

# ***Quick scan DMC in een breder perspectief***

Foto van de  
inrichting van de  
financiële  
huishouding in  
Amsterdam;  
een eerste analyse

November 2014

## Colofon

### **ABDTOPConsult**

*Dichtbij en onafhankelijk*

Herengracht 17-19  
2511 EG DEN HAAG  
[www.algemenebestuursdienst.nl](http://www.algemenebestuursdienst.nl)

### **PwC**

Thomas R. Malthusstraat 5  
1066 JR AMSTERDAM  
[www.pwc.nl](http://www.pwc.nl)

November 2014

### **ABDTOPConsult**

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst. Leden van de TMG worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interim-opdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

### **PwC**

Bij PwC in Nederland werken ruim 4.600 mensen met elkaar samen vanuit 12 vestigingen en drie verschillende invalshoeken: Assurance, Tax & HRS en Advisory. We leveren sectorspecifieke diensten en zoeken verrassende oplossingen, niet alleen voor nationale en internationale ondernemingen, maar ook voor overheden en maatschappelijke organisaties.

Dit rapport is opgesteld voor de gemeentesecretaris van Amsterdam als onze opdrachtgever. Verdere verspreiding van ons rapport is mogelijk, maar geschiedt onder de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris.

# Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een ‘quick scan’ die we hebben uitgevoerd in opdracht van de gemeentesecretaris en in nauwe afstemming met de wethouder Financiën. Deze scan is primair gericht op de vraag of en in hoeverre de Directie Middelen & Control (DMC) in staat is om haar verantwoordelijkheden waar te maken en daarin te kunnen verbeteren. We geven op die vraag richtinggevend en waar mogelijk concrete antwoorden, waarbij onze focus vanuit de aard van de vraag vooral lag op het *verbeter*potentieel binnen het financiële domein van DMC.

Amsterdam staat er als stad goed voor. Toch zijn er voldoende bestuurlijke uitdagingen om de stad verder te verbeteren. In het collegeakkoord 2014 - 2018 worden deze ambities duidelijk aangegeven. Investeren in woningen, zorg, armoedebestrijding en onderwijs zijn speerpunten van het nieuwe college.

Daarnaast is de gemeentelijke organisatie in beweging. Zo is de zelfstandigheid van de stadsdelen opgeheven en is daarmee het bestuurlijk stelsel veranderd. In het verlengde hiervan wordt de gemeente centraler en resultaatgericht aangestuurd.

Het coalitieakkoord en de organisatieveranderingen vragen om heldere besluitvorming en duidelijke acties door het bestuur. Hiervoor zijn betrouwbare en duidelijke P&C producten nodig, die informatief, relevant en tijdig zijn.

Binnen de Bestuursdienst vervult DMC een spilfunctie op dit domein in nauwe samenwerking met de rve Financiën. De huidige organisatie en bemensing van DMC is vormgegeven in een andere context dan de huidige. Er worden nu terecht nieuwe eisen gesteld die moeten leiden tot aangescherpte competenties, rolopvattingen en ordening. Niet alleen voor DMC, maar voor de financiële organisatie van Amsterdam als geheel. Daarenboven treedt er in januari 2015 – na het huidige interbellum - een nieuwe directeur DMC aan wat een grote impact heeft op de medewerkers van DMC.

Er is dringend behoefte aan een sterk DMC. Niet alleen voor de wethouder Financiën of de andere leden van het College, maar ook voor de rest van de gemeentelijke organisatie. Bovendien hebben de DMC medewerkers recht op meer vertrouwen en ondersteuning om de belangrijke uitdagingen voor de komende jaren gezamenlijk op te pakken. Wij hopen en verwachten dat de resultaten van deze quick scan hieraan een bijdrage kunnen leveren zodat het bestuur kan besturen en ondersteund wordt door een gemeentelijke organisatie die financieel ‘in control’ is. Dat vereist een meerjarig perspectief. Niet alleen voor DMC, maar voor de financiële organisatie van de gemeente Amsterdam als geheel.

De lat voor DMC ligt hoog. De verwachtingen voor noodzakelijke verbeteringen zijn hooggespannen. In het eigen functioneren, de kaderstelling, de control, de verbindingen en uiteindelijk de bijdrage aan een florerend Amsterdam. Het beeld bestaat – ook bij ons – dat het nu niet goed gaat bij DMC. Dat is een harde conclusie, maar tegelijkertijd zien we een wisselwerking met de rest van de organisatie. Vanuit het historisch ontstaan ‘eilandenrijk’ bestond geen natuurlijke neiging om het gezamenlijk beter te maken. Daarom is ook een belangrijke rol weggelegd voor het GMT vanuit de ingezette organisatieontwikkeling richting een consistente, transparante en synergetische financiële sturing.

Om dit verbetertraject te realiseren, is veel verandering noodzakelijk. Veranderingen zorgen in de praktijk vaak voor verwarring onder medewerkers vanwege de zoektocht naar nieuwe patronen en verhoudingen. Het consistent toewerken naar een gebalanceerd en coherent systeem van financieel management en financiële organisatie zal wenselijk zijn. Niet alleen voor DMC. Niet alle verwachtingen zullen vanaf dag één kunnen zijn waargemaakt. Daarom zal een reëel groeiperspectief moeten worden geschetst, ter voorkoming van ingebouwde teleurstellingen.

# *Management samenvatting*

## *De foto*

Uit onze interviews, de bestudeerde stukken en de respons op de vragenlijst, hebben we ons zelfstandig het volgende beeld van DMC gevormd, met een focus op het financiële domein. Door het ontbreken van een heldere structuur en vastgelegde standaard processen is de aansturing binnen DMC diffuus en ontoereikend. Het gebrek aan prioriteitstelling en duidelijke keuzes vanuit het management leidt tot veel ad-hoc werkzaamheden en hoge werkdruk. In de praktijk leidt dit vaak tot kwalitatief ontoereikende producten. Tevens wordt de verbinding met het bestuur en de gemeentelijke organisatie door DMC onvoldoende gelegd. Deze bevindingen plaatsen we in de context van een veranderende gemeentelijke organisatie en een nieuw bestuur. Daarnaast kan worden voortgebouwd op de reeds zichtbare verbeteringen bij onder meer treasury, deelnemingen, HR en inkoop.

## *De stip op de horizon*

Als stip op de horizon zien wij een directie die aanspreekt, aanstuurt en samenwerkt. Hiervoor heeft DMC een structuur nodig die duidelijkheid biedt aan haar medewerkers en de gemeentelijke organisatie. Met een directeur DMC die als concerncontroller op onafhankelijke wijze is gepositioneerd binnen het GMT, ondersteund door een sterke afdeling Business control. Een directie die betrouwbare P&C producten oplevert op basis waarvan het bestuur en management in staat is om te sturen. Een directie die een ordenende rol heeft in de financiële huishouding van de gemeente Amsterdam om rust en overzicht in de financiële besluitvorming te krijgen. Met medewerkers die de stad goed kennen én erkend zijn om hun inhoudelijke expertise, analytisch vermogen, resultaatgerichte instelling en bestuurlijk adviserend vermogen.

## *Next steps*

Om dit te kunnen realiseren en de belangrijkste risico's op korte termijn te beheersen adviseren wij de volgende acties en vervolgstappen:

### **Acties die afgerond moeten zijn in 2014**

- Stel een DMC prioriteitenlijst op voor 2014 en 2015
- Formeer een team dat (consistent) verantwoordelijk is voor de P&C producten
- Maak de P&C invulformats professioneler en de instructies effectiever
- Breng de risico's in kaart voor de totstandkoming van de jaarrekening 2014
- Onderken de grote impact van de nieuwe budgetbrieven voor 2015 en mitigeer de (transitie)risico's
- Verduidelijk de verantwoordelijkheidsverdeling tussen DMC en rve Financiën
- Stel een controlteam samen voor de doorlichting van risicovolle (beleids)dossiers
- Vul de opdrachtgeversrol voor AFS zichtbaar in
- Zet een tekstschrijver in voor alle belangrijke schriftelijke uitingen

### **Volgstappen bij aantreden van de nieuwe directeur DMC**

- Maak een DMC jaarplan 2015
- Richt een nieuwe structuur in voor de DMC organisatie, inclusief een formatiebepaling
- Maak een competentieplan voor het MT DMC
- Maak een competentieplan voor DMC medewerkers
- Ontwikkel een accounting manual
- Investeer in de controlfunctie van de gemeente Amsterdam
- Verduidelijk de positionering van de concerncontroller
- Stel een mandaatregeling in voor de directeur DMC
- Beschrijf de gewenste professionaliteit en 'eindsituatie' van de financiële huishouding van Amsterdam in al haar facetten en werk daar realistisch en planmatig naar toe

# Inhoudsopgave

---

1. Quick scan van DMC – achtergrond, onderzoeksvraag en aanpak	6
1.1. Behoeftte aan een quick scan van DMC	6
1.2. Quick scan moet inzicht en advies geven	6
1.3. Onze aanpak is expertmatig en feitelijk	7
2. Onze foto van DMC	8
2.1. DMC staat in de schijnwerpers	8
2.2. DMC heeft stappen gezet, maar de context verandert	9
2.3. Een heldere structuur binnen DMC ontbreekt	9
2.4. DMC legt weinig verbinding met zijn omgeving	10
2.5. De aansturing is diffuus en gericht op personen in plaats van functies	10
2.6. Binnen DMC zijn weinig standaard processen geborgd	11
2.7. Systeemondersteuning voor DMC is niet toereikend	11
2.8. Medewerkers DMC staan onder druk	12
3. Stip op de horizon	14
3.1. DMC, een directie die aanspreekt en aanstuurt	14
3.2. DMC, een directie die samenwerkt	14
3.3. De pijlers voor een DMC dat aanspreekt en samenwerkt	15
3.3.1. Een structuur die duidelijkheid biedt	15
3.3.2. Een heldere positionering van de concerncontroller	16
3.3.3. Betrouwbare P&C producten die inzicht geven	16
3.3.4. Professionele adviseurs die het verschil maken	17
4. Next Steps	18
4.1. Aanbevelingen en vervolgstappen	18
4.1.1. Acties die afgerond moeten zijn in 2014	18
4.1.2. Initiatieven bij aantreden nieuwe directeur DMC	21
Bijlage: Bronnen	24
A.1. Interviewlijst	24
A.2. Geraadpleegde bronnen	25
A.3. Enquête	26

---

# 1. Quick scan van DMC – achtergrond, onderzoeksvraag en aanpak

## 1.1. Behoeftte aan een quick scan van DMC

Aan ABDTOPConsult en PwC is door de gemeentesecretaris en de wethouder Financiën gevraagd een quick scan uit te voeren naar de Directie Middelen en Control (DMC). De basisvraag daarbij was in eerste aanleg of, en in hoeverre deze directie voldoende is geëquipeerd om de opgedragen taken uit te voeren, met een eerste focus op P&C-processen, kwaliteitsborging en capaciteit. DMC kan in haar taakuitoefening echter niet los worden gezien van de overige delen van de gemeentelijke organisatie en processen.

Deze basisvraag is daarom in overleg met de opdrachtgever in een breder perspectief geplaatst, rekening houdend met de politieke en ambtelijke ambities, de financiële vraagstukken, de ingezette gemeentebrede organisatieontwikkeling, het bestuurlijk stelsel, de lopende ombuigingsprogramma's en de ambities om de financiële hygiëne (P&C-cyclus, AFS, control, etc.) *structureel* naar een hoger plan te tillen. Dit laatste mede gezien de nog bestaande verschillen in definities, processen, kwaliteit, eenduidigheid, transparantie en aansturing van de financiële functie binnen de gemeente Amsterdam.

Een belangrijke aanleiding voor de quick scan waren initiële en primaire waarnemingen van de wethouder Financiën rondom de kwaliteit van rapportages. De quick scan past echter ook logisch in de beweging tot voortgezette professionalisering van de gehele financiële functie binnen de gemeente, mede op basis van het organisatieontwikkelingstraject. Het is daarmee ook een *ontwikkeltkans* voor DMC en voor de gemeente Amsterdam om de financiële functie en haar toegevoegde waarde te verbeteren.

***“Ik denk als duidelijk wordt wat iedereen moet doen, wat prioriteit heeft, en welke kwaliteit verwacht wordt, dat er dan heel veel verbetert”***

Uit de enquête onder DMC medewerkers

## 1.2. Quick scan moet inzicht en advies geven

In de opdrachtformulering van de gemeente Amsterdam zijn de volgende onderzoeksvragen opgenomen<sup>1</sup>:

1. Analyse van processen en organisatie totstandkoming P&C producten en kwaliteitsbewaking hierop. Tevens het geven van input voor verbetering toekomstige P&C producten.
2. Inzicht in de kwetsbaarheden en risico's voor de periode heden tot en met zomer 2015 rekening houdend met de bestuurlijke en ambtelijke ambities;
3. Inzicht in de beschikbare en benodigde capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) gezien bovenstaande uitdagingen en de geconstateerde risico's en de overdracht van uitvoerende taken aan het cluster Bedrijfsvoering;

<sup>1</sup> Opdrachtformulering quick scan DMC aan ABD en PwC namens Arjan van Gils (opdrachtgever), Diana Starmans (SB) en Peter-Willem van Lindenberg (DMC) van 14 augustus 2014

4. Advies inzake:
  - a. Benodigde acties op geconstateerde kwetsbaarheden en risico's (kwalitatief en kwantitatief);
  - b. Optimale inrichting kritische processen DMC;
  - c. Invulling samenwerking met cluster Bedrijfsvoering (met name F en P)
  - d. Juiste invulling managementstructuur (directieteam en teamleiders), ordening hoofdtaken en span of control;
  - e. Gewenste cultuur, houding en gedrag bij directie, teamleiders en medewerkers;
  - f. Positionering van de concerncontroller (bijvoorbeeld involved vs. independent).

Het identificeren van een duidelijke situatieschets om daarmee inzicht te krijgen in de verbeteragenda voor DMC op korte en langere termijn is de belangrijkste doelstelling van deze quick scan.

De eerste drie onderzoeksvragen zijn behandeld in de hoofdstukken 2 ('foto') en 3 ('stip op de horizon'). In hoofdstuk 4 hebben wij onze adviezen in de vorm van 'next steps' uitgewerkt voor de korte en langere termijn en vinden hun basis in hoofdstuk 3.

Wij hebben geconstateerd dat de beschikbare informatie ontoereikend is voor een goede beantwoording van de derde onderzoeksvraag inzake de benodigde capaciteit. Enerzijds is er nauwelijks een totaal inzicht in de activiteiten binnen DMC, anderzijds is de relatie naar de huidige bezetting niet nauwkeurig te maken. Daarnaast hebben wij uit onze gesprekken verschillende beelden gekregen over de benodigde kwantitatieve bezetting. Het ontbreken van heldere prioriteiten en een duidelijke sturing binnen DMC leidt naar onze mening tot ondoelmatigheden in de uitvoering, waardoor betrouwbare ramingen (nog) niet gemaakt kunnen worden. Daarom hebben wij deze prioriteitstelling als één van de belangrijkste korte termijn acties geformuleerd in hoofdstuk 4.

### ***1.3. Onze aanpak is expertmatig en feitelijk***

Onze rapportage is tot stand gekomen op basis van een combinatie van interviews en het raadplegen van documenten, aangevuld met reacties op basis van een elektronische vragenlijst onder DMC medewerkers. Onze aanpak had een expertmatige invalshoek ('wat zagen en hoorden we en wat vinden we daarvan?'), zoveel mogelijk aangevuld met concrete observaties en feiten.

Wij hebben diverse functionarissen binnen en buiten DMC gesproken. Deze gesprekken hebben wij verrijkt met een inventariserende vragenlijst die alle DMC medewerkers anoniem hebben kunnen beantwoorden. De respons hebben wij meegenomen in onze analyse en op onderdelen expliciet verwoord in onze rapportage. Ook hebben wij ervaringen van andere grote gemeenten betrokken in onze analyse. Tevens hebben wij relevante documenten geraadpleegd. In onze analyse hebben wij het organisatie rapport over Bestuur en Organisatie van februari 2014 als uitgangspunt genomen, waarin het toekomstbeeld van DMC is beschreven.

De focus van de vragen en daarmee van ons onderzoek ligt op het financiële domein van DMC. De overige domeinen binnen DMC zijn wel meegenomen in onze analyse, maar zijn minder diepgaand onderzocht en uitgewerkt. Dat betekent dat waar in het rapport DMC wordt geschreven, het zwaartepunt ligt bij het financiële domein van de directie. Tevens merken wij op dat gezien de onderzoeksvragen, onze focus lag op het aangeven van verbeteringen en daarmee op het signaleren van knelpunten en risico's binnen DMC.

## ***2. Onze foto van DMC***

In dit hoofdstuk beschrijven wij de ‘foto’ van DMC. Startend vanuit een korte situatieschets blikken wij eerst terug op de afgelopen jaren waarbij we de ontwikkeling van DMC relateren aan de veranderde context binnen de gemeentelijke organisatie. Vervolgens gaan we dieper in op DMC wat betreft de structuur, het verbindende karakter, de aansturing, de processen en de systemen. Wij sluiten dit hoofdstuk af met een beschouwing over de kwaliteit en kwantiteit van DMC medewerkers, voor zover mogelijk op basis van de beschikbare informatie.

### ***2.1. DMC staat in de schijnwerpers***

De afgelopen maanden zijn voor DMC bijzonder hectisch geweest. Het plotselinge vertrek van de directeur DMC in de zomerperiode had een grote impact op DMC zelf en had veel uitstraling naar de rest van de organisatie. Ook de nieuwe wethouder Financiën met zijn duidelijke focus en aandacht voor deze belangrijke portefeuille vraagt veel van DMC. De discussie over de kwaliteit van de 4-maandsrapportage 2014 is daarvoor exemplarisch waar het ging om informatiewaarde en betrouwbaarheid van de cijfers.

Uit onze gesprekken met medewerkers van DMC en hun reacties op de elektronische vragenlijst blijkt de impact van deze gebeurtenissen en wordt de noodzaak voor verandering en verbetering duidelijk. Ter illustratie hebben wij enkele kenmerkende persoonlijke reacties van respondenten opgenomen:

- “Ik denk als duidelijk wordt wat iedereen moet doen, wat prioriteit heeft, en welke kwaliteit verwacht wordt, dat er dan heel veel verbetert.”
- “Sfeer, samenhang, inspiratie, motivatie. Het gevoel dat we samen vanuit een gedeelde visie de schouders er onder zetten.”
- “Ook niet meer trajecten starten dan de organisatie kan managen.”

DMC staat in de schijnwerpers en de medewerkers krijgen in het algemeen weinig waardering voor hun inzet en betrokkenheid. Om hun profiel en ‘gezag’ terug te krijgen zijn wezenlijke veranderingen nodig op het gebied van structuur, taken, sturing en samenwerking. Daarnaast moeten de reguliere werkzaamheden doorgaan, vaak op een hoger kwaliteitsniveau dan het huidige. Dit vraagt veel van de medewerkers binnen DMC en vormen daarmee een belangrijke uitdaging vooral op de kortere termijn.

Opvallend daarbij is dat er nog weinig concreet bekend is over de nieuwe situatie vanaf 1 januari 2015. Wie is nu echt verantwoordelijk voor de P&C producten zoals de jaarrekening 2014 en de 4-maandsrapportage 2015: is dit DMC als ‘procesregisseur’ of is dat rve Financiën als ‘opsteller van de gemeentebrede P&C producten en de consolidatie hiervan’? Beide opvattingen zijn beschreven in verschillende plannen, maar leiden tot een andere verdeling van taken en rollen. Ook de verantwoordelijkheid voor de inrichting van AFS en vooral het uitwerken van accounting principes (‘één financiële taal’) lijkt nog onvoldoende zichtbaar op de prioriteitenlijst van DMC te staan.

Wij zien een directie in verwarring waar ondanks veel inzet en toewijding te weinig structureel wordt nagedacht over de rol van DMC in de nieuwe situatie. Vooral de korte termijn agenda regeert om de huidige taken en activiteiten uit te kunnen voeren. Deze observatie is op zichzelf geen diskwalificatie maar vooral een bevestiging van de grote noodzaak om te komen tot meer duidelijkheid, structuur en focus.



## ***2.2. DMC heeft stappen gezet, maar de context verandert***

DMC is een relatief nieuwe directie, in 2011 voortgekomen uit de samenvoeging van twee directies Concern Organisatie (CO) en Concern Financiën (CoFin). Uit diverse gesprekken hebben wij geconstateerd dat deze samenvoeging niet eenvoudig was, vanwege de verschillende achtergrond, activiteiten en cultuur van de twee directies.

Toch zijn er de afgelopen jaren duidelijke stappen gezet in het verbeteren van de controlfunctie. Zonder uitpuutend te kunnen zijn, denken wij hierbij aan het opstellen van de visie op control, het invoeren van 4- en 8-maandsrapportages in 2012, het ontwikkelen van kaders op het gebied van balanssturing en een product gebaseerde begroting. Ook op andere onderdelen binnen DMC zijn duidelijke ontwikkelingen gemaakt, zoals de professionalisering van concernbrede management development, het professionaliseren van de inkoop en een gerichte kwaliteitsimpuls binnen het team Treasury, Risicomanagement en Deelnemingen (TRD).

Ondanks deze resultaten is de reorganisatie van DMC eigenlijk nog niet voldoende afgerond. Vooral de onderlinge samenwerking en gewenste professionaliseringsslag zijn nog niet op alle onderdelen binnen DMC gerealiseerd. Ook zijn woorden nog niet voldoende in daden omgezet.

De uitdagingen uit 2011 zijn daarmee in belangrijke mate vergelijkbaar met de huidige situatie, echter de context is anders. Sinds het nieuwe college is een wethouder benoemd met een specifieke focus op de portefeuille Financiën. Deze portefeuille heeft momenteel veel belangstelling mede vanwege de financiële impact en risico's van de politieke speerpunten uit het coalitieakkoord van 2014.

## ***2.3. Een heldere structuur binnen DMC ontbreekt***

Met het reorganisatieplan van DMC uit 2011 is getracht te komen tot nieuwe werkwijzen ten aanzien van verbeterde samenwerking, helderheid over rollen en versterkte opdrachtgever-opdrachtnemer relaties. Met teamleiders die vooral inhoudelijk verantwoordelijk waren voor hun activiteiten, aangestuurd door een relatief klein management team. Duidelijke ambities die op basis van onze observaties uit de talrijke interviews en de enquête slechts gedeeltelijk zijn gerealiseerd.

Vooral het ontbreken van een heldere organisatiestructuur binnen DMC leidt tot een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling binnen het management team (hierna MT), tussen het MT en de teamleiders, tussen de teamleiders en hun teams en tussen de teams onderling. De in het reorganisatieplan DMC voorgestelde vorming van teams voor zowel de reguliere werkprocessen (in het bijzonder de P&C producten) als specifieke expertises, heeft in de praktijk geleid tot verschillende beelden over hiërarchie, verantwoordelijkheden en aansturing. Dit geldt zowel binnen DMC als in relatie tot de gemeentelijke organisatie.

De discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling voor de P&C producten tussen DMC en rve Financiën lijkt vooruitgeschoven te worden, waardoor een voorzienbare overlap of 'machtsstrijd' blijft bestaan. Of wellicht erger: er kunnen activiteiten tussen wal en schip vallen. In onze gesprekken met direct betrokkenen blijkt dat er verschillende standpunten worden ingenomen, die zelfs leiden tot een andere eindverantwoordelijkheid aan de bestuurstafel voor de

***“Het is niet in alle gevallen duidelijk belegd wie waar voor verantwoordelijk is. Daarmee is de afstemming van werkzaamheden binnen DMC afhankelijk van de individuele medewerkers”***

P&C producten. Deze impasse leidt met het ingaan van de nieuwe organisatiestructuur vanaf 2015 ongetwijfeld tot onduidelijkheid.

Een ander vraagstuk met betrekking tot de voorgestelde organisatiestructuur van DMC is de relevantie om de strategische HR werkzaamheden binnen DMC te handhaven. In de huidige situatie lijkt de samenhang met de overige meer financiële vraagstukken beperkt te zijn. Feitelijk is deze samenhang pas zichtbaar op het niveau van de directeur DMC en lijkt daarmee sterk afhankelijk te zijn van de persoonlijke affiniteit en expertise van de betreffende directeur met HR. Tevens missen de betreffende medewerkers een duidelijke aansluiting met de HR-expertises binnen de gemeentelijke organisatie.

## ***2.4. DMC legt weinig verbinding met zijn omgeving***

Ondanks de centrale rol van DMC op het gebied van financiën en control, wordt DMC vaak gezien als een in zichzelf gekeerd organisatieonderdeel. Diverse geïnterviewden binnen en buiten DMC geven aan dat ze niet meer weten wie hun aanspreekpunten zijn als het gaat om specifieke dossiers, onderwerpen of expertises.

Daarbij constateren vooral de gesprekspartners buiten DMC dat de samenwerking met andere gemeentelijke organisatieonderdelen niet zichtbaar opgezocht of benut wordt. Teveel wordt uitgegaan van de eigen inzichten ('ivoren toren'), waardoor de afstand steeds groter lijkt te worden en verschillende eigen werelden ontstaan.

Wat ons ook opvalt is dat het taalgebruik in de instruerende en ordende stukken vanuit DMC niet altijd duidelijk is en ook niet uitnodigt tot gezamenlijkheid en constructiviteit. Volgens velen roept dit zelfs weerstanden op.

Ook in de relatie naar het bestuur en daarmee de politiek heeft DMC zijn rol te weinig zichtbaar ingevuld. Vanuit de inhoud lag de focus van DMC vooral op de wethouder met de financiële portefeuille, waardoor de relatie naar de andere wethouders in de praktijk onvoldoende was ingevuld. Pas recentelijk heeft DMC op basis van accounthouderschap deze bestuurlijke relatie concreet ingevuld door deelname aan de stafvergaderingen van de verschillende wethouders. Onze gesprekspartners binnen als buiten DMC geven aan dat dit accounthouderschap zijn meerwaarde nog onvoldoende heeft kunnen bewijzen. Vooral de rolinvulling en profilering zijn belangrijke aandachtspunten. Het gaat daarbij onder meer om het ontwikkelen van bestuurlijke sensitiviteit en duidelijkheid krijgen over de juiste rol aan tafel: 'adviseur voor de wethouder of controleur namens de wethouder Financiën?'. Het relatief grote tijdsbeslag van individuele DMC medewerkers is daardoor nog onvoldoende effectief gebleken.

## ***2.5. De aansturing is diffuus en gericht op personen in plaats van functies***

Als gevolg van een onduidelijke structuur binnen DMC is de interne aansturing diffuus. Veel opdrachten of vraagstukken lijken ad-hoc door DMC te moeten worden opgepakt. De beoogde vraaggerichte advisering aan het bestuur en andere diensten wordt daardoor vooral reactief ingevuld, zonder een duidelijke prioriteitstelling, monitoring en toereikende kwaliteitsbewaking. Een praktisch voorbeeld is een recent opgesteld overzicht van DMC-kernopgaven waarin 19 zogenoemde kernopgaven in enigszins willekeurige volgorde zijn vermeld zonder onderliggende planning, deadlines en taakverdeling binnen DMC. Ook wordt het periodieke overleg tussen MT en teamleiders als onvoldoende effectief beschouwd wat betreft heldere aansturing en taakverdeling. Het ontbreken van aansturing wordt bevestigd in diverse interviews en de respons op de vragenlijst

onder medewerkers van DMC. Dit geeft ons aanleiding tot twijfel over het vertrouwen van medewerkers in de leidinggevende kwaliteiten van hun MT.

Het ontbreken van eenduidig inzicht in rollen en verantwoordelijkheden zorgt in de praktijk dat veel taken bij individuele medewerkers belegd zijn in plaats van bij functies. Illustratief daarvoor is dat de teams en eindverantwoordelijken die de P&C producten maken per P&C product afzonderlijk worden samengesteld. Dit heeft als gevolg dat kennis en ervaring rondom deze producten onvoldoende geborgd zijn binnen DMC.

Er heerst daarnaast binnen DMC een cultuur waarin afspraken niet leidend zijn en waarin er niet of nauwelijks consequenties zijn bij het niet nakomen van afspraken. Deze cultuur is niet uniek voor DMC, maar wordt breder binnen de gemeente Amsterdam gevoeld. Soms lijkt non-compliance de norm. Deze cultuur draagt niet bij aan een teamgevoel binnen DMC en daarmee impliciet tot verkokering binnen de eigen teams. Ook lijkt hierdoor de implementatiekracht beperkt. Veel van de door ons geconstateerde knelpunten zijn al langer bekend, soms inclusief mogelijke oplossingsrichtingen. De uitwerking en implementatie daarvan is echter niet of nauwelijks zichtbaar. Een voorbeeld hiervan is de beleidsnota over de P&C producten van begin 2014 waarin handvatten worden gegeven voor verbetering van structuur en inhoud.

## ***2.6. Binnen DMC zijn weinig standaard processen geborgd***

Veel processen binnen DMC worden vaak ingericht op basis van kennis en ervaring van de betrokken medewerkers. Actuele beschrijvingen van processen zijn niet beschikbaar. Er is weinig aandacht voor structurele procesverbeteringen rondom de P&C processen vanwege de hoge werkdruk en doordat P&C producten door verschillende teams gemaakt worden. Na het afronden van de P&C producten pakken de medewerkers hun andere werkzaamheden weer op. Dit zorgt ervoor dat de processen beperkt geëvalueerd worden en de structurele verbeteringen die uit evaluatiesessies volgen uitblijven. Hierdoor kunnen fouten herhaaldelijk gemaakt worden.

Door het ontbreken van vaste teams voor de P&C producten zien we ook dat op het oog dezelfde (inhoudelijke) producten op verschillende manieren tot stand komen. Dit zorgt voor discussies in de samenwerking met aanleverende gemeentelijke onderdelen over het proces, terwijl de inhoud hier leidend zou moeten zijn. Hierdoor ontstaat frictie tussen teams binnen DMC en gemeentelijke onderdelen.

Daarbij heeft DMC te maken met de relatief grote autonomie van de aanleverende diensten. In de praktijk zorgt dit voor veel onderlinge communicatie en afstemming die uiteindelijk niet effectief is. Vaak moet DMC uiteindelijk de problemen oplossen vanwege een kwalitatief ontoereikende aanlevering van gegevens.

***“DMC staat doorgaans vol in de wind en staat daarin dan vaak alleen”***

## ***2.7. Systeemondersteuning voor DMC is niet toereikend***

Het ontbreekt DMC aan een aantal basis systemen om kwalitatieve P&C producten van voldoende niveau op te kunnen leveren. Door het gebruik van Excel in veel opeenvolgende versies is het consolideren van financiële gegevens arbeidsintensief en foutgevoelig. Daarnaast kunnen DMC medewerkers nauwelijks gebruik maken van gestandaardiseerde P&C tools. Andere gemeenten gebruiken hiervoor bijvoorbeeld specifieke programma's waarmee het totstandkomingsproces wordt ondersteund.

Tevens is het niet mogelijk om met meerdere medewerkers gelijktijdig in documenten te werken, waardoor er makkelijk versiefouten kunnen optreden en oude en nieuwe tekstversies soms op verschillende plekken in het document staan. Ook lijkt er geen duidelijke lijn tussen de P&C producten onderling aanwezig te zijn.

De algemene IT ondersteuning is niet toereikend. Er wordt gewerkt met een verouderde versie van Microsoft Office, niet iedereen heeft het nieuwe lettertype van de gemeente Amsterdam op de computer staan en er is geen ondersteuning om thuis of op een andere locatie te werken. Ook de huidige systemen voor dagelijkse werkzaamheden zoals Andreas voor het schrijven van flappen, dragen niet bij aan een efficiënt lopend proces.

## ***2.8. Medewerkers DMC staan onder druk***

Door het gebrek aan prioriteitstelling en sturing vanuit het MT van DMC, komen veel ad-hoc taken op de medewerkers af. In combinatie met een groot verantwoordelijkheidsgevoel van medewerkers, zorgt dit voor een hoge werkdruk, in de praktijk vooral bij een relatief beperkt aantal medewerkers. Tekenend hiervoor is dat veel direct betrokkenen bij het opstellen van P&C producten na afronding van hun intensieve werkzaamheden hersteltijd nodig hadden om hun focus weer te kunnen herpakken.

De taken die bij de functies horen, zijn niet helder beschreven. Dit zorgt ervoor dat de kwaliteiten van de medewerkers niet altijd passen bij de werkzaamheden die zij dagelijks verrichten. Veel DMC medewerkers hebben ogenschijnlijk verschillende competenties nodig, die onverenigbaar lijken te

***“Als alles van DMC gevraagd wordt zal DMC altijd tekort schieten. Het schaap met de vijf poten bestaat niet.”***

zijn in één persoon: het managen van een proces, bestuurlijke en beleidsadviesing, politieke sensitiviteit, in staat zijn goede teksten te schrijven, cijfermatig inzicht, adviesvaardigheden, business control en uitvoerende financiële taken. In de praktijk leidt deze vermenging van expertises en competenties tot suboptimale producten van zowel planning en control als beleidsadviesing. De combinatie van het opstellen van P&C producten met bestuurlijke adviesing, is problematisch. Vanwege hun dynamiek ('regulier' versus 'ad-hoc') vragen zij om een andere aansturing en expertise. De wethouder Financiën

heeft aangegeven dat hij op beide aspecten onvoldoende ondersteund wordt door DMC.

Ondanks het grote verschil tussen de huidige bezetting en de formatie, vooral bij de afdeling Financiën en Control, is er sprake van een hoge werkdruk. Uit intern opgestelde overzichten blijkt dat de totale bezetting van DMC Financiën en Control (dus exclusief Inkoop, HR, Staf en ondersteuning en AFS) circa 15 fte hoger is dan de formatie van bijna 37 fte. Daarnaast huurt DMC gemiddeld circa 10 – 15 medewerkers extern in, veelal met een looptijd tot eind 2014. Dit resulteert in een totale bezetting van de afdeling Financiën/Control van circa 60 fte. Op basis van deze cijfers lijkt eerder sprake te zijn van overbezetting dan onderbezetting.

Door het ontbreken van een helder inzicht in de verdeling van werkzaamheden naar medewerkers binnen DMC is een diepgaande analyse van de 'juiste' bezetting in de gegeven tijd niet mogelijk gebleken. Ook de door Berenschot uitgevoerde benchmark (2012) naar de omvang van het ambtelijk apparaat van de gemeente Amsterdam in het kader van Eén Stad, één Opgave geeft op detailniveau te weinig inzicht in de benodigde formatie binnen Financiën en Control. Wel blijkt op totaalniveau dat Amsterdam ten opzichte van de G3 of andere grotere gemeenten (140.000+) een gemiddeld lagere inzet heeft in de financiële functie. Uitgedrukt op de totale formatie van Financiën en Control van 859 fte in Amsterdam is het verschil circa 150 tot 200 fte.

De beoogde formatieve omvang van DMC Financiën en Control in de nieuwe organisatiestructuur vanaf 2015 is geraamd op 40 fte. Wij hebben begrepen dat hiervoor geen specifieke taakanalyse is uitgevoerd, maar dat deze raming vooral 'top down' is opgesteld. Het verschil ten opzichte van de huidige bezetting van circa 60 fte is afgezien van de overgang van enkele DMC medewerkers naar rve Financiën nog steeds aanzienlijk. Gezien de huidige situatie lijkt een snelle afbouw conform het organisatieplan volgens ons niet wenselijk en zelfs uitermate risicovol.

## ***3. Stip op de horizon***

### ***3.1. DMC, een directie die aanspreekt en aanstuurt***

Als perspectief voor de financiële huishouding van de gemeente Amsterdam verwachten wij de volgende bouwstenen aan te treffen:

- Een heldere rolverdeling binnen de gemeentelijke organisatie op het gebied van financieel beheer en control op basis van de uitgangspunten van het 'three lines of defence model'.
- Met DMC als kadersteller en richtinggevend op het gebied van financieel beheer voor de clusters, rve's en bestuurscommissies.
- Met relevante P&C producten in een logische reeks startend van een informatieve begroting naar een betrouwbare verantwoording en ontleend aan één financiële administratie waarbij wordt gewerkt met volstrekt eenduidige accounting-principles. Rust, overzicht en orde in de financiële besluitvorming.
- Een DMC-organisatie met professionele bestuursadviseurs die vanuit hun brede control expertise tijdig en accuraat monitoren, proactief risico's signaleren en hierover adviseren richting de organisatie en het bestuur. Gezamenlijk voegen ze daarmee waarde toe aan de bestuurlijke besluitvorming, ieder vanuit de eigen expertise, competenties en rol.
- Een directie die in verbinding staat met het bestuur en alle gemeentelijke onderdelen zodat optimaal gebruik gemaakt wordt van elkaars expertises en inzichten.

Om dit te kunnen realiseren is een heldere aansturing nodig door het MT van DMC vanuit een door bestuur en management gedragen visie over hoe het er in Amsterdam zou moeten uitzien. Met een krachtige en gerespecteerde directeur DMC die naast het aansturen van een team met professionals ook de rol van onafhankelijke en kritische concerncontroller vervult. Dit vraagt om een combinatie van een people manager en een finance professional. Met een rechte rug waar nodig, meebewegen als het kan en vooral duidelijk naar de overige leden van het GMT en zijn eigen DMC medewerkers. De directeur DMC en zijn of haar directie is daarmee een herkenbare en erkende schakelfunctie tussen het bestuur en de gemeentelijke organisatie met gezag en visie.

### ***3.2. DMC, een directie die samenwerkt***

Samenwerking is van belang om de ambities van de gemeente Amsterdam en van DMC waar te maken. Samenwerking binnen DMC om te komen tot gemeenschappelijke en afgewogen antwoorden waarbij met één mond wordt gesproken. Samenwerking met andere directies, clusters, bestuurscommissies en rve's op basis van de concerngedachte en niet langer meer vanuit de huidige 'wij – zij' cultuur. Samenwerking in de bestuurlijke advisering door actieve deelname aan de portefeuillesprekken met alle wethouders. Samenwerking met de clusters en controllers om inzicht te krijgen in de primaire processen en de mogelijke risico's en knelpunten. Maar ook samenwerking met de rve Financiën met betrekking tot een effectieve inrichting en uitvoering van het planning en control proces en

***“De sfeer is goed,  
mensen zijn  
collegiaal.  
Samenwerking kan  
beter. Niet door  
onwil, maar door  
onwetendheid.”***

de gezamenlijke totstandkoming van de P&C producten.

Deze samenwerking vraagt om meer openheid en het zetten van gerichte stappen. Niet door op de grenzen of raakvlakken te blijven zitten, maar erover heen te stappen en de verbinding te zoeken. Helderheid geven over doelstellingen en verwachtingen geeft ook voor DMC kansen om de agenda zelf te bepalen en daarmee sturend te zijn in plaats van reagerend.

### **3.3. De pijlers voor een DMC dat aanspreekt en samenwerkt**

De pijlers waarop een aansprekend, aansturend en samenwerkend toekomstig DMC rust, worden in de volgende paragrafen beschreven. Om dit te bereiken is wel een aantal *randvoorwaarden* noodzakelijk, zoals een uniforme financiële administratie (!), één accounting manual, goede IT ondersteuning en concernbrede afspraken en aansturing. Daarnaast is het noodzakelijk dat de andere onderdelen van de 'three lines of defence' binnen de gemeentelijke organisatie, zoals de cluster en business controllers en de (interne) auditfunctie goed functioneren.

#### **3.3.1. Een structuur die duidelijkheid biedt**

DMC bestaat uit een groep hoogwaardige professionals met een aantal herkenbare activiteiten en verantwoordelijkheden. De kerntaken binnen DMC zijn volgens het organisatieplan voor Bestuur en Organisatie van 6 februari 2014: P&C producten, Business Control, Kaderstelling, Deelnemingen, Risicomanagement, Treasury, Strategisch HR, Inkoop en Staf en Ondersteuning.

Het logisch combineren van activiteiten in afdelingen maakt aansturing eenvoudiger en de kwaliteit beter. De eindverantwoordelijkheid *per afdeling* is bij een lid van het management team belegd. Het MT-lid is verantwoordelijk voor het verdelen van aanvullende opdrachten en verzoeken op basis van competenties en neemt eigenaarschap voor alle producten, diensten en resultaten van de afdeling. Als een mogelijke optie zien wij de volgende indeling, inclusief een grove raming van de benodigde capaciteit:

- Een afdeling **Kaderstelling en P&C producten** (circa 10 fte) waarin het stellen van kaders voor Financiën, Personeel en Inkoop en de (eind)verantwoordelijkheid voor de P&C producten centraal staan. Deze verantwoordelijkheid omvat het aanbieden van P&C producten die kwalitatief goed zijn, tijdig worden ingediend en in goede samenwerking met alle aanleverende gemeentelijke onderdelen zijn opgesteld.
- Een afdeling **Treasury en Deelnemingen** (circa 15 fte) waardoor het profiel van deze specifieke expertises zichtbaarder wordt.
- Een afdeling **Business control** (circa 20 fte), waarin per cluster relatief kleine teams samenwerken ten behoeve van bestuurlijke advisering en *clustergerichte* control met een breed perspectief (Financieel, Inkoop, Personeel, Beleid). Daarmee zijn ze verantwoordelijk voor het hoogwaardig financieel adviseren van alle wethouders, in lijn met het reeds ingerichte accountmanagement. Risicomanagement maakt ook onderdeel uit van deze afdeling om het risicogerichte karakter van control te versterken.

We plaatsen bij het bovenstaande nog wel de volgende opmerking, vooral voor wat betreft het eerste punt. Zoals in dit rapport geschetst, is naar onze mening een doorontwikkeling van de gehele financiële huishouding in Amsterdam noodzakelijk. Dit vloeit enerzijds voort uit de huidige staat van het geheel, maar zeker ook vanwege de bestuurlijke herordening en de organisatieontwikkeling gericht op de aansturing als één concern. Zeker op het gebied van financiële ordening, verbetering P&C-producten, uniformering en kaderstelling is een gestructureerde inhaalslag nodig. Onze expertmatige inschatting is dat daarvoor de komende periode (met inbegrip van de implementatie)



extra capaciteit van zo'n 10 fte nodig zal zijn, bovenop de hiervoor geraamde capaciteit van circa 45 fte. Een idee zou kunnen zijn om deze capaciteit te zoeken in het totale bestand van de financiële medewerkers binnen de gemeente.

Van de huidige afdeling **HR** is een samenvoeging met de rve Personeel een logische keuze voor de operationele HR taken, zoals personeels- en talentontwikkeling, beoordelen en belonen. Voor de strategische, beleidsmatige en kaderstellende taken is het continueren van de positionering binnen DMC vanuit het bredere 'middelen' perspectief begrijpelijk. Dit betreft een klein team van circa 5 – 7 fte.

Vanwege de aard van de werkzaamheden en de samenstelling van het team adviseren wij **Staf en Ondersteuning** als stafafdeling onder de directeur DMC te plaatsen.

### ***3.3.2. Een heldere positionering van de concerncontroller***

De directeur DMC is als concerncontroller lid van het GMT conform het B&W besluit van 9 november 2010. Vanuit deze onafhankelijke rol adviseert hij of zij op concernniveau over thema's en risico's met mogelijke financiële consequenties.

Voor wat betreft de positionering van de concerncontroller en daarvan afgeleid de overige controllersfuncties bestaan er diverse modellen, zoals het onderscheid tussen een involved en een independent controller. Volgens Sathe (1982) bevindt de involved controller zich dicht tegen de business van een organisatie aan en houdt rekening met de belangen van die organisatie. Deze controllers benadrukken hun support rol en staan hun manager met financiële raad en daad bij. De independent controller bevindt zich juist wat meer op afstand en bewaakt de integriteit van de informatievoorziening en heeft oog voor het grotere geheel. Dat uit zich onder meer door hun focus op de kwaliteit van de (financiële) rapportages.

Hoewel de combinatie van concerncontroller en directeur DMC in de praktijk tot mogelijke belangentegenstellingen kan leiden, achten wij het niet noodzakelijk om deze functies los te koppelen. De statuur van de directeur DMC en de concerncontroller liggen in elkaars verlengde en kunnen elkaar versterken door het in één functie te beleggen. Het is daarom belangrijk dat de directeur DMC binnen het GMT als onafhankelijke concerncontroller ('independent controller') optreedt, daarbij gesteund en geadviseerd door een sterke afdeling Business control binnen DMC.

In het verlengde van dit model zien wij de rve business controller als de involved controller, die de rve manager ondersteunt en adviseert over doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. De clustercontroller is een combinatie van de independent en involved controller. Als 'involved controller' ondersteunt hij of zij de clusterdirecteur en als 'independent controller' is hij namens het cluster verantwoordelijk voor de kwaliteit van P&C producten.

### ***3.3.3. Betrouwbare P&C producten die inzicht geven***

De kwaliteit van de P&C producten staat niet langer ter discussie. P&C producten bevatten geen fouten. Ook moet duidelijk zijn aan welke wettelijke en interne eisen, regels en criteria elk P&C product moet voldoen. Deze voorwaarden worden door DMC ontwikkeld. Alle spelers in de P&C productketen weten 'wat & wanneer' moet worden opgeleverd. Kortom, een P&C agenda die onomstreden en duidelijk is en eindproducten die voldoen aan de verwachtingen van de gebruikers en resultaatsturing mogelijk maken.

Ten opzichte van de huidige P&C producten vraagt dit om meer duidelijkheid over bestuurlijke verwachtingen en instrumentele mogelijkheden. In de beleidsnota P&C cyclus van 19 maart 2014



worden de P&C producten vanaf het begrotingsjaar 2015 nader uitgewerkt, dit is een aanzet om te komen tot betrouwbare P&C producten, maar is nog niet geïmplementeerd.

### ***3.3.4. Professionele adviseurs die het verschil maken***

Naast structuur, procedures en kaders zijn het uiteindelijk de medewerkers die het verschil kunnen en moeten maken. Aansluitend bij het hoogwaardige kwaliteitsprofiel van de directie heeft DMC professionals nodig die de stad en de organisatie kennen, financiële competenties hebben en in staat zijn om onafhankelijk en met gezag te spreken naar bestuurders, directeuren van clusters, controllers en anderen in het kader van hun functie. Belangrijk is dat ze de vertaalslag van middelen (geld) naar beleid als ook van beleid naar middelen kunnen maken en hiervoor tijdig kansen en risico's signaleren.

De adviseurs dienen goed in staat te zijn om hun standpunten schriftelijk te formuleren. DMC is de spin in het financiële web van de gemeente Amsterdam, dit benadrukt het belang van de kwaliteit om verbinding te maken met alle relevante stakeholders.

De medewerkers hebben de juiste competenties voor de verantwoordelijkheden die bij hun rol passen. Hierdoor is het van belang dat zij trainingen kunnen volgen om deze competenties te ontwikkelen en begeleiding krijgen in deze ontwikkeling.

# 4. Next Steps

## 4.1. Aanbevelingen en vervolgstappen

Om de stip aan de horizon te bereiken, adviseren wij diverse acties uit te voeren. Een aantal concrete verbeterpunten dient nog in 2014 te worden geïnitieerd en afgerond. Deze 'quick wins' dragen direct en zichtbaar bij aan een verbeterd DMC en zijn niet afhankelijk van de aanstelling van de nieuwe directeur DMC.

Ook hebben wij een aantal langere termijn acties gedefinieerd, vaak ook met een breder organisatieperspectief. De prioritering en verdere invulling van deze lange termijn acties zien wij als een belangrijke taak van de nieuwe directeur DMC en zijn MT vanaf begin 2015. Stevig gedefinieerde en realistische 'horizons of growth', met heldere ambities en stappen en gekoppeld aan de politieke en bestuurlijke agenda.

Het realiseren van deze aanbevelingen en vervolgstappen vergt naar verwachting veel inzet en inspanning, niet alleen van DMC maar ook van andere direct betrokkenen binnen de financiële huishouding van Amsterdam. Het realiseren van de beoogde veranderingen in structuur en cultuur is niet op korte termijn geregeld en leidt ongetwijfeld tot de nodige discussies en afstemming binnen en buiten DMC. Daarnaast gaan de reguliere activiteiten gewoon door. Wij zien dan ook voor 2015 een realistisch risico dat de kwaliteit van het planning & control proces niet direct verbeteringen laat zien. Wellicht is zelfs sprake van een transformatiedip, ondanks alle inspanningen en hoge verwachtingen.

### 4.1.1. Acties die afgerond moeten zijn in 2014

#### **Stel een DMC prioriteitenlijst op voor 2014 en 2015**

Eén van de oorzaken van de grote hoeveelheid ad-hoc werkzaamheden is het ontbreken van een DMC brede prioriteiten lijst. Een prioriteitenlijst helpt om expliciete keuzes te kunnen maken en dit binnen én buiten DMC bespreekbaar te maken. Dit betekent dat op een gestructureerde manier keuzes kunnen worden gemaakt in welke activiteiten wel en niet uitgevoerd worden. Dit zorgt voor focus en duidelijkheid.

Wij adviseren het MT om per direct én gezamenlijk, mede in afstemming met de wethouder Financiën, een lijst op te stellen met de kernopgaves van DMC voor 2014 én 2015. In deze lijst dient ook een tijds- en capaciteitsbegroting opgenomen te worden, waaraan medewerkers worden gekoppeld worden. Daarbij dient volgens ons niet de formatiegrootte volgens het organisatie rapport Bestuur en Organisatie leidend te zijn, maar vooral de omvang en prioritering van uit te voeren activiteiten. Naast de huidige DMC medewerkers kunnen aanvullende capaciteiten en competenties binnen de financiële huishouding van Amsterdam daarvoor worden ingezet.

Om het proces voor de totstandkoming van de DMC prioriteitenlijst optimaal te laten verlopen, adviseren wij een aantal werksessies te beleggen. Het doel van de werksessies is het concretiseren van de prioriteiten in een operationele actielijst.

#### **Formeer een team dat verantwoordelijk is voor de P&C producten**

Voor de directe verbetering van de P&C producten stellen wij voor om zo snel mogelijk een vast team te formeren dat verantwoordelijk is voor de oplevering van de P&C producten. De eerste stap die dit nieuw geformeerde team moet zetten, is het gebruiken van de uitkomsten van evaluaties en

ervaringen ('best & bad practices') om de kwaliteit van de P&C producten te verbeteren. De praktijk wijst uit dat de evaluatie hiervan wel plaatsvindt maar procesverbetering uitblijft.

Wij adviseren om met de trekkers van de afgeronde P&C producten (jaarrekening 2013, 4-maandsrapportage 2014, begroting 2015, 8-maandsrapportage 2014) een werksessie te houden om de overeenkomsten tussen de verschillende producten in kaart te brengen, de aanpak te harmoniseren en procesverbeteringen daadwerkelijk door te voeren. De sessie staat los van de toekomstige interne en externe verantwoordelijkheidsverdeling, maar gaat over de inhoud van de P&C producten.

Op de agenda staan onderwerpen als de planning van het gehele traject, welke informatie wordt bij de diensten uitgevraagd en op welke wijze, wie de contactpersonen zijn, welke invulformats er gebruikt worden, wat vooraf ingevuld kan worden en welke definities gehanteerd worden. Ook dienen vooraf mogelijke procesinterventies geïdentificeerd te worden.

### **Maak de P&C invulformats professioneler**

De huidige invulformats die worden gebruikt bij de uitvraag van data voor de verschillende P&C producten maken nauwelijks gebruik van de mogelijkheden in Excel. De 'look and feel' van de formats is niet consistent en niet professioneel. Er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om cellen te beveiligen, gestelde controlevragen zijn niet geautomatiseerd en er is ruimte voor interpretatie. Het automatiseren van technische controles en criteria zorgt voor directe verbeteringen in het P&C proces. Het zorgt voor meer duidelijkheid bij de organisatie onderdelen die de formats invullen. De kwaliteit van de ingevulde formats is hoger, er kunnen immers geen consistentiefouten meer in staan. Het verlaagt daarmee de werkdruk bij DMC tijdens het controleren van de ingevulde formats.

Ons advies is om per direct de formats consistent en professioneel te maken, mogelijk met inzet van specifieke Excel expertise. Dit nieuwe format kan al ingezet worden voor het opstellen van de jaarrekening 2014.

### **Breng de risico's in de kaart voor de totstandkoming van de jaarrekening 2014**

De opzet van de gemeentelijke jaarrekening, en daarmee de dienstenjaarrekeningen over 2014 wijkt af van de voorgaande jaren. De oorzaak hiervan is de nieuwe bestuurlijke organisatie die vanaf 19 maart 2014 in werking is getreden. Ook de nieuwe organisatiestructuur vanaf 1 januari 2015 heeft invloed op het samenstellen van de jaarrekening.

Door deze veranderingen verwachten wij additionele operationele risico's in de totstandkoming van de jaarrekening. Zijn alle betrokken medewerkers bij de diensten nog beschikbaar? Zijn er mogelijk witte vlekken? Het strakke tijdschema en de gewenste kwaliteit van de financiële verantwoording zorgen er voor dat de risico's duidelijk in beeld moeten gebracht worden zodat mogelijke concernbrede maatregelen tijdig getroffen kunnen worden.

### **Onderken de grote impact van de nieuwe budgetbrieven voor 2015**

De nieuwe opzet van de begroting 2015 heeft vanzelfsprekend consequenties voor de budgetbrieven die dit jaar gemaakt worden. De vertaling van de begroting van programma's naar rve's heeft nog niet eerder plaatsgevonden en is daarmee een complexe cijfermatige exercitie. Zowel een kostenallocatiemodel als ondersteuning door een database ontbreekt. Dit vergroot de kans op discussies, interpretaties en fouten. Ook kunnen begin 2015 betalingsproblemen ontstaan als de budgetten niet tijdig of juist zijn gealloceerd.

Dit zorgt voor een risicovol proces waarin voor het eerst wordt gewerkt met de nieuwe stakeholders van alle P&C producten, de rve's en bestuurscommissies. Om een goede start met deze nieuwe

samenwerking te maken, adviseren wij om de impact van de nieuwe budgetbrieven duidelijk te onderkennen en deze verantwoordelijkheid hoog op de prioriteitenlijst van het MT te zetten.

### **Verduidelijk de verantwoordelijkheidsverdeling tussen DMC en rve Financiën**

De eindverantwoordelijkheid voor de P&C producten richting het bestuur blijft in het nieuwe organisatiemodel bij DMC. In deze nieuwe organisatorische opzet neemt de rve Financiën echter een aantal taken ten behoeve van de P&C producten op zich. Vergeleken met de huidige situatie betekent dit een taakverandering voor DMC, minder uitvoering en meer control.

Wij adviseren om op zeer korte termijn meer duidelijkheid te creëren over de exacte rolverdeling tussen DMC en de rve Financiën voor de totstandkoming en afstemming van de P&C producten en daarmee tevens gebruik te maken van het momentum van de organisatieverandering. Het onderlinge overleg hierover heeft tot op heden tot onvoldoende zichtbare resultaten geleid, waardoor momenteel verschillende beelden bestaan over de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de P&C producten vanaf 1 januari 2015.

In dit overleg moeten ook de criteria van eisen per P&C product (wanneer is het eindproduct goed genoeg om het te kunnen aanleveren aan het GMT, de wethouder en de raad) worden gedefinieerd. Wij stellen voor dat DMC samen met de rve financiën de criteria van eisen ontwikkelt. Hierdoor wordt het onderlinge draagvlak vergroot en de kans op verschillende interpretaties en zienswijzen beperkt.

### **Stel een controlteam samen ('flying squad') voor de doorlichting van risicovolle dossiers**

Vooruitlopend op een professionelere controlfunctie binnen DMC adviseren wij om de meest risicovolle dossiers en organisatieonderdelen door te lichten. Vooruitlopend op een uit te voeren gemeentebrede risicoanalyse denken wij vooralsnog aan de dossiers van het woonakkoord, de erfpacht, 3 decentralisaties en mobiliteit. Deze doorlichtingen moeten inzicht geven in de belangrijkste financiële risico's voor 2015 en later, zodat indien relevant de resultaten hiervan in de 4 maandsrapportage 2015 ingebracht kunnen worden. We adviseren om vanuit de beoogde afdeling Business control teams te formeren, waar nodig aangevuld met experts uit andere directies of diensten om de dossierkennis zo goed mogelijk te borgen.

Met enige regelmaat doen zich 'incidenten' voor in het financiële domein. Voor wat betreft het door ons genoemde punt van de gemeentebrede risicoanalyse lijkt het ons verstandig om de komende maanden een team te zetten op identificatie van potentiële risico's in de bedrijfsvoering. Daarbij kunnen dossiers en organisatieonderdelen worden onderkend waar een verhoogde kans op incidenten bestaat. Identificatiecriteria daarvoor zijn bijvoorbeeld het financieel belang, het politieke belang, eerdere incidenten, (in)stabiliteit van processen en management, accountantsoordelen en dergelijke. Uiteraard met gebruikmaking van reeds bestaande inzichten zoals de regeling risicovolle projecten.

### **Vul de opdrachtgeversrol van DMC voor AFS zichtbaar in**

In de huidige ontwikkelings- en implementatiefase is DMC formeel als gedelegeerd opdrachtgever verantwoordelijk voor AFS. In de praktijk komt deze rol onvoldoende tot uiting, waardoor de AFS projectorganisatie deze rol op onderdelen zelf moet invullen. Gezien het grote belang en het eindstadium van de technische implementatie is zichtbare rolinvulling en daarmee eigenaarschap voor DMC nu noodzakelijk.

Vervolgens dient duidelijkheid te ontstaan over de positionering van de beheersorganisatie en de verantwoordelijkheid hiervoor binnen het cluster Bedrijfsvoering.

## **Zet een tekstschrijver in voor alle belangrijke schriftelijke uitingen**

De teksten in de stukken die DMC oplevert zijn niet altijd helder en soms multi-interpretabel, waardoor de aanwezige kwaliteit en kennis van de directie onvoldoende tot uiting komt. Wij raden aan om per direct gebruik te maken van een tekstschrijver die alle belangrijke schriftelijke uitingen aan bijvoorbeeld het College en de Raad leest en waar nodig herschrijft. Tevens kan de tekstschrijver ondersteunen in het geven van een schrijftraining voor de medewerkers.

### ***4.1.2. Initiatieven bij aantreden nieuwe directeur DMC***

#### **Maak een DMC jaarplan 2015**

Het is van belang dat DMC eigenaar wordt van zijn eigen agenda en de kans krijgt om keuzes te maken in de werkzaamheden die zij gaan verrichten in 2015. Dit helpt DMC om de verwachtingen van de eigen medewerkers en andere stakeholders te managen (bestuur, GMT, directies, clusters en rve's). Om dit te bereiken is het belangrijk dat het MT een plan opstelt met daarin de hoogste prioriteiten, gekoppeld aan activiteiten en werkbelasting. Dit kan een verdere detaillering zijn van de prioriteitenlijst die als korte termijn actie genoemd staat. Het jaarplan moet uiteraard gekoppeld zijn aan de bestuurlijke prioriteiten.

De hoofdlijnen van dit plan dient door het MT van DMC te worden aangegeven, in nauwe afstemming met de wethouder Financiën. De verdere invulling dient te worden overgelaten aan de teams die verantwoordelijk worden voor de verschillende onderdelen. Hierdoor ontstaat draagvlak bij zowel de directie als de rest van de organisatie.

#### **Richt een nieuwe structuur in voor de DMC organisatie, inclusief een formatiebepaling**

Voor de nieuwe structuur van DMC adviseren wij om nadrukkelijker onderscheid te maken tussen de verschillende inhoudelijke activiteiten en de invulling van de controlfunctie. In de korte termijn acties is er vooruitgelopen op het formeren van een P&C team, dit team moet worden ingepast in een nieuwe structuur voor DMC.

Zoals benoemd in de stip aan de horizon stellen wij voor om de volgende drie afdelingen in te richten: P&C producten/kaderstelling, treasury/deelnemingen en business control, aangevuld met een stafafdeling Staf en Ondersteuning. De benodigde formatie per afdeling dient gebaseerd te worden op een gedetailleerde beschrijving van rollen, taken en activiteiten van DMC, mede in relatie tot het takenpakket van vooral rve Financiën.

Een specifieke verantwoordelijkheid voor strategische HR binnen DMC is vanuit het bredere 'middelen' perspectief voorstelbaar, maar niet altijd voldoende effectief gebleken. Om de 'breedte' van DMC te benadrukken, stellen wij voor een kleine strategische en kaderstellende HR-kern binnen DMC te behouden. De overige HR activiteiten worden dan belegd bij de rve Personeel, waar de samenhang op inhoud meer op een natuurlijke wijze kan plaatsvinden.

Verder adviseren wij om direct na het vaststellen van de nieuwe structuur de rollen en verantwoordelijkheden van de functies binnen de nieuwe teams expliciet te beschrijven, zodat er gezien kan worden of de juiste mensen op de goede plekken zitten.

#### **Maak een competentieplan voor het MT DMC**

Het is van belang dat het MT binnen de nieuwe structuur van DMC goed functioneert. Het MT is de trekker van de veranderende organisatie en is verantwoordelijk voor een verbeterd DMC. Samen met de nieuwe directeur moet het MT in staat zijn om de prioriteiten te stellen en de medewerkers

optimaal te laten functioneren. Uiteindelijk is het MT verantwoordelijk voor de resultaten van de gehele directie.

Dit vraagt veel van de kwaliteiten van het MT en wij adviseren daarom om in kaart te brengen welke competenties hiervoor benodigd zijn. Denk hierbij naast inhoudelijke expertise onder andere aan het aangaan van relaties binnen en buiten de directie (relatiemanagement), het doorvoeren van veranderingen (verandermanagement), oog hebben voor de wensen vanuit de omgeving (portfoliomanagement) en in staat zijn de politieke agenda te vertalen naar prioriteiten voor de afdeling (politieke sensitiviteit).

### **Maak een competentieplan voor DMC medewerkers**

Het maken van kwalitatief goede P&C producten, het verstrekken van hoogwaardig financieel bestuurlijk advies en het adviseren rondom thema's als treasury en deelnemingen vraagt om verschillende competenties en vaardigheden. Om medewerkers goed te kunnen laten functioneren, moeten de competenties van de medewerkers aansluiten bij de werkzaamheden die zij verrichten en het gedrag dat daarbij gewenst is. Uit interviews is gebleken dat deze aansluiting niet altijd gemaakt kan worden.

Ons advies aan DMC is om op basis van de nieuwe structuur en het jaarplan 2015 een competentieprofiel voor de medewerkers op te stellen. Stel vervolgens aan de hand van dit profiel een leerplan voor de medewerkers op en gebruik dit tijdens de beoordeling van de medewerkers. Dit biedt de mogelijkheid om de directie- en afdelingsdoelen te koppelen aan persoonlijke doelstellingen van medewerkers.

### **Ontwikkel een accounting manual**

AFS omvat vanaf medio 2015 alle afzonderlijke administraties van de gemeente Amsterdam. Omdat de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling binnen de huidige gemeentelijke onderdelen verschillen is echte consolidatie (betrouwbaar en juist) binnen AFS nog niet mogelijk. Daarmee kan een belangrijke meerwaarde van AFS op korte termijn niet worden gerealiseerd.

De technische uniformering (één platform, één systeem) is een belangrijke stap, maar nog niet per definitie hetzelfde als één financiële administratie. Daarvoor is immers nodig dat er mét het systeem ook op een uniforme wijze wordt gewerkt en dat gemeentebreed dezelfde principes en grondslagen van administreren gelden. Wij adviseren daarom dat DMC deze grondslagen ('accounting principles') gaat ontwikkelen in de vorm van een accounting manual. Een praktische mogelijkheid is om bestaande accounting manuals van enkele grotere diensten samen te voegen en daarmee een effectief fundament te creëren.

Deze uniforme grondslagen voor accounting en verslaggeving dienen vervolgens in AFS opgenomen te worden. Op deze wijze ontstaat er één financiële taal binnen de gemeente Amsterdam, waardoor de datakwaliteit van de financiële administratie beter en uniformer wordt. Tevens is hierdoor de totstandkoming van de 4- en 8-maandsrapportages en de jaarrekening over 2015 transparanter en betrouwbaarder en de doorlooptijd naar verwachting korter.

### **Investeer in de controlfunctie van de gemeente Amsterdam**

Naast een duidelijke inrichting van de controlfunctie volgens de uitgangspunten van het 'three lines of defence' model adviseren wij om te investeren in de professionaliteit van de controllers. Dit gebeurt momenteel door bij de interne en externe werving expliciet te kijken naar de vakinhoudelijke en persoonlijke (houding en gedrag) kenmerken van mogelijke kandidaten. Daarnaast stellen wij voor om een opleidingsprogramma voor alle controllers binnen de gemeente Amsterdam in te richten. De inhoud van een dergelijk programma kan ontleend zijn aan

vergelijkbare bestaande opleidingen voor public controller, tailor made gemaakt voor de Amsterdamse situatie waardoor interne en externe aspecten zo goed mogelijk worden gekoppeld.

Door dit inhoudelijke controllersprogramma te combineren met gedrags- en persoonsgerelateerde vaardigheidstrainingen ontstaat een breed pakket aan opleidingsmodules. Vanwege het verwachte meerjarige programma kan het worden aangevuld met intervisie of coaching. Naast de versterking van het lerend vermogen wordt tevens gewerkt aan het bouwen van het interne netwerk ter stimulering van samenwerking en delen van 'good practices'.

### **Verduidelijk de positionering van de concerncontroller**

De positie van de concerncontroller is nog niet voldoende helder binnen en buiten DMC. Deze onduidelijkheid draagt niet bij aan een robuust financieel stelsel voor de gemeente Amsterdam. Het is van belang dat er duidelijkheid komt in de positionering. Wij stellen voor de taken en bevoegdheden van de concerncontroller in kaart te brengen in afstemming met alle relevante stakeholders (wethouder Financiën, GMT, gemeentesecretaris, directeur rve Financiën).

### **Stel een mandaatregeling in voor de directeur DMC**

Nadat de positionering van de concerncontroller bepaald is, stellen wij voor dat, uit hoofde van de gemeentesecretaris, een mandaatregeling wordt opgesteld voor de directeur DMC. Deze regeling dient vooral te voorzien in het versterken en expliciteren van de onafhankelijkheid van de concerncontroller. Relevante aspecten die in deze mandaatregeling opgenomen dienen te worden zijn onder meer de verantwoordelijkheden en bevoegdheden vanuit deze rol, het borgen van de onafhankelijkheid, de vereiste rapportage- en communicatielijnen, escalatiemogelijkheden naar de gemeentesecretaris en het bestuur, verplichte deelname aan overleggremia binnen de governance structuur (GMT, concernauditcommissie, etc.), geheimhouding en informatieplicht.

## A.2. Geraadpleegde bronnen

Document
Bestuur en Organisatie, 6 februari 2014
4-maandsrapportage, 2014
4 maandscirculaire aanbiedingsbrief, 14 maart 2014
8-maandsrapportage 2013, 31 oktober 2013
10 Wegen naar een Innovatiever aanbestedingsbeleid en professioneler opdrachtgeverschap 13 nov 2012
Begroting 2015
Beleidsnota P&C Cyclus, 19 maart 2014
Bijeenkomst raadsleden financiën, 19 juni 2014
Circulaire 8-maandsrapportage- Brief 25 juli 2014
Circulaire jaarrekening 2013
Circulaire en toelichting formats 4-maandsrapportage, 2014
DMC P-prognose 2014, juli 2014
Evaluatie 4-maandsrapportage, 10 juli 2014
Fte lijst DMC, 1 september 2014
Gedetailleerde totaalplanning deel 2, 2015
GMT-Flap Doorontwikkeling inkoopfunctie Gemeente Amsterdam, 18 juni 2014
GMT-Flap Doorontwikkeling inkoopfunctie Gemeente Amsterdam- Bijlage 3, 18 juni 2014
Jaarrekening 2013
Nota Sturen op balans. 6 juni 2013
Oplegger wethouder Financiën 8 maands, 14 juli 2014
Oplegger wethouder Financiën 8 maands, 18aug 2014
Opzet organisatie Begroting 2015- Terugblik en vervolg bijeenkomst, 3 februari 2014
Organisatieplan cluster Bedrijfsvoering, 20 januari 2014
Overzicht Toets 8-maandsrapportage, 10 september 2014
Overzicht verdeling inkooppakketten op basis van PIA coderingen - Bijlage 2, 5juni2014
Planning 8 maandsrapportage, 28 augustus 2014
Planning 8 maandsrapportage, versie 2
Presentatie Overleg wh Financiën met db-leden Bestuurscommissies, 2 juli 2014
Presentatie Planning en Control cyclus 2014, 21 oktober 2014
Presentatie Programmabegroting 2015- Proces en Gebiedsgericht Werken, 13 mei 2014
Reorganisatieplan Directie Middelen en Control, 12 april 2011
RVE Budgetbrieven -Projectplan voor proces en resultaten, 5 juni 2014
Spoedvoordracht Proces vertaalslag Coalitieakkoord en opstellen Begroting 2015, 1 juli 2014
Spoedvoordracht voor de collegevergadering, 9 juli
Spoedvoordracht voor de collegevergadering – Bijlage 9 juli
Toelichting 8 maandsrapportage, 26 augustus 2014
Uitvoeringsplan Versterkt Control, 3 september 2014
Uitvoeringsplan Versterkt Control - Commissie Flap, 2 september 2014
Voorstel 8 maandsrapportage 16 juli 2014
Werkinstructie bij Inkoop en Aanbestedingsbeleid - Bijlage 1,5 juni 2014



---

## A.3. Enquête

---

### Enquête vragen DMC Medewerkers

---

1. Hoe effectief is de huidige organisatiestructuur van DMC ? (bijvoorbeeld afbakening van rollen en verantwoordelijkheden/ taakverdeling/aansturing)
2. Hoe duidelijk is de rolverdeling in de stad met betrekking tot de gehele financiële functie. Wat kan beter?
3. Wat zijn de grootste risico's die DMC loopt in het komende half jaar gedurende de huidige '1 stad 1 opgave' transformatie?
4. Hoe kijkt de gemeentelijke organisatie tegen DMC aan?
5. Wat zijn de eerste 3 dingen die de nieuwe directeur van DMC moet doen?
6. Hoe ervaar jij de samenwerking en sfeer binnen DMC?
7. Wat zijn de observaties met betrekking tot de samenwerking met de rest van de organisatie?
8. Sluit de huidige competentie van de 'DMC-medewerker' aan bij wat er van DMC gevraagd wordt?
9. Sluit het huidige aantal mensen die bij DMC werkzaam is aan bij wat er van DMC gevraagd wordt? Indien het niet aansluit, licht het toe.
10. Welke verbeteringen zijn mogelijk in de processen voor de totstandkoming rondom de P&C producten?
11. Welke verbeteringen zijn mogelijk in de overige DMC-brede processen?
12. Welke knelpunten zijn er in de systemen bij het uitvoeren van de DMC werkzaamheden? ( met name in het proces omtrent het opstellen van de P&C producten)
13. Waar ben je trots op binnen DMC?
14. Heb je nog andere opmerkingen of suggesties die relevant zijn voor onze Quick Scan?
15. Hoe effectief is de huidige organisatiestructuur van DMC ? (bijvoorbeeld afbakening van rollen en verantwoordelijkheden/ taakverdeling/aansturing)

De vragenlijst is naar 156 personen, allen binnen DMC, digitaal verstuurd. We hebben 40 reacties ontvangen binnen de afgesproken termijn van ruim een week. Deze reacties waren conform afspraak volledig anoniem en zijn daarom niet opgenomen in ons rapport. Wel hebben wij de input gebruikt als aanvulling op in interviews verkregen informatie en observaties. De respondenten hebben gemiddeld 45 minuten besteed aan het invullen van de vragenlijst.