

# Organisatieplaatjes van de Concerncontroller

Dr. Harry Puts Senior adviseur BMC

Er bestaat een grote veelvormigheid in de positie van concerncontrollers in gemeenteorganisaties. De behoefte tot ontkokering en betere samenwerking brengt veel gemeenten ertoe de organisatiestructuur onder handen te nemen en als gevolg daarvan ook naar de positie van de concerncontroller te kijken. Tegen die achtergrond worden in dit artikel drie op dit moment veel voorkomende positioneringen van de concerncontroller beschreven.

Veel gemeenten ervaren de laatste tijd het gebrek aan interne samenwerking als een belangrijk probleem. Verkokering, doorgesloten integraal management, langs elkaar heen werken zijn herkenbare voorbeelden. Veel gemeenten proberen hier verbeteringen te realiseren. De populariteit van het directiemodel heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat dit model de samenwerking beoogt te verbeteren.

Benadrukken van samenwerken is in zekere zin hetzelfde als knabbelen aan de sturingsfilosofie van integraal management. Gemeenten vinden dat er te weinig prikkels tot samenwerking uitgaan van integraal management. Overigens gaat het niet om het afschaffen ervan: samenwerken en integraal management kan samengaan, maar beter samenwerken brengt wel met zich mee dat de autonomie van de integrale manager wordt beperkt.

Nu was die autonomie al vaak aanzienlijk ingeperkt, namelijk door het bestaan van concernkaders, zoals wervingsbeleid, ICT standaards, inkoopprocedures, etc. De beweging die aan de gang lijkt te zijn, is dat het sturingsprincipe van integraal management nog wel wordt gehandhaafd, maar dat de 'autonomie' nog verder wordt ingeperkt, ten behoeve van samenwerking.

Integrale managers krijgen bijvoorbeeld te maken met programmamanagers, met shared service centers. Overigens is een minstens zo belangrijke verandering voor integrale managers de wijzigende manier van omgaan met andere onderdelen van de organisatie. Bij het klassieke integraal management is samenwerken vooral het maken van zakelijke, objectief controleerbare afspraken. De laatste tijd worden, naast de harde instrumenten, ook zachte omgangsvormen als onmisbaar gezien: dialoog, debat, intuïtie, elkaars werk en focus beter begrijpen, inhoudelijke discussie, bevorderen van een diversiteit aan meningen.

Deze ontwikkelingen hebben er ook voor gezorgd dat anders tegen de concerncontroller wordt aangekeken: hij wordt minder gezien als het afstandelijke 'onafhankelijke geweten van de gemeente' en meer als de samenwerker en meedenker, die goed is ingevoerd en aanvoelt welke problemen op verschillende plaatsen in de organisatie spelen.

## Concernsturing

Gemeenten willen de interne samenwerking verbeteren, vinden de vrijblijvendheid in de onderlinge relaties te groot. Men probeert meer dan voorheen de samenwerking te organiseren,

onder de benaming *concernsturing*. Meer concreet stelt men zich de volgende vragen rond concernsturing:

- Hoe kunnen we zorgen dat bestuur en ambtelijke organisatie goed samenwerken? Hoe moeten we met het oog daarop de *bestuursondersteuning* organiseren?
- Hoe kunnen we het beste de samenwerking tussen ambtelijke 'kolommen' organiseren om verkokering te voorkomen bij het realiseren van maatschappelijke doelen?
- Hoe kan de samenwerking in de bedrijfsvoering worden versterkt? Waar moet de uitvoering plaatsvinden, waar moeten de kaders worden gemaakt? Moeten we aan 'brede control' doen? Moeten we 'onafhankelijke controllers' hebben?

Bij deze vragen gaat het om het inkaderen van integraal management; hieronder wordt toegelicht op welke manier.

## Bestuursondersteuning

De samenwerking tussen bestuur en integrale managers gaat vaak goed, maar niet altijd. Met name blijken de politieke en ambtelijke beleving van de werkelijkheid nogal eens uit elkaar te



Dit vergt de persoonlijke kwaliteit om als een diplomaat de wereld van bestuur aan die van managers te verbinden.

lopen. Het klassieke integraal management gaat ervan uit dat de integrale manager de taak heeft de samenwerking te laten slagen. Daar wordt nu steeds vaker anders tegenaan gekeken. Het inzicht is ontstaan dat er een vertaalslag nodig is tussen de twee werelden, dat daarvoor aparte 'bestuursondersteuning' nodig is, in de vorm van een 'concernstaf' of 'bestuursstaf' (als uitvoerend apparaat van de directie in het directiemodel).

Het is overigens een vertaalslag die in twee richtingen nodig kan zijn: het management begrijpt de politiek niet en/of de politiek begrijpt het management niet. Een ander relevant aspect is dat het misverstand een diversiteit aan onderwerpen kan betreffen: een maatschappelijke kwestie, een probleem met betrekking tot de bedrijfsvoering, een budgettaire probleem. Een klein of een groot probleem, een hoofdlijn of een detail.

De 'bestuursondersteuning' is er dan niet zozeer om het college bij te staan bij strategische discussies of onafhankelijke controlinformatie, zoals vaak wordt gedacht. De concernstaf is er om bij een waaier aan discussiepunten de

verbinding aan te brengen tussen het politiek en ambtelijk domein, waar die twee werelden niet uit zichzelf goed contact maken. Dat vergt van het team van medewerkers van de 'bestuursondersteuning' vooral een brede en grote inhoudelijke ervaring (van maatschappelijke verschijnselen, bedrijfsvoering, financiën) en daarnaast de persoonlijke kwaliteit om actief de wereld van bestuur aan die van managers te verbinden (en andersom!), als een *diplomaat*.

Of er überhaupt bestuursondersteuning moet zijn (die de integrale managers inperkt), en zo ja hoe groot dat apparaat moet zijn, hangt af van de omstandigheden. Belangrijke overweging is hoe vaak het voorkomt dat een vertaalslag tussen de twee werelden nodig is en hoe groot de 'misverstanden' zijn. Schaal is een belangrijke factor, bestuurders van grote gemeenten hebben hulp nodig bij het filteren van de enorme hoeveelheid ambtelijke uitvoeringsinformatie naar bestuurlijke relevantie. Maar er kunnen naast schaal ook andere redenen zijn waardoor het verstandig is een filterende laag tussen bestuur en ambtelijk apparaat in te bouwen. Bijvoorbeeld: soms is het beter

om integrale managers 'met rust te laten', om hun bedrijf te runnen; anderen zijn er om de vertaalslag te maken.

### Ambtelijke samenwerking

Behalve tussen politiek en ambtelijk apparaat worden samenwerkingsproblemen niet in de laatste plaats ervaren tussen ambtelijke kolommen onderling. De oorzaak wordt vaak gelegd bij doorgeschoten integraal management: integraal managers hebben te weinig prikkels om samen te werken. Het gaat bij samenwerking tussen ambtelijke kolommen enerzijds om samenwerking bij het halen van maatschappelijke doelen, anderzijds om samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering.

Wat de samenwerking bij het halen van maatschappelijke doelen betreft, worden intussen allerlei nieuwe organisatievormen gebruikt: het aanstellen van programmamanagers, het inrichten van projectorganisaties, etc. Het gaat om matrixconstructies, die de autonomie van integrale managers meer of minder inperken.

Meer samenwerking in de bedrijfsvoe-

ring is vooral tot stand gekomen door het inrichten van een Facilitaire Dienst. De werkprocessen op het gebied van P&O, JZ, ICT, Financiën (administratie, maar ook audits en AO/IC), Communicatie, Inkoop, Huisvesting worden voor de hele gemeente door één organisatieonderdeel uitgevoerd.

Door het instellen van een Facilitaire Dienst ontstaan overigens nieuwe samenwerkingsvormen en samenwerkingsproblemen, namelijk tussen lijn-afdelingen en de Facilitaire Dienst. In de begintijd van de shared service centers is geprobeerd de onderlinge verhoudingen in te vullen met behulp van contracten (SLA's). Daar zijn minder goede ervaringen mee opgedaan, de laatste tijd gaat de voorkeur uit naar eenvoudigere samenwerkingsvormen en verrekeningsmethoden.

De samenwerking tussen staf/facilitaire dienst en lijn wordt meer en meer gestoeld op gelijkwaardigheid. De lijn zoekt de staf actief op voor hulp en advies, de staf richt zich op steun, op hulp aan de lijn. In het klassieke integraal management staat de manager 'boven' de stafmedewerker. Dit ont-aarde nogal eens in situaties waarbij de staf aan de zijlijn terecht kwam: de integraal manager gaat om de staf heen, dan wel laat al het bedrijfsvoeringswerk geheel en al aan de staf over. Aan de andere kant denkt de staf vaak alleen maar vanuit zijn eigen vakgebied, verkoopt alleen maar nee. Men maakte geen contact, er was weinig samenwerking. Gelijkwaardigheid moet daar verbetering in brengen.

## Brede control

De gangbare opvatting over control is dat het een breed verschijnsel is. Organisaties proberen control te hebben over een scala aan processen:

- het bereiken van maatschappelijke effecten
- de bedrijfsvoering, de werkprocessen die nodig zijn
- de budgetten en het totale budgettaire kader waarbinnen gebleven moet worden

Voor elk van deze aspecten worden in principe kaders vastgesteld: welk maat-

schappelijk effect streven we na, waar houden we ons aan bij de bedrijfsvoering (de manier van werven, de huisstijl, de inkoop en aanbesteding, etc.), wat zijn de budgettaire grenzen? Een vraag die rijst is: wie houdt in de gaten of binnen die kaders wordt gebleven? Wie doet de control?

Een eerste mogelijk antwoord is: de integrale manager doet aan control. Maar zover gaan de meeste organisaties niet, men heeft in meer of mindere mate behoefte aan 'onafhankelijke controllers'. Zodoende hebben op allerlei gebieden staffunctionarissen hun intrede gedaan; ze doen aan 'beleidscontrol', 'P-control', 'J-control', etc. Als die functionarissen in één afdeling werken, of als de verschillende disciplines door één persoon worden uitgeoefend, wordt van 'brede control' gesproken.

Veel organisaties krijgen daardoor het gevoel dat ze teveel control hebben: de control moet terug naar de managers, maar die moeten wel goed ondersteund worden. Verder wordt ook getwijfeld aan de haalbaarheid van brede control, zeker als die in één persoon is verenigd.

Bij deze ontwikkeling worden de laatste tijd twijfels geplaatst. Vanuit de samenwerkingsgedachte ligt het ook eerder voor de hand om de bedrijfsvoeringsdisciplines weer te ontvlechten, om weer met herkenbare functies te werken. Zo zou de concerncontroller weer een duidelijk financieel profiel moeten krijgen. Daar is zeker wat voor te zeggen. Door de combinatie met andere controltaken lijkt het financieel vakmanschap de afgelopen tijd achteruit te zijn gegaan.

Het ontvlechten maakt het mogelijk om de kaderstelling en de controle daarop (de klassieke control) van bijvoorbeeld P&O en ICT onder te brengen bij de Facilitaire Dienst. De concernstaf kan dan klein blijven en zich richten op zijn kerntaak van het bemiddelen tussen de bestuurlijke en ambtelijke wereld, op zijn diplomatenrol.

## Drie plaatjes

Integraal management prikkelt te weinig tot samenwerken; samenwerking

moet georganiseerd worden ('concernsturing'). Het voorgaande liet zien dat die samenwerking op verschillende manieren de autonomie van integrale managers inperkt:

- door een filter te organiseren tussen bestuur en de integrale managers ('bestuursondersteuning')
- door programmanagement, matrix-constructies, etc. in te voeren
- door een Facilitaire Dienst in te richten en de relaties met de staf/facilitaire dienst gelijkwaardig in te vullen

Hoeveel er wordt ingeperkt kan sterk verschillen, organisaties kunnen daar keuzes in maken. Men kan dicht bij de oorspronkelijke principes van integraal management blijven of men kan allerlei vormen van 'concernsturing' organiseren. De concerncontroller komt dan telkens in een andere positie terecht. De drie 'plaatjes' hierna laten dat zien.

### *Het Integraal Management Model*

Bestuurders en managers komen er samen uit, managers zoeken zelf de staf op. De managers zijn hun eigen controllers en regelen zelf de samenwerking met andere afdelingen. De concerncontroller is hier vooral de manager die verantwoordelijk is voor een goed verloop van de middelenfuncties, hij faciliteert de integrale managers.

### *Het Holding Model*

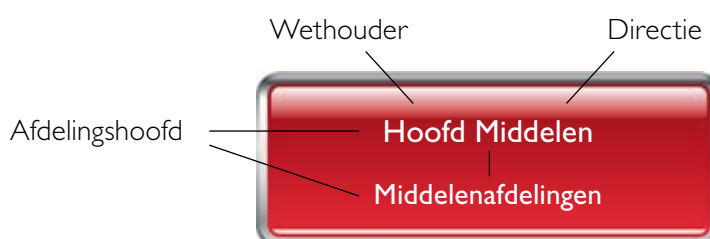
Dit model ligt het meest voor de hand als het belangrijk is een stevige filterende laag tussen bestuur en ambtelijke organisatie te hebben. Vanwege de grootte van de gemeente, of bijvoorbeeld om de integrale managers in relatie te rust hun werk te kunnen laten doen. De concerncontroller zit dicht bij het bestuur, is een bestanddeel van de filterende laag.

### *Het Twee Heren Model*

Ook in deze situatie is er een laag tussen bestuur en integraal manager geplaatst. De concerncontroller maakt onderdeel van die laag uit. Hij helpt het bestuur, maar is ook de adviseur van de afdelingshoofden.

*De auteur dankt Mark van Dam en Frits van der Velden voor hun reacties op een eerdere versie van dit artikel.* >>

## Integraal management model (hoofd middelen is concerncontroller)



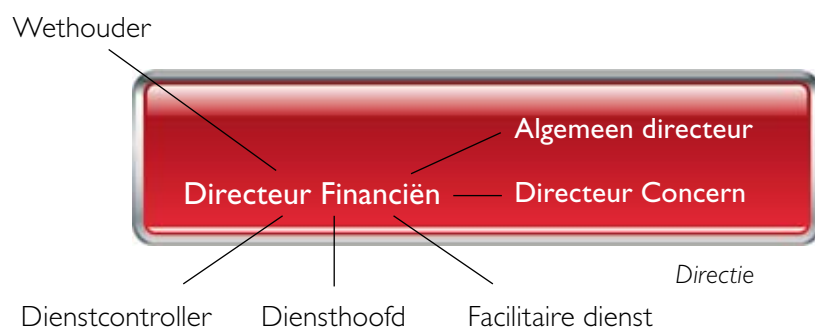
In dit model wordt klassiek integraal management toegepast. Er is geen concernstaf die een diplomatenrol heeft. Alleen de directie treedt in voorkomende gevallen als zodanig op. Bestuurders en managers komen er vooral zelf uit. De 'bestuurondersteuning' is puur administratief, procedureel ondersteunend.

Managers zoeken advies en ondersteuning op eigen initiatief op in de afdeling Middelen (de afdelingshoofden hebben geen eigen bedrijfsbureaus). De stafmedewerkers stellen zich hulpvaardig op, evenals de concerncontroller, faciliteren de integrale manager. In de middelenafdelingen worden de kaders voorbereid en vindt de uitvoering van de diverse bedrijfsvoeringsprocessen (P&O, ICT, etc.) plaats.

Het 'programmamanagement', de samenhang tussen 'kokers', krijgt vorm onder verantwoordelijkheid van de integrale managers: binnen hun afdelingen wijzen ze programmamanagers aan. De integrale managers zijn verantwoordelijk voor de samenwerking. Er is in dit model geen bestuurstaf die naar de samenhang kijkt.



## Holding model (directeur Financiën is concerncontroller)



Deze opzet levert een sterk 'hoofdkantoor-gevoel' op. Er is een grote noodzaak tot diplomatie, tot het ondersteunen van het bestuur bij de contacten met de integrale managers, die vooral hun bedrijf runnen.

De directeur Concern zorgt dat in de afdeling Concern een hele diverse kennis aanwezig is, van maatschappelijke processen, tot beleid- en uitvoeringskwesties van de bedrijfsvoering, om op alle mogelijke gebieden een goed ingevoerde 'vertaler' tussen bestuur en integrale managers. Diplomatenvaardigheden zijn heel belangrijk.

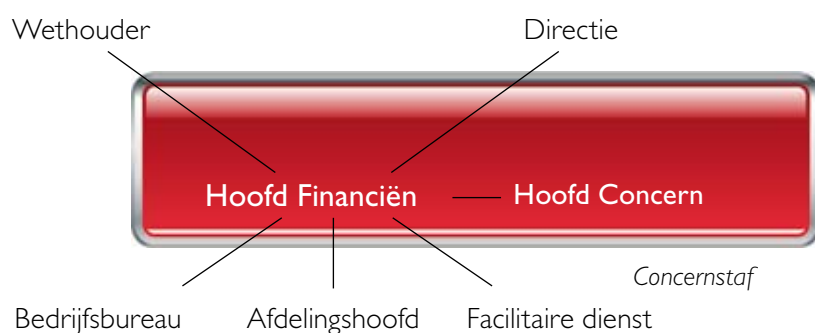
Bij de afdeling Concern zijn wellicht programmamanagers werkzaam, maar in het Holding Model is het waarschijnlijker dat die in afzonderlijke projectorganisaties zijn ondergebracht.

De concerncontroller maakt onderdeel uit van de filterende laag. Als directeur Financiën houdt hij het oog op de budgettaire kaders; hij adviseert over financial control bij de collegestukken. Verder is hij de regisseur van het maken van de P&C documenten die voor het bestuur bedoeld zijn (perspectiefnota, program-mabegroting, etc.). De directeur wordt ondersteund door een afdeling Financiën, met voornamelijk financial controllers.

Het diensthooft staat op afstand, heeft in dit plaatje een 'eigen' controller, om hem bij te staan bij het beheersen van de processen in de dienst.

Beleed, toetsing van concernkaders ('brede control'), advies en uitvoering van P&O, JZ, ICT, Financiën, Communicatie, Inkoop, Huisvesting zijn ondergebracht bij de Facilitaire Dienst. Er is een samenwerkingsrelatie tussen de diensthooften en de facilitaire dienst.

## Twee heren model (hoofd Financiën is concerncontroller)



Ook in dit geval is er een concernstaf geplaatst tussen integraal manager en bestuur. Er zijn veel verschillende invullingen van deze concernstaf mogelijk. De concerncontroller kan een 'éénpitter' binnen de concernstaf zijn. Er kan ook een hoofd Financiën zijn (hoofd van de afdeling Financiën) die concerncontroller is. Of er kan een hoofd van een afdeling 'concerncontrol' zijn die concerncontroller is, met medewerkers die 'brede control' bedrijven.

De concerncontroller bedient twee heren: hij brengt de ambtelijke en bestuurlijke wereld in contact, maar hij adviseert ook het afdelingshoofd. Hij kijkt dieper in de afdelingen dan de financieel directeur in het Holding Model.

In de tekening is het hoofd Financiën de concerncontroller. Hij heeft een afdeling financial controllers onder zich. Kerntaak is het geven van financieel advies en het organiseren van het P&C proces.

Omdat de concernstaf heel verschillend kan worden opgezet (wel of geen brede control, een kleine of een grote afdeling onder de concerncontroller) zijn ook de bedrijfsbureaus en de facilitaire dienst wisselend van opzet (wel of geen adviseurs, wel of geen kaderstelling). De samenwerking loopt over vier schijven: de manager, zijn bedrijfsbureau, de facilitaire dienst en de concernstaf. Er zijn talloze varianten hoe de taken tussen hen verdeeld kunnen worden. Uitgangspunt is steeds: hoe kan de manager het handigst gefaciliteerd worden.

Het is op het eerste gezicht een ingewikkeld model, maar het biedt in vergelijking met het Integraal Management Model wel extra mogelijkheden tot concernsturing, om de samenwerking (tussen bestuur en organisatie, tussen kolommen, etc.) te organiseren.

