

Herijkte visie op rechtmatigheid 2012

“Rechtmatig handelen vanzelfsprekend”

0. Bestuurlijke samenvatting

In het Coalitieakkoord 2011-2015 ‘Flevoland: zelfstandig en uniek’ is het belang van het op orde brengen van de financiële organisatie van de provincie nadrukkelijk aangegeven. Hier wordt met programmaplan “Verbetering interne beheersing” aan gewerkt. Eén van de onderdelen van dit plan is de herziening van de zgn. controlekaders, waaronder de visie op rechtmatigheid.

De provincie streeft ernaar altijd rechtmatig te handelen. Dit sluit aan bij onze kernwaarden om een transparante en betrouwbare provincie te zijn. In 2006 heeft Provinciale Staten de huidige visie op rechtmatigheid vastgesteld, waarin twee belangrijke processen worden behandeld. Het gaat om Inkoop en aanbesteding en om Subsidieverstrekking. Omdat het onderwerp rechtmatigheid in ontwikkeling is wordt nu deze herijkte visie voorgelegd. De ambitie van de provincie om meer in control te zijn en ontwikkelingen sinds 2006 zijn in deze herziening meegenomen.

Recente ontwikkelingen

Ontwikkelingen die in de Herijkte visie op rechtmatigheid zijn vertaald zijn:

1. Nieuwe wet- en regelgeving
2. Maatschappelijke ontwikkelingen
3. Bevindingen van de accountant

Het begrippenkader rechtmatigheid

In de Herijkte visie op rechtmatigheid wordt rechtmatigheid breder dan voorheen benaderd vanuit een afgewogen geheel van drie pijlers:

- Juridische rechtmatigheid: Handelingen zijn verricht in overeenstemming met in wetgeving en beleidsregels neergelegde geldende normen.
- Financiële rechtmatigheid: Het borgen van de rechtmatigheid van die handelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen die als baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening dienen te worden verantwoord.
- Zorgvuldigheid: Dit begrip wordt ook wel aangeduid als ordentelijkheid en betekent dat wordt gehandeld conform het afgestemde proces. Hierbij worden aspecten als transparante, toegankelijke, juiste en volledige informatievoorziening bedoeld en het nemen van verantwoordelijkheid. Bij Motie op 3 oktober 2012 hebben Provinciale Staten uitgesproken dat voor de uitvoering van de controlerende en volksvertegenwoordigende taken van Provinciale Staten een ongehinderde en volledige informatievoorziening essentieel is (Motie Handvest Actieve Informatieplicht).

Door organisatiebrede normen te hanteren en daarop aanspreekbaar te zijn wordt rechtmatig handelen vanzelfsprekend.

Leeswijzer:

Dit document behandelt het waarom, wat en hoe van rechtmatigheid met als doel het laten vaststellen van een begrippenkader rechtmatigheid door Provinciale Staten (PS). In paragraaf 1 leest u waarom recente ontwikkelingen vragen om een Herijkte visie op rechtmatigheid. In paragraaf 2 worden de te maken keuzes ten aanzien van het begrippenkader rechtmatigheid uitgewerkt. Vervolgens wordt in paragraaf 3 uiteengezet waar we als provincie momenteel staan. Paragraaf 4 behandelt wat wordt bereikt met een goed rechtmatigheidsbeleid en -borging. Ten slotte geeft paragraaf 5 een doorkijk op welke wijze rechtmatig handelen toekomstbestendig kan worden gemaakt.

1. Recente ontwikkelingen vragen om een herijkte visie

Gedeputeerde Staten (GS) hebben in het Coalitieakkoord "Flevoland: zelfstandig en uniek" aangegeven het van groot belang te vinden dat de organisatie financieel in control is. De provincie wil dit met de implementatie van het thema "de basis op orde" bereiken. Aan dit thema liggen twee ontwikkelingen ten grondslag:

- 1) De vaststelling van het programmaplan "Verbetering van de interne beheersing". Hierin wordt aangegeven op welke wijze het verder financieel in control brengen van de provincie wordt bereikt. Eén van de stappen is het herzien van controlekaders waaronder de visie op rechtmatigheid.
- 2) De vaststelling door Directie van het strategisch document "Flevoland in Control" (FlinC) waarin de ideaaltypische beschrijving van een beheerst provincie Flevoland is beschreven. FlinC geeft aandacht aan het sturingsmodel, systemen, processen, gedrag en cultuur.

Voor de komende coalitieperiode hebben wij de ontwikkelingen ten aanzien van rechtmatigheid in beeld gebracht om zo te bepalen op welke wijze de kaders van rechtmatigheid kunnen worden herzien. Deze ontwikkelingen zijn onder te verdelen in de volgende drie thema's:

1. Nieuwe wet- en regelgeving
2. Maatschappelijke ontwikkelingen
3. Bevindingen van de accountant

Nieuwe wet- en regelgeving

Nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving vragen een bredere en andere wijze van uitwerking van de visie op rechtmatigheid. Daarbij is een nieuwe wijze van het inzetten van beheersmaatregelen en het uitvoeren van controles van belang. Steeds meer wordt wet- regelgeving ingevoerd vanuit het principe van "verantwoord vertrouwen". Hierbij wordt een risicogerichte aanpak gevraagd die uitgaat van vertrouwen. Een voorbeeld betreft de invulling van het nieuwe rijksbrede subsidiekader ter vermindering van de uitvoering- en controlelasten. Het rijksbrede subsidiekader wordt als uitgangspunt gehanteerd voor de vernieuwing van de Algemene Subsidieverordening Flevoland. Juist deze ontwikkeling is voor de provincie een goed startpunt om rechtmatigheid breder in de organisatie te borgen.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Maatschappelijke ontwikkelingen zoals interbestuurlijk toezicht (IBT) op overheidsinstellingen, de ontwikkeling van uitvoeringsorganisaties en het aangaan van verbonden partijen vragen om de bestaande visie op rechtmatigheid uit 2006 onder de loep te nemen. Overeenkomstig geldt dat de uitvoering en controle meer op afstand van elkaar komen te staan. De vraag is dan op welke manier rechtmatig handelen hierin is geborgd. Ook hier geldt het principe van verantwoord vertrouwen.

Een helder en gemeenschappelijk begrippenkader rechtmatigheid, zicht op de belangrijkste risico's uit wet- en regelgeving en een structurele borging van beheersmaatregelen in de processen is van belang om meer grip te krijgen, op rechtmatig handelen volgens het principe van verantwoord vertrouwen.

Rechtmatigheid in de accountantscontrole

De accountant geeft in haar managementletters aan dat er op het gebied van de controle op rechtmatigheid een doorontwikkeling plaats zal vinden. Naast de jaarlijkse controles op de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de naleving van de voorwaarden uit de subsidieverordening, is het ook van belang om overige aspecten te betrekken zoals bv. de controle op niet-materiële regelingen, specifieke risico's op basis van ontwikkelingen en controle op staatssteun.

Daarbij geeft de accountant het belang van tussentijdse controles aan. Hierdoor ontstaat zicht op mogelijke aandachtspunten in de interne beheersing c.q. rechtmatigheid en kan tijdig worden bijgestuurd.

Daarnaast past de accountant bij de accountantscontrole een goedkeuringstolerantiegrens bij onzekerheden in de controle van 3% van de totale lasten, inclusief toevoeging aan de reserves, toe. Een individuele afwijking van wet- en regelgeving kan niet met een andere tegengestelde afwijking worden gecompenseerd. Dit in tegenstelling tot getrouwheidsfouten waarbij afwijkingen elkaar, voor het beeld, kunnen compenseren. Hierdoor zijn de foutenkans en de effecten van fouten bij de

rechtmatigheidcontrole vaak groter. PS mag haar eigen tolerantiegrens naar beneden bijstellen om zo de foutenkans te beperken. De afgelopen jaren heeft de provincie dicht tegen de tolerantiegrens van de accountant aangezeten. Dit is een extra reden om rechtmatigheid verder in de provincie te borgen.

2. Wat verstaat de provincie onder het begrip "Rechtmatigheid"?

Wat is rechtmatigheid?

De definitie van rechtmatigheid in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) luidt: 'Rechtmatigheid is een aspect dat duidt op de mate waarin het door het bestuur (het college) gevoerde beheer in overeenstemming is met de bestaande normering'. In de afgelopen jaren is deze wat abstracte definitie steeds verder geconcretiseerd en ingevuld.

Door de commissie BBV (voorheen Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten) wordt onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole (ook wel financiële rechtmatigheid genoemd). Daarbij kent rechtmatigheid naast de eerder genoemde pijlers van juridisch en financiële rechtmatigheid een derde (randvoorwaardelijke) pijler zorgvuldigheid. Hieronder staan de drie pijlers uitgewerkt.

Juridische rechtmatigheid

Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende interne en externe wetten en regels. Juridisch rechtmatig handelen geeft aan dat handelingen zijn verricht in overeenstemming met in wetgeving en beleidsregels neergelegde geldende normen.

Financiële rechtmatigheid

Bij financiële rechtmatigheid blijft de rechtmatigheid beperkt tot die handelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen die als baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening dienen te worden verantwoord.

Zorgvuldigheid

Een verbindend randvoorwaardelijk element voor beide soorten rechtmatigheid is het aspect zorgvuldigheid. Dit begrip wordt ook wel aangeduid als ordentelijkheid en betekent dat wordt gehandeld conform het intern afgestemde proces. Hierbij kan worden gedacht aan aspecten als transparante, toegankelijke, juiste en volledige informatievoorziening en het nemen van verantwoordelijkheid.

3. Waar staan we nu?

PS hebben kaders voor rechtmatigheid gesteld in 2006. Op basis van deze kaders wordt gewerkt. De visie uit 2006 behandelt financiële rechtmatigheidsaspecten van een beperkt aantal processen (inkoop & aanbesteding en subsidieverstrekking) en is naar de huidige inzichten onvolledig. De interne en externe wet- en regelgeving met vooral financiële aspecten zijn intussen vastgelegd in een normenkader¹. Deze wordt jaarlijks vastgesteld door GS en ter kennisname aangeboden aan PS. Dit normenkader betreft slechts een lijst van interne en externe wet- en regelgeving ten behoeve van de accountantscontrole. Afgezien van de eerder genoemde processen zijn de overige artikelen met grote rechtmatigheidimpact op de organisatie niet verder uitgewerkt.

Het normenkader vraagt zodoende om verdere operationalisering ter dekking van de belangrijkste financiële rechtmatigheidsrisico's voor de overige processen en een herijking ten aanzien van het borgen van de toepassing van "verantwoord vertrouwen". Met de staten is afgesproken dat een herijking op het rechtmatigheidskader zal plaatsvinden. Dit als sluitstuk van de acties uit het programmaplan "verbetering interne beheersing" om de controlekaders rechtmatigheid te herzien. De overige acties ten aanzien van de controlekaders rechtmatigheid zijn inmiddels conform uitgevoerd. Deze zijn: het ter kennisname aanbieden van een actueel normenkader aan PS en het door PS vaststellen van het controleprotocol en de controleverordening.

¹ Normenkader 2012 HB 1342491 vastgesteld door GS op 11-09-2012 (HB1364051)

De herijkingslag van de visie op rechtmatigheid sluit nauw aan bij die van andere provincies. Als provincies hebben wij hierin met elkaar samengewerkt en de gedeelde kennis omtrent dit onderwerp is in deze herijkte visie verwerkt.

4. Wat wordt bereikt met de borging van rechtmatigheid?

Rechtmatigheid wordt breed benaderd vanuit een afgewogen geheel van juridische- en financiële rechtmatigheid en zorgvuldigheid. Een helder begrippenkader draagt bij aan meer borging en grip op het rechtmatig handelen van de provincie. Hiermee worden rechtmatigheidsrisico's en -fouten in de processen en producten van (onderdelen van) de provinciale organisatie voorkomen, dan wel gemitigeerd. Er vindt bovendien verantwoording en tijdige bijsturing plaats op rechtmatigheidsrisico's. De provincie toont op een transparante wijze naar de burger aan dat zij rechtmatig handelt.

In de praktijk blijkt een slimme aanpak bij het borgen van rechtmatigheid niet tot verzwaring van de controlelast te leiden, maar juist tot een verbetering van de bedrijfsvoering en meer rechtszekerheid².

5. Visie op rechtmatigheid: Toekomstbestendig rechtmatig handelen

De provincie staat voor vanzelfsprekend rechtmatig handelen. Daarbij is zij aanspreekbaar op de volgende concernbrede normen:

- 1) De provincie heeft adequaat ingerichte rechtmatigheidsfunctie(s)
- 2) Besluiten zijn rechtmatig
- 3) De provincie is ten aanzien van rechtmatigheid toetsbaar in control.

Vanzelfsprekend rechtmatig handelen past binnen de kernwaarde 'betrouwbaar'. Een belangrijk kenmerk van deze kernwaarde en een randvoorwaarde voor vanzelfsprekend rechtmatig handelen is zorgvuldigheid. Dit betekent dat rechtmatig handelen op een transparante en verantwoordelijke wijze plaatsvindt, op basis van juiste en volledige informatievoorziening.

Een belangrijke voorwaarde om te komen tot een effectieve en efficiënte uitvoering van de wet- en regelgeving, is de instrumenten, controles en verantwoording hierop af te stemmen. Het systeem van rechtmatig handelen bestaat uit een geoperationaliseerd normenkader in een goede opzet, inrichting en werking van de processen (administratieve organisatie). Belangrijk is bij welke artikelen uit de wet- en regelgeving wij als provincie (grote) rechtmatigheidsrisico's zien.

De door PS vastgestelde rechtmatigheidsvisie wordt uitgewerkt in richtlijnen en beheersmaatregelen. Er wordt bepaald welke beheersmaatregelen in de processen zelf geborgd dienen te zijn en welke interne controle en verbijzonderde interne controles nodig zijn. Interne controle vindt plaats in de lijnorganisatie zelf, door de organisatieonderdelen die belast zijn met de uitvoering van beleid en taken. Verbijzonderde interne controle wordt uitgevoerd door een functionaris die onafhankelijk van de organisatieonderdelen een eigen controle uitvoert.

Professionalisering en dynamisering (periodiek uitvoeren) van de controles zorgt ervoor dat eerder en beter wordt bijgestuurd op grond van resultaten. Zo worden kostbare herstelwerkzaamheden en negatieve berichtgeving, wanneer regelgeving niet nageleefd wordt, voorkomen.

Het kwaliteitsplan en normenkader juridische kwaliteitszorg vormen de basis voor de borging van juridische rechtmatigheid. Rechtmatige besluitvorming is binnen de operationele processen geborgd. Het interne controle plan (ICP) regelt de verbijzonderde interne controles op de financiële rechtmatigheid.

Op de interne organisatie wordt het principe van verantwoord vertrouwen toegepast. Aan de hand van risicoanalyses en onderstaande indeling van beheersmaatregelen worden keuzes gemaakt in de

² Bron: *Handreiking rechtmatigheid en interne controle, VNG, dec 2010*

opzet, de inrichting van processen en bijbehorende controles. Zo zorgt de provincie op een sobere en doelmatige wijze voor een balans tussen risico's en beheersmaatregelen.

3 niveaus voor indelen van beheersmaatregelen:

1. preventief inrichten en organiseren

Het preventief inrichten en organiseren (zonder verantwoording) betekent dat men aan de voorkant in een proces waarborgen treft, zodat de risico's op het onrechtmatig besteden van gelden en/of het niet realiseren van de beoogde prestaties zijn afgedekt dan wel tot voor de provincie acceptabele proporties zijn teruggebracht.

2. zoeklichtcontroles

Het hanteren van zoeklichtcontroles houdt in dat - naast de preventieve maatregelen tevens een beperkte wijze van verantwoording plaatsvindt. Controle op de verantwoording kan, rekening houdend met de afweging van keuzes en het inschatten van de risico's, beperkt blijven tot enkele aspecten of thema's.

3. toegespitste aanpak voor grote risico's

Bij een toegespitste aanpak worden voor bepaalde onderdelen specifieke (aanvullende) voorwaarden gesteld aan de wijze van verantwoording en de toetsing erop door de provincie.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het laten slagen van een goede borging van rechtmatigheid is het verhogen van het risicobewustzijn van de medewerkers. Dit bevordert de preventieve werking, maar vraagt ook gerichte training van medewerkers.

De herijkte visie rechtmatigheid kan verder ontwikkeld worden tot een beleidskader. De vraag is of dit nog nodig is wanneer rechtmatigheid en getrouwheid ingebed zijn in het gedrag van medewerkers en andere betrokkenen. Wat we met elkaar trachten te bereiken is dat dat aan het einde van de coalitieperiode de herijkte visie rechtmatigheid gericht op de drie pijlers juridische rechtmatigheid, financiële rechtmatigheid en zorgvuldigheid is geïmplementeerd.