

Visie op:

CONTROL IN VIJFHEERENLANDEN

1. Inhoudsopgave

2	Inleiding	2
3	Samenvatting	3
3.1	Visie team control	3
3.2	Missie team control	3
3.3	Strategisch	3
3.4	Tactisch	3
3.5	Operationeel	3
4	De visie	4
4.1	Bespiegelingen	4
4.2	Vertrouwen en controle	5
4.3	Conclusies	6
5	De uitwerking	7
5.1	Control op drie niveaus	7
5.2	De praktijk op operationeel niveau: procescontrol	7
5.3	De praktijk op tactisch niveau: rapportages en de planning- & controlcyclus	8
5.4	De praktijk op strategisch niveau: organisatieontwikkeling en strategische positie Vijfheerenlanden	9
6	De organisatorische positie van het team Control en de Concerncontroller	11
6.1	Positie van control	11
6.2	Contourenschets	11
6.3	Informatiepositie	11
6.4	Conclusie	11

2. Inleiding

De contourenschets van de gemeente Vijfheerenlanden schetst een beeld van de nieuwe gemeentelijke organisatie. In de contourenschets wordt dit beeld concreet gemaakt in de kernwaarden wendbaar; verbindend; betrouwbaar; resultaatgericht en duurzaam. Uitgeschreven vertolken deze kernwaarden de volgende boodschap:

Wij geven op efficiënte en effectieve wijze uitvoering aan onze basisdienstverlening en wettelijke taken. We denken in mogelijkheden. We kijken naar wat er wel kan in plaats van wat er niet kan. Wet- en regelgeving staan ten dienste van de samenleving en zijn geen doel op zich. Wij werken mensgericht vanuit verbinding met de samenleving en onze maatschappelijke partners. We weten wat er leeft binnen onze wijken en dorpen. Daarom werken we goed samen met onze inwoners, ondernemers en instellingen. Wij onderkennen daarbij, dat strategische allianties steeds belangrijker zijn bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Wij zeggen wat we doen en doen wat we zeggen. Ons handelen is dan ook altijd uitlegbaar. Daarbij behandelen wij gelijke situaties altijd gelijk. Maar bij verschillen in opgaven doen we wat nodig is, gericht op maatwerk. Daarbij bereiken we ons doel op een zo efficiënt en duurzaam mogelijke wijze.

De kernwaarden - en de daaraan verbonden boodschap - zijn een directe leidraad voor de invulling die het team Control moet geven aan zijn werkzaamheden. De boodschap is echter nog onvoldoende concreet. In deze visie op control wordt daarom door het team Control een uitwerking gegeven aan de vraag hoe het team een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de gemeentelijke kernwaarden en -boodschap.

3. Samenvatting

3.1 Visie team control

Bestuur en directie in staat stellen balans te houden tussen sturing en vertrouwen.

3.2 Missie team control

Wij maken het de organisatie mogelijk te navigeren naar onze gezamenlijke bestemming.

3.3 Strategisch

Het team Control heeft de competenties om de organisatiestrategie goed te kunnen concretiseren in communiceerbare, meetbare en monitorbare strategische ontwikkelingsdoelstellingen. Het team Control moet dan ook actief betrokken willen zijn bij het ontwikkelen en inspireren van een strategisch netwerk binnen Vijfheerenlanden. Daardoor stimuleren wij het strategische vermogen van (clusters van) teams en dus ook van de organisatie als geheel.

3.4 Tactisch

Control is niet iets, dat alleen voor het bestuur en de directie van Vijfheerenlanden wordt uitgevoerd. Control is van en voor de gehele organisatie. Allemaal willen we weten of we goed op weg zijn om onze doelstellingen te realiseren. Het team Control is daarbij echter niet verantwoordelijk voor het formuleren van de inhoudelijke kaders die in het kader van planning- & control worden gemonitord. Dat zijn de middelenteams (financiën; HRM; I-team en dergelijke). Het team Control toetst wel de volledigheid, juistheid en uitvoerbaarheid van deze kaders. Daarbij heeft het team bij de bestuurlijke (op besluitvorming door de directie en het bestuur gerichte) processen een dubbele verantwoordelijkheid. Het is namelijk verantwoordelijk voor een efficiënte en effectieve inrichting van dit proces, maar ook voor de beoordeling van de volledigheid van de aan de directie en het bestuur voorgelegde adviezen en de daarbij behorende argumenten en overige informatie.

3.5 Operationeel

Het team Control moet zelforganisatie (het zelfstandig sturen op resultaten) faciliteren. Daarbij is maatwerk mogelijk, gebaseerd op het geven van vertrouwen en ruimte. De interne rapportagecyclus moet daarbij uitblinken als lean proces, waarbij de teams zelf voor een belangrijk deel aan het stuur zitten. Concerncontrol wordt dan ook deels procescontrol waarbij de efficiënte, effectieve en rechtmatige inrichting van processen de doelstelling is. Dit betreft niet alleen de werkzaamheden van het team Control in het kader van informatieveiligheid, gegevensbescherming en interne controle. Maar ook in het kader van business control, juridische control en bestuurlijke processen. Dit moet leiden tot een programma van te monitoren controle- en kwaliteitspunten binnen processen. Om zelforganisatie tot een succes te maken, is het belangrijk dat control voor collega's ook leuk mag zijn. Successen en innovaties moeten gerapporteerd kunnen worden. En zichtbaar moet zijn, dat daar ook wat mee gedaan wordt. En ook voor die collega's die desondanks control als een last ervaren moet duidelijk zijn, dat control nut heeft en onmisbaar is in een lerende organisatie. Dan kunnen we meer bereiken met dezelfde middelen en kunnen we vaststellen of bepaalde acties wel het beoogde effect opleveren en zo nee, hierop bijsturen. Dit zal de betrokkenheid van de teams stimuleren.

4. De visie

4.1 Bespiegelingen

Het gebruik van veel woorden, zoals in de contourenschets, kan leiden tot interne tegenspraak en het nastreven van tegenstrijdige doelstellingen. De vraag- en aandachtspunten die hierdoor ontstaan moeten dan ook eerst nader worden belicht. Daardoor ontstaat richting.

Het strategisch niveau: strategie en informatievoorziening

Om organisatieontwikkeling (en dus ook de invoering van zelforganisatie) tot een succes te maken is een duidelijke en verbindende organisatiestrategie nodig. En een informatievoorziening die de uitvoering van deze strategie krachtig ondersteunt. Het bestuur en de directie moeten geholpen worden met het concretiseren van de gewenste ontwikkelingsroute in (ook tussentijdse) doelstellingen en meetpunten. Pas als dit het geval is, kunnen de teams deze vertalen in te realiseren teamresultaten en in de daarvoor benodigde middelen. Monitoring van resultaten stelt het bestuur, de directie en de teams vervolgens in staat waar nodig concreet bij te sturen. Dit door bijvoorbeeld extra aandacht te geven aan achterblijvende teams of medewerkers. Of door (tijdelijk) de koers of het moment van realisatie van de gewenste resultaten aan te passen. Het is dan ook belangrijk om een sterk netwerk van strategisch denkende medewerkers beschikbaar te hebben, die bij dergelijke bijstellingen kunnen ondersteunen. Het is niet noodzakelijk om in elk team zo'n medewerker te hebben. Maar deze rol moet wel geborgd zijn in logische clusters van teams.

- *Het team Control moet de competenties hebben om de organisatiestrategie goed te concretiseren in communiceerbare, meetbare en monitorbare strategische ontwikkelingsdoelstellingen. Het team Control moet actief betrokken zijn bij het ontwikkelen en inspireren van een strategisch netwerk binnen Vijfheerenlanden. Daardoor stimuleren wij het strategische vermogen van (clusters van) teams en dus de organisatie als geheel.*

Het tactische niveau: balans tussen sturing en zelforganisatie

Een organisatie die in beweging is en een doel heeft, is makkelijker in balans te houden dan een organisatie die dat niet heeft. De contourenschets benadrukt het belang van sturing enerzijds en zelforganisatie anderzijds. Die onderwerpen staan echter niet tegenover elkaar. Zonder sturing (en dat betreft bijvoorbeeld een duidelijke visie; resultaatafspraken; kaders en voortgangsmonitoring) onttaarden de beste intenties in chaos. En zonder zelforganisatie (dat betreft bijvoorbeeld ruimte voor initiatief; invulling van eigen verantwoordelijkheden; zicht op eigen resultaten en klant- en resultaatgerichtheid) is de motivatie, creativiteit en zelfstandigheid van medewerkers vaak niet optimaal. Om de organisatie in balans te houden én te kunnen sturen op de realisatie van de organisatiedoelstellingen moeten beide onderwerpen dus aandacht krijgen.

- *Control is niet iets, dat alleen voor het bestuur en de directie van Vijfheerenlanden wordt uitgevoerd. Control is van en voor de gehele organisatie. Allemaal willen we immers weten of we goed op weg zijn om onze doelstellingen te realiseren. Het team Control is daarbij echter niet verantwoordelijk voor het formuleren van de inhoudelijke kaders die in het kader van planning- & control worden gemonitord. Dat zijn de middelenteams (financiën; HRM; I-team en dergelijke). Het team Control toetst wel de volledigheid, juistheid en uitvoerbaarheid van deze kaders. Daarbij heeft het team bij de bestuurlijke (op besluitvorming door de directie en het bestuur gerichte) processen een dubbele verantwoordelijkheid. Het is namelijk verantwoordelijk voor een efficiënte en effectieve inrichting van dit proces, maar ook voor de beoordeling van de volledigheid van de aan de directie en het bestuur voorgelegde adviezen en de daarbij behorende argumenten en overige informatie.*

Het operationele niveau: organisatieontwerp en organisatiecultuur

Zelforganisatie doe je niet alleen. Het is een groepsactiviteit. Zelforganisatie wordt bevorderd door een organisatiecultuur die stimulerend is en het realiseren van prestaties benadrukt. Bij zelforganisatie moet een expliciet beroep kunnen worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de teams (en van de medewerkers binnen die teams) voor het bereiken van de organisatiedoelstellingen en de daaruit voortkomende teamresultaten. Daarbij moeten de medewerkers en de teams inzicht hebben in de eigen prestaties en in de mogelijkheden om die prestaties te beïnvloeden. Vijfheerenlanden heeft gekozen voor kleine zelforganiserende teams. Korte lijnen maken daarbij de communicatie effectief. Om die effectieve

communicatie niet te frustreren mogen sturing en control niet in een bureaucratische vorm worden gegoten. Dit kan door deze waar mogelijk in te bouwen in bestaande processen of systemen. Daarbij moeten organisatiedoelstellingen en teamresultaten wel in elkaars verlengde liggen. Dan kan het uitvoeren van concerncontrol steunen op de control die de teams zelf al uitvoeren op de eigen processen.

- *Het team Control moet zelforganisatie (het zelfstandig sturen op resultaten) faciliteren. Daarbij is maatwerk mogelijk, gebaseerd op het geven van vertrouwen en ruimte. De interne rapportagecyclus moet daarbij uitblinken als lean proces, waarbij de teams zelf voor een belangrijk deel aan het stuur zitten. Concerncontrol wordt dan deels procescontrol waarbij de efficiënte, effectieve en rechtmatige inrichting van processen de doelstelling is. Dit betreft niet alleen de werkzaamheden van het team Control in het kader van informatieveiligheid, gegevensbescherming en interne controle, maar ook in het kader van business control, juridische control en bestuurlijke processen. Dit moet leiden tot een programma van te monitoren controle- en kwaliteitspunten binnen processen. Om zelforganisatie tot een succes te maken is het belangrijk dat control voor collega's ook leuk mag zijn. Successen en innovaties moeten gerapporteerd kunnen worden. En zichtbaar moet zijn, dat daar ook wat mee gedaan wordt. En ook voor die collega's die desondanks control als een last ervaren moet duidelijk zijn, dat control nut heeft en onmisbaar is in een lerende organisatie. Dan kunnen we meer bereiken met dezelfde middelen en kunnen we vaststellen of bepaalde acties wel het beoogde effect opleveren en zo nee, hierop bijsturen. Dit zal de betrokkenheid van de teams stimuleren.*

4.2 Vertrouwen en controle

Vijfheerenlanden wil een organisatie zijn, die uitgaat van vertrouwen. Dat geeft voordelen wat betreft effectiviteit: het brengt lagere kosten met zich mee en biedt ruimte voor initiatief, creativiteit en meer eigen verantwoordelijkheid. Vertrouwen kan echter beschaamd worden. Er mag dus geen sprake zijn van 'blind' vertrouwen. Gestreefd moet worden naar een gezonde balans tussen vertrouwen en controle.

Om het risico op fouten of ongewenst gedrag te verminderen maken organisaties gebruik van beheersmaatregelen die ervoor moeten zorgen dat medewerkers zoveel als mogelijk in het belang van de organisatie handelen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in 'hard' controls (de instrumentele beheersinstrumenten) en in 'soft' controls (de mensgerichte beheersinstrumenten).

Hard controls

Traditioneel zijn gemeenten vaak ingericht met veel hard controls. Voorbeelden hiervan zijn werkinstructies; het fysiek afsluiten van afdelingen, kamers of kasten; procuratieregelingen en informatiebeveiliging. Maar ook de planning- & controlcyclus zit vol hard controls. Bij te veel hard controls voelen medewerkers zich gecontroleerd of raken zij gefrustreerd door de bureaucratie. Dit doet afbreuk aan de motivatie en aan de efficiency en effectiviteit. Hoe gedetailleerder immers de werkinstructie, hoe minder medewerkers geneigd zullen zijn om zelf na te denken.

Soft controls

Tegenwoordig verschuift het accent dan ook van hard controls naar soft controls. Soft controls benadrukken het belang van een motiverende en stimulerende omgeving. Dit in de veronderstelling, dat daarmee de persoonlijke doelstellingen van de medewerkers meer in het verlengde komen te liggen van de organisatiedoelstellingen. Voorbeelden van soft controls zijn de besturingsfilosofie, leiderschapsstijl en organisatiecultuur (aanspreken en kernwaarden) en ook personeelsgerichte controls als opleiden en trainen, persoonlijke ontwikkeling en belonen. Soft controls zijn minder tastbaar dan hard controls. De contourenschets en de kernwaarden van Vijfheerenlanden zijn grotendeels gebaseerd op de toepassing van soft controls.

Vijfheerenlanden: Losse control

In Vijfheerenlanden leggen wij de nadruk op vertrouwen. Vanuit een positief mensbeeld is er dan sprake van 'losse control'. Dit in tegenstelling tot 'strakke control' waarin vooral regels en controles belangrijk zijn. In het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten is echter een flink aantal hard controls ingebouwd. Zo moet een begroting worden opgesteld en een jaarrekening en worden wij gecontroleerd door een accountant en een provinciaal toezichthouder. Het is dan ook verstandig om onszelf alleen die hard controls op te leggen, die noodzakelijk zijn vanuit wet- en regelgeving. Het maakt het wel lastig om het evenwicht te vinden tussen controle en vertrouwen. Waar wij immers een organisatie van vertrouwen willen zijn, moeten we vanuit wet- en regelgeving toch bepaalde 'hard

controls toepassen. Waar dit evenwicht zich bevindt kan per situatie verschillen. Maar als de balans gevonden is, is er geen sprake meer van vertrouwen of controle, maar van in control zijn.

4.3 Conclusies

Visie op control

Om zelforganisatie gebaseerd op vertrouwen tot een succes te maken is een duidelijke en verbindende organisatiestrategie nodig. En een informatievoorziening die de uitvoering van deze strategie ondersteunt. Om effectief te kunnen sturen op verantwoordelijkheid moeten zowel de inbedding van de 'sturing' als de ontwikkeling van 'zelforganisatie' in de organisatie aandacht krijgen. Sturing en control mogen daarbij niet leiden tot bureaucratie, maar moeten worden ingebouwd in bestaande processen of systemen. Daarbij moeten organisatiedoelstellingen en teamresultaten in elkaars verlengde liggen en moeten hard controls worden beperkt tot die controls die noodzakelijk zijn vanuit wet- en regelgeving. Dit om evenwicht te vinden tussen controle en vertrouwen. Vanuit een positief mensbeeld kiezen we dus voor 'losse control'. Onze visie op control luidt dan als volgt:

- *Bestuur en directie in staat stellen balans te houden tussen sturing en vertrouwen.*

Missie van control

Voor het team Control betekent dit, dat het de competenties moet hebben om de organisatiestrategie goed te kunnen concretiseren in communiceerbare, meetbare en monitorbare strategische ontwikkelingsdoelstellingen. Het team moet actief betrokken zijn bij het strategisch netwerk binnen Vijfheerenlanden en moet dit netwerk kunnen stimuleren en inspireren. Het team Control is van en voor de gehele organisatie. Als bestuur, organisatie, teams én medewerkers willen we immers weten of we goed op weg zijn bij het realiseren van onze doelstellingen. Daarbij bepaalt het team Control echter niet de kaders. Het begin van control ligt bij procescontrol, waarbij een efficiënte, effectieve en rechtmatige inrichting van processen de doelstelling is. Dit is iets wat alle kennisgebieden binnen het team Control - of het nu informatieveiligheid, gegevensbescherming, privacybescherming, interne controle, business control, juridische control en bestuurlijke processen is - verbindt. De missie van het team Control wordt dan ook als volgt geformuleerd:

- *Wij maken het de organisatie mogelijk te navigeren naar onze gezamenlijke bestemming.*

5. De uitwerking

5.1 Control op drie niveaus

Vijfheerenlanden zal in control zijn als de organisatie- en teamdoelstellingen op een efficiënte en effectieve wijze worden gerealiseerd en daar ook op transparante wijze verantwoording over wordt afgelegd. Om in control te zijn, is het noodzakelijk dat de risico's die zich voordoen, en die het realiseren van de organisatiedoelstellingen in de weg kunnen staan, tijdig worden gesignaleerd en van een beheermaatregel worden voorzien. Die risico's kunnen zich op drie niveaus in de organisatie voordoen.

Op operationeel niveau worden wet- en regelgeving mogelijk niet nageleefd en worden elementaire principes van functiescheiding niet gehandhaafd. Dat kan allerlei risico's veroorzaken als rechtmatigheidsfouten, fraude en datalekken. Dit veroorzaakt financiële schade maar vaak ook reputatieschade. Op tactisch niveau kan de planning- en controlcyclus haperingen vertonen, waardoor de verdeling van middelen niet optimaal is en financiële voor- en nadelen op operationeel niveau niet tijdig gesignaleerd worden. Ook hier zal, naast financiële schade, vaak sprake zijn reputatieschade. Gek genoeg is de financiële- en reputatieschade ogenschijnlijk vaak het geringst bij risico's op strategisch niveau. In de praktijk zijn immers de strategische doelstellingen vaak niet smart geformuleerd. De monitoring van deze doelstellingen is dan ook vaak niet systematisch georganiseerd. Desondanks zal de schade van het niet realiseren van de strategische doelstellingen meestal de schade op operationeel en tactisch niveau ruim overstijgen. En soms zelfs de continuïteit van de organisatie kunnen bedreigen.

Uit het bovenstaande blijkt dat control op drie niveaus binnen de organisatie aangrijpt. Op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Dat is bijvoorbeeld als volgt weer te geven:

Niveau	Doelgroep	Betrokkenen	Producten (voorbeelden)
Operationeel	Teams	Teams en medewerkers	Procescontrolkaarten IC audits GBA audit
Tactisch	Bestuur en directie	Netwerkmanagers en teams	Dashboard Risicomanagement Programmabegroting Bestuursrapportages Jaarstukken
Strategisch	Bestuur en directie	Directie en netwerkmanagers	Collegeprogramma Strategische visie

5.2 De praktijk op operationeel niveau: procescontrol

Het operationele niveau van een organisatie onttrekt zich vaak aan directe waarneming en monitoring. In dat geval zijn vaak incidenten de aanleiding om een proces te analyseren en verbetermaatregelen door te voeren. Ook wanneer een operationeel proces onderwerp is van interne controle betreft deze controle vaak slechts onderdelen van dit proces: bijvoorbeeld die onderdelen die bepalend zijn voor het rechtmatigheidsoordeel van de accountant. Een systematische doorlichting van processen ontbreekt echter vaak. Toch is dit wel nodig, wil het fundament van de organisatie als solide worden omschreven. Wil Vijfheerenlanden dus in control zijn, dan moet er een actueel én transparant inzicht bestaan in de staat van de operationele processen, in de risico's van ieder proces en de toegepaste beheermaatregelen en in de in uitvoering zijnde verbeterplannen. Dit is een taak van het team Control.

Procescontrolkaart

We gebruiken daarvoor de "procescontrolkaart" (dit is overigens een geautomatiseerde applicatie). Het doel van deze kaart is om voor de (belangrijke) processen en projecten de mate van 'in control zijn' in beeld te brengen. De kaart maken we samen met de medewerkers die betrokken zijn bij dat proces. Wij brengen daarbij als team Control al onze expertisegebieden in. Daarbij gaan wij ervan uit, dat niet alles perfect is. We zijn immers een lerende organisatie. Afgeleid doel van de procescontrolkaart is om de gesignaleerde actie- en verbeterpunten op gestructureerde wijze op te pakken en te monitoren. De procescontrolkaarten geven ons een belangrijk inzicht in de mate waarin wij nog moeten leren. En in de vraag wat daar voor nodig is. De inhoud van de procescontrolkaarten is vooral bestemd voor het

betreffende team(s) en het team Control. Daarbij aggregereert het team Control de resultaten ook organisatie breed. Dit in de vorm van rapportages als de IC rapportage en in de vorm van een generieke procesrapportage voor netwerkmanagers en directie. De procescontrolkaart is dus vooral een communicatiemiddel. Met behulp van de procescontrolkaart wordt het gesprek aangegaan met de teams. Daarmee willen wij het lerend vermogen van de teams - en daardoor van de organisatie - versterken.

Fundament

Door het hebben van een actueel inzicht in de staat van onze processen, realiseren wij een stevig fundament voor onze nieuwe organisatie en rapporteren en adviseren wij daarover op transparante wijze. Bijvoorbeeld in het kader van het “in control statement” dat vanaf 2021 verplicht is, als onderdeel van rechtmatigheidsverantwoording. Dat stevige fundament is er al, ook als de verbeteringen nog niet allemaal zijn gerealiseerd. Een organisatie is immers nooit uitgeleerd. Van belang is echter om te weten, wat de belangrijkste verbetermogelijkheden zijn, om zodoende mensen en middelen zo gericht in te kunnen inzetten, dat dit ook maximaal rendement oplevert.

5.3 De praktijk op tactisch niveau: rapportages en de planning- & controlcyclus

De jaarlijkse planning- en controlcyclus wordt niet door iedereen gewaardeerd. Het geheel van kadernota, programmabegroting, bestuursrapportages en jaarstukken leidt vaak tot dikke pakken papier waarin veel energie en capaciteit is gestoken, maar waarvan in de praktijk slechts een beperkt deel wordt gebruikt om te sturen. De oorzaken hiervan kunnen worden gevonden in het feit dat in deze documenten vaak bedrijfsvoeringinformatie, externe verantwoording en de sturing op doelen en resultaten door elkaar lopen. Vaak ook nog voorzien van een beleidsrijk sausje waardoor de leesbaarheid en gebruiksgemak niet toenemen. Met als gevolg dat de totstandkoming van deze documenten vaak een bureaucratisch en traag proces is met weinig betrokkenheid en draagvlak binnen de organisatie.

Dat moet dus beter! Een visie op control is geen plek om een nieuwe planning- en controlcyclus te ontwerpen. Desondanks moeten de hoofdlijnen van zo’n nieuwe cyclus wel worden geschetst, wil het team Control zijn nieuwe rol goed kunnen beschrijven. Kern van een nieuwe planning- en controlcyclus moet zijn, dat beleidsinhoudelijke informatie (waaronder doelen en resultaten); bedrijfsvoeringinformatie en de externe verantwoordingsinformatie worden gesplitst. Dit moet leiden tot meer concrete informatie waarvan de totstandkoming qua doorlooptijd wordt verkort en qua aantal betrokkenen wordt verkleind. Een minder bureaucratisch proces met een grotere gebruikswaarde van de documenten en meer draagvlak en betrokkenheid binnen de organisatie. Hoe ziet die nieuwe planning- en controlcyclus voor Vijfheerenlanden er dan concreet uit?

Rapportage

De basis voor de nieuwe cyclus betreft een compacte rapportage wat betreft de stand van zaken van de operationele processen. Dat betreft de informatiepunten die in de procescontrolkaarten zijn aangewezen als belangrijke sturingsinformatie. Belangrijk voor het team maar ook voor de gehele organisatie. Het betreft ook informatie over de stand van zaken van de actie- en verbeterpunten die (als uitvloeisel van de lerende organisatie) in uitvoering zijn bij de teams ter verbetering van de processen. De inhoud van de rapportage over de operationele processen is niet in beton gegoten. Deze zal logischerwijze van inhoud veranderen (wat betreft te rapporteren punten) naarmate de gemeentelijke organisatie zich doorontwikkelt naar een hoger ontwikkelingsniveau. Eigenaar van de rapportage is het team Control. Belangrijkste gebruiker betreft het management en de directie.

Financiën

De operationele processen laten hun financiële afdruk achter in de financiële administratie. Het team Financiën is hiervan de eigenaar. De inrichting van deze administratie en de wijze waarop hieruit financiële informatie wordt verstrekt wordt sterk beïnvloed door wet- en regelgeving. Daarom is het verstandig om deze (verantwoordings-)informatie te bundelen in afzonderlijke documenten met een vooral financiële insteek. In deze documenten wordt dan wel meer aandacht geschonken aan cijfermatig te onderbouwen prestatiegegevens. Daarbij wordt een verbinding beoogd tussen indicatoren uit “waar staat je gemeente”, “vensters op dienstverlening” en “vensters op bedrijfsvoering”. Het aantal betrokkenen bij de totstandkoming van deze producten wordt daardoor beperkt, het totstandkomingsproces wordt minder complex en de doorlooptijd wordt verkort. Verdere aanpassingen kunnen bestaan uit het terugbrengen van het aantal bestuursrapportages van twee naar één en in het versimpelen van de kaderbrief naar een sec financiële bijstelling van de financiële uitgangspunten. Dat

zou leiden tot een situatie dat er financiële bijstellingen (op basis van beleidskeuzes) worden vastgesteld op natuurlijke (beleids)momenten en dus niet op basis van integrale afwegingsmomenten als de vaststelling van een begroting. Eigenaar van deze vooral financiële producten is het team Financiën. Het team Control toetst de producten en adviseert directie en college over de resultaten van deze toetsing.

Beleid

Dan blijft over de beleidsinhoudelijke informatie en de sturing en verantwoording op doelen en resultaten. Deze informatie is tot nu toe vaak de drager van de producten uit de planning- en controlcyclus. Ook deze informatie moet echter compacter kunnen worden gerapporteerd waarbij het accent ligt op de verantwoording van beleidsdoelen en resultaten. Dit hoeft niet qua proces te worden gekoppeld aan de planning- en controlcyclus van financiële producten. Idealiter werkt Vijfheerenlanden daarbij met meerjarige beleidscycli die als een continu beleidsproces zijn georganiseerd. Bijvoorbeeld in de vorm van een vierjarige beleidscyclus, die begint bij het college- of raadsprogramma en die eindigt met een evaluatie daarvan c.q. overdrachtdossier aan het einde van de raadsperiode. Tussentijdse (ook financiële) bijstellingen kunnen worden voorbereid in de ‘opgavetafel’ die in de Contourenschets Vijfheerenlanden wordt beschreven. Doordat Vijfheerenlanden werkt met raadscommissies ontstaat bestuurlijk ook ruimte om in de raadscommissies meer behandeltime vrij te maken voor bestuurlijk relevante voortgangsinformatie. Informatie die op korte en bondige wijze schriftelijk is beschreven en wordt voorzien van een goede toelichting. Dergelijke korte en bondige informatie past ook binnen het georganiseerde vertrouwen dat Vijfheerenlanden wil uitdragen. Eigenaar van deze beleidsinhoudelijke sturing en verantwoording van (bestuurlijke) doelen en resultaten is de directie. Waarbij het team Control de inhoud van deze producten toetst en de directie en het college adviseert over de resultaten van deze toetsing.

5.4 De praktijk op strategisch niveau: organisatieontwikkeling en strategische positie Vijfheerenlanden

Waar bij de meeste gemeenten het operationele en het tactische niveau nog wel regelmatig onderwerp zijn van waarneming, monitoring of evaluatie, is dit bij het strategische niveau vaak minder het geval. Dit betreft twee aspecten. Allereerst de ontwikkeling van de strategische positie van de gemeente in de netwerken waarin zij actief wil zijn. De strategische positie betreft daarbij (ten eerste) de aanwezigheid van langjarige (collegeperiode overstijgende) (ontwikkelings-)doelstellingen alsook (ten tweede) de mate waarin het netwerk bijdraagt aan het daadwerkelijk realiseren van deze doelstellingen. Het antwoord op een vraag als “zijn wij een leidende partij in het netwerk” is daarbij bijvoorbeeld een belangrijke indicator van de mate van belang van de strategische positie. Het tweede aspect betreft de mate waarin de gemeentelijke organisatie ook in staat is om bij te dragen aan de gewenste strategische positie van de gemeente. Dit vraagt een goed inzicht in het huidige en in het gewenste toekomstige ontwikkelingsniveau van de organisatie, in de mate waarin aan dit gewenste ontwikkelingsniveau doelstellingen zijn gekoppeld, en in het regelmatig monitoren van de mate van realisatie van deze doelstellingen.

Ontwikkeling

Waarneming en monitoring hebben een intern en een extern aspect. Het interne aspect is onderdeel van de beheersing op tactisch niveau waarin de feitelijke ontwikkeling van de strategische positie van de gemeente en de gemeentelijke organisatie worden gemeten en vergeleken met de op dat moment gewenste positie. Belangrijker is echter het externe aspect. Regelmatig moet beoordeeld worden of de door het bestuur en de organisatie gewenste ontwikkelingsrichting nog wel de juiste ontwikkelingsrichting is. De samenleving ontwikkelt zich immers ook. De gemeente en de gemeentelijke organisatie moeten zich dus mee-ontwikkelen. Belangrijk is dus het vroegtijdig signaleren van trends, van veranderende wetgeving en/of van wijzigingen in de economische conjunctuur die oorzaak kunnen zijn van noodzakelijke wijzigingen in de strategische doelstellingen van de gemeente en de gemeentelijke organisatie.

Signalering

Het team Control heeft hierin een belangrijke rol. Bijvoorbeeld door het signaleren van deze trends en ontwikkelingen en door het vroegtijdig adviseren van directie en bestuur over wat deze voor consequenties kunnen hebben voor de gemeente Vijfheerenlanden. Het team Control kan dit vanzelfsprekend niet alleen. Het team moet dan ook een actieve deelnemer zijn binnen het netwerk van strategisch adviseurs dat actief is binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Het team moet in dit netwerk actief informatie brengen en ophalen, pop-up teams vormen om strategische vraag- en aandachtspunten uit te werken (en in consequenties te presenteren) en altijd proberen boven de waan

van de dag uit te stijgen. Onderdeel van deze antennefunctie is ook het signaleren van hoe andere gemeenten en organisaties met deze trends en ontwikkelingen omgaan. Welke afwegingen maken zij en welke antwoorden geven zij? Eventueel kan dit tot gevolg hebben dat het team Control overwegingen aandraagt of zelfs adviseert tot bijstellingen in de strategie of de uit deze strategie voortkomende doelstellingen.

6. De organisatorische positie van het team Control en de Concerncontroller

6.1 Positie van control

Deze visie op control begon met een recapitulatie van de doelstellingen uit de contourenschets Vijfheerenlanden en de vertaling daarvan in de kernwaarden wendbaar; verbindend; betrouwbaar; resultaatgericht en duurzaam. Vervolgens is de vraag beantwoord, welke consequenties de contourenschets en de kernwaarden hebben op control binnen Vijfheerenlanden. Nog niet beantwoord is de vraag wat dit voor consequenties heeft op de organisatorische positie van het team Control en de Concerncontroller.

Traditioneel is de (concern)controlfunctie binnen een gemeentelijke organisatie redelijk eigenstandig gepositioneerd. Dat betekent dat de controlfunctie buiten de lijn is georganiseerd en (bij grotere overheidsorganisaties) ook buiten de staf. De gedachte hierbij is, dat op deze wijze de controlfunctie kan functioneren als een onafhankelijk adviseur van management, directie en bestuur. En daar waar dat advies het functioneren van management of directie betreft, bestaat er ideaaltypisch voor de controlefunctie zelfs een directe lijn naar het bestuur. In theorie althans. De praktijk is vaak anders.

6.2 Contourenschets

In de contourenschets is zo'n onafhankelijke controlfunctie ook beschreven. Deze visie op control in de Vijfheerenlanden laat echter zien, dat het team Control alleen maar goed kan functioneren indien het zelf ook bereid is invulling te geven aan de doelstellingen en kernwaarden van de contourenschets. En dus samen met de organisatie, het management, de directie en het bestuur werkt aan het realiseren hiervan. Samen bouwt en - indien nodig - ook samen verbouwt. En daar ook (indien nodig) de verantwoordelijkheid voor neemt. En dat alles op operationeel, tactisch en strategisch niveau. Het team doet dit door de expertise die binnen het team Control is samengebracht ter beschikking te stellen aan de organisatie en aan het bestuur. Door adviseur te zijn en rapporteur. Het enige alternatief zal immers zijn dat het team Control een traditionele reflex vertoont en de onzekerheid (die (zeker tijdelijk) een gevolg is van het in de contourenschets gekozen ontwikkelpad) probeert te verminderen door de rapportageverplichtingen van de teams flink te verzwaren. Los van de consequenties die dit heeft voor de efficiency van de organisatie zal het zeker niet bijdragen aan draagvlak voor zelforganisatie bij de medewerkers van onze organisatie.

6.3 Informatiepositie

Het team Control zal bijdragen aan het realiseren van een wendbare gemeente Vijfheerenlanden en zelforganiserende teams door zijn sterke informatiepositie. Deze informatiepositie betreft informatie uit (ten eerste) een breed spectrum van expertise en (ten tweede) diverse niveaus van sturing (van operationeel tot strategisch niveau). Daardoor draagt het team bij aan het realiseren van de organisatiedoelstellingen waarvan uiteindelijk de doelstellingen op strategisch niveau de belangrijkste zijn. Door zijn informatiepositie kan het team aantoonbaar maken in hoeverre de gemeentelijke organisatie wendbaar en resultaatgericht is en voldoende verbinding heeft met de omgeving om de continuïteit van de organisatie duurzaam te waarborgen. Dat houdt ook in dat het team Control vooral toekomstgericht werkt. De vraag is dan niet "wat ging er fout" maar "wat kan er nog beter". Een dergelijk inzet waarborgt ook, dat het team niet vanuit een ivoren toren (achteraf) helpt te verklaren waarom iets niet gegaan is zoals gewenst, maar vooral ook vooraf actief betrokken is bij de professionalisering en doorontwikkeling van de organisatie. Daarbij zal het team zich kwetsbaar moeten opstellen, meedenken in de vraag- en aandachtspunten die dit alles onvermijdelijk oproept en adviseren over de keuzes die moeten worden gemaakt.

6.4 Conclusie

Qua positionering betekent dit, dat het team Control het beste onder de directie kan worden gepositioneerd. Daarmee is de directie overigens niet in directe zin verantwoordelijk voor de toewijzing van werkzaamheden aan het team Control. Die verantwoordelijkheid ligt veelal bij het team zelf. Want ook het team Control is een zelforganiserend team. Wel betekent het, dat de directie (en vervolgens ook het College) jaarlijks een werkprogramma van het team Control vaststelt. Een werkprogramma waarin

een substantieel deel (70%) van de capaciteit van het team wordt gekoppeld aan te leveren prestaties. De resterende capaciteit van het team blijft beschikbaar voor het oppakken van zich actueel voordoende vraagstukken. De positionering direct onder de directie heeft in de praktijk als voordeel dat het team korte lijntjes heeft naar bestuur, directie en management en desondanks niet op afstand staat van de overige teams, of dit nu lijnteams of stafteams betreft.