

Kennis van de ambtelijke organisatie en overzicht relevante informatie

1. Algemeen

Deze bijlage geeft inzicht in de organisatie en het besturingsmodel van de gemeente Utrecht. Er wordt dieper ingegaan op de inrichting van control binnen de gemeente en de verhoudingen en verantwoordelijkheden. Als nadere achtergrondinformatie over de interne organisatie en het systeem van interne beheersing bij de gemeente Utrecht is tevens een overzicht opgenomen van relevante documenten in de laatste paragraaf van dit document.

2. Organisatie gemeente Utrecht

2.1 Besturingsmodel

De politieke en maatschappelijke dynamiek vraagt om een wendbare organisatie. De gemeente heeft gekozen voor en werkt aan een dynamische en lerende organisatie waarvan de sturing en inrichting doorgaand worden herijkt en concreet gemaakt. Onze sturingsfilosofie ondersteunt het opgabegericht werken op verschillende schaalniveaus, en de integrale advisering. We zetten hiervoor verschillende soorten sturing in, die altijd herleidbaar zijn naar de lijn. De sturing moet daarbij een zo groot mogelijke realisatiekracht hebben, waarbij de kosten beheerst worden.

De ondersteuning van politieke prioriteiten wordt op hoog niveau binnen de ambtelijke organisatie belegd. Zo wordt integraal geadviseerd. De sturing van de organisatie moet daarnaast een zo groot mogelijke realisatiekracht hebben. Bij de inrichting is gekozen voor een model dat beleid en uitvoering organisatorisch scheidt.

Passend bij opgabegericht werken organiseert de gemeente overstijgende samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen, bedrijfsvoering en strategie, in tijdelijke of structurele organisatievormen.

Schematisch ziet de organisatiestructuur van de gemeente er als volgt uit:



Eigen verantwoordelijkheid van medewerkers wordt gestimuleerd en de manager in het primaire proces is integraal verantwoordelijk voor het realiseren van de afgesproken opgaven op zijn terrein. Daarbij worden verschillende wijzen van sturing gehanteerd (hiërarchisch, functioneel, horizontaal, operationeel en opgabegericht).

De concerndirecteuren sturen hiërarchisch op de directeuren van de verschillende organisatie-onderdelen. Opgaven zijn gedefinieerd die over de diverse organisatie eenheden heen lopen. Iedere directeur stuurt een MT van een organisatie onderdeel aan. Businesscontrol is dicht bij de uitvoering gepositioneerd.

2.2 Three lines of defense

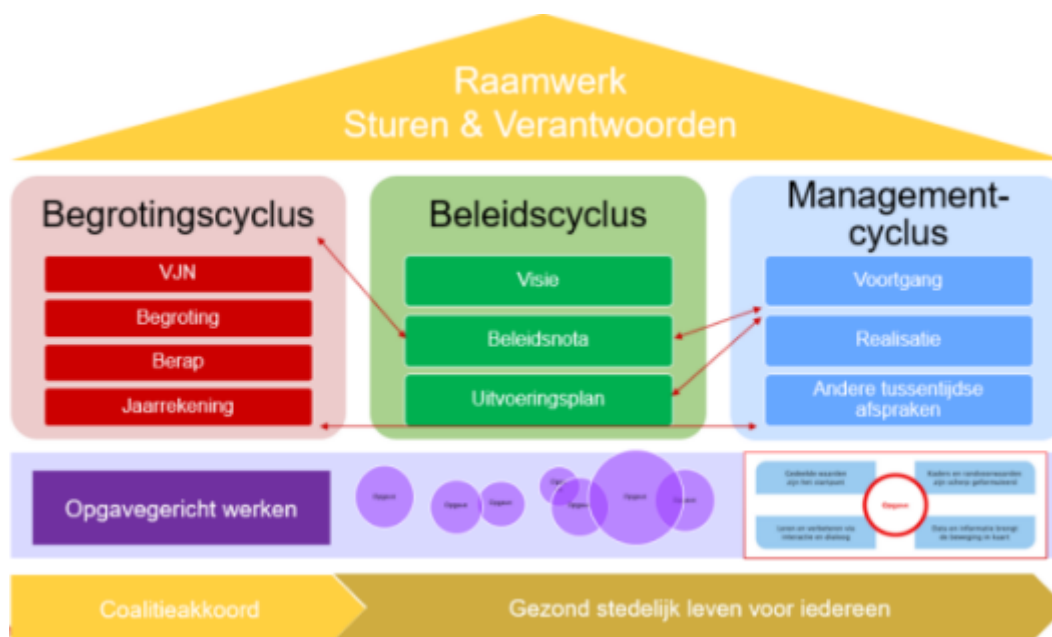
Voor de sturing en beheersing hanteert de gemeente het zgn. three lines of defense model als basis. Hierbij wordt uitgegaan van:

- Eerste lijn: het lijnmanagement (de business; het primair proces) dat verantwoordelijk is voor het realiseren van de organisatiedoelstellingen en lange termijn strategische doelstellingen, de procesinrichting hiervoor en de medewerkers die dit proces uitvoeren. De verantwoordelijke niveaus in de eerste lijn van onze organisatie zijn de directeuren en de concerndirectie en het college.
- Tweede lijn: controlorganisatie die de 1^e lijn ondersteunt in het sturen op de goede dingen (effectiviteit) en de dingen goed doen (efficiency). Hiertoe monitort en faciliteert de controlorganisatie de implementatie van effectieve processen en risicomanagement door de 1^e lijn en ondersteunt adequate en betrouwbare informatievoorziening. De inrichting van control sluit hierbij aan op de niveaus in de eerste lijn: businesscontrol richting directeur en concerncontrol richting concerndirectie en college.
- Derde lijn: de functie die controleert of het samenspel tussen de eerste en tweede lijn soepel functioneert en daarover een objectief, onafhankelijk oordeel velt met mogelijkheden tot verbetering. Of er geen overlapping is, of, erger, blinde vlekken bestaan. Als systeemverantwoordelijke en toezichhouder op het controlstelsel vervult de concerncontroller deze functie in de derde lijn, waarbij audits één van de instrumenten zijn die hij hiervoor kan inzetten.

2.3 Sturen & verantwoorden

De gemeente heeft het [sturingsraamwerk](#) Sturen & Verantwoorden opgesteld waarin de verschillende stuurinstrumenten in samenhang zijn geplaatst. Hierin zijn tevens de uitgangspunten geformuleerd die leidend zijn in de Utrechtse opgavegerichte manier van werken.

De samenhang tussen de verschillende stuurcycli laat zich schematisch weergeven in onderstaande figuur:



3. Directie Financiën & Inkoop, concerncontrol versus businesscontrol

3.1 Samenhang Financiën & Inkoop, business- en concerncontrol

De directie Financiën & Inkoop (F&I) gaat allereerst over de werking van het financiële systeem, waarbij een balans wordt gevonden tussen versterking van gemeentebrede sturingaan de ene kant en het ondersteunen van de primaire processen aan de andere kant.

De concerncontroller verantwoordelijk voor de bewaking en bevordering de werking van het controlsysteem Bijlage Kennis van de ambtelijke organisatie en overzicht relevante informatie

('hoeder van het stelsel'), de consistentie tussen de verschillende organisatieonderdelen en opgaven en de minimaal benodigde randvoorwaarden en kwaliteitsniveau voor een effectieve inrichting van control. Daarnaast richt de concerncontroller de aandacht op complexe dossiers en risicovolle projecten. De businesscontrollers zijn hiërarchisch onderdeel van de lijn en adviseren het 1^e lijnsmanagement op alle aspecten van control ('brede control').

F&I, concerncontrol en businesscontrol kennen functies die gepositioneerd zijn bij verschillende onderdelen van het Bedrijfsvoerings- en strategienetwerk en bij het primair proces. De taken zijn hierbinnen als volgt verdeeld:

- F&I: het voeren van de financiële administratie en aanpalende administraties zoals crediteuren, uren- en de verplichtingenadministratie en verstrekken van informatie daarover aan belanghebbenden. Er is sprake van één centraal financieel systeem, dat in SAP wordt gevoerd. De gemeente maakt gebruik van verschillende modules van SAP, bijvoorbeeld de module voorvastgoed, urenverantwoording en inkoop. Daarbij is de functionaliteit van SAP ten behoeve van de financiële administratie leidend. Auditors hebben/krijgen raadpleegbevoegdheid voor alle gegevens(bestanden). Kennis en ervaring zijn dan ook wenselijk.
- F&I: F&I-medewerkers richten de financiële bedrijfsvoering (regie). Ze houden toezicht op de werking van het financiële systeem. Zij hebben de volgende taken:
 - Het adviseren op de interne allocatie van middelen en de kansen en bedreigingen in de omgeving. Hier onder valt onder meer het signaleren en sturen op interne en externe ontwikkelingen van financieel belang (inclusief de externe belangenbehartiging), het toezien op de werking van het financiële systeem en het bewaken van de belangenafweging.
 - Het ontwikkelen en vastleggen van kaderstelling, gericht op het doelmatig inrichten van processen op het gebied van de financiële beleidskaders en de financiële bedrijfsvoering en het toezien op de naleving van de gemaakte afspraken.
 - Het voeren van regie en het toezicht op de financiële bedrijfsvoering, waaronder de uitvoering van de (financiële)bedrijfsvoeringagenda, de inrichting van de gemeentebrede administratie.
 - Het voeren van regie en het toezicht op de begrotingscyclus.
- Concerncontrol: de medewerkers richten zich op het adviseren van de concerndirectie en het college. Ze houden toezicht op de werking van het control-systeem en het voeren van de regie over dat systeem. Ook hebben zij de taak het analyseren en adviseren (control) over concernbrede aangelegenheden, zowel beleids- als bedrijfsvoering. Tevens voert Concerncontrol regie op het gemeentebrede risicomanagement. Tot slot adviseert Concerncontrol op de door de raad als zodanig aangewezen risicovolle projecten.
- Businesscontrollers ondersteunen het management van een betreffend organisatieonderdeel in analyse en advies over het primair proces. Ze maken deel uit van het MT van het betreffende organisatieonderdeel. De businesscontroller adviseert eigenstandig de managers in het primair proces van zijn/haar organisatieonderdeel over het financieel beleid en bedrijfsvoeringsonderdelen, voert control uit op de begrotingscyclus binnen het organisatieonderdeel en grote, complexe projecten. De controller analyseert en adviseert vanuit een eigenstandige rol over zaken die betrekking hebben op de sturing en de beheersing van de primaire processen, inclusief risicomanagement.

Onder "beheersing" verstaan we ook de (werking van de) interne controles en de (werking van de) werkprocessen. Dit maakt ook integraal deel uit van de analyse en advisering van de controller. Het betekenis geven, het analyseren en het prognosticeren zijn taken voor de controller. De business controller zorgt ook voor samenhang tussen de financiële administratie en de informatievoorziening daarover en stemt deze continu af met F&I.

De directeur Financiën & Inkoop is op ambtelijk niveau verantwoordelijk voor het financieel beheer van de gemeente, waaronder de jaarstukken. De procesverantwoordelijkheid voor de jaarstukken ligt bij de directeur F&I: hij is verantwoordelijk voor het overleggen van de te controleren jaarrekening met bijbehorende specificatie van de balansposten (balansdossiers). De gegevens zijn in principe centraal beschikbaar. Van bepaalde balansposten zoals ten aanzien van grondexploitatie en projecten zal de fysieke documentatie bij de betreffende diensten liggen. Het is veelal ondoenlijk om bepaalde dossiers te kopiëren. Denk bijvoorbeeld aan bouwcontracten. F&I zorgt ervoor dat voor zover doelmatig de benodigde documenten ter onderbouwing van een balanspost beschikbaar zijn.

De rechtmatigheidsverantwoording (RMV) over de financiële beheershandelingen is onderdeel van de jaarstukken. In een zogenaamd kernteam RMV werken collega's van F&I, Concernaudit en Concerncontrol samen om deze verantwoording door het college mogelijk te maken. De uitvoering daarvan is belegd in de 2^e lijn, dus bij de businesscontrollers. Het college stelt daarbij, conform de financiële verordening, jaarlijks een Controleplan Rechtmatigheidsverantwoording vast, waarin een selectie wordt gemaakt voor welke financiële processen verbijzonderde interne controleplannen worden opgesteld en welke controles worden uitgevoerd.

3.2 Actuele ontwikkelingen: versterken financiële functie

Dit betreft de uitvoering van het Verbeterplan Financiële processen binnen het organisatieonderdeel Financiën & Inkoop en het in samenhang daarmee optimaliseren van financiële processen binnen organisatieonderdeel Ruimte. Het verbeterplan F&I behelst de doorlichting van de gemeentebrede financiële functie en de aanpak van de versterking daarvan. De implementatie van dit plan kan invloed hebben op de huidige inrichting, positionering (centraal versus decentraal) van en samenwerking met business- en concerncontrol zoals in de vorige paragraaf is beschreven.

In het verbeterplan is bijzondere aandacht voor versterken van de grip op de inkomende en de uitgaande geldstromen. We nemen robuuste interne maatregelen en gaan de specialistische kennis, de checks en balances en de toepassing van het 3-lijnen model (controle in de organisatie, door control en door audit) versterken. We werken aan intensivering van de begeleiding, ondersteuning en opleiding van huidige medewerkers en het opstellen van procesbeschrijvingen en werkinstructies.

3.3 Specifieke uitkeringen

Het aantal en de omvang van het aantal specifieke uitkeringen die de gemeente vanuit het Rijk jaarlijks ontvangt, is de afgelopen jaren gegroeid. In het onlangs opgestelde Hoofdlijnenakkoord is op nationaal niveau aangekondigd dat het aantal specifieke uitkeringen omlaag gebracht moet gaan worden. Dit kan impact hebben op de (controle)werkzaamheden van zowel de organisatie als de accountant.

4. Concernaudit

Concernaudit is de interne auditafdeling van de gemeente. De manager Concernaudit valt administratief onder de concerncontroller en heeft een directe lijn met de gemeentesecretaris, wethouder Personeel & Organisatie en de voorzitter van de adviescommissie Controle en Financiën.

Het mandaat en de bevoegdheden van Concernaudit zijn in het door het College van B&W vastgestelde Auditcharter vastgelegd.

Het jaarplan Concernaudit wordt door de Directieraad en het college van B&W vastgesteld. De manager Concernaudit informeert het college middels halfjaarverslag en jaarverslag over de realisatie van het jaarplan.

De afdeling Concernaudit bestaat uit 10 FTE met uiteenlopende opleidingen en ervaring, zoals RA, RE, CIA, CISA, CFE en data-analisten. Concernaudit levert een mooie mix aan onderzoek- en advieswerkzaamheden die alle domeinen binnen de gemeente raken. Hierbij hanteert de afdeling een risicogerichte aanpak en wordt rekening gehouden met actualiteiten. De standaarden en gedragscode van de IIA (zoals opgenomen in de International Professional Practices Framework (IPPF)) zijn de leidraad bij de uitvoering van de werkzaamheden. Daarnaast heeft Concernaudit periodiek contact met de interne auditafdelingen van de andere G4 gemeenten voor benchmark en kennisuitwisseling.

Om de auditcapaciteit van de externe en interne auditor optimaal te benutten is onderlinge afstemming belangrijk over de rechtmatigheidsverantwoording en fraudegerichte werkzaamheden.

De gemeente heeft een fraudebeleid en een centraal registratiepunt om incidenten en misstanden te melden en registreren. De Coördinator Integriteit is verantwoordelijk voor het opstellen en actualiseren van het fraudebeleid en het organiseren van een centraal registratiepunt.

Het uitvoeren van een periodieke frauderisicoanalyse is bij de afdeling Concernaudit belegd. De laatste frauderisicoanalyse dateert uit 2024. We richten ons in deze analyse tot fraude door (interne en externe) medewerkers op vooraf geprioriteerde frauderisico's die voor gemeenten relevant zijn. De organisatieonderdelen zijn verantwoordelijk voor het implementeren van adequate beheersmaatregelen op hun primaire processen. Concernaudit voert 1-2 audits per jaar uit om de effectiviteit van de beheersmaatregelen in fraudegevoelige processen te toetsen.

Concernaudit voert geen financiële interne audit uit op de jaarrekening. De kwaliteitscontrole op de aanlevering van stukken voor de jaarrekeningcontrole is decentraal belegd bij de businesscontrollers van de organisatieonderdelen.

Nadere informatie over de werkzaamheden van Concernaudit is te vinden in het [Jaarplan Concernaudit 2024/2025](#) en [Jaarverslag Concernaudit 2023/2024](#).

5. Overige informatie en relevante documenten

5.1 Mandaatregeling Gemeente Utrecht

In de [mandaatregeling](#) is de bestuursstructuur met betrekking tot het beheer en de bedrijfsvoering opgenomen. Tevens bevat het een overzicht van door mandaatgever aan gemandateerde opgedragen bevoegdheden.

De betreffende regeling ondersteunt de uitvoering van artikel 160, eerste lid, onderdeel c van de Gemeentewet.

Ten aanzien van de inrichting van de administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB) zijn als relevante functies te onderkennen:

- de directie bedrijfsvoering, bestaande uit;

Bijlage Kennis van de ambtelijke organisatie en overzicht relevante informatie

- de concredirecteur Bedrijfsvoering;
- de directeuren Financiën & Inkoop, Informatie- en procesmanagement (IPM) en Human resource management (HRM) voor de kaderstelling;
- de directeuren van de organisatie-onderdelen ;
- de informatie- en procesmanagers (IPM-ers);
- de concerncontroller;
- de businesscontrollers;
- Concernaudit.

5.2 Financieel beleid

Het financiële beleid van de gemeente is vervat in verschillende nota's. Onderdeel van het financiële beleid vormen:

- [Nota Inkoop en Contractmanagement](#);
- [Nota waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa \(WAAVA\)](#);
- [Nota lokale heffingen](#);
- [Nota Reserves](#);
- [Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen](#);
- [Nota Verbonden partijen](#).

Enkele nota's worden waarschijnlijk in de loop van Q4 2024 geactualiseerd, in ieder geval de nota waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa en de nota Verbonden partijen.

5.3 IT-systemen

Voor de financiële administratie maakt de gemeentegebruik van het SAP-systeem. Vanaf 1 januari 2025 wordt het SAP 4Hana systeem geïmplementeerd. Verder wordt gebruik gemaakt van LIAS om documenten in de begrotingscyclus op te stellen. Verder worden in het primaire proces gebruikt gemaakt van diverse IT-systemen. Voor de gegevensgerichte controle bieden deze systemen voldoende houvast.

5.4 Overige documenten

Onderstaande relevante documenten zijn te vinden in het zoekstelsel van de gemeente, U-reka. Het gaat om:

- [Verordening Adviescommissie Controle en Financiën](#)
- [Financiële verordening gemeente Utrecht](#)
- [Controleverordening gemeente Utrecht](#);
- [Normenkader rechtmatigheid 2023](#);
- [Programmabegroting 2025](#);
- [Programmabegroting 2024](#);
- [Voorjaarsnota 2024 \(inclusief Eerste Bestuursrapportage 2024\)](#);
- [Tweede Bestuursrapportage 2024](#);
- [Jaarstukken 2023](#);
- [Regeling risicovolle projecten](#);
- [Managementletter 2023](#);
- [Reactie college op managementletter 2023](#);
- [Accountantsverslag 2023](#).