



**Gemeente
Haarlem**



**Gemeente
Zandvoort**

Herstructurering IC 2021

**I.h.k.v. de nieuwe
rechtmatigheidsverantwoording**

10 juni 2021
R. Kruiswijk
ID / FIN / CC

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Inleiding en aanleiding	3
1.2	Doel	3
1.3	Kanttelingen	3
1.4	Leeswijzer	3
2.	Invoering rechtmatigheidsverantwoording	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Wat gaat er veranderen?	4
3.	Huidige situatie: hoe is de IC nu vormgegeven?	5
4.	Nieuwe situatie: waar willen we naartoe?	6
4.1	Visie op IC	6
4.2	Inrichtingsprincipes	6
4.3	Aanpassingen positionering interne controle	7
4.4	Nieuw op te zetten controles	8
4.5	Wat betekent dit voor de organisatie?	8
5.	Praktische uitvoering	10
5.1	Benodigde aanpassingen afdeling interne dienstverlening	10
5.2	Benodigde aanpassingen afdelingen financiën	10
6.	Relatie 3 LoD rapport	12
7.	Vervolgproces	12

1. Inleiding

1.1 Inleiding en aanleiding

Al langere tijd speelt de discussie rondom de inrichting van de interne beheersing. Een terugkerend punt in de accountantsverslagen van de afgelopen jaren is de invulling van de interne beheersing waarbij wordt geadviseerd om de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de interne beheersmaatregelen te verschuiven van de derde naar de eerste en tweede lijn. Bij de Programmabegroting 2020-2024 is de werking van de Three lines of Defense (3LoD) als onderwerp aangekondigd voor het uitvoeren van een 213a onderzoek.

Daarbij komt dat vanaf boekjaar 2021 het college zelf verantwoording af zou gaan leggen over de uitkomsten van de controles op de financiële rechtmatigheid. Op basis van de interbestuurlijke informatie nieuwsbrief uit juni is de verwachting dat dit wordt uitgesteld naar 2022. Dit betekent dat vanaf dit jaar een rechtmatigheidsverantwoording wordt opgenomen bij de jaarrekening. In deze verantwoording wordt aangegeven in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Aangezien dit een wettelijke verplichting betreft voegt de invoer van de rechtmatigheidsverantwoording urgentie toe aan de discussie rondom de inrichting van de interne controle. De organisatie moet vanaf dat jaar zelf in staat zijn om de rechtmatigheidsverantwoording af te geven en de bijbehorende onderliggende werkzaamheden uit te voeren. Dit vraagt tijdige actie vanuit de organisatie, vandaar dat is gestart met het opstellen van deze nota rondom de herstructurering van de interne controle.

1.2 Doel

Deze notitie is opgesteld met het doel om enerzijds te evalueren of de inrichting van de interne controle zoals die in de loop der jaren is gegroeid nog steeds aansluit bij de huidige inrichtingswensen. Anderzijds moet het schetsen en herstructureren van het IC landschap er ook aan bijdragen om elkaar in positie te brengen. Door heldere kaders te stellen met betrekking tot de gewenste inrichting worden verwachtingen ten aanzien van rollen en verantwoordelijkheden aan de voorkant duidelijk gemaakt.

1.3 Kanttekeningen

Waar het in deze notitie gaat over de herinrichting van de interne controles wil dat zeggen de interne controles voor de belangrijkste financiële processen. Wanneer de kaders voor de interne controles behorend bij deze processen zijn afgestemd en een goed geïmplementeerd zijn kan een volgende stap, om ook te kijken naar de inrichting van de interne controles behorend bij overige processen, gezet worden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de belangrijkste reden voor het herstructureren van de interne controle: de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording per 2021. Vervolgens wordt de huidige situatie weergegeven. Van de beschrijving hoe we het IC-landschap nu hebben vormgegeven wordt de stap gemaakt naar de nieuwe situatie met als belangrijkste vraag 'hoe willen we de interne controle in de nabije toekomst gaan vormgeven?'. Hoofdstuk 5 gaat in op de

praktische uitvoering van de nieuwe situatie. In hoofdstuk 6 wordt de link met het recent verschenen 3 lines of defense onderzoek gelegd. Afsluitend wordt in hoofdstuk 7 het vervolgproces geschetst.

2. Invoering rechtmatigheidsverantwoording

2.1 Inleiding

Vanaf verslagjaar 2021 moet het College van B&W een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening. Ondanks dat op er vrijwel zeker sprake is van uitstel naar 2022 weerhoudt dit de organisatie er niet van vast de nodige voorbereidingen te treffen.

In deze rechtmatigheidsverantwoording wordt aangegeven in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door de gemeenteraad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving.

In de aanloop naar het opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording zijn enkele bestuurlijke keuzes gemaakt, deze zijn opgenomen in de startnotitie rechtmatigheidsverantwoording (2021/56310 Haarlem - 2021/56496 Zandvoort). Deze keuzes hebben onder andere betrekking op het ambitieniveau van de rechtmatigheidsverantwoording en op de te hanteren verantwoordingsgrens. Daarnaast zullen ook binnen de organisatie verschillende maatregelen getroffen moeten worden met betrekking tot de uitvoering.

2.2 Wat gaat er veranderen?

Op dit moment is het College van B&W reeds bestuurlijk verantwoordelijk voor de financiële rechtmatigheid. De accountant geeft echter in zijn verklaring bij de jaarrekening een expliciet oordeel over de financiële rechtmatigheid. In het accountantsverslag brengt de accountant bevindingen ten aanzien van de financiële rechtmatigheid onder de aandacht.

Vanaf boekjaar 2021 zal het college zelf verantwoording afleggen over de uitkomsten van de controles op de financiële rechtmatigheid. De rechtmatigheidsverantwoording wordt een onderdeel van de jaarrekening. De accountant controleert de jaarrekening en geeft daar door middel van de controleverklaring een oordeel over. De controleverklaring van de accountant omvat vanaf het boekjaar 2021 slechts een oordeel over de getrouwe verantwoording van baten, lasten en balansmutaties. Er is geen sprake meer van een expliciet oordeel van de accountant over rechtmatigheid. De rechtmatigheidsverantwoording van het college is overigens wel onderdeel van de controle op getrouwheid door de accountant.

Concreet betekent dit voor de organisatie dat alle werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd om de rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven binnen de organisatie belegd en gedaan worden.

3. Huidige situatie: hoe is de IC nu vormgegeven?

Interne controles vervullen zowel een intern als een meer extern belang. Allereerst doen we interne controles voor onszelf: als organisatie willen we de processen goed beheersen en als onderdeel van een goede beheersing voeren we de interne controles uit. Daarnaast zijn de uitgevoerde controles ook van belang voor het interne audit team en de externe accountant. Wanneer de controles periodiek worden uitgevoerd en goed gedocumenteerd worden kan hiervan gebruik gemaakt worden bij de controle. Door de controles goed in te richten en vast te leggen in de organisatie verwachten we dat ook de externe controle goed kan verlopen.

Het totaal van de interne controles is gebaseerd op de processen die financieel omvangrijk zijn (bijvoorbeeld personeelslasten) of anderzijds als risicovol zijn aangemerkt. Voor deze controles is een afweging gemaakt over de noodzaak van het uitvoeren ervan.

Om te kunnen bepalen hoe de interne controle moet worden ingericht om als organisatie in staat te zijn om de rechtmatigheidsverantwoording af te geven wordt eerst in beeld gebracht hoe het huidige IC-landschap eruit ziet. In onderstaande tabel wordt weergegeven welke afdeling op dit moment de interne controle uitvoert.

Proces:	Afdeling:	Lijn	Opmerking:
Jeugd	Jeugd, onderwijs, sport	1	-
GWS	Werk & Inkomen	1	-
Wmo	Maatschappelijke ondersteuning	1	-
Uitkeringen	Werk & Inkomen	1	-
SMSR	SMSR	1	-
Huren en pachten	Interne dienstverlening	2	-
Wabo	Interne dienstverlening	2	-
Grafleges	Interne dienstverlening	2	-
Havengelden	Interne dienstverlening	2	-
Marktgelden	Interne dienstverlening	2	-
Bestaanscontrole MVA	Interne dienstverlening	2	-
Investerings	Financiën	2	-
BTW	Financiën	2	-
Memorialen	Financiën	2	-
Betalingen	Financiën	2	-
Facilitair grondbeleid	Financiën	2	-
Inkopen	Concerncontrol	3	-
Grexmutaties	Concerncontrol	3	-
Kascontroles	Concerncontrol	3	-
Bestuurskosten	Concerncontrol	3	-
Onderwijshuisvesting	Concerncontrol	3	-
Leerlingvervoer	Concerncontrol	3	-
Treasury	Concerncontrol	3	-
Projecten / grexen	Concerncontrol	3	-
Aanbestedingen	- Concerncontrol - Financiën	3 2	-
Aan- en verkopen vastgoed	- Concerncontrol - Interne dienstverlening	3 2	-
Subsidies	- Concerncontrol	3	-

	- Interne dienstverlening	2	CC voert controles uit m.u.v. aansluiting fin. administratie – subsidieregister (ID)
Personeel	- Concerncontrol - Financiën	3 2	CC voert controles uit m.u.v. de aansluiting FA-SA (FIN)
Burgerzaken	- Interne dienstverlening - Concerncontrol - Klantcontactcentrum	2 3 1	ID voert controles uit m.u.v. de detailcontrole op rechtmatigheid en getrouwheid (CC), de telling van de waardepapieren (CC) en de telling van de kluis (KCC)

4. Nieuwe situatie: waar willen we naartoe?

4.1 Visie op IC

Om de visie op de rol van interne controle uiteen te kunnen zetten is het van belang om eerst de verschillen tussen de begrippen interne controle en interne beheersing duidelijk te maken.

Interne Controle heeft als doel om onvolkomenheden in de procesbeheersing en de uitvoering tijdig op te sporen en te corrigeren.

Interne Beheersing is breder. Interne beheersing is een proces dat erop is gericht een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de organisatiedoelstellingen worden bereikt op gebieden als effectiviteit en efficiëntie van processen, het voldoen aan wet- en regelgeving, de betrouwbaarheid van de (financiële) informatieverzorging en het realiseren van de strategische doelen. Waar interne controle vooral gericht is op de uitkomsten van de processen in de organisatie, richt interne beheersing zich naast de uitkomsten ook op de kwaliteit van de inrichting van de processen zelf en op de informatie die uit de processen voortkomt. Interne controle is één van de onderdelen van een systeem van interne beheersing.

Idealiter is de interne beheersing geborgd in de lijn, dus in de processen. Wanneer de procesbeheersing in de lijn goed op orde en inzichtelijk is, voorkomt dit veel onnodig controlewerk achteraf. Reparatie achteraf vergt vaak meer inspanning dan een goede beheersing vooraf.

4.2 Inrichtingsprincipes

Om te bepalen hoe de interne controle idealiter ingericht zou zijn binnen onze organisatie zijn drie inrichtingsprincipes bepaald:

1. In principe richten we de interne controle zo in dat deze plaatsvindt in de eerste lijn. Dit is echter niet altijd mogelijk in verband met specifieke controlekennis die vereist is om de IC's uit te kunnen voeren. In sommige gevallen is de interne controle zo groot en nauw verweven met het betreffende proces dat de controle wel binnen de eerste lijn moet zitten. Een vereiste is dan wel dat de kennis over de interne controle bij het primaire proces aanwezig is.
2. Het overgrote deel van de interne controles wordt in de tweede lijn uitgevoerd. Dit zijn binnen onze organisatie de afdelingen Financiën en Interne Dienstverlening.
3. Controles waar zeer specifieke controlekennis voor nodig is worden uitgevoerd in de derde lijn.

4.3 Aanpassingen positionering interne controle

Wanneer de inrichtingsprincipes worden toegepast op de tabel uit hoofdstuk 3 betekent dit:

- Dat de controles die nu plaatsvinden binnen de eerste lijn (processen Jeugd, GWS, WMO en Uitkeringen) ook in de nieuwe situatie binnen de eerste lijn uitgevoerd zullen blijven worden.
- Dat de controles die nu worden uitgevoerd in de tweede lijn bij interne dienstverlening daar veelal ook belegd blijven. Uitzonderingen hierop, zoals de bestaanscontrole MVA, zijn mogelijk. Afdeling ID draagt de bestaanscontrole over naar de lijnafdelingen. Die afdelingen hebben het zicht op de in gebruik zijnde activa en zullen daardoor effectiever deze controles kunnen uitvoeren dan medewerkers van de afdeling ID. Op dit moment is de bestaanscontrole ook al een samenspel tussen de afdelingen en ID waarbij ID voornamelijk werkzaamheden coördineert en de oplevering controleert.
- Dat de controles die nu worden uitgevoerd in de tweede lijn bij Financiën daar ook belegd blijven.
- Dat de controles die nu worden uitgevoerd in de derde lijn bij Concerncontrol voor de processen uit onderstaande tabel worden belegd bij de tweede of eerste lijn:

Proces	Taken	Afdeling
Personeel	Controle op invoer premiepercentages Bruto Netto controle Controle standenregister Controle op functiescheiding bij betalingen Controle op vaste mutaties: - In dienst - Uit dienst - Overige: uren, functie ed. Controle op incidentiele mutaties (declaraties, ambtsjubilea, IKB, ed.) Aansluiting SA met GFS Rondrekening	HRM (1 ^e lijn)
Subsidies	Detailcontrole verleningen Detailcontrole vaststellingen Afwijzing Aansluiting FA – subsidieregister	ID
Anterieuere overeenkomst	Detailcontrole	Financiën
Parkeren Zandvoort	Wordt nu gedeeld opgepakt, tariefcontroles en parkeervergunningen op afdelingen overige werkzaamheden binnen audit team.	Uitbesteden aan Parkeerservice Amersfoort
Parkeervergunningen	Controle parkeervergunning	ID
Aan- en verkopen vastgoed	Detailcontrole aankopen (alleen VG) Detailcontrolele verkopen (alleen VG)	Primair bij afdeling Vastgoed. ID voert controle uit hierop.
Leerlingvervoer	Detailcontrole (beperkt) getrouwheid / rechtmatigheid Factuurcontrole prestatielevering Afwijzing	ID
Onderwijshuisvesting	Detailcontrole verstrekkingen (investeringen) Detailcontrole verstrekkingen (exploitatie) Detailcontrole vaststellingen (investeringen) Afwijzing	ID
Inkoopfacturen	Detailcontrole inkoopfacturen (PF) Detailcontrole inkoopfacturen (PM)	ID
Treasury	Beoordeling treasury verslagen, toetsen van kasgeldleningen en nieuwe leningen.	Toetsen van kasgeldleningen en nieuwe leningen: Financiën. Beoordelen van treasury verslagen blijft bij Concerncontrol

		i.v.m. specifieke controlekennis.
Projecten / grexen	Urenverantwoording	Financiën zet steekproef op ter verificatie bij projectleider
Grondexploitaties dossiers	Toets op onderbouwing bij de grex-dossiers	Inhoudelijke toetsing blijft bij het audit team belegd. Financiën betrokken bij de verloop van het proces en toetsen op de volledigheid en actualisatie van dossiers.
Grondexploitaties	Baten (verkopen en overige opbrengsten) en verwerving grondexploitaties	Financiën
MVA	Toets op bijdragen derden, desinvesteren en herrubriceringen tussentijds (bijv. bij HC)	Financiën

- Dat de controles die nu worden uitgevoerd in de derde lijn bij concerncontrol (processen kascontroles en bestuurskosten) daar belegd blijven in verband met de specifieke benodigde controlekennis.

4.4 Aandachtspunten toekomstige controles

Naast de hiervoor beschreven bestaande interne controles bestaat voor een aantal processen de wens om de interne controle op te zetten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze controles.

Proces	Taken
Overige opbrengsten	Detailcontrole op marktgeden, grafleges etc.
Vastgoed	Controles vastgoedkostenplaatsen: Allocaties, onderhoud, reparaties en investeringen.
Onderhoud	Controle op onderhoudsrekeningen (voldoet aan voorwaarden of zijn het investeringen?)
P&C cyclus	Kwaliteit en onderbouwing van de in p&c producten opgenomen posten. Kijken naar begroting bij bijv. modellen afvalstoffenheffing. Starten met begrotingswijzigingen.

4.5 Wat betekent dit voor de organisatie?

De positionering van de afdelingen en de governance structuur van de gemeente Haarlem is ingericht aan de hand van het 3-lines of defense (3LoD) model. Uitgangspunt van het 3LoD model is dat het lijnmanagement verantwoordelijk is voor haar eigen processen. Daarnaast moet er een functie zijn die de 1e lijn ondersteunt, adviseert, coördineert en bewaakt of het management zijn verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk neemt. Dit is de tweede lijn. Ten slotte is het wenselijk dat er binnen de organisatie een functie bestaat die controleert of het samenspel tussen de eerste en tweede lijn soepel functioneert en daarover een objectief, onafhankelijk oordeel velt met mogelijkheden tot verbetering. Deze functie is de derde lijn, belegd bij het interne audit team.

De aanpassingen in de inrichting van de interne controle die in deze notitie worden voorgesteld hebben betrekking op verplaatsingen van de derde naar de tweede lijn. De impact van de veranderingen heeft daarom met name betrekking op de afdelingen binnen de derde en tweede

lijn zijn. In het volgende hoofdstuk wordt door de afdelingsmanagers van de afdelingen in de tweede lijn, waar extra taken belegd worden, uiteen gezet wat hiervoor nodig is.

Zoals hierboven beschreven is onze organisatie al ingericht op het 3LoD model waarbij de managers (in de eerste lijn) reeds verantwoordelijk zijn voor de eigen processen. Bij deze verantwoordelijkheid hoort ook de periodieke uitvraag naar resultaten en bevindingen vanuit de interne controles. Dit is ook een van de doelen van het invoeren van de rechtmatigheidsverantwoording: het creëren van bewustzijn bij het (hoger) management voor een rechtmatige verantwoording en de verantwoordelijkheid voor de daarvoor benodigde beheersing. De afdelingsmanagers in de eerste lijn krijgen er dus geen extra taken bij maar moeten zich bewust worden van hun verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van baten en lasten binnen hun proces. Om hen optimaal te kunnen ondersteunen om deze verantwoordelijkheid te nemen wordt geïnvesteerd in de verbetering van de interne controle.

5. Praktische uitvoering

5.1 Benodigde aanpassingen afdeling interne dienstverlening

Afdeling ID heeft met het audit team afstemming gehad over de over te hevelen controles. De door het audit team geschatte inzet voor deze controles bedraagt ongeveer 800 uur per jaar, hetgeen correspondeert met circa 0,6 fte. ID zal deze controles beleggen bij enkele specifieke medewerkers die daarvoor extra getraind worden. Kosten van deze trainingen zijn te dekken binnen het bestaande opleidingsbudget.

5.2 Benodigde aanpassingen afdelingen financiën

Voor afdeling Financiën is voor het uitvoeren van de verschuivende of nieuwe controlewerkzaamheden geen formatieve of organisatorische aanpassing benodigd. De controles kunnen in de bestaande organisatie en formatie worden uitgevoerd. Er is wel kennisdeling en overdracht nodig vanuit het audit team op het gebied van controles op baten in grondexploitaties en grondexploitatie-dossiers. De eerste afspraken hierover zijn inmiddels gemaakt. Verder wil Financiën betrokken worden bij de inhoudelijke controle op ramingen in grondexploitaties die door het audit team worden uitgevoerd, om op dit gebied de kennis te vergroten en op termijn bij het controleren van de dossiers ook naar het realisme van de ramingen te kunnen kijken.

5.3 Overige verschuivingen naar lijnafdelingen

Voor een drietal controles wordt in deze nota een voorstel gedaan om de uitvoering te verschuiven naar lijnafdelingen (HR en Vastgoed) ofwel extern te beleggen (parkeren Zandvoort, beleggen bij Parkeerservice Amersfoort, onderdeel BBOR). Met de betreffende afdelingen zijn gesprekken gevoerd om de voorgenomen wijziging te bespreken. De uitkomst van deze gesprekken is dat de verschuiving als logische stap wordt gezien maar dat in het vervolgproces aandacht dient te zijn voor de benodigde middelen, het tijdsplan en kennisoverdracht die horen bij deze stap.

6. Relatie 3 LoD rapport

Inmiddels is het 3 lines of defense rapport 'In control in een wendbare organisatie' van Hiemstra & de Vries uitgebracht waarin onder andere onderzocht wordt of het versterken van de rol van de eerste lijn (verantwoordelijk manager) doelmatig is. De hoofdconclusie op deze vraag is dat deze rol en daarbij behorende verantwoordelijkheden van de eerste lijn de juiste is. Wel wordt daarbij opgemerkt dit er niet altijd toe leidt dat de eerste lijn ook optimaal doet wat uit oogpunt van control noodzakelijk is. Daarnaast wordt een sterkere eigenstandige rol voor de tweede lijn afgewezen. Waarbij wordt aangegeven dat de tweede lijn een essentiële rol heeft om de eerste lijn en directie van informatie en adviezen te voorzien en om voorzieningen te realiseren voor de hele organisatie. Met hun activiteiten stellen ze directie en 1e lijn in staat om hun respectievelijke verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk kunnen nemen. Daarmee is de tweede lijn ondersteunend en adviserend aan de eerste lijn en de directie en werkt zij in opdracht van de eerste lijn en van de directie.

In deze nota worden verschillende verschuivingen voorgesteld van de derde lijn naar de tweede lijn. Dit is in overeenstemming met het inrichtingsprincipe dat de interne controle zo ingericht wordt dat deze plaatsvindt in de eerste lijn. Dit is echter niet altijd mogelijk in verband met specifieke controlekennis die vereist is om de IC's uit te kunnen voeren. De tweede lijn is ondersteunend aan de eerste lijn en staat dichterbij de eerste lijn dan de, meer onafhankelijke, derde lijn. De voorgestelde verschuivingen in deze nota gaan daarmee niet in tegen het advies uit het rapport van de 3 lines of defense maar vormen een bewuste keuze om de uitvoering van de interne controles te verschuiven naar van de derde naar de tweede lijn. Waarbij de tweede lijn ondersteunend is aan de eerste lijn waar de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het proces ligt. Op basis van specifieke kennis, efficiency en prioritering is positionering in de tweede lijn daarom het meest geschikt voor de uitvoering van deze controles.

7. Vervolgproces

Wanneer directie besluit de voorgestelde verschuivingen in deze nota door te voeren zal in het derde en vierde kwartaal van 2021 implementatie in de organisatie volgen. Dit proces vraagt om een goede overdracht en training zodat de controles worden uitgevoerd volgens de huidige standaarden. Dit proces zal verder worden uitgewerkt wanneer het besluit om de voorgestelde wijzigingen door te voeren is genomen.

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,
10 juni 2021

Tekst: Concercontrol , financiën, ID,
Fotografie: -,
Ontwerp: -,
Drukwerk: -

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl