



- business control
- gemeentelijke organisatie
- ketenbenadering
- burgerrollen

De lange mars van de Haagse business controllers

Sturing en control in Den Haag verschuift naar business control, gericht op het leveren van een gerichte bijdrage aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen. De grenzen van de eigen ambtelijke organisatie zijn niet meer het eindpunt van sturing en control. Het aangrijpingspunt van processen en ketens wordt belangrijker, wat ook voor controllers een cultuurverandering betekent.

Cees Paardekooper

Business control richten op maatschappelijke effecten

De gemeente Den Haag werkt met het zogeheten concern-dienstenmodel. Binnen de Haagse organisatie zijn dertien diensten actief waarvan er vijf groot zijn te noemen. Dit zijn de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO), de Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW), de Dienst Stadsbeheer (DSB), de Dienst Sociale zaken en Werkgelegenheidsprojecten (SZW) en de Bestuursdienst (BSD). Vanuit sturingsoptiek gezien is de kern van het concern-dienstenmodel dat de verschillende diensten, gegeven politieke beleidsdoelstellingen en binnen bedrijfsvoeringkaders en randvoorwaar-

den, integraal verantwoordelijk zijn voor de realisatie van *hun* producten en diensten.

De financiële functie binnen de gemeente Den Haag heeft vanouds een sterk beheersmatig karakter. Zo vinden ook de Haagse controllers. Ze hebben de ambitie uitgesproken de omslag te willen maken naar een business control benadering. Tijdens een in 2006 door de VUA georganiseerde leergang voor Haagse controllers hebben de deelnemers in hun eigen rolinvulling een aantal basispatronen herkend en ter discussie gesteld. Een paar impressies: 'We werken te veel binnen bestaande beheerkaders'; 'We hebben onvoldoende of te laat in

de gaten dat we vooral van binnen naar buiten werken'; 'We leveren te weinig een effectieve bijdrage aan oplossingen maatschappelijke vraagstukken.'

De algemeen gedeelde conclusie aan het eind van de leergang was dat de focus van de controlfunctie binnen het Haagse concern-dienstenmodel onvoldoende is gericht op het leveren van een gerichte bijdrage aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen, aan het bereiken van maatschappelijke effecten voor burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. De inzet zou moeten zijn dat de diensten gericht moeten worden gestuurd op te bereiken maatschappelijke effecten en daaraan gekoppelde financiële afspraken. Aldus kan, zo is de aanname, een meer expliciete koppeling worden gelegd met de door de politiek vastgestelde programmabegroting. Daarin staan immers de beoogde maatschappelijke effecten voor burgers, bedrijven en instellingen geformuleerd.

Haagse sturing richten op processen en ketens

De oriëntatie op te bereiken maatschappelijke effecten brengt echter onherroepelijk met zich mee dat de eigen diensten niet langer het enige aangrijpingspunt voor sturing en control kunnen zijn. Ketens en processen moeten het focuspunt voor sturing en control worden. En wel in de klassieke zin van het woord: van input (mensen, middelen) via productie (assembleren, waarde toevoegen) naar output (producten en diensten). Door de verschuiving van sturen op de diensten naar sturen op ketens blijkt de gewenste

Samenvatting

Sturing en control in de gemeente Den Haag verschuift naar business control, gericht op het leveren van een gerichte bijdrage aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Daarbij zijn de gemeentelijke diensten niet meer het belangrijkste aangrijpingspunt voor sturing en control. Het aangrijpingspunt van processen en ketens wordt belangrijker, wat ook voor controllers een cultuurverandering betekent. Om business control tot een succes te maken worden langs meerdere sporen acties ondernomen. Zo wordt er gewerkt aan de invoering van één financieel systeem. Een belangrijke succesfactor blijkt te zijn dat de Haagse controllers business control door vele initiatieven en impulsen zelf tot een succes willen maken.

omslag van focus op financiële beheersing naar een oriëntatie op business control complexer dan gedacht. In feite moet de gemeente Den Haag twee bewegingen tegelijkertijd maken: én de omslag naar business control én de focus richten op ketens en processen!

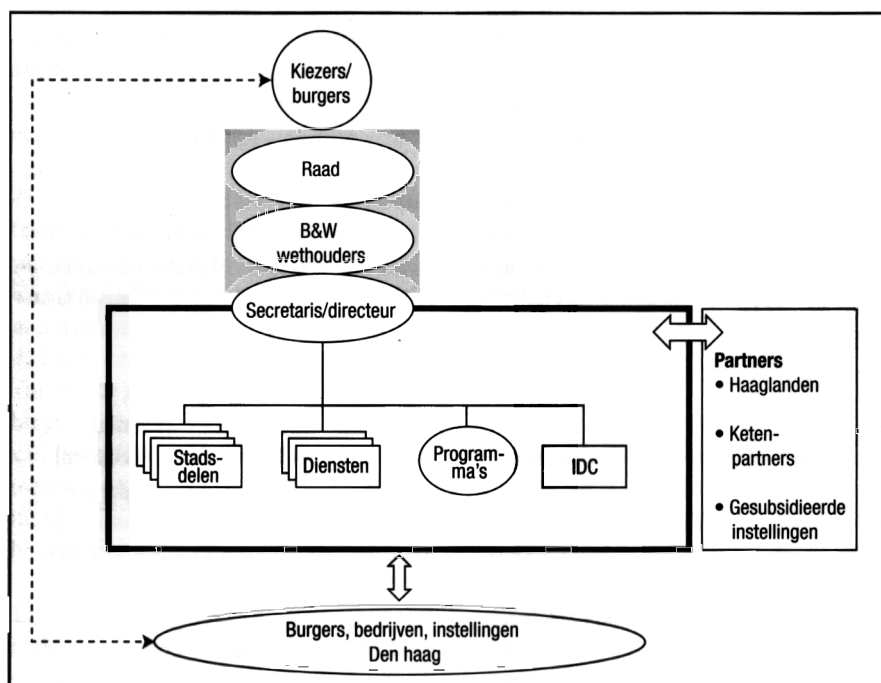
Ook vanuit het perspectief van de diensten bezien is er al enige jaren een ontwikkeling gaande die er op neer komt dat taken, bevoegdheden, formatie en budgetten uit de diensten worden gehaald en ondergebracht in andere organisatie-eenheden, veelal binnen maar soms ook buiten de gemeentelijke organisatie. We noemen (niet uitputtend):

- de invoering van acht gedeconcentreerde stadsdelen, bedoeld om de dienstverlening aan de burgers in de wijken te verbeteren;
- het werken met grote programma's als 'Prachtwijken' (bedoeld om met voorrang en samen met maatschappelijke partners de kwaliteit van de woon- en leefomgeving in die wijken te verbeteren en daarmee een bijdrage te leveren aan het verminderen van achterstanden en het verbeteren van de integratie);
- de intergemeentelijke samenwerking in bijvoorbeeld Haaglanden (onder meer bedoeld om grote maatschappelijke opgaven die verder reiken dan de grenzen van de gemeente Den Haag succesvol te kunnen oppakken, bijvoorbeeld op gebied van openbaar vervoer);
- de invoering van het Interne Dienstverleningscentrum IDC, de gemeen-

De controllers worden toenemend aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor een concernbrede control

telijke shared service organisatie (bedoeld als de thuisbasis voor ondersteunende functies op het gebied van personeelszaken, ICT en huisvesting).

Gestileerd ziet de Haagse organisatie er op dit moment als volgt uit (zie figuur):



Figuur. De Haagse organisatie

Het concern-dienstenmodel komt door deze ontwikkelingen onder druk te staan. Processen en ketens houden geen halt bij de grenzen van de diensten.

Visie op Haagse business control

De Haagse 'business' – het geheel van activiteiten gericht op het bewerkstelligen van maatschappelijke effecten – valt dus steeds minder samen met de klassieke grenzen van de diensten. Voor een visie op business control betekent deze ontwikkeling naar ons inzicht het volgende.

Sturing en control moeten zich richten

schper en concreter te maken, om niet te zeggen meer SMART!¹

- 2 Het aangrijpingspunt van de *organisatorische eenheden* (diensten, stadsdelen, programma's). Dit aangrijpingspunt maakt duidelijk welke bijdrage de verschillende eenheden moeten leveren aan de realisatie van de doelen c.q. maatschappelijke effecten. Hierbij wordt ook bepaald welke taken, bevoegdheden en budgetten de betreffende organisatie-eenheid hiervoor heeft, welke ketenrelaties binnen en buiten de gemeentelijke organisatie worden onderhouden en welke instrumenten en middelen ze daarvoor ter beschikking hebben.

Voor de business control betekent dit dat – ingebed in de PlanDoCheckAct-cyclus – bestuurlijke en bedrijfsvoeringgetallen alsmede rapportagesystematieken een ketengericht karakter moeten krijgen. Tegelijkertijd zal voor de business control helder moeten zijn welke waarde de verschillende diensten, stadsdelen en programma's toevoegen in de verschillende ketens.

Een veelbelovende manier om beide aangrijpingspunten met elkaar te verbind-

den is de verschillende organisatorische eenheden als ketenpartners bindende afspraken met elkaar te laten maken. De hoogleraar Hans Strikwerda² heeft de suggestie gedaan te gaan werken met wat hij noemt de *linkage scorecard* (een variant op de *balance score card*). Kenmerkend voor de linkage score card is dat ketenpartners zichzelf verplichten elkaar te ondersteunen en te helpen. Een organisatie-eenheid neemt de verantwoordelijkheid om een andere eenheid te helpen bij het verbeteren van haar processen. Hierover maken de partners concrete, afrekenbare afspraken die worden gefatteerd door de leiding van het concern.

Ruimte maken voor business control

Langs verschillende sporen proberen de Haagse controllers de business control tot een succes te maken. Een aantal voorbeelden ter illustratie.

Eén financieel ICT-systeem

Een belangrijke voorwaarde om de Haagse business control in een ketengerichte organisatie tot een succes te maken is de administratieve processen te standaardiseren, uniform te maken. Het kan niet zo zijn dat diensten, stadsdelen en programmaorganisaties vrijheid van handelen hebben inzake inrichting en organisatie van hun eigen administratieve processen. Het ontberen van harde, uniforme bedrijfsvoeringkaders maakt het voor de financiële functie sowieso moeilijk grip te houden op de kwaliteit, efficiency en effectiviteit van de producten en diensten die de verschillende organisatie-eenheden leveren. In een ketengestuurde organisatie kan het ontbreken van uniforme administratieve standaarden leiden tot onbeheersbare situaties. En in elk geval tot veel inefficiëntie vanwege de vele extra werkzaamheden die nodig zijn om administratieve procedures en systemen op elkaar te laten aansluiten. Bovendien maakt het ontbreken van uniforme administratieve standaarden het bijkans onmogelijk gericht te sturen op het realiseren van doelstellingen en effecten in de ketens. Een bijkomend voordeel van gestan-

daardiseerde, uniforme administratieve processen en systemen is dat ze in zekere zin resistent zijn voor veranderingen in structuur en werkwijze van grote en complexe organisaties, zoals de Haagse ambtelijke organisatie.

Binnen de Haagse organisatie lijken thans onomkeerbare stappen te zijn gezet op het gebied van standaardisatie en uniformering van administratieve processen.

Ketengerichte informatievoorziening

Ruimte maken voor business control betekent ook dat de bestuurlijke en beleidsmatige informatiebehoefte primair wordt gericht op de vraag welke resultaten voor burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen moeten worden behaald. Welke kpi's horen bij de verschillende ketenprocessen? Welk type rapportages (ramingen, voortgangsrapportages, onderzoek en evaluatie-rapportage, audits, e.d.) zijn hiervoor nodig? En welke bijdrage moeten de verschillende diensten, stadsdelen en programma's hieraan leveren? Dit type informatievoorziening is kwalitatief anders dan de klassieke management-rapportages van organisatie-eenheden waarin verslag wordt gedaan van de uitvoering van de begroting en de kwaliteit van de organisatie. De benadering die hier voor de rapportages wordt nagestreefd, lijkt op het klassieke onderscheid tussen programma en apparaat. Het zal nog een forse inspanning vergen om de rapportages zo in te richten dat de business controllers:

- *én* onderbouwde uitspraken kunnen doen over de mate waarin doelen, resultaten c.q. maatschappelijke effecten in ketens zijn bereikt (rechtmatig en doelmatig),
- *én* onderbouwde uitspraken kunnen doen over de bijdrage van de diensten, stadsdelen en programma's hieraan, ook in termen van effectiviteit en kostenefficiëntie.

Verenigde controllers

Het tot een succes maken van business control vergt ook een stevige cultuurverandering. De controllers worden toenemend aangesproken op hun

verantwoordelijkheid voor een concernbrede control. Het waarmaken van deze verantwoordelijkheid blijkt in de praktijk geen gemakkelijke opgave te zijn. In het huidige concern-dienstenmodel zijn de controllers, met uitzondering van de concerncontroller, hiërarchisch onderschikt aan de directeuren van hun eigen diensten. Macht en gewoonte van de verticale hiërarchisch gelede organisatie zijn vaak sterker – overigens heel begrijpelijk in de praktijk van alle dag. Er lijkt, ondanks de gezamenlijke Haagse missie, sprake van een permanente botsing van waarden. De waarden van de gemeente als geheel (het concern) en die van de afzonderlijke diensten lopen lang niet altijd synchroon. De Haagse controllers moeten tamelijk hybride kunnen functioneren om de soms botsende waardensystemen dagelijks te kunnen hanteren. Het lijkt er op – en dat is een belangrijke stap voorwaarts – dat de controllers, verenigd in het controllers-overleg, zich steeds meer bewust worden van de verschillende waardenoriëntaties. Het controllersoverleg heeft inmiddels status en gezag verworven. Ze claimt – los van de lijnhiërarchie – een eigen rol op het gebied van sturing en control. Haar adviezen over bedrijfsvoering worden vrijwel altijd overgenomen.

Vernieuwingsimpulsen

Status en gezag van de verenigde controllers zijn gebaseerd op het geven van vernieuwingsimpulsen. Ze zijn zelf gekomen met eenduidige voorstellen inzake standaardisatie en uniformering van processen, inrichting en procesgang van rapportages in het kader van de PDCA-cyclus. De controllers werken met een strategische controlagenda, bijvoorbeeld gericht op de Haagse organisatieontwikkeling.

De controllers borgen hun samenwerking met gezamenlijke projecten, activiteiten en opleidingen. Een belangrijke factor hierin is het zogenoemde V-team waarin medewerkers uit de financiële functie participeren in werkgroepen als Vakontwikkeling, Boeien, binden en bewegen en Communicatie en samenwerking.

Ontvlechting

De ruimte voor business control zal worden vergroot als op afzienbare termijn de klassieke financieel-administratieve taken uit de controlafdelingen worden gelicht en ondergebracht in de shared service organisatie.

Haagse succesfactoren

Op grond van de ervaringen tot nu toe zijn de volgende factoren bepalend voor een succesvolle invoering van de business control.

Ten eerste. De controllers willen, zo blijkt uit de vele initiatieven en impulsen, zelf eigenaar blijven van hun ambitie: het realiseren van een brede business control. Het eigenaarschap wordt geborgd door een deskundige en competente veranderaanpak, onder leiding van de concerncontroller en gesteund door de controllers van de diensten. De controllers hebben het

vertrouwen binnen hun eigen eenheden. De betrokkenheid van de medewerkers via activiteiten van het V-team is hierbij een extra succesfactor.

Ten tweede. Het management (gemeentesecretaris en directeuren van de diensten) ondersteunt de ingezette ontwikkeling. Wel hebben we de indruk dat men nog onvoldoende de impact overziet van de horizontalisering van de diensten. Tot nu toe ziet de politiek de stap naar business control vooral als een kwestie van bedrijfsvoering. De oriëntatie op maatschappelijke effecten biedt echter mogelijkheden om expliciete steun van het gemeentebestuur te mobiliseren.

Ten derde. De centrale directie Financiën heeft voldoende gezag, deskundigheid en bevoegdheden om te kunnen doorpakken in geval er verschil van inzicht is. Het gevoel is dat de centrale regie wel wat strakker mag.

Samengevat. De concernbrede control is een stevige ambitie. De koers is bepaald; werkende weg en al lerend van wapenfeiten en fouten zal de ambitie stapsgewijs worden bereikt, zolang alle partners de bereidheid en het vermogen tot leren hebben.

Auteur

Cees Paardekooper is senior partner bij WagenaarHoes Organisatieadvies.

Noten

- 1 Met alle nuances die zijn te maken: hierdoor wordt een college en raad meer afrekenbaar in tijden van verkiezingen. Wat hebben ze aan het eind van een periode voor hun burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven daadwerkelijk gerealiseerd? Niet de mooie plannen en nota's staan centraal maar de bereikte resultaten. In de bestuurskundige literatuur wordt gesproken van de omslag van beleid naar uitvoering.
- 2 Zie J. Strikwerda, *Shared Service Centers: d'r op of d'r onder*, Nyenrode, 2007.

Advertentie

Dilemma's aan de top

Topmensen in de publieke en semi-publieke sector over integriteit

- De Balkenende-norm is overstreden en leidt tot persoonlijke beschadiging van bestuurders.
- De sector onderwijs en wetenschappen kampt met een groot integriteitsrisico.
- Kritisch-vrijmoedige medewerkers behoeden topbestuurders voor misstappen.

Dit zijn enkele opvallende conclusies uit het boek *Dilemma's aan de top*. Voor dit boek spraken de auteurs met tien topmensen uit de publieke en semi-publieke sector. De gesprekken leiden tot nieuwe perspectieven op het integriteitsbeleid in Nederland, die de kracht van het openbaar bestuur versterken.

Dilemma's aan de top is een spiegel voor bestuurders, parlementariërs, raads- en statenleden en ambtenaren.

Cahiers Integriteit

Dilemma's aan de top maakt deel uit van de serie *Cahiers Integriteit*. De serie behandelt ethische vraagstukken om daarmee de cultuur van morele leerprocessen in de organisatie te bevorderen.



ISBN: 978 90 12 12264 1

Prijs: € 18,20

Ga voor meer informatie en om te bestellen naar:
www.sdu.nl/publiccontrolling.

Ook via de boekhandel verkrijgbaar.

Sdu UITGEVERS

Aan dit boek werkten mee:

Hans Alders
Elco Brinkman
Ludo van Halderen
Ralph Pans
Bram Peper
Peter Tange
Jenny Thunnissen
Cees Veerman
Ankie Verlaan
Mariette van Wieringen