



# ALLES ONDER CONTROLE

## *Over de onstuitbare opkomst van de controller in de publieke sector*

De emancipatie van de controller in de (semi-)publieke sector verloopt razendsnel. Wat is zijn toegevoegde waarde? Zijn positie in de organisatie? Hoe is zijn relatie tot de raad van toezicht? Tijd voor een discussie.

**Goos Minderman, Jaap Kleijwegt, Claudia Heger-Goed en Arno Geurtsen**

De opkomst van de brede controller in de (semi-)publieke sector in de laatste vijftien jaar, heeft consequenties voor de governance van instellingen. Deze zogenaamde business controller is onafhankelijk van het primaire proces en de stafafdelingen gepositioneerd en adviseert over zowel financiële als niet-financiële aspecten van strategie en uitvoering van beleid en bedrijfsvoering. De controller – wordt steeds vaker betrokken in de afwegingen van de raad van toezicht (raad van commissarissen) en steeds vaker met tussenkomst van de raad van toezicht aangesteld en ontslagen (op basis van wetgeving of statuten). Frequenter overleg (soms zonder de bestuurder) en de ontwikkeling van de vraagstelling aan de controller is gericht op ondersteuning van het toezicht. Dit draagt bij aan de vormgeving van *checks and balances* binnen de organisatie.

### **Tone of voice**

De logische samenhang tussen toezicht, bestuur en control is derhalve belangrijk. De besluitvorming van bestuur en raad van toezicht heeft direct consequenties voor het werk van de controller. En andersom: met een goede balans van controls worden impulsen en waarborgen in de processen ingebouwd waar bestuur en toezicht weer op kunnen vertrouwen. Bovendien geeft het handvatten om het gesprek te voeren over de ‘tone of voice’ die bestuur en raad van toezicht wenselijk achten bij sturing en verantwoording in de organisatie.

### **Goede analyse en discussie**

De vraag naar de verhouding tussen controller en raad van toezicht verdient een goede analyse en discussie. In de afgelopen jaren heeft deze discussie met name vorm gekregen in de sector van de volkshuisvesting. De Woningwet verplicht vrijwel alle corporaties tot de aanstelling van een onafhankelijke business controller en dus een inrichting van de onafhankelijke control-functie in de organisatie, waarbij een functionele lijn bestaat met de raad van commissarissen. De discussie is echter niet beperkt tot die sector: de emancipatie van de controlfunctie zet zich door in de hele semipublieke sector.

Hoe zit het nu met die relatie tussen controller, raad van toezicht en bestuurder? In dit artikel gaan we eerst in op de toegevoegde waarde van de controller. Daarna staan we stil bij het verwachtingspatroon van de raad van toezicht. Om het beeld wederkerig te maken, verwoorden wij ook het verwachtingspatroon van de controller ten aanzien van de raad van toezicht. Ten slotte spitsen we de discussie toe op enkele ontwikkelingen die in de nabije toekomst gaan spelen.

### **Wat voegt een business controller toe aan de organisatie?**

Binnen brancheorganisatie Aedes heeft men in 2014 aangegeven wat de toegevoegde waarde van een brede business controller is.<sup>2</sup> Dat beeld komt overeen met de

## DE ONTWIKKELING VAN DE CONTROLFUNCTIE IN DE SEMI-PUBLIEKE SECTOR GAAT RAZENDSNEL: HET IS WAARSCHIJNLIJK DE MEEST GEËMANCIPEERDE FUNCTIE IN DE LAATSTE 15 JAAR IN DE PUBLIEKE CONTEXT

\*\*\*\*\*

opzet van de controllersopleidingen aan de Erasmus Universiteit en de beroepsvereniging EICPC. De toegevoegde waarde kan worden geduid aan de hand van drie elementen:

- De controller borgt de cyclische processen van de organisatie. Het gaat dan niet alleen om de financiële of P&C-cyclus, maar juist om het leggen van de verbindingen tussen die financiële cyclus met de strategische en de operationele cyclus. Door die drie cycli te combineren is de voortdurende lijn tussen financiën, uitvoering en strategie verhelderd, zowel in de voorbereidings- en uitvoeringsfase, alsook in de verantwoording. De controller zorgt ervoor dat de cycli steeds meer over elkaar heen gaan vallen. Met de moderne techniek ligt het voor de hand om toe te werken naar continue monitoring als ondersteuning van operatie, veranderingsprocessen (ook in organisatiecultuur) en besluitvorming. Op deze wijze stimuleert de controller het reflectieve vermogen in de organisatie.
- De controller toetst de integriteit en relevantie van de informatievoorziening in een organisatie. Dat gaat niet alleen om de traditionele AIS, maar focust sterk op de vraag welke informatie op betrouwbare wijze het strategische besluitvormingsproces ondersteunt. Daarbij is een verschuiving waarneembaar van het samenstellen, opstellen en verstrekken van informatie naar het duiden en analyseren van informatie. Zelfs die laatste taak zal uiteindelijk door de techniek worden overgenomen.
- Tot slot heeft de controller een centrale rol in de toetsing van de doelmatig- en doeltreffendheid: worden de middelen op een efficiënte en effectieve manier ingezet om de doelstellingen te bereiken? De controller zwengelt deze discussie bij voortduring aan om te komen tot een transparante verantwoording.

Met de verdere ontwikkeling van de controlfunctie kan men wellicht ook bepleiten dat er een vierde bijdrage van belang is: de bijdrage aan de toonzetting van de sturing – de ‘tone of voice’ in de sturing door bijvoorbeeld soft controls – die een gezonde bedrijfscultuur bevordert. In de praktijk blijkt dat de controller veel kan toevoegen aan de bedrijfscultuur. Aangezien dit voor veel instellingen een beeld van de toekomst is, beperken wij ons vooralsnog tot de genoemde drie elementen.

### **Wat verwacht raad van toezicht van de controller?**

De belangstelling van de raad van toezicht voor de controller is gelet op deze drie elementen dan ook erg begrijpelijk. Onderstaande opsomming is geen product van wetenschappelijk onderzoek (dat ontbreekt) maar geeft wel een paar noties:

- De raad van toezicht kijkt naar de controller als de onafhankelijke professionele toetser van de informatie en de doelmatigheid. Toetsing van het handelen van de bestuurder alsook van de processen die zich ontwikkelen in de organisatie. Daarmee is de gewetensfunctie van de controller op de agenda gezet.
- Het betreft een kritische toetsing van data en processen, waar raad van toezicht weliswaar de bestuurder op bevraagt, maar waarbij extra professionele – objectiverende – ogen wel ‘heel prettig’ zijn.
- De raad van toezicht is afhankelijk van de bestuurder als het gaat om de interne informatie: die moet compleet en tijdig zijn. In het contact tussen de raad van toezicht en de controller wordt dit wel besproken: krijgt de raad van toezicht alle informatie die volgens de controller noodzakelijk is? Door deze vraag te stellen ontwikkelt men een overleg tussen controller en bestuurder omtrent de informatievoorziening aan de raad van toezicht.

- De raad van toezicht verwacht dat de controller derhalve een rol speelt in de governance van de organisatie. Daarbij horen afspraken over ongevraagd advies, signalering en heldere toetsing aan criteria.
- Tijdige signalering indien er geen overeenstemming met bestuurder is en waarbij de controller de afwegingen van een vraagstuk objectiviseert. Dat vergt ook een bepaalde tact in het handelen van de controller (en bestuurder) zodat discussie niet uitmondt in conflicten. Men moet van tevoren afspraken maken om de objectivering mogelijk te maken, de wederzijdse posities en waarden te onderkennen en dat alles in een constructieve sfeer van bijdragen aan de doelstellingen.
- De controller toetst in de aanloop naar de verantwoording het vraagstuk van de maatschappelijke impact – performance – van de organisatie: een belangrijk leerstuk, juist en vooral voor de raad van toezicht die zijn eigen rol weer maatschappelijk moet verantwoorden.

#### **Wat verwacht de controller van de raad van toezicht?**

De controller kan dit werk alleen maar doen onder bepaalde voorwaarden. Vanuit de onafhankelijke afweging is het nodig dat de controller het respect krijgt dat bij deze positie hoort: organisatie, bestuurder en raad moeten zien dat objectivering en de daaraan gekoppelde advisering in een maatschappelijk gedreven organisatie een lastige rol is. Bij aanvang van de samenwerking moeten er dus klip-en-klaar heldere afspraken zijn over de wijze waarop men elkaar bejegt.

Toetsing van beleid, uitvoering en bedrijfsvoering aan criteria kan alleen plaatsvinden als de bestuurder

en de raad van toezicht eerst besluiten over de heldere richtingen en criteria. De controller toetst immers grotendeels aan de criteria die de organisatie voor zichzelf heeft gecreëerd. Voortdurende druk op concretisering of precisering van de controller op de besluitvorming moet derhalve worden geaccepteerd. Daarnaast is het voor een controller als geweten van de organisatie belangrijk dat hij of zij in staat blijft om buiten deze concrete normen tijdig ontwikkelingen te signaleren die het risicoprofiel van de organisatie kunnen beïnvloeden. Deze zogenaamde “interactiviteit” van de rol van de controller vraagt om een wendbaarheid die niet altijd in kaders is te vangen.

#### **Ruimte voor overleg**

De controller heeft ruimte nodig voor het overleg met de bestuurder, wiens adviseur de controller immers in eerste instantie is. Mocht dat overleg niet leiden tot overeenstemming dan gaat men idealiter gezamenlijk naar de raad van toezicht met een objectivering, een advies en daarnaast de bestuurlijke visie en afweging. Mocht dat toch spanningen geven, dan moet de raad van toezicht de controller wel beschermen in diens rol.

#### **Positionering**

Goed opgeleide controllers (RC en CPC) zien steeds beter de mogelijkheden om langs bovenstaande lijnen te werken als een soort derde zijde van de governance driehoek. In die driehoek moet echter worden vastgesteld dat de relatie tussen controller en raad van toezicht niet diens hoofdtaak is: de primaire focus van de controller ligt op het adviseren van het bestuur op genoemde terreinen. De controlfunctie vormt voor het bestuur – dat in tegenstelling tot de raad van toezicht wél in control moet zijn – de interne

\*\*\*\*\*

**(SEMI-)PUBLIEKE ORGANISATIES ONTDEKKEN STEEDS MEER DAT DE LEGITIMATIE VAN BELEID EN BEDRIJFSVOERING GROTENDEELS AFHANGT VAN DE BEOORDELING DOOR STAKEHOLDERS. DE TOETSING VAN DE SAMENWERKINGSPARTNERS IS EEN TAAK DIE VAN NATURE BIJ DE CONTROLLER TERECHT ZAL KOMEN**

*checks and balances* in de organisatie. De bestuurder is dan ook de werkgever van de controller en beoordeelt die ook. Het is echter ook een adviseur met bijzondere rechten, namelijk het recht om ook zelfstandig contact te houden en te leggen met de raad van toezicht.

### **Het wordt nog spannender**

De ontwikkeling van de controlfunctie in de semi-publieke sector gaat razendsnel: het is waarschijnlijk de meest geëmancipeerde functie in de laatste 15 jaar in de publieke context. Rond de eeuwwisseling waren er nog maar weinig controllers bij ministeries, gemeenten, ziekenhuizen, woningcorporaties of onderwijsinstellingen. Nu zitten die bij vrijwel iedere organisatie aan tafel.

In de nabije toekomst zien we deze ontwikkeling zich verder versterken. De vraag is zelfs of we een reëel beeld kunnen schetsen van de controlfunctie in de toekomst.<sup>3</sup> De disruptie van de technologie is op middellange termijn van grote invloed op de financiële functie en de rol van de controller in het bijzonder. Deze verschuift steeds meer naar die van business partner.

### **Stakeholderbeleid**

(Semi-)publieke organisaties ontdekken steeds meer dat de legitimatie van beleid en bedrijfsvoering in hoge mate afhangt van de beoordeling door – interne en externe – stakeholders. Samenwerkingsrelaties worden steeds serieuzer en georganiseerder aangegaan. Dit zogenaamde stakeholderbeleid is wederom cyclisch beleid en vergt cyclische monitoring van de samenwerkingsrelaties. Doelstellingen bepalen de geplande inzet van verschillende partners, afspraken moeten worden nagekomen en verantwoording vindt steeds meer plaats in gezamenlijkheid.

De verbinding naar de cycli, doelstellingen en informatievoorziening maken dat er voor de controller een rol in dit strategisch relevante terrein lijkt te ontstaan. In die samenwerkingsrelaties vindt er veelal ook een toetsing plaats van de kwaliteit van de partnerorganisaties. Is de informatieverzorging daar op orde? Sluiten de registraties en verantwoordingsdata op elkaar aan? Is er een analyse – maatschappe-

lijke kostenbatenanalyse – mogelijk of moet die worden ingericht? De toetsing van de samenwerkingspartners is een taak die van nature bij de controller terecht zal komen. Daarbij zijn allerlei nieuwe netwerken en bedrijfsmodellen van groot belang.<sup>4</sup>

Eén externe stakeholder betreft veelal de externe toezichthouder: de inspectie of de autoriteit. Deze inspecties toetsen de controlfunctie, de compliance en de doelmatigheid van de organisaties. Met het versterken van de inspecties en het Wetsvoorstel Bestuur en Toezicht Rechtspersonen waarbij de interne toezichthouder en de externe toezichthouder tot samenwerking worden gemaand, ligt de rol van de onafhankelijke controller (objectivering en toetsing) voor de hand.<sup>5</sup> Daarmee heeft de controller een bijzondere rol naar buiten waaromtrent aanvullende afspraken zullen moeten worden gemaakt.

### **Risicomanagement**

Langzaam wordt in alle sectoren ook het risicomanagement volwassen. In het gemeenschappelijk normenkader van de Minister van Financiën uit 2014 worden risicomanagement en het feit dat de raad van toezicht daarover contact heeft met de onafhankelijke controller in één adem opgeschreven.<sup>6</sup>

In de sfeer van de woningcorporaties doet zich iets bijzonders voor waarvan wij niet kunnen overzien of die situatie zich ook naar zorg en onderwijs zal uitbreiden. Artikel 35 van Woningwet schrijft voor dat de raad van toezicht de jaarrekening niet meer goedkeurt maar zelf vaststelt. Dat is een verschuiving van de bestuurder naar de raad van toezicht: de raad van toezicht dient zich dus een inhoudelijk oordeel te vormen over de belangrijke onderwerpen van de jaarrekening (waarderingsgrondslagen, voorzieningen, reserveringen, etc.) waar zij dat eerst marginaal kon doen. In deze verantwoordelijkheid is de rol van de controller cruciaal: zonder diens hulp zal de raad van toezicht deze rol moeilijk kunnen invullen.

### **Conclusies**

Wat zijn – gegeven deze beknopte analyse – de aandachtspunten in de relatie tussen de raad van toezicht en de controller? We zetten er een paar op een rij:

- De controller werkt in eerste instantie voor de bestuurder die in control moet zijn. De controller heeft echter een paar bijzondere rechten waardoor het gedrag van alle actoren nadere afspraken en respect behoeft.
- De raad van toezicht is – anders dan bij de accountant – niet de opdrachtgever van de controller. Het is de professionaliteit van de controller – onafhankelijke objectivering en advisering – waar de raad van toezicht een beroep op kan doen, desgewenst buiten aanwezigheid van bestuurder (maar niet zonder afstemming met die bestuurder);
- Hoewel de raad van toezicht niet de opdracht- en werkgever is voor de controller is betrokkenheid bij zijn aanstelling en functioneren wel gewenst, die verder gaat dan het arbeidscontract. Zeker als de controller langer in dienst is kan de noodzakelijke kritische en onafhankelijke rol onder druk komen te staan;
- De professionaliteit betreft de cycliciteit, de toetsing van de informatie en de doelmatigheid van beleid en bedrijfsvoering. De controller wordt niet bevraagd op andere feiten, oordelen, roddels of vragen waarop de raad van toezicht geen antwoord heeft gekregen van de bestuurder;
- Die professionaliteit kan alleen tot bloei komen als bestuur en raad van toezicht heldere beleidslijnen ontwikkelen met heldere criteria zodat de controller onafhankelijk aan die criteria kan toetsen. Het succes van de controlfunctie is mede afhankelijk van de helderheid van bestuur en toezicht. De controller mag daar best op duwen naar bestuur en raad van toezicht;
- Een bijzonder aandachtspunt vormen de zogenaamde soft controls binnen de organisatie. Waar veranderingen continu aan de orde zijn kan de controller hierin een signalerende rol hebben waar het gaat om een gezonde bedrijfscultuur;
- De relatie tussen raad van toezicht en controller loopt meestal via de voorzitter van de raad van toezicht en de voorzitter van de auditcommissie. Zij moeten bij de aanvang van de samenwerking de omgang met de controller expliciet bespreken met de bestuurder, de controller en de raad.

## Noten

1. “Control met een bite” van de werkgroep control (2014), Aedes werkgroep Controllers, Hiversum.
2. J. Bossert, J. Hopstaken en G.D. Minderman, Herken ik mijn werkveld straks nog? In; TPC 2016, nr.6, pa. 4-7.
3. J. Jonker (red.), Nieuwe businessmodellen, Samen Werken aan Waardecreatie, Doetinchem/Den Haag 2015.
4. Zie: WBTR, Tweede Kamer 2016, 34 491, nrs. 2- 4.
5. Gemeenschappelijke normenkader bedrijfsvoering semi-publieke instellingen, Brief van de Minister van Financiën, 23 januari 2014, TK 33 822, nr. 2.

## Over de auteurs

De auteurs nemen allen deel aan The Midfield, denktank voor goed bestuur in het middenveld. Minderman is daarnaast hoogleraar Public Governance en multi-commissaris, Kleijwegt is partner bij BDO advisory en voorzitter rvc Rochdale, Geurtsen is directeur van de controllers opleiding van de Erasmus Universiteit en Heger is concerncontroller bij het COA en was voorzitter van de vereniging voor controllers in de publieke sector (EICPC).

