

Control voor Goed Bestuur

In deze notitie zetten we de samenhang uiteen tussen control en goed bestuur¹. De normen voor goed bestuur die we gaan formuleren, zijn de basis van onze opleidingen en van ons onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid.

1. Normen voor goed bestuur zijn van alle tijden

Zolang er bestuur is bestaan er normen voor goed bestuur. De oudste normen betreffen de rechtmatigheid en de efficiency. Normen voor effectiviteit van beleid zijn gangbaar geworden in de jaren 20 van de vorige eeuw. Vanaf 1950 ontstaan de eerste normen voor bestuur op afstand. Vanaf 1945 heeft de Algemene Rekenkamer zich sterk gemaakt voor het behoud van eenheid in het beheer van rijksgelden en rijksgoederen. Het onderbrengen van onderdelen van rijkstaken in afzonderlijke rechtspersonen, waarvan in die tijd in toenemende mate sprake was, zou volgens de Rekenkamer (jaarverslag 1946) leiden tot een minder juist inzicht in de begroting en tot praktijken die met voor 's Rijks beheer geldende regels strijdig in strijd zouden zijn². Daarom wilde de Rekenkamer voor alle bestedingen die met uitvoering van publieke taken te maken hadden, ongeacht de rechtsvorm van de uitvoering, gelijke regels voor begroting, rekening en controle, waarbij publieke verantwoording een belangrijke plaats in zou moeten innemen. In feite gaat het steeds om dezelfde normen. Bestuur moet rechtmatig zijn (volgens de regels verlopen), doelmatig (productie en dienstverlening tegen minimale kosten) en doeltreffend (aantoonbare realisatie van doelen) en over bestuur moet via de volksvertegenwoordiging publiek verantwoording worden afgelegd. Talrijke onderzoeksrapporten van de Rekenkamer en andere onderzoeksinstellingen wijzen uit dat er continu druk van buiten op de overheid staat om beter te presteren en om goed functioneren aan te tonen.

2. Good Governance

Good governance is de internationaal ingeburgerde term voor goed bestuur. In 1996 heeft het Ministerie van Financiën voor het eerst een handleiding "Government Governance" uitgebracht³. Daarmee werd de aandacht gevraagd voor de steeds groter wordende vraag naar transparantie en verantwoording. In dezelfde tijd (1997) publiceerde de commissie Peters het rapport "Corporate Governance". De belangstelling voor governance heeft zijn beginpunt in de wereld van de grote ondernemingen en is een rechtstreeks gevolg van een aantal grote affaires in de vorm van beursschandalen, faillissementen, slecht geïnformeerd management, mismanagement, falend toezicht en fraude. Dit maakt governance tot een onderwerp dat al jaren lang in de schijnwerpers staat. Goed bestuur blijkt noodzakelijk te zijn, slecht bestuur levert debacles op.

¹ Deze normen zijn een bewerking van een aantal passages uit een verslag van een door Dolmans en Onderzoek verricht onderzoek naar verbonden partijen voor de Rekenkamercommissie van Gorinchem (mei 2007).

² Algemene Rekenkamer, jaarverslag 1946, pagina 7

³ De geactualiseerde versie van dit rapport (11-03- 2006) is te vinden op www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/jubileum_rapport_50_jaar_dar_voorh_cad.pdf

Het vertrekpunt van de governance-gedachte is dat organisaties aan belanghebbenden moeten kunnen laten zien dat zij hun doelen halen en goed functioneren. Daar hoort goed verantwoord worden bij. In de praktijk wordt verantwoord worden vaak vooraf gegaan door toezicht in opdracht van belanghebbenden. De kern van governance is dat er een hechte samenhang dient te zijn tussen sturen, beheersen, toezien en verantwoord worden, waarbij aan deze termen de volgende betekenis wordt toegekend:

- **Sturen:** richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, ondermeer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van de processen;
- **Beheersen:** het invoeren en handhaven van een stelsel van maatregelen en procedures, zodat de bestuurders de zekerheid krijgen, dat de organisatie blijvend de goede richting uitgaat;
- **Toezicht houden:** vaststellen namens belanghebbenden door aangewezen of benoemde functionarissen dat de organisatiedoelen worden gerealiseerd, maar ook dat de organisatie aan specifiek gestelde eisen voldoet;
- **Verantwoord worden:** over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden informatie verschaffen, die het recht geeft op decharge.

De samenhang tussen sturen, beheersen, toezien en verantwoord worden dient op alle niveaus van aansturing tot uitdrukking te komen. Dit kan betreffen:

- het College, dat verantwoording aflegt aan de Raad;
- de verbonden partij, die verantwoording aflegt aan het College;
- de Raad, die verantwoording aflegt aan de burger.

De bedoelde samenhang dient gewaarborgd te zijn, dat wil zeggen dat er maatregelen zijn genomen die zeker stellen dat deze tot stand komt en blijft bestaan. De samenhang moet ook transparant zijn, dat wil zeggen dat de verbanden zichtbaar zijn. Met andere woorden, dat er beschreven procedures zijn, die bepalen hoe het moet en dat er informatie aanwezig is over hoe het feitelijk gaat.

Een duidelijk governance systeem is noodzakelijk voor het dragen van verantwoordelijkheid en voor het afleggen van verantwoording. Zonder goede beheersing is het onmogelijk om goed verantwoording af te leggen en goede beheersing is alleen maar mogelijk als sprake is van goede sturing.

De gedachte is dat het bij delegatie van taken en bevoegdheden vanzelfsprekend is dat over uitvoering verantwoording wordt afgelegd. De praktijk laat echter zien dat dit helemaal niet vanzelfsprekend is. Vandaar dat de invoering van governance vooral nadruk legt op versterking van toezicht en verantwoording. Volgens het geactualiseerde governmentrapport van Financiën (2006) is het inmiddels "een vaststaand gegeven" dat burgers in toenemende mate zekerheid wensen te krijgen over de vraag of overheidsbestuurders met hun activiteiten het realiseren van de politieke doelstellingen waarborgen.

De versterking van de verantwoording zou met name tot uitdrukking moeten komen door in de verantwoording ook uiteen te zetten hoe de interne bedrijfsvoering (de interne beheersing) werkt en door waarborgen te creëren voor de onafhankelijkheid en de bevoegdheden van de toezichthouders. Verder wordt erop gewezen dat het governance model een dynamisch karakter heeft.

Het is nodig voortdurend aan verbetering en ontwikkeling te werken. Interessant is tenslotte de constatering dat op rijksniveau nog maar weinig bekend is over de sturingsrelaties tussen de ministeries en de op afstand gezette en geprivatiseerde organisatieonderdelen: "Op dit moment is nog weinig bekend over alle ins en outs van deze complexe relaties."⁴

3.3 Beheerst sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden

Wij hanteren een aantal algemene normen voor goed bestuur. Deze hebben wij ontleend aan een studie van de Algemene Rekenkamer naar "Goed bestuur tussen publiek en privaat" (oktober 2006)⁵. Ze zijn algemeen aanvaard en komen in min of meer dezelfde bewoordingen in alle codes voor publieke governance terug. Het betreft:

- **Transparantie:** relevante informatie is voor belanghebbenden toegankelijk en begrotingen en jaarverslagen zijn deugdelijk;
- **Democratische verantwoording:** er wordt publieke verantwoording afgelegd over de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de behartiging van publieke taken, over de integriteit van de organisatie en over het "in control" zijn;
- **Effectiviteit en efficiency:** het beleid is zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar en handhaafbaar, de uitvoering van beleid is doelmatig en doeltreffend;
- **Vraaggerichtheid:** beleid wordt gebaseerd op vragen vanuit de samenleving en sluit aan op behoefte en problemen. Publieke organisaties vertonen lerend vermogen.

Als in voldoende mate aan deze normen is voldaan, kan gesproken worden van "goed bestuur". Wij benadrukken dat h^óe goed het bestuur dient te zijn, ter bepaling is aan de Raad. In ons onderzoek proberen wij uit te gaan van "redelijke" normen van goed bestuur en geven wij aan op welke punten daarvan is afgeweken. Van een afwijking van redelijke normen is bijvoorbeeld sprake als jaarverslagen stelselmatig ongeveer een half jaar te laat komen of doelen zeer vaag zijn geformuleerd. Alleen die afwijkingen zijn interessant die als min of meer ernstig kunnen worden gekenschetst en dat is weer afhankelijk van de ambitie of de opvattingen van degene die dit predikaat toedient. Het nut van het werken met normen is dat dit een heldere afweging mogelijk maakt over wat mag en wat moet.

Om met normen te kunnen werken dienen deze operationeel gemaakt te worden. We hebben dit gedaan door gebruik te maken van het governance model, dat bestaat uit de stappen sturen, beheersen, toezien en verantwoorden. Deze stappen zijn hiervoor omschreven.

Onze algemene norm is dat er sprake moet zijn van een **volledige keten** van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden en de randvoorwaarden en de activiteiten **binnen deze keten** van een zodanige **kwaliteit** zijn, dat redelijk zeker is dat voldaan wordt aan de normen van goed bestuur.

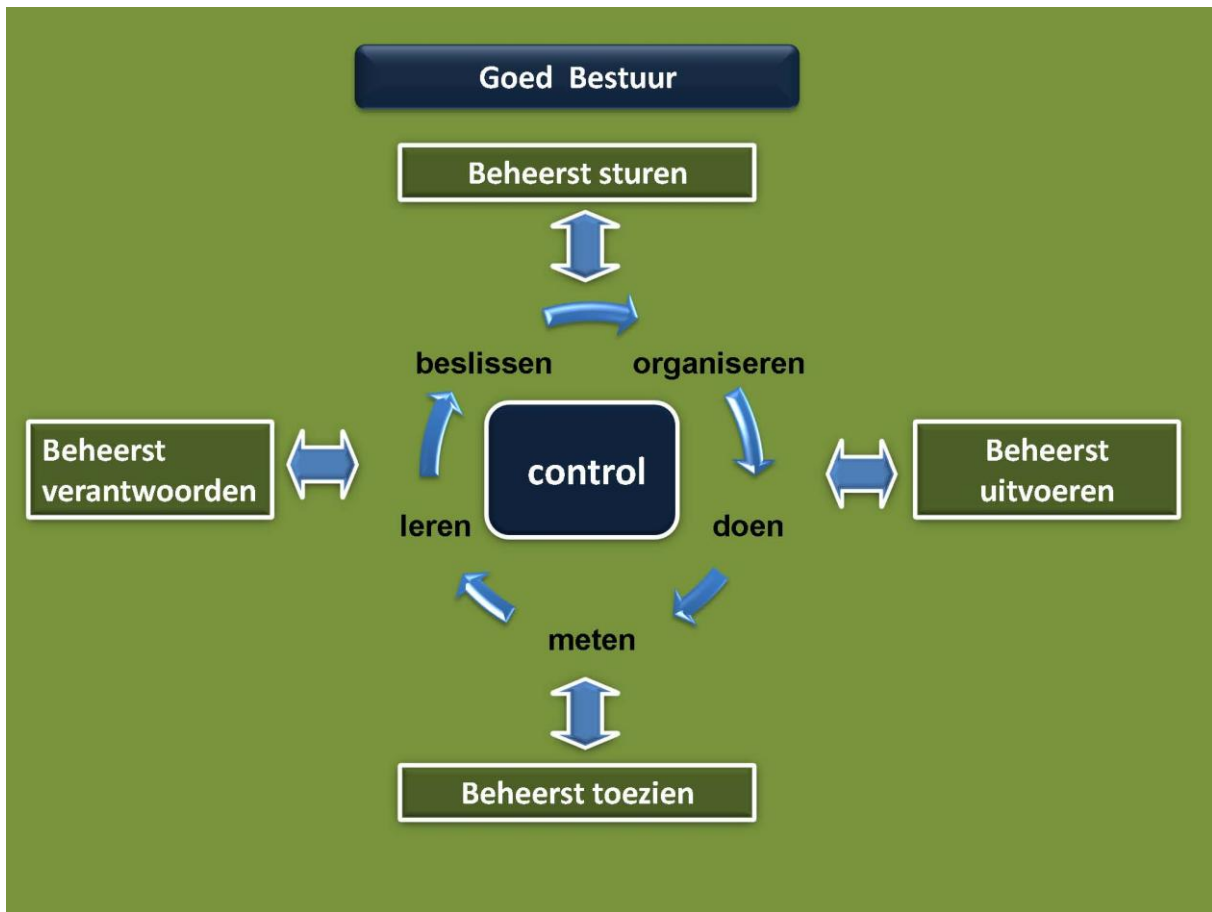
⁴ Geactualiseerde versie (11-03-2006) van de handleiding government governance, pagina 63.

⁵ Goed bestuur tussen publiek en privaat, ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving, oktober 2006, www.rekenkamer.nl

De term "redelijk zeker" kan nog wat explicieter worden gemaakt. Sturen en beheersen houdt in dat ergens een midden moet worden gevonden tussen "alles willen weten en bepalen" en "alles loslaten en vertrouwen dat het goed gaat". In de optimale situatie is dit midden bepaald op basis van een analyse van te benutten kansen (om doelen te behalen) en een risico analyse (die in kaart brengt onder welke omstandigheden ongewenste gebeurtenissen of rampen te verwachten zijn). Verder is het zaak om het optimale niveau van sturing te bereiken met minimale inzet van sturingsmiddelen. Het zal duidelijk zijn dat het optimum niet makkelijk is te vinden. Daar moet bovendien nog bij worden bedacht dat de politiek zijn eigen logica kent en deze zich op zijn zachtst gezegd niet altijd aan de rationele modellen zal wensen te houden. Dit alles laat in onze ogen echter onverlet dat zonder toepassing van governance-achtige modellen risico's worden gelopen van "slecht bestuur". In die zin hebben de modellen de functie van tegenwicht of spiegel. Op deze wijze hanteren wij ons model.

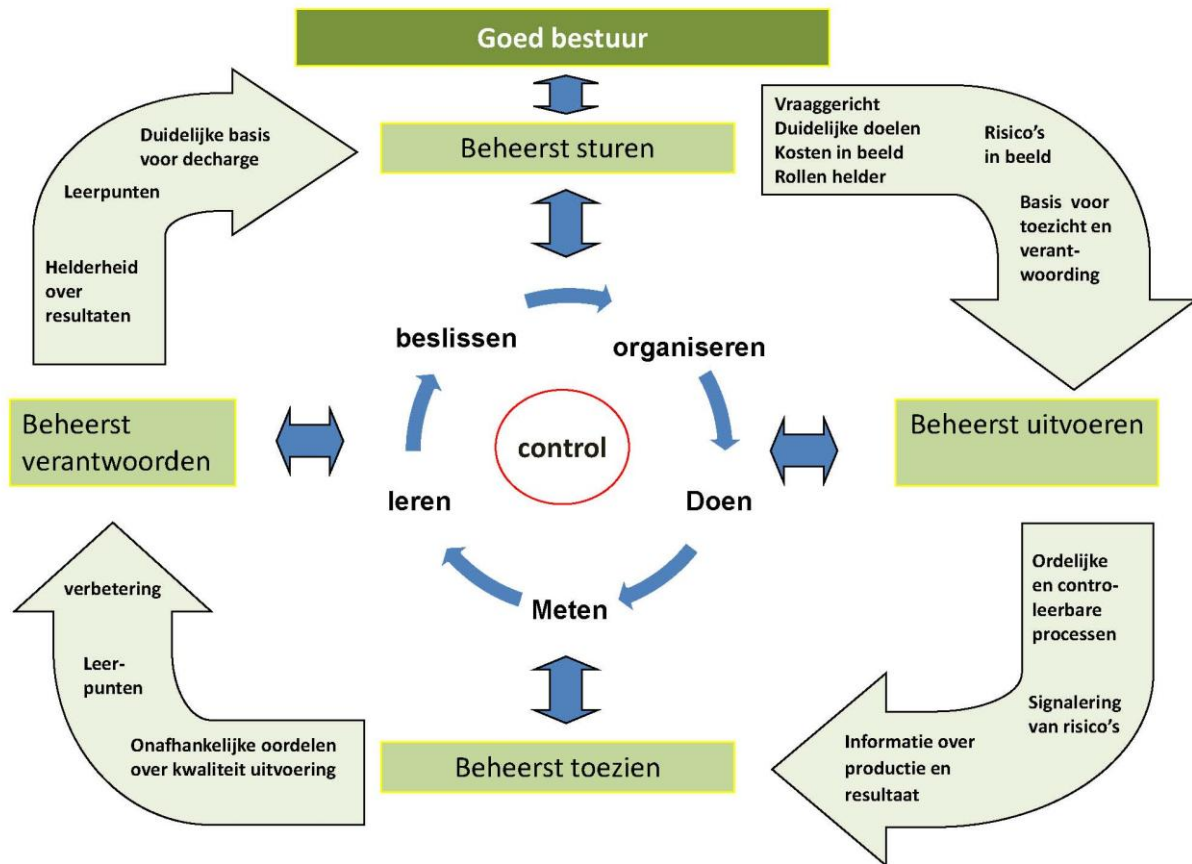
Om er alert op te blijven dat er op basis van modelmatig denken een teveel aan controlinstrumenten ontstaat, hebben we in ons model de termen "beheerst sturen", "beheerst uitvoeren" etc. geïntroduceerd. Daarmee brengen we tot uitdrukking dat er sprake moet zijn van "beheersing", maar dat dit ook "met mate" moet gebeuren. Beheerst toezien betekent in deze optiek niet vanzelfsprekend toezicht op het totale functioneren van een rechtspersoon, maar een vorm van toezicht (toets, controle etc) , die is afgestemd op de specifieke context en dus ook beperkt kan zijn, bijvoorbeeld tot te leveren prestaties. Figuur 2 brengt onze zienswijze op goed bestuur tot uitdrukking.

Figuur 2: Beheerst sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden levert goed bestuur op



Het model gaat uit van regelkringen op verschillende niveaus. De beheersing begint bij de raad die expliciet maakt hoe hij met de normen transparantie, democratische verantwoording, effectiviteit en efficiency en vraaggerichtheid wenst om te gaan. Deze ambitie is maatgevend voor de wijze waarop het college het sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden handen en voeten gaat geven. Idealiter gaan volgens dit model zowel de raad als het college bij alles uit van regelkringen. In de cirkel is aangegeven wat dit inhoudt. In de ideale situatie leidt het werken met regelkringen altijd tot evenwicht, doordat ofwel het proces dan wel de manier van aansturen wordt aangepast (zodat het doel alsnog wordt bereikt), ofwel het doel wordt bijgesteld (zodat het bijgestelde doel wordt gehaald). Als volgens regelkringen wordt gewerkt, ontstaat in de organisatie control (beheersing), waardoor de werking van de organisatie het kenmerk krijgt van goed bestuur. De veronderstelling is dat dit uiteindelijk leidt tot vertrouwen in de overheid bij burgers. Figuur 3 bevat de kenmerken van goed bestuur.

Figuur 3: Kenmerken van goed bestuur



Tussen de verschillende schakels bestaan verbanden. Beheerste uitvoering (namelijk in relatie tot doelen) is alleen mogelijk als sprake is van beheerste sturing. Beheerst toezicht vereist beheerste uitvoering en beheerste verantwoording tenslotte vereist dat daar een duidelijk basis voor bestaat. Hiervan uitgaande hebben wij concreet gemaakt wat de belangrijkste kenmerken moeten zijn van sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden, om goed bestuur mogelijk te maken.

Louis Dolmans