



De toekomst van financiën

Verkenning van de impact
van digitalisering op de financiële
functie van gemeenten

Wij zijn *vóór*

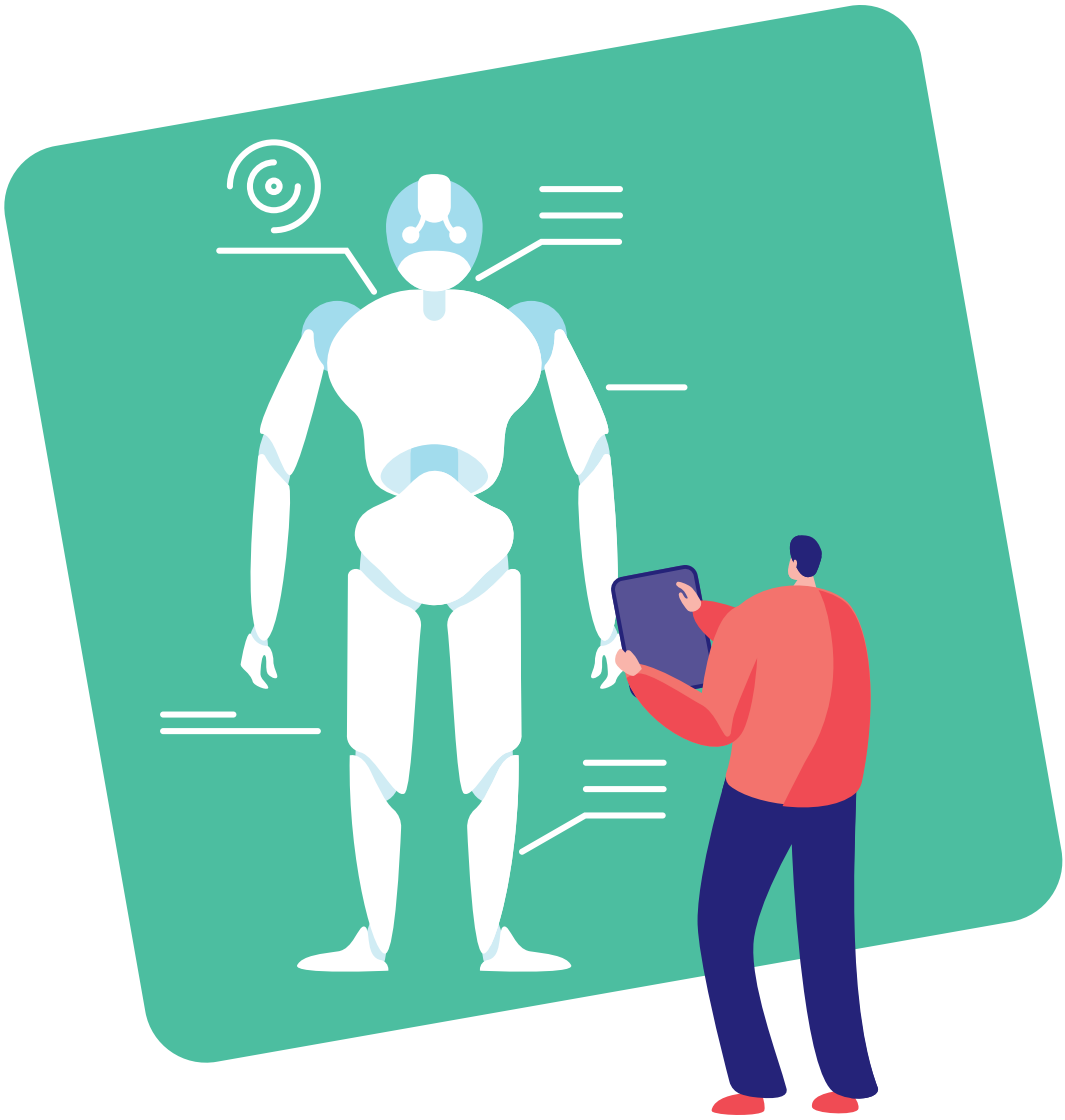
A&O

fonds
Gemeenten



Inhoud

Samenvatting	5
Inleiding	7
1. De inrichting en onderdelen van de financiële functie	11
2. Visie op de toekomst van de financiële functie	17
2.1 Ontwikkelingen	17
2.2 Beelden van gemeenten	19
2.3 Beelden van technologiepartners	21
3. Impact	25
3.1 Operationele Financiën	25
3.2 Financial Control	31
3.3 Business Control	35
4. Vernieuwing van de financiële functie	41
4.1 Kansen voor verbetering	41
4.2 Urgentie en triggers	42
4.3 Werken aan vernieuwing	43
4.4 Uitdagingen die gemeenten zien	46
4.5 Invulling van het veranderproces	47
4.6 Meenemen van medewerkers	50
4.7 Datagedreven werken	54
4.8 Ondersteuning op sectorniveau	59
5. Totstandkoming van deze verkenning	61



Samenvatting

De mogelijkheden om processen in sterke mate te automatiseren of zelfs te robotiseren, nemen in hoog tempo toe. Vooral grotere gemeenten hebben dit steeds beter op hun netvlies. Logisch, want door automatisering en robotisering van operationele processen vergen deze minder tijd omdat handmatig werk voor medewerkers verdwijnt. Dat draagt niet alleen bij aan hun werkplezier, het levert ook meer betrouwbare output op. Daarnaast biedt een efficiëntere financiële bedrijfsvoering de mogelijkheid om de interne en externe dienstverlening naar een hoger niveau te tillen. Klanten van de gemeentelijke overheid zijn in hun contacten met commerciële dienstverleners snel gewend geraakt aan allerlei vormen van digitale dienstverlening. Ze ervaren het gemak van digitale dienstverlening en vinden eigenlijk dat de lokale overheid niet kan achterblijven bij deze ontwikkelingen.

A&O fonds Gemeenten wil gemeenten inspireren en ondersteunen bij organisatieontwikkeling en professionalisering van medewerkers. Oogmerk is dat gemeenten vitaal en wendbaar zijn en optimaal aansluiting vinden bij de veranderende samenleving. A&O fonds Gemeenten heeft daarom in de eerste helft van 2020 een verkenning uitgevoerd onder gemeenten en hun technologiepartners naar de impact van innovatieve technologie op de financiële functie van de gemeentelijke overheid.

Gedurende de uitvoering van deze verkenning ontstond de coronacrisis. Met het digitaal werken op afstand en digitale vormen van overleg heeft corona het digitaliseringsproces in een versnelling gebracht. Duidelijk is geworden dat digitalisering van werkprocessen in heel korte tijd kan plaatsvinden. Daarnaast zien medewerkers van gemeenten de voordelen van thuiswerken. De coronacrisis is daarmee ook een kans om investeringen in technologie te versnellen. Tegelijkertijd begon eind juni 2020 de financiële impact van de coronacrisis op gemeenten zichtbaar te worden. VNG en gemeenten verwachten dat de financiële positie van gemeenten onhoudbaar wordt als gevolg van aanhoudende tekorten in het sociaal domein en de kosten van de crisis. Ook dat pleit voor het vergroten van gemeentelijke efficiëntie met behulp van de inzet van nieuwe technologie.

Gezien de financiële druk op gemeenten door de tekorten in het sociaal domein en de gevolgen van het bestrijden van de coronacrisis, is er komende jaren een noodzaak voor betere inzichten in financiële prestaties en een efficiëntere overheid. Hiervoor is het nodig om de financiële functie (Operationele Financiën, Financial Control en Business Control) op een gedeeltelijk nieuwe leest te schoeien. Veel gemeenten die deelnamen aan deze verkenning geven aan de komende drie tot vijf jaar het accent te willen verleggen van het efficiënt en effectief uitvoeren van de administratie naar het vaker uitvoeren van (bedrijfseconomische) analyses voor college, directie en management. Hiermee komt het zwaartepunt van de financiële functie te liggen bij het ondersteunen van en adviseren over (strategische) besluitvorming. Op die manier kan de financiële functie zich in de breedte ontwikkelen tot business partner van de gemeentelijke organisatie.

Innovatieve technologie biedt kansen voor financiële functies van gemeenten om relevant te blijven of nog relevanter te worden. Een belangrijk kenmerk van de financiële functie van de toekomst is intern ondernemerschap: de drijfveer om constant te willen verbeteren en te vernieuwen om klanten goed te bedienen en – specifiek voor de gemeentelijke overheid – publieke waarde te genereren.

Technologiepartners van gemeenten signaleren dat lokale overheden niet vooroplopen in het adopteren van nieuwe technologieën die zij introduceren voor het verhogen van kwaliteit, transparantie en productiviteit. Zij zien voor zichzelf een rol weggelegd om gemeenten te inspireren en te begeleiden. Volgens technologiepartners is de impact van nieuwe technologieën het grootst op de gevraagde vaardigheden van medewerkers van de financiële functie.

Vernieuwing begint met experimenten, pilots, proeftuinen en proof of concepts. Dit vraagt naast klassiek leiderschap om visie en durf. Voor een innovatiestrategie zijn eveneens affiniteit met technologie en daadkracht onmisbaar. Een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van succesvolle experimenten en vernieuwing is het doorbreken van het werken vanuit kolommen. Innoveer gezamenlijk met teams financiën, ICT, het college van B&W en andere betrokkenen.

De uitgevoerde verkenning is er niet op gericht om gemeenten een volledig handelingsperspectief aan te reiken voor het realiseren van de financiële functie van de toekomst. Mede op basis van de input van gemeenten en technologiepartners hebben we wel aandachtspunten en ideeën kunnen identificeren. Structuur geven aan de verandering, leren door te doen en het introduceren van nieuwe leiderschapstijlen zijn hierbij belangrijke thema's. Daarnaast is het van cruciaal belang dat medewerkers voldoende kansen krijgen om nieuwe vaardigheden te ontwikkelen.

Inleiding

Er zijn steeds meer mogelijkheden om financiële processen vergaand te automatiseren of zelfs te robotiseren. Interne controles en audits kunnen meer systeemgericht worden uitgevoerd. Informatie kan actueler, sneller en betrouwbaarder beschikbaar zijn voor de organisatie. Er is in toenemende mate behoefte aan prognoses en toekomstscenario's. Wat staat de financiële functie van gemeenten te wachten en hoe gaan nieuwe toepassingen hun weg vinden? Wat is daarnaast de impact van technologie op de dienstverlening, de organisatieprocessen en het werk van medewerkers? Deze vragen vormen de aanleiding om te verkennen hoe gemeenten en hun technologiepartners kijken naar de toekomst van de financiële functie. Waar zien zij de grootste impact? Waar zien gemeenten mogelijkheden? Wat zijn stimulerende factoren en belemmeringen?

A&O fonds Gemeenten wil gemeenten inspireren en ondersteunen bij organisatieontwikkeling en professionalisering van medewerkers. Oogmerk is dat gemeenten vitaal en wendbaar zijn en optimaal aansluiting vinden bij de veranderende samenleving. A&O fonds Gemeenten identificeert, volgt en onderzoekt trends, ontwikkelingen en veranderingen op de terreinen mens, organisatie en arbeidsmarkt.

Gezien de veronderstelde impact van digitalisering en dataficering op de financiële functies van gemeenten, heeft A&O fonds Gemeenten Deloitte de opdracht gegeven hier een verkenning naar uit te voeren. De verkenning schetst een beeld van de financiële functie van de toekomst, vanuit het perspectief van gemeenten en hun technologiepartners. Daarnaast biedt de verkenning praktische voorbeelden van gemeenten die vooroplopen, kansen hebben verzilverd, belemmeringen te boven zijn gekomen en succesvolle strategieën hebben geïmplementeerd. De verkenning geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Hoe ziet de financiële functie van gemeenten er over drie tot vijf jaar uit? Wat is de impact van de verwachte veranderingen? Hebben gemeenten al zicht op deze veranderingen en hoe werken zij aan de realisatie hiervan?

De verkenning is uitgevoerd door gebruik te maken van een vragenlijst die door 44 gemeenten is ingevuld. Daarnaast is met 15 gemeenten en 6 technologie-leveranciers een verdiepend interview gehouden¹.

Deze publicatie is niet gebaseerd op een representatief onderzoek, maar op een eerste verkenning van de beelden van gemeenten en technologiepartners op de toekomst van de financiële functie. Hoe sneller het bewustzijn van gemeenten over deze ontwikkelingen groeit, des te eerder en beter zij hierop in kunnen spelen. De horizon van de verkenning is drie tot vijf jaar vanaf nu. Om bevindingen logisch te clusteren en te duiden, is in de verkenning een viertal ordeningsprincipes toegepast:

Tabel 1 • Ordeningsprincipes bij deze verkenning

Schaal

Gemeenten van verschillende omvang hebben aan deze verkenning deelgenomen. De schaalgrootte van een gemeente kan van invloed zijn op de visie op de financiële functie van de toekomst, de impact van technologie en de wijze waarop de gemeente daaraan werkt. Indien er verschillen zijn tussen de gemeentegrootten benoemen wij deze. We maken onderscheid tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten en samenwerkingsverbanden.

De financiële functie

De financiële functie kent verschillende onderdelen waar de impact van technologie varieert. We maken onderscheid tussen drie onderdelen van de financiële functie:

- Operationele Financiën (circa 45% van personeel)
- Financial Control (circa 30% van personeel)
- Business Control (circa 25% van personeel)

Adoptiemodel

De adoptiegraad van technologie van de gemeenten uit de verkenning loopt uiteen. Om deze te duiden maken we gebruik van de innovatietheorie van Rogers². Deze onderscheidt vijf categorieën:

- Innovatoren: omarmen nieuwe technologie het eerst
- Pioniers: opinieliders met een voorbeeld-functie
- Voorlopers: zijn in eerste instantie afwachtend
- Grote middelgroep: bevindt zich in oriëntatiefase
- Achterlopers: wachten op de meerderheid

Impact

De impact van technologie is in de verkenning gezien vanuit drie invalshoeken:

- Dienstverlening
- Organisatie en processen
- Personeel

¹ Zie overzicht van respondenten in bijlage

² Diffusion of Innovation, E.M. Rogers, 1962

Figuur 1 • De vier rollen van de financiële functie³



Deze publicatie is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk beschrijven we de verschillen in de inrichting en huidige werkwijzen van de financiële functies van de gemeenten die deelnamen aan de verkenning. In het tweede hoofdstuk schetsen wij de belangrijkste ontwikkelingen in relatie tot de financiële functie van de toekomst. Het derde hoofdstuk staat in het teken van de impact van technologie op de financiële functie van de toekomst. Hierbij is gekeken naar de impact op dienstverlening, organisatie en processen, en personeel. In het vierde hoofdstuk staan we stil bij vragen als: wie drijft de vernieuwing, waar liggen regie en opdrachtgeverschap en wat zijn belangrijke randvoorwaarden en succesfactoren? Overkoepelend hebben wij gekeken naar de veranderstrategie van gemeenten voor het realiseren van de financiële functie van de toekomst.

³ © Deloitte, 2020

⁴ AO/IC: Administratieve Organisatie & Interne Controle



1. De inrichting en onderdelen van de financiële functie

De impact van technologie op de financiële functie is mede afhankelijk van de wijze waarop gemeenten die functie hebben georganiseerd. De financiële functies van de gemeenten die hebben deelgenomen aan de verkenning verschillen van elkaar in de mate waarin zij centraal of decentraal zijn georganiseerd. Ook onderlinge samenwerking en de invulling van Financial Control en Business Control zijn onderscheidende kenmerken. In de verkenning maken we onderscheid tussen drie onderdelen van de financiële functie, waarvan we de impact apart beschrijven.

Figuur 2 • Onderdelen van de financiële functie



.....
5 © Deloitte 2020

Tabel 2 • Onderdelen van de financiële functie

Operationele Financiën

Omvat alles wat te maken heeft met het voeren van de financiële administratie. Hierbij valt te denken aan het beheren van de administratie, het verwerken van verrekeningen en maand-, kwartaal- of jaarafsluitingen. Binnen Operationele Financiën voert men kernprocessen uit, zoals 'van bestellen tot en met betalen' en 'van verkoop tot en met ontvangst'. Functies binnen Operationele Financiën zijn: teamleider, manager en medewerker financiële administratie, medewerker debiteuren/crediteuren, administratief medewerker en medewerker grootboek. Gemiddeld vereisen niet-leidinggevende functies binnen Operationele Financiën minimaal een MBO-opleidingsniveau.

Financial Control

Ondersteunt de organisatie bij het besturen en beheersen van de organisatie. Binnen dit vakgebied vallen activiteiten die te maken hebben met de planning- en controlcyclus, het opstellen van sturingsinformatie, kwaliteits- en risicomanagement en het uitvoeren van interne controles en beheersing. Functies binnen Financial Control zijn: financial controller, medewerker bedrijfsvoering, medewerker AO/IC, financieel adviseur, financieel consulent en medewerker planning en control. Gemiddeld vereisen niet-leidinggevende functies binnen Financial Control minimaal een HBO-opleidingsniveau.

Business Control

Ondersteunt de organisatie met input en advies gericht op het nemen van (strategische) besluiten en het optimaliseren van de bedrijfsvoering. Hierbij gaat het onder andere om het uitvoeren van analyses, plannen, begroten, prognosticeren, het opstellen van business cases én hierover het gesprek voeren met de organisatie. Business Control kijkt breder dan alleen vanuit financieel perspectief. Functies binnen Business Control zijn: financieel strategisch adviseur, controller, business controller en concern controller. Gemiddeld vereisen niet-leidinggevende functies binnen Business Control minimaal een HBO opleidingsniveau.

Momenteel werken er circa 10.000 personen in een financiële functie bij gemeenten in Nederland⁶. Dit zijn er aanzienlijk meer als financiële medewerkers die buiten de financiële functie werken, bijvoorbeeld in het sociaal domein, worden meegerekend.

De wijze waarop gemeenten hun financiële functie hebben georganiseerd loopt sterk uiteen. We onderscheiden een aantal dimensies waarop de inrichting van financiële functies van elkaar verschilt:

.....

⁶ Kennisbank Ministerie BZK, Dossier: werknemers Overheid en Onderwijs (peiljaar 2018); Berenschot Groep B.V., Benchmark formatie en kosten gemeenten Woerden (maart 2018) en gemeente Leusden (juni 2019)

Centraal versus decentraal

De meeste gemeenten hebben een centrale financiële administratie en Financial Control. De financiële medewerkers die zich richten op de primaire processen, financieel adviseurs en business controllers, werken veelal decentraal. Ze zijn ofwel gekoppeld aan één of meer primaire afdelingen (maar behoren organisatorisch nog wel tot de financiële functie) ofwel volledig onderdeel van een primaire afdeling. Een meer gecentraliseerde financiële functie heeft als voordeel dat er een betere informatie-uitwisseling tussen financiële medewerkers kan plaatsvinden. Het decentrale model maakt samenwerking met de primaire afdelingen gemakkelijker. Dit geldt in mindere mate voor kleinere organisaties. Die zijn vaak centraal georganiseerd, maar hebben evengoed korte lijnen naar de primaire afdelingen.

Operationele Financiën

Vrijwel alle gemeenten die hebben deelgenomen aan de verkenning hebben een centraal georganiseerde afdeling Operationele Financiën, in de gemeente zelf of in een samenwerkingsverband. Toch bestaan er in gemeenten, impliciet of expliciet, ook decentrale functies en rollen binnen Operationele Financiën. Een voorbeeld hiervan zijn subadministraties in het sociaal domein of in vastgoed. Na de decentralisaties (in 2015) zijn de gemeenten ook volledig financieel verantwoordelijk geworden voor de Wmo en de Jeugdzorg. De daaraan verbonden financiële complexiteit en risico's hebben bij veel gemeenten geleid tot lokale administraties en financiële adviesfuncties.

Financial Control

De functie Financial Control is bij gemeenten zeer gevarieerd ingericht. Er zijn gemeenten die Financial Control vooral hebben ingericht op het leveren van de producten in de planning- en controlcyclus. Andere gemeenten hebben Financial Control (ook) gekoppeld aan kwaliteitsmanagement, de administratieve (proces) organisatie en interne beheersing. Werkzaamheden op het gebied van Financial Control worden in veel gemeenten ook uitgevoerd door andere medewerkers, bijvoorbeeld financieel adviseurs. Grotere gemeenten hebben doorgaans een apart gepositioneerde controlafdeling naast een interne auditdienst.

Business Control

Ook voor de invulling en positionering van Business Control geldt dat deze erg uiteenlopen per gemeentegrootte. De grotere gemeenten hebben Business Control vaak als apart organisatieonderdeel gepositioneerd. Bij kleinere gemeenten is de functie van Business Control meestal niet expliciet aanwezig. De functie van financieel adviseur komt in de meeste gemeenten wel voor. De invulling van deze functie varieert echter, met name als het gaat om de mate waarin deze echt adviserend werkt en ook niet-financiële informatie verwerkt. Business Control is bij de meeste gemeenten nog volop in ontwikkeling.

Toename rol samenwerkingsverbanden

Steeds meer gemeenten brengen delen van hun bedrijfsvoering, waaronder financiën, onder in samenwerkingsverbanden. Deze geven een schaal- en efficiëntievoordeel. Na de oprichting van dergelijke samenwerkingsverbanden schenkt men aandacht aan harmonisering en uniformering, omdat deelnemende gemeenten meestal niet dezelfde systemen en werkwijzen hebben. Deze samenwerkingsverbanden richten zich met name op Operationele Financiën en Financial Control. Business Control is vaak belegd bij de gemeenten die door het samenwerkingsverband worden ondersteund.

Vanzelfsprekend zijn er meer dimensies, inrichtingsmogelijkheden en andersoortige werkzaamheden binnen de financiële functie denkbaar dan hier vermeld. Denk aan specialistische functies op het gebied van fiscaliteit en interne audit. In deze verkenning laten we deze functies buiten beschouwing.



2. Visie op de toekomst van de financiële functie

Gemeenten lopen doorgaans niet voorop als het gaat om het omarmen van nieuwe technologie. Er zijn enkele voorlopers, maar het merendeel van de gemeenten neemt een afwachtende houding aan. De visie van de gemeenten die hebben deelgenomen aan deze verkenning is beïnvloed door een aantal trends zoals datagedreven werken. Na het formuleren van een visie, blijkt concretisering hiervan complex. Gemeenten en technologiepartners is gevraagd naar hun visie op de toekomst van de financiële functie op een termijn van drie tot vijf jaar. Aan de hand hiervan kunnen we pioniers, voorlopers en een zich oriënterende middengroep onderscheiden.

2.1 Ontwikkelingen

De visie van gemeenten op de toekomst van de financiële functie wordt onder andere beïnvloed door de volgende trends en ontwikkelingen:

Rechtmatigheidsverantwoording 2021

Vanaf boekjaar 2021 is niet meer de accountant maar het college van burgemeesters en wethouders verantwoordelijk voor het vaststellen van de rechtmatigheid van de gemeentelijke jaarrekening. De financiële functie van gemeenten moet in staat zijn om de rechtmatigheidsverantwoording vorm te geven. Deze externe ontwikkeling biedt kansen om investeringen in technologie en datagedreven werken te versnellen. Op die manier kan de financiële functie de benodigde verantwoordings- en sturingsinformatie aan de organisatie leveren.

Datagedreven werken

Gemeenten werken in toenemende mate met data. Een aantal pionierende gemeenten maakt een ontwikkeling door naar een datagedreven organisatie. Hierbij kijkt men uitvoerig naar de mogelijke toepassing van data voor operationele processen, beleid en onderzoek. De financiële functies van deze gemeenten gaan mee in deze organisatiebrede ontwikkeling.

Coronacrisis

Gedurende de uitvoering van deze verkenning ontstond de coronacrisis, die grote gevolgen voor onze samenleving heeft. Het is zeer goed mogelijk dat de coronacrisis, ook na versoepeling of verdwijning van beperkende maatregelen, een permanente invloed heeft op de wijze waarop gemeenten werken. Burgers en bedrijven komen immers in toenemende mate in aanraking met digitale dienstverlening en verwachten dit ook van de overheid. Daarnaast zien medewerkers van gemeenten de voordelen van thuiswerken. De crisis is daarmee tevens een kans om investeringen in technologie te versnellen. Niet alleen ten behoeve van de dienstverlening aan de klant, maar ook voor de (financiële) medewerker. Denk hierbij naast e-diensten en chatbots voor digitale dienstverlening ook aan cloud based technologieën die financiële medewerkers gebruiken om thuiswerken te vergemakkelijken. Bijvoorbeeld boekhoudpakketten en analyse- en visualisatietools.

Disruptieve innovatie

Veel vernieuwende toepassingen bouwen voort op bestaande technologie. Over een langere periode zal de impact van meer disruptieve technologieën zoals blockchain en Natural Language Generation (NLG) zeer groot zijn. Deze technologieën veranderen niet alleen processen, ze beïnvloeden ook het fundament van financiële vastleggingen en rapportages ingrijpend. NLG kan een deel van de bestaande werkzaamheden op het gebied van accounting en reporting gaan vervangen.

Toegenomen verantwoordelijkheden

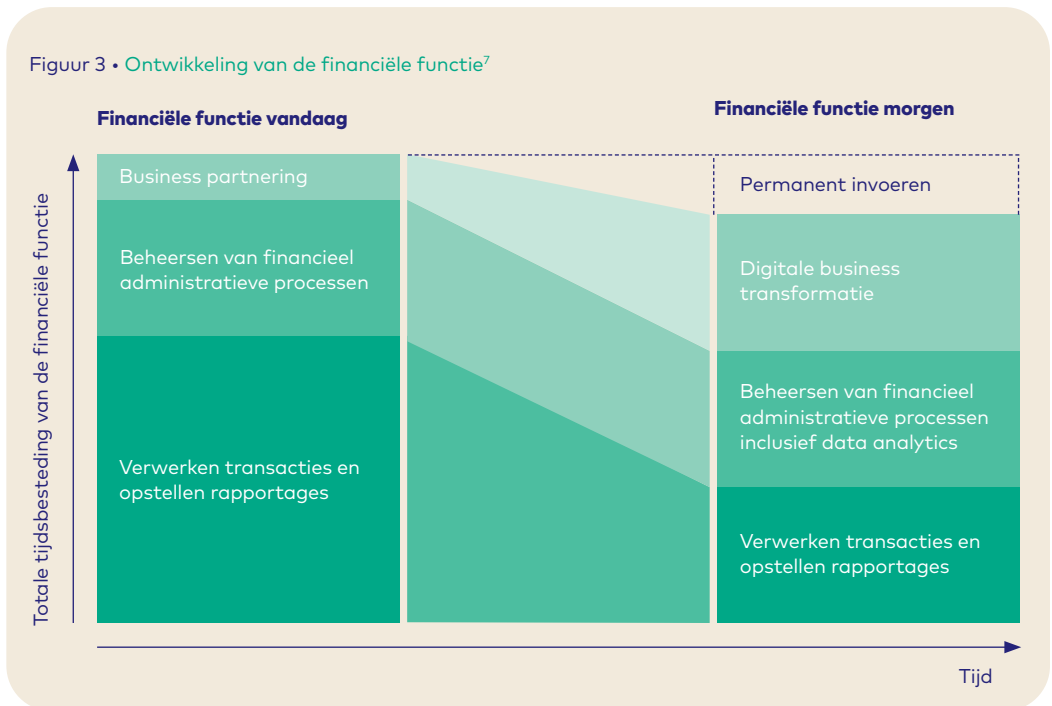
De afgelopen jaren zijn steeds meer verantwoordelijkheden verlegd van de centrale naar de lokale overheid. Deze nieuwe verantwoordelijkheden leiden voor gemeenten tot financiële en inhoudelijke uitdagingen. Bij de decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten in 2015, en de daaropvolgende transformatie, is de rol van de financiële functie, bijvoorbeeld bij het aanpakken van tekorten in de jeugdzorg, zeer bepalend gebleken. Het samenvoegen van financiële en niet-financiële informatie in combinatie met geavanceerde analyses is nodig om tot juiste inzichten en beleidsinterventies te komen.

2.2 Beelden van gemeenten

In het formuleren van een visie op de toekomst van de financiële functie van gemeenten onderscheiden we drie niveaus. Pioniers hebben een visie en handelen hier ook naar. Voorlopers hebben een visie, maar slagen er nog onvoldoende in deze ten uitvoer te brengen. De middengroep heeft nog geen visie ontwikkeld en optimaliseert vanuit releases van technologiepartners.

Pioniers

Pioniers zien dat technologie kan helpen om de financiële functie betere kwaliteit te laten leveren tegen lagere kosten. Betere kwaliteit in de betrouwbaarheid van broninformatie (één versie van de waarheid), minder fouten en uitval, slimmere processen (data-analyse in plaats van steekproeven) en betere sturingsinformatie (actueel, voorspellend en visueel). Dit stelt de financiële functie in staat om werkelijk een business partner te worden van de organisatie. Er treedt een verschuiving op in de rol van de financiële functie door een deel van het werk te automatiseren. Werkzaamheden zoals het verwerken van transacties, het opstellen van rapportages en het uitvoeren van controles zullen (deels) overgenomen worden door technologie en in ieder geval aanzienlijk minder tijd kosten. De ruimte die dit creëert, kan worden benut ten behoeve van werkzaamheden die meer waarde toevoegen aan de organisatie. De mogelijkheid om met nieuwe datavisualisatie- en analysetechnologie waardevolle sturingsinformatie te creëren, trends in beeld te brengen en betere voorspellingen te doen versterken deze ontwikkeling.



⁷ © Deloitte 2020

Pioniers onderscheiden zich doordat ze niet alleen een visie hebben, maar ook een plan om deze visie te realiseren. Hierbij denken ze na over zaken als de benodigde vaardigheden, de inrichting van de werkplek en de onderliggende IT-infrastructuur.

Veelal maakt de visie op de toekomst van de financiële functie onderdeel uit van een grotere beweging binnen gemeenten naar een meer datagedreven organisatie. Het verandervraagstuk wordt volledig erkend en herkend en er worden planmatig stappen gezet om de financiële functie van de toekomst te realiseren. De beoogde verandering is niet eenvoudig te verwezenlijken. De trajecten kennen een lange doorlooptijd, deels veroorzaakt door de toegenomen complexiteit in IT en infrastructuur.

Voorlopers

Voorlopers hebben een idee bij de impact van technologie op de financiële functie die vergelijkbaar is met de visie van pioniers. De visie van voorlopers is veelal nog niet breed gedeeld. Hoewel deze gemeenten de mogelijkheden zien, zijn ze nog onvoldoende in staat om stappen te zetten. De praktijk van alledag, verouderde systemen, een beperkt urgentiegevoel en onvoldoende veranderkracht zijn belemmeringen die hierbij een rol spelen. De kortetermijnvisie van deze gemeenten is voornamelijk gericht op het vernieuwen van boekhoudpakketten, waarbij de aandacht uitgaat naar standaardisatie. Ze erkennen het verandervraagstuk, maar de verandering verloopt gestaag en in kleine stapjes.

Middengroep

De middengroep heeft nog geen visie ontwikkeld op de toekomst van de financiële functie. Deze gemeenten werken aan het optimaliseren van processen met bestaande technologie. Voor veranderingen in processen en rapportages volgen zij de updates en releases van technologiepartners. Echte vernieuwing komt pas tot stand als er geen andere mogelijkheid meer is. Bijvoorbeeld omdat het bestaande boekhoudpakket niet langer door de leverancier of het besturingssysteem wordt ondersteund. Deze gemeenten erkennen en herkennen het verandervraagstuk in zeer beperkte mate. Uit de verkenning blijkt dat dit vooral het geval is bij kleine gemeenten.

Verschillen per grootteklasse

De mate waarin gemeenten in staat zijn om technologie te adopteren, hangt deels samen met de grootte van de gemeente.

Tabel 3 • Adoptie van technologie en grootteklassen

Groot

Bij grote gemeenten is veel urgentie voor verandering en bestaan aantrekkelijke business cases. Er is veel kennis en kunde aanwezig om tot visievorming te komen. Daarnaast zijn er binnen deze gemeenten voldoende mogelijkheden voor het toepassen van technologie waar de financiële functie gebruik van kan maken. De omvang van de organisatie van grote gemeenten maakt het tegelijkertijd complexer om tot een eenduidige en breed gedragen visie te komen en deze te implementeren.

Middelgroot

De middelgrote gemeenten uit de verkenning hebben een vergelijkbare visie als de grote gemeenten, al is deze vaak minder uitgewerkt en gedragen. Deze gemeenten zien het als een rol voor de financiële functie van de toekomst om analyses uit te voeren op financiële en niet-financiële informatie. Zij zien de adviserende rol toenemen en breder worden. Ze verwachten een groeiende Business Control ten opzichte van Financial Control.

Klein

Bij kleinere organisaties is er doorgaans minder noodzaak om te vernieuwen. Business cases met betrekking tot het implementeren van nieuwe technologie zijn minder positief dan bij grotere gemeenten. Daarnaast is de veranderkracht beperkter. In de optiek van de kleinere gemeenten blijft de rol van de financiële functie hoofdzakelijk het leveren van financiële informatie.

Samenwerkingsverband

Samenwerkingsverbanden worden doorgaans ingericht met het oog op het leveren van betere kwaliteit tegen lagere kosten. Jongere organisaties richten zich eerst op het harmoniseren van processen en systemen. Dit kost tijd. De meer operationeel georiënteerde samenwerkingsverbanden zijn niet vanzelfsprekend in staat om een visie op de toekomst te vormen. Hiervoor moeten binnen of buiten deze organisaties veranderaars opstaan.

2.3 Beelden van technologiepartners

Technologiepartners die zijn betrokken bij deze verkenning zien dat gemeenten niet vooroplopen in het adopteren van nieuwe technologie. Ze introduceren nieuwe of vernieuwende technologie en zien voor zichzelf een rol weggelegd om gemeenten te inspireren en begeleiden.

Nieuwe technologieën die relevant zijn voor de dienstensectoren worden doorgaans het eerst toegepast bij banken en verzekeraars. In de publieke sector is de Rijksoverheid op dit vlak leidend, gevolgd door de grote gemeenten. Kleinere organisaties volgen doorgaans pas als de technologie elders succesvol is geïmplementeerd. Technologieën voor financiële functies van gemeenten vertonen op hoofdlijnen waarde op drie dimensies: voor de kwaliteit van de dienstverlening, voor het vergroten van transparantie en voor het verbeteren van de productiviteit.

In het onderstaande overzicht geven we de beelden weer van technologiepartners die zijn betrokken bij de verkenning.

Tabel 4 • Beelden van technologiepartners over de opbrengsten van nieuwe technologie

Kwaliteit

De kwaliteit van de dienstverlening van de financiële functie kan aanmerkelijk worden verbeterd door snellere doorlooptijden, minder fouten en waardevolle, eenduidige rapportages.

De kwaliteit kan verbeteren door automatisering van financiële processen (factuurherkenning, workflows, automatische matching en het automatiseren van het afsluitingsproces) en robotisering (processen worden geautomatiseerd, gebruikmakend van software die repetitieve menselijke handelingen nabootst). Het verbeteren van de gebruikerservaring is hierbij een belangrijk uitgangspunt.

Transparantie

Technologie maakt meer transparantie mogelijk. Meer transparantie maakt betere sturing en verantwoording mogelijk en is relevant voor de rechtmatigheid.

Process mining maakt het mogelijk om processen te analyseren op basis van opgeslagen data in het gehele applicatielandschap. Hierdoor ontstaat meer zicht op de datakwaliteit, kunnen interne controles op alle data (in plaats van steekproeven) worden uitgevoerd, worden rapportages eenduidiger en kunnen bewerkingen van de data worden getraceerd.

Productiviteit

Technologie verhoogt de productiviteit van de financiële functie. Voorsnog richt deze zich vooral op Operationele Financiën, maar in de komende jaren zal technologie ook steeds meer impact krijgen op de productiviteit van controlprocessen.

Onder een groot deel van de oplossingen in het financiële domein liggen business cases waaruit blijkt dat efficiëntievoordelen te behalen zijn. Deze hebben vooral betrekking op het terugbrengen van doorlooptijden, het overslaan van stappen, het overnemen van taken en het voorkomen van fouten. Processen kunnen hiermee efficiënter worden. Dit wil niet per definitie zeggen dat hiermee een besparing kan worden ingeboekt. Er komen immers ook taken bij.

Een toenemend aantal technologiepartners richt zich op het versterken van de analysekracht van de financiële functie. Om de rol van business partner goed te kunnen vervullen, is geavanceerde visualisatie- en analysetechnologie nodig.

- Hierbij gaat het om het automatisch of semiautomatisch analyseren van data met geavanceerde tools en technieken die een stap verder gaan dan de traditionele business intelligence tools. Het doel is om diepgaandere inzichten te verkrijgen, te voorspellen of om besluitvorming (voorschrijvend) te ondersteunen met scenario's.
- Daarnaast zal het gebruik van datavisualisatie toenemen. Grafieken, diagrammen en kaarten kunnen op een toegankelijke manier inzicht bieden in trends, patronen en eventuele uitschieters in de data.
- Artificiële Intelligentie wordt nog niet veel ingezet bij de gemeenten uit deze verkenning. Technologiepartners verwachten echter dat een toepassing als Natural Language Generation (NLG) de komende jaren impact gaat hebben op de reporting en planning en control van gemeenten. NLG maakt het mogelijk om elke vorm van (financiële) data in begrijpelijke content om te zetten.

De hierboven genoemde technologieën zijn reeds beschikbaar. Er zijn gemeenten die experimenteren met losse applicaties die specifieke functionaliteit bieden, zoals aparte business intelligence tools. Om de potentie maximaal te kunnen benutten, is de mate waarin verschillende applicaties met elkaar communiceren zeer relevant. Veel gemeenten hebben de ambitie om het applicatielandschap te rationaliseren door afscheid te nemen van verouderde, deels overbodige of vervangbare applicaties. Hierbij komen integrale oplossingen in beeld die een breed spectrum aan functionaliteiten 'onder één dak' bieden. Of toepassingen die aantoonbaar kunnen koppelen met elk willekeurig boekhoud- of ERP-systeem⁸.

De technologiepartners geven aan dat de impact van nieuwe technologieën het grootst is op de gevraagde vaardigheden van medewerkers van de financiële functie. Er is pas sprake van waarde toevoeging voor de organisatie op het moment dat de bereidheid en capaciteit van de medewerkers om de nieuwe technologie te gebruiken, aanwezig zijn. De technologiepartners geven aan actief bij te dragen aan dit veranderproces op de onderstaande vijf manieren.



⁸ ERP: Enterprise Resource Planning, ERP staat voor een computerprogramma gebruikt binnen organisaties ter ondersteuning van processen binnen het bedrijf.



3. Impact

De financiële functie vervult verschillende rollen. Gezien de toegenomen verantwoordelijkheden en risico's is er zowel een noodzaak als een kans voor het vergroten van de waarde van de financiële functie. Dit is mogelijk door een meer adviserende rol in te nemen en als strategische partner op te treden. Veel gemeenten willen in de komende drie tot vijf jaar minder tijd besteden aan de rol van Uitvoerder en groeien in de rol van Katalysator. De rollen Rentmeester en Uitvoerder blijven bestaan, maar zullen door automatisering en robotisering van operationele processen minder tijd vergen en betrouwbaardere output leveren.

3.1 Operationele Financiën

Operationele Financiën vervult sinds jaar en dag de rollen van Uitvoerder en Rentmeester: het efficiënt en effectief uitvoeren van de administratie en het ondersteunen van toetsing, verbetering en verantwoording van die administratie. Deze rollen blijven bestaan maar vragen minder tijd en kennen minder administratieve en repetitieve werkzaamheden. Wel vereisen ze sterker ontwikkelde technische en analytische vaardigheden.

Nieuwe technologie

Binnen Operationele Financiën worden kernprocessen zoals 'van bestellen tot en met betalen' en 'van verkoop tot en met ontvangst' uitgevoerd. Nieuwe technologieën, zoals geautomatiseerde workflows en robotics, hebben de komende jaren in toenemende mate impact op operationele financiële processen.

Impact op dienstverlening

De rollen Uitvoerder en Rentmeester blijven onverminderd belangrijk. Overheden moeten zich kunnen verantwoorden voor de besteding van publieke gelden. De invulling van deze rollen zal echter wezenlijk veranderen. Nieuwe technologie maakt het mogelijk om operationele financiële kernprocessen uit te voeren met een betere kwaliteit, tegen lagere kosten.

Geautomatiseerde of gerobotiseerde data-invoer, bijvoorbeeld door automatische herkenning van facturen of Robotic Proces Automation (RPA), komt de betrouwbaarheid van financiële brondata ten goede. Hierbij gaat het om het creëren van 'één versie van de waarheid' in het financiële bronsysteem. Dit heeft waarde voor dienstverlening aan de klant van de financiële functie. De klant ontvangt sneller en vaker eenduidige financiële sturingsinformatie gebaseerd op de administratie: informatie die voor één uitleg vatbaar is, die een samenhangende gelaagdheid kent en altijd is terug te voeren tot de bron. Daarnaast leiden geautomatiseerde of gerobotiseerde processen tot minder uitval in de kernprocessen. De andere onderdelen van de financiële functie hebben bovendien een betere basis voor reporting, analyse en interne controles (audit trails) en hoeven geen fouten in de administratie te herstellen.

Impact op organisatie en processen

Operationele Financiën zal de komende jaren in omvang krimpen en het werk zal worden uitgevoerd door minder, maar hoger geschoolde medewerkers. Operationele Financiën zal zich meer richten op de uitzonderingen, waardoor de werkzaamheden complexer worden. Dit geldt ook voor werkzaamheden die te maken hebben met mutaties in de financiële administratie.

Factuurherkenning kan het aantal menselijke handelingen in het proces van bestellen tot en met betalen terugbrengen. Binnenkomende facturen gaan, op basis van vooraf gedefinieerde kenmerken, automatisch een workflow in. Workflows kunnen in een soepel verloop van afhandelingsprocessen voorzien, waardoor deze een kortere doorlooptijd krijgen. Automatische matching (van verplichtingen aan facturen en contracten) kan uitval, en het daarmee samenhangende werk, voorkomen. Analyses op het boekhoudsysteem hoeven niet langer buiten de boekhouding om te worden uitgevoerd (in Excel), waardoor deze sneller en met een betrouwbaarder resultaat tot stand kunnen komen.

Een enkele gemeente uit de verkenning geeft aan te werken aan toepassingen die verder gaan dan het vernieuwen of vervangen van bestaande technologie. Hierbij gaat het proof of concepts met Robotic Process Automation (RPA). Veel gemeenten vinden de opschaling van deze technologie nog ingewikkeld. Het inrichten van robots is kostbaar en vraagt vaak om externe kennis. Omdat het gebruik van robots ingrijpt in het verloop van processen, omarmen medewerkers dit niet altijd direct. Bovendien gebruiken veel gemeenten boekhoudpakketten waarin veel maatwerk is aangebracht. Dit maakt het toepassen van RPA-technologie die moet communiceren met deze boekhoudpakketten complexer.

RPA BAR-gemeenten

Ook samenwerkingsverbanden beginnen de voordelen van RPA in te zien en toe te passen. Zo heeft de gemeenschappelijke regeling van de BAR-gemeenten (een ambtelijk samenwerkingsverband tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk) in één week tijd een robot ingezet tijdens de coronacrisis. De robot werd gebruikt voor de automatische verwerking van aanvragen Tijdelijke Overbrugging Zelfstandige Ondernemers, van verwerking van het e-formulier tot en met registratie in het Suites4SociaalDomein.

Om een efficiënt en makkelijk proces in te richten, werd een projectgroep in het leven geroepen met vertegenwoordiging van alle disciplines. Hoewel de BAR-gemeenten reeds ervaring hadden met RPA, was de implementatie op sommige vlakken lastig. Zo bleek het inschatten van de piekbelasting uitdagend en was er sprake van grote tijdsdruk. Doordat de BAR-gemeenten met dezelfde technologiepartner aan de slag gingen, gaf dat vertrouwen. Ook nam het ontwikkelproces minder tijd in beslag doordat de kennis om de robot optimaal te benutten reeds in huis was.

Zorgvuldigheid was van groot belang, omdat de controle op de regeling (achteraf) bepalend is voor de juistheid en de omvang van de steun die zzp'ers krijgen. Alle onderliggende voorwaarden dienden in het proces te worden ondervangen om in aanmerking te komen voor de TOZO. De hele organisatie door de projectgroep vond plaats via MS Teams, wat de samenwerking bijzonder maakte. Na zeven dagen ging de applicatie 'live' en was er een flexibel geautomatiseerd proces ingericht, dat de klant zeer goed en snel bedient⁹.

De casus laat zien dat 1) urgentie kan leiden tot snelle innovatie en 2) RPA inzetbaar is om operationele taken sneller en beter (foutloos) uit te voeren.

⁹ Robotic Process Automation (RPA) geeft gemeenten lucht in verwerking TOZO-aanvragen, BM Consultants, 2020

RPA ministerie van Defensie

Bij het ministerie van Defensie is RPA onderdeel geworden van de organisatie, breder dan alleen financiën. Na een succesvolle proof of concept zijn inmiddels 25 robots zowel technisch als operationeel geïmplementeerd. Het gaat onder andere om processen rondom instroom/doorstroom/uitstroom (IDU), nieuw personeel en het doorbelasten van bekeuringen. De volgende succesfactoren en randvoorwaarden hebben hierbij een rol gespeeld:

- Er is een visie ontwikkeld over de toepassing van RPA in de hele organisatie.
- Er is een team samengesteld dat verantwoordelijk is voor het realiseren, onderhouden en optimaliseren van de robots. Het team beschikt over de benodigde technische vaardigheden en heeft een goed begrip van de processen die worden gerobotiseerd.
- Na de proof of concept zijn er analyses uitgevoerd om geschikte processen te identificeren om RPA op toe te passen. Met name processen waarin veel repeterende en handmatige handelingen zitten (gebruikmakend van verschillende systemen en bronnen) lenen zich hier goed voor.
- Bij het opschalen is het essentieel om aandacht te hebben voor de AVG. Door 'privacy by design' wordt dataminimalisatie toegepast. Daardoor worden alleen die data gebruikt die ook echt nodig zijn in het proces. Er vinden checks plaats (zoals Privacy Impact Assessments) alvorens de robots in gebruik te nemen.
- Omdat implementatie en opschaling van RPA weerstanden kunnen veroorzaken, is het betrekken van eindgebruikers in een vroeg stadium een must. Defensie heeft ervaren dat door medewerkers actief mee te nemen, de acceptatie van RPA toenam. Dit kwam ook de kwaliteit van de robot ten goede.

De toepassing van RPA levert het ministerie van Defensie efficiëntere processen op met een betere output. Daarnaast is veel repeterend werk verdwenen. Dit heeft positief bijgedragen aan de motivatie en ontwikkeling van medewerkers.

In diverse gemeenten vinden verkennings- en inkooptrajecten plaats voor vervanging van boekhoudpakketten en ERP-systemen. Veel gemeenten geven aan over te willen stappen op een cloud based systeem. Dit gaat veelal samen met vergaande standaardisering van processen. Daarmee geeft het een extra boost aan het vergroten van de efficiëntie: standaard waar dat kan, maatwerk waar dat moet. De impact op de processen en organisatie van Operationele Financiën is dan groter, omdat processen voor iedere (interne) klant gelijk en volgens de industriestandaard worden ingericht.

Impact op personeel

De gemeenten die hebben deelgenomen aan de verkenning geven aan dat boekhoudkundige vaardigheden minder van belang zijn voor de toekomst. Waar medewerkers eerst een proces grotendeels zelf uitvoerden, zullen ze nu meer de regie moeten voeren op een automatisch proces. Dit proces vraagt niet meer om handmatige invoer, levert minder uitval op en alleen de uitzonderingen dienen te worden bekeken. Om de kwaliteit van de financiële administratie te verbeteren, zal een integratie met dataspecialisten uit de business nodig zijn. Daarnaast zijn investeringen nodig in:

- **Analytische vaardigheden:** om uitzonderingen te kunnen analyseren en hier actie op te kunnen ondernemen.
- **Technische vaardigheden:** om meer geavanceerde boekhoudpakketten en ERP-systemen te kunnen gebruiken, feedback te kunnen geven aan de ontwikkelaars en de kwaliteit van de data te kunnen garanderen.

De automatisering van processen binnen Operationele Financiën heeft een positieve, maar ook een bedreigende impact. Het werk wordt uitdagender en daarmee ook interessanter. De betrokken technologiepartners beschouwen dit als een belangrijke verandering om medewerkers te enthousiasmeren. De bedreiging voor het personeel zit in de ogen van geïnterviewden in het verdwijnen van taken en het veranderen van werkwijzen. Processen zoals die al jaren worden uitgevoerd, zullen ingrijpend veranderen (minder handwerk, meer automatisering). Afhankelijk van de keuzes die gemeenten maken, kunnen zelfs volledige functies verdwijnen. Medewerkers kunnen angst hebben om hun baan te verliezen. De gemeenten uit de verkenning schatten in dat niet iedere medewerker binnen Operationele Financiën zal kunnen of willen meebewegen. Ze vrezen dat andere werkwijzen en baanonzekerheid kunnen leiden tot weerstanden.

Verschillen per grootteklasse

De impact van technologie op Operationele Financiën hangt deels samen met de grootte van de gemeente.

Tabel 5 • Impact van technologie op Operationele Financiën per grootteklasse

Groot

De grote gemeenten, die hebben bijgedragen aan deze verkenning, geven aan al jaren te werken aan digitalisering en automatisering van operationele financiële processen. De afgelopen jaren zijn er centrale administraties gecreëerd. Daarnaast experimenteren zij met robotisering. Een aantal gemeenten staat op het punt om het bestaande ERP-systeem te gaan vervangen door een cloud based ERP-systeem. Bovengenoemde ontwikkelingen leiden tot meer standaardisering: financiële processen worden voor de verschillende organisatieonderdelen gelijk ingericht.

Middelgroot

Middelgrote gemeenten richten zich met name op digitalisering, automatisering en standaardisering. Ze zien mogelijkheden om met technologie het aantal menselijke handelingen de komende jaren verder te reduceren. Robotisering is nog een brug te ver. Deze gemeenten hebben doorgaans meer slagkracht om standaardisering mogelijk te maken door gebruik te maken van nieuwe technologie. Gemeenten benutten de aanschaf van een nieuw financieel systeem vaak om stappen te zetten. De mogelijkheden van bestaande technologiepartners zijn hierin bepalend.

Middelgrote gemeenten zijn al bezig met de vraag welke vaardigheden de financiële medewerker van de toekomst nodig heeft. De verschillen in bewustzijn van medewerkers ten aanzien van dit onderwerp zijn groot. Ook middelgrote gemeenten erkennen dat niet alle medewerkers kunnen of willen meebewegen. Ze ontwikkelen strategieën om medewerkers te mobiliseren.

Klein

De kleine gemeenten geven aan de komende jaren te investeren in het verder optimaliseren van de financiële administratie. Hierbij gaat het vooral om digitalisering (onder andere factuurscanning) en automatisering (zoals workflows). Er is nog beperkt zicht op de mogelijkheden van robotisering van operationele financiële processen. Door relatief veel legacy in boekhoudsystemen en een beperkte innovatiekracht is standaardisering ingewikkeld. Nieuwe vaardigheden zijn bij kleinere gemeenten nog het minst ontwikkeld. De ontwikkeling die om deze vaardigheden vraagt, gaat in deze gemeenten overigens ook minder snel. Kleinere organisaties achten het belang van analytische vaardigheden dan ook minder groot dan grotere gemeenten.

Samenwerkingsverband

Samenwerkingsverbanden zetten technologie in om verschillende administraties van de deelnemende gemeenten te harmoniseren. Naarmate de samenwerkingen langer bestaan, verschuift de focus van harmonisatie naar optimalisatie en volgen zij dezelfde stappen als de gemeenten. Vooral bij jonge samenwerkingsverbanden is in mindere mate sprake van optimalisatie, aangezien zij zich eerst richten op het harmoniseren van processen. Implementatie van nieuwe technologie biedt een kans om de harmonisatie in één keer te realiseren. Dit vraagt echter moed, geld en tijd van de deelnemende gemeenten. Deze zijn niet altijd voldoende beschikbaar. Daarnaast is er binnen de samenwerkingsverbanden voldoende verandervermogen en daaraan gekoppeld leiderschap nodig om echt stappen te kunnen maken.

3.2 Financial Control

Financial Control vervult de rol van Rentmeester. De functie is verantwoordelijk voor de toetsing, beoordeling en verbetering van de AO/IC, het risicomanagement en de interne beheersing inclusief de verantwoording hierover richting interne en externe belanghebbenden. De verbetering van de kwaliteit van de financiële administratie en technische mogelijkheden om controles meer systeemgericht uit te voeren, maken dat Financial Control in toenemende mate de rol van Katalysator zal vervullen: meer adviserend en analyserend dan controlerend. Dit vraagt om meer technische en analytische, maar ook communicatieve en zakelijke vaardigheden.

Nieuwe technologie

Voor de impact van technologie op Financial Control onderscheiden we twee clusters van activiteiten: 1) het uitvoeren van de planning- en controlcyclus en 2) het uitvoeren van interne controles en beheersing. Dit laatste cluster richt zich op het hele traject van procesmanagement, inclusief het benoemen van risicofactoren en het implementeren van beheersmaatregelen. De interne controle toetst het hele proces niet alleen op getrouwheid maar ook op rechtmatigheid.

Voor het uitvoeren van de planning- en controlcyclus (P&C) maken veel gemeenten gebruik van technologie die de financiële tabellen rechtstreeks uit de financiële administratie haalt. Er zijn ook voorzieningen in de markt om gezamenlijk, over meerdere teams heen, te werken aan de totstandkoming van de P&C-producten. Naast de inhoudelijke informatie over de voortgang van de dienstverlening en programma's uit de begroting, is de financiële administratie een belangrijke bron voor de totstandkoming van de P&C-producten. Hoewel de afgelopen jaren flink is geïnvesteerd in het verder digitaliseren en automatiseren van de financiële administratie, geven de gemeenten aan dat de totstandkoming van de P&C-producten vaak nog een tijdrovend proces is. Daarin is sprake van veel handmatige verwerkingen.

Voor het uitvoeren van interne controles is Financial Control grotendeels afhankelijk van de volledigheid en betrouwbaarheid van de financiële administratie en andere bronsystemen. Steekproefsgewijze controles vinden (met Excel) nog veel buiten bronsystemen plaats. Enkele grote gemeenten geven aan na te gaan wat het meer systeemgericht inrichten van controleprocessen voor invloed heeft op beleid, processen, systemen en personeel.

Een aantal nieuwe technologieën zal de komende jaren worden geïmplementeerd in de processen van Financial Control:

- **Process mining/continuous monitoring.** Een methodiek om processen te analyseren op basis van opgeslagen data in het gehele applicatielandschap van een organisatie. Het doel is het identificeren van uitval in operationele processen en het monitoren van de kwaliteit van de output. De technologie is inzetbaar voor controlactiviteiten en biedt inzichten voor proces- en kwaliteitsverbetering. Process mining kan als basis dienen voor geautomatiseerde controles.

- **Geavanceerde data-analyse.** Het automatisch of semiautomatisch analyseren van data met geavanceerde tools en technieken. Om diepgaandere inzichten te verkrijgen, te voorspellen of aanbevelingen te genereren, gaat dit een stap verder dan de traditionele business intelligence. Deze technologie is geschikt om specifieke controles of financiële analyses uit te voeren. Geavanceerde oplossingen op het gebied van data-analyse bieden vaak de mogelijkheid verschillende databronnen of datasets te combineren. Dit gebeurt nu doorgaans in grote Excel-spreadsheets.

Impact op dienstverlening

De dienstverlening van Financial Control verschuift van Rentmeester naar Katalysator. De verbetering van de betrouwbaarheid en volledigheid van de financiële administratie en nieuwe technologieën, zoals process mining, maken dit mogelijk. Waar Financial Control zich nu met name richt op verantwoording (P&C-cyclus en beheersing), zal de rol steeds meer adviserend worden op basis van gerichte controles en analyses. Voor wat betreft de financiële controles geldt dat er een continu aanbod van sturingsinformatie beschikbaar is. Daarmee kan Financial Control de dienstverlening naar de interne klant optimaliseren. De rol van Rentmeester wordt gedeeltelijk geautomatiseerd ingevuld.

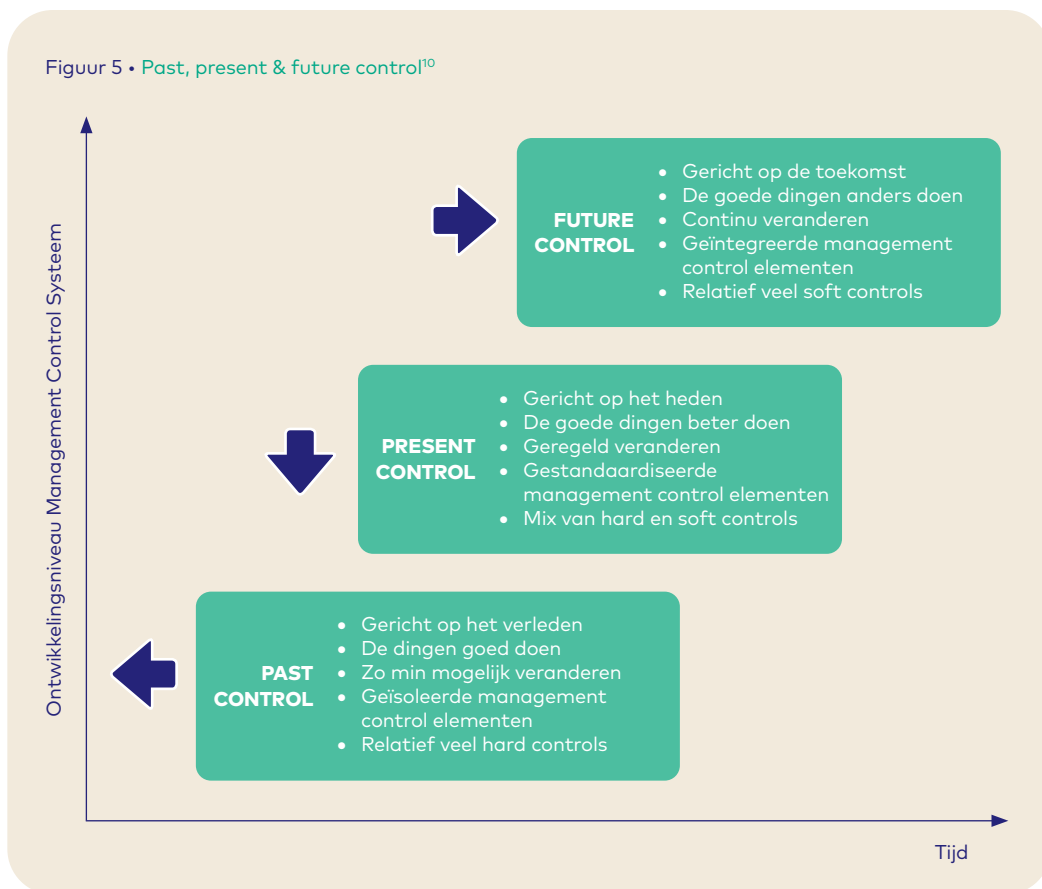
Een betrouwbare en volledige financiële administratie kan de producten uit de planning- en controlcyclus gemakkelijker tot stand brengen. Hiervoor zijn investeringen nodig in visualisatie, business intelligence en analysetechnologieën. Financial Control produceert niet alleen op gezette tijden een jaarrekening of begroting, maar kan de organisatie doorlopend voorzien van actuele verantwoordings- en sturingsinformatie.

Vanuit het oogpunt van interne controle richt Financial Control zich alleen nog op uitzonderingen en uitval die op basis van geautomatiseerde controles naar boven komen. Meer en diepgaandere analyses zijn mogelijk. Daarnaast kan Financial Control sneller reageren op actuele risico's of behoeften uit de organisatie. De kwaliteit van de controles en het aantal bevindingen neemt toe. Deze ontwikkeling maakt ook het uitvoeren van de accountantscontrole gemakkelijker en efficiënter.

Impact op organisatie en processen

Het continu kunnen leveren van verantwoordings-, sturings- en procesinformatie geeft Financial Control een stevigere positie. Er treedt een accentverschuiving op van past, naar present en future control. Processen binnen Financial Control zullen er meer op gericht zijn de organisatie te ondersteunen bij het maken van (strategische) beslissingen. Onderstaande figuur geeft de genoemde accentverschuiving weer.

Figuur 5 • Past, present & future control¹⁰



Het meer systeemgericht uitvoeren van controles is mogelijk door gebruik te maken van process mining/continuous monitoring. Hierdoor neemt de inspanning per controle af, terwijl de reikwijdte en betrouwbaarheid toenemen. Ook het controleproces wordt hiermee meer continu dan ad hoc. Om controles meer geautomatiseerd te laten verlopen, dienen gestandaardiseerde en geautomatiseerde processen te waarborgen dat de data in systemen betrouwbaar en actueel zijn.

¹⁰ Franssen & Arets, Management Control – dynamisch balanceren tussen basis op orde en innovatie, 2017

Continuous Monitoring

Continuous Monitoring is een werkwijze (inclusief geïntegreerde tooling) om automatische controles te faciliteren. Data vanuit verschillende systemen dienen als input voor (semi)continu uitgevoerde controles. In de tooling verschijnen dagelijks nieuwe controle-uitkomsten die werknemers kunnen oppakken. Dit proces wordt gefaciliteerd en gevolgd door workflows. Grotere gemeenten verkennen de mogelijkheden van deze toepassingen, maar er is nog geen sprake van volledige ingebruikname. Voordelen van Continuous Monitoring zijn onder andere:

- Verbetering van compliance door intensivering van controles (vaker/continu en vollediger).
- Versterking van het lerend vermogen van de organisatie (omissies worden per definitie geïdentificeerd en de opvolging wordt gefaciliteerd).
- Verhoogde efficiency vanwege het (semi)continu identificeren van fouten in het proces door middel van automatisch uitgevoerde controles.

Continuous monitoring is vooral geschikt voor processen waar veel (transactionele) data doorheen stromen. Voorbeelden van gegevensrijke processen zijn: 'van bestellen tot betalen', 'van order tot ontvangst' en 'afsluiting, consolidatie en rapportage'.

Impact op personeel

De financial controller van de toekomst is in mindere mate een controller en in toenemende mate een adviseur. Hij of zij maakt gebruik van tools, zowel voor de P&C-cyclus en bijbehorende producten als voor het uitvoeren van controlwerkzaamheden. De financial controller stelt continu verantwoordings- en sturingsinformatie ter beschikking aan de organisatie.

De financial controller moet meer dan ooit om kunnen gaan met technologie. Denk hierbij aan het gebruik van geavanceerde reporting-technologie en het inrichten en toepassen van automated controls en process mining. Het vraagt om sterke analytische vaardigheden van de financial controller. Deze zal zich richten op de uitzonderingen die uit de geautomatiseerde controlprocessen naar voren komen.

De overgang naar meer continue planning- en controlprocessen vraagt om meer flexibiliteit van de financial controller. Deze moet immers sneller kunnen inspelen op actuele vragen. Meer dan voorheen verwacht men van de financial controller dat deze de context van de organisatie of organisatieonderdelen begrijpt. Hem of haar zal vaker worden gevraagd duiding te geven bij de gepresenteerde controluitkomsten en verantwoordings- en sturingsinformatie. Hiermee schuift de financial controller op naar de rol van Business Control, waarvoor sterkere communicatieve en zakelijke vaardigheden nodig zijn.

Veel gemeenten die hebben deelgenomen aan deze verkenning geven aan dat financial controllers veelal buiten systemen om werken en georiënteerd zijn op financiële verantwoording. Om vanuit Financial Control de beweging te maken naar de rol van Katalysator zijn investeringen nodig in de kennis en vaardigheden van de financial controller. Denk aan:

- **Business kennis:** om te begrijpen welke inzichten en controles op welk moment nodig zijn, met welke achtergrond, voor welke verantwoordings- of sturingsvragen en om breder te kunnen kijken dan alleen naar financiële aspecten.
- **Analytische vaardigheden:** om uitzonderingen te kunnen duiden.
- **Technische vaardigheden:** om tooling te kunnen (laten) inrichten, te beheren en te gebruiken.
- **Zakelijke vaardigheden:** om kritisch te kunnen zijn naar de organisatie, risico's te kunnen benoemen en ongeraagd advies te kunnen geven.
- **Communicatieve vaardigheden:** om de vragen van de organisatie te begrijpen en de uitkomsten van analyses en controles over te kunnen brengen.

Verschillen per grootteklasse

Voor de meeste gemeenten is het verder ontwikkelen van Financial Control niet de hoogste prioriteit. Alleen de grote gemeenten geven aan te verkennen of het meer systeemgericht uitvoeren van controles mogelijk is en wat dit betekent voor beleid, processen, systemen en personeel. Deze verkenningen hebben betrekking op process mining en continuous monitoring.

3.3 Business Control

Business Control maakt de komende drie tot vijf jaar de ontwikkeling door naar business partner en gaat in toenemende mate de rol van Strateeg vervullen. Business Control speelt een leidende rol bij het maken van strategische en financiële keuzes ten aanzien van beleidsontwikkeling. Daarnaast geeft Business Control op de lange termijn richting aan een toekomstbestendige prestatie van de organisatie. Deze rol wordt mede mogelijk gemaakt door het gebruik van visualisatie- en analysetechnologie. Van de medewerkers van Business Control worden sterke analytische, zakelijke en communicatieve vaardigheden verwacht.

Nieuwe technologie

Business Control ondersteunt de gemeente met input en advies gericht op het nemen van (strategische) besluiten en het optimaliseren van werkwijzen. Het gaat onder andere om het uitvoeren van analyses, plannen, begroten, prognosticeren, het opstellen van business cases én hierover het gesprek voeren met de organisatie. Vanuit Business Control is de blik breder dan alleen financieel.

Besluitvorming vindt momenteel vaak plaats op basis van ad hoc analyses buiten de boekhouding om. Hiervoor gebruikt men extracten uit diverse bronnen die met bijvoorbeeld Excel worden bewerkt en geanalyseerd. Deze zijn daardoor bewerkelijk, minder betrouwbaar en minder eenduidig. De combinatie van financiële en niet-financiële data voor geavanceerde analyses vindt nog slechts in beperkte mate plaats.

De komende jaren neemt het aantal technologieën toe waarmee Business Control sneller tot relevante inzichten en adviezen kan komen. Denk hierbij aan geavanceerde data-analyses voor prognoses en het combineren van financiële en niet-financiële data. Denk ook aan visualisatietechnologie voor het op aantrekkelijke wijze presenteren van inzichten. Technologie maakt meer mogelijk, maar de grootste verandering ligt bij de medewerker zelf.

Impact op dienstverlening

Business Control krijgt in toenemende mate de mogelijkheid om de organisatie te ondersteunen bij het maken van strategische keuzes. Het efficiënter inrichten van processen binnen Operationele Financiën en Financial Control biedt ruimte aan Business Control. Daarnaast vormen verbeteringen van de financiële administratie en andere bronsystemen een belangrijke randvoorwaarde om waardevolle inzichten te kunnen genereren. Inzichten die de besluitvorming in de organisatie ondersteunen in alle mogelijke domeinen (sociaal, ruimte, dienstverlening, etc.) van alle mogelijke aard (beleid, investeringen, business cases, etc.).

De toepassing van nieuwe technologie vergroot de waarde van deze inzichten en adviezen. Gemeenten en technologiepartners die hebben deelgenomen aan deze verkenning noemen drie ontwikkelingen om de waarde van inzichten te vergroten:

Visueel: visualisatietechnologie maakt het mogelijk om inzichten op visuele wijze aan de organisatie te presenteren. De informatie is hierdoor gemakkelijker en sneller te verwerken. Daarnaast kunnen aan de hand van visualisatie extra dimensies aan de inzichten worden toegevoegd. Veel gemeenten uit deze verkenning werken nog met klassiekere oplossingen zoals Excel en Cognos.

Voorspellend: door gebruik te maken van geavanceerde analysemethoden, zoals algoritmen, kunnen analyses een voorspellend karakter krijgen. Dit stelt organisaties in staat om op basis van scenario's besluiten te nemen, beleid te maken of interventies te plegen. Er zijn gemeenten die deze toepassingen inzetten om het effect van beleid te voorspellen. Ook voor prognoses van de aanspraken op zorg- en welzijnsvoorzieningen gebruikt men steeds vaker voorspelmodellen.

Integraal: er zijn steeds meer toepassingen beschikbaar die het mogelijk maken om data uit verschillende bronnen voor visualisatie en analyse te combineren. Dit leidt vaak tot nieuwe inzichten. Hiervoor kan men gebruikmaken van integrale analytics platforms waarin men de data beoordeelt, bewerkt en gebruikt. Voor de structurele toevoer van data aan analyse- en visualisatietools werken grotere gemeenten met data warehouses. Deze zijn in de meeste gevallen nog in ontwikkeling.

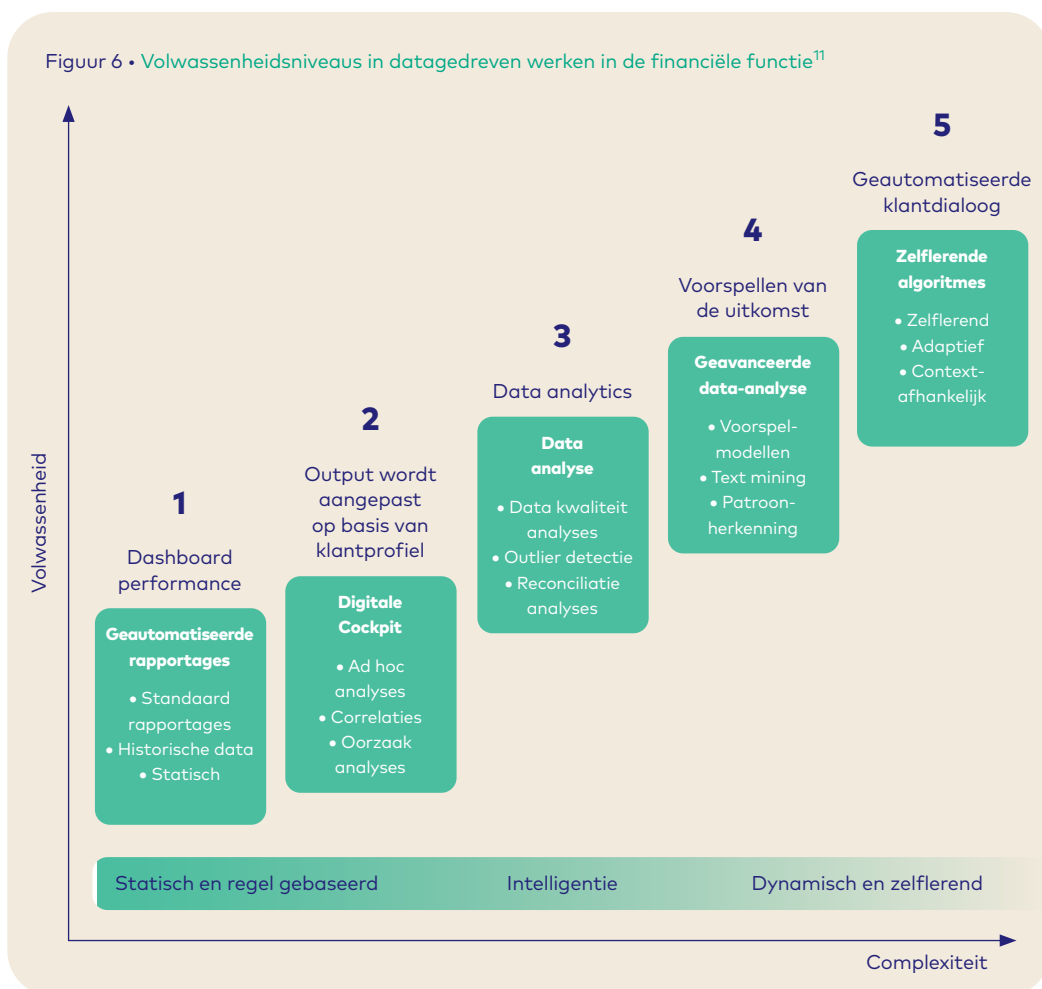
De technische mogelijkheden om meer waarde te kunnen creëren voor de organisatie verschaft Business Control een sterkere positie. Business Control is nodig om gefundeerde beslissingen te kunnen nemen en vervult daarmee de rol van Strateeg. Veel gemeenten geven te kennen dat in het sociaal domein wordt geïnnoveerd op dit terrein. Er ontstaat samenwerking tussen beleid en Business Control. Samen creëren ze inzichten op basis waarvan interventies mogelijk zijn ter verhoging van de kwaliteit en beheersing van de kosten.

Impact op processen en organisatie

Ook voor Business Control geldt dat de totstandkoming van analyses en rapportages sneller kan verlopen door gebruik te maken van visualisatie- en analysetechnologie. Tegelijkertijd nemen kwaliteit, betrouwbaarheid en diepgang van de analyses toe. De gemeenten in deze verkenning verwachten dat Business Control de komende jaren zal groeien ten opzichte van Operationele Financiën en Financial Control. Beleids- en besluitvorming van de primaire functies van de gemeente zullen in toenemende mate plaatsvinden op basis van de inzichten die Business Control levert. We onderscheiden een aantal volwassenheidsniveaus in de toepassing van data voor beslissingsondersteuning:

- 1 Geautomatiseerde rapportages:** het genereren van managementrapportages die geautomatiseerde analyses bevatten met bruikbare inzichten.
- 2 Digitale cockpit:** hiermee krijgen eindgebruikers toegang tot geautomatiseerde rapportages en geavanceerde analyses. De cockpit biedt visualisaties met dataoverzichten en mogelijkheden om op de onderliggende data in te zoomen.
- 3 Data-analyse:** het verkennen van grote hoeveelheden gegevens uit meerdere bronnen op granulair niveau, met de nadruk op gegevenskwaliteitsanalyse, uitzonderingsdetectie en reconciliatieanalyse.
- 4 Geavanceerde data-analyse:** het (semi)autonoom doornemen van data of content door gebruik te maken van geavanceerde modellen en tools om zo betere inzichten te krijgen, voorspellingen te doen of aanbevelingen te geven.
- 5 Zelflerende algoritmes:** dit is de meest verstrekkende innovatie. Nu al transformeren zij veel sectoren op drastische wijze. Door gebruik te maken van zelflerende algoritmes kunnen we patronen in data ontdekken, om op basis hiervan te komen tot strategieën, regels en beslissingen. De wijze waarop de technologie (zelflerend) tot inzichten komt, is niet altijd meer te doorgronden.

Figuur 6 • Volwassenheidsniveaus in datagedreven werken in de financiële functie¹¹



De meeste gemeenten uit de verkenning werken met het in bovenstaande figuur weergegeven volwassenheidsniveau 1. De grotere gemeenten experimenteren met niveau 2 en 3. Op het moment dat gemeenten geavanceerde analyses (niveau 4) of zelflerende algoritmes (niveau 5) gaan inzetten, neemt de interpretatieruimte verder af. Inzichten krijgen een steeds betrouwbaardere voorspellende of zelfs voorschrijvende waarde (de technologie vertelt je wat je moet doen). Om de stappen te maken in volwassenheidsniveau zijn aanvullende rollen nodig binnen (Business) Control¹². Hierbij gaat het om rollen op het gebied van het werken met data (verzamelen, managen, analyseren, visualiseren, etc.). Deze omslag is groot en vraagt om het anders inrichten van de organisatie. Deze competenties zijn niet alleen bij de financiële functie nodig, maar vragen organisatiebreed om aandacht. Deze transformatie bevindt zich, zelfs bij de grote gemeenten die hebben bijgedragen aan deze verkenning, nog in een beginfase.

¹¹ © Deloitte 2020

¹² Ambitiescan Datagedreven werken, FINK Gemeente Rotterdam

Impact op personeel

De gemeenten geven aan dat medewerkers binnen Business Control doorgaans over goede vaktechnische vaardigheden beschikken. De focus ligt echter nog te veel op financiële data. De belangrijkste uitdaging is de ontwikkeling van adviesvaardigheid en het verkrijgen van de positie om die adviezen relevant te maken voor besluitvorming.

Om meer gebruik te gaan maken van data en data-analyse, is samenwerking met dataspecialisten van buiten de financiële functie essentieel. Investerings zijn nodig in:

- **Analytische vaardigheden:** om te kunnen denken vanuit use cases (van vraag naar informatieproduct), data-analyses uit te voeren en de uitkomsten te duiden.
- **Technische vaardigheden:** om geavanceerde visualisatie- en analysetooling te kunnen gebruiken.
- **Zakelijke vaardigheden:** om kritisch te kunnen zijn naar de organisatie, risico's te kunnen benoemen en ongevraagd advies te kunnen geven.
- **Communicatieve vaardigheden:** om de uitkomsten van een analyse te kunnen duiden, er begrijpelijk over te kunnen communiceren met de organisatie en advies te geven op basis van de gegenereerde inzichten.

De ontwikkeling naar Business Partner bij NS

De financiële functie van de NS heeft de afgelopen jaren meerdere initiatieven genomen om in de rol van business partner te groeien. De visie, de scope en de vereisten werden op voorhand bepaald. Business controllers van de NS hebben gezamenlijk de Producten- en Dienstencatalogus van Control (PDC) gevalideerd en bepaald welke activiteiten toebehoren aan Business Control en welke aan Financial Control. Het is van belang om hier consensus over te bereiken om de rolverdeling binnen de processen helder te hebben. Vervolgens is een groot aantal Finance Business Partnering activiteiten opgesteld, die vervolgens geprioriteerd zijn. Essentieel hierbij is dat NS er niet voor kiest om te praten over business partnering, maar in afstemming met de organisatie activiteiten selecteert en uitvoert die bij deze rol passen.

Voorbeelden hiervan zijn: het ontwikkelen van een klantcontactstrategie, het uitvoeren van een benchmarkanalyse en het stellen van doelen voor marktaandeel. Elke activiteit werd gecategoriseerd op basis van huidige status (momenteel goed uitgevoerd, uitgevoerd maar niet consistent, niet uitgevoerd maar wel relevant). Per activiteit werd een verantwoordelijke binnen de organisatie aangewezen. Dit vormde de basis voor het verbeteren van de Finance Business Partnering functie. De belangrijkste opbrengsten van deze ontwikkelingen zijn: 1) meer helderheid over de dienstverlening van business control op basis van een PDC, 2) de dialoog over vraag en aanbod (welke vraagstukken, welke analyses, hoe vorm te geven) en 3) het nadrukkelijk aan het roer zetten van de financial in het vormgeven van de ontwikkeling van de financiële functie.

Verschillen per grootteklasse

De impact van technologie op Business Control hangt deels samen met de grootte van de gemeente. Alle gemeenten uit de verkenning erkennen dat zij zich steeds meer ontwikkelen naar de rol van business partner.

Tabel 6 • Impact van technologie op Business Control per grootteklasse

Groot

Grote gemeenten hebben een apart gepositioneerde afdeling Business Control. Ook grote gemeenten werken nog veel buiten de boekhouding en ad hoc, maar ze zien het belang van meer gestandaardiseerde en voorspellende analyses. In deze gemeenten wordt in dashboards en rapportages naast financiële informatie ook niet-financiële informatie meegenomen. De uitdaging blijft om deze informatie om te zetten naar adviezen. Business Control in de grote gemeenten ervaart belemmeringen in de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van data. Hierbij is sprake van afhankelijkheid van de ontwikkelingen binnen Operationele Financiën en het primaire proces. Wanneer standaardisatie en automatisering daar een vlucht nemen, draagt dit bij aan betere data en daarmee aan betere analyses ten behoeve van de besluitvorming.

Middelgroot

In veel middelgrote gemeenten uit de verkenning spelen de positionering en doorontwikkeling van Business Control een belangrijke rol. Hierbij is ook de verschuiving van Financial Control naar Business Control relevant. Het versterken van de technische vaardigheden, gebruik makend van nieuwe technologie, zien gemeenten niet als de grootste uitdaging. Daarentegen vraagt versterking van de adviesvaardigheid van de business controller om aandacht. In het sociaal domein wordt al wel visualisatie- en analysetooling toegepast. In veel gevallen heeft een medewerker dit zelf opgepakt en zelf opleiding en training geïnitieerd. Voor een volwassen Business Control is het van belang dat alle medewerkers van de afdeling zich deze vaardigheden eigen maken.

Klein

In de kleine gemeenten die aan de verkenning hebben deelgenomen is Business Control veelal niet expliciet belegd. Besluitvorming vindt plaats op basis van ad hoc analyses en inzichten van individuele personen. Deze analyses vinden veelal plaats in Excel en zijn hierdoor erg bewerkelijk. De combinatie van financiële en niet-financiële data ten behoeve van diepgaande analyses vindt nog slechts in beperkte mate plaats.

Samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden rapporteren vaak nog over het verleden en minder adviserend. Business Control valt meestal ook niet onder de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband. De besluitvorming en advisering is over het algemeen belegd bij de gemeenten zelf.

4. Vernieuwing van de financiële functie

Er liggen kansen om de financiële functie van gemeenten de komende jaren te versterken en de waarde te vergroten. Vernieuwing van de financiële functie kan een belangrijke bijdrage leveren aan een toekomstbestendige financiële positie. Technologie is hierin weliswaar ondersteunend, maar eveneens onmisbaar. Vernieuwing van de financiële functie is een omvangrijk verandervraagstuk waarvoor aandacht, draagvlak, tijd en geld nodig zijn. Tegelijkertijd kunnen gemeenten met kleine experimenten grote stappen zetten. De veranderingen hebben effect op de bedrijfsvoering en het werk van medewerkers. Samenwerking tussen gemeenten en ondersteuning van koepels zijn nodig voor kennisontwikkeling en kennisdeling om de gewenste vernieuwing tot stand te kunnen brengen.

4.1 Kansen voor verbetering

Deze verkenning heeft duidelijk gemaakt dat toepassing van nieuwe technologie door de financiële functie voor gemeenten het volgende kan opleveren:

- Een betere financiële huishouding. Door het automatiseren van data-invoer, geautomatiseerde controles en meer geavanceerde analyses nemen de volledigheid en betrouwbaarheid van financiële data en analyses toe. Deze vormen daarmee een belangrijke basis voor sturing en besluitvorming. De inzet van nieuwe technologie is nodig om actuele uitdagingen het hoofd te bieden. Bijvoorbeeld de betaalbaarheid van de jeugdzorg, de schuldenproblematiek en de toenemende aanspraken op inkomensvoorzieningen. Ook de verstoorde balans tussen inkomsten en uitgaven (als gevolg van de coronacrisis) vraagt om aandacht. Er zijn meer dan ooit betrouwbare financiële analyses nodig met een grote voorspellende waarde gebaseerd op een gedegen financiële huishouding.

- Een efficiëntere financiële bedrijfsvoering door met minder middelen betere dienstverlening te bieden. Door automatisering en robotisering van operationele processen vergen deze minder tijd en leveren ze meer betrouwbare output op.
- De financiële bedrijfsvoering blijft relevant of wint zelfs aan relevantie. Het zwaartepunt van de rol van de financiële functie komt te liggen bij het analyseren van data en betrokkenheid bij de (strategische) besluitvorming. Dit krijgt gestalte in de vorm van gerichte controles, geavanceerde analyses en visuele rapportages ter ondersteunen van de beleids- en besluitvorming.
- Technologie biedt medewerkers kansen om meer uitdagende analytische, communicatieve en adviserende taken te verrichten. Voor administratieve medewerkers betekent digitalisering een grote omslag door het verdwijnen van repeterende en routinematige taken. Voor deze doelgroep is het van belang om verder te onderzoeken wat nieuwe passende taken zijn.

4.2 Urgentie en triggers

Met het digitaal werken op afstand en digitale vormen van overleg heeft de coronacrisis digitalisering in een versnelling gebracht. Duidelijk is geworden dat digitalisering van werkprocessen in heel korte tijd kan plaatsvinden. Tegelijkertijd begon eind juni 2020 de financiële impact van de coronacrisis op gemeenten zichtbaar te worden. VNG en gemeenten verwachten dat de financiële positie van gemeenten onhoudbaar wordt door aanhoudende tekorten in het sociaal domein en kosten van de crisis.¹³ Financieel managers, betrokken bij deze verkenning, verwachten dat er met de snel naderende financiële problematiek voor gemeenten urgentie ontstaat voor digitalisering en dataficering van de financiële functie.

Een tweede belangrijke trigger voor technologische vernieuwing is intern ondernemerschap. Hierbij hoort de drijfveer om constant te willen verbeteren en te vernieuwen om klanten goed te bedienen en – specifiek voor de gemeentelijke overheid – publieke waarde te genereren¹⁴. Vernieuwing van de financiële functie met technologie vindt al plaats bij het Rijk, Ministerie van Defensie en in de marktsector bij private ondernemingen zoals banken en verzekeraars. De lokale overheid kan niet achterblijven bij deze ontwikkelingen.

.....

¹³ Position paper voor het AO financiële verhoudingen, VNG 2 juli 2020. In dit paper voor de Tweede Kamer stelt de VNG dat de financiële positie van gemeenten onhoudbaar wordt door de aanhoudende tekorten in het sociaal domein, de opschalingskorting en de hier bovenop komende kosten voor de coronacrisis. Gemeenten moeten structureel financieel gezond worden om ophopende maatschappelijke problemen aan te kunnen pakken. In een brandbrief aan de VNG meldden circa 100 gemeenten dat de financiële problematiek gevolgen gaat hebben voor de basisdienstverlening aan inwoners en tot verhoging van de lokale WOZ-belasting kan leiden (Telegraaf, 30 juni 2020).

¹⁴ Zie de belangrijke rol van veranderfontejntjes bij het tot stand komen van verandering in gemeenten in De Veranderende Gemeente, Thijs Homan, A&O fonds Gemeenten 2019.

Verdere triggers voor vernieuwing zijn:

- De gemeentelijke organisatie vraagt in toenemende mate om meer betrouwbare, actuele en diepgaande sturingsinformatie. De voorspellende waarde van die informatie moet groter en niet alleen financieel van aard zijn. De eisen die men stelt aan rapportages en analyses nemen toe.
- Besparingsdoelstellingen van bestuur en management.
- Gemeenten hebben de afgelopen jaren meer verantwoordelijkheden gekregen. Dit gaat gepaard met grotere financiële risico's. Toenemende (financiële) druk vanuit inhoudelijke domeinen zoals het sociaal domein (jeugdzorg), het ruimtelijke domein (grondexploitaties, Omgevingswet) of het IT-domein (vernieuwing) stimuleren innovatie van de financiële functie.
- De rechtmatigheidsverantwoording 2021 leidt tot vernieuwing binnen de financiële functie.
- Medewerkers willen professionaliseren en financiële producten en processen beter, slimmer en sneller laten verlopen.
- Vanuit extern perspectief spelen technologiepartners een rol in het aanjagen van vernieuwing. De doorontwikkeling van producten die gemeenten al in huis hebben, draagt bij aan vernieuwing. Daarnaast inspireren technologiepartners gemeenten met nieuwe technologische mogelijkheden. Deze kunnen de agenda en de ambitie van gemeenten beïnvloeden. Ook intermediairs, zoals adviesbureaus, accountantskantoren en koepelorganisaties, brengen kennis over de mogelijkheden van technologie bij gemeenten onder de aandacht.

Gemeenten die in de middengroep zitten, lijken beperkte triggers voor verandering te hebben. Als de eindproducten van de financiële functie goed zijn, bestaat er vanuit de interne klant of politiek geen aanleiding om te vernieuwen. Incidenten, bijvoorbeeld wanneer de technologiepartner het systeem niet meer ondersteunt, leiden in deze gevallen pas tot vernieuwing.

4.3 Werken aan vernieuwing

Bij digitale transformatie staan experimenten centraal. Dat moet met allerlei waarborgen en randvoorwaarden worden ingevuld. Uiteindelijk zit de grootste uitdaging in de implementatie van de innovatie.

In deze verkenning onderscheiden we:

- innovatoren;
- de eerste adoptors en volgers;
- de vroege en late meerderheid.

Experimenteren door innovatoren

Vernieuwing begint met experimenten, pilots, proeftuinen en proof of concepts. Dit vraagt naast klassiek leiderschap om visie en durf. Voor een innovatiestrategie zijn eveneens affiniteit met technologie en daadkracht onmisbaar.

Leiderschap bij digitalisering

Verandering

Naast experimenteren zit de grootste verandering voor organisaties in het stroomlijnen en opnieuw inrichten van werkprocessen. Dat moet nieuwe diensten, producten en samenwerkingen mogelijk maken. Voor veel organisaties maakt dit de verandering complex. De mens is de belangrijkste factor voor verandering; digitalisering vraagt medewerkers en managers om anders te werken en om anders te sturen. Dat wil zeggen: digitale dossiers en informatie actueel houden, meer samenwerken en informatie delen en meer gebruik maken van data voor analyses, besluitvorming en monitoring. Een verandering van werkprocessen in combinatie met de inzet van nieuwe technologie en de impact daarvan op medewerkers vergroten de complexiteit. Leiders maken die complexiteit hanteerbaar door een aansprekende visie te schetsen en de verandering in kleine stapjes op te knippen.

Leiderschap

Leiderschap geven aan verandering bestaat uit het schetsen van een aansprekende toekomstvisie en het gezamenlijk vormgeven van die verandering. Dit vraagt om het meenemen van mensen, het doorhakken van knopen en het betrekken van het bestuur. Om de gewenste verandering duidelijk te maken, vertellen leiders verhalen en maken ze voorbeelden zichtbaar. De veranderstrategie ontstaat meer uit zichzelf dan dat die bewust gekozen wordt.

Leiders faciliteren goede ideeën en sporen het management aan om zelf het goede voorbeeld te geven. Ze houden druk op het proces waar dat nodig is. Afhankelijk van de situatie en hun persoonlijke voorkeur, hanteren leiders meer een gestructureerde planmatige stijl of een ontwikkelende creërende stijl. De grootste uitdaging voor de komende jaren zijn de ontwikkeling van personeel, het doorbreken van vertrouwde patronen en het vrijmaken van tijd voor verandering.

Van visie naar vertrouwen

Leiders geven aan dat hun organisaties een visie op de digitale toekomst hebben. De realisatie van die visie hangt vooral af van het vermogen om management en medewerkers de nieuwe werkwijze te laten adopteren en ontwikkelen. Vertrouwen speelt daarbij een belangrijke rol: vertrouwen in de visie, in de toekomstige oplossingen en in elkaar. Voor leiders is inzicht in digitalisering nodig. Immers: als je geen gevoel hebt bij het onderwerp, hoe schat je dan de risico's in en neem je verstandige besluiten? De vanzelfsprekende reactie is dan om afstand te houden, waarmee de situatie in stand blijft. Door ze te begeleiden bij het opdoen van ervaring kunnen ook deze leiders vertrouwen krijgen in hun rol bij digitalisering.

Gebaseerd op De Jong, A (2018). Leiderschap bij digitalisering: van visie naar vertrouwen. SIOO onderzoek.

Het is belangrijk om de eerste innovatoren te ondersteunen binnen gemeentelijke organisaties en op sectorniveau van gemeenten. Suggesties van de begeleidingscommissie van deze verkenning hiervoor zijn:

- Breng deze verkenning uit en werk aan bewustwording en agendering. Organiseer presentaties en betrek hier bestaande netwerken bij (bijvoorbeeld het netwerk bedrijfsvoering financiën 100.000+ gemeenten).
- Maak onderscheid tussen pioniers en volgers.
- Gebruik casuïstiek uit andere sectoren en branches. Organiseer leerbijeenkomsten met andere sectoren.
- Breng het landelijk netwerk in kaart van alle bij de gemeentelijke financiële bedrijfsvoering betrokken partijen en start een dialoog over vernieuwing.
- Stimuleer pilots en experimenten in gemeenten en ondersteun deze. Deel geleerde lessen.
- Doorbreek bij experimenten en vernieuwing het werken vanuit kolommen. Innoveer gezamenlijk met teams financiën, ICT, het college van B&W en andere betrokkenen.
- Experimenteren is leuk. Betrek hier medewerkers bij; zij ervaren de vernieuwing dan ook als positief.
- Neem het technologiepakket van leveranciers als uitgangspunt en werk samen met enkele hoofdleveranciers en gemeenten om tot vernieuwing te komen.
- Kleinere gemeenten hebben vergeleken met grote gemeenten een achterstand op het gebied van automatisering en digitalisering. Financiële processen zijn hier goed te overzien. Deze relatieve achterstand biedt kansen om met proeftuinen te werken aan vernieuwing. Faciliteer deze samenwerking.
- Koepels kunnen gemeenten verbinden en met gemeenten en tech-leveranciers kennis ontwikkelen over vernieuwing en deze delen met de rest van de sector.

Versterken rol Business Control en Strateeg naar college van B&W

Financiële krapte als gevolg van de coronacrisis biedt Business Control een kans om de ontwikkeling door te maken naar business partner en de rol van Strateeg. Business Control kan een belangrijke rol vervullen bij het bepalen van de financiële impact van de crisis op korte en lange termijn. Op basis daarvan kan de functie bijdragen aan het ontwikkelen van maatregelen om financieel toekomstbesteding te blijven of te worden. De horizon hiervan ligt verder dan één collegeperiode.

Deze ontwikkeling dient vanuit twee richtingen te worden ingezet. Business Control moet de rol van business partner gaan oppakken door te investeren in de daarvoor benodigde vaardigheden, technologie en procesvernieuwing. Voor de gemeentelijke organisatie en het college van B&W is het van belang om kenbaar te maken welke sturingsvraagstukken spelen en welke informatiebehoefte zij daarbij hebben. Zo kunnen zij Business Control in staat stellen om de rol van business partner te vervullen.

Slimme volgers

Veel gemeenten positioneren zich bij vernieuwing als slimme volgers. Voor deze gemeenten is het belangrijk om inzicht te hebben in de waarde en bruikbaarheid van de vernieuwing en de beheersing van risico's. Inzicht is ook nodig in hoe het veranderproces op te pakken en het personeel mee te nemen.

Suggesties van de begeleidingscommissie voor volgers zijn:

- Organiseer inspiratiesessies en kennisdeling over goede voorbeelden en best practices. Faciliteer dat gemeenten met elkaar in contact komen over toepassingen en ervaringen. Ondersteun dit met een platform of community. Help voorkomen dat gemeenten het wiel opnieuw moeten uitvinden.
- Ondersteun gemeenten met het maken van vernieuwingsstrategieën. Deze beginnen met het ontwikkelen van een visie en het bepalen van strategische doelen.
- In het financieel jaarplan kunnen gemeenten een routekaart opnemen voor digitalisering. Ondersteun gemeenten bij het opzetten en invullen van deze routekaart.
- Voedt managers met kennis over digitalisering om de affiniteit met technologie te vergroten.
- Help managers met spiegelen; waar staan we nu, wat zijn plussen en minnen en wat zijn vervolgstappen?
- Breng gemeenten met vergelijkbare vernieuwingsvraagstukken en interessegebieden (reporting, RPA, versterking Business Control) bij elkaar en laat technologiepartners hen inspireren met waardevolle toepassingen.

4.4 Uitdagingen die gemeenten zien

Alle gemeenten die hebben bijgedragen aan deze verkenning ervaren belemmeringen bij het vernieuwen van de financiële functie. Er zijn technische uitdagingen, maar de grootste opgave ligt bij het ontwikkelen en meenemen van medewerkers.

Politiek en bestuurlijk draagvlak en voldoende middelen voor de vernieuwing zien de betrokken gemeenten als belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle verandering. Daarnaast onderkennen zij een aantal centrale uitdagingen in het realiseren van de financiële functie van de toekomst.

Tabel 7 • Uitdagingen bij het vernieuwen van de financiële functie

Hoe geven we vorm aan de verandering?

Gemeenten geven te kennen het ingewikkeld te vinden om de impact van technologie op de organisatie te bepalen. Dit is essentieel om een visie te kunnen vormen, initiatieven te kunnen ontplooiën en medewerkers te kunnen mobiliseren. Er is zoveel mogelijk dat dit soms juist verwarrend werkt. Hierbij speelt ook het vraagstuk van strategie en prioritering. Eerst een plan en dan de uitvoering, of juist een meer actiegerichte veranderstrategie? Waarmee te beginnen? En met welke technologie?

Hoe kunnen we de vaardigheden van medewerkers versterken?

De kwaliteit van de medewerkers is een zeer belangrijke factor in het realiseren van de financiële functie van de toekomst. De uitdaging zit niet in de kwaliteit van medewerkers in de zin van kennis, maar vooral in nieuwe en andersoortige vaardigheden. De benodigde vaardigheden van de toekomst gaan verder dan financiële en digitale vaardigheden.

Hoe kunnen we medewerkers mobiliseren?

Door technologie zullen veel werkzaamheden verdwijnen. Overblijvende werkzaamheden worden steeds meer gestandaardiseerd. Dit werk is complexer en vraagt naast meer creativiteit, om analytische, communicatieve en zakelijke vaardigheden. Dit maakt het werk voor medewerkers uitdagender. De gemeenten uit de verkenning verwachten weerstanden omdat medewerkers taken zien verdwijnen en werkwijzen grondig worden aangepast. Dat maakt hen onzeker over hun toekomst. Dit doet zich voornamelijk met name voor bij Operationele Financiën. De gemeenten uit de verkenning realiseren zich dat ze hier aandacht voor moeten hebben. Ze zoeken naar manieren om medewerkers te stimuleren het oude los te laten en mee te denken over de toekomst.

Hoe kunnen we de datakwaliteit verbeteren?

Veel gemeenten uit de verkenning maken zich zorgen om de kwaliteit van data. In sommige gevallen gaat het hierbij om brondata, maar in veel gevallen om de wijze van gebruik van data. Meerdere werkwijzen (timing, formats, definities, etc.) voor reporting leiden tot meerdere versies van de waarheid.

4.5 Invulling van het veranderproces

De mate waarin en de wijze waarop gemeenten een veranderstrategie ontwikkelen voor het vernieuwen van de financiële functie varieert sterk. De invulling van een veranderstrategie is afhankelijk van veel factoren, waaronder de ambitie van de gemeente en het verandervermogen. Onderzocht is welke veranderstrategieën gemeenten, die deelnamen aan de verkenning, hanteren.

Tabel 8 • Veranderstrategieën van gemeenten

Geen strategie

Er zijn gemeenten die aangeven nog geen specifieke strategie te hebben ontwikkeld om de verandering vorm te geven. Dit komt deels door een beperkt beeld en een beperkte ambitie ten aanzien van de toekomst van de financiële functie. De noodzaak voor veranderen, en daarmee voor een veranderstrategie, is laag.

Organisch veranderen

Veel gemeenten uit de verkenning veranderen organisch. Dit is niet altijd het gevolg van een expliciete strategie. In impliciete vorm werken teams op kleinere schaal aan verbeteringen en optimalisaties zonder dat daar een veranderstrategie of groter plan achter schuilgaat. In een meer expliciete vorm kiezen gemeenten er bewust voor kleine stappen te zetten en daarna op te schalen. Dit gebeurt aan de hand van experimenten en proof of concepts.

Planmatig veranderen

Er zijn natuurlijk ook gemeenten die aangeven plannen en strategieën te ontwikkelen. Er bestaat overigens wel een discrepantie tussen de plannen en de praktijk. De reikwijdte en omvang van de plannen, de waan van de dag en een beperkte uitvoeringskracht kunnen maken dat de verandering minder snel verloopt dan gewenst.

Deze verkenning is er niet op gericht om gemeenten een volledig handelingsperspectief aan te reiken voor het realiseren van de financiële functie van de toekomst. Mede op basis van de input van gemeenten en technologiepartners kunnen we wel aandachtspunten en ideeën identificeren. Structuur geven aan de verandering, leren door te doen en het introduceren van nieuwe leiderschapstijlen zijn hierbij belangrijke thema's.

Of men nu start met een klein en concreet initiatief of een groot programma optuigt voor vernieuwing van de financiële functie: het is essentieel om instrumenten, systemen, mensen en werkwijzen effectief en efficiënt in te zetten. Veranderen met te weinig structuur en resultaat leidt tot teleurstelling. Veranderen met te veel kaders ondermijnt creativiteit, eigenaarschap en adoptie.

Voor gemeenten die klein willen beginnen, is het aan te raden te starten met initiatieven waar medewerkers de waarde van inzien en aan willen bijdragen. Start experimenten in het vertrouwen dat deze bij gaan dragen aan vernieuwing van de financiële functie, maar schets wel het grotere perspectief.

In het vormgeven en realiseren van vernieuwing van de financiële functie is het essentieel om verbindingen te maken. Verbinding met de interne klant: welke sturingsinformatie is nodig, waar ziet de organisatie verbetermogelijkheden en kansen? Maar ook verbinding met andere disciplines binnen de organisatie om krachten te bundelen ten aanzien van de toepassing van technologie.

Nieuwe leiderschapsstijlen

Waar alle organisaties erkennen dat bij medewerkers andere vaardigheden nodig zijn, lijken leidinggevendenden zich er minder bewust van te zijn dat dit ook voor hen geldt. Gemeenten verkeren steeds minder en voor een kortere periode in een situatie van stabiliteit. Ontwikkelingen gaan snel en de financiële functie dient hier adequaat op in te spelen. Het type leider dat sterk is gericht op beheren en beheersen, in plaats van op bouwen en vernieuwen, is steeds minder geschikt voor de veranderingen waar gemeenten voor staan.

Inspirerend en faciliterend leiderschap is nodig om medewerkers in de ontwikkelstand te krijgen. In de woorden van Quinn gaat het om leiders die stimuleren, een mentor zijn en daarmee openheid, participatie, inzet en een goede moraal bewerkstelligen¹⁵. Deze vaardigheden worden steeds belangrijker voor managers in de financiële functie.

Aanpassing van het leiderschap is essentieel, want veranderingsspanningen leiden niet per definitie tot de gewenste verandering. Uit onderzoek blijkt dat 70% van de veranderingsspanningen niet ten goede komt aan de doelstelling van het betreffende programma of project¹⁶. Het grootste deel hiervan is te wijten aan onvoorbereid en niet aangepast leiderschap en onvoldoende betrokkenheid van belanghebbenden.

¹⁵ Quinn, het model van de concurrerende waarden

¹⁶ The Heart of Change, Kotter

Bouwen aan teams

Het is van belang dat gemeenten scherp hebben welke talenten zij nodig hebben, wie zij kunnen omscholen en wie zij nog van buiten de organisatie dienen te werven. Een strategie die voor meerdere gemeenten goed werkt is het creëren van een goede mix van 'tech-savvy' junioren en ervaren senioren. Ook in het ruimtelijke domein doen gemeenten ervaring op met het zogenoemde 'buddy-netwerk'. De senioren brengen jarenlange ervaring in en daarmee kennis van de organisatie en politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Tevens zijn zij het 'geweten' van de organisatie en hebben zij inzichten vanuit de historie. Zij kennen de verhalen achter de besluitvorming in het verleden en kunnen hiermee duiding geven aan trends en analyses. De tech-savvy junioren brengen kennis van nieuwe technologieën in en zijn hier enthousiast over. Zij zijn opgegroeid in een gedigitaliseerde wereld en kunnen zich nieuwe technologie sneller eigen maken. Een goede kruisbestuiving tussen deze twee groepen kan bijdragen aan upskilling¹⁷ van het personeel en daarmee aan het versterken, ontwikkelen en behouden van het team.

Het is niet eenvoudig om (voor een langere termijn) de juiste talenten aan te trekken en te behouden. Hiervoor dienen medewerkers gemotiveerd te worden. Factoren die voor medewerkers bijdragen aan deze motivatie zijn een hoge mate van autonomie, kansen om zich te ontwikkelen als vakexperts en vooral het stellen van een duidelijk gemeenschappelijk doel. Daarnaast is ook waardering een belangrijke pijler, overigens niet per se in termen van beloning. Het bevestigen van iemands toegevoegde waarde is belangrijk voor het motiveren van medewerkers.

4.6 Meenemen van medewerkers

In alle onderdelen van de financiële functie worden nieuwe vaardigheden verwacht van medewerkers. Het 'Parse Mensen model' van Deloitte¹⁸ illustreert de te creëren balans tussen zakelijke en communicatieve vaardigheden (blauw) en technische en analytische skills (rood). Deze balans kan zowel worden gecreëerd vanuit het perspectief van individuen als van teams. Medewerkers en teams met een goede balans tussen blauwe en rode vaardigheden zijn in staat om vragen uit de organisatie scherp te krijgen. Ze vinden de passende data erbij en modelleren deze om te komen tot antwoorden, oplossingen of scenario's. Ook het op overtuigende wijze presenteren van de gevonden inzichten maakt hier onderdeel van uit.

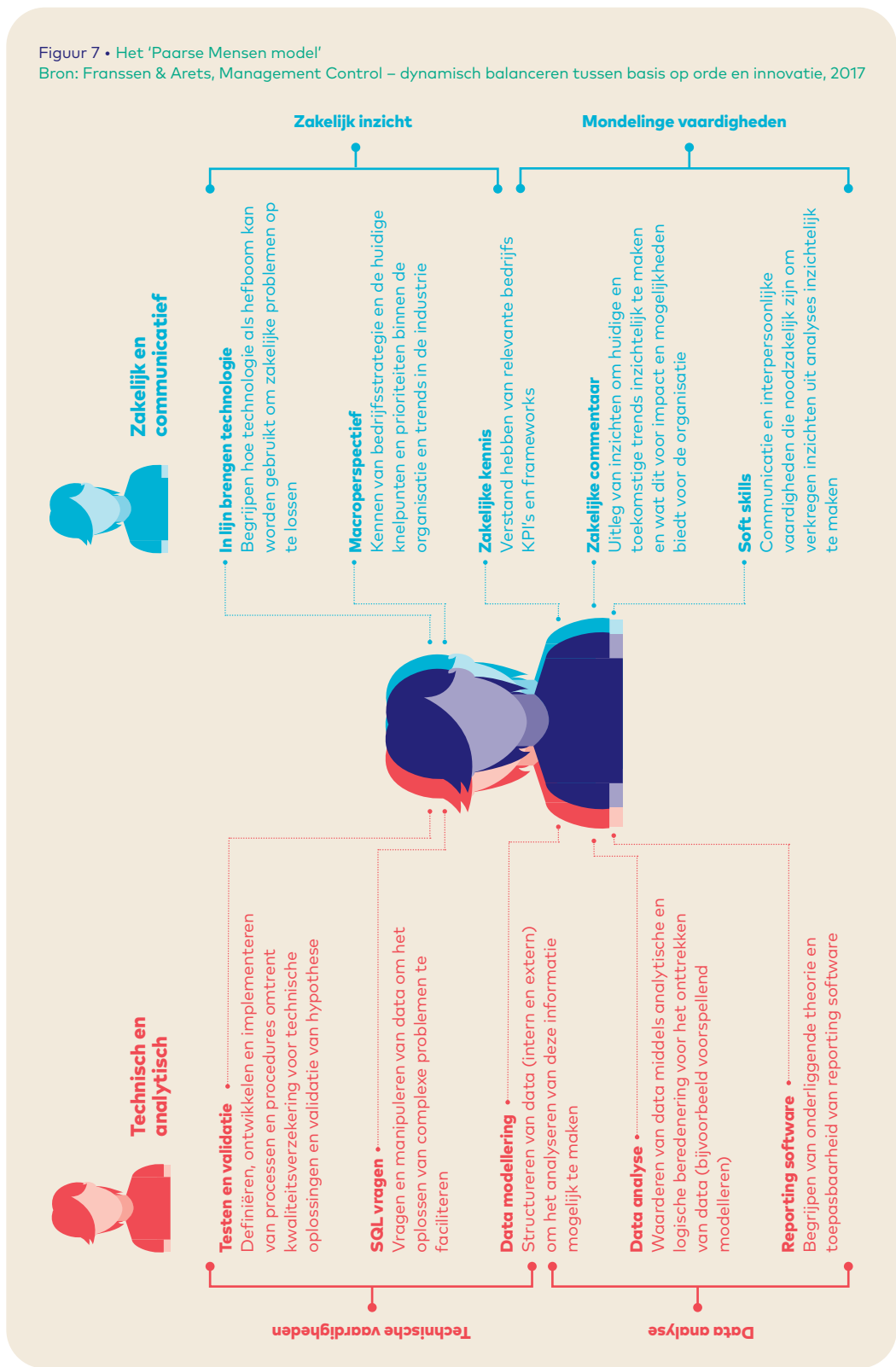
.....

¹⁷ Upskilling is het ontwikkelen van vaardigheden gericht op het meegroeien met de veranderende vraag naar technische, non-cognitieve en vakinhoudelijke vaardigheden binnen het eigen beroep. Zie verder hoofdstuk 3, Digitale Transformatie deel 2, A&O fonds Gemeenten 2019.

¹⁸ © Deloitte, 2020

Figuur 7 • Het 'Paarse Mensen model'

Bron: Franssen & Arets, Management Control – dynamisch balanceren tussen basis op orde en innovatie, 2017



De gemeenten uit de verkenning zien verschillende ontwikkelbehoeften voor de diverse onderdelen van de financiële functie als het gaat om het versterken van vaardigheden van medewerkers.

Tabel 9 • Ontwikkelen van vaardigheden financiële functies

	Operationele Financiën	Financial Control	Business Control
Analytische vaardigheden	Voor Operationele Financiën zijn meer analytische vaardigheden nodig omdat – nadat veel data-invoer is geautomatiseerd – de analyse van de uitzonderingen overblijft.	Voor Financial Control zijn meer analytische vaardigheden nodig om meer geavanceerde analysemethoden toe te passen.	Voor Business Control zijn meer analytische vaardigheden nodig omdat meer geavanceerde analysemethoden vragen om het vermogen om uitkomsten te analyseren en te interpreteren.
Technische vaardigheden	Voor alle drie de vakgebieden geldt dat er meer technische vaardigheden nodig zijn om geautomatiseerde processen en datamodellen te kunnen bouwen, gebruiken en beheren.		
Zakelijke vaardigheden	Voor Operationele Financiën staan de zakelijke vaardigheden vooral in het teken van de waarde kennen van een goed lopend, gestandaardiseerd proces en de impact van de uitzonderingen op de uitkomsten.	Voor Financial Control wordt het steeds belangrijker om de financiële analyses in (macro)perspectief te zetten en de financiële cijfers zodanig te communiceren dat ook niet financieel onderlegde collega's deze begrijpen en de impact op hun eigen werk inzien.	Voor Business Control zijn zakelijke vaardigheden essentieel om op kritische en objectieve wijze het gesprek te kunnen voeren met de organisatie op basis van inzichten uit geavanceerde analyses. Deze dienen als basis voor besluiten en beleidsvorming.
Communicatieve vaardigheden	De financiële functie richt zich steeds meer naar de organisatie. Dit vraagt van de financiële medewerkers dat zij de organisatie beter leren begrijpen en boodschappen op effectieve wijze overbrengen.		

Bij het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden blijft financiële vakkennis de basis voor het goed kunnen uitvoeren van de financiële functie. Deze wordt niet vervangen door bijvoorbeeld digitale vaardigheden of non-cognitieve soft skills (communicatieve en zakelijke vaardigheden)¹⁹.

¹⁹ Digitale vaardigheden betreffen de zogenaamde STEM skills (science, technology, engineering and mathematics). Non-cognitieve soft skills zijn creativiteit, originaliteit, initiatief, ondernemerschap, kritisch denken, overtuigen en onderhandelen.

Alle drie de functiegroepen (Operationele Financiën, Financial Control en Business Control) vragen om nieuwe profielen met toekomstige taken en vereiste competenties. Het is van belang dat medewerkers voldoende en adequate kansen krijgen om deze vaardigheden daadwerkelijk te ontwikkelen. Bij het ontwikkelen van vaardigheden om nieuwe taken en werkwijzen te kunnen uitvoeren (upskilling) is zowel formeel als informeel leren van belang. De combinatie van formeel en informeel leren komt samen in het 70:20:10 leermodel. Leren vindt vooral plaats door het uitvoeren van nieuwe taken in de praktijk (70%), gevolgd door het leren van collega-professionals (20%) en tot slot door formele opleiding en training (10%). Het alleen toepassen van formele leeroplossingen is veelal onvoldoende effectief om medewerkers mee te nemen in de ontwikkeling van aanvullende competenties²⁰. Bij de nieuwe profielen met toekomstige taken horen dan ook leerroutes voor het eigen maken van nieuwe vaardigheden.

Upskillen RPA bij de gemeente Zwolle

In het bewust maken van medewerkers van RPA-technologie hecht de gemeente Zwolle veel waarde aan het meenemen van de medewerkers. Er is aandacht voor de impact op het werk en de vaardigheden, maar de kern zit in trainingen over eigen verantwoordelijkheid, eigenaarschap en zelfsturing. Dat stelt medewerkers in staat om zelf stappen te zetten in de richting van digitalisering. Medewerkers worden gestimuleerd deel te nemen aan interactieve workshops, die onderdeel zijn van een breder digitaliseringsprogramma²¹. Als onderdeel van dit programma ontwikkelen zij zelf een robot. Dit creëert enthousiasme en vertrouwen in het werken met dergelijke technologie. Door (administratieve) medewerkers het 'nieuwe' digitale werken op een tastbare wijze te laten ervaren, krijgen zij de juiste mindset om te leren en te experimenteren. Daarmee kunnen zij zich goed voorbereiden op hun toekomstige werk bij de gemeente.

Bij vernieuwing zullen niet altijd medewerkers mee kunnen of willen om nieuwe taken uit te voeren. Bij digitale transformatie wordt in dit geval over reskilling gesproken. Reskilling is het ontwikkelen van vaardigheden om de overstap te kunnen maken naar een ander beroep. Om medewerkers te ondersteunen bij het inzetbaar worden in andere functies zijn diverse HR-interventies beschikbaar²².

We zien dat bij vernieuwing van de financiële functie van gemeenten de ontwikkeling van personeel van groot belang is. Deze vernieuwing vraagt dan ook van HR-adviseurs van gemeenten om een passende strategie te ontwikkelen met adequate instrumenten. Onderstaand kader bevat een overzicht van HR-instrumenten bij digitale transformatie.

²⁰ Digitale transformatie deel 2, hoofdstuk 4 Upskilling met 70:20:10, A&O fonds Gemeenten 2019

²¹ A&O fonds Gemeenten, DigiDuurzaam/Bijblijven

²² Zie hoofdstuk 5 Bewegingen, Digitale Transformatie Deel 2, A&O fonds Gemeenten 2019

HR-instrumenten bij digitale transformatie

- Inzet van flexibel personeel.
- Upskilling van personeel, leren van vaardigheden en nieuwe kennis eigen maken.
- Werven van nieuw personeel met vereiste nieuwe kennis en vaardigheden.
- Faciliteren van uitstroom, reskilling, mobiliteit en interne herplaatsingen.
- Gebruik van baangereedschap: onder andere job innovation en team crafting.
- Faseren: (tijdelijk) werk continueren ter overbrugging. Onder andere tijdelijke uitplaatsingen, tijdelijk werk binnenhalen, bestaand werk continueren tot bijvoorbeeld pensioeninstroom.
- Diensten en taken uitbesteden.

Zie verder hoofdstuk 3 Digitale transformatie Deel 2, A&O fonds Gemeenten 2019.

Het Carrièrecentrum van de gemeente Amsterdam heeft onderzocht wat leer- en loopbaanpaden kunnen zijn voor medewerkers in administratieve functies. Hierbij zijn functies in kaart gebracht die qua competenties overeenkomen met administratieve medewerkers. Deze functies zijn: inkoper, incassomedewerker, transport- of productieplanner, douanedeclarant, commercieel medewerker binnendienst, medewerker klantenservice en medewerker callcenter. Deze analyse is gebaseerd op het instrument Verborgene Matches van AAVN, UWV en Deloitte²³.

Bij deze verkenning zijn alleen financieel managers en technologieleveranciers betrokken. Bij daadwerkelijke vernieuwing van de financiële functie in gemeenten is het van belang om vroegtijdig medewerkers en waar nodig ook de ondernemingsraad te betrekken. Zij dragen bij aan draagvlak om succesvol te kunnen vernieuwen.

4.7 Datagedreven werken

Steeds meer gemeenten richten programma's in om datagedreven werken te stimuleren. Hierbij gaat het om het systematisch verzamelen, beheren, analyseren, interpreteren en opwerken van (interne en externe) data. Dat resulteert in informatie en kennis om de prestaties van de organisatie te verbeteren. Deze programma's ondersteunen de implementatie van RPA, geavanceerde analysetools en bijvoorbeeld NLG. De financiële functie kan op deze ontwikkeling meevaren voor het verbeteren van de eigen dienstverlening. Daarnaast heeft de functie ook belang bij de bredere ontwikkeling van het datagedreven werken.

.....
²³ Zie: www.awvn.nl/nieuws/verborgen-matches-arbeidsmarkt

In een organisatie die datagedreven werken als geheel heeft doorgevoerd, heeft de financiële functie namelijk beschikking over meer en betrouwbaardere informatie ten behoeve van analyses en scenario's.

Datagedreven werken in de gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam heeft een gemeentebreed programma ingericht om te transformeren naar een datagedreven organisatie. Het programma faciliteert de gemeente met kennis, het begeleiden van use cases (van vraag naar informatieproduct) en ondersteunt de verschillende afdelingen bij het formuleren van hun ambities op het gebied van datagedreven werken. De verschillende onderdelen van de financiële functie van de gemeente Rotterdam hebben, net als vele andere afdelingen, een ambitiescan uitgevoerd. Hierin is niet alleen de ambitie van de financiële functie op het gebied van datagedreven werken verwoord. Er zijn ook concrete randvoorwaarden en eerste initiatieven geïdentificeerd om deze ambitie de komende jaren te realiseren.

Bij de randvoorwaarden gaat het om zaken als een visie op datagedreven werken en het inrichten van vraagmanagement voor initiatieven. Maar ook om het opzetten van standaard werkwijzen voor de realisatie van initiatieven en het meenemen van medewerkers en de directie bij de veranderopgave.

De kern van de ambitie van een van de onderdelen van de financiële functie van de gemeente Rotterdam (Financiën en Inkoop, FINK) bestaat uit drie elementen:

- 1** Nog efficiëntere, effectieve en compliant processen.
- 2** FINK blijft 'best in class' door innovatie en ontwikkeling van kennis.
- 3** Betere gesprekspartner voor de clusters en partners.

Voorbeelden van initiatieven die hieruit volgen zijn:

- Process mining van bestellen tot betalen. Het toepassen van process mining op de processen van bestellen tot betalen maakt de inkoopprocessen visueel inzichtelijk. Dit maakt knelpunten, veelvuldig herhaalde stappen en resultaten van processen zichtbaar.
- Proactieve signalering contractmanagement. Op basis van real-time analyses en dashboarding kan het contractmanagement geoptimaliseerd worden. Een voorbeeld hiervan is segmentatie-analyse. Op basis van data worden daarmee verschillende typen leveranciers en contracten inzichtelijk gemaakt.
- Flexibele management informatie dashboards. Real-time monitoring van belangrijke financiële indicatoren en KPI's op basis van self service business intelligence dashboards. Hierdoor kunnen managers in de clusters relevante inzichten op een visuele manier uit de data halen.

- Voorspellende analyses. Het gebruik van statistische algoritmen en toepassingen op het gebied van machine learning maken toekomstgerichte analyses mogelijk, voornamelijk op basis van historische data. Voorspelmodellen zijn bruikbaar voor fraudedetectie, strategische scenario-analyses en voorspellingen van de kwaliteit van procesuitkomsten.

Om nader invulling te geven aan deze ambitie en initiatieven is gemeentebreed gekeken naar de ontwikkelbehoefte vanuit verschillende perspectieven. Denk aan een integrale strategie en visie op datagedreven werken, de selectie van de benodigde technologie, inpassing in de IT-architectuur, herontwerp en digitalisering van processen en het afstemmen van vaardigheden en werving.

Veel gemeenten uit de verkenning maken zich zorgen om de kwaliteit van data. In sommige gevallen gaat het hierbij om de brondata, maar in veel gevallen om de wijze waarop de data worden gebruikt. Meerdere werkwijzen (timing, formats, definities, etc.) voor reporting leiden tot meerdere versies van de waarheid.

Nieuwe technologie kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de datakwaliteit. Dit zijn bijvoorbeeld technologieën die data structureren naar de IV3 eisen²⁴. Maar ook tools die het mogelijk maken interne controles in systemen in te bouwen of applicaties die altijd terug kunnen kijken naar de bron. Kortom: technologieën die toewerken naar 'één versie van de waarheid' en de invoer van gegevens automatiseren.

Aan de andere kant is een nieuwe technologie afhankelijk van datakwaliteit (garbage in garbage out). Zo werken visualisatie- en analysetools veelal met de onderliggende data. Opvattingen over de kwaliteit van de eigen financiële data van gemeenten lopen erg uiteen. Het is relevant om de kwaliteit van financiële brondata te kennen om te kunnen beoordelen welke oplossingen het best passen.

Leveranciers van visualisatie- en analysetools leveren in toenemende mate tooling om de datakwaliteit te analyseren. Op basis van de prioriteit en kritische waarde van een databestand kan men vervolgens bepalen of de data eerst verbeterd dienen te worden alvorens de gemeente met de analysetooling aan de slag kan. Door keuzes te maken in welke data kritiek is en welke niet, wordt de kostendruk op datakwaliteit verlaagd.

.....

²⁴ Informatie voor derden. BBV Hoofdstuk VII, artikel 71

Praktijkvoorbeeld datagedreven audit gemeente Utrecht

Concernaudit van de gemeente Utrecht werd in 2015 geconfronteerd met de noodzaak om te bezuinigen. Tevens leefde de wens om door digitalisering de effectiviteit en efficiëntie van audits en controles te vergroten en de controlelast in de organisatie tot een minimum te beperken. Het betrof de controles op vier grote uitgavenstromen: inkopen, salarissen, subsidies en sociale uitkeringen. In 2015 is een jaarplan geschreven met daarin drie belangrijke lijnen die uiteindelijk hebben geleid tot innovatie:

- 1 digitalisering of robotisering van de audit;
- 2 het prepareren van de organisatie op het afgeven van een rechtmatigheidsverklaring en
- 3 een auditaanpak voor samenwerkingsverbanden.

Concernaudit formuleerde onderstaande doelen:

- Single audits uitvoeren. Waar digitale controles zijn ingericht, wordt slechts één controle gedaan. De resultaten, gebruikte software, koppelingen en methoden en technieken staan open voor reviews van alle partijen die gebruik willen maken van de digitale controle-informatie. Dit zal de controlelast in de organisatie verminderen. Dit doel is echter alleen realiseerbaar als de digitale opslag van informatie toeneemt.
- De dekkingsgraad verhogen. In plaats van een steekproef van bevindingen wordt de totale massa op een doelmatige manier in de controle betrokken. Dit voorkomt onzekerheid en onvrede over bevindingen uit een steekproef. Bovendien biedt het meer draagvlak voor het constateren van fouten en het verbeteren daarvan. Een geautomatiseerde controle kan het menselijk handelen nog niet vervangen, maar het is wel een zeer effectieve methode om de meeste risicovolle gevallen te selecteren.
- Nauwkeurigheid verbeteren. Menselijke fouten zoals leesfouten, schrijffouten, rekenfouten en subjectieve beoordelingen behoren tot het verleden. Na de ontwikkelfase van de software voor analyse is er zekerheid over de wijze waarop de beoordeling plaatsvindt. Onnauwkeurigheden in controles als gevolg van menselijk handelen behoren tot het verleden.
- Efficiëntie vergroten. Repeterend en tijdrovend werk voert een computer uit.

De projectuitvoering kende drie fasen:

1 Experimenteerfase. In deze fase is gezocht naar technieken die pasten bij de vraag. Men is kennis gaan verzamelen en er zijn kleine pilots gestart. Op basis van deze activiteiten heeft men een keuze gemaakt voor de toe te passen techniek. Tijdens de eerste fase was er nog veel vaag: de vraagstelling was onduidelijk en het extern ingehuurd bedrijf wist het ook niet precies. Wel heeft men tijdens deze fase het spoor naar process mining ontdekt. Hiermee bleek dat beter onderzoek mogelijk was en honderd procent van de gevallen gecontroleerd kon worden.

2 Conceptontwikkelingsfase. Gedurende het proces van conceptontwikkeling heeft men uitvoerig ge-pilot met process mining als tool voor de audit. In deze fase is in samenwerking met de vakafdelingen veel kennis opgedaan die uiteindelijk toepasbaar was.

3 Uitvoeringsfase. In de uitvoeringsfase gebruikte men de toepassing voor de vier grote geldstromen.

Men heeft gebruik gemaakt van in de markt bestaande technieken, zoals process mining. Het ging echter wel om volstrekt nieuwe toepassingen voor het gemeentelijk auditproces. Binnen het totale proces is gewerkt met diverse technieken zoals een datalake en Business Intelligence, Artificial Intelligence (machine learning) en Robotic Process Automation (RPA). Het koppelen van bestanden en het uitvoeren van process mining bleken als eerste bruikbaar. Pilots uitgevoerd voor inkopen, salarissen en subsidies hebben laten zien dat meerdere technieken bruikbaar zijn voor het soort audits dat de gemeente Utrecht wil digitaliseren.

Tijdens het totale ontwikkelproces heeft de projectleider vroegtijdig ingezien dat bij dit soort grote veranderingen de verandercapaciteit van medewerkers cruciaal is. De techniek heeft namelijk een grote impact op werkprocessen en daarmee dus ook op het personeel. Volgens de projectleider waren de eigen medewerkers cruciale dragers van deze digitale innovatie. Door proactief rekening te houden met beschikbare competenties en natuurlijk personeelsverloop is de veranderkracht binnen het eigen team toegenomen. Dit heeft bijgedragen aan het succes van het project.

Resultaten in 2020 tot nu toe:

- Process mining is binnen het subsidiesysteem met succes toegepast.
- De vakafdeling Subsidies heeft veel geleerd van de toepassing van process mining. Medewerkers kregen dankzij de tool inzicht in de kwaliteit van de eigen processen zoals men die daarvoor nooit heeft gehad.

- Inzichten in de randvoorwaarden voor de digitale audit. Per uitgavenstroom is vastgelegd hoe men daarin digitale controles gaat realiseren. Vervolgens zullen de inspanningen zich richten op het:
 - Inzetten op het vergroten van de digitale en gestructureerde inrichting van werkprocessen;
 - Uitbreiden van het digitale controle-instrumentarium;
 - Maken van koppelingen tussen informatiesystemen en het zorgdragen voor de beschikbaarheid van de informatie;
 - Geven van feedback over controlebevindingen aan de organisatie-onderdelen en ontwikkeld werk overdragen naar regulier werk.

Belangrijke drivers voor het innovatieproces:

- De steun van de gemeentelijke top (gemeentesecretaris, college en raad) voor innovatie. De gemeente Utrecht kent een ruim en stimulerend innovatiebeleid en is bereid om daar financieel in te investeren. De programmamanager datagedreven werken had een belangrijke rol bij het stimuleren en aanjagen van innovatie.
- De persoonlijke drive van de projectleider. De energie, leergierigheid en het doorzettingsvermogen van de projectleider zijn belangrijke drivers geweest voor deze innovatie. Het goed doorgronden van processen en technieken vormde daarbij een belangrijke basis. De projectleider vond het niet erg om te stoppen met de ouderwetse controle.
- De bezuinigingen op de afdeling vormden een belangrijke aanleiding om met minder mensen meer werk te verzetten. Een slimmere manier van werken had dus een goede voedingsbodem.

4.8 Ondersteuning op sectorniveau

Ondersteuning op sectorniveau kan zeer behulpzaam zijn bij de vernieuwing van de financiële bedrijfsvoering in gemeenten. Hierbij gaat het om ondersteuning bij het:

- leren innoveren, het leren gebruiken van nieuwe technologie met experimenten en pilots;
- organisatieleren, implementeren en het geven van invulling aan de mens- en organisatieaspecten;
- leren op te schalen, nieuwe toepassingen gaan gebruiken door meerdere gemeenten.

De afdelingen financiën van gemeenten staan aan het begin van vernieuwing en de eerste gemeenten hebben hiermee een start gemaakt. Op sectorniveau kunnen deze eerste gemeenten worden ondersteund bij het experimenteren, vernieuwen en implementeren waarbij opgaven, kansen en mogelijkheden van nieuwe technologie en organisatie- en mensaspecten worden gecombineerd. De ondersteuning richt zich dan allereerst op koplopers en vervolgens op volgers. Mogelijkheden om beide groepen te ondersteunen zijn:

Innovatie tot stand brengen met koplopers

- Integraal verkennen en tot stand brengen van innovatie met innovatoren en eerste adoptoren, waarbij het werken vanuit kolommen wordt doorbroken (ICT, financieel, HR, managementlagen, bestuur en OR).
- Inspireren van gemeenten door technologiepartners gericht een podium te bieden.
- Kennis ontwikkelen en delen met innovatoren en sessies organiseren over vernieuwing van de financiële functie.
- Inzetten van innovatiegroepen met een binnenkring van innovatoren en een buitenkring van volgers rond specifieke innovatiethema's als RPA, NLG of data-analyse.
- Een innovatiegroep opzetten met kleinere gemeenten, waarbij men de mogelijkheden van die gemeenten als uitgangspunt neemt.
- Samenwerking met techleveranciers en innoveren vanuit bestaande pakketten.
- Kennisuitwisseling tussen gemeenten en met financials uit andere sectoren (Rijksoverheid, financiële sector) door het organiseren van kennissessies over de vernieuwing van de financiële functie.
- Datagedreven werken in de financiële bedrijfsvoering helpen ontwikkelen.
- Innovatiesubsidie van het A&O fonds benutten voor vernieuwende projecten.

Kennis ontwikkelen en delen voor volgers

- Ondersteuning voor het versterken van de rol van Business Control en Strategie naar het college van B&W. Dit kan als een specifiek vernieuwingsvraagstuk worden gezien. Dat vraagt om een integrale benadering en uitwerking met gemeenten en koepels.
- Op basis van de ervaringen met experimenten en pilots werken aan:
 - Ontwikkelen van verander- en vernieuwingsstrategieën voor de financiële functie.
 - Ontwikkelen van passend HR-beleid en HR-interventies.
 - Routes voor upskilling in kaart brengen voor de drie functiegroepen Operationele Financiën, Financial Control en Business Control.
- Specifieke ondersteuning voor de doelgroep administratieve medewerkers organiseren:
 - Werken aan het wenkend perspectief: de administratieve medewerker in 2023.
 - Routes voor reskilling, werk- en loopbaanpaden voor administratief personeel in kaart brengen. Hierbij inzichten betrekken vanuit het programma DigiDuurzaam van A&O fonds Gemeenten, Carrièrecentrum Amsterdam en House of Skills regio Amsterdam.
- Leerbijeenkomsten organiseren voor management, medewerkers en betrokken stafdelingen zoals HR.
- Een platform voor kennisdeling inrichten.

De ondersteuning kan georganiseerd worden in de vorm van een meerjarig programma waarin gemeenten en koepels samenwerken.

5. Totstandkoming van deze verkenning

Aan deze verkenning werkten mee:

Geïnterviewde gemeenten

Beesel	Paul van Draanen
Meerinzicht	Redouan Manaach
Rheden	Patrick Schier
Zeist	Erik Westerhof
Nissewaard	Marcel Schippers
Sittard-Geleen	Marcel Heckmans
Deventer	Dick Bosveld
Leeuwarden	Edgar Kuipers
Zwolle	Paul Schoorlemmer
Amersfoort	Vincent van Arkel
Utrecht	Wim Velema en Auke Timmerman
Rotterdam	Magda van Hall
Amsterdam	Jos van Brakel
Zundert	Diana Oostvogels

Respons op de enquête

44 gemeenten

Technologiepartners

UiPath	Joost van Wendel de Joode
Oracle	Alexander Schuurbijs, Rogier Wessels en Jules Smeets
Centric	Henk van den Hatert
SAS	Andre van der Meer
Blackline	Richard Hoop
Anaplan	Lennard Bloch

Begeleidingscommissie

'Verkenning impact digitalisering financiële functie gemeenten'

Marcel Schippers (gemeente Nissewaard), Katie Zwetsloot (gemeente Utrecht), Eugenie Vijn (gemeente Amsterdam), Enny Jansen (gemeente Amsterdam), Eric Westerhof (gemeente Zeist), Eric Roels (BAR-gemeenten/Hofmeier), Dick Bosveld (gemeente Deventer), Marcel Heckmans (gemeente Sittard-Geleen) en Vincent van Arkel (gemeente Amersfoort).

Begeleidingsteam A&O fonds Gemeenten

Intern begeleidingsteam van A&O fonds Gemeenten:

May Yalcin, Marieke de Feyter, Maartje Bedaux, Annemarie Schrijen en Karin Sleeking.

Onderzoekers Deloitte

Menno ter Wal, senior manager Deloitte

Kim Broeders, senior consultant Deloitte

Pleun Beentjes, analyst Deloitte

Projectleiding

Renz Davits, programmamanager A&O fonds Gemeenten

Oprichtgever



Stichting A&O fonds Gemeenten
Postbus 11560
2502 AN Den Haag
070 763 00 30
secretariaat@aeno.nl
www.aeno.nl

Coördinatie

Renz Davits, programmamanager
A&O fonds Gemeenten

Communicatie

Annemarie Schrijen,
communicatieadviseur
A&O fonds Gemeenten

Vormgeving en productie

insandouts communication,
design and print

Fotografie

Kees Winkelman

Uitgave

Stichting Arbeidsmarkt & Opleidingsfonds Gemeenten,
Den Haag, oktober 2020.

A&O fonds Gemeenten is het fonds van en voor alle gemeenten van Nederland. We inspireren en ondersteunen bij organisatieontwikkeling en professionalisering van medewerkers met als doel dat gemeenten vitaal en wendbaar zijn en optimaal kunnen blijven aansluiten bij de veranderende samenleving.

Rechten

© 2020 Stichting A&O fonds Gemeenten

Het is gemeenten en externe adviseurs van gemeenten toegestaan om deze publicatie te gebruiken onder voorwaarde van bronvermelding bij interne of externe publicatie. Gemeenten die de publicatie gebruiken, kunnen worden gevraagd om mee te werken aan een evaluatie van het gebruik. Verveelvoudigen en/of openbaarmaking van (delen van) dit werk voor toepassing in de publieke sector of educatieve doeleinden is toegestaan, onder voorwaarde dat de kopieën de volledige bovenstaande referentie bevatten. In alle andere gevallen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van A&O fonds Gemeenten.

Hoewel aan deze uitgave de grootst mogelijke zorg is besteed, kunnen de samenstellers niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

Fluwelen Burgwal 58
Postbus 11560
2502 AN Den Haag

070 763 00 30

secretariaat@aeno.nl
www.aeno.nl

Oktober 2020