

# Gemeentecontroller: van macht naar samenwerking

Binnen gemeenten heeft de afgelopen decennia een verschuiving plaatsgevonden in de financiële functie. Het hoofd Financiën heeft een deel van zijn macht moeten inleveren bij het hoofd Middelen. Daarnaast zagen we de opkomst van de concern-controller als geweten van de organisatie. Maar die controllerfunctie is aan het veranderen. Die wordt minder breed en weer meer gericht op financial control.

Auteur **dr. Harry Puts** is senior adviseur bij BMC.<sup>1</sup>

**S**amenwerking tussen staf en lijn. Dat is de 'to-verformule' in veel verbetertrajecten die gemeenten op dit moment uitvoeren. Op het eerste gezicht is het natuurlijk vreemd dat het belang van samenwerken zo sterk wordt benadrukt. Samenwerken doen we toch gewoon al? Nou nee. Samenwerken is in veel gemeenten een ideaalbeeld, iets wat niet vanzelf tot stand wil komen. De oorzaak wordt onder meer gezocht bij (doorgesloten) integraal management. Dit model zou te weinig oog hebben voor samenwerking tussen lijnafdelingen onderling en tussen staf en lijn.

Maar voordat we het integraal management afkraken, is het nuttig te bedenken dat gemeenten twee decennia geleden goede redenen hadden om enthousiast te zijn over dit model. Integraal management leek de oplossing voor de problemen van dat moment. Die bestonden, samengevat, uit de 'parafencultuur': verantwoordelijkheden waren over meerdere functionarissen verspreid, ieder gaf zijn akkoord (of niet) voor een bepaald aspect van een voorstel.

## Parafencultuur

Die parafencultuur was ontstaan vanuit de gedachte dat het belangrijk was om bij besluiten een diversiteit aan meningen te horen, uitgaande van het idee van *countervailing powers*. De redenering was dat een goed voorstel vanuit verschillende invalshoeken overeind moest kunnen blijven. Op zich een logische gedachte: overheidsorganisaties waren en zijn kwetsbaar voor tunneldenken; het is daarom verstandig om commentaar vanuit meerdere, eigenstandige invalshoeken te organiseren.

In de ogen van betrokkenen begonnen in de jaren negentig van de vorige eeuw de negatieve kanten van dit model te overheersen. De gescheiden invalshoeken leidden tot competentiestrijd, niemand nam de eindverantwoordelijkheid, er waren alleen deelver-

antwoordelijkheden voor de inhoud, financiën, P&O enzovoort, er was een cultuur van vechten, tot op persoonlijk niveau aan toe. Vooral de paraaf van Financiën was berucht. Een negatief advies betekende vrijwel automatisch dat het college niet akkoord zou gaan met het voorstel. Dat gaf de afdeling Financiën veel invloed en daadwerkelijke macht.

Tegen die achtergrond werd uitgekeken naar een ander sturingsprincipe. Eén dat een einde zou maken aan het duwen en trekken, aan het geruzie, een systeem dat de ambtelijke verantwoordelijkheden samenbracht in één functionaris die de verantwoordelijkheid voor alle aspecten nam. Dat nieuwe model werd integraal management.

## Vanaf de jaren negentig

Bij integraal management zijn de verantwoordelijkheden (van bedrijfsvoering tot en met de beleidsinhoud) in één persoon/functie samengebracht. De onderlinge verhoudingen tussen bestuur en ambtelijke organisatie zijn verzakelijkt. Er wordt gestuurd op producten, aan de hand van contracten. De ondersteunende processen zijn ondergebracht in een sector Middelen (Financiën, P&O, ICT, JZ enzovoort). Die is 'faciliterend': integrale managers zoeken zelf het advies van de staf op, bepalen zelf wat ze met het advies doen. Kortom: geen parafencultuur meer.

Het is niet overdreven te zeggen dat het hoofd Financiën in een aantal gemeenten een kopje kleiner is gemaakt. Had hij tot de jaren negentig een sterke positie op basis van zijn eigen paraaf, integraal management maakte een eind aan de gescheiden verantwoordelijkheden en daardoor verloor het hoofd Financiën veel invloed. Niet hij maar het hoofd Middelen werd lid van het MT. Het hoofd Financiën werd een *middle manager*, een van de teamhoofden in de sector Middelen.

Tegelijkertijd deed een nieuwe functionaris zijn in-

trede, de 'concerncontroller'. Hij werd vaak gepositioneerd als een staffunctionaris van de gemeentesecretaris. Hij was meestal geen financial controller en ontwikkelde zich tot het 'onafhankelijk geweten' van de organisatie, die op basis van objectieve informatie over producten en processen inzicht in de doelrealisatie moest bieden. Hij deed aan zogeheten 'brede control', de control van de verschillende bedrijfsvoeringprocessen (P&O, ICT enzovoort) en daarnaast aan 'beleidscontrol'. De gemeentecontroller kreeg bij lange na niet de invloed die het hoofd Financiën ooit had.

### Kritiek

Samenvattend kun je stellen dat het werk van het voormalige hoofd Financiën in de jaren negentig op drie plaatsen terecht kwam, namelijk bij de concerncontroller (ten behoeve van 'brede control', 'onafhankelijk geweten'), het hoofd Middelen (als MT-lid, algemene manager, vaak geen financial) en het hoofd Financiën nieuwe stijl (administratief gericht, ondersteunend).

De meeste gemeenten werken nu een tijd met dit sturingsmodel. Er is nog steeds veel enthousiasme voor integraal management, maar men ervaart ook de tekortkomingen. Zo vindt men vaak dat de samenwerking tussen staf en lijn te wensen over laat. Zich baserend op het ideaalbeeld van integraal management vinden stafmedewerkers dat managers te weinig belangstelling tonen voor het werk van de staf, voor de bedrijfsvoering. De managers halen het stafadvies niet op, gooien het bedrijfsvoeringwerk over de schutting. De integrale managers aan de andere kant vinden de bedrijfsvoeringprocessen veel te zwaar opgezet, vinden tegelijkertijd dat ze slecht worden geholpen.

Een ander kritiekpunt op integraal management is dat integrale managers te veel focussen op de eigen 'winkel', er is te weinig aandacht voor de samenhang met de activiteiten van collega's van andere lijnafdelingen. Verder passen de zakelijke principes (sturen op contracten) niet goed in een politiek gestuurde organisatie. Bestuurders en managers maken onvoldoende contact. Boeken als 'Control voor leiders' van Harrie Aardema brengen deze kritiek in kaart, komen tot de conclusie dat integraal management is 'doorgeschoten'. Het is een onwettelijk ideaaltype. Niemand kan voldoen aan wat in de functiebeschrijvingen van de integrale managers is opgeschreven. De hoge verwachtingen die de manager van zichzelf heeft en die anderen (bijvoorbeeld de staf, de politiek) van hem hebben, komen niet uit en zorgen voor onnodige gespannen verhoudingen. Minder normeren ('papierse eisen') en meer aansluiten bij wat mensen werkelijk kunnen, meer iedereen inzetten op waar hij of zij goed in is, beter samenwerken en elkaar aanvullen, zijn de verbeteringsuggesties die worden gedaan.



## Voor de paraaf van Financiën was berucht: een negatief advies betekende vrijwel automatisch dat het college niet akkoord ging

De nieuwe beweging is de onderkenning dat het ideaalbeeld van integraal management onhaalbaar is; dat de integrale manager door een 'eigenstandige' staf geholpen moet worden, met name op het gebied van de bedrijfsvoering. De verantwoordelijkheid van de integrale manager verandert niet in formele zin (hij blijft eindverantwoordelijk voor middelen en resultaten), maar er verandert wel iets in de rollen van de diverse spelers, dat wil zeggen in wat zowel managers als stafmedewerkers moeten doen en kunnen.

Anders gezegd, er wordt een poging ondernomen om de sterke punten van de voorgaande perioden te combineren: een terugkeer naar de eigenstandige posities van voor de jaren negentig en tegelijkertijd vasthouden aan de integrale verantwoordelijkheid van na de jaren negentig. De manager blijft formeel eindverantwoordelijk voor de inzet van de middelen en de te behalen doelen. Maar er wordt ook veel meer ruimte gegeven aan een eigenstandige positie van de staf.

In het 'klassiek' integraal management was de veronderstelling dat de integrale manager overal verstand van had. Hij werd daar door onder anderen de staf op aangesproken. De nieuwe benadering is dat een lijnmanager zwaar kan en mag leunen op de expertise >>

van de staf. De diverse specialisten houden voor hem de bedrijfsvoering in de gaten, voorzien hem van wat voor hem nodig en relevant is. Eenvoudig, zonder op te dringen wat niet van belang is voor hem. Daar staat tegenover dat de lijnmanagers de staf een kritische eigen mening moeten toestaan, die mening niet van tafel vegen als hen die niet goed uitkomt. Kortom, er moet weer meer gelijkwaardigheid tussen lijn en staf komen.

Het idee is dat iedereen datgene doet waar hij goed in is. Er is in het verlengde daarvan een tendens tot herwaardering van vakmanschap, zowel bij de lijn als bij de staf. Lijnmanagers krijgen weer meer ruimte voor het ontwikkelen van hun vak kennis, als ze bepaalde aspecten van de bedrijfsvoering aan de staf over kunnen laten. De staf kan de lijn goed helpen als het vakmanschap op peil is.

### De toekomst van de gemeentecontroller

Iedereen met enig historisch besef ziet ook meteen de risico's van deze ontwikkeling. Voordat je het weet, zijn we terug bij de vechtcultuur van voor de jaren negentig: diverse functionarissen schermen met hun eigen deskundigheid, houden iets tegen, beweren dat iets niet kan.

#### Voor de jaren negentig:

- hoofd Financiën dicht bij het bestuur;
- deelverantwoordelijkheden in de bestuursadvisering;
- vechtcultuur.

*Gemeentecontroller: heette toen nog hoofd Financiën; paraaf van Financiën van grote invloed: 'macht van Financiën'.*

#### Na de jaren negentig:

- integraal management, integrale verantwoordelijkheid bij managers;
- zakelijke verhoudingen, prestatie sturing;
- staf (waaronder Financiën): faciliterend, opdrachtnemer.

*Gemeentecontroller: eenpitter, staffunctionaris van de gemeentesecretaris, 'onafhankelijke, brede controller'; hoofd Financiën valt onder het hoofd Middelen, geen lid van het MT.*

#### Mogelijk toekomst:

- opgeven 'volstreekte autonomie' van integrale managers;
- managers formeel eindverantwoordelijk, maar worden geholpen;
- managers weer meer vakinhoudelijk;
- sterkere 'eigenstandige' rol van de staf.

*Gemeentecontroller: tevens hoofd Financiën en MT-lid, financial controller in plaats van brede controller. Eigenstandige rol niet op basis van macht, maar met de intentie om management en bestuur te helpen, hun werk uit handen te nemen; met kritische instelling helpen bij de financiële beheersing.*

Samenwerken moet ons voor dat lot behoeden! Elkaar niet tegenwerken, maar elkaar aanvullen, handelen vanuit het besef dat je altijd meerdere deskundigheden nodig hebt om iets tot stand te brengen. Elkaar niet voor de voeten lopen, maar doen waar je goed in bent en 'waar je voor besteld bent'. Willen doen wat voor een ander nuttig en belangrijk is.

In theorie klinkt het mooi, maar het mooie voorstellen van samenwerken moet het opnemen tegen al te menselijke neigingen als drang naar invloed, aanzien en macht.

Gemeenten lijken ervan doordrongen dat het om een grote cultuuromslag gaat, dat er heel andere omgangsvormen tot stand gebracht moeten worden in vergelijking met de 'machocultuur' van integraal management, met het idee alles zelf te (moeten) kunnen. Het woord 'samenwerken' zingt nu al een tijd rond. Het lijkt er sterk op dat gemeenten van plan zijn om echt een omslag te realiseren.

Als die beweging zich doorzet, zijn een paar belangrijke veranderingen op komst in het werk van de gemeentecontroller. De gemeentecontroller als onafhankelijke staffunctionaris van de gemeentesecretaris lijkt zijn langste tijd te hebben gehad. Het lijkt er eerder op dat een financial met een eigenstandige, brede blik terug zal keren in het MT van gemeenten.

Een paar mogelijke ontwikkelingen in de functie van gemeentecontroller op een rij:

- Vakmanschap wordt belangrijker: herwaardering van de kennis van financial control in plaats van 'brede control'. Een goede financiële beheersing van de gemeente is van vitaal belang.
- 'Partner' zijn van de manager in plaats van 'onafhankelijk geweten':
  - hem alleen 'lastig vallen' als het nodig is; geen onrealistische eisen stellen ten aanzien van de financiële kennis van managers; hem in staat stellen om zijn verantwoordelijkheid te nemen; geen misbruik maken van de eigen voorsprong in kennis;
  - kunnen verplaatsen in wat in de wereld van de manager speelt, daarin mee kunnen en willen denken;
  - gezag verwerven bij de lijn door meerwaarde te leveren, zodat die de eigenstandige positie logisch vindt;
  - niet alles willen weten van de wereld van de managers, elkaar niet voor de voeten lopen.

Veel gemeenten zullen met de nodige terughoudendheid het hoofd Financiën weer een 'eigenstandige positie' willen geven. Hij of zij moet laten zien te kunnen samenwerken en het spel op een kritische, maar open manier te kunnen spelen. <<

#### Noot

<sup>1</sup> De auteur dankt Werner van der Linden voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.