

Visiedocument control Utrecht



Januari 2020

Inhoudsopgave

1	Aanleiding	3
2	Analyse: de kracht en valkuilen van de huidige situatie	4
3	Visie: waar we op willen inzetten	6
4	Inrichting van het stelsel	8
5	Vervolgstappen.....	17
6	Actuele en taaie vraagstukken	18

1 Aanleiding

De reorganisatie van 2013 heeft de dienstenstructuur opgeheven en de organisatie platter gemaakt, de wendbaarheid gestimuleerd en de verantwoordelijkheden in de organisatie op een laag niveau belegd. De reorganisatie vond plaats in een tijd van bezuinigingen waardoor er veel nadruk lag op het vergroten van efficiency.

Het huidige tijdsgewricht vraagt om het werken aan strategische lange termijnopgaven en om zicht op het geheel. De groei van de stad vraagt om investeringskeuzes en prioritering. Dit andere werken vraagt ook om een andere inrichting en accenten van control, waarbij control op de strategische agenda van het college en de directieraad is geborgd.

Bovenstaande is onder andere aanleiding om de richting en inrichting van Concerncontrol en de bedrijfsvoering als geheel te herijken. Daarbij zetten we in op de volgende uitgangspunten:

1. Van blik op onderdelen naar zicht op het geheel
2. Van zicht op efficiency naar zicht op effectiviteit
3. Van reactief naar proactief
4. Van het produceren van P&C-producten naar continu analyseren, weten en acteren
5. Van focus op geld naar focus op inhoud

Dit visiedocument geeft antwoord op deze herijking voor wat betreft Concerncontrol.

Achtereenvolgens komen de volgende onderdelen aan bod:

1. Analyse: waar staan we nu?
2. Visie: Waar zetten we op in?
3. Hoe richten we het control stelsel in?

Kort samengevat:

- Brengen we een 'knip' aan in de functie van enerzijds concernmanager financiën inkoop en juridische zaken en anderzijds Concerncontroller.
- Richt control zich op:
 - organisatieonderdelen en het geheel (Twintig, Directieraad, bestuur)
 - dagelijkse processen en de opgaven en lange termijn strategische doelstellingen
 - efficiëntie en effectiviteit
 - financiën en de brede PIJOFACH.
- Geven we een heldere rol-/takenopvatting voor zowel businesscontrollers als voor de Concerncontroller.
- Versterken we businesscontrol met een aantal gerichte interventies.
- Ontwikkelen we het businesscontrol netwerk naar een breed controlnetwerk.
- Gaan we voor de inrichting van het team control uit van een 'dedicated' team concerncontrol of een genetwerkt team dat bestaat uit deels kernformatie, deels gedeelde formatie. Een team dat is samengesteld vanuit de gewenste scope op control (zicht op het geheel, brede PIJOFACH). Dit werken we de komende periode verder uit.

2 Analyse: de kracht en valkuilen van de huidige situatie

Vanaf 2013 heeft de gemeente Utrecht gekozen voor de inrichting van kleinere organisatie onderdelen waarbij de directeur integraal verantwoordelijk (IRM)

is voor de behaalde resultaten. Daarbij is benoemd dat de Directieraad de gezamenlijkheid bewaakt. De mate van autonomie en decentrale inrichting is ook vertaald naar de inrichting van Businesscontrol (BC). Zo is de gemeente Utrecht een van de weinige grote gemeenten die de rol van Businesscontrol

decentraal onder de hiërarchische leiding van de IRM'er georganiseerd heeft. BC is daarin in staat om – binnen het organisatie onderdeel – zowel op rechtmatigheid als doelmatigheid en doeltreffendheid te reflecteren en adviseert de IRM vanuit zijn onafhankelijke rol met een gemeentebrede blik.

‘De kracht van control is als het licht en het geluid, ze nemen beide af met het kwadraat van de afstand tot de bron. Bij de bron is de effectiviteit van (eigen) control het grootst.’

De rol van concerncontroller is vermengd met die van de concernmanager Financiën die zowel de regie – als toezichtsrol heeft op de werking van het financiële en control systeem en hierover adviseert aan de Directieraad. De huidige inrichting heeft geleid tot een aantal krachten en valkuilen die we hieronder noemen en toelichten.

Kracht	Valkuil
Betrokken: control is dicht op de inhoud georganiseerd, betrokken aan de voorkant van processen en kent ook de taal van de inhoud.	Rolvermenging: te dicht op de inhoud i.c.m. onduidelijke rolafbakening leidt tot teveel betrokkenheid bij uitvoering van financiële taken, waardoor onvoldoende tijd en ruimte is voor onafhankelijke control. Dit speelt zowel op het niveau van businesscontrol als concerncontrol. Control teveel gericht op OO en op de financiën. De gemeentebrede blik is in de praktijk verloren en we missen expliciete control op het niveau van de Twintig, Directieraad en college over de strategische agenda van het college i.c. de opgave van de stad als geheel.
Efficiënt: uitgangspunt is dat geen controle op controle wordt gestapeld.	Kwetsbaarheid: hoge mate van afhankelijkheid van de kwaliteit binnen de OO. Kost veel tijd om informatie vanuit OO op te schalen naar gemeente brede informatie.
Maatwerk: De mogelijkheid om per organisatieonderdeel maatwerk te kunnen bieden qua benodigde inrichting en capaciteit (zowel kwantiteit als kwaliteit).	Diversiteit: vanwege de verschillen die de afgelopen jaren zijn ontstaan in de inrichting en werking van o.a. businesscontrol. Een deel van deze verschillen is wellicht goed verklaarbaar, maar het merendeel is organisch ontstaan en vaak onbekend bij de rest van de organisatie. Hierbij is er niet altijd gekeken naar de consistentie met de gemeente brede inrichting en het bijbehorende sturingsmodel. Zo zien we

	dat de BC'er niet overal deel uitmaakt van het MT en dat de taken per BC enorm verschillen.
Innovatie: De grote mate van autonomie stimuleerde ook (kleinschalige) vernieuwingen. Zo zijn er de afgelopen jaren allerlei initiatieven ontstaan binnen de gemeente (denk aan waardegedreven sturing bij Volksgezondheid, introductie van Simonsmodel bij Maatschappelijke Ontwikkeling en sturing van de opgave schulden bij Werk & Inkomen en de inrichting van opgaven bij Ruimte) die trachten bij te dragen aan de gemeente brede doelstelling van betere sturing op onze strategische doelen en de effectiviteit ervan.	Beperkte schaalbaarheid vernieuwing: • Het kost ons op dit moment te veel tijd en energie om de (kleinschalige) vernieuwingen goed op te schalen. Hierdoor versterken we de keten op onderdelen, maar de keten blijft zo sterk als de zwakste schakel. • We vinden opnieuw het wiel uit en leren onvoldoende van elkaars good practices. Dit maakt ons ook kwetsbaar voor de langere termijn. Het is nodig om dingen op tijd te borgen en bestendigen en daarmee de consistentie over de hele linie te waarborgen. • Versterking van sturing en control wordt belemmerd door een 'not invented here' houding.

In de huidige vorm is control dicht op de organisatie onderdelen georganiseerd in de vorm van businesscontrol. Op het niveau van het concern zijn financiën en control bij elkaar georganiseerd. Deze gecombineerde functie heeft als consequentie dat er een vorm van zelftoetsing is georganiseerd (eigen toezicht op de regievoering). In de praktijk betekent dit dat er minder expliciete aandacht is voor onafhankelijke control op concernniveau. Ook op het niveau van businesscontrol wordt, afhankelijk van de wijze waarop dit in de OO is georganiseerd, soms teveel in de uitvoering (mee)gewerkt, waardoor de capaciteit voor onafhankelijke control onder druk komt te staan.

Verder is control op concernniveau onvoldoende mee-ontwikkeld met de sturingsbehoefte van de organisatie op opgaven en de lange termijn strategische doelstellingen. Achterliggende oorzaak is dat de aandacht van de CMF vanuit het systeem vooral is gericht op de doelmatige inzet van middelen en minder op de doeltreffendheid. Daarnaast drukt de bestaande werkelijkheid in de dagelijkse praktijk (going concerntaken, het implementeren van nieuwe wetgeving, grote projecten, oplossen van knelpunten in de bedrijfsvoering, invulling geven aan de wensen van de gemeenteraad, regie op en vernieuwing van de Planning & Control cyclus, et cetera) het meest op de agenda van Financiën & Control en daarmee de CMF. Deze activiteiten maken dat er onvoldoende tijd en ruimte is ontstaan en is genomen om mee te bewegen met de nieuwe vraag uit de organisatie, zoals: strategische lange termijnopgaven in de stad, andere manier van sturen en verantwoorden, strategisch vooruitkijken en dwarsdoorsnedes maken. Dit ervaren we het meest bij processen en vraagstukken als de Voorjaarsnota, het ontwikkelen van investeringsstrategieën, prioritering binnen het Coalitieakkoord en de groei van de organisatie in relatie tot de opgaven.

Control op het concernniveau (directieraad en college) krijgt in de huidige invulling niet de aandacht die de huidige ontwikkelingen vragen.

3 Visie: waar we op willen inzetten

Omdat control op het concernniveau in het huidige organisatiemodel onvoldoende tot uiting is gekomen, willen we de effectiviteit van control op concernniveau vergroten. Dit doen wij enerzijds door de versterking van de sturing en de ondersteuning daarvan op het geheel en anderzijds de control daarop. We verbijzonderen de concerncontrol door de regierol en toezichtsrol van de concernmanager, die nu nog is gecombineerd, te splitsen. De concerncontroller vervult specifiek de toezichtsrol. Tevens wordt het takenpakket van de concerncontroller explicieter geduid en wordt deze aangevuld om de rol als adviseur richting directie en het college over het zicht op het geheel in te vullen.

Naast de rol van concerncontroller behouden we de rol van businesscontrol op het niveau van het organisatieonderdeel. In de huidige situatie zien we dat deze belangrijke voordelen biedt, zoals nabijheid bij de inhoud en werkzaamheden van het betreffende organisatieonderdeel en de mogelijkheden om maatwerk te bieden. Een aantal punten vraagt echter ook om een doorontwikkeling van control op dit niveau:

1. Van reactief naar proactief: een sterke control vraagt dat we weten wat er speelt in de organisatieonderdelen, de (strategische lange termijn) opgaven en het concern als geheel en adviseert daarover pro-actief. We zien de behoeften aankomen in het primair proces en richten onze control daar adequaat op in.
2. Van produceren van P&C-producten naar continu analyseren, weten en acteren: De omvang én complexiteit van de P&C-producten maakt dat deze producten voor de organisatie een doel op zich zijn geworden in plaats van dat ze een middel zijn om te sturen en te verantwoorden. Een sterke control creëert randvoorwaarden voor continue stuur informatie op. – niveau van de organisatieonderdelen, de directieraad en het college om de effectiviteit te vergroten.
3. Van blik op onderdelen naar zicht op het geheel. Naast de concerncontroller die het zicht op het geheel monitort en adviseert op het niveau van directieraad en college, moeten businesscontrollers meer overstijgend naar de opgaven kijken vanuit stedelijk belang. We werken toe naar een betere gezamenlijke control op de afdeling overstijgende opgaven tussen de IRM'er, de business controller en de concerncontroller.
4. Van zicht op efficiëntie naar zicht op effectiviteit. Een sterke control kijkt of we de goede dingen doen en de dingen goed doen. Businesscontrollers zijn op het niveau van het organisatieonderdeel in gesprek over de effectiviteit van de activiteiten. Concerncontrol kijkt op het niveau van het geheel. Concerncontroller is daarin de belangrijkste adviseur voor directieraad en college.
5. Van zicht op financiën naar zicht op inhoud. Door de combinatie van regievoering en toezicht heeft control nu een financiële focus. We werken toe naar een controlorganisatie met integrale control en advies over onder andere doelmatigheid, doeltreffendheid, juridische en fiscale aspecten. Dat doen we enerzijds door het inbrengen van eigen kennis, maar anderzijds ook door te bewaken dat we tijdig de juiste expertise betrekken.

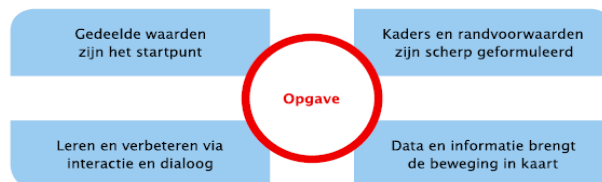
De concerncontroller is hierbij ook verantwoordelijk voor de bewaking en bevordering de werking van het controlsysteem ('hoeder van het stelsel'), de consistentie tussen de verschillende organisatieonderdelen en opgaven en de minimaal benodigde randvoorwaarden en kwaliteitsniveau voor een effectieve inrichting van control. Daarnaast richt de concerncontroller de aandacht op complexe dossiers en risicovolle projecten.

3.1 Het Utrechtse sturingsmodel

In Utrecht werken we vanuit het model Levers of Control van Simons. We noemen dat het Utrechts sturingsmodel. Dit model gaat uit van publieke waarden, geeft ruimte om snel in te kunnen spelen op de politieke en maatschappelijke behoeften en vergroot het lerend en innovatief vermogen. Daarnaast richt het zich op de beschikbaarheid van goede actuele stuurinformatie, heldere kaders en een scherpe afweging van risico's.

Het Utrechtse sturingsmodel

Vanuit verschillende rollen werken aan maatschappelijke opgaven en publieke waarde vormt de basis voor de manier van sturen, evalueren en verantwoorden in Utrecht. We gebruiken hiervoor het Utrechtse sturingsmodel: werken vanuit een visie en leidende principes, gedeelde waarden, bijbehorende kaders en een kwantitatieve en kwalitatieve informatievoorziening.



Het Utrechts sturingsmodel bestaat uit vier hefboomen (de 'levers' of control) die zorgen voor een bepaalde balans. Deze balans is dynamisch, dat wil zeggen: deze verandert mee met de veranderende organisatie, afhankelijk van de aard van de opgave, relatie tot maatschappelijke partners en de bijpassende risicobereidheid. Om control op een effectieve manier in te vullen vragen alle vier de hefboomen hierbinnen herijking, maar willen we ook zorgen voor een betere balans tussen de vier hefboomen. Dit vraagt:

- meer aandacht voor de *Gedeelde waarden*, die zorgen dat de individuele medewerker zijn eigen bijdrage plaatst in het grotere geheel en de specifieke opgaven passen binnen de gemeentebrede ambitie van Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen. Dit past bij uitgangspunt 1: van blik op onderdelen naar zicht op het geheel.
- meer aandacht voor *Leren en verbeteren*, dat zorgt voor een lerende organisatie die steeds in staat is om in te spelen op de veranderende omgeving. Dit past bij uitgangspunt 4: continu analyseren, weten en acteren.
- meer aandacht voor *Kaders en randvoorwaarden*, waarbinnen aan een opgave gewerkt wordt; die zorgen voor een duidelijke rolomschrijving en -afbakening en waarborgen de positionering van control.

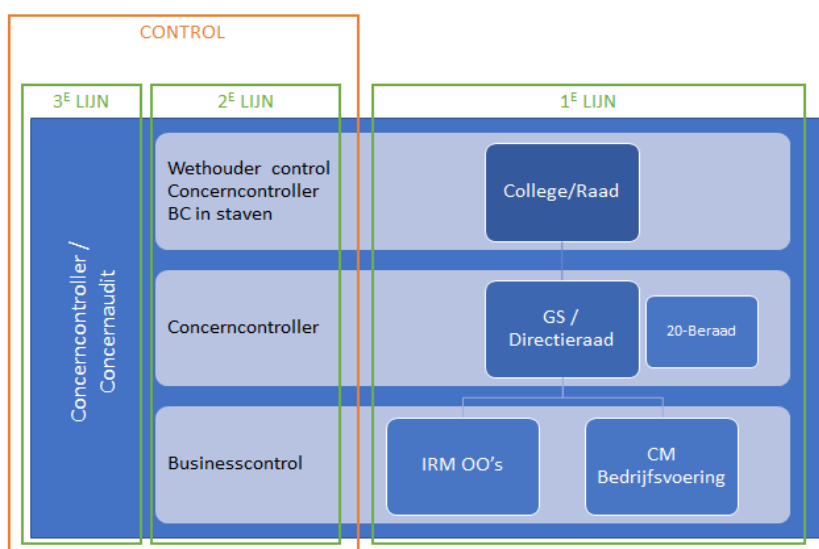
De controlfunctie bevordert en bewaakt dat de organisatie zo is ingericht dat vanuit deze principes gewerkt kan worden. Om hier recht aan te kunnen doen is control vroegtijdig betrokken bij de (advies) strategische besluitvormingsprocessen. Dit geeft ruimte voor een open en inhoudelijk debat 'aan de voorkant', betere voorbereiding op dat wat eraan komt en afspraken over de kaders en risico-toleranties. Tot slot positioneren wij control zo, dat de controlfunctie beslissers in staat stelt om alle belangen af te wegen, het management op alle niveaus en het bestuur scherp houdt, tegenspraak organiseert en correcties en interventies kan en durft te maken. Dit vraagt een balans tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid en sterke controllers die in staat zijn om met deze paradox te werken. Het Utrechtse sturingsmodel is een hulpmiddel, maar geen enkel controlmodel is 100% waterdicht. Er treden altijd onverwachte gebeurtenissen op waar we op moeten acteren. Het gaat erom dat risico's, kansen en afwegingen transparant worden gemaakt met de juiste besluitvorming. Dit vergt altijd een samenspel tussen control (en andere PIJOFACH functionarissen) en de (beleids)medewerker en/of management.

4 Inrichting van het stelsel

4.1 'Three lines of defence'– model als basis

Als basis voor de inrichting hanteren we het 'three lines of defence'–model. Dit model laat de samenhang en samenwerking zien tussen de verschillende rollen en draagt hierdoor bij aan de versterking van de risicocultuur en het nemen van verantwoordelijkheid voor het realiseren van doelstellingen en en kansen het managen van risico's en interne beheersing. Het 'three lines of defence'–model gaat uit 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 IRM-ers en de directieraad en het college.
- Tweede lijn: controlorganisatie die de 1e 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 1e lijn en ondersteunt adequate en betrouwbare informatievoorziening. De inrichting van control sluit hierbij aan op de niveaus in de eerste lijn: businesscontrol richting IRM en concerncontrol richting directieraad 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 toezichthouder op het controlstelsel vervult de concerncontroller deze functie in de derde lijn, waarbij audits één van de instrumenten zijn die hij hiervoor kan inzetten. Concernaudit, onder leiding van de concerncontroller, ontwikkelt zich daarvoor richting een 3e lijn auditfunctie, waar nu nog veel audits in de 2e lijn worden gedaan (doelmatigheid en rechtmatigheid van het systeem (3e lijn) in plaats van processen (2e lijn)).



Figuur 1: Three lines of defence gemeente Utrecht

In de beschrijving en het plaatje hierboven komt het model vrij statisch en strak afgebakend over. Dat is niet hoe wij de inrichting in de praktijk voor ons zien en tot op heden hebben ingevuld. In werkelijkheid is control en de samenhang tussen de verschillende 'lines of defence' meer fluïde en loopt ze meer in elkaar over. In de uitvoering van de controltaak staat concerncontrol goed in verbinding met de rest van de organisatie en springt bij op die onderwerpen, projecten strategische doelstellingen en/of dossiers waar de specifieke aandacht van concerncontrol daar om vraagt.

4.2 Rol, uitgangspunten en taken concerncontrol

Zoals eerder aangegeven willen we de effectiviteit van control op concernniveau vergroten. We verbijzonderen daarom, onder andere, de concerncontrol door de regierol en toezichtsrol van de concernmanager, die nu nog is gecombineerd, te splitsen. De concerncontroller vervult specifiek de toezichtsrol. Tevens wordt het takenpakket van de concerncontroller explicieter geduid en wordt deze aangevuld om de rol als adviseur richting directie en het college over het zicht op het geheel in te vullen. In het algemeen vervullen controllers drie rollen:

1. Vertrouwensrol: Controllers hebben een vertrouwensrol om ervoor te zorgen dat management en bestuur er op kunnen vertrouwen dat de aangereikte informatie volledig, juist en relevant is voor het betreffende niveau.
2. Overzicht- en toezichtsrol: Controllers hebben een overzichts- en toezichtsrol om het overzicht te bewaken en ervoor te zorgen dat iedereen zich aan geldende afspraken houdt.
3. Adviesrol: En tot slot heeft control een adviesrol richting management bij operationele, tactische en strategische beslissingen.

Rol

Het bedrijfsplan uit 2012 benoemt de functie van concerncontroller als verbinding tussen de (business) controllers en de Directieraad. In het geheel van taken van de Concernmanager F&C zijn de controltaken echter niet afzonderlijk benoemd in het bedrijfsplan.

Uitgangspunten

Onderstaande uitgangspunten zijn geformuleerd als gemeentebrede “kop” op de (in 2012) vastgestelde uitgangspunten voor business control. De concerncontroller staat stevig op de schouders van business controllers en overziet het geheel. De concerncontroller:

- ondersteunt bestuur en topmanagement in sturen op de goede dingen (effectiviteit) en de dingen goed doen (efficiency).
- Is hoeder van het brede controlstelsel (sturing en verantwoording) en zorgt voor de randvoorwaarden waaronder het stelsel functioneert.
- Heeft zicht op het geheel.
- Heeft bijzondere aandacht voor de (beheersing van) inhoudelijk zware, kritische dossiers.
- Bewaakt de kwaliteit van de cyclusstukken en andere college- en raadsvoorstellen.
- Is escalatielijn voor en sparring partner van de business controller en de specifieke gemeentebrede controlfuncties, zoals juridisch, fiscaal, informatiebeveiliging.

Brede control beslaat de gehele gemeentelijke organisatie en omvat meerdere disciplines:

	Inhoud	Financiën	Juridisch	HRM	IPM	Overig
Effectiviteit en strategie						
Efficiency en rechtmatigheid						
Kwaliteit						
Waardemanagement ¹						
Inrichting AO/IC						

¹ <https://primonederland.eu/stop-met-risicomanagement-begin-met-waardemanagement/>

Taken concerncontroller

De grootste verandering is het afzonderlijk beleggen van de controltaak op concernniveau bij één functionaris, voor de gehele organisatie en voor alle disciplines. Deze taak wordt afgesplitst van die van de Concernmanager FJl. De concerncontroller:

- Adviseert gevraagd en ongevraagd de Twintig, de Directieraad, het college en de gemeenteraad over:
 - De kwaliteit en de doelmatigheid van de bedrijfsprocessen en de effectiviteit van de gemeentelijke producten en de mogelijke verbeteringen hierin
 - De naleving van kaders en richtlijnen, integraliteit en zicht op het geheel en de kwaliteit van de in het kader van de P&C-cyclus opgeleverde informatie
- Legt jaarlijks een onderzoeksprogramma voor aan het college waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid voor de organisatie of delen daarvan zijn opgenomen.
- Ziet toe op de administratieve organisatie en de werking van de interne controle van het concern.
- Zie erop toe dat risico's en beheersmaatregelen periodiek worden geactualiseerd en stelt een concernrapportage op over de omvang van de risico's en de kwaliteit van de getroffen beheersmaatregelen. Doet waar nodig verbetervoorstellen.
- Ziet toe op de control op de risicovolle projecten
- Ziet toe op de kwaliteitscontrole op college- en raadsvoorstellen op juridische, financiële en beleidsmatige aspecten en op de kwaliteit hiervan in zijn algemeenheid, daarbij drijvend op de informatie van business control, strategen en andere expertise
- Geeft opdracht of advies om te komen met bindende instructies voor de organisatie ter verzekering van een effectieve en betrouwbare bedrijfsvoering
- Stuurt de controllers functioneel aan (NB de inrichting van de juridische control is hierbij een aandachtspunt)
- Zorgt voor een functionerend netwerk control

Voor een effectieve uitvoering van deze taken neemt de concerncontroller als adviseur deel aan het concernmanagersoverleg, de Twintig, het Twintigberaad en naar eigen inzicht op basis van de agenda de Directieraad. Daarmee is de concerncontroller in positie en in verbinding.

De concerncontroller wordt aangestuurd door de Gemeentesecretaris/Algemeen Directeur.

4.3 Naar concerncontrol: wat we daarvoor willen gaan doen

Om enerzijds de splitsing te maken tussen financiën en control en anderzijds control de impuls te geven in de richting van de visie willen we op een aantal punten inzetten.

Inrichten van een team control

Het invullen van de concerncontrol kan op verschillende manieren. Belangrijk is dat de controlrol expliciet wordt ingevuld. Het is niet per definitie zo dat er een afzonderlijk organisatie onderdeel Concerncontrol ingericht moet worden. In de keuze gaat het om de balans tussen expliciete uitvoering van de controltaak en de verbinding met de uitvoeringspraktijk. Dit vraagt om een heldere taak- en rolafbakening. Wij zien de volgende mogelijkheden:

1. Individuele concerncontroller. Hierbij maakt de concerncontroller gebruik van medewerkers in de verschillende organisatie onderdelen. Deze medewerkers voeren vanuit een strategische adviesfunctie op een heldere wijze control uit.
2. Een 'dedicated' team concerncontrol in te richten.
3. Een combinatie: deels kernformatie, deels gedeelde formatie.

Op dit moment liggen de gemeentebrede (concern) financiële en controltaken bij het F&C-team van de BCS. Binnen dit team is een inventarisatie gemaakt, waaruit blijkt dat in de tijdbesteding van de medewerkers het zwaartepunt ligt bij financieel advies en strategie. Voor de financieel strategen is de verhouding ongeveer 60% F en 40% C, voor de financieel adviseurs is de verhouding 70-30. Afhankelijk van het moment in de jaarcyclus of het dossier dat onderhanden is, verschilt de verhouding van dag tot dag. Dit laat zien dat herschikking van financiële en controltaken vraagt om een ander perspectief dan waar tot nu toe mee werd gewerkt. Bij een keuze voor variant 2 of 3 zal een herschikking van taken tussen de medewerkers aan de orde zijn.

Variant	Overwegingen*
1. Concerncontroller zonder vast team.	• Commitment nodig van de rest van de organisatie. Dit is zowel een risico (te weinig tijd voor gemaakt), waardoor het meer als audit wordt gezien, als een kracht (commitment vanuit de gehele organisatie nodig, waardoor geen wij-zij ontstaat). • Geen risico dat CC'er de taken over gaat doen, geen control op control, omdat de capaciteit hiervoor niet aanwezig is. • Geen knip in werkzaamheden bij concernmanagement F&C, maar bewuste rolinvulling noodzakelijk. • Goede afspraken nodig met BC'ers en CM FIJ voor capaciteit.
2. Concerncontroller met volwaardig 'dedicated' eigen team.	• Capaciteit geregeld om ook aanvullende taken (strategisch control en brede control op te pakken). • Meer risico dat CC'er extra control werkzaamheden gaat doen, waardoor er een stapeling van control ontstaat. • Knip tussen taken t van medewerkers concernmanagement FIJ en CC. Mogelijk leidt dit tot extra afstemmingsvraagstukken.
3. Concerncontroller met kleine kernformatie.	• Tussenweg waarbij er direct capaciteit is voor strategisch control en brede control en ervoor zorgen dat de randvoorwaarden worden ingevuld, maar onvoldoende om control op control te stapelen. • Commitment van de rest van de organisatie nodig voor andere control zaken, zoals projectcontrol etc. • Gerichte knip van taken tussen concernmanagement Financiën en Concerncontrol.

**De financiële overwegingen zijn hierin niet meegenomen.*

Op basis van de visie die we hierboven hebben opgenomen heeft variant 2 of 3 onze voorkeur. In de eerste variant is het risico te groot dat concerncontrol onvoldoende capaciteit en slagkracht heeft om invulling te geven aan de gevraagde versterking van de control. Eén van de vervolgstappen is om variant 2 en 3 verder uit te werken. In deze uitwerking:

- Is de visie die hierboven is opgenomen het uitgangspunt
- Kijken we naar:
 - Gewenste ontwikkeling van het nieuwe concernmanagent FIJ in lijn met de vijf uitgangspunten van de bedrijfsvoering.
 - De omvang van de eenheid en de extra formatie die nodig is om de versterking van control te kunnen realiseren
 - De vertegenwoordiging van de verschillende disciplines (juridisch, IPM- en HR-kolom)
 - Gewenste profiel van de medewerkers die onderdeel uitmaken van deze eenheid
 - Sturing

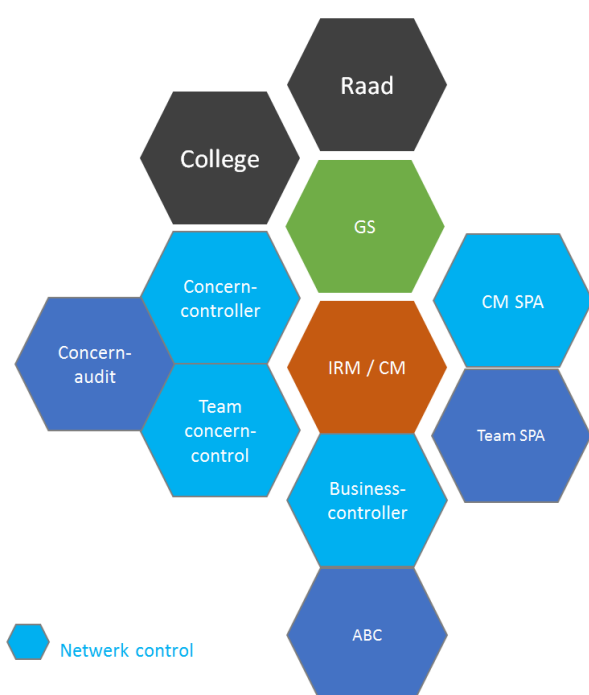
Op hoofdlijnen schatten we de financiële consequenties als volgt in:

- De gevolgen van de 'knip' CFO/Concerncontroller vraagt om het werven van een extra concernmanager.
- De keuze voor variant 2 of 3 vraagt om een bezetting van minimaal 2 senior controllers binnen concerncontrol, aanvullend op de huidige taken binnen BCS Financiën & Control.
- Wij ramen de kosten op ca. € 400.000 (loonsommen: 1 x schaal 16 en 2 x schaal 14).

Organiseren van het netwerk control

Zoals hierboven omschreven is de verbinding met wat er speelt cruciaal voor de invulling van de controlrol. De verbinding met de business is onder andere georganiseerd via business control, waarbij de relatie tussen business en concern een nieuwe uitwerking vraagt. Het gaat om een herijking van het oude adagium één keer aan de bal, zonder control op control te gaan organiseren maar met een steviger verankering van de systeemverantwoordelijkheid voor control over het geheel en expliciete aandacht voor de strategische agenda en bijbehorende advisering aan Twintig, Directieraad en bestuur.

De concerncontroller en zijn team en de businesscontrollers vormen hiertoe samen met (een vertegenwoordiging van) strategen van Strategie en Public Affairs (SPA) het Netwerk Control. Zie ook onderstaand figuur 2. De concerncontroller gebruikt het Netwerk Control ten behoeve van goede invulling van zijn taak als adviseur richting directie en college.



Figuur 2: Het Netwerk Control

Het Netwerk Control heeft als opdracht:

1) Strategische control

- Het richten van de organisatie om onze strategische doelen te behalen.
- Voorbereiden van strategische afwegingen (bijv. voorjaarsnota) om op het juiste moment de juiste informatie transparant en evenwichtig op tafel te hebben.

2) Gemeentebrede control

- De werking van het controlstelsel gemeentebreed en de toepassing daarvan binnen organisatie-onderdelen, programma en strategische doelen
- Control over de brede bedrijfsvoering (PIJOFACH)

Concerncontrol draagt hiervoor de systeemverantwoordelijkheid ($1 + 1 = 3$).

Van de deelnemers aan het netwerk wordt ook buiten het netwerk rolzuiverheid op control gevraagd. Dat betekent dat ook houding en gedrag expliciet aandacht krijgen bij de vormgeving van het netwerk.

Ad 1) Invullen strategische control: Dit gebeurt in samenwerking met de concernmanager SPA en wordt concreet bij de stapsgewijze aanpassing van de P&C-cyclus. De vormgeving van het proces voor de Voorjaarsnota 2020 is de eerste stap.

Ad 2) Vormgeven brede control: Hiervoor is inzicht nodig in de controltaken vanuit concern IPM en HRM (en F&C, waaronder JZ). De eindverantwoordelijkheid gaat over naar de concerncontroller. Hoe de taken verder worden ingevuld moet nader worden uitgewerkt, net als de rol en de positionering van de concernmanagers en hun kolommen in relatie tot control op het niveau van het concern en van de business.

4.4 Rol en uitgangspunten businesscontrol

Op hoofdlijn houden wij dezelfde uitgangspunten voor businesscontrol als bedacht in het bedrijfsplan van 2012, maar wij voegen daar 1) strategische control, 2) gemeentebrede control en 3) brede control aan toe. Dat wil het zeggen:

- Bij het opstellen van stukken is de controller vroegtijdig betrokken en toetst en adviseert integraal (PIJOFACH) over de kwaliteit en transparantie van de voorstellen binnen het organisatieonderdeel of de strategische doelstelling
- Businesscontroller zorgt in samenwerking met ander businesscontrollers dat controlrol op de strategische doelstellingen is ingevuld.
- Businesscontroller kan het MT van het organisatieonderdeel gevraagd en ongevraagd adviseren. Voor een effectieve invulling van de rol is deelname aan het MT van het organisatieonderdeel het uitgangspunt. De businesscontroller maakt daarin bewust en gericht gebruik van soft control-mogelijkheden.
- BC heeft een escalatielijn naar concerncontrol.
- Businesscontrol zorgt ertoe dat ABC'ers in 'positie' zijn om control rol te pakken. En is een escalatie en sparringpartner voor ABC'ers.
- Businesscontrol balanceert tussen dienstverlenend en countervailing power en maakt duidelijke afspraken met concerncontrol en/of het ABC-team indien de balans één kant op schiet.
- De concerncontroller is functioneel leidinggevend en heeft een stevige rol in de HR-cyclus van de businesscontroller (o.a. werving, takenpakket, SPP, beoordeling).

Naast de bestaande uitgangspunten voegen we de volgende uitgangspunten toe:

1) Strategische control:

- Naast control op het hier en nu en aankomend jaar denken we vroegtijdig mee hoe we onze organisatie kunnen richten om onze strategische doelen te behalen. Het management ontvangt de relevante informatie om beslissingen te kunnen nemen vanuit het zicht op het geheel. Daarbij wordt ook nagedacht of we de goede dingen doen.

- Businesscontrol denkt aan de voorkant mee in opmars naar strategische afwegingen, om op dat moment de juiste informatie transparant en evenwichtig op tafel te hebben.

2) Zicht op het geheel:

De businesscontroller:

- heeft de gemeentebrede blik als uitgangspunt en past dit toe binnen het organisatieonderdeel, programma en strategische doelstelling.
- zoekt concerncontrol op bij complexe en/of organisatieonderdeel-overstijgende thema's. We zoeken daarin complementariteit en gaan uit van het vier ogen principe.

3) Brede control:

- Businesscontrol is verantwoordelijk voor het gehele stelsel van 2e lijns control binnen het organisatieonderdeel. Dit is dus naast control op inhoud en financiën, ook op het gebied van IPM, HRM, Juridisch, Inkoop en signaleert indien er verbetering nodig is op de invulling van de 1e lijns control. Zie hiervoor het schema in hoofdstuk 4.1.
- Businesscontrol heeft hiervoor zelf niet alle specifieke expertise, maar wel een systeem- en procesverantwoordelijkheid. Dit betekent dat de businesscontroller controleert of deze onderdelen voldoende zijn betrokken in de totstandkoming van voorstellen en hier waar nodig kritische vragen over stelt en anderzijds de betreffende functies de BC ook in positie brengen
- Businesscontrol is sparringpartner en kritische vriend op deze onderdelen en is een escalatie voor de andere disciplines.
- Businesscontrol controleert of een evenwichtige afweging is gemaakt in de belangen van de verschillende PIJOFACH onderwerpen.
- Businesscontrol kan over deze onderwerpen escaleren richting de concerncontroller wanneer dit binnen de betreffende functies onvoldoende plaatsvindt.

De businesscontroller heeft dus nadrukkelijk een bredere rol dan alleen financiën. Sterker: voor een goede invulling van de rol van businesscontroller is het goed om in de toekomst businesscontrollers te werven met een achtergrond die breder/diverser is dan een bedrijfseconomische.

4.5 Naar versterkte business control: wat we daarvoor willen gaan doen

Randvoorwaarden control

De aanvullende uitgangspunten van de strategisch, gemeentebrede en brede control komt bovenop de huidige werkzaamheden en zal dus wat extra's vergen van business control. Daarnaast liggen er ook taken bij business control die geen controltaken zijn, maar financieel. Randvoorwaarde is dat er een balans komt in deze rolinvulling die enerzijds past bij wat er vanuit financiën moet gebeuren en anderzijds om de hierboven genoemde visie op control mogelijk te maken (bijvoorbeeld het huidige accounthouderschap). Deze kunnen mogelijk anders worden belegd.

Hiervoor moeten we zorgen dat de randvoorwaarden worden ingevuld, zoals ervoor zorgen dat business control in positie is binnen het organisatieonderdeel en een goed team heeft om alle taken waar te maken. Dit vraagt echter wel om een constructieve houding van het betreffende organisatie onderdeel: deze is functioneel als zowel de OO als control uitgaan van een lerende houding. Het vraagt ook dat control de juiste houding heeft ten opzichte van het geheel. Hierbij zal concerncontrol adviseren en toetsen of deze randvoorwaarden zijn ingevuld en is er ook een escalatie lijn.

Aan de voorkant zorgen voor goede kwaliteit van interactie

Door vanaf nu aan de voorkant ook mee te denken vanuit een strategisch, gemeentebrede en brede blik en de informatie op dit niveau te faciliteren kunnen we tot een nieuwe focus komen. De interactie hierin is erg belangrijk en hierin moeten we onze agenda's en overleggen wijzigen.

Deze kwaliteit gaat er ook over hoe we elkaar aanspreken, vanuit welk perspectief? Is een voorstel gemeentebreed evenwichtig, heeft elk onderdeel/elke strategische doelstelling transparant een goede bijdrage geleverd, etc.

Andere insteek van controloverleg: netwerk control

Ook zal het controloverleg een andere insteek krijgen op basis van de genoemde uitgangspunten.

Het was in 2012 bedoeld als netwerkoverleg om dilemma's over kwaliteit en integrale afweging te bespreken. Het bespreken van dilemma's kwam de afgelopen jaren minder goed uit de verf en de vraag is of zo'n groot overleg hiervoor geschikt is. Hiervoor zoeken we naar een andere invulling om laagdrempelig dilemma's te bespreken om de objectiviteit van control als kritische vriend te waarborgen en te voorkomen dat een businesscontroller hierbij alleen staat. We denken op dit moment aan een overleg waarin afstemming en overleg plaatsvindt door middel van afgevaardigden. Daarnaast willen we het netwerk benutten voor de doorontwikkeling van control en verdere vakontwikkeling, zowel op het niveau van het individu als het collectief: een moment waarin we willen leren van elkaar, lessen van recente audits en evaluaties met elkaar delen, dilemma's kunnen bespreken, intervisie plaatsvindt, et cetera. Hierbij is het logisch dat alle BC's aanwezig zijn. De voorkeur gaat er op dit moment uit van een programmering die in lijn ligt met de eerder genoemde vier hefbomen van het Utrechts sturingsmodel (balans tussen hard en soft control onderwerpen).

De onderwerpen die we agenderen in het brede overleg zullen meer moeten gaan over het monitoren van de strategische doelen, vanuit gemeentebreed perspectief en de brede PIJOFACH blik. De concerncontroller benut het control overleg om advies te geven aan Twintig, Directieraad en college.

We kijken hiervoor ook naar de samenstelling (aanvulling met strategen van SPA, de strategen uit de concernkolommen, expertise vanuit Onderzoek), werkvorm en tijdstip van het overleg.

4.6 Concernaudit

Concernaudit is in het verleden gepositioneerd onder hiërarchische aansturing van concerncontroller, als klein team dat de Concerncontroller kon ondersteunen bij de toetsing op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie. In deze opzet functioneerde het auditteam voornamelijk in de 2^e lijn. Momenteel ontwikkelt concernaudit zich in de richting van een volwaardige 3^e lijns auditfunctie. De doorontwikkeling naar het functioneren als een volwaardige 3^e-lijns auditfunctie betekent dat concernaudit onder andere onafhankelijk onderzoek uitvoert over de effectiviteit van het risico- en waardemanagement binnen de organisatie en naar de effectiviteit van de opzet van de 1^e en 2^e lijn, het samenspel tussen het lijnmanagement en (concern)control.

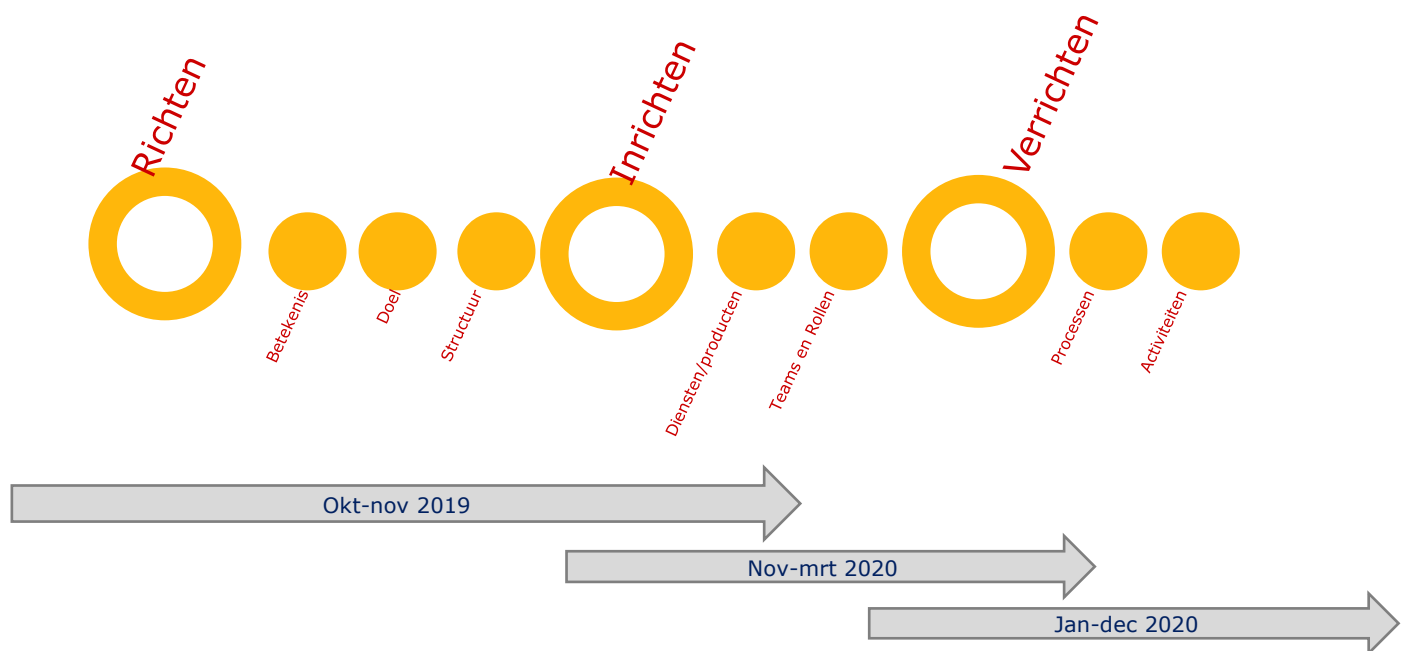
Concernaudit en concerncontrol liggen daarmee in elkaars verlengde. Audit is een instrument dat de concerncontroller enerzijds ondersteunt in zijn toezichthoudende rol en anderzijds ultiem óók toetst of de concerncontroller zijn rol goed invult. Gedurende de doorontwikkeling is er nog geen dringende aanleiding om de bestaande positionering te wijzigen, mede gezien het feit dat er extra waarborgen voor de onafhankelijkheid zijn gerealiseerd middels opdrachtgeverschap door het college, scheiding in bestuurlijke portefeuillehouders voor financiën en voor audit en een escalatielijn richting de Adviescommissie Control en Financiën.

De hiërarchische aansturing van concernaudit door de concerncontroller blijft daarom gehandhaafd.

4.7 Bestuurlijke aandacht voor control

Ook op bestuurlijk niveau is er aandacht voor control om bij besluitvormingsprocedures een voldoende mate van functieverdeling en controle moet bestaan ('tegenspraak'). Ons voorstel is om de controlrol (de tweede en derde lijn in eerdergenoemd model) te beleggen bij de portefeuillehouder Financiën. De portefeuillehouder Personeel & Organisatie is de escalatielijn voor de concerncontroller in geval van belangenverstrengeling tussen control en de overige portefeuilles van de wethouder Financiën.

5 Vervolgstappen



Op dit moment zijn we bezig met de fase van 'richten' en hebben we de visie van control, de organisatorische positionering van concerncontrol en de rol- en taakbeschrijving van de concerncontroller uitgewerkt. In de komende maanden:

- Werken we aan de exacte taakverdeling en duiden we de teaminvulling. Hierbij ligt de focus op varianten 2 ('dedicated team') en 3 (klein kernteam) die we verder gaan uitwerken voor wat betreft omvang, profiel van de medewerkers en sturing (inclusief de functionele aansturing van de businesscontrollers).
- Starten we met het werven van een concerncontroller (en in lijn met de 'knip' van de huidige CFO/concerncontroller: een concernmanager FIJ)
- Werken we de samenwerking met enerzijds de businesscontrollers en anderzijds de concernmanagers verder uit. Daarin hebben we aandacht voor:
 - Aanpassing netwerk BC naar netwerk Control
 - Organiseren van het leren van elkaar (o.a. via agendering netwerk Control, leer- en afstemmingssessies voor (her)definiëring rol in diverse P&C producten, ...)
- Maken we werk van de doorontwikkeling BC en ABC o.b.v. verdiepende analyse en gerichte interventies (eenheid in rolinvulling waar mogelijk en onderscheid waar nodig)
- Gaan we aan de slag met de verdere ontwikkeling van concerncontrol en doorontwikkeling adviseurs FIJ
- Werken we de strategische personeelsplanning (SPP) voor de gehele controlorganisatie verder uit (zowel CC als BC)
- Bespreken we de ontwikkelingen in de 20 (managementplein)

We realiseren ons dat de doorontwikkeling van control de komende 1-2 jaar in beslag neemt.

6 Actuele en taaie vraagstukken

Wij zien de volgende actuele en taaie vraagstukken:

- De splitsing van financiën en control. Deze verschillende rollen zijn in de huidige situatie in elkaar verweven en in het dagelijkse werk voedt de ene rol de andere. Het vraagt tijd en aandacht om de nieuwe rolinvulling te laten internaliseren bij medewerkers in het dagelijkse werk. Dit vraagt, onder andere, om aandacht voor rolbewustzijn, rolinvulling, rolvastheid en rolvermenging in de aansturing.
- Control moet van 1x aan de bal naar een stevigere positie van concerncontrol als systeemverantwoordelijke, adviseur van de Twintig en Directieraad, focus op strategische doelstellingen en toevoeging inhoudelijke deskundigheid op onderwerpen. Dit vraagt om uitbreiding van capaciteit.
- Specifieke vormgeving van control op complexe dossiers en risicovolle projecten
- Juridische control lijkt onderbelicht en vraagt om een nadere uitwerking om juridische advisering (1^e lijn) en control (2^e lijn) te versterken.
- Inzicht in wijze van invulling control door IPM en HRM. Dit wordt verantwoordelijkheid van concerncontroller, maar lijkt deels ook echt nog ingevuld te moeten worden.
- Doorontwikkeling BC met aandacht voor houding en gedrag en SPP met gedifferentieerde interventies afhankelijk van de specifieke situatie per OO.
- Beleggen taken die niet bij BC horen, maar nu wel veel tijd vragen van de BC (opstellen P&C stukken, financiële boekingen, MUIS).
- Specifieke werkzaamheden per (P&C) product en control in processen beschrijven, waarborgen en zichtbaar vastleggen.