

Berichtgeving in de collectieve sector

Het is al meer dan 600 jaar geleden dat in Nederland de controle op de overheidsuitgaven werd geïnstitutionaliseerd. Controle dient twee doelen: ten eerste moet zij de kennis verschaffen die nodig is voor een effectief beheer van de overheidsmiddelen; ten tweede moet zij vertrouwen wekken in het beheer. In de afgelopen zes eeuwen is de controle op het beheer van de overheidsmiddelen niet zodanig verbeterd dat zij zich zelf overbodig heeft gemaakt. Integendeel, de rapporten van de Rekenkamer worden jaarlijks dikker. In dit artikel worden de oorzaken van het gebrekkig functioneren van de controle op een rijtje gezet. De auteur stelt voor een vorm van 'management accounting' in de collectieve sector te introduceren.

DRS. G.J. BAKKER*

De ontwikkeling en uitvoering van beleidsvoornemens in de collectieve sector vormen voor menigeen een schier onuitputtelijke inspiratiebron. Niet in de laatste plaats geldt dit voor de Algemene Rekenkamer die zich als het ware beroepshalve bezighoudt met optredende discrepanties tussen de vorming en de uitvoering van overheidsbeleid; het beleid van de centrale overheid wel te verstaan. Aan het signaleren van wat er – met name in het financiële vlak – allemaal fout loopt op het traject tussen de vorming en uitvoering van het rijksbeleid ontleent de Rekenkamer zelfs haar bestaansrecht. Zij bestaat dan ook al jaren.

Uit het feit dat er al net zolang rekenkamers bestaan als er van (centrale) overheden gesproken kan worden, mag worden afgeleid dat beide instituties onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Is dat eigenlijk niet vreemd? Waarom komt er nooit eens een eind aan het werk van de rekenkamer? Waarom leidt de rekenkamercontrole niet tot zodanige verbeteringen dat deze zich zelf op den duur overbodig maakt? Anno 1988 zou de Rekenkamer toch moeten kunnen volstaan met de enkele opmerking dat alles goed gaat: dat het beleid in de collectieve sector is uitgevoerd overeenkomstig de democratisch vastgestelde voornemens en uitgestippelde procedures.

De overheid is kennelijk hardleers. De geschiedenis van de Rekenkamer wijst erop dat dit een soort natuurlijk gegeven is. Rekenkamers kende men al voor het begin van onze jaartelling, bij voorbeeld in Babylonië, het oude Egypte, China, Indië en Mexico. De geschiedenis van de rekenkamer in ons land gaat op zijn minst terug tot diep in de middeleeuwen. Dit lange verleden levert genoeg bewijsmateriaal op om te concluderen dat rekenkamers nooit voor niets de controle op het (financiële) overheidsbeleid hebben uitgeoefend. Altijd zijn zij erin geslaagd vingers op zere plekken te leggen. Hun verdienste is het dat we jaar in jaar uit geconfronteerd worden met allerlei tekortkomingen in het 'financieuzen' van de staat, een soort ritueel

dat in essentie voortvloeit uit de omstandigheid dat de alledaagse beleidspraktijk anders uitpakt dan in eerste (en vooral officiële) instantie werd voorzien. Het lijkt er zelfs op dat de gesignaleerde tekortkomingen in omvang en ernst alleen maar toenemen.

Neem het laatste jaarverslag van de Algemene Rekenkamer over 1986. Terwijl tegenwoordig veel kwesties reeds in afzonderlijke deelpublikaties worden afgehandeld, moet desondanks geconstateerd worden dat er nu weer een dikker verslag op tafel ligt dan in voorgaande jaren. En dan de ernst van de bevindingen: het parlementaire budgetrecht blijkt stelselmatig te worden uitgehold doordat ministers miljarden guldens uitgeven zonder daarvoor eerst de toestemming van de volksvertegenwoordiging te hebben verkregen. Kan het nog erger?

Hoe moeten we tegen een dergelijk feilen aankijken als we ons – vanuit een zeker historisch besef – realiseren dat de Rekenkamer er over honderd jaar nog wel zal zijn en dat zij dan wellicht met nog meer en ernstiger vormen van feilend overheidshandelen op de proppen komt? Misschien is er toch wel meer aan de hand dan louter het gegeven dat overheden hardleers zijn. Laten we dit eens bekijken vanuit een meer theoretische invalshoek.

Kennis en vertrouwen

Vorig jaar was het precies zeshonderd jaar geleden dat in ons land door graaf Albrecht van Beieren (grootvader van de ongetwijfeld beter bekende Jacoba) de grondslag werd gelegd voor het functioneren van een thesaurier in

* De auteur is verbonden aan de Rijksuniversiteit Limburg.

het staatsbestel. Albrechts motief voor deze stap wortelde in een nijpend probleem van economisch-bestuurlijke aard. Zoals gebruikelijk in de Middeleeuwen liet ook graaf Albrecht zich in zijn wetgevende, rechtsprekende en bestuurlijke taken bijstaan door een raad van vooral adellijke personen en hoge geestelijken. Omdat de leden van die raad direct of indirect de voornaamste geldschietters van de vorst vertegenwoordigden, lag het voor de hand dat de invloed van de raad varieerde met de mate waarin de vorst bij hen in het krijt stond¹. In het geval van Albrecht, die voortdurend kampte met een ernstig geldtekort, was de invloed van de raad zo groot dat deze er min of meer een gewoonte van maakte zich ook uitvoerig te bemoeien met de financiële huishouding van de vorst. Dat gebeurde door als raad nauwgezet controle uit te oefenen op de ambtenaren die namens de graaf gelden ontvingen of uitgaven, en daarvoor boek moesten houden.

Voor Albrecht viel er echter met dit strakke regime van financiële controle niet te leven. Reden waarom hij 1363 op eigen kosten een 'rekenplichtige klerk' speciaal belastte met het beheer van de grafelijke inkomsten en uitgaven. Aan deze centrale figuur, die sedert 1387 met de term *Tresorier* werd aangeduid, waren de rekenplichtige ambtenaren in verschillend opzicht ondergeschikt. Geleidelijk aan werd de positie van *Tresorier* echter zo belangrijk dat vrijwel het gehele financiële beheer aan hem ondergeschikt was en dat eveneens de controle op dat beheer onder zijn leiding plaatsvond. De invloed van de grafelijke raad werd daarmee nagenoeg uitgeschakeld².

Van deze geschiedenis valt wel iets te leren. Zo zien we dat economische en bestuurlijke problemen al vanouds met elkaar verweven zijn. In die verwevendheid vormt het controle-element een soort ritueel waarmee (ogenschijnlijk) in een dubbele leemte wordt voorzien: het gebrek aan kennis van de loop van het beleidsproces enerzijds en het gebrek aan bestuurlijk vertrouwen anderzijds. Als controle effectief is, levert het de kennis op die nodig is voor aanpassingen van het beleid aan de voortdurend veranderende omstandigheden. Naast dit beheersingsaspect heeft controle ook een toezichtsaspect. Er moet op worden geteld dat het geld goed wordt uitgegeven. Controle versterkt dan het vertrouwen. Beide aspecten van controle laten het echter in de praktijk meestal afweten.

Voor Albrecht van Beieren manifesteerde het gebrek aan kennis en vertrouwen zich in het bestaan van de grafelijke raad. Die raad was nodig, maar lastig. Nodig, omdat de vorst onmogelijk zelf over alle informatie beschikte die een adequate beleidsvoering (ook in die tijd) zou vereisen. Voor zover hierbij enige vorm van controle werd uitgeoefend, droeg dit het karakter van een ritueel dat zich op verschillende niveaus afspeelde, maar feitelijk weinig om het lijf had³. Tegelijkertijd was het bestaan van de raad ook lastig omdat de delegatie van wetgeving, rechtspraak en bestuur op zich zelf reeds het gevaar inhield dat er zou worden afgeweken van datgene wat de vorst beleidsmatig voor ogen stond. Hier stuiten we op het vertrouwenselement, waarvoor het instrument van controle in Albrechts ogen kennelijk te weinig soelaas bood. Hij koos voor een ingrijpende constructie door zijn macht op financieel-bestuurlijk terrein als het ware te bundelen in één en dezelfde figuur van *Tresorier*. Dat was een vertrouwenspersoon met veel geld, die goed in staat was als manager van de schatkist zijn eigenbelang en dat van de vorst te verenigen. In diens handen vormde het instrument van controle evenzeer een ritueel, al was het alleen al vanwege het feit dat controle en boekhouding voor het doel en functioneren van de *Tresorier* meer synonieme dan gescheiden begrippen waren⁴.

Volgens sommigen berust het wezen van controle nog steeds op een ritueel, omdat elke vorm van controle de neiging heeft een intern (ambtelijk) gebeuren te worden⁵. Wel-

iswaar verwijst controle altijd naar iets dat buiten het gecontroleerde ligt, maar feitelijk komt het daar toch niet echt van los. Meer nog dan in de lang vervlogen periode van Albrecht van Beieren lijkt het proces van controle in de huidige tijd vleugellam te zijn als het gaat om het verzamelen van kennis die nodig is voor de beleidsvoering. Uit een oogpunt van preventie is de controle nog altijd van overheersend belang voor de instandhouding van allerlei vertrouwensrelaties die in het bestuurlijke vlak een rol spelen⁶.

In deze betekenis is controle inderdaad onlosmakelijk verbonden met beleidsevaluatie. Personele, institutionele, procedurele of materiële correcties op het beleid moeten het gevolg van controle kunnen zijn. In de alledaagse beleidspraktijk blijkt controle die functie echter niet of nauwelijks te vervullen. Laten we eens kijken hoe dat komt.

Vorming versus uitvoering

Controle heeft alles te maken met beleidsevaluatie en bij beleidsevaluatie gaat het in wezen om de vraag waar en waarom de uitvoering van het beleid afwijkt van het oorspronkelijke beleidsplan. Met name in de bestuurskunde zijn verschillende theoretische modellen ontwikkeld voor de beschrijving en analyse van discrepanties tussen de vorming en uitvoering van beleid⁷. In hoofdlijnen kan hierbij een drietal varianten worden onderscheiden:

- een institutioneel model, waarbij het verschil tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering wordt opgehangen aan de uiteenlopende instituties die daar functioneel bij betrokken zijn (wetgevende en uitvoerende macht);
- een relativiteitsmodel, waarin het verschil tussen beleidsvorming en -uitvoering afhankelijk wordt gesteld van de hiërarchische positie van de diverse actoren (wat voor de lagere overheid onderwerp van beleidsvorming is, wordt op centraal niveau gezien als beleidsuitvoering); en ten slotte
- het zogenaamde continuümmodel, waarbij ervan wordt uitgegaan dat beleid een continu proces is van wilsvorming, besluitvorming en activiteiten zonder dat zich hierbij scherpe grenzen aftekenen tussen de vorming en uitvoering van het beleid.

Kenmerkend voor deze theoretische benaderingen is hun sterke empirische inslag, waarbij de aandacht zich vooral richt op de karakteristiek van het uitvoeringsproces en de invloed die daarvan uitgaat op de beleidsresultaten. Goeddeels onbesproken blijft evenwel de vraag wat er nu precies voor nodig is om te bereiken dat de beleidsuitvoering spoort met de oorspronkelijke beleidsvoornemens. Die

1. Zie hierover T.S. Jansma, *Raad en rekenkamer in Holland en Zeeland tijdens hertog Philips van Bourgondië*, dissertatie, Utrecht, 1932.

2. L. Götzen, *De Algemene Rekenkamer: 150 jaar*, in: *Maandschrift voor accountancy en bedrijfseconomie*, jg. 38, 7 juli 1964, blz. 259.

3. Zo lezen we bij Jansma (op. cit., blz. 21) dat juist in deze periode controle nooit tot enige verbetering of verandering leidde.

4. Aan deze situatie kwam een einde nadat in 1432 op gezag van Philips van Bourgondië het hele controlegebeuren in handen werd gegeven van zijn rekenkamers in Rijssel en Brussel.

5. H.D. Tjeenk Willink, *Het parlement dreigt het zicht op de werkelijkheid te verliezen*, in: *NRC Handelsblad*, 16 juni 1986.

6. Voor een gedetailleerde analyse van de functie van vertrouwensnetwerken in een bestuurlijke context zij verwezen naar A. Breton en R. Wintrobe, *The logic of bureaucratic conduct; an economic analysis of competition, exchange and efficiency in private and public organizations*, Cambridge University Press, 1982.

7. Een korte en bondige beschrijving van deze modellen wordt gegeven door J.A.M. Maarse, *Uitvoering van overheidsbeleid: enkele thema's*, in: A.F.A. Korsten en W. Derksen, *Uitvoering van overheidsbeleid*, Leiden, 1986, blz. 23 e.v.

vraag is vooral van belang nu er verscherpte aandacht ontstaat voor de mogelijkheden en (vooral) beperkingen van de uitvoering van overheidsbeleid in onze complexe samenleving, waarbij alom pogingen worden gedaan tot het uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid dan wel het specifiek ontwerpen van de beleidsuitvoering⁸.

Als we ervan uit mogen gaan dat de vorming en uitvoering van beleid vanuit het gezichtspunt van het heersend gezag met elkaar in overeenstemming dienen te zijn, dan kan het optreden van discrepanties tussen beide slechts worden verklaard uit een bewust of onbewust handelen van actoren in het uitvoeringsproces. In het geval van bewust gecreëerde discrepanties tussen beleidsvorming en -uitvoering kunnen we spreken van bureaucratisch gedrag, in het bijzonder het selectieve gedrag van beleidscoördinerende ambtenaren, zoals beschreven door Breton en Wintrobe⁹. Hier is het element van bestuurlijk vertrouwen in het geding, dat we reeds eerder aanduiden als een bijzonder aspect van controle en waarop we straks nog uitvoerig terugkomen.

Is er daarentegen sprake van onbewust gecreëerde discrepanties tussen de vorming en uitvoering van beleid, dan is er eigenlijk maar één verklaring mogelijk en die betreft het dilemma van de onvolledige kennis, waarbij ingewikkelde problemen tot eenvoudige proporties worden teruggebracht en maatschappelijke problemen als het ware worden versmald tot wat politiek-bestuurlijk haalbaar wordt geacht¹⁰. Met deze informatie kunnen uitvoerders echter zelden uit de voeten. De beleidsuitvoering staat en valt met het toepassen van praktische kennis die slechts verspreid, of beter gezegd versnipperd over alle actoren in het uitvoeringsproces aanwezig is. We stuiten hier op het vraagstuk dat eerder door F.A. Hayek is beschreven als het grote probleem van een economische orde: "it is a problem of the utilization of knowledge which is not given to anyone in its totality"¹¹.

De kern van dit kennisprobleem zit volgens Hayek in de omstandigheid dat bij het maken van een plan, noem het beleidsvorming, over kennis moet worden beschikt die in eerste instantie niet bij de planner zelf aanwezig is. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen georganiseerde kennis (scientific knowledge) en ongeorganiseerde kennis (the knowledge of the particular circumstances of time and place, dispersed among so many different persons)¹². Een adequate beleidsvoering – in de ogen van de econoom Hayek betekent dit vooral een efficiënte beleidsvoering – stoelt vooral op de laatstgenoemde soort kennis: informatie die je zou kunnen opvatten als de praktische vaardigheid om op het juiste moment aan het goede touwtje te trekken; het bekende 'fingerspitzengefühl' dat in een voortdurend veranderende beleidscontext nodig is om slagvaardig (dat wil zeggen efficiënt) te kunnen handelen, en dat zich buiten de spontane werking van het marktmechanisme om niet laat organiseren in de vorm van informatiebundeling en -coördinatie. In de marktsector wordt deze kennis gevoed en verspreid door de werking van het prijsmechanisme, waarbij uit het niveau en de ontwikkeling van relatieve prijzen permanente informatie kan worden afgeleid over de noodzaak van beleidsaanpassingen. En juist hierin ligt de natuurlijke voorsprong die de markt op de collectieve sector heeft.

Overtuigd van het feit dat menselijke kennis van nature onvolkomen is en dat gegeven deze imperfectie niet alle voor een efficiënte uitvoering vereiste kennis in de vorm van beleidsplanning kan worden 'georganiseerd', pleit Hayek – los van eventuele privatiseringsmogelijkheden – voor een vergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden binnen de collectieve sector¹³. Voor ons doel heeft het zin hierbij een onderscheid te maken tussen externe en interne decentralisatie. In het eerste geval gaat het om de overheveling van taken en bevoegdheden naar lagere be-

stuursniveaus, zoals provincies en gemeenten, die als gekozen organen eveneens een democratisch karakter dragen. In het tweede geval gaat het om de vermindering of afschaffing van interne regelgeving binnen de overheidsorganisatie, waardoor met name de beheerstaken en -bevoegdheden van ambtelijke diensten worden vergroot. Gevaar van dit inmiddels nogal populair geworden ambtelijk 'zelfbeheer' is evenwel dat de democratische controle op het uitvoeringsproces op losse schroeven komt te staan¹⁴.

De belangrijkste implicatie van de uit het kennisdilemma voortspruitende (vergroting van) ambtelijke vrijheid in het uitvoeringsproces is echter dat er ter wille van de efficiency altijd sprake zal zijn van een zekere discrepantie tussen het formele beleidsplan en de feitelijke uitvoeringspraktijk. Voor het controlewerk van de Rekenkamer is dit een interessant gegeven. Het betekent dat de Rekenkamer voortdurend te maken heeft met een zekere spanning, of beter gezegd afruil, tussen rechtmatigheid en efficiëntie. Ook al zien we af van de mogelijkheid van bureaucratisch gedrag, dan nog zal het kennisdilemma gemakkelijk tot situaties kunnen leiden waarin efficiënte afwijkingen van de formele begrotingsplannen uit een oogpunt van rechtmatigheid zouden moeten worden veroordeeld of waarin een op zich zelf rechtmatige begrotingsuitvoering juist vanwege de geïmplementeerde regeldiscipline uit een oogpunt van efficiëntie zou moeten worden gekritiseerd. Deze tweeslachtigheid vormt wellicht een verklaring voor het huidige karakter van de Rekenkamer als 'roepende in de woestijn'¹⁵. Laten we daarom eens kijken of er met name voor de invulling van de Rekenkamercontrole geen beter alternatief voorhanden is.

Berichtgeving in de collectieve sector

De Rekenkamer – het woord zelf zegt het eigenlijk al – is een orgaan met een bij uitstek economisch georiënteerde taakopdracht. Toch zijn er vrijwel geen pogingen bekend om het controlewerk van de Rekenkamer te beschrijven en te analyseren vanuit de theoretische kaders die de economische wetenschap verschaft. Er bestaan weliswaar uitstekende beschouwingen over de Rekenkamer, maar die hebben toch voornamelijk een historisch-juridisch of een louter beschrijvend karakter¹⁶. Het op de situatie in ons land toegesneden standaardwerk van Stevers voegt hieraan, zoals hij zelf aangeeft, een bestuurskundige beschouwing toe¹⁷.

De kennelijk aanwezige schroom bij economen voor het controlewerk van de Rekenkamer kan wellicht worden verklaard uit de omstandigheid dat deze wetenschapsbeoefenaars slecht uit de voeten kunnen met de rechtmatigheid en doelmatigheid als basiselementen van deze controle.

8. Zie hierover J.A.M. Maarse, De uitvoering van beleid ontworpen, *Beleidsanalyse*, 1986, nr. 2, blz. 4-10.

9. A. Breton en R. Wintrobe, op. cit., hfst. 3.

10. H.D. Tjeenk Willink, op. cit.

11. F.A. Hayek, The use of knowledge in society, *American Economic Review*, jg. 35, nr. 4, september 1945, blz. 519-530.

12. Hayek (op. cit., blz. 522) gaat in dit verband uit van de onderkenning dat 'wetenschappelijke kennis' minder omvat dan de som van alle kennis.

13. F.A. Hayek, op. cit., blz. 526.

14. Zie hierover G.J. Bakker, Zelfbeheer voor politici, *ESB*, 2 januari 1985.

15. Aldus kort en bondig gekenschetst door Th.M. Scholten, De Rekenkamer, een roepende in de woestijn, *ESB*, jg. 70, 21 augustus 1985.

16. Zie bij voorbeeld E.L. Normanton, *The accountability and audit of governments*, Manchester University Press, New York, 1966; B. Geist (red.), *State audit: developments in public accountability*, MacMillan, 1981; J. Garrett, *Developing state audit in Britain*, *Public Administration*, jg. 64, winter 1986.

17. Th.A. Stevers, *De Rekenkamer*, Leiden, 1979.

Zo wijst Stevers erop dat de doelmatigheidscontrole niet kan leiden tot de uitspraak dat alles ook echt doelmatig geschiedt; dat kan zij al daarom niet omdat voor een oordeel over de doelmatigheid geen harde normen bestaan¹⁸. In een recente paper doet Culyer hier nog eens een flinke schep bovenop door te stellen dat "the quest for efficiency in the public sector is an empty quest ... this holds not only because the public sector can never, inherently, be efficient, but because in theory it is always efficient"¹⁹. Culyer doelt hiermee op het tautologische karakter van het in de economische theorie gehanteerde efficiency-begrip.

Naast het op zijn minst problematische concept van doelmatigheid vormt echter ook het element van rechtmatigheid een struikelblok voor de econoom. Wat bij voorbeeld te denken van een ambtelijke stiptheidsactie? In zo'n geval werkt het overheidsapparaat geheel volgens de regels, dus rechtmatig, maar geenszins efficiënt (daar is de hele actie ook om begonnen). Zoals we hiervoor reeds zagen, lijken doelmatigheid en rechtmatigheid in een economische analyse van het overheidsgebeuren al gauw met elkaar op gespannen voet te staan. Als ieder zich aan de formele regels houdt, blijkt er in de praktijk gewoon niet doelmatig te kunnen worden gewerkt. Regelvastе doelmatigheid bestaat niet en dat is dan ook precies de ervaring waar alle pleidooien voor toepassing van de zelfbeheerge-dachte op berusten.

Uitbreiding van handelingsbevoegdheden in de ambtelijke dienst vermindert (zoals ook andere vormen van bestuurlijke decentralisatie) het eerder beschreven kennisprobleem, maar roept daar een vertrouwensprobleem voor terug. En juist in de collectieve sector heeft het vertrouwenselement bijzondere betekenis, omdat de totstandbrenging van overheidsvoorzieningen via twee politiek-bestuurlijke schakels verloopt, die beide even zwak zijn door een en hetzelfde probleem: de meetbaarheid of identificeerbaarheid van overheidsvoorzieningen als zodanig. Beleidsmatig weet het parlement daarom niet goed te specificeren wat het van de regering verlangt, en evenmin weet de regering dit te doen ten opzichte van de bureaucratie. Willen we dus voorkomen dat via zelfbeheer weliswaar de kleine doelmatigheid wordt vergroot, maar tegelijkertijd de grote doelmatigheid wordt verkleind doordat ambtenaren nog meer dan voorheen in de verleiding kunnen komen om hun eigen beleidsdoelen na te streven, dan is er controle nodig die voorziet in die kennis en informatie die nodig is om een vertrouwenscrisis te vermijden²⁰.

Controle die voor dit doel wordt opgezet, legt niet langer in negatieve zin uitsluitend de vinger op het kwalijk feilen in de collectieve sector, maar draagt veeleer het positieve karakter van berichtgeving, zowel intern als extern. Meer dan ooit te voren lijkt het nodig ook in de collectieve sector over te gaan tot een systeem van management accounting, zoals dit zich volgens de principes van de bedrijfseconomie richt op "the process of identification, measurement, accumulation, analysis, preparation, interpretation, and communication of information that assists executives in fulfilling organizational objectives"²¹.

Een dergelijke vorm van positieve berichtgeving zou bij uitstek passen onder het gezag van de Algemene Rekenkamer. Het functioneren van de Rekenkamer legt zich dan met name toe op het voor het parlement, regering en uitvoerend apparaat vervullen van die informatieve rol die Hayek aan de werking van de markt toedicht. Het werk van de Rekenkamer schuift daarmee in de richting van de minister van Financiën als 'manager of the government finance', maar is als onafhankelijk en vooral afstandelijk punt van initiatief en toezicht op dat terrein onmisbaar²². Waar in het bedrijfsleven de berichtgeving intern voorziet in dezelfde kennis die extern door de markt wordt aangeleverd, zou de Rekenkamer hierin kunnen voorzien binnen het geheel van organen in de collectieve sector. Pas dan zal het

werk van de Rekenkamer niet langer een kwestie zijn van louter achter het feitelijk falen van een hardleerse overheid aanlopen, maar zal het meer het karakter krijgen van een vaste politiek-bestuurlijke informatiebron waarmee de discrepantie tussen de vorming en uitvoering van overheidsbeleid te lijf wordt gegaan.

Slot

De tesoriersfunctie zoals die destijds door de middel-eeuwse vorst Albrecht van Beieren werd geïntroduceerd, was misschien zo gek nog niet. De in de persoon van Trosorier verenigde taken van financieel beheer en boekhouding, van beleid en controle, hadden in ieder geval als positieve dimensie dat de verzamelde informatie direct dienstbaar was aan het beleidsuitvoeringsproces. Bij de huidige vorm van controle op het overheidsbeleid met inbegrip van de financiële aspecten ontbreekt een dergelijk leereffect maar al te vaak. Dat is niet zomaar een kwestie van hardleersheid, maar lijkt in essentie te kunnen worden teruggevoerd tot hetgeen door de econoom Hayek als kennisdilemma voor iedere (beleids)planner is aangeduid: een efficiënte beleidsvoering vraagt om kennis waarover planmatig nimmer kan worden beschikt. Beleidsuitvoering zal daarom uit een oogpunt van efficiency vooral een kwestie dienen te zijn van het verlenen van handelingsvrijheid voor degenen die bij de implementatie betrokken zijn. Deze notie zien we tegenwoordig steeds meer gestalte krijgen in de toepassing van ambtelijk zelfbeheer.

Voor de controle op het (financiële) overheidsbeleid maakt deze ontwikkeling duidelijk dat niet langer kan worden volstaan met de opsomming van uit het leven gegrepen gebreken in het functioneren van de overheid. Nog afgezien van de vraag of er economisch-theoretisch bezien wel een deugdelijk referentiekader bestaat voor de vaststelling van wat in termen van rechtmatigheid en doelmatigheid als 'gebreekt functioneren' moet worden beschouwd, lijkt het streven naar minder grote discrepanties tussen de vorming en uitvoering van beleid thans meer gebaat bij het verschaffen van procesinformatie. Het betreft hier de introductie van management accounting in de collectieve sector, waarbij voor de Rekenkamer een belangrijke steunfunctie is weggelegd als onafhankelijk gezagdringend en berichtgevend instituut.

G.J. Bakker

18. Th.A. Stevers, op. cit., blz. 52.

19. A.J. Culyer, The quest for efficiency in the public sector: economists versus Dr. Pangloss, in: *Proceedings of the 38th congress of the International Institute of Public Finance*, Kopenhagen, 1982. 20. Zie over de negatieve relatie tussen technische efficiency en economische efficiency in de collectieve sector G.J. Bakker, *State audit and the quest for efficiency in the public sector*, paper economische faculteit van de Rijksuniversiteit Limburg, 1987.

21. Ch.T. Horngren, *Introduction to management accounting*, Prentice Hall, zesde uitgave, 1984, blz. 3. Zie in dit verband ook het direct op de overheidssector toegesneden werk van B.A. Rutherford, *Financial reporting in the public sector*, Butterworths, Londen, 1983.

22. In de Verenigde Staten zien we deze ontwikkeling al enige tijd bevestigd in het naar elkaar toegroeien van de General Accounting Office en de Office of Management and Budget. Een heldere uiteenzetting hiervan wordt gegeven door F.C. Mosher, *A tale of two agencies: a comparative analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*, Louisiana State University Press, 1984. Ook in Engeland zien we na de introductie in 1983 van de National Audit Act dat de weg van deze positieve berichtgeving, zij het schoorvoetend, wordt ingeslagen. Zie in dit verband het commentaar van Sir Gordon Downey, National audit office reports, *Public Money*, december 1984, blz. 10 e.v.