

GEMEENTECONTROLLER VOOR RAAD EN COLLEGE ?

Met enige regelmaat komt in gemeenteland de discussie naar voren voor wie nu eigenlijk de gemeentecontroller werkt; van wie “is hij”, van raad, college of van beiden. De discussie komt nooit tot een goed inhoudelijk en doorgaand dispuut. Dat is jammer. Maar wat is eraan te doen. Een begin is het wegnemen van onduidelijkheden. Er wordt onvoldoende nagedacht over de verwachtingen die men heeft over wat een controller vakmatig kan betekenen, wat concreet nodig is en of dit in de praktijk ook kan worden waargemaakt.

Het vakgebied van de public controller is relatief nieuw. De functie ontstond in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw toen bij de overheid het belang van een management control systeem werd onderkend. Een noodzaak geboren uit het New Public Management. Een concerncontroller is dan bij uitstek de functie die zo'n systeem helpt ontwikkelen en onderhouden en die erop toeziet dat het systeem de juiste sturings- en verantwoordingsinformatie oplevert.

Met enige regelmaat komt de discussie op voor wie deze concerncontroller nu eigenlijk werkt. Wat doet hij en wie stuurt dit aan en aan wie rapporteert hij. In gemeenteland komt deze discussie vanaf 2004 met enige regelmaat naar boven, zonder tot een echt inhoudelijk en doorgaand dispuut te leiden. En dat is jammer. Wellicht is één van de redenen dat de discussie wordt ervaren als profileringsdrang van opposities in raden en van griffiers. Wederom jammer want daar gaat het niet om. Niet toevallig komt de discussie weer opzetten nu we jaren meemaken van grote risico's in Nederlandse gemeenten, als gevolg van bezuinigingen, tegenvallende projecten, taakverzwaringen en de grondbedrijfproblematiek. Daarom nu eens een bijdrage van een controller die van oordeel is dat het debat hierover noodzakelijk is maar wel moet starten met een goed begrip van wat we nu eigenlijk verwachten van een concerncontroller en of die verwachtingen bewaarheid worden.

In het bekende handboek van Merchant & Van der Stede (Management control systems, 2003) worden drie rollen voor de concern- of corporate controller (deze benaming als onderscheid ten opzichte van een divisie- of businesscontroller) onderscheiden:

1. Ondersteunen van het leiderschap van de organisatie bij besturing/beheersing en besluitvorming. De betrokken adviserende rol. Coördinator/systeembeheerder + Partner in business.
2. Het zijn van geweten van de organisatie, toezien op voldoende checks and balances en in beeld brengen van afwijkingen. De signalerende rol. Nauwgezet criticaster.
3. Het toezien (monitor) en controleren of steeds wordt voldaan aan wet- en regelgeving en normen van goed bestuur. De handhavingsrol. Compliance officer.

Punt 1 zou nog kunnen worden uiteengehaald in:

- a. Ondersteuning in de zin van coördineren en beheren van het management control systeem (het grote geheel, de routines en de projecten die lopen, maar wel meer dan alleen de P & C – cyclus).
- b. Ondersteuning bij besluitvorming door besluitvorming te voorzien van bv risico-analyses en alternatieven en randvoorwaarden voor succes te benoemen (bv in de uitvoering).

Dit onderscheid is met name relevant daar waar de constatering opgeld doet dat de reguliere P & C cyclus niet de echt relevante informatie biedt. Men doelt dan op adequate informatie op project-, knelpunt of dossierniveau. De matige wijze waarop uitrol en vulling van de standaard P & C cyclus voorziet in verwachtingen en behoeften van gebruikers en beslissers is intussen genoegzaam beschreven.

In andere literatuur wordt ook de verbindende rol van de controller benoemd (verbinden van beleid en uitvoering). Dat lijkt me meer een (essentiële) basishouding van een controller. Evenals eigenschappen als nieuwsgierigheid, onafhankelijkheid in geest, oordeelsvermogen een zekere dosis gezonde scepsis, ook ten aanzien van de inzet van zelfbedachte instrumenten. Een controller is sterk gericht op effectiviteit van de eigen inzet en van de systemen zoals de P & C cyclus. Een controller is geen manager of bestuurder maar werkt met respect en plezier samen met en voor managers en bestuurders.

In veel literatuur vanuit de overheid geschreven wordt ingegaan op de voors en tegens van de controller als staffunctie versus lijnfunctie. Hierover is geen

communis opinio. Echter een zware managementfunctie en opname in een directieraad, of optreden als financieel directeur, geniet niet de voorkeur. Permanent deel uitmaken van een managementteam ook niet. De controller moet immers meerdere invloedssferen onderkennen en zich breed laten informeren. Teveel aanhechting bij een bepaalde laag is dan niet verstandig. De meeste controllers hebben een eigen stafbureau waarvan de grootte en samenstelling sterk varieert. Ook komt de losse controller voor. De voorkeur is een klein staforgaan met bemensing door vaklieden die buitengewoon goed kunnen schakelen tussen verschillende niveaus en een uitgebreid netwerk in en buiten de organisatie (bv bij ketenpartners) weten te onderhouden. Hoe los ook georganiseerd, het kunnen geven van functionele aanwijzingen, beschikken over alle informatiebronnen en het eigenstandig kunnen onderzoeken van zaken is wel een essentiële bestaansvoorwaarde.

We kunnen eindeloos variëren in beschrijvingen van uiteenrafeling van de rollen van de controller maar de kern is toch altijd gericht op het "in control zijn/brengen" van de organisatie. Worden doelen in de uitvoering zichtbaar nagestreefd, worden afwijkingen tijdig gesignaleerd opdat er tijdig kan worden bijgestuurd en is de organisatie in gezonde balans? Dit alles met een stevige economische invalshoek, maar dan in de zuivere betekenis van dit woord (omgaan resp kiezen bij schaarse middelen) en niet in de betekenis van superboekhouder of intern accountant.

Een bedrijfseconomische achtergrond wordt in de meeste literatuur wel als vanzelfsprekend beschouwd. Echter bij de Nederlandse overheden is dit geen vanzelfsprekende keuze. Er wordt ook vaak ingestoken op een bedrijfskundige achtergrond. Vraag is dan wel hoe de bedrijfseconomische expertise is geborgd. Organisatiedoelen, kerntaken, doelgroepen en cijfers analytische wijze met elkaar betekenisvol en systematisch/consistent in verband brengen voor sturing en beheersing is toch wel een kernopgave van welke controller dan ook.

Daarnaast is er een meetlat met betrekken tot het thema: betrokken zijn versus afstand houden. Is de controller meebouwer aan het in control brengen van de organisatie of ziet hij er uitsluitend op toe? Is hij partner in business of waakhond? De invulling ligt erg aan de bestuursstijl en de waarden en normen van de organisatie en aan achtergrond, affinititeiten en capaciteiten van de controller zelf. Afhankelijk van persoonlijkheidsontwikkeling, vakmanschap en

ervaring, kan de controller meer spanning (rol vermengingen) aan en kan hij schakelen, zonder een onvoorspelbare grillige factor te worden. Dit vereist continue aandacht. Naarmate een controller beter in staat is zijn speelveld te ordenen en zijn eigen werkprocessen goed duidelijk te maken kan hij meer rollen aan. Ook de bestuurlijke verhoudingen en de managementstijl spelen hierin een rol. Welke ruimte is er voor een kritisch proces.

In de gemeentepers is veel geschreven over de controller. Echter de functie is nog lang niet uitgekristalliseerd. Het takenpakket is enorm divers, variërend van een klassieke functie als hoofd financiën, tevens controller, de middencontroller (directeur bedrijfsvoering) tot de onderzoekende controller die richting auditor tendeert. Ook de variant van geen controller komt voor, maar vaak niet van lange duur. Tamelijk nieuw en potentieel belangrijk is de controller als beleidcontroller met specifieke aandacht voor risicomanagement. Rode draad is dat de controller opschuift van klassieke gerichtheid op interne financiën naar risico's van beleid en uitvoering.

Het positioneren van de concerncontroller en diens takenpakket dient maatwerk te zijn, waarbij de volgende ingrediënten mee bepalend zijn:

- Besturingslijnen en –stijl van de organisatie, directief of interactief, vertrouwen of wantrouwen
- Hoe stevig de raad stuurt op zijn budgetrecht
- Gewenste zekerheid dat tijdig kan worden bijgestuurd op basis van relevante signalen
- Eisen die worden gesteld aan zorgvuldige besluitvorming
- Ambitie van de organisatie, mate van serieus sturen op doelbereik en onderkennen van randvoorwaarden willen doelen gehaald worden. Of sterk op inputgericht
- Lerende of op afrekenen gebaseerde stijl van omgaan met fouten
- Gewenst imago van de organisatie in de buitenwereld, hoe doorzichtbaar wil de organisatie zijn
- Mate van / wijze waarop samenwerking met ketenpartners tot stand komt
- Mogelijkheden van de organisatie, zowel budgettair als qua personele invulling

- Externe eisen (vanuit toezichthouders).

Die laatste zijn er overigens (nog) niet. De gemeentewet, het toezichtskader of het BBV stellen geen eisen aan de controllersfunctie.

De volgende keer wil ik ingaan op casuïstiek aan de hand van gemeenten Amersfoort en Enschede. En daarna wil ik komen tot een aantal voorkeursoplossingsrichtingen.

Aan de lezers vraag ik input op dit vraagstuk om uiteindelijk te komen tot een bijdrage in een der vakbladen en de forums opdat het dispuut op gang komt!

Frank Galesloot Deventer November 2012