

Good Governance: de leidraad voor goed bestuur en management

Public Governance staat de laatste jaren meer en meer in de belangstelling als invalshoek voor effectief bestuur en management in de publieke sector. Zo geeft het ministerie van Financiën aan dat: ‘op diverse plaatsen binnen en rondom de rijksoverheid de begrippen governance, toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid nader worden uitgewerkt en geoperationaliseerd, bijvoorbeeld in de vorm van doorlichtingen. Al deze activiteiten zijn er vooral op gericht vast te stellen waar de minister risico’s zou kunnen lopen als het gaat om het kunnen waarmaken van zijn ministeriële verantwoordelijkheid.’

Prof. J. Bossert

De auteur is werkzaam bij Public Governance van de Universiteit Nyenrode.

Niet alleen binnen de rijksoverheid spelen deze vraagstukken, ook bij lokale overheden (gemeenten, waterschappen, et cetera) en bij sectoren, zoals de gezondheidszorg, sociale zekerheid, nutsbedrijven, komen deze vragen in dezelfde mate terug. Op tal van plaatsen wordt daarom aan de kwaliteit van het bestuur gewerkt, vanuit verschillende invalshoeken, maar met eenzelfde achterliggende doelstelling. Veel van de inspanningen zijn erop gericht specifieke instrumenten te ontwikkelen waarmee zicht wordt geboden op beleidsterreinen en organisaties waar verbeteringen op het punt van doelmatigheid en effectiviteit mogelijk zijn. De interdepartementale beleidsonderzoeken zijn er een voorbeeld van. Ditzelfde geldt voor de voorstellen inzake de verdere verbetering van de informatievoorziening over de plannen en resultaten van overheids-handelen in de begroting en verantwoording, dit alles onder de noemer van public governance. Public governance hangt vooral nauw samen met de ontwikkeling op het gebied van corporate governance, een ontwikkeling die sinds midden jaren negentig door de commissie-Peters in toenemende mate belangstelling heeft gekregen in ons land. Ook in de publieke sector is stijgende belangstelling voor governance. Niet in de laatste plaats door de ontwikkelingen die een andere invalshoek bieden op effectief bestuur en management, zoals bijvoorbeeld het destijds door de OECD ingezette lijn van ‘new public management’. New public

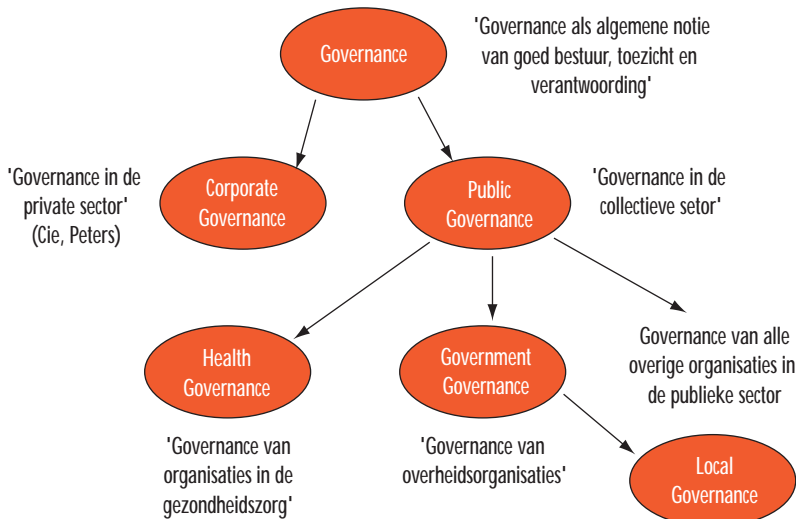
management wil marktprincipes en managementtechnieken uit het bedrijfsleven toepassen in de publieke sector, waarmee tevens governance-vraagstukken in toenemende mate relevant worden voor de publieke sector. De publieke sector kent van oudsher formele structuren voor toezicht en verantwoording.

De laatste jaren zijn er ook verschillende incidenten geweest die vraagtekens hebben geplaatst bij deze – meer traditionele – vormen van (formele) governance. Niet in alle gevallen lijken deze vormen van meer traditionele governance (met name toezicht en verantwoording) nog even effectief. De oorzaken hiervan moeten worden gezocht in een veranderende kijk op organisaties (en het management van deze organisaties) in de publieke sector.

Daarbij speelt tevens dat de steeds meer ‘informele vormen’ van governance door bijvoorbeeld media, belangengroeperingen, de mondiger worden de burger en de toenemende manageriale aanpak van organisaties in de publieke sector, governance in ander perspectief doen staan. Veel meer gaat het om managementvraagstukken in relatie tot governance in de publieke sector. Een interessant veld voor analyse en mogelijke implementatie.

Wat is Public Governance?

Om te komen tot een zinvolle toepassing van het gedachtegoed zoals dat is ontwikkeld op het gebied van governance-vraagstukken, is het zinvol en nuttig een nadere begripsafbakening vast te stellen. Vele begrippen en termen zijn in omloop als het gaat om governance, te denken valt bijvoorbeeld aan onder meer: corporate governance (in de UK de gebruikelijke term, ook voor de publieke sector), government governance (governance gericht op overheden) en het bredere public governance. Aan de basis van alle governance issues ligt de filosofie van corporate governance, die reeds geruime tijd onderwerp van aandacht is. De ontwikkelingen gaan hierbij in de richting van een steeds groter wordende



Figuur 1: Governance verdeeld in zijn aandachtsgebieden

vraag naar verantwoording en transparantie en een steeds groter wordend bewustzijn voor de noodzaak van het hebben van 'checks and balances'. Expliciet en impliciet zijn governance en daarmee verwante onderwerpen een belangrijk aandachtspunt geworden voor het bedrijfsleven, de overheid, de politiek, en niet te vergeten ook het publiek. Zowel in de private als in de publieke sector dient governance een belangrijk doel: borging van de effectiviteit van de organisatie. Wat moet worden verstaan onder governance, waarin governance in de publieke sector zich onderscheidt van governance in de private sector, en wat het belang hiervan is, zijn vragen waarop achtereenvolgend wordt ingegaan.

Het geven van een goede afbakening voor het begrip governance, soms vertaald als 'bestuur' (in ruime zin), is in het kader van corporate governance tot op heden niet goed mogelijk gebleken. Uit veel publicaties kan wel worden afgeleid waar governance over gaat. Een veel gehanteerde omschrijving is: 'governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.' (zie: Min. van Fin., 2001).

Governance richt zich op de belanghebbenden (stakeholders) van de organisatie, de daarmee samenhangende doelstellingen van deze organisatie, en de verantwoordelijkheid van de leiding van deze organisatie om de doelstellingen te verwezenlijken. Een organisatie

bestaat immers om ten behoeve van belanghebbenden bepaalde doelen te verwezenlijken. Het doel van governance is het scheppen van waarborgen voor realisatie van die doelstellingen. Dit vanwege de verantwoordelijkheid die de leiding van de organisatie hiervoor heeft. De organisatie dient daartoe gestuurd en beheerst te worden en over die activiteiten dient verantwoording aan de belanghebbenden te worden afgelegd, in veel gevallen via een formele of informele toezichthouder die namens de belanghebbenden opereert. Daarmee omvat governance de activiteiten sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Bij de publieke sector is wel een duidelijke kentering aanwezig, waarbij het belang van de verantwoording over de geleverde prestaties wordt verstrekt (vergelijk onder andere de ontwikkeling op het gebied van VBTB).

Governance heeft geleid tot visies die bruikbaar zijn in de publieke sector. Echter, het algehele kader waarin deze worden gepresenteerd is als zodanig minder goed bruikbaar in de publieke sector. Er zijn immers belangrijke verschillen tussen publieke organisaties en private organisaties. Dit betreft zowel de structuur als de processen die zich hierin afspelen. In het Verenigd Koninkrijk is daarom door het CIPFA een raamwerk uitgebracht van uitgangspunten en normen voor 'corporate governance' (NB!) in de publieke sector. Met het rapport Government Governance (verschenen naar aanleiding van het 50-jarig jubileum van de DAR) is in september 1996 een goede aftrap gegeven aan het governance-denken bij de Nederlandse overheid, als 'government governance'.

Public governance in vier deelprocessen

De samenhang tussen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording afleggen is van wezenlijk belang. Het doel van public governance is het scheppen van waarborgen voor de realisatie van doelstellingen. Bij de overheid zijn dit de vastgestelde beleidsdoelstellingen (government governance). Het bestuur is verantwoordelijk en ook aanspreekbaar voor het realiseren van deze doelstellingen. Het gaat derhalve om het primaat van de politiek. In de andere delen van de publieke sector gelden vergelijkbare situaties. Inmiddels wordt duidelijk dat de meerwaarde van het governance-model vooral ligt op de samenhang van de elementen gericht op de realisatie van de doelstellingen, en de daarbij benodigde transparantie. Tegen de geschetste achtergrond kan nu wel een afbakening c.q. definitie van het begrip public governance worden geformuleerd. Deze zal dan luiden: 'het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties in de publieke sector, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.' Hierbij zijn de vier deelprocessen van public governance in samenhang in beeld gebracht. Deze betreffen:

- sturen;
- beheersen;
- toezicht;
- verantwoorden.

Deze deelprocessen kunnen als volgt nader worden afgebakend.

- *Sturen of stuurfunctie*: richting gevend aan het realiseren van organisatiedoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen. Op strategisch niveau bevat sturen 'het proces waarbij het bestuur richting geeft aan het realiseren van vastgestelde beleidsdoelstellingen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen van beleidsuitvoering.

	lange termijn	korte termijn	
extern	<u>Toezicht</u> Raad van Toezicht Ondernemingsraad Cliëntenraad Ziekenhuiscommissies Patiënten- en wetenschappelijke verenigingen Visitaties	<u>Verantwoorden</u> Jaarverslagen Jaarrekening Accountantscontrole Enquêtes aan toezichhoudende organen Maand-, kwartaal- en jaarrapportages Kwartaalrapportages aan zorgverzekeraars	extern
intern	<u>Sturen</u> Strategienota Organisationsbeleid en ontwikkelingsprogramma Plan en control cyclus Kaderbrief Begroting (meerjaren-) Productieafspraken zorgverzekeraars	<u>Beheersen</u> Voortgangsrapportages Bedrijfsplannen/begroting Kwartaal-evaluaties in MT Voorjaars- en najaarsconferentie	intern
	lange termijn	korte termijn	

Figuur 2: Deelprocessen Governance in een ziekenhuis

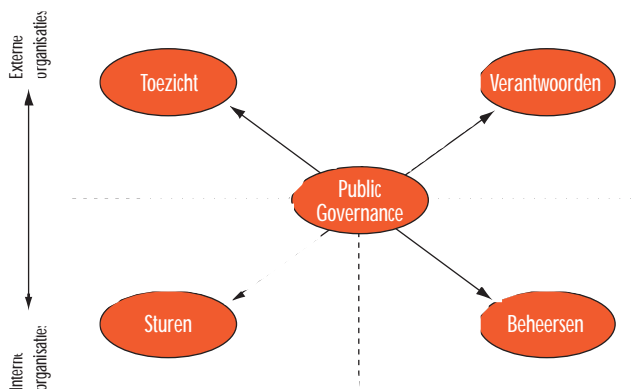
- *Beheersen*: nadat een organisatie is ingericht, moet een stelsel van maatregelen en procedures worden ingevoerd en gehandhaafd, zodat bestuurders de zekerheid krijgen dat de organisatie blijvend de juiste richting opgaat, dat wil zeggen de vastgestelde beleidsdoelstellingen realiseert.
- *Toezicht houden*: ten behoeve van alle belanghebbenden moet kunnen worden vastgesteld dat de doelstellingen van de organisatie (op strategisch niveau de vastgestelde beleidsdoelstellingen) worden gerealiseerd.
- *Verantwoorden*: over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden moet informatie worden verschaft, hieraan is gekoppeld het recht op decharge, op strategisch niveau betekent dit dat het bestuur naast de verantwoording over de uitkomsten van de uitvoering van het beleid ook over het sturen, beheersen en toezicht verantwoording moet afleggen.

Public Governance kent dus een viertal deelprocessen die in principe te verdelen zijn over een tweetal oriëntatierichtingen: interne of externe organisatie, korte of lange termijn. Deze twee oriëntatierichtingen vanuit het organisatieperspectief vormen tezamen een viertal kwadranten. In ieder van deze kwadranten kan één van de vier deelprocessen worden geplaatst:

- toezicht (oriëntatie: meer extern, langere termijn);
- verantwoord (oriëntatie: meer extern, kortere termijn);
- sturen (oriëntatie: meer intern, langere termijn);
- beheersen (oriëntatie: meer intern, kortere termijn).

In figuur 3 is dit gevisualiseerd aan de hand van een schematische weergave.

Verreweg de meeste voorbeelden uit de praktijk hebben betrekking op de deelprocessen: toezicht en verantwoord. Daarna volgt het deelproces: sturen. 'Beheersen' blijft enigszins achter. Dit beeld is herkenbaar en heeft te maken



Figuur 3: Oriëntatie deelprocessen

met onze staatkundige traditie, die teruggaat tot de 'trias politica'. Een sterk accent ligt daarbij van oudsher op toezicht en verantwoord en annex de beleidsvraagstukken ('sturen'). Deze gebieden worden ook vanuit de academische wereld sterk ondersteund, denk bijvoorbeeld aan de wetenschapsgebieden: 'bestuurskunde' en 'accountancy'. Opvallend is dat het deelproces 'beheersen' in de praktische uitwerking van governance achterblijft. Terwijl op dit gebied (de facto: public management) toch als procesbepalend mag worden beschouwd.

En beheersing?

Vanuit governance-optiek mag implementatie als zwakste schakel in de beleidscyclus worden beschouwd. In toenemende mate is er aandacht voor implementatievraagstukken van beleid en bestuur. Management, dat wil zeggen beheersing is daarbij een essentiële schakel. Transparantie van deze functie is echter een duidelijk punt van aandacht.

Governance op dit gebied vraagt duidelijk om verdere uitwerking en nadere aandacht. Niet alleen in de praktijk doch vooral ook om een goed raamwerk als 'houvast' voor de praktijk. Hier ligt duidelijk een uitdaging voor wetenschappelijk onderzoek. Immers, 'er is niets zo praktisch als een goede theorie'.

Een tweetal relevante ontwikkelingen in de publieke sector illustreren dit nog eens te meer.

- De ontwikkeling Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) bij de Rijksdienst, en
- De ontwikkeling van de 'dualisering' bij gemeenten.

Naast deze ontwikkelingen spelen meerdere zaken in de publieke sector. Beide zijn echter exemplarisch. VBTB wil een sluitende cyclus maken van de beleidscyclus, waarbij van beleidsinitiatief tot implementatie monitoring op resultaat en effect plaatsvindt. Hierover wordt systematisch gerapporteerd in alle onderdelen van de cyclus. Dualisering in gemeenten is een reactie op een democratisch vraagstuk. Er is sprake van afnemende betrokkenheid bij en invloed van burgers op het openbaar

	lange termijn	korte termijn	
extern	<u>Toezicht</u> Bestuurscommissie Gemeenteraad Wetgeving Regelgeving Inspectiebezoek Medezeggenschapsraad CAO	<u>Verantwoorden</u> Jaarverslag Accountantscontrole Begroting Managementrapportages	extern
intern	<u>Sturen</u> Schoolplan Meerjarenaming Marketingplan Communicatieplan Beleidsagenda Kwaliteitszorgplan ICT-beleidsplan	<u>Beheersen</u> Voortgangsrapportages Voortgangsgesprekken	intern
	lange termijn	korte termijn	

Figuur 4: Governance bij een school

bestuur. Er is te veel onduidelijkheid over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is. De legitimiteit en representativiteit van de overheid, ook de lokale, staan reeds geruime tijd ter discussie. Er zijn veel gewoonten, oordelen en vooroordelen ingesleten bij bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren, maar ook bij burgers en bedrijven. Dualisering biedt het college de kans zich meer dan voorheen zelfstandig als dagelijks bestuur van de gemeente op te stellen. De raad is in de toekomst veel minder dan nu direct medeverantwoordelijk voor de bestuursdaden van de gemeente. Het college kan dan ook geconfronteerd worden met een raad die veel onafhankelijker oordeelt over door het college genomen bestuursbesluiten. Als gemeenten erin slagen door een juiste mix en het juiste niveau van regelgeving en inkadering deze bestuurlijke rol van het college inhoud te geven en tevens de cultuurverandering in de relatie tussen raad en college te realiseren, komt dit het politieke spel tussen raad en college ongetwijfeld zeer ten goede. Door de goede dualisering zal zowel het college van B&W als de raad andere informatiebehoeften gaan krijgen. Het is derhalve van belang dat het interne beheersingssysteem zodanig is, dat hierin voorzien kan worden. De kwaliteit van het management control- en informatiesysteem dient zodanig te zijn dat op willekeurige tijdstippen de gewenste informatie toegankelijk, juist, relevant en volledig is. Beide ontwikkelingen (VBTB en dualisering) laten duidelijk het toenemend belang zien voor het deelproces beheersen én de in dat verband te stellen vragen (zie figuur).

Naar een framework voor management en bestuur

De discussie rond public governance centreert zich voor bestuur en management veelal rond een aantal steeds wederkerende kernconcepten. Kortweg zou men deze kernconcepten als volgt kunnen typeren:

- besturingsmodellen voor activiteiten die het algemeen belang dienen;
- bestuurlijke en managementintegriteit;
- transparantie in handelen en besluitvorming;
- informatievoorziening;
- meting van realisatie van beleid en afgeleide doelstellingen.

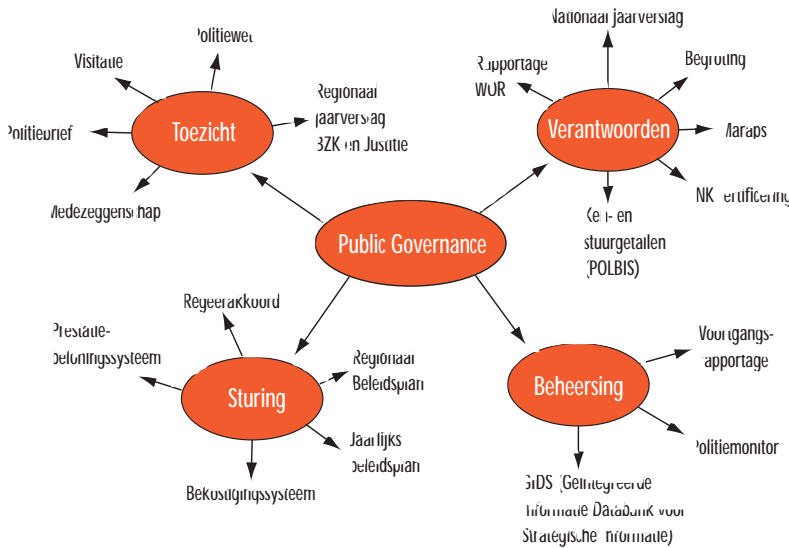
De complexiteit van governance in de publieke sector is daarbij groot. Niet alleen vanwege het bestaan van een relatief grote diversiteit aan stakeholders, doch ook vanwege de dynamiek in de ontwikkelingen (er zijn/worden veel initiatieven genomen, variërend van VBTB, scheiding van beleid, toezicht en uitvoering tot het instellen van toezichthouders in diverse sectoren). Veel van deze ontwikkelingen zijn terug te voeren op het gedachtegoed van New Public Management. New Public Management is een ontwikkeling die zijn oorsprong vindt eind jaren '80 en begin jaren '90 in de UK. Deze ontwikkeling propageert het toepassen van managementtechnieken uit het bedrijfsleven in de publieke sector om zo een nieuwe vorm van management in deze sector van de grond te krijgen: New Public Management (NPM). NPM gaat uit van deregulering, toepassen van marktwerking en privatisering waar

mogelijk. Kenmerken van NPM zijn derhalve:

- divisionalisering op basis van het product;
- introductie van prestatiecontracten;
- zakelijker managementstijlen en prestatie-afhankelijke beloningen;
- nadruk op zuinigheid, efficiency en effectiviteit;
- zichtbare managers en transparante leiding;
- expliciete prestatiemeting;
- nadruk op output controls.

Medio 2001 hebben een aantal onderzoekers op het gebied van NPM een seminar georganiseerd op Universiteit Nyenrode om te evalueren welke betekenis NPM heeft in de Nederlandse situatie. Hieruit blijkt dat NPM deels wel en deels niet ingang heeft gevonden bij Nederlandse organisaties in de publieke sector. In alle gevallen zijn de managementvraagstukken te herkennen die te maken hebben met de omslag van organisaties uit een omgeving die als 'supply driven' kan worden getypeerd naar een omgeving die als 'demand driven' moet worden gezien. Bij deze managementvraagstukken komt in vrijwel alle situaties het governance-vraagstuk aan de orde. Het blijkt dat in de praktijk vaak veel meerwaarde wordt gehecht aan vormen van 'informal governance' dan men op grond van bestaande modellen zou verwachten. Op de een of andere wijze is er een behoefte aan een raamwerk, waarmee enerzijds onderzoek verder vorm kan worden gegeven en anderzijds als houvast kan dienen voor analyse van praktijksituaties.

Allereerst is het van belang dat governance in de publieke sector zich vooral op de implementatievraag dient te richten, i.c. de beheersingsprocessen in de organisaties. Grosso modo zijn voor de overige deelprocessen traditioneel de noodzakelijke waarborgen reeds aanwezig of in voldoende mate ontwikkeld. Kijkend naar de beheersingsprocessen gaat het om de inrichting en de werking van het controlsysteem in de organisatie. Een aantal centrale vraagstukken doemen daarbij op. Een eerste



Figuur 5: "Governance perspectief" van een politiekorps

vraag hierbij is, vanuit het oogpunt van governance:

Zijn de juiste controls toegepast?

Het raamwerk geeft hiervoor een duidelijk handvat in de keuze en mate van toepassing. Een tweede centrale vraag is:

Kunnen controls worden vermeden?

Door eliminatie, automatisering en risicobeperking kunnen controls worden vermeden, waardoor vanuit het oogpunt van governance een grotere zekerheid bestaat omtrent op een juiste en verantwoorde wijze realiseren van de organisatiedoelstellingen.

Toepassing van de 'personnel controls'?

Hierbij gaat het vooral om vragen rondom:

- commitment van het personeel;
- sociale controle;

- werving en selectie;
- training en opleiding;
- organisatiecultuur;
- beloningsstructuur;
- ondersteuning.

Toepassing van 'action controls'?

Denk aan bijvoorbeeld:

- verdeling taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- fysieke beperkingen en beveiligingen;
- centralisatie/decentralisatie;
- functiescheiding;
- plannings- en budgetteringsproces;
- overleg en communicatiestructuur;
- persoonlijke verantwoordelijkheid van het personeel;
- procedures en regels;
- redundancies en back-ups.

Toepassing van 'result controls'?

Dit betreft onder meer:

- afbakening van de resultaten;
- beïnvloedbaarheid van de resultaten;
- meetbaarheid;
- congruentie met de werkelijke doelstellingen;
- precisie;
- objectiviteit;
- tijdigheid;
- duidelijkheid.

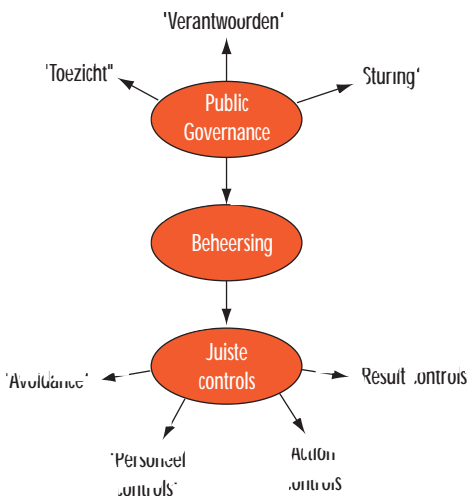
Op deze wijze bezien kan het plaatje uit figuur 5 verder compleet worden gemaakt (zie figuur 6).

Governance vanuit deze invalshoek geeft invulling aan transparantie van het deelproces beheersen. Daarmee kan public governance een veel beter houvast bieden aan stakeholders bij het vraagstuk van implementatie van beleid en de zekerheid over de realisatie hiervan. In wezen de kernvraag voor

iedere bestuurder en manager in de publieke sector. Public governance wordt op deze wijze dé leidraad voor goed bestuur en management.

Literatuur

'Aanzetten tot resultaat; analytisch kader voor de interdepartementale beleidsonderzoeken naar de bedrijfsvoering van overheidsorganisaties 1998-1999' (Kamerstuk 20 509 nr. 1).
 Regeringsnota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (Kamerstuk 26 573 nr. 1).
 Handleiding Government Governance - een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid, Ministerie van Financiën, januari 2000.
 Government Governance, Corporate governance in the public sector, why and how?, Ministry of Finance, The Netherlands.
 Dwars door dualisering, Deloitte & Touche, november 2001.
 Government Governance, A presentation by Gerrit Zalm, Minister of Finance of the Netherlands, november 2000.
 Corporate Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, IFAC, july 2000.
 Government Governance, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, september 1999.



Figuur 6: Kernthema's beheersing