtmatigheid een randvoorwaarde is, maar dat het losstaand feit dat je Rechtmatig handelt nog niets zegt over de mate waarin je *In Control* bent. Het bombarderen van de randvoorwaarde Rechtmatigheid tot hoofddoelstelling weerhoudt jou er juist van om echt de weg naar *In Control zijn* in te slaan.

Voorbeeld

Persoonlijk ben ik een liefhebber van het schaakspel en de parallel met *In Control zijn* is een kleine stap. Schaken wordt vaak als moeilijk ervaren doordat de eenvoud van het schaakspel verward wordt met de mogelijke complexiteit van een schaakpartij.

Het schaakspel kent beperkte regels. 16 stukken bewegen, elk met eigen regels, over een bord van 8 bij 8 vlakken. Ken je de regels en beweeg je de stukken zo, dan ben je niet alleen aan het schaken, dan ben je ook nog eens Rechtmatig aan het schaken.

Maar dit zegt nog niets over hoe goed je schaakt of over de uitkomst van een partij. Evenmin zegt het iets over de doelstelling of het resultaat (winst, remise of verlies) dat je wilt bereiken en of je hierop *In Control* bent of niet.

Rechtmatigheid is dus een randvoorwaarde die jou niet al te veel pijn en moeite mag kosten, anders kom je nooit aan het *In Control*-vraagstuk toe.

In de inleiding deed ik jou de belofte de controlewerkzaamheden te reduceren en Rechtmatigheid op de plek van randvoorwaarde te zetten. Net als jij ken ik de Frustraties: Je doet al zoveel controlewerkzaamheden in het jaar én bij de accountantscontrole komt ook nog eens een extra berg aan aanvullende vragen, uitgebreidere steekproeven en de vraag om nog meer bewijslast.

Willen we van deze frustratie af, dan moeten we in de spiegel durven kijken. Negen van de tien keer maken wij het voor toezichthouders, zoals de accountant, onmogelijk om anders met de controle om te gaan, omdat een goed en juist opgezette beheeromgeving ontbreekt. Een toezichthouder kan dan niet anders dan zich beroepen op gegevensgericht onderzoek. En dit is nu eenmaal tijdrovend, duur en slurpt energie. Dus als we het anders willen moeten we ook zelf in actie komen en het anders gaan doen.

Om te bepalen of we die verandering willen is het antwoord op de volgende vraag cruciaal:

“Wil ik elk jaar opnieuw dit dure, tijdrovende energielek blijven voelen?”

Wil je dat niet dan is een eenmalige investering in de opzet van een goede en juiste beheeromgeving noodzaak. Alleen dan kunnen randvoorwaarden als de financiële, fiscale en juridische Rechtmatigheid eenvoudig en met aanzienlijk minder tijd en energie aangetoond worden. En alleen dan ontstaat er tijd om aan de slag te gaan met vooraf *In Control zijn* op de doelstellingen en resultaten van de organisatie.

Tijdgebrek is vaak hét argument om aan te geven dat we die beheeromgeving wel willen, maar daar dus geen tijd voor hebben. Wees gerust! 80% van wat nodig is heb je al in huis. Door dit slim te organiseren bouw je jouw beheeromgeving gefaseerd op, binnen het reguliere werk. Gemeenten die deze route kiezen kennen gemiddeld, zonder extra formatie of torenhoge kosten, een doorlooptijd van een jaar om de beheeromgeving goed en juist op te zetten. Dus nu een gefaseerde start en je bent nog voor 2021 klaar voor de Rechtmatigheidsverklaring.

Voorbeeld

Een schaakspel heeft spelregels.

Jouw gemeente heeft spelregels in de vorm van Wet- & Regelgeving + Verordeningen die bekend zijn. Met andere woorden: Het normenkader.

Een schaakspel heeft een bord waarop wordt gespeeld.

Jouw gemeente heeft zijn gemeentelijke organisatie/omgeving waarop wordt gespeeld, die ook al bekend is.

Een schaakspel heeft schaakstukken die over het bord bewegen.

Jouw gemeente heeft processen die binnen de gemeente bewegen en die producten en diensten voortbrengen. Deze processen (al dan niet beschreven) zijn ook bekend.

Een schaker moet om aantoonbaar rechtmatig te zijn laten zien dat hij of zij zijn stukken over het bord beweegt volgens de spelregels.

Een gemeente moet om aantoonbaar rechtmatig (*compliant*) te zijn laten zien dat zij de processen binnen de gemeente beweegt volgens het normenkader.

Goed, nu weten we dat Rechtmatigheid een randvoorwaarde is en een beheeromgeving nodig is, kunnen we toewerken naar een reductie in het gegevensgerichte controlewerk achteraf.

We gaan de Rechtmatigheid vooraf aantonen vanuit de beheeromgeving en niet langer vanuit de controle achteraf. Dit betekent dat we de beheeromgeving aantoonbaar toetsen op Opzet & Bestaan. En dat we de Werking van de beheeromgeving ondersteunen en bevestigen met (beperkte) gegevensgerichte controlewerkzaamheden.

Groot voordeel is de focus op het beheer vooraf, in plaats van op de controle achteraf. Bijvangst is de reductie in gegevensgericht controlewerk. (Al blijft beperkt gegevensgericht controlewerk altijd nodig. Hoeveel is afhankelijk van de kwaliteit van de beheeromgeving).

Nu we de Rechtmatigheid juist positioneren, het belang van de beheeromgeving kennen en we weten dat de opzet van de beheeromgeving valt te faseren, blijft de vraag over: Hoe dan? Gelukkig zijn er een aantal concrete stappen.

Stap 1 Normenkader

Leg het normenkader (Wet- & regelgeving + verordeningen) eenduidig vast en wijs dit ook eenduidig toe aan de juiste activiteiten en processen. Maak zowel de vastlegging als de toewijzing van het normenkader een integraal onderdeel van je beheeromgeving en controleplan. Deze stap is niet ingewikkeld, maar vraagt om zorgvuldigheid en eenduidigheid.

Tip

Veel gemeenten hebben het normenkader in vergaande mate in vastliggen. Controleer dit op consistentie en of het eenduidig aan activiteiten en processen wordt toegewezen.

Tip

Analyseer verordeningen t.o.v. hogere Wet- & regelgeving. Veel gemeenten hanteren bijvoorbeeld 'smallere' normbedragen voor Inkoop & Aanbesteding in de eigen verordening dan landelijke Wet- en regelgeving voorschrijft. Dit kan en mag, maar stel je de vraag met welk doel je dit doet. Want je creëert een 'extra' spelregel en dat is enkel zinvol wanneer hier nut en noodzaak voor is.

Stap 2 Bedrijfsprocessen

We kennen ze allemaal, procesbeschrijvingen. Een juiste beheeromgeving kan niet zonder. Het proces moet vastliggen en het normenkader moeten in de juiste processtap versleuteld zijn. Inventariseer welke processen wel of niet beschreven zijn en controleer de consistentie van de wijze waarop deze beschreven zijn.

Realiseer je dat bij de start van de bouw van een beheeromgeving niet elk proces perfect beschreven hoeft te zijn. Ook hiervoor stel je een fasering op die past bij de maat van jouw organisatie. Zo kan in jaar 1 van de bouw van de beheeromgeving de conclusie zijn dat processen x, y en z nog beschreven moeten worden en dat dit voor jaar 2 gepland wordt.

Jij bepaalt dus zelf de snelheid, maar alleen al het laten zien in jaar 1 dat jij weet waar omissies zitten draagt bij aan een sterkere beheeromgeving. De enige consequentie is dat je wellicht niet direct op alle onderdelen de gegevensgerichte controlewerkzaamheden kunt reduceren. Maar dat is ook niet erg. Je hoeft niet van vandaag op morgen van nul naar honderd. *In Control komen* is een proces van geleidelijkheid en continuïteit, niet van een big bang.

Tip

Vergeet de ondersteunende processen niet wanneer je een juiste beheeromgeving wilt opzetten. In veel processtappen zit bijvoorbeeld een mandaat, met bijbehorende mandaatlijst, opgenomen. Vergeet dan niet ook het proces van mandatering vast te leggen (bijv. binnen de afdeling juridische zaken). Met de beheer- en controlestappen die toezien of bepaalde personen überhaupt gemandateerd mogen worden.

Dit zijn namelijk de beheer- en controlestappen waarmee je aantoont het normenkader niet alleen juist in de uitvoerende processen in te bouwen, maar ook dat je het normenkader en de consequenties daarvan onderhoudt. Laat zien dat je het hele spectrum van jouw beheeromgeving kent en beheerst.

Tip

Je hebt veel minder processen dan je denkt! Sinds jaar en dag merk ik dat procesbeschrijvingen en werkinstructies dwars door elkaar heen lopen.

Dit heeft vaak tot gevolg dat werkinstructies 'gepromoveerd' worden tot processen. Wees hier kritisch op. Een gemiddelde gemeente heeft tussen de 40 en 50 processen. Schiet je hier ver bovenuit, bepaal dan of je geen werkinstructies aan het 'promoveren' bent. Juist dit fenomeen zorgt voor beschrijvingen die verworden tot papieren-tijgers.

Stap 3 Beheersmaatregelen

Beheersmaatregelen zijn de achilleshiel van elke beheeromgeving. Te vaak denken we dat we alle beheersmaatregelen verankerd hebben zitten in onze processen. Dit is niet het geval.

Bedenk dat je een proces tot in de puntjes kunt beschrijven (aantoonbaar met eenmalige toetsing). Maar dit garandeert nog geen uitvoering volgens het proces. Daarom hebben we een set van beheersmaatregelen (hard- en soft-controls) in het leven geroepen om de uitvoering te sturen zodat deze volgens de spelregels verloopt.

Veel gemeenten hebben de sturende beheersmaatregelen niet in beeld en/ of vastgelegd. Doe dit wel! Op deze beheersmaatregelen baseer je namelijk de systeemcontrole (stap 4).

Tip

Dat niet alle beheersmaatregelen zijn beschreven of vastgelegd wil niet zeggen dat ze er niet zijn. Sterker nog, 80% van de beheersmaatregelen zijn er gewoon. Dit kan ook niet anders omdat binnen jouw organisatie gewoon gewerkt wordt en er dus ook maatregelen voor sturing en beheersing zijn ingevoerd.

Ga je de beheersmaatregelen inventariseren stel jezelf dan simpelweg de vragen: "Wat doen wij om te zorgen dat het proces uitgevoerd wordt zoals afgesproken? Hoe sturen we hierop? Hoe stimuleren we dit? Hoe monitoren we dit?".

Tip

Faseer de inventarisatie van de processen en beheersmaatregelen naar een tempo dat past bij jouw organisatie en gebruik de schat aan informatie en kennis die er al is. Jouw medewerkers kunnen wederom moeiteloos 80% van de benodigde informatie leveren. Gebruik voor een eenduidige en volledige inventarisatie de 7 W-vragen:

- Wat: Welk proces voeren we uit?
- Waarom: Waarom voeren we dit proces uit?
- Wie: Wie zijn er bij dit proces betrokken?
- Waar: Waar wordt het proces uitgevoerd? (Intern/ extern)
- Wanneer: Wanneer voeren we dit proces uit?
- Waarmee: Waarmee (welke gegevens/applicaties/norm) gebruiken we?
- Welke wijze: Hoe voeren we dit proces uit? (Handmatig/ geautomatiseerd)

Laat je niet van de wijs brengen door te denken dat dit een enorm tijdrovende exercitie wordt. Onthoud: Je hebt minder processen dan je denkt en 80% van de informatie heb je al beschikbaar.

Stap 4 Systeemcontroles

Bij stap vier verschijnt er pas echt iets nieuws onder de zon. De introductie van de systeemcontrole. Let op: met de systeemcontrole wordt de gehele set van afspraken bedoeld die er binnen jouw gemeente voor zorgt dat de boel functioneert. Verwar een systeemcontrole dus niet met een IT-controle op de geautomatiseerde systemen.

Met een systeemcontrole tonen we de Opzet en het Bestaan van de beheeromgeving aan. Geheel conform de lijn van bijvoorbeeld een accountantscontrole.

Opzet bewijst dat we de gehele set van het normenkader en bijbehorende beheersmaatregelen hebben ingericht. Feitelijk dus de bewijsvoering dat we het *'boekje met de spelregels hebben opgesteld'*.

Bestaan bewijst dat de processen die de uitvoering van deze set moeten borgen ook zo zijn ingericht binnen de organisatie. Feitelijk dus de bewijsvoering dat we het *'speelbord en de speelstukken hebben ingericht'*.

Met het aantonen van Opzet en Bestaan van de beheeromgeving maken we aannemelijk dat de uitvoer juist zal verlopen en de uitkomsten juist zullen zijn. In hoeverre we dat aannemelijk kunnen maken hangt sterk af van de kwaliteit van de beheeromgeving.

In relatie tot bijvoorbeeld de accountantscontrole betekent dit concreet dat een ontbrekende beheeromgeving vanzelf leidt tot volledig gegevensgerichte controles (met alle tijd-, kosten- en energielekken die dat met zich meebrengt) en dat een volledig juiste en goed ingerichte beheeromgeving leidt tot een reductie in de gegevensgerichte werkzaamheden.

Tip

Wanneer je met de systeemcontroles aan de slag gaat start dan klein binnen de organisatie en laat dit als een olievlek doorwerken. Toon vanuit het voorbeeld aan dat de wereld met deze werkwijze een heel stuk makkelijker wordt.

Een start met een Tax Control Framework leent zich uitstekend voor een dergelijke olievlek. De fiscaliteit is mooi afgebakend, heeft een zeer duidelijk normenkader en raakt niet direct de hele organisatie. Laat vanuit de beheeromgeving van de fiscaliteit zien hoeveel makkelijker het wordt aan te tonen dat de organisatie fiscaal aanvaardbare aangiften indient, de gemeente steeds minder reparaties achteraf uitvoert en dat zij veel minder controlewerkzaamheden hoeft uit te voeren om richting de toezichthouder (Belastingdienst) aan te tonen dat zij *fiscaal rechtmatig handelt*.

Stap 5 Gegevenscontroles

Dit zijn de ouderwetse gegevensgerichte controles achteraf, die we allemaal kennen. Met de gegevensgerichte controles tonen we de werking van de beheeromgeving aan.

Werking bewijst de conclusie dat de beheeromgeving zorgt voor een juist verloop van de uitvoering en de juiste uitkomsten. Feitelijk dus de bewijsvoering dat *'de spelregels, het speelbord en de speelstukken kloppen en we rechtmatig werken'*.

Er zal dus altijd een beperkte vorm van gegevensgericht controlewerk noodzakelijk zijn om de daadwerkelijke werking van de beheeromgeving aan te tonen. Systeemcontroles en Gegevensgerichte controles kunnen dus nooit volledig zonder elkaar omdat ze in samenhang Opzet, Bestaan en Werking van de beheeromgeving aantonen.

Tip

Bespreek de beheeromgeving en de wijze waarop Opzet, Bestaan en Werking worden aangetoond met de accountant. Vraag wat eventueel nog mist en neem dit op in de beheeromgeving. Stel vervolgens in overleg de juiste steekproeven op en bepaal samen hoeveel gegevensgericht controlewerk nodig is om het systeemgerichte controlewerk zo te onderbouwen dat de accountant hierop kan steunen.

Stap 6 Dossier & Audittrail

Zorg dat zowel de bouw van de beheeromgeving als alle werkzaamheden om Opzet, Bestaan en Werking aan te tonen, juist zijn gedocumenteerd. Bouw volledige controledossiers op, voorzien van een complete en inzichtelijke audittrail.

In praktijk zien we te vaak dat op uitgevoerde controlewerkzaamheden niet gesteund kan worden omdat de dossiervorming en de audittrails niet op orde zijn. Dit maakt dan al het uitgevoerde werk in één klap ongedaan. Een juiste dossiervorming, inclusief audittrails is dus essentieel.

Tip

Wil jij een beeld hebben over de kwaliteit van jouw dossiervorming en audittrails? Stel jezelf nadat je een set controlewerkzaamheden hebt uitgevoerd dan de vraag of je een week later, op basis van het door jou opgestelde dossier en de audittrail, een ander nog steeds inzichtelijk kan maken welke controlehandelingen jij hebt verricht en hoe dit tot jouw conclusie heeft geleid.

De bovenstaande 6 stappen vormen de basis van jouw beheeromgeving. Alleen een goede en juist ingerichte beheeromgeving maakt een komaf maken aan de tijdrovende en energie slurpende controlewerkzaamheden van nu. Blijf je ervan bewust dat je 80% van alle benodigdheden al in huis hebt. Alleen een juiste en goed ingerichte beheeromgeving haalt jou uit de randvoorwaarden en brengt je naar de kern van *In Control zijn* op de doelstellingen en resultaten van jouw organisatie. (Dit laatste is het onderwerp van het volgende artikel in deze reeks).

Concluderend: Begin bij het begin, faseer, laat je niet gek maken en HOUD HET SIMPEL!

