

Fiche financieel beheer

Versie oktober 2024, Ministerie van Financiën, Begrotingszaken/BBE/BBH

Prestatieverklaringen van het Rijk

Inleiding

Dit fiche bevat informatie over het belang en de totstandkoming van prestatieverklaringen. Op basis van de Comptabiliteitswet 2016 (CW) artikel 3.3 zijn de Ministers en de colleges verantwoordelijk voor de doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. Tevens dienen financiële administraties, op basis van artikel 3.5, eerste lid CW betrouwbaar en controleerbaar te worden ingericht en gevoerd. Conform artikel 10 (verrichten van betalingen aan derden) van de Regeling financieel beheer van het Rijk(RFB), moeten ministeries en agentschappen borgen dat bij de verantwoording aan de eisen van betrouwbaarheid, rechtmatigheid, controleerbaarheid wordt voldaan.

De CW en de RFB regelen verder niets over de vormgeving en onderbouwing van prestatieverklaringen in de praktijk. De soorten prestaties en de aanwezige onderbouwingen zijn erg divers en situatieafhankelijk. Het afgeven van een prestatieverklaring is daarmee vormvrij. Het vaststellen of een product of dienst is geleverd (=levering van de prestatie), is één van de belangrijke voorwaarden voor een rechtmatige en getrouwe betaling. Als de bestelling, de prestatieverklaring en de factuur overeenstemmen, kan het ministerie tot betaling overgaan (3 way match).

De risico's bij het afgeven van prestatieverklaringen kunnen zijn:

1. het ten onrechte betaalbaar stellen van de factuur zonder dat of slechts deels de prestatie conform afspraak is geleverd of (deels) voldoet aan de overeengekomen eisen;
2. het (deels) ontbreken van toereikende onderbouwingen van geleverde prestaties, waardoor het achteraf vaststellen van de prestatie lastiger wordt. Hierdoor moet op een andere wijze de prestatie worden vastgesteld;
3. het niet kunnen steunen op de administratieve organisatie of de gebruikte informatiesystemen waardoor de prestatie niet of niet geheel kan worden vastgesteld;
4. medewerkers zijn onvoldoende op de hoogte van de vereisten rondom vastlegging prestatieverklaringen;
5. geen periodieke interne controle op de aanwezigheid en de kwaliteit van de prestatieverklaringen (bijvoorbeeld via steekproef);
6. er is sprake van leveranciers, die een factuur sturen en daarbij vermelden dat als er niet binnen een korte termijn wordt gereageerd de factuur automatisch akkoord voor betaling is (soort van automatische incasso);
7. het onttrekken aan activa (bijvoorbeeld er wordt een prestatieverklaring afgegeven voor lagere aantallen producten terwijl in werkelijkheid meer producten zijn geleverd);
8. er wordt een prestatieverklaring afgegeven voor meer producten dan zijn geleverd, waardoor een te hoog bedrag wordt betaald.

Dit fiche heeft ten doel om een handvat te geven richting de departementen om risico's en mogelijke controlebevindingen met betrekking tot prestatieverklaringen te verminderen.

Procesbeschrijving en interne controle

Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de inrichting van administratieve organisatie voor het betaalproces, onder andere op basis van de risico-inschatting rondom de prestatieverklaring. Bij deze risico-inschatting houdt men rekening met bijvoorbeeld het soort inkoop, waaronder de inschatting van de (fraude)risico's, en met welke financiële omvang. In de administratieve organisatie dienen de getroffen beheersingsmaatregelen in het betaalproces, inclusief de afgifte van de prestatieverklaring, beschreven te worden en wordt de uitvoering ervan periodiek getoetst, bijvoorbeeld door een afdeling Interne controle.

Daarbij zijn de volgende aspecten in ieder geval van belang:

1. Wie moet/mag de prestatielevering controleren en prestatieverklaring afgeven;
2. Op basis waarvan wordt de prestatie beoordeeld;
3. Hoe wordt de prestatieverklaring vastgelegd (digitaal of op papier); en
4. Waar wordt, indien van toepassing, onderbouwing gearchiveerd (bij voorkeur op een centrale plek);
5. In geval van light verificatieregime: op welke wijze wordt achteraf gecontroleerd (inrichting steekproef: wie voert deze controle uit en aan wie wordt hierover gerapporteerd);

Disclaimer:

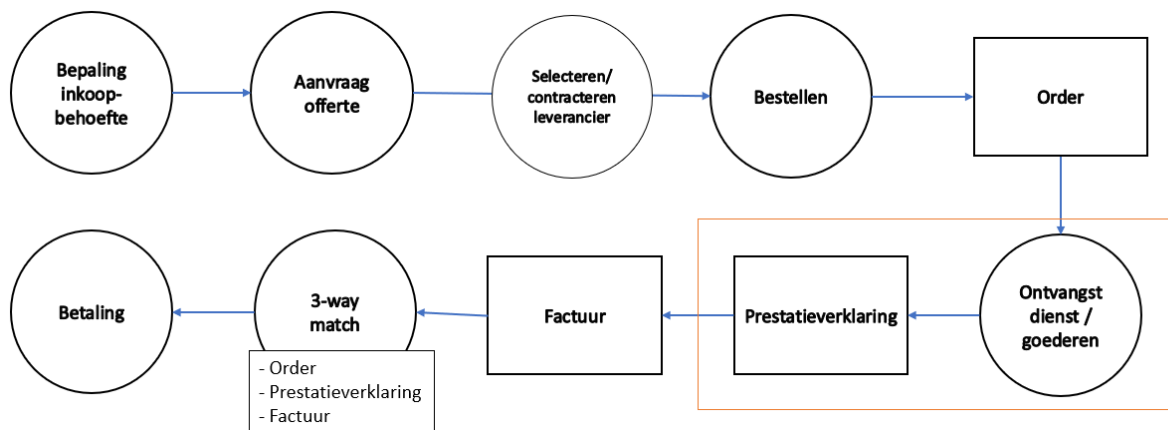
Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft geen status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.

6. In geval van 3-way match in het systeem: hoe is deze ingericht (bijvoorbeeld systeemtechnische functiescheiding, gebruik toleranties enz.) en wie is geautoriseerd om wijzigingen in het systeem aan te brengen.

Prestatieverklaring

De beoordeling van de prestatie en het vastleggen van de prestatieverklaring speelt een belangrijke rol in het inkoopproces (zie figuur 1). Voordat kan worden betaald, dient te worden vastgesteld dat aan de voorwaarden, die aan de betaling ten grondslag liggen, is voldaan.

Figuur 1. Het inkoop- en betaalproces (eenvoudige weergave)



Onder een prestatieverklaring wordt verstaan: op het moment dat goederen of diensten zijn ontvangen, beoordeelt de prestatieverklaarder of de prestatie conform de overeengekomen voorwaarden is geleverd.

Dit doet hij/zij door bijvoorbeeld te beoordelen of de goederenontvangst qua aantallen - indien van toepassing de kwaliteit - overeenkomt met de bestelling of dat de geleverde diensten volgens het contract zijn en legt dit vervolgens vast.

Daarbij is belangrijk om de nodige informatie van de ontvangst vast te leggen, zoals:

- Naam en functie van de prestatieverklaarder;
- Datum ontvangst/levering;
- Aantal geleverde producten (zo specifiek mogelijk) of beschrijving levering dienst;
- Eventueel kwaliteit.

Wie is de prestatieverklaarder?

De prestatieverklaarder is een medewerker die - vanuit zijn/haar functie en/of takenpakket - in staat is de hoeveelheid, prijs en de kwaliteit van de leveringen te beoordelen en te accorderen. De prestatieverklaarder dient de juistheid van de prestatieverklaring aannemelijk te kunnen maken. Het kunnen medewerkers in dienst en/of externe inhuurkrachten zijn waaraan de functie is toegekend. Ter voorkoming van de schijn van belangenverstrengeling dient functiescheiding aanwezig te zijn tussen de medewerker die akkoord geeft op de bestelling en de prestatieverklaarder¹. Daarbij mag een externe medewerker geen prestatieverklaring geven op leveringen die afkomstig zijn van het bedrijf waar hij/zij wordt ingehuurd/gedetacheerd is.

Hoe komt de prestatieverklaring tot stand en hoe wordt deze vastgelegd?

De medewerker geeft de prestatieverklaring af na het beoordelen van de geleverde goederen of diensten en legt deze vast, bij voorkeur in de (financiële) administratie. De prestatieverklaring is daarmee een zichtbare akkoordverklaring, waarbij tevens de datum van de verklaring geregistreerd wordt.

Daarnaast archiveert de prestatieverklaarder een bewijsstuk van de ontvangen goederen/diensten als onderbouwing van de prestatieverklaring. In de bijlage zijn voorbeelden van onderbouwingen opgenomen. Indien gewenst en mogelijk kan het bewijsstuk worden geüpload in de (financiële)

¹ Dit hoeft niet altijd het geval te zijn, zoals bij het goedkeuren van gewerkte uren, kleine bestellingen (van bijvoorbeeld kantoorartikelen) of onderzoeken en rapporten waarbij de opdrachtgever óók een oordeel geeft over de geleverde prestatie.

Disclaimer:

Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft geen status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.

administratie. Het bewijsstuk dient van zodanige aard te zijn dat een onafhankelijke derde, zoals de Interne Controle-afdeling, Auditdienst Rijk of de Algemene Rekenkamer ten behoeve van hun controle achteraf kan vaststellen dat de goederen/diensten zijn geleverd en de prestatieverklaring terecht is afgegeven.

Na de vastlegging van de prestatieverklaring en ontvangst van de factuur wordt de volgende stap in het inkoopproces in gang gezet, gericht op de autorisatie en betaling van de factuur.

Ontbreken onderbouwing prestatieverklaring

In sommige gevallen komt het voor dat geen bewijsstuk bij de prestatieverklaring kan worden overlegd. Voorbeelden hiervan zijn huur, glazenbewassing, levering bloemetjes etc. In deze gevallen dient in de administratieve organisatie (procesbeschrijving) te zijn vastgelegd op welke wijze de prestatie wordt vastgesteld. Bij het ontbreken van de onderbouwing van de prestatieverklaring kan gebruik worden gemaakt van de 2-way match. Bij de 2-way match worden factuur en bestelling gematcht doordat de opdracht tot betaling wordt gegeven.

Light verificatieregime

Voor bepaalde stromen kan een departement ter bevordering van doelmatigheid ervoor kiezen, om zonder voorafgaand een prestatieverklaring af te geven, te betalen. Voor kleine inkopen met een factuurbedrag tot € 2.000 incl. btw en een laag risicoprofiel (artikel 10, tweede lid, van de RFB) is het mogelijk om een 'light verificatieregime' te voeren. Bij deze inkopen hoeven de facturen- onder voorwaarden- voorafgaand aan de betaling niet van een prestatieverklaring te worden voorzien. Belangrijke voorwaarde hierbij is dat de organisatie vooraf een risicoanalyse maakt en daarbij in de administratieve organisatie vastlegt, de omvang, de periodiciteit, de criteria en de evaluatie van de steekproef en hoe mogelijke risico's worden beperkt. Ook moet de levering van de prestatie na het verrichten van de betaling, dus achteraf steekproefsgewijs gecontroleerd en controleerbaar worden vastgesteld. Bijvoorbeeld door willekeurig een aantal posten te selecteren en te controleren. Op deze manier wordt een deel van inkooptransacties na betaling achteraf getoetst op levering van de prestatie. Let wel: de levering van de prestatie voor zulke transacties moet dus onverminderd kunnen worden aangetoond; alleen vindt de verificatie (1) achteraf plaats (in plaats van vooraf) en (2) slechts voor een steekproef van transacties. Een bewijsstuk ter onderbouwing van de prestatie dient dus in elk geval te worden bewaard.

Voor posten met een hoog risico, zoals bijvoorbeeld waardepapieren, ICT-middelen zoals telefoons kan geen light verificatieregime worden gebruikt. Het is aan departementen en agentschappen om bij het gebruik van het 'light verificatieregime' om te bepalen welke posten een hoog risico hebben. Voorgaande uitzondering zonder vooraf prestatieverklaring af te geven kan alleen als het financiële risico als zeer beperkt wordt ingeschat. Zoals bij bestelling van een bloemetje dat dubbel of niet wordt geleverd. Ook moet ten minste duidelijk zijn welke medewerker op grond waarvan akkoord kan gaan met de factuurbetaling, bijvoorbeeld aan de hand van de afspraken in het contract of de inkoopopdracht.

Het is van belang, dat de risico-inschatting voor de categorieën goed wordt vastgelegd in de procesbeschrijving. Een voorbeeld hiervan is self billing bij huurkosten. De maandelijkse huur wordt vastgelegd op basis van de huurovereenkomst. Als de huurfactuur overeenkomt met de vastgelegde bestelling, dan kan de factuur in het systeem vrij worden gegeven voor betaling. Departementen en agentschappen worden geadviseerd om vooraf bij de inkoop in het contract duidelijke afspraken met leveranciers of medewerkers te maken over de te verkrijgen prestatiebewijzen dan wel over de inrichting van het proces rondom de vaststelling van de prestatie.

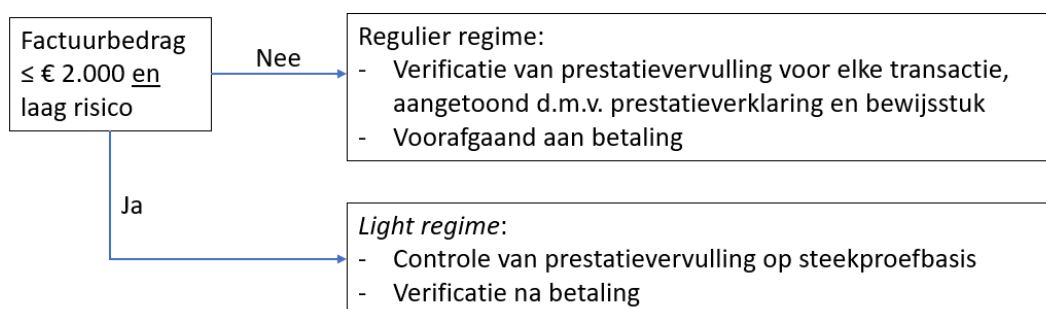
Voorschotten

Voor sommige transacties wordt een voorschot betaald aan een leverancier voorafgaand aan de levering. Voorschotten kunnen worden betaald op grond van artikel 13 en 14 van de RFB. In dat geval wordt bij de tussentijdse- of eindafrekening de levering van goederen en/of diensten vastgesteld. Voor de prestatieverklaring bij de tussentijdse- of eindafrekening van de voorschotten gelden dezelfde regels als hiervoor genoemd.

Disclaimer:

Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft geen status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.

Figuur 2. Regulier regime en light regime



Facturatie tussen de departementen/interne verrekeningen

De departementen en agentschappen kopen goederen of diensten bij elkaar in en sturen hiervoor onderling facturen. Bijvoorbeeld voor SSC-ICT, Logius, etc. Deze facturen kunnen gebaseerd zijn op grond van een verdeelsleutel (vast bedrag) of voor levering van bijv. werkplekdiensten, fysieke goederen etc. Ook bij onderlinge leveringen tussen departementen en agentschappen of interne verrekeningen is het van belang om vast te stellen dat de prestatie is geleverd en de gemaakte afspraken zijn nagekomen.

Bij facturen met verdeelsleutel: afspraken over de verdeelsleutel (bijv. in interdepartementale gremia) en afstemming over de facturatie zijn vooraf tussen de departementen gemaakt en vastgelegd. Aan de hand van deze afspraken kunnen deze facturen worden betaald.

Bij facturen voor levering van diensten of producten gelden in principe dezelfde regels en interne procedures als bij facturen van externe leveranciers. Dit is wel casus afhankelijk, waarbij mogelijk sprake is van een andere risico-inschatting (de gelden blijven binnen het Rijk) en beperkte administratieve (controle) lasten. Het is dus van belang om aan de voorkant duidelijke afspraken over levering en facturatie te maken, periodiek besprekingen te houden tussen opdrachtgever/opdrachtnemer over de daadwerkelijke leveringen ten opzichte van de overeenkomst en dit vast te leggen. Immers, ook hier is het van belang dat wordt vastgesteld dat de prestatie is geleverd alvorens tot betaling van de factuur over te gaan².

AVG-bepalingen

In het proces rondom prestatieverklaringen kan ook sprake zijn van persoonsgegevens. Artikel 6, lid 1c van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens alleen rechtmatig is indien aan de voorwaarden is voldaan dat de verwerking noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust. Het uitgangspunt hierbij is dat persoonsgegevens niet langer dan noodzakelijk mogen worden bewaard. Wat noodzakelijk is, hangt af van de situatie. Dit bepaalt de organisatie. Op grond van de CW en de RFB moet het financieel beheer ordelijk en controleerbaar zijn en daarmee ook de prestatieverklaring.

Daarbij dient er voorzichtig met persoonsgegevens te worden omgegaan. In het geval een onderbouwing persoonsgegevens bevat, is een mogelijkheid dat als bewijsstuk in het ERP system een e-mail van de prestatieverklaarder wordt opgenomen waarin die verklaart dat de goederen/diensten ontvangen/genoten zijn (met hoeveelheid, prijs, en kwaliteit). In deze e-mail verwijst de prestatieverklaarder dan naar de vindplaats waarin de onderliggende bewijsstukken zijn bewaard. Deze werkwijze is in ieder geval van toepassing op o.a. ARBO-keuringen en presentielijsten, kentekens, telefoonnummers etc. Eenzelfde werkwijze geldt bij documenten met informatie waarbij geheimhouding aan de orde is; dit moet dan desgevraagd wel aantoonbaar gemaakt kunnen worden t.b.v. controleurs zoals de ADR en AR. Eventueel zouden hierbij de persoonsgegevens kunnen worden gelakt.

Archivering

In overeenstemming met algemene bepalingen is de wettelijke bewaartermijn voor prestatiebewijzen minimaal 7 jaar (BW2 artikel 24).

² Art12-lid 3 Regeling Financieel Beheer

Disclaimer:

Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft geen status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.

Bijlage: Voorbeelden mogelijke bewijsstukken ter onderbouwing van de prestatieverklaring

Ten aanzien van de onderbouwing van de prestatie is van belang dat het departement hun administratieve organisatie zo inrichten dat duidelijk is op grond waarvan de prestatieverklaring is afgegeven. Onderstaand overzicht geeft voorbeelden van mogelijke bewijsstukken die als onderbouwing gebruikt kunnen worden. De onderbouwing zal afhankelijk zijn van de specifieke situatie en de gegeven voorbeelden in het overzicht dienen hierbij niet als norm.

Levering van	Mogelijke bewijsstukken (niet limitatief/ter voorbeeld)
Transacties uit P-direct	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Voor declaraties en andere personeelskosten uit P-Direkt is een automatische koppeling tussen P-Direkt en het ERP systeem. Hierbij worden de transactiegegevens automatisch uit P-Direkt in het ERP systeem geladen. Omdat de bewijsstukken reeds in P-Direkt worden geüpload (door medewerkers) en bewaard, hoeven dergelijke bewijsstukken niet nogmaals in het ERP systeem te worden geüpload, zodat geen dubbele werklast ontstaat.
Mobiliteitskaart/ Shuttle	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rapportage afdeling HR controles over uitkomsten steekproef reizen mobiliteitskaart ➤ Verklaring van medewerkers dat de reizen inderdaad reizen voor het werk zijn
Fysieke levering zoals hardware, meubels, kunstvoorwerpen, bedrijfskleding, fysieke cadeaubonnen, kantoorartikelen, drukwerk, of infrastructurele werken	<ul style="list-style-type: none"> ➤ (Digitale) pakbon, vrachtbrief en/of ontvangstformulier waarop de prestatieverklaarder tekent voor ontvangst ➤ Opleverrapport ondertekend door opzichter opdrachtgever ➤ <i>Indien geleverd op externe locatie:</i> Externe bevestiging van ontvangen goederen ➤ Mail van prestatieverklaarder met specificatie wat geleverd is en op basis waarvan dit is gecontroleerd
Diensten per uur gefactureerd (incl. inhuur van extern personeel, beveiliging)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Urenstaat/specificatie van geleverde diensten ondertekend door opdrachtnemer en prestatieverklaarder; ➤ Schriftelijke bevestiging van medewerker die de dienst afgenomen heeft. ➤ Digitale registratiesystemen, bijvoorbeeld roostersystemen
Diensten per prestatie gefactureerd (reparaties, onderzoeken, evenementen/congressen, tekstschrijven/communicatie-uitingen, tekstschrijven/communicatie-uitingen, tolken vertaaldiensten,)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bewijs van opgeleverd product conform afspraken uit contract ➤ Bij evenementen: opgave waaruit aantal deelnemers blijkt, ➤ Opzet interne organisatie hoe proces levering prestatie wordt beheerst. (bijv. inspecties, steekproef)
Facilitaire zaken (schoonmaak, onderhoud, catering, huur gebouwen, huur datacenters, bloemen, wagenparkbeheer, werkplekbeheer,	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Opzet interne organisatie hoe proces levering prestatie wordt beheerst. (bijv. inspecties, controle van schoonmaak van locaties, of opleverrapport opzichter/facilitair medewerker opdrachtgever (bij bijv. onderhoud, schoonmaak etc..)) ➤ Verslagen van overleggen met leverancier ➤ Assurancerapportages van leverancier over dienstverlening (bijv. ISA-certificeringen, 3402-verklaringen)

Disclaimer:

Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft geen status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.

administratie, post-en koeriersdiensten, afval)	
Koffieautomaat, Kopieerapparaat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Opzet interne organisatie hoe levering prestatie wordt vastgesteld ➤
Energie, gas en water	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Opzet interne organisatie hoe levering wordt vastgesteld. ➤ Rapportage van uitlezen meters (op afstand).
(Digitale) abonnementen / licenties, digitale cadaubonnen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Overzicht alle licentienummers/cadeaubonnummers, uitgegeven nummers en nummers op voorraad. ➤ Opzet interne organisatie hoe inzicht in aantal abonnementen, aantal licenties wordt verkregen (wie houdt dit bij aan de hand waarvan)
Onroerend goed	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Akte van de notaris ➤ Inschrijving kadaster
Opleidingen / cursussen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Facturatieoverzichten, bonnetjes en rekeningafschriften (indien van toepassing) ➤ Akkoord van de leidinggevende van de betreffende medewerker die de opleiding volgt ➤ Bewijs van deelname. ➤ Achteraf steekproef van p-dienst
Vergaderlocaties en overige activiteiten, Uitjes/afscheidsborrels/etentjes e.d.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Getekende bon met akkoord rekening (bijv. getekende kassabon van horecagelegenheid) ➤ Opgave aantal deelnemers als dit onderdeel is van de afrekening.
Verrekeningen tussen departementen / organisaties op basis van verdeelsleutel	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Goedgekeurde verdeelsleutel waaruit verdeling tussen departementen/organisaties blijkt (bijvoorbeeld vanuit ICBR) ➤ Indien verdeelsleutel geen vast bedrag is, afspraken tussen leverend en afnemend departement over hoe de aantallen kunnen worden vastgesteld. ➤ Eventueel voorafgaande aan facturatie akkoord met afnemend departement over de te factureren aantallen
Vastlegging prestatieverklaring systeem leverancier	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Procesbeschrijving hoe prestatie kan worden vastgesteld, bijvoorbeeld door toegang systeem leverancier ➤ Third party mededeling

Disclaimer:

Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft geen status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.