



**gemeente
Haarlemmermeer**

Evaluatie Visie op control

Rapportage conclusies en denkrichtingen

Versie 1 februari 2022

Inhoudsopgave

Deel 1	3
1. Inleiding	3
<i>Inhoud rapport en leeswijzer</i>	3
2. Conclusies en denkrichtingen	4
2.1 Wat is er bereikt in de periode 2016-2021	4
2.2. Conclusies en denkrichtingen.....	5
2.3. Welke “stip op de horizon” formuleren we voor het vervolgtraject?.....	8
2.4. Vervolg.....	9
Deel 2	10
3. Bevindingen bestuurlijke evaluatie	10
3.1 Visie op control	10
3.2 Sturing en beheersing	10
3.3 Bestuurlijke stukken	11
3.4 Soft controls.....	11
Deel 3 Externe reflecties	13
Advies prof. Bossert	13
Advies externe accountant PWC	17
.....	18

Deel 1

1. Inleiding

In 2018 heeft de Gemeenteraad de Visie op control (RV2018.0056726) vastgesteld. Als onderdeel daarvan heeft het College van B&W het Controlstatuut vastgesteld. Het doel van deze twee besluiten was om de control op de organisatie te versterken. Control(ler) is een engelstalige term die enerzijds wordt gebruikt om de functie of rol te duiden maar in de visie op control betekent het vooral (de versterking van) “sturing en beheersing” in de organisatie. Door meer aandacht te geven aan de sturing op onze doelen, bereiken wij meer doelen binnen de gestelde kaders, rechtmatig, doelmatig en doeltreffend. Versterking betekent ook niet automatisch meer capaciteit maar wel de vraag hoe we de beschikbare capaciteit optimaal kunnen inzetten door bijvoorbeeld onze doelen smarter en processen en systemen efficiënter in te richten.

De aanleiding voor het uitwerken van de Visie op control is een onderzoek dat in 2016 door prof. dr. Hans Bossert is uitgevoerd naar de controlfunctie. De hoofdconclusie van dat onderzoek was, dat de controlfunctie krachtiger, meer precies en met meer discipline mag worden ingericht. De Visie op control en het controlstatuut zijn vervolgstappen op dit advies. De Visie op control bestaat uit drie hoofdthema's waar de versterking van de control op is gericht. Dit zijn Sturing en beheersing, het Three lines of defense-model en Investeren in mensen.

Bij het vaststellen van de Visie op control is afgesproken om na twee jaar een evaluatie uit te voeren. Deze evaluatie is vanuit Corporate Control het afgelopen halfjaar uitgevoerd. De voorliggende rapportage beschrijft de uitkomsten van deze evaluatie. De hoofdvraag voor deze evaluatie is “Hebben de implementatie van de Visie op control en het Controlstatuut (2018) geleid tot een versterking van control in de gemeente Haarlemmermeer?” Voor deze evaluatie zijn interviews gehouden met veel betrokkenen uit de ambtelijke organisatie en het bestuur. Dit zijn onder andere de burgemeester, leden van de auditcommissie, wethouders, de gemeentesecretaris, directieleden, cluster- en teammanagers, functionarissen van de Verbijzonderde Interne Controle, bedrijfsvoeringsadviseurs, de externe accountant en professor Bossert.

De uitkomsten van de evaluatie waarin we terugkijken naar de afgelopen jaren zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de gehouden interviews in combinatie met een analyse van beschikbare documenten. De opzet van het onderzoek is dan ook kwalitatief en grotendeels gebaseerd op beelden, observaties en meningen van de geïnterviewden. Het aanzienlijke aantal interviews beoogt de uitkomsten te objectiveren, door bij de uitkomsten zo veel mogelijk uit te gaan van gedeelde visies. Naast de uitkomsten van de evaluatie bevat dit rapport, als vervolg op de bevindingen, ook een aantal denkrichtingen op de doorontwikkelrichting van de control-organisatie.

Inhoud rapport en leeswijzer

Dit evaluatierapport bestaat uit drie delen. Het eerste deel is een zelfstandig leesbaar document en bevat de uitkomsten van de evaluatie inclusief conclusies en de denkrichtingen. Het tweede deel bestaat uit de bevindingen van de bestuurlijke evaluatie.

Het derde deel geeft een reflectie op de conclusies en denkrichtingen door twee partijen, zijnde

- Prof. Dr. J. Bossert, betrokken bij het eerdere traject in 2016 rondom de visie op control;
- PWC, de externe accountant van de gemeente Haarlemmermeer.

2. Conclusies en denkrichtingen

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en denkrichtingen van de evaluatie van de visie op control, die op basis van de beoordeelde thema's (sturen en beheersen, three lines en investeren in mensen) tot stand zijn gekomen en in dit rapport ook thematisch nader zijn toegelicht. De evaluatie had als doel antwoord te geven op de hoofdvraag of de *implementatie van de Visie op control en het Controlstatuut (2018) heeft geleid tot een versterking van control in de gemeente Haarlemmermeer*.

Op basis van alle uitgevoerde werkzaamheden kan worden geconcludeerd dat control in de gemeente sinds de implementatie van de Visie op control en het Controlstatuut (2018) is versterkt, maar er nog aandachtspunten zijn om control verder te versterken.

In dit hoofdstuk behandelen we de volgende zaken:

- 1) Wat is bereikt in de periode 2016-2021?
- 2) Conclusies en denkrichtingen
- 3) Welke "stip op de horizon" formuleren we voor het vervolgtraject?

2.1 Wat is er bereikt in de periode 2016-2021

In de achterliggende periode is door veel spelers hard gewerkt aan de versterking van control. Vanuit de adviezen van professor Bossert (2016) en de visie op control en controlstatuut (2018) zijn op hoofdlijnen de volgende resultaten bereikt:

- Het controlstatuut is geïmplementeerd;
- De interne sturingscyclus (bijvoorbeeld Maraps, clusterwerkplannen, directieplannen) is versterkt;
- Risicomanagement is georganiseerd;
- Verbijzonderde Interne Controle is sterk gepositioneerd in de 3^e lijn;
- De controlorganisatie werkt volgens het three Lines model;
- Ontwikkeltraject van businesspartnerschap (2^e lijn) is opgepakt;
- Via opleidingen is geïnvesteerd in mensen;
- Belangrijke transities in de achterliggende jaren in het sociaal domein zijn zodanig georganiseerd dat er geen materiële onzekerheden resteren.

Meer recent zijn daar nog de volgende zaken aan toe te voegen:

- Meer aandacht voor IT control, privacy en beveiligingsaspecten, versterking van de checks and balances en een onafhankelijke positionering van de rollen CISO en FG bij concerncontrol. Deze positionering is als pilot voor de duur van twee jaar aangegaan en wordt thans geëvalueerd;
- Voorbereiding op de rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2022;
- Versterking van project- en programmacontrol (1^e lijn) in het fysiek domein;
- Strakke sturing op de gemeentefinanciën mede in het kader van ombuigingen (2^e lijn);
- Meer aandacht voor control op clusteroverstijgende en gemeentebrede strategische opgaven, onder andere in het fysiek domein, bedrijfsvoeringsdomein, etc (3^e lijn).
- De versterking van de sturing en beheersing in het fysiek domein en de aandacht voor het verbeteren van de realisatiegraad (samenspel 1^e, 2^e, 3^e lijn).

We kijken positief terug op de stappen die in de achterliggende jaren zijn gezet. Tegelijkertijd staan de ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie niet stil en komen nieuwe uitdagingen op ons af. In de volgende paragraaf gaan daar verder op in.

2.2. Conclusies en denkrichtingen

Naast de positieve tendens dat control sinds de invoering van het Controlstatuut is versterkt, onderkennen veel respondenten zaken die nog voor verdere verbetering vatbaar zijn. Hiertoe zijn denkrichtingen meegegeven, die gebaseerd zijn op de conclusies. We benadrukken dat deze denkrichtingen richting geven aan verdere doorontwikkeling van control die in samenwerking tussen de 1^e, 2^e en 3^e lijn moet worden opgepakt. Dat vergt verdere uitwisseling van beelden en meningen en het opstellen van een gezamenlijke aanpak (implementatieplan). Dit evaluatierapport geeft een aanzet om het gesprek met elkaar daarover te kunnen voeren en in die context moeten de conclusies en denkrichtingen ook gelezen worden. De visie op control is opgesteld onder verantwoordelijkheid van Corporate Control. De vervolgstappen voor de doorontwikkeling is een verantwoordelijkheid van de gezamenlijke organisatie inclusief de voortgang van de monitoring door Corporate Control.

Bij ieder van de thema's gaat het om de volgende conclusies en denkrichtingen:

2.2.1 Sturen en beheersen:

1. Voor het versterken van Sturen en beheersen is een inhaalslag gemaakt met het opzetten van de interne sturingscyclus. Op basis van gehouden interviews en bestudering van documenten¹ concluderen wij dat het vastgelegde beleid rond risicomanagement op orde is en het risicobewustzijn in de organisatie is toegenomen. Daarentegen wordt ook geconcludeerd dat clusteroverstijgende en gemeentebrede risico's meer aandacht mogen krijgen. Dit geldt ook voor niet-financiële risico's. Ook is het eigenaarschap voor risico's in de eerste lijn nog niet overal in de organisatie voldoende duidelijk en kan meer de relatie gelegd worden tussen de organisatiedoelstellingen en de risico's. Er zou voor gekozen kunnen worden om de koppeling tussen risico's en bestuurlijke doelstellingen meer expliciet te maken en organisatiebrede (Cluster- en domeinoverstijgende) risico's beter in beeld te brengen. Daarnaast kan het eigenaarschap voor risico's duidelijker worden belegd en kan meer aandacht worden besteed aan het uitwerken en managen van risico's.
2. De Verbijzonderde Interne Controle (VIC) functioneert goed. Er wordt gewerkt op basis van een controleplan, bij de materiële processen vindt risico-analyse plaats en worden deelwaarnemingen uitgevoerd, er worden rapportages richting directie, college en auditcommissie uitgebracht en de accountant maakt gebruik van de bevindingen die uit de VIC voortkomen. Anderzijds zien we ook dat de VIC versnipperd binnen de organisatie is belegd en sommige VIC medewerkers "het naast hun andere job doen". Er is een sterke basis voor de verwachte wetswijziging rondom de rechtmatigheidsverantwoording. De VIC wordt nu decentraal uitgevoerd met sturing en coördinatie vanuit de 3^e lijn. Voorgesteld wordt om de komende periode met elkaar te bezien of de inrichting en werkwijze verder geoptimaliseerd kan worden. Bespreekpunten en dilemma's daarbij zijn onafhankelijkheid, efficiency, waarborgen continuïteit en mogelijke clustering van de inzet per domein. Overeenkomstig het advies van de externe accountant wordt geadviseerd de verdere doorontwikkeling van de VIC te richten op het versterken van de controle-activiteiten (IC) in het primair proces van de 1^e en 2^e lijn (gericht op het bestaan en de werking), zodat de 3^e lijn daar in hoge mate op kan steunen. Het uiteindelijke doel hiervan is een systeemgerichte controle vanuit de VIC te kunnen realiseren. De centrale VIC (3^e lijn) heeft dan een monitorende rol.

¹ O.a. evaluatie marapcyclus uit 2020 en directiewerkplan

3. Naast de VIC is in 2020 een start gemaakt met het uitvoeren van behoeftegerichte audits, waartoe de directie in 2018 besloot. Deze audits zijn zoveel mogelijk gebaseerd op risicovolle processen en cluster-overstijgende thema's. Het voorstel is om de borging van deze functie verder te evalueren en te bespreken.
4. Met betrekking tot de organisatiebrede IT audits, die nu grotendeels door de externe accountant worden uitgevoerd, wordt door de externe accountant aanbevolen deze als een verbijzonderde controle op de IT omgeving te organiseren. Te beginnen met de versteviging van de kaderstellende en toetsende rol bij Info+ (2^e lijns rol) en het beleggen van de IT audit verantwoordelijkheid in de 3^e lijn bij Concerncontrol. We hebben geconstateerd dat Bossert hier anders over adviseert. Als organisatie zullen we moeten kijken welke denkrichting wij volgen.
5. Niet alle primaire processen zijn beschreven en diverse procesbeschrijvingen zijn niet actueel. Dit komt mede omdat proceseigenaarschap niet altijd duidelijk is. Geadviseerd wordt om het eigenaarschap van (primaire) processen duidelijk te beleggen en de belangrijkste primaire processen op hoofdlijnen vast te leggen en waar nodig te actualiseren, waarbij het accent ligt op de interne beheersmaatregelen die in de betreffende processen zijn opgenomen.
6. De relatie tussen de bestuurlijke beleidscyclus en de ambtelijke cyclus is nog niet optimaal en de sturingswaarde kan verder versterkt worden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vertaling van het coalitie-akkoord en de beleidstukken in de ambtelijke sturingscyclus, het SMART vertalen van de 5-W vragen en het gebruik van Prestatie-indicatoren. In lijn met de pilot Duisenberg wordt aanbevolen om meer te sturen op maatschappelijke doelstellingen en dat de relatie tussen deze doelstellingen en de financiën meer inzichtelijk te maken. Daarnaast is aandacht gevraagd om besluitvormingspunten explicieter voor te leggen aan de raad. De huidige cyclus van (interne) Clusterwerkplannen en Maraps functioneert naar behoren. Op onderdelen, zoals bijvoorbeeld de aansluiting tussen beleidsplannen en de P&C-cyclus, kunnen nog enkele stappen voor doorontwikkeling worden gezet.

2.2.2 Three lines model

1. De huidige controlorganisatie is ingericht volgens de principes van het Three lines model² en de positie en de bevoegdheden van de corporate controller zijn doorgevoerd overeenkomstig het controlstatuut. De second line of defense is ingericht in de 2e lijn op het niveau van clusters. Clusteroverstijgende onderwerpen die meerdere clusters betreffen en strategische thema's hebben minder focus. De organisatie steunt wat betreft de rechtmatigheid (nog) in ruime mate op de werkzaamheden van de VIC en Corporate Control (third line of defense). Hierdoor zijn de controlemaatregelen veelal repressief van aard. Besteed aandacht aan de verdere ontwikkeling van de interne beheersorganisatie gericht op de versterking van de controlemaatregelen in de 1e en de 2e lijn. Daarbij denken we niet aan formatie-uitbreiding maar aan het verleggen van accenten, bijvoorbeeld door in de 2e lijn meer tijd te besteden aan de kaderstellende en toetsende rol.
2. Voor de opzet en werking van het systeem van control wordt in lijn met visie op control 2018 control op concernniveau versterkt met de inzet van controllers vanuit corporate control die integraal aandacht hebben voor clusteroverstijgende opgaven op concernniveau of binnen een specifiek domein, om daarmee vanuit corporate control veel meer te signaleren en te

² Het Three Lines model heette tot juli 2020 het "Three Lines of Defense" model. Deze wijziging is doorgevoerd om naast de oorspronkelijke focus op waardenbehoud ook meer het belang van waardencreatie te benadrukken.

verbeteren aan de voorkant en om controle en reparatieachteraf te verminderen. Hierdoor is de organisatie beter in de gelegenheid om beheersmaatregelen aan de voorkant en meer preventief in te richten en uit te voeren.

3. Ondanks dat de uitgangspunten van het model en de scheiding der rollen voor alle betrokkenen helder zijn, laat de rolinvulling een nog wisselend beeld zien. Er is blijvende aandacht en onderhoud nodig om de invulling van de afzonderlijke rollen, taken en verantwoordelijkheden scherp te houden. Dit geldt in algemene zin, maar specifiek ook voor de onderwerpen zoals projectcontrol, informatiebeveiliging en privacy³ en control op verbonden partijen. Vanuit de bedrijfsvoeringsclusters (2e lijn, zoals F&A, HRM, JUZA&Inkoop, Info+, etc.) is in de achterliggende jaren ingezet op het versterken van het business partnerschap en tweebevigheid (adviserende versus toetsende rol). Het beeld vanuit de evaluatie is dat de adviserende rol verder ontwikkeld is, maar dat integraliteit van advisering en uitvoering van de kaderstellende en toetsende rol vanuit de 2e lijn ruimte biedt voor verdere ontwikkeling en meer aandacht moet krijgen.
4. De vraagdruk vanuit control en bedrijfsvoering naar de eerste lijn wordt als hoog ervaren. e. Geadviseerd wordt om deze afstemming en prioriteitstelling vanuit control en de bedrijfsvoeringsclusters slimmer te organiseren, teneinde de vraagdruk op de eerste lijn te kunnen beperken.
5. IT-Control en IT-Audit zijn thans nog belegd bij de externe accountant en de opvolging van de aanbevelingen vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van de Corporate Controller. De externe accountant adviseert in lijn met corporate control de IT-control functie binnen de 1e en 2e lijn te organiseren, met een controlerende rol in de 3e lijn. We hebben geconstateerd dat Bossert hier anders over adviseert. In zijn reflectie schrijft hij dat je dit extern moet beleggen. Als organisatie zullen we moeten kijken welke denkrichting wij volgen.

2.2.3 Investeren in mensen

1. Met name door het opleiden en trainen van medewerkers is geïnvesteerd in medewerkers. Hierbij is naast hard controls ook aandacht besteed aan soft controls, zoals helderheid, transparantie en voorbeeldgedrag en het kunnen en durven bieden van tegenspraak, alle aspecten die van cruciaal belang zijn bij het in control komen van de organisatie.
2. Met name in de 2e lijn is via traject 'businesspartnerschap' geïnvesteerd in kennis, competenties en vaardigheden bij de medewerkers. Daarnaast zijn er organisatiebreed gerichte trainingen georganiseerd voor risicomangement en de VIC-functie en is er een start gemaakt met het thema soft controls. Ook in de introductietraining 'Werken vanuit de bedoeling' wordt aandacht gegeven aan controlthema's. Een aandachtspunt is om de kennis en vaardigheden blijvend te onderhouden en door te ontwikkelen.
3. In de evaluatie wordt onderkend dat blijvende aandacht voor genoemde aspecten cruciaal is. Het verdient dan ook aanbeveling aan soft controls als ook training en opleiding hiervan blijvend aandacht te besteden. Uiteindelijk zal de verdere doorontwikkeling van control een mix zijn van hard controls en soft controls. Het één kan niet zonder het ander en daarom moet in de verdere implementatie aan beide elementen aandacht worden besteed.

³ Bij de scheiding van rollen in informatiebeveiliging en privacy en het borgen van meer onafhankelijkheid daarbinnen zijn de CISO en FG rol als onderdeel van een tweejarige pilot gepositioneerd in de derde lijn. Deze positionering wordt op dit moment geëvalueerd.

Hierboven hebben we per aandachtsgebied de conclusies en denkrichtingen vanuit de evaluatie op hoofdlijnen verwoord. Op ons verzoek heeft professor Bossert gereflecteerd op het volledige rapport en hij signaleert met ons dat vrijwel alle adviezen uit 2016 zijn opgevolgd. In het algemeen komt uit onze evaluatie het beeld naar voren dat het functioneren van control is verbeterd doordat op alle drie de thema's concrete verbeteringen zijn doorgevoerd overeenkomstig de visie op control en het Controlstatuut (zie deel 3 van dit document).

2.3. Welke “stip op de horizon” formuleren we voor het vervolgtraject?

In dit samenvattende hoofdstuk hebben we op hoofdlijnen inzicht gegeven in de belangrijkste resultaten van de inzet op het versterken van control als ook in de conclusies en denkrichtingen rondom de evaluatie van de controlvisie. We zien over de volle breedte verbeteringen en versterking van control. Tegelijkertijd vragen externe ontwikkelingen en ontwikkelingen in de organisatie om een permanente verbeterstrategie.

Met elkaar willen we komen tot een nieuwe “stip op de horizon”. Waar willen we met de control-organisatie naar toe en hoe kunnen we daarbij aansluiten op de strategische visie. Als concrete stip op de horizon willen wij toewerken naar een “In Control Statement” die vanuit een goede basis is opgebouwd. De rechtmatigheidsverantwoording in 2022 zien we al een eerste stap, maar we willen toe naar een bredere focus dan alleen de financiële rechtmatigheid. Ook doelmatigheid, doeltreffendheid, juridisch control, beleidscontrol etc. zou systematisch onderdeel moeten zijn van het streven naar “in control” zijn. In dit rapport worden daar diverse denkrichtingen voor gegeven die nog ambtelijk zullen worden besproken. Overkoepelend noemen we de volgende punten:

- **“We koesteren wat er al is”**
Er gaat veel goed en er is al veel bereikt. Dat laat dit evaluatierapport ook zien. Vanuit daar gaan we constructief verder ontwikkelen en bouwen. We blijven aandacht besteden aan het “onderhoud” van het bestaande en zoeken balans tussen vernieuwen en behouden.
- **“Control moet ruimte geven en aansluiten bij het werken volgens De Bedoeling”⁴.**
De visie op control beoogt niet het vergroten van de regeldruk of het intensiveren van de interne controles. De bedoeling is de basis zaken goed te organiseren en te monitoren waardoor er meer ruimte ontstaat om op basis van een professionele afweging eigen keuzes te maken.
- **“We willen met Control meer naar de voorkant”**
Het accent van (verbijzonderde) interne controle en control in meer algemene zin, ligt nu nog vaak aan de achterkant. We onderzoeken of het proces goed is verlopen en rapporteren over onze bevindingen. Vanuit dit perspectief is control hoofdzakelijk repressief van aard. De organisatie wenst de control juist aan de voorkant te organiseren (preventief): “we doen de goede dingen en we doen het in één keer goed”. Door aan de voorkant bij de inrichting van processen en bij de start van beleidsvoorstellen of investeringsbeslissingen en vanuit control mee te denken, kan de toegevoegde waarde van control in de 1^e, 2^e en 3^e lijn verder versterkt worden.
- **“We hebben meer aandacht voor clusteroverstijgende onderwerpen”**
Control in de 1^e en 2^e lijn is nu georganiseerd vanuit de clusters. Voordeel daarvan is dat er direct en frequent contact is tussen de 1^e en 2^e lijn. Aandachtspunt is dat er minder aandacht is voor clusteroverstijgende thema's en doelstellingen. Het streven is om ook op domein- en directieniveau voldoende aandacht te hebben voor de clusteroverstijgende zaken.

⁴ “De Bedoeling” is de basisgedachte in de organisatiekoers van de gemeente Haarlemmermeer, waarbij we de systeemwereld (wetten, kaders, richtlijnen etc.) op professionele wijze willen toepassen op de werkelijke leefwereld: “hoe wordt de ander beter van mijn handelen?”

- **We streven naar een brede invulling van control**
Naast aandacht voor financiële rechtmatigheid en financieel “in-control” zijn willen we ook aandacht voor andere aspecten van “in-control” zijn. Uiteindelijk gaat het erom dat we als gemeente onze doelstellingen realiseren. Dat geldt voor ieder cluster en iedere collega persoonlijk. Daarbij komen vragen aan de orde als: zijn bijvoorbeeld onze doelstellingen helder vastgelegd, hebben we de risico’s die die doelstellingen kunnen ondermijnen goed in beeld, hebben we de processen goed ingericht om die doelstellingen te bereiken, is de interne controle op die processen en de informatie-voorziening en beveiliging en privacy op orde, zodat we kunnen sturen en hierover verantwoording kunnen afleggen. Een dergelijke invulling geeft een aanzienlijke verbreding en raakt iedereen in de organisatie.
- **“We versterken control in de keten van verbonden partijen en samenwerkingspartners”**
Als gemeente handelen we niet alleen. Zowel op beleidsmatig gebied als in de uitvoering werken wij samen met heel veel externe partners, zoals onze verbonden partijen in de regio, zorginstellingen, gesubsidieerde instellingen etc. Ook in dit complexe speelveld is het belangrijk om in control te zijn op de uitvoering van onze gemeentelijke doelstellingen.
- **“Control is van en voor iedereen”.**
Last but not least: Control blijft niet beperkt tot de financiële collega’s, juristen of managers. Iedereen levert een bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen van de gemeente, volgt daarbij bepaalde procedures en maakt afwegingen bij risico’s. De gemeente vindt het belangrijk in het toekomstig ontwikkelpoor deze integrale aanpak te benadrukken. Daarbij helpen we elkaar om verder “in control” te komen en te blijven.

We willen bij de verdere bespreking en behandeling van het rapport deze stip op de horizon verder verkennen en samen met de betrokken collega’s uit de 1^e, 2^e en 3^e lijn, de directie, het college van B&W en de auditcommissie in een vervolgtraject komen tot een gezamenlijke formulering voor deze doorontwikkeling.

2.4. Vervolg

De denkrichtingen zullen na bespreking in de organisatie en directie vertaald worden in een nadere uitwerking van de doorontwikkeling en ook het vervolgproces daarvoor. Daarnaast zullen we met college en auditcommissie de uitkomsten bespreken inclusief de punten die in de bestuurlijke evaluatie (deel 2, hoofdstuk 3) nog aanvullend zijn benoemd.

Deel 2

3. Bevindingen bestuurlijke evaluatie

De Three lines beperken zich tot de ambtelijke organisatie. De raad beschikt over zijn eigen onderdelen en instrumenten om zijn controlerende rol in te vullen. Deze onderdelen, de gemeenteraad met zijn auditcommissie, de rekenkamercommissie en de accountant, hebben een wettelijke grondslag. De instrumenten van de raad, zoals het budgetrecht, het vragenrecht en het recht van interpellatie, zijn vastgelegd in de Gemeentewet (hoofdstuk IX de bevoegdheden van de raad). De rollen, taken en verantwoordelijkheden van de rekenkamercommissie zijn onder andere vastgelegd in de Gemeentewet (hoofdstuk IVb De Rekenkamerfunctie) en de Verordening gemeentelijke rekenkamercommissie, de rol van de accountant is beschreven in de Gemeentewet (art 213) en het Besluit Accountants Decentrale Overheden (BADO), en voor de auditcommissie als onderdeel van de raad zijn er de lokale verordening en het reglement op de auditcommissie.

3.1 Visie op control

De Visie op control is bekend bij het college en de auditcommissie. Het algemene beeld is dat de versterking van control zichtbaar is opgepakt binnen de gemeente en dat de control in de organisatie in balans is.

In de portefeuillevverdeling van het College van Burgemeester en wethouders is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor control belegd bij portefeuillehouder financiën en de burgemeester. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering en kwaliteit van de bedrijfsvoering binnen de verschillende beleidsvelden ligt bij de verantwoordelijke portefeuillehouders

De inrichting van de controlfunctie is primair aan de ambtelijke organisatie. Ambtelijk is de gemeentesecretaris hiervoor verantwoordelijk.

De auditcommissie en de raad worden periodiek geïnformeerd over de resultaten van de Verbijzonderde Interne Controle. Daarnaast is het advies om samen met de auditcommissie te kijken in hoeverre de rol van de auditcommissie nader ingevuld moet worden en daarvoor het achterliggende jaar opgestelde document met betrekking tot de “controletoren” te gebruiken.

3.2 Sturing en beheersing

De sturings- en verantwoordingswaarde van de P&C-producten is naar de mening van het bestuur toegenomen. De kwaliteit wordt goed beoordeeld, ook door de accountant, er staan geen verrassingen in en de stukken zijn er op tijd. Een aandachtspunt blijft wel de leesbaarheid en toegankelijkheid van de documenten voor inwoners en ook voor raadsleden. De factsheet geeft al beter inzicht, maar is voor verbetering vatbaar. De accountant beoordeelt de P&C-producten als voldoende.

De P&C-producten worden continu doorontwikkeld, zoals ook nu met de Duisenberg methode om de informatiewaarde te verbeteren. De sturingswaarde van de P&C-producten krijgt structureel aandacht. Naast de P&C-producten zijn er verschillende voortgangsrapportages die elkaar snel opvolgen, waardoor het beeld is dat er eerder teveel informatie dan te weinig beschikbaar is.

Voor het college is de informatie uit gesprekken met ambtenaren een belangrijke aanvulling op de informatie uit de P&C-producten. Dat gaat verder dan alleen sturing en beheersing, maar gaat ook over bijvoorbeeld risicomanagement. De sturingswaarde van de P&C-producten wordt wisselend beoordeeld. Niet elke portefeuillehouder gebruikt de P&C cyclus om te sturen op de resultaten van de eigen portefeuille.

Vanuit de auditcommissie is aangegeven dat er nog te weinig wordt gestuurd op maatschappelijke doelstellingen en dat de relatie daarvan met de financiën niet inzichtelijk is (wat is het effect van meer of minder budget op de realisatie van maatschappelijke doelstellingen). Meer aandacht voor de effecten van beleid kan de kaderstellende en controlerende rol van de raad versterken.

Naast de P&C-producten wordt de raad over getrouwheid en rechtmatigheid geïnformeerd via de VIC-rapportages en de accountant. Het beeld is dat de VIC goed functioneert. Inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid zou meer aandacht mogen krijgen.

Een aandachtspunt is het ontwikkelen van meerjarige prognoses, om verrassingen te voorkomen zoals die zich nu bijvoorbeeld in het sociaal domein regelmatig voordoen. Het gaat dan om het vergroten van het voorspellend vermogen en om ontwikkelingen beter te vertalen naar meerjarige prognoses (voor zowel financiën als de workload). Daarnaast aandacht voor de volledigheid van de prognoses, onder andere op het gebied van onderhoudskosten.

In het kader van sturing en beheersing is ook netwerk-governance genoemd. De gemeente wordt steeds meer een netwerkorganisatie, wat aandacht vraagt voor de control op de uitvoeringsorganisaties en samenwerkingsverbanden. Zoals aangegeven in paragraaf 3.3 wordt het beleidskader met betrekking tot verbonden partijen in de tweede helft van 2021 geactualiseerd.

3.3 Bestuurlijke stukken

De kwaliteit van de bestuurlijke stukken vraagt nog aandacht. De kwaliteit is wisselend en verschilt per cluster. De toets hierop zou beter geborgd moeten worden in de eerste en tweede lijn. Genoemde aandachtspunten zijn:

- cijfers in de voorstellen sluiten soms niet aan met de bijlagen;
- taal- en spelfouten;
- veel herhalingen van identieke stukken tekst (waar onder samenvattingen);
- aanvragen voor extra budget, ondanks de afspraak om dat niet te doen;
- expliciete besluitvorming voorleggen aan Raad in plaats impliciet in bepaalde P&C producten.

Om de kaderstellende rol van de raad te versterken, is door de auditcommissie geopperd om meer keuzemogelijkheden en scenario's in de voorstellen voorgelegd moeten worden.

We zien dat in de achterliggende periode reeds beheersmaatregelen in de organisatie genomen zijn om de kwaliteit van de bestuurlijke stukken te verbeteren. Een belangrijk deel van de bestuurlijke stukken zijn van voldoende kwaliteit. Desondanks zijn in de interviews bovenstaande aandachtspunten aan de orde gekomen. We zien dit als een signaal dat de aandacht op dit punt noodzakelijk blijft.

3.4 Soft controls

Het samenspel en de vertrouwensbasis tussen de auditcommissie, het college, de accountant en de corporate controller worden door alle betrokkenen positief ervaren.

Door een aantal bestuurders die ten tijde van de raadsenquête over het honkbalstadion actief waren wordt de bestuurscultuur nu anders (als minder dominant) ervaren. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met personen en leiderschapsstijl en dus is er altijd een risico dat de situatie verandert, maar tegelijkertijd zijn er ook meer checks en balances ingericht om een dergelijke situatie te voorkomen. Het is van belang dat medewerkers signalen verder kunnen brengen, maar uit de organisatie komt nog niet een duidelijk beeld naar voren dat dit door de hele organisatie ook zo wordt ervaren. Soft controls

en veiligheid van de medewerkers worden erkend als een belangrijk element van in control zijn en zijn daarom altijd een aandachtspunt.

Deel 3 Externe reflecties

Nadat het concept-rapport van de evaluatie is opgesteld hebben wij twee partijen gevraagd om te reflecteren op het rapport, te weten:

- prof. dr. J. Bossert, die was betrokken bij het eerdere traject in 2016 rondom de visie op control;
- onze externe accountant PWC.

Advies prof. Bossert

VISIE OP CONTROL
Gemeente Haarlemmermeer

MEMO

**Reflectie op het
concept evaluatierapport,
d.d. 18 augustus 2021**

Den Haag, 10 september 2021

Prof. dr. J. Bossert

1. Introductie

In augustus van dit jaar is door control van de gemeente de volgende vraag in het kader van de concept rapportage: "Evaluatie naar de Visie op Control" bij de gemeente Haarlemmermeer geformuleerd:

"Neem de concept rapportage: "Evaluatie naar de Visie op Control" door, geef suggesties en voeg observaties, etc. toe die voor directie en/of auditcommissie relevant kunnen zijn."

Deze vraag vloeit voort uit het eerdere onderzoek dat in 2016 is gedaan naar de controlfunctie. De hoofdconclusie van dat onderzoek destijds was, dat de controlfunctie krachtiger, meer precies en met meer discipline mag worden ingericht. De Visie op Control is het vervolg op dit advies. Het bestaat uit drie hoofdthema's namelijk die waar de versterking van de control op is gericht (sturing/ beheersing, structuur en mensen). In deze memo wordt verslag gedaan van de observaties naar aanleiding van bovenstaande vraag en de overwegingen en suggesties die hieraan kunnen worden verbonden.

2. Observaties

Om een goed beeld van deze evaluatie te krijgen is er op twee manieren naar gekeken. Deze betreffen:

- Opvolging. Hoe is er met de adviezen voor controlling in de gemeente omgegaan?
- Implementatie en werking. Welke consequenties hebben de adviezen gehad?

Voor ieder van deze twee invalhoeken is bekeken welk vervolg eraan is gegeven, welke overwegingen daarbij golden en welke suggesties er zijn te doen voor verdere ontwikkeling van de controlorganisatie.

2.1 Opvolging

In het onderzoek van 2016 komt als belangrijkste advies naar voren: regel de controlfunctie opnieuw in. De controlfunctie mag krachtiger en preciezer en er is behoefte aan meer discipline. Er zijn verschillende terreinen waarop ook specifieke adviezen gegeven zijn. Het algemene idee was: "voorkomen is beter dan genezen". Door een goede control met checks & balances kunnen preventief zaken worden voorkomen en dat is altijd beter dan achteraf via interne controle fouten en onvolkomenheden vaststellen. De evaluatie van de visie op control beschouwt dit langs de drie lijnen waar de versterking van de control op is gericht. Dit zijn (1) sturing en beheersing, (2) het controlmodel en (3) investeren in mensen.

Thema	Adviezen uit 2016	Evaluatierapport 2021	Observaties
Sturing en beheersing	<ul style="list-style-type: none">• Houd een schouw,• Organiseer control,• Positioneer control,	<ul style="list-style-type: none">• Inhaalslag interne sturingscyclus• Risicomanagement georganiseerd• Verbijzonderde Interne Controle (VIC) gepositioneerd	Adviezen grotendeels opgevolgd
'Three lines of defense'	<ul style="list-style-type: none">• Maak een controlstatuut,• Implementeer risicogericht control,	<ul style="list-style-type: none">• Controlorganisatie in controlstatuut vastgelegd• Three line model geïmplementeerd	Adviezen opgevolgd
Investeren in mensen	<ul style="list-style-type: none">• Een passende organisatiecultuur,• Formuleer een heldere opdracht.	<ul style="list-style-type: none">• Benoemen van de kernwaarden: samen, waarderend en professioneel• Ontwikkeltraject businesspartnerschap opgepakt	Adviezen opgevolgd
Overall	<ul style="list-style-type: none">- Krachtiger, preciezer en meer discipline	<ul style="list-style-type: none">- Op alle drie de thema's zijn concrete verbeteringen doorgevoerd overeenkomstig de visie op control	Adviezen opgevolgd

Wat betreft de opvolging van de adviezen moet men constateren dat alle adviezen zijn opgevolgd op basis van besluiten van bestuur en management.

2.2 Implementatie en werking

De evaluatie leert ons dat het functioneren van control is verbeterd doordat op alle drie de thema's concrete verbeteringen zijn doorgevoerd overeenkomstig de Visie op Control en het controlstatuut. Naast deze positieve ontwikkeling zijn er zaken die voor verbetering vatbaar zijn. De benoemde sterkten en zwakten in het evaluatierapport zijn opgenomen in de volgende tabel met daarbij de meest opvallende observaties.

Thema	Evaluatierapport 2021		Observaties
	Sterk	Zwak	
Sturing en beheersing	<ul style="list-style-type: none"> Opzet interne sturingscyclus Beleid risicomangement op orde Risicobewustzijn is toegenomen Invulling behoefte gerichte audits Functionele aansturing uit derde lijn VIC's 	<ul style="list-style-type: none"> Signalering gemeentebrede/ bestuurlijke risico's (Grote) projectrisico's Versnippering interne controle Proceseigenaarschap Relatie beleidscyclus en ambtelijke cyclus 	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijk een belangrijke ontwikkeling in gang gezet Rol en plek concerncontroller in opzet aanwezig, echter wordt niet helder de effectiviteit van de werking in de praktijk
'Three lines of defense' model	<ul style="list-style-type: none"> Controlorganisatie is ingericht volgens de principes van het model IT-Control en IT-Audit zijn belegd gelegd bij de externe accountant 	<ul style="list-style-type: none"> Rolinvulling een is nog wisselend In de praktijk te weinig afstemming en prioriteitsstelling 	<ul style="list-style-type: none"> Opzet helder, echter de uitwerking en bewaking van het model in de praktijk moet nog duidelijk worden Er is een beweging om IT-Control en IT-Audit intern te beleggen. De snelheid van de ontwikkelingen in het IT-veld kunnen een reden vormen om deze taken toch extern blijven te beleggen, gegeven bijvoorbeeld benodigde up-to-date kennis. Aansluiting van het model op bestuur, raad en audit commissie is niet helder.
Investeren in mensen	<ul style="list-style-type: none"> Veel gedaan aan opleiden en training van medewerkers 		<ul style="list-style-type: none"> Veel tijd en energie hieraan besteed met succes

Er is duidelijk sprake van een positieve ontwikkeling doordat de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd en ontwikkeld. De meeste zaken hebben in een positief effect geresorteed. Echter de organisatie is duidelijk in ontwikkeling en ook de maatschappelijk context is de afgelopen vijf jaar veranderd. Ontwikkelen van en investeren in de controlorganisatie blijven nuttig en nodig

3. Overwegingen en suggesties

Een goede controlfunctie is geen garantie dat niets mis kan gaan; een goede controlfunctie is wel de beste waarborg die je daarvoor kan creëren. De controlfunctie is mede daarom

altijd in ontwikkeling. Het evaluatierapport leidt in dat licht wel tot een aantal overwegingen en suggesties. De reflecties van dit rapport kunnen als volgt worden samengevat.

De opzet van de controlorganisatie is goed

De evaluatie laat een loyale en betrokken ambtelijke organisatie zien, die zich bewust is van het effect dat de controlfunctie heeft op het vertrouwen in de organisatie en dus volop bezig is om te verbeteren in het belang van de gemeente. Blijven inzetten op investeren in mensen is daarom een goede weg voorwaarts. Het advies in het evaluatierapport om control op domeinniveau te versterken met de senior strategische controlfunctie en om te investeren in de verdere ontwikkeling van de interne beheersorganisatie gericht op de versterking van de controlemaatregelen in de 1^e en de 2^e lijn, kan volledig worden onderschreven. Een punt van aandacht is echter ook een krachtige corporate control in de derde lijn in de zin van de bewaker van het controlsysteem (hebben we de goede controls op de goede plek in de organisatie?).

Risicomangement is essentieel.

Het is een illusie te veronderstellen dat risico's in een gemeente zoals Haarlemmermeer met een effectieve controlfunctie zijn uit te sluiten. Desondanks zijn er wel maatregelen te nemen die de risico's zo veel mogelijk verkleinen. In de evaluatie zijn een aantal kwetsbaarheden getraceerd waarop interventies mogelijk zijn. Deze zijn onder te verdelen in kwetsbaarheden in het proces en organisatie van control, risicomangement en rol van management en bestuur. Zorg voor bewustwording en eigenaarschap.

Voor controlling is het three lines model leidend.

Het is een intern model, welke wordt gevolgd binnen de ambtelijke organisatie door management en controlling. Hierin worden de verantwoordelijkheden voor de verschillende control processen bepaald. Bestuurlijke doelen moeten ook hier tot uiting komen: de evaluatie laat zien dat de eindverantwoordelijkheid voor keuzes, die in het proces of over de inhoud worden gemaakt, niet altijd aansluiten bij beleid en bestuurlijke doelen. Door bestuur en management hierbij meer positie te geven, wordt de aansluiting versterkt. De concern controller kan hierbij als spin in het web een sleutelrol vervullen.

De interne controle wordt uitgevoerd en is in ontwikkeling.

Deze ontwikkeling moet verder ondersteund worden. Momenteel worden interne controles versnipperd uitgevoerd en kan het voorkomen dat bepaalde interne controles niet worden uitgevoerd door tijdsdruk bij betrokken functionarissen. Zet in op een meer professionele organisatie voor interne controle onder leiding van de concern controller.

Er is sprake van een goede kennisdeling en aansturing in het proces.

Het investeren in mensen door opleiding en training heeft z'n vruchten afgeworpen. De adviseurs van financiën ondersteunen en adviseren op van het geleerde bij bijvoorbeeld de aanlevering van informatie en de controle van de juistheid hiervan.

Koppeling tussen beleid en controlling kan worden verbeterd

De informatievoorziening aan bestuur en management over de beleidsdoelen en de bijbehorende financiën kan worden verbeterd. Momenteel is er slechts een beperkte koppeling tussen beide, zo laat de evaluatie zien. Dat maakt dat het bestuur en management onvoldoende zicht heeft op bestuurlijke doelen van de begroting en bij de jaarstukken onvoldoende in staat is te controleren of de financiën doelmatig zijn ingezet. Zet daarom in op beleidsindicatoren die inzicht geven in de ambities of streefwaarden. Zo mogelijk, verbeter de koppeling tussen doelstellingen en budgetten en het inzicht tussen bestaand en nieuw beleid. Daarnaast is een veel geziene ontwikkeling om meer scenario's en alternatieven te rapporteren.

Geef de auditcommissie een rol

Een van de plekken om de ontwikkelingen rondom controlling te overzien is de auditcommissie. Door de auditcommissie in stelling te brengen, kan zij tevens een rol spelen

door in gesprek te komen met de accountant over zijn bevindingen en oordeel. Tenslotte kan de auditcommissie de raad voorstellen doen om meer grip op het P&C-proces en de verbeteringen daarbinnen te krijgen, zoals bijvoorbeeld het werken met een raadstoets.

Advies externe accountant PWC

Gemeente Haarlemmermeer
T.a.v. de heer A. Seyban
Raadhuisplein 1
2132 TZ HOOFDORP

30 november 2021

Referentie: AKCVW35NWKCC-1441566956-38

Betreft: reflectie ten aanzien van de evaluatie op Visie op Control

Geachte heer Seyban, beste Adnan,

U heeft ons gevraagd om kennis te nemen van de evaluatie Visie op Control (Rapportage conclusies en aanbevelingen) en om daarop te reflecteren. In deze brief treft u onze reflectie aan.

Van 2016 tot op heden zijn wij de extern accountant van de gemeente Haarlemmermeer. In die periode hebben we de versterking van de beheersing in de gemeente gevolgd en in onze managementletters daarover gerapporteerd en aanbevelingen gedaan. In die periode is de beheersing van de financiële en rechtmatigheidsrisico's verbeterd op basis van het drielijnenmodel. Hierbij is met name aandacht geschonken aan de inrichting en werking van de tweede en derde lijn. We herkennen de schets van wat is bereikt en de aanvulling met recente aandachtspunten.

In onze managementletter 2021 rapporteren we over de huidige situatie (gericht op de scope van de jaarrekeningcontrole). We concluderen dat de interne beheersing van voldoende niveau is om tot een betrouwbare jaarrekening te komen, mede door de sterke derde lijn (verbijzonderde interne controle). Ons advies is om de beheersing meer controleerbaar in de eerste lijn te beleggen ('push left principe'). Daarnaast vragen we vooral aandacht voor de IT-beheersing en het samenspel/inrichting van de tweede en derde lijn daarbij.

In de stip naar de horizon herkennen we de eerder benoemde en door de auditcommissie ondersteunde ambitie van een 'In Control Statement' (ICS), waarin een bredere scope van kwaliteitsaspecten wordt verankerd. Van belang is dat de realisatie van de (beleids)ambities van Haarlemmermeer daarbij het uitgangspunt zal zijn, zodat een onwerkbaar optelsom van kaders wordt vermeden. Aandacht daarbij voor de keten en de control daarop is zeker van belang gezien de groeiende samenwerking met externe partners in een diversiteit aan vormen.

Het concreet (SMART) uitwerken van de genoemde punten in de stip op de horizon is een belangrijke volgende stap, zodat de komende periode gericht stappen kunnen worden genomen naar de bedoelde brede ICS. Bovendien kan dan monitoring van de ontwikkeling plaatsvinden door bijvoorbeeld de directie, college en de auditcommissie.

*PricewaterhouseCoopers Accountants N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam, Postbus 90357,
1006 BJ Amsterdam
T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, www.pwc.nl*

Wij willen hierbij de volgende aandachtspunten meegeven:

- De ambitie om de beheersmaatregelen (interne controles) meer onder te brengen bij de lijnorganisatie (eerste lijn) is al eerder uitgesproken. Echter het achteraf controleerbaar vastleggen van de uitgevoerde beheersmaatregelen in het proces blijkt lastig. Wij adviseren u om hier eerst aandacht aan te schenken (vanuit de basis). Daarbij willen we u graag uitdagen om de mogelijkheden die digitalisering biedt hierbij mee te nemen.
- Vanuit de bedrijfsvoeringsclusters in de 2^e lijn is in de achterliggende jaren ingezet op het versterken van het business partnerschap en ‘tweebenigheid’ (adviserende versus toetsende rol) in het bedrijfsvoeringdomein. We onderschrijven het belang van de doorontwikkeling op het verbreden van deze ingezette beweging in zowel de tweede als de derde lijn. Ditzelfde geldt voor de clusteroverstijgende thema’s en doelstellingen. Dit start overigens bij de inrichting van een brede, integrale risicoanalyse.
- In de rapportage wordt beschreven dat de beheersing van de IT-omgeving aandacht behoeft. Dit is de belangrijkste kernboodschap in onze managementletter. Uit de evaluatie blijkt dat de rol van IT-Control en IT-Audit nog niet afdoende intern is belegd en dat wij als externe accountant dit ‘compenseren’. Dit is uiteraard niet wenselijk, zeker niet gezien het belang van IT voor de gemeente. Corporate control zal op korte termijn met voorstellen komen om de IT-Control en Audit intern meer vorm te geven en een heldere rolverdeling tussen de drie lijnen hierbij te realiseren.
- De systeemverantwoordelijkheid van control is niet specifiek belegd in het college zoals wordt aangegeven in paragraaf 6.1 van de rapportage. Dit is logisch vanuit de onafhankelijke rol van control. Door de systeemverantwoordelijkheid van de ontwikkelambitie richting de eerste en tweede lijn te beleggen in het college, kan dit de realisatie een extra “boost” geven. Gezien de verbreding is te overwegen om deze systeemverantwoordelijkheid onafhankelijk van de portefeuillehouder financiën te beleggen.

Mocht u nog vragen hebben, aarzelt u dan niet om contact met ons op te nemen. Wij zijn uiteraard graag bereid om de inhoud van deze reflectie nader toe te lichten.

Hoogachtend,
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

Dit document is elektronisch ondertekend door:

Martine Koedijk

drs. M.J.A. Koedijk RA RE
partner