

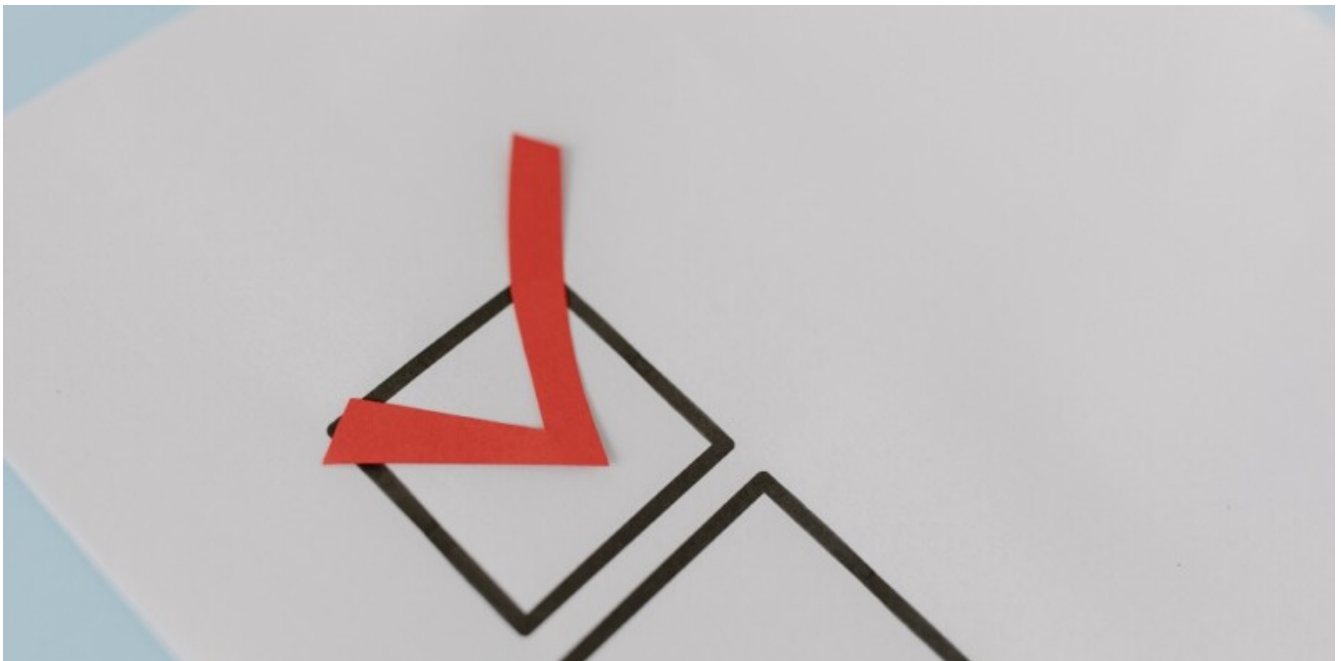
ARTIKELN | 17 JULI 2023

IN-CONTROLVERKLARING: VAN AFVINKLIJST NAAR DIALOOG

Auteur: Wendy Fasten – Drs. Eva Lam – Dr. Patty de Bruine

Beeld: Tara Winstead

Leestijd: 9 min



Hoe kan de in-controlverklaring (ICV) op een andere manier ingezet worden, waarbij de ICV geen verplicht nummer is maar de organisatie daadwerkelijk verrijkt? Dit artikel is een doorontwikkeling op 'Nieuw bij de politie: het in control statement' in [Audit Magazine, 2019](#).

Ooit is de ICV in het leven geroepen om misstanden zoals bij Ahold, Vestia en Enron te voorkomen. Deze misstanden waren deels het gevolg van onvoldoende aandacht voor de interne beheersing. Met de komst van de ICV wordt getracht hier verandering in aan te brengen. Ook binnen de publieke sector is het steeds gebruikelijker deze verklaring op te nemen in de jaarverantwoording. Om een uitspraak te kunnen doen over (de mate van) het in control zijn, wordt in control zijn vaak als een statisch begrip gedefinieerd: je voldoet ergens aan of niet. Het gevolg van deze instrumentele benadering is dat de verklaring als 'een moetje' wordt beschouwd; een hoepeltje of het zoveelste vinkje op de lijst van verantwoordingseisen waar de publieke organisatie aan moet voldoen.

In control bij de publieke organisatie

In control zijn wordt vaak gedefinieerd als 'het in staat zijn de organisatiedoelen te realiseren'. In control zijn gaat dus over 'grip hebben' op de organisatie, over het vermogen om de organisatie te sturen. Dit geldt ook voor publieke

organisaties. Publieke organisaties met een uitvoerende taak – zoals de politie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Belastingdienst – krijgen vanuit de respectievelijke ministeries een taak opgelegd. Uit deze taak vloeien doelen voort waarvan de organisatie moet aantonen in staat te zijn deze te kunnen realiseren.

Deze doelen zijn echter niet statisch van aard. De taak die aan een publieke organisatie wordt opgedragen, beweegt mee met de maatschappelijke context waarbinnen deze wordt uitgevoerd. Dit zou dus betekenen dat een publieke organisatie in control is als zij in de uitvoering van haar taak kan meebewegen met de eisen die de maatschappij aan haar stelt. In control zijn gaat dan over de mate waarin een organisatie in staat is om in te spelen op veranderingen, om het adaptieve vermogen, waarbij continu evalueren, herijken en bijsturen kenmerkend zijn. Voor de publieke sector wordt dit veelal omschreven als het zijn van een lerende organisatie.

De gebruikte modellen gaan vaak uit van een statisch eindpunt terwijl de publieke organisatie een dynamisch karakter kent

Managementcontrolsysteem als graadmeter

Het managementcontrolsysteem (MCS) is een verzameling van alle instrumenten die worden ingezet om de organisatie te besturen en te beheersen. Een oordeel over het functioneren van het MCS geeft dan ook een indicatie in hoeverre er grip is op de organisatie. Bij publieke organisaties zijn het meestal externe controllers en auditors die het functioneren van het MCS meten, veelal met behulp van gestandaardiseerde beschrijvingen. Deze beschrijvingen zijn gebaseerd op groeimodellen en opgebouwd uit verschillende stappen of niveaus. Op het moment dat het MCS van de organisatie het hoogst haalbare niveau heeft bereikt, is de interne beheersing (kennelijk) volledig onder controle en worden dus alle doelstellingen gerealiseerd.

De vraag is of elke organisatie een visie heeft op 'het ideale' functioneren van het MCS. De gebruikte modellen gaan vaak uit van een statisch eindpunt terwijl de publieke organisatie een dynamisch karakter kent. Publieke organisaties streven ernaar een lerende organisatie te zijn, dit impliceert dat de organisatie zichzelf continu verbetert, en dus ook zijn MCS steeds aanscherpt om adequaat te kunnen sturen. Dat zou betekenen dat het eindpunt methodisch is van aard, dat het MCS zo is ingericht dat het flexibel en wendbaar kan meebewegen met de eisen die aan de organisatie gesteld worden.

Systemische kant

Daarnaast richten de gestandaardiseerde beschrijvingen zich veelal op de systemische kant van de organisatie, de zogenoemde opzet en bestaan. Het vaststellen dat er procesbeschrijvingen zijn, wil bijvoorbeeld nog niet zeggen dat de medewerkers ernaar handelen. Het is de werking van het MCS die een beeld geeft over de mate waarin een organisatie in staat is haar doelen te realiseren. De bestuurders van de organisatie zetten dagelijks de verschillende instrumenten van het MCS in en vormen zich na verloop van tijd een beeld van in hoeverre deze effectief werken. Om de mate van het in control zijn te bepalen, ligt het dus voor de hand om de perceptie van de bestuurders te betrekken. Door als bestuurder zelf kritisch te reflecteren op het MCS wordt ook het eigen aandeel daarbinnen zichtbaar. Het MCS wordt daarmee gekoppeld aan het eigen handelen en activeert het lerend vermogen, zo krijgt in control zijn meer betekenis.

Geen blauwdruk

Er bestaat geen blauwdruk van de perfecte MCS. Elke organisatie is immers uniek en dit vereist dus maatwerk in het ontwerp van het MCS. Het is uiteindelijk wat de bestuurders en medewerkers van de organisatie er zelf van maken. Door hen centraal te zetten, krijgen zij een stem in de bepaling van de mate waarin de organisatie in control is. Door diezelfde bestuurders en medewerkers die een rol spelen bij het MSC actief te betrekken bij de totstandkoming van de ICV, ontstaat er een verantwoording die dichter bij de werkelijkheid staat. Om binnen de organisatie de benodigde

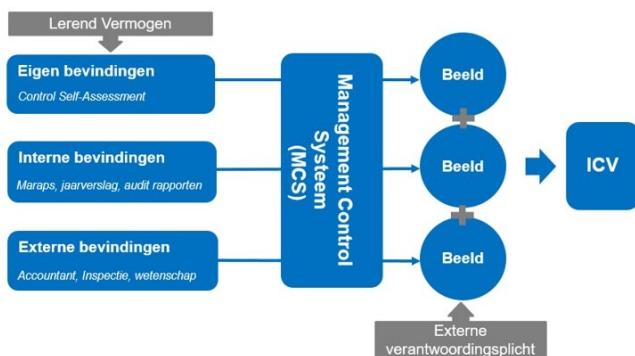
informatie op te halen, moet op een andere manier naar in control worden gekeken. Het statische concept van in control zijn moet worden losgelaten en meer beschouwd worden van binnenuit, vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Een manier om dit te doen is de drie-perspectievenmethodiek.

De drie-perspectievenmethodiek

Om een gedragen en gedeeld beeld te vormen over het functioneren van het MCS is het van belang om dit vanuit verschillende invalshoeken te benaderen. Hiervoor is de drie-perspectievenmethodiek ontwikkeld:

- Perspectief 1 – Eigen bevindingen: wat vindt de organisatie zelf?
- Perspectief 2 – Interne bevindingen: waar blijkt dit uit?
- Perspectief 3 – Externe bevindingen: kan dit extern worden bevestigd?

Deze drie perspectieven vormen gezamenlijk een intersubjectief beeld van de mate van in control zijn (zie figuur 1).



Figuur 1. De drie-perspectievenmethodiek

Perspectief 1 – Eigen bevindingen: wat vindt de organisatie zelf?

Het eerste perspectief wordt opgebouwd aan de hand van de eigen bevindingen van de bestuurders. Dit omvat een eigen beeld over de mate waarin de organisatie in control is. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een zelfevaluatie, een control self assessment (CSA). Er wordt een vragenlijst over het MCS voorgelegd aan de bestuurders van de verschillende organisatieonderdelen. Het is van belang de vragenlijst toe te spitsen op de eigen organisatie, met herkenbare terminologie. De focus van de vragen kan wisselen per keer, al naar gelang de behoefte van de organisatie.

In de vorm van een dialoogsessie formuleren de bestuurders gezamenlijk een antwoord op de vraag in hoeverre het MCS bijdraagt aan het realiseren van de (organisatie)doelstellingen. Zo wordt de mate van in control zijn op basis van de eigen perceptie bepaald. Tijdens de dialoogsessie leidt een procesbegeleider de bestuurders van het organisatieonderdeel langs de vragen en wordt gezamenlijk verkend hoe het MCS functioneert, wat ieders rol daarin is en waar het verbeterd kan worden. Hiermee wordt het lerend vermogen geactiveerd. Zie ter illustratie het MCS dat bij de politie wordt gebruikt om de vragenlijst op te stellen (zie kader). Elk CSA-gesprek wordt vastgelegd in een gespreksweergave en voorgelegd aan de deelnemers om te toetsen op herkenning. Al deze gespreksweergaven worden samengevat en gebundeld in één rapport, dit vormt de inbreng vanuit het eerste perspectief.

Het managementcontrolsysteem bij de politie

Binnen de politie is het MCS vertaald in zes pijlers. De vragenlijst voor het CSA kan worden toegespitst op bepaalde thema's of onderwerpen, passend bij de behoefte van de organisatie. Bij de politie is er in 2022 voor gekozen om binnen de pijler processen specifiek de aandacht te leggen op het besluitvormingsproces.

AUDIT

MAGAZINE

1. **Strategie** – beoordeelt het proces van de strategie. Vragen die bij deze pijler horen zijn: geeft de strategie de benodigde richting op basis waarvan keuzen kunnen worden gemaakt? Wordt er gestuurd op realisatie van de strategie?
2. **Processen** – ziet toe op de kwaliteit, efficiency en effectiviteit van processen ten behoeve van het realiseren van de organisatiedoelen. Vragen die bij deze pijler horen zijn: in hoeverre zijn de processen gericht op het behalen van de doelen? In hoeverre is er sprake van het continu verbeteren van processen?
3. **Risk & Compliance** – kijkt of onzekerheden die de doelstellingen raken worden beheerst en of de organisatie voldoet aan wet- en regelgeving. Denk hierbij aan vragen als: wanneer zijn we compliant? Speelt risicobeheersing een rol bij besluitvorming?
4. **Kennis** – kijkt naar het inzetten en toepassen van kennis ten behoeve van het realiseren van de organisatiedoelen. Denk hierbij aan vragen als: is de juiste stuur- en verantwoordinginformatie voorhanden? Wordt deze informatie in samenhang gezien?
5. **Intern bestuur** – kijkt naar de werking van de organisatie governance. Vragen die hier aan bod komen zijn: ervaar je besluiten als gezamenlijk gedragen? Wanneer vind jijzelf dat je in control bent?
6. **Lerend vermogen** – kijkt naar de culturele ambitie van de organisatie. Een cultuur met een gezamenlijk streven en waar medewerkers voortdurend van en met elkaar kunnen leren in een veilige omgeving. Denk hierbij aan vragen als: wordt de plan-do-check-actcyclus in alle lagen en op alle niveaus doorlopen? Is er voldoende ruimte om buiten de geëigende paden initiatieven te ontplooien?

Perspectief 2 – Interne bevindingen: waar blijkt dit uit?

Het tweede perspectief wordt opgebouwd aan de hand van de interne bevindingen. Op basis van de planning- en controlcyclus, audits en overige interne onderzoeken worden de onderdelen van het MCS beoordeeld. Door middel van een waarderend gesprek met onder andere de controlfunctie, concernaudit, bestuurszaken en interne onderzoekers wordt gekeken welk beeld uit de rapportages, audits en onderzoeken naar voren komt. Tijdens het waarderend gesprek kan de vragenlijst vanuit het eerste perspectief als richtlijn worden gebruikt.

Het zijn de documenten en rapporten die leidend zijn in de totstandkoming van het tweede perspectief. Op basis van de professionele opinie van de opstellers van de diverse rapportages wordt het beeld opgehaald van de mate waarin de organisatie in control is. Hiermee ontstaat er ruimte voor het vakmanschap van controllers en auditors. Zij krijgen een stem in de mate van in control zijn vanuit de professionaliteit van het vak, hetgeen het interne toezicht versterkt.

Perspectief 3 – Externe bevindingen: kan dit extern worden bevestigd?

Het derde perspectief wordt opgebouwd aan de hand van de externe bevindingen. Wat vinden de externe stakeholders van de mate van in control zijn van de betreffende organisatie? Een aantal stakeholders vormt zich op basis van een waarderend gesprek en beschikbare rapportages een beeld over de mate van het in control zijn van de organisatie. Deze stakeholders betreffen bijvoorbeeld de externe accountant, het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Audit Dienst Rijk, de Algemene Rekenkamer of een auditcomité. Zij beschouwen de publieke organisatie met een kritische blik van

buiten. Tijdens het waarderend gesprek kan de vragenlijst vanuit het eerste perspectief wederom als richtlijn worden gebruikt. Door stakeholders te betrekken wordt de blik van buiten naar binnen toegevoegd en wordt de organisatie in een bredere maatschappelijke context beschouwd.

Analyse en verklaring

Voor perspectief 2 en 3 wordt het gesprek vastgelegd in een gespreksweergave en aangeboden aan de deelnemers om te toetsen op herkenning. Vervolgens worden de drie perspectieven naast elkaar gelegd en geanalyseerd. Indien de drie gezichtspunten niet te veel van elkaar verschillen, leidt dit tot een gezamenlijke verklaring. De praktijk wijst uit dat dit meestal het geval is. Indien er grote tegenstrijdigheden vanuit de verschillende perspectieven naar voren komen is dit aanleiding om een verdiepend gesprek te organiseren. Dit vergroot het onderlinge begrip en stimuleert wederom het lerend vermogen.

De verklaring biedt inzicht in waarop gestuurd wordt, waar de focus ligt en hoe het bestuur daar invulling aan geeft

Door het samenvoegen van deze drie perspectieven ontstaat een intersubjectief beeld over de mate van het in control zijn van de organisatie. Dit intersubjectieve beeld wordt weergegeven in de verklaring. Het ICV wordt hiermee een verantwoordingsmechanisme waarin leren en ontwikkelen centraal staat. Dit lerend vermogen kan vervolgens worden verwerkt in verbeteringen in het MCS, wat leidt tot een verbetering in de mate van het in control zijn van de organisatie op een volgend meetmoment.

De uiteindelijke verklaring gaat dus niet in op de vraag of de organisatie voldoet aan vooraf vastgelegde criteria, maar geeft zicht op de ontwikkeling van de interne beheersing. Op termijn ontstaat er een 'rolling forecast' op de ontwikkeling van de interne beheersing die recht doet aan de dynamische context van een lerende organisatie. De verklaring biedt inzicht in waarop gestuurd wordt, waar de focus ligt en hoe het bestuur daar invulling aan geeft. De verklaring geeft hiermee zicht op de beoogde ontwikkeling van de interne beheersing en de ingezette koers van de organisatie.

Conclusie

Een publieke organisatie is altijd in beweging en daarmee zijn ook de vereisten van het MCS dynamisch van aard. Wanneer bij in control zijn de statische meetlat, in de vorm van groei- en volwassenheidsmodellen, wordt losgelaten en het benaderd wordt vanuit continu leren en verbeteren, ontstaat er ruimte voor de eigen perceptie. Ruimte om te reflecteren, om met elkaar te onderzoeken welke kant de organisatie op moet en daadwerkelijk verbeteringen te bewerkstelligen.

De drie-perspectievenmethodiek biedt een mogelijkheid om hier invulling aan te geven. Door het gebruik van het CSA in combinatie met de twee andere perspectieven ontstaat er een gedragen en gedeeld beeld van de ontwikkeling van de interne beheersing. Door deze intersubjectieve invulling wordt meer recht gedaan aan de werkelijkheid en staat de uitkomst dichterbij bij daar waar de werkelijke ruimte tot verbetering ligt. Door het loslaten van een statisch einddoel ontstaat er ruimte voor het lerende vermogen. De verklaring biedt een reflectie op het functioneren en de kwaliteit van het MCS en geeft zicht op de ontwikkeling van de interne beheersing. De ICV wordt hiermee zowel een instrument om het eigen functioneren te verrijken als een instrument voor een zinvolle verantwoording, passend bij een publieke organisatie.

AUDIT

MAGAZINE

Over

Wendy Fasten is strategisch adviseur Interne beheersing en kwartiermaker compliance bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Drs. Eva Lam is strategisch adviseur Compliance bij de politie en kijkt met een gedragskundige bril naar compliance- en gedragsrisico's.

Dr. Patty de Bruine is strategisch adviseur Informatievoorziening bij de politie en houdt zich onder andere bezig met aspecten van organisatieontwikkeling.

Tags: vaktechniek

Bron url: <https://auditmagazine.nl/artikelen/in-controlverklaring-van-afvinklijst-naar-dialogoog/>