



Dolmans  
Opleiding en Onderzoek

## Model Control voor Goed Bestuur

### Inleiding

Control kan worden omschreven als het beheersen van de “bedrijfsvoering”, met als doel het realiseren van prestaties en daarmee beoogde effecten. “In control” betekent dan het voldoen aan de normen die in dat verband worden geformuleerd. Wij noemen dit normen voor goed bestuur. Controlmaatregelen omvatten regels, procedures en richtlijnen, prikkels en normen en waarden. In het denken over control heeft sterk het accent gelegen op financiële control, beheersing door middel van de budgetcyclus. Geleidelijk is ook personele control en culturele control in zwang gekomen. Daarbij ligt het accent op motiveren en loslaten, terwijl bij financiële control sterk gedacht wordt aan regelen en strakke sturing. Wij gaan uit van een breed controlbegrip, waarbij sprake is van een evenwichtige mix van maatregelen, afgestemd op de doelen van de organisatie in een voortdurend veranderende context. Het uitgangspunt van control is steeds de regelkring: voorwaarden creëren, doen, meten, vergelijken, bijstellen. “In control” betekent dan dat dit systeem van beheersen tot tevredenheid werkt. In een dynamische omgeving is control volgens het ideaalbeeld van de regelkring altijd slechts een benadering. Aan de waarde van het uitgangspunt doet dit echter niets af.

### Goed bestuur

Het vertrekpunt van de “goed bestuur”-gedachte is dat organisaties aan belanghebbenden moeten kunnen laten zien dat zij hun doelen halen en goed functioneren. Daar hoort goed verantwoord bij. De kern van goed bestuur is een hechte samenhang tussen sturen, beheersen, toezien en verantwoord, op alle niveaus. 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.

### Beheerst sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden

Wij hanteren de gebruikelijke normen voor goed bestuur. 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<sub>o</sub>e goed het bestuur dient te zijn, ter bepaling is aan de Raad. Het is belangrijk uit te gaan van “redelijke” normen. Normen die “te streng” zijn hebben het gevaar in zich van teveel averechts gedrag. 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. Onze algemene norm is dat er sprake moet zijn van een volledige keten van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden en dat 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. De term “redelijk zeker” impliceert, dat ergens het midden moet worden gevonden tussen “alles willen weten en bepalen” en “alles loslaten en vertrouwen dat het goed gaat”.

### Terug naar control

Het is de bedoeling dat de gemeente aan “de buitenkant” een vorm van goed bestuur laat zien, die aan “de binnenkant” gevormd en in stand wordt gehouden door een evenwichtig stelsel van controlmaatregelen. Tegen deze achtergrond hanteren wij de volgende omschrijving van het begrip control. Onder control wordt verstaan:

**Het geheel van maatregelen van het bestuur en het management, dat erop is gericht om met minimale inspanning optimaal zeker te stellen en vast te stellen, dat de middeleninzet en het feitelijk functioneren door de gehele organisatie heen wordt afgestemd op de visie en de doelen van de top van de organisatie en in overeenstemming is met geldende regelgeving.**

Bij de verschillende elementen van de omschrijving hebben de volgende strekking:

- het gaat om een geheel van maatregelen en die maatregelen moeten met elkaar samenhangen. Er loopt steeds een herkenbaar lijntje van strategie naar effect;
- het zijn maatregelen van het bestuur en het management. Dit onderstreept de verantwoordelijkheid van de top voor control;
- de afstemming op visie en doelen omvat naar buiten kijken, alert inspelen op ontwikkelingen, durven innovatief te zijn, ook met control zelf;
- tot de maatregelen behoren in ieder geval: het werken met regels procedures en richtlijnen, het prikkelen van gewenst gedrag, plannen, budgetteren, meten, evalueren en rapporteren;
- iedere organisatie bepaalt de feitelijke inhoud van control zelf. Al naar gelang de feitelijke omstandigheden is de invulling van control anders. Er is sprake van een mix van maatregelen, die in de tijd verschilt;
- het gaat om managementmaatregelen door de gehele organisatie heen. Wat het hogere management wil is strikt genomen bepalend voor het lagere management. Feitelijk functioneert een organisatie het beste, als elk niveau duidelijk zijn taken en verantwoordelijkheden kent en daarbinnen met zoveel mogelijk bewegingsvrijheid kan opereren;
- control betreft in belangrijke mate beïnvloeding van menselijk gedrag. Control-maatregelen hebben ook betrekking op het tot stand brengen van een gewenste cultuur;
- control maatregelen kunnen in de dagelijkse praktijk als hinderlijk worden ervaren, ze kost geld en leiden niet zelden tot averechtse effecten. Het is zaak daar goed oog voor te hebben. Dit vraagt om creatieve geesten die een mix bedenken, die tot minimale “lasten” voor de organisatie leidt.
- volstreekte zekerheid kost teveel geld en is bovendien niet nodig. Iedere organisatie moet zelf invullen waar het optimum aan control ligt;
- de top wil dat de gewenste maatschappelijke effecten worden gerealiseerd en dat bij afwijkingen daarvan wordt teruggekoppeld. Tevens wenst de top in relatie tot de output minimale kosten, alsmede rechtmatig handelen;
- het gaat bij control om het formuleren van randvoorwaarden en het vaststellen van feitelijke uitkomsten op basis van informatie;
- de informatie over de uitkomsten moet met zoveel mogelijk zekerheid aangeven wat er werkelijk gebeurt.

In de definitie komt tot uitdrukking dat control een continu leerproces vergt en een dynamisch evenwicht oplevert. Control is mensenwerk. Er is sprake van een nooit eindigend zoeken naar verbetering van de bedrijfsvoering, zoeken naar de beste vorm van control.