

Uitvraag 213a-onderzoek “Three lines of defense”

Aanleiding

Jaarlijks verricht de Gemeente Haarlem een tweetal onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Deze onderzoeken zijn een instrument van het college en komen voort uit de gemeentewet artikel 213a. Het college heeft op 24 september besloten de werking van de 3LoD in de Programmabegroting 2020-2024 als onderzoeksonderwerp voor 2020 aan te kondigen.

3LoD: rechtmatigheid en getrouwheid v.s. doelmatigheid

De (voormalige) accountant van de gemeente Haarlem, PwC, omschrijft de 3LoD als volgt:

De 'Three Lines of Defense' (3LoD) gedachte is meer dan alleen maar organisatiestructuur en het benoemen van rollen. Het is in onze ogen een fundamenteel andere manier van werken (samenwerken) en denken en draagt zodoende bij aan een versterking van de risicocultuur, het nemen van verantwoordelijkheid voor het managen van risico's en interne beheersing, en uiteindelijk aan het verder optimaliseren en integreren van uw GRC functies (inclusief het verlagen van de 'cost of control').¹

Bovenstaande omschrijving laat zien dat het concept van 3LoD veel raakvlakken heeft met de organisatiestructuur, de manier van werken (cultuur) en sturingsfilosofie van een organisatie. De accountant heeft geconcludeerd dat Haarlem onvoldoende invulling geeft aan de “shift-left”, waarmee wordt bedoeld dat de rol van de eerste lijn (verantwoordelijk manager) nog onvoldoende van opzet is, of er onvoldoende beweging zichtbaar is deze rol te versterken. Echter, dit perspectief beperkt zich tot rechtmatigheid en getrouwheid beredeneerd vanuit een heersend model voor beheersing en verantwoording uit de accountancy (3LoD). Het benaderen van dit vraagstuk vanuit doelmatigheid kan van toegevoegde waarde zijn om de werking van de 3LoD binnen Haarlem in bredere zin te waarderen. Beredeneerd vanuit doelmatigheid of risicoanalyse kan het geven van meer gewicht in het ondervangen van interne beheersing en risico's bij de tweede, dan wel derde lijn, een bewuste keuze zijn. Dit bredere perspectief legt de verbinding tussen een model voor beheersing en verantwoording (3LoD) en organisatiefilosofie/-principes (staf-sturing vs. lijn-sturing). Hierbij rijst de vraag waar het beleggen van verantwoording het meest gewenst is.

Visie op organisatie Gemeente Haarlem

De gemeente Haarlem ziet zich zelf geconfronteerd met een veranderende omgeving. Een omgeving waarin antwoord moet worden gegeven op complexe en ongestructureerde problemen ('wicked problems'), energie en initiatief van bewoners benut moet worden en de leef- en systeemwereld met elkaar moeten worden verenigd. De gemeente moet opgave gericht werken. Als overheid wil de

¹ <https://www.pwc.nl/nl/dienstverlening/consulting/risk/three-lines-of-defense-model.html>

gemeente Haarlem wendbaar zijn om in te kunnen spelen op deze veranderende omgeving, maar tegelijkertijd ook een betrouwbare partner zijn die rechtmatig handelt.

Mede vanwege deze uitdagingen is de gemeente Haarlem per januari 2018 overgegaan op een nieuwe organisatiestructuur waarbij een laag van vijf hoofdafdelingen met gekoppelde bedrijfsbureaus is verdwenen. Dit heeft geresulteerd in een vierkoppige directie boven 24 afdelingen, ondersteund door de afdeling Interne Dienstverlening op het gebied van bedrijfsvoering. Bezien vanuit het 3LoD model ligt de eerstelijns verantwoordelijkheid bij de 24^e afdelingshoofden.

Verwachtingen van lijnen

Naast de vraag of het samenspel van lijnen uit het 3LoD model naar behoren werkt, is het de vraag of van de verschillende lijnen verwacht kan worden dat zij voldoende invulling geven, of kunnen geven, aan deze rol. Is het, gegeven de inrichtingsprincipes van de organisatie, reëel om te verwachten dat de verschillende lijnen voldoende zijn geëquipeerd om deze rol op zich te nemen of de beweging naar versterking van deze rol kunnen maken?

Tegelijkertijd rijst de vraag of de lijnen voldoende in staat zijn elkaar te ondersteunen en adviseren in het nemen van de verantwoordelijkheid, en hierop toe te zien. Dit heeft ook betrekking op het kunnen vellen van een onafhankelijk oordeel over het samenspel tussen de eerste en tweede lijn (3^e lijn). Kortom: het samenspel van de drie lijnen maakt of het model werkt of niet.

Organisatie(cultuur)

Naast de inrichting van het systeem spelen houding, cultuur en gedrag een rol bij de werking hiervan. Er kan dan ook gevraagd worden of de organisatie voldoende stuurt op het verbeterpotentieel (incl. houding, cultuur en gedrag), waarbij ook de auditcommissie en accountant een rol van betekenis spelen.

Uitvraag tot onderzoek

Probleemstelling en vragen

Bovenstaande overwegingen/beschouwingen leiden tot de volgende probleemstelling en onderzoeksvragen die middels het te verrichten onderzoek dienen te worden beantwoord:

Probleemstelling

Het 3LoD model is meer een concept uit de systeemwereld en de visie op de wendbare organisatie/organiseren is meer een concept uit de leefwereld. De gemeente Haarlem lijkt niet in staat te zijn om het 3LoD model succesvol te implementeren in de organisatie en wederkerigheid in het versterken van de twee concepten te organiseren.

Vraagstelling

- **Hoe past het concept van de 3LoD binnen de organisatiefilosofie van de gemeente Haarlem en waar kan op worden gestuurd om beide werelden te verenigen?**



- Worden de conclusies van de accountant, dat de eerste lijn onvoldoende eigenaarschap toont, of kan tonen, voor bedrijfsvoering onderschreven? En welke opvatting over de werking van de 2^e lijn ligt daarin opgesloten?
- Wat is er voor nodig om het model van 3LoD in Haarlem beter te laten werken, zowel qua houding en gedrag als proces, rollen, kennis etc.? En tot hoever kan de shift left naar 1^e en 2^e lijn worden doorgezet, gegeven de leidende organisatieprincipes (resultaat verantwoordelijke manager, netwerkorganisatie)?

Bovenstaande vragen zijn een voorzet voor de onderzoeksvragen. Graag nodigen wij u uit deze in uw offerte aan te scherpen en eventueel te voorzien van extra deelvragen die u kunnen helpen bij het vormgeven van uw onderzoek.

Gewenste uitkomst

Conclusies en aanbevelingen waarmee de organisatie 'verder kan', zodanig dat directie een opvatting over de mate van de shift left kan formuleren. Dat wil zeggen: een duidelijke visie/strategie over hoe om te gaan met het 3LoD model binnen Haarlem, die ook uitgedragen kan worden, en waarop kan worden gestuurd. Hierbij dient betrokken te worden of de beweging zoals voorgesteld door de accountant de meest gewenste is en waarbij het in control zijn van de organisatie uitgangspunt is. Is het 3LoD model noodzakelijk om naar een "in control statement" te komen of zijn er andere manieren die meer effectief en efficiënt zijn zonder afbreuk te doen aan de self-compliance.

Planning onderzoek

De uitvraag zal medio eerste kwartaal 2020 worden verstuurd. De resultaten van het onderzoek dienen uiterlijk voor het einde van het derde kwartaal 2020 te worden opgeleverd, opdat de aanbevelingen en adviezen betrokken kunnen worden bij de organisatie evaluatie.

Graag verzoeken wij u in uw offerte aan te geven welk tijdspad u nodig denkt te hebben om het onderzoek uit te voeren, eventueel voorzien van fasering van het onderzoek.

Onderzoeksmethoden en bemensing

Het staat u vrij de eigen onderzoeksmethoden te bepalen. Graag zien wij in uw offerte terug welke onderzoeksmethode u voorstelt en welke bronnen (incl. functies/personen) u nodig denkt te hebben om invulling te kunnen geven aan het onderzoek.

Binnen het onderzoeksteam dient aantoonbare kennis en ervaring aanwezig te zijn met het concept 3LoD en organisatieconcepten als opgavegericht werken en organiseren in netwerken. In uw offerte zien wij deze ervaring graag terug.

Beoordeling en planning gunning

Deze uitvraag wordt meervoudig onderhands uitgezet. Wij zien uw offerte graag tegemoet uiterlijk 3 april 2020. U kunt uw offerte richten aan Kjell van den Berg (kvandenberg@haarlem.nl), afdeling Concerncontrol.

Het onderzoek wordt gegund aan het bureau met de beste prijs/kwaliteit verhouding waarbij uw offerte zal worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- | | |
|--|----------------|
| • Voorgestelde onderzoeksvragen | Max. 25 punten |
| • Voorgestelde onderzoeksmethode | Max. 25 punten |
| • Voorgestelde bemensing | Max. 20 punten |
| • Prijs | Max. 20 punten |
| • Voorgestelde onderzoeksopzet/-fasering | Max. 10 |

Indien u nog vragen heeft kunt u zich wenden tot Kjell van den Berg (kvandenberg@haarlem.nl of 06-18354930).

Met vriendelijke groet,

Martin Jonker,
Concerncontroller Gemeente Haarlem