



Zelfbeheer voor politici

DRS. G.J. BAKKER

Inleiding

Onder de sprekende titel „The power of the purse” verscheen in 1976 een prachtige bundel naar aanleiding van een symposium over de invloed van het parlement op de totstandkoming en de uitvoering van begrotingsbeslissingen in een zestal Westeuropese landen 1). Uit de verschillende bijdragen komt scherp naar voren dat deze invloed in de praktijk maar weinig om 't lijf heeft: „flower power” is er misschien nog de beste uitdrukking voor.

Hoe we het ook noemen, duidelijk is dat de geschetste ervaringen in schril contrast staan met de betekenis die in parlementaire democratieën vanouds wordt toegekend aan het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging. Dát recht lijkt meer filosofie dan werkelijkheid – meer mythe dan mogelijkheid zelfs – en in de bundel worden de oorzaken hiervan breed uitgemeten. Het gaat dan om de veelheid en verscheidenheid van begrotingsbeslissingen, de complexiteit van het overheidsapparaat, de krappe behandelingstijd onder het regime van de jaarlijkse begrotingscyclus en niet in de laatste plaats om de over het algemeen gebrekkige presentatie naar vorm en inhoud van begrotingsgegevens. Allemaal zaken die haast per definitie op gespannen voet lijken te staan met een volwaardige toepassing van het budgetrecht en waarvoor een gedegen oplossing dan ook niet zomaar voor het grijpen ligt.

Tegen de achtergrond van deze problematiek willen we in dit artikel stilstaan bij recente ideeën over de invoering van ambtelijk zelfbeheer ter verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid. Hierbij gaat het ons met name om de vraag hoe we de ook in Nederland actuele suggesties voor toepassing van ambtelijk zelfbeheer kunnen plaatsen in het licht van het streven naar een meer volwaardige uitoefening van het democratisch budgetrecht. Een beknopte analyse van de logische samenhang tussen budgetrecht en zelfbeheer brengt ons er dan al gauw toe te wijzen op een essentiële randvoorwaarde voor de praktische invulling van de zelfbeheergedachte en de manier waarop daarmee kan worden geëxperimenteerd. Die randvoorwaarde komt er kort gezegd op neer dat voor de vruchtbaarheid van proeftuinen op het gebied van zelfbeheer wel enige politieke kunstmest is vereist: de betrokkenheid van politici bij hun budgetrecht vraagt om een dito betrokkenheid van politici bij zelfbeheer. Zelfbeheer voor ambtenaren begint

aldus met zelfbeheer voor politici. En daarin ligt in wezen ook de klassieke uitdaging om begrotingsmacht te behouden door begrotingsmiddelen uit handen te geven.

Macht en middelen

Wie overbelast is moet dingen uit handen geven. Dat geldt eveneens voor de staat. De dolgedraaide overheid wordt dan ook een rigoureuze retraïte aanbevolen 2). Naast het rustgevende middel van de deregulering passen in de alom bepleite terugtrekkingsstrategie met nadruk ook maatregelen als decentralisatie en privatisering. Bij decentralisatie wordt politieke macht – en als het goed gaat ook de bijbehorende middelen – doorgeschoven naar overheidslichamen van een lagere orde. Privatisering behelst daarentegen het afstoten van overheidsactiviteit: macht en middelen worden uit de budgetdemocratie gelicht en onder het regime van het (vrije-)marktmechanisme geplaatst 3).

Gemeenschappelijk kenmerk van beide maatregelen is dat door verenging van de politieke „span of control” wordt gestreefd naar vergroting van de slagvaardigheid en doelmatigheid van het overheidshandelen in het algemeen. Hierin ligt een tamelijk fundamentele aanpak besloten, want het gaat niet om symptoombestrijding maar in wezen om het scheppen van ruimte voor versteviging van het democratisch budgetrecht. Dat die ruimte bij decentralisatie (via de bestuurlijke geleiding van de overheid) in een verticale lijn gestalte krijgt en bij privatisering (via afslanking van de overheid als zodanig) in het horizontale vlak wordt gezocht, doet aan het fundamentele karakter van beide niets af. De ervaring leert dat praktisering van het budgetrecht een soort natuurlijke begrenzing kent en dat er verwatering optreedt zodra deze uit het oog wordt verloren. Onslagvaardigheid en ondoelmatigheid zijn daarvan geen oorzaak, maar gevolg. De lagere overheid, respectievelijk de markt werkt immers niet per definitie efficiënter. Hier is alleen sprake van meer slagvaardigheid en doelmatigheid bij de gratie van het feit dat uitoefening van het budgetrecht op centraal niveau te veel onder druk staat zolang men op dit platform te weinig uit handen geeft.

Nu is efficiency weliswaar een noodzakelijke, maar nog geen voldoende maatstaf om een oordeel te vellen over wat wel en

wat niet tot het prismaat van de landspolitiek behoort. Zeggenschap is daarvoor veel wezenlijker en dat is ook precies de reden waarom het met de decentralisatie en privatisering ondanks alles nog steeds zo moeilijk gaat. Wat dat betreft is er sprake van een vicieuze cirkel, waarin eveneens de recente ideeën over zelfbeheer zich gemakkelijk een plaats kunnen verwerven.

Ook zelfbeheer is een gedachte die inhaakt op de overbelasting van de overheid, de rijksdienst in het bijzonder. En ook bij zelfbeheer is sprake van overheveling van macht en middelen waarvoor het van levensbelang is dat de politiek uiteindelijk zelf het initiatief neemt 4). Maar ondanks deze overeenstemming met decentralisatie en privatisering tekent zich hierbij juist in het licht van het democratisch budgetrecht echter een fundamenteel verschil af. Bij zelfbeheer gaat het namelijk om „interne organisatorische decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lagere managementsniveaus” 5). Het is dus niet de bedoeling om macht en middelen door te schuiven naar lagere niveaus van politieke besluitvorming, noch om deze overkort onder het regime van de markt te plaatsen. De essentie van de zelfbeheergedachte ligt in de overheveling van macht en middelen naar lagere „beheersniveaus” binnen het overheidsapparaat.

In het licht van de betekenis die aan het democratisch budgetrecht moet worden toegekend lijkt het uit handen geven van macht en middelen aan de bureaucratie op het eerste gezicht een merkwaardige constructie. Niettemin, wie kennis neemt van de werking van de bureaucratie en van de bedrijfseconomische beginselen die aan de zelfbeheergedachte ten grondslag liggen, zal zich toch gauw roepen voelen om op zijn minst een stuk in de door de (aangehaalde) werkgroep voorgestelde richting mee te denken. Het gaat dan vooral om een bezinning op de vraag hoe, en onder welk gezag bij zelfbeheer de budgettering van gemeenschapsgelden plaatsvindt, wat in dit verband de relatie is met het democratisch budgetrecht en waarom gegeven de werking van de bureaucratie

1) D. Coombes (e.a.), *The power of the purse: the role of European parliaments in budgetary decisions*, PEP-publication, Londen, 1976.

2) Zie hierover H.R. van Gunsteren, Wie in zijn graf ligt maakt geen fouten meer: een interventieer te ontwikkelen door ambtenaren, *Beleid en Maatschappij*, 1984, nr. 6, blz. 162.

3) Van Gunsteren, op.cit., plaatst terecht nogal wat kritische kanttekeningen bij de gangbare tweedeling budgetdemocratie – markt-democratie, als zou er geen sprake zijn van een gemengde sector (die noch privaats, noch puur publiek is) waarin de verstrengeling van overheid en maatschappij zich manifesteert. De verschillende gradaties waarin privatisering kan voorkomen bevestigen dit.

4) Rapport van de Werkgroep Verbetering bedrijfsvoering bij de overheid, *Zelfbeheer I*, Den Haag, 1984, i.h.b. blz. 42. Zie in dit verband ook N.P. Mol, *Zelfbeheer bij de rijksdienst*, *Maandblad voor Accountancy en bedrijfs-huishoudkunde*, juni 1984, blz. 235 e.v.

5) *Zelfbeheer I*, blz. 3.

vormen van zelfbeheer kunnen worden bepleit ter vergroting van de efficiency van het overheidshandelen. Voor die bezinning is het nuttig eerst stil te staan bij het karakter en functioneren van de overheidshuishouding, om vervolgens dieper in te gaan op het efficiencybevorderende aspect van zelfbeheer.

Productiehuishouding

Volgens de economische theorie moet de overheid worden gezien als een productiehuishouding. Hoewel hieraan sinds Keynes nauwelijks meer wordt getwijfeld, heeft het zin om voor een goed begrip van dit productieve karakter analytisch een onderscheid te maken tussen de overheid als productiehuishouding en de gemeenschap als (enige) consumente van het overheidsproduct. Het voteren van kredieten betekent dan eigenlijk, zo stelt Bonnema in zijn begrotingstechnische uitwerking van dit onderscheid, dat de gemeenschap via haar vertegenwoordigende lichamen goederen en diensten koopt van de productiehuishouding „overheid” 6). Die koop wordt contractueel vastgelegd in de jaarlijkse begroting. Aldus worden in de overheidsbegroting de uitoefening van het budgetrecht en de contractuele betekenis daarvan zichtbaar gemaakt, zij het in de praktijk op een nogal gebrekkige wijze. Want de overheidsbegroting vermeldt als contract niet veel meer dan wat het de gemeenschap mag kosten; over de aard en omvang van het pakket te produceren goederen en diensten wordt vrijwel niets vastgelegd.

Tegen deze achtergrond zijn in het recente verleden al heel wat pogingen ondernomen om in dit opzicht de instrumentele betekenis van de overheidsbegroting te verbeteren. De introductie en voorzichtige toepassing van methoden als „planning, programming and budgeting” en „zero-base budgeting” getuigen daarvan. De kern van deze aanpak ligt in het stelselmatig expliciteren van de productiefunctie van de overheid: de relatie tussen de inzet van produktiemiddelen en datgene wat de overheid ten behoeve van de gemeenschap voortbrengt. De zogenoemde prestatiebegroting vormt er de belichaming van, met als hoofddoel via adequate informatie het budgetrecht te verstevigen, waar het gaat om de afstemming van het door de overheid voort te brengen pakket voorzieningen op de behoeften en voorkeuren van de samenleving, zoals die zich in het politieke besluitvormingsproces openbaren. Vooral met betrekking tot het contractuele karakter van de begroting leek dit een belangrijke stap in de goede richting. En daarbij zou het niet alleen gaan om het vastleggen van wat er tegen welke kosten (op jaarbasis) moet worden gepresteerd, maar ook om het geven van duidelijke richtlijnen inzake de wijze waarop de overheid haar voorzieningenaanbod organiseert.

Inmiddels is echter duidelijk geworden dat het expliciteren van de productiefunctie van de overheid niet al te letterlijk kan worden opgevat. Het overheidsproduct laat zich naar zijn aard moeilijk meten, ter-

wijl in veel gevallen zelfs sprake is van een niet te identificeren output. Laat staan dat we er dan aan toe zullen komen om de relatie tussen input en output binnen de overheidssector te kwantificeren, of ook maar eenduidig te beschrijven.

Het is deze problematiek die aanleiding geeft om de overheidsorganisatie en haar productieprocessen af te schilderen als een „black box” 7). De onderkenning van het ondoorzichtige en ongrijpbare karakter van de productiefunctie van de overheid impliceert een sterke relativering van het input-output-besturingsmodel dat aan de prestatiebegroting ten grondslag ligt. In dit opzicht pleit de Werkgroep Verbetering Bedrijfsvoering Overheid dan ook voor een minder ambitieuze begrotingstechniek 8). Aan haar voorstellen tot invoering van zelfbeheer op basis van contractmanagement verbindt ze namelijk het toepassen van taakstellende activiteitenbegrotingen: het expliciteren van de activiteiten moet de „black box” zoveel als mogelijk zichtbaar maken. De taken in de taakstellende begroting hebben betrekking op het activiteiten-schema van de diverse onderdelen van het overheidsapparaat en niet onmiddellijk op de daarmee tot stand te brengen output. Het aangrijppingspunt ligt in bedrijfseconomische termen aldus bij de kostenplaatsen of produktiecentra en niet bij de uiteindelijke kostendragers 9).

Voor de toepassing van de zelfbeheergedachte is evenwel de taakstellende activiteitenbegroting niet meer dan de materiële gedaante van de overeenkomst waarin afzonderlijke dienstonderdelen zich verplichten bepaalde werkzaamheden uit te voeren en het hoger gezag binnen de organisatie zich verplicht tot het beschikbaar stellen van de daarvoor benodigde middelen. Het (middelen)budget is dus louter een financiële vertaling van de bevoegdheid om de interne gang van zaken binnen organisatie-eenheden te sturen en te regelen. De overeenkomst waarin die bevoegdheid wordt vastgelegd, berust zelf echter op een wilsovereenstemming wortelend in onderling vertrouwen tussen leiding en dienstonderdeel. Dit vertrouwen heeft wederzijdse betekenis: de diensten zullen alleen dan hun „black box” doorzichtiger willen maken als ze vertrouwen hebben in de leiding en omgekeerd zal de leiding alleen dan bevoegdheden en middelen willen afstaan als ze voor een juiste informatievoorziening kan vertrouwen op de diensten. Motivatie voor deze ruil ligt uitsluitend in de straf voor beide partijen om zonder mankeren weer onder het juk van een dirigistisch beheersmodel te worden geplaatst 10).

Dit (verondersteld) ruilgedrag werpt licht op de vraag wie bij zelfbeheer nu eigenlijk het taakstellende budget bepaalt. Vanwege de vertrouwensrelatie die eraan ten grondslag ligt kan het niet anders zijn dan dat dit gebeurt door en op het niveau van de organisatie-eenheden zelf waarvoor de taak-middelenovereenstemming wordt bereikt. Sturing van bovenaf is namelijk aan de ene kant niet wenselijk en aan de andere kant ook niet mogelijk, omdat een geldig en tastbaar referentiekader nu eenmaal ontbreekt voor de beoordeling van de

taakstelling met de daarvoor nodig geachte middelen. En daarmee vervalt automatisch de status van het taakstellende budget, omdat activiteiten met hun kostprijs binnen het productieproces toch immers alleen in relatie met een zekere output hun rechtvaardiging kunnen vinden 11).

Controle op rechtvaardiging

Analytisch gezien kan tegen deze achtergrond het functioneren van de overheid als volgt worden omschreven. Via haar vertegenwoordigend lichaam (het parlement) koopt de gemeenschap goederen en diensten van de productiehuishouding „overheid”, waar de regering als uitvoerende macht aan het hoofd staat. Vervolgens doet de regering inkoop bij de bureaucratie.

De totstandbrenging van overheidsvoorzieningen verloopt aldus via twee schakels en die zijn beide even zwak door één en hetzelfde probleem: de meetbaarheid of identificeerbaarheid van overheidsvoorzieningen als zodanig. Het parlement weet daarom niet goed wat het van de regering koopt en de regering weet evenmin welke aanschaf er precies bij de bureaucratie moet worden gedaan. Vandaar dat het vertrouwen in beide relaties zo'n essentieel gegeven vormt. Het parlement vertrouwt er op dat de regering levert wat wordt gevraagd (ook al is het ongespecificeerd); evenzo vertrouwt de regering erop dat het ambtelijk apparaat onverkort produceert wat op de bestelbon wordt „aangeduid”.

Er is echter geen sprake van blindelings vertrouwen, maar van een vertrouwen dat uit preventie-oogpunt wordt gevoed door het bestaan van een controlemogelijkheid. Dit begint bij de parlementaire controle op de regering en eindigt waar in hiërarchisch verband de ene geleding binnen de bureaucratie (via de medeparaaf) over de andere het toezicht voert. Voor de effectuering van die controle ontbreekt echter een deugdelijk handvat in de vorm van adequate be-

6) W. Bonnema, *De begroting als bestuursinstrument voor de overheidshuishouding*, dissertatie, Groningen, 1973, blz. 73.

7) Zie hierover F. Uit den Bogaard, *Zelfbeheer bij de rijksdienst, ESB*, 21 maart 1984, alsmede in *ESB* van 30 mei 1984.

8) Een nadere uitwerking hiervan wordt gegeven in de rapportage *Zelfbeheer II*, Den Haag, 1984.

9) Zie verder over dit systeem van zogenaamde kostenplaatsenbudgettering N.P. Mol, *Kostenplaatsenbudgettering, Openbare Uitgaven*, 1984, nr. 5, blz. 220 e.v.

10) Zie ook N.P. Mol, *Zelfbeheer bij de rijksdienst*, op.cit., blz. 242.

11) Om deze reden heeft het dan ook weinig zin om lang te discussiëren over de vraag of zelfbeheer nu alleen op apparaatskosten of ook op programmatische uitgaven betrekking zou moeten hebben.

grotingsinformatie 12). Het parlement laat dit element van z'n budgetrecht dan ook meestal voor wat het is 13). Dat verschaft de regering ruimte voor „eigen beleid”, maar omdat ook zij met het informatie-euvel kampt belanden de verkregen vrijheidsgraden uiteindelijk bij de bureaucratie. Daar heerst weliswaar de cultus van de medeparaaf, maar deze gewoonte berust in feite op drijfzand. Het probleem zit dan ook niet zozeer in de heersende ketens van (mede)parafering, als wel in het feit dat het bevoegd gezag veelal niet goed weet waarvoor het tekent.

De bureaucratie kent aldus ongecontroleerde en ook oncontroleerbare vrijheid. De zelfbeheergedachte haakt daarop in door via taakstellende activiteitenbudgetten (als uitdrukking van contractmanagement) te suggereren dat controle wel mogelijk zou zijn op basis van begrotingsinformatie. Daarin ligt evenwel een belangrijk misverstand, want als dat echt zo was zou zelfbeheer (pur sang) immers volstrekt overbodig zijn: transformatie van de prestatiebegroting in taakstellende activiteitenbudgetten zou exact dezelfde betekenis hebben. De controle bij zelfbeheer impliceert echter niets anders dan een vorm van zelfcontrole. Taakstelling en middelen worden door de verschillende geledingen binnen de bureaucratie op basis van vertrouwen in zich zelf en controle op zich zelf volstrekt zelfstandig bepaald. En dat allemaal als onderdeel van een op dit zelfvertrouwen geïnspireerd ruilproces dat voorziet in de overdracht van macht en middelen, indien en voor zover daar „black-box”-informatie tegenover wordt gesteld.

In dit licht kan er dan ook geen sprake zijn van een heuse straf op verkeerd ruilgedrag. Terug naar het dirigistische beheersmodel betekent in werkelijkheid hoogstens dat wordt teruggevallen op de reeds bestaande vrijheid van de bureaucratie. Vandaar dat in bespiegelingen over verbetering van de werking van de bureaucratie terecht wordt gepleit voor herstel van het politiek primaat als eerste stap in de goede richting 14). En in hetzelfde stramien past eveneens het toenemend besef in ons land dat een meer directe parlementaire controle op het regeringsbeleid niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk is 15). Dat brengt ons op de stelling dat zelfbeheer voor ambtenaren dient te beginnen met zelfbeheer voor politici. Om die stelling verder te onderbouwen is het nodig dat we eerst wat meer zeggen over het efficiencybevorderende aspect van zelfbeheer in het algemeen.

Beheersing van het beheer

„De ambtenaar werkt alleen efficiënt als je hem (politiek) met rust laat”. Zo luidt ogenschijnlijk de filosofie die in de zelfbeheersuggestie wordt uitgedragen. Die politieke rust wordt dan verkregen door op basis van contractmanagement aan de leiding van dienstonderdelen een budget toe te kennen, waarvan de besteding in beginsel vrij is ter realisatie van vooraf gemaakte werkafspraken. Als (extra) prikkel voor

kostenbewust handelen wordt er in deze constructie bovendien aan gedacht om eventuele budgetwinsten voor een deel ten goede te laten komen aan het desbetreffende dienstonderdeel. Die winst bestaat per definitie uit vermeden inefficiency en kan nuttig worden aangewend, bij voorbeeld ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden, congresbezoek, kantoorinventaris e.d. 16).

Zo bezien komen de voorstellen voor zelfbeheer dus eigenlijk neer op instelling van het prijs-, c.q. marktmechanisme binnen de overheidsorganisatie. De verleiding is dan ook groot om te denken - of stiekum te verwachten - dat daar waar zelfbeheer mogelijk blijkt, privatisering in het verschiet zal liggen. Zoals eerder aangegeven, zou er in dat geval niets op tegen zijn om de zelfbeheergedachte te operationaliseren: het budgetrecht zou er tenslotte mee worden versterkt met alle voordelen die daaraan verbonden zijn.

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

Maar zo eenvoudig ligt het niet. Zelfbeheer wordt namelijk gepropageerd als een *algemene* managementconceptie ter verbetering van de werking van het overheidsapparaat 17). De organisatie van de belastingdienst, de diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland en andere (naar hun aard) typische overheidsaangelegenheden vormen krachtens deze visie bij wijze van spreken eveneens een geschikt (proef)gebied om er ter wille van de efficiency de zelfbeheerideeën op los te laten. En juist in deze gevallen vereist het democratisch budgetrecht dan toch op z'n minst dat wordt aangegeven hoe beheersing van het zelfbeheer kan plaatsvinden.

Introductie van een soort marktmechanisme binnen de overheidsorganisatie lijkt uit oogpunt van efficiency in de bedrijfsvoering van de overheid geen slechte gedachte en staat bovendien niet eens zo ver af van de gangbare praktijk. De door Breton en Wintrobe ontwikkelde theorie van het bureaucratie gedrag verduidelijkt dit 18). Deze theorie concentreert zich op de gedachte van het „selective behaviour”, die er kort gezegd op neerkomt dat er in de bureaucratie op volstrekt rationele gronden wordt gekozen voor efficiënt dan wel inefficiënt handelen. Die keuze - dat wil zeggen de discipline ten aanzien van het gezag op de diverse niveaus - is afhankelijk van een „prijs” die in de vorm van vertrouwensrechten binnen de organisatie via ruil tot stand komt 19). Als surrogaatmarkt fungeert hierbij het netwerk van onderlinge contacten, informatiekanaal e.d., terwijl dit (marktconform) selectief handelen in de hand wordt gewerkt door de natuurlijke tekortkomingen van de bureaucratie: de ruimte voor en neiging tot het nastreven van eigen belang.

Als we in het licht van de zelfbeheergedachte nu wat langer stilstaan bij de aanwezigheid van mogelijkheden, c.q. de ruimte en nei-

ging tot het nastreven van eigen doeleinden binnen de bureaucratie, dan stuiten we op een hoogst merkwaardige paradox. Voor de positieve kant van het selectief gedrag (efficiënt handelen) beoogt zelfbeheer namelijk de reeds bestaande „scharrelruimte” binnen het overheidsapparaat via contractmanagement als het ware te liberaliseren. Tegelijkertijd betekent zelfbeheer echter het vastleggen en toetsen van die ruimte door middel van taakstellende activiteitenbudgetten, die immers uitdrukking moeten geven aan de vertrouwensrelatie die tussen leiding en dienstonderdeel nodig is om überhaupt tot contractmanagement te komen.

Zoals we hiervoor hebben gezien, zit de kronkel juist in de veronderstelling dat men binnen de bureaucratie in staat en bereid zal zijn om het functioneren van de „zwarte” surrogaatmarkt doorzichtig te maken en nota bene in de vorm van taakstellende activiteitenbudgetten niet alleen te openbaren maar ook te verantwoorden. Daarmee veronderstelt toepassing van de zelfbeheergedachte in wezen een averechts effect: de bestaande vrijheid wordt over de hele linie ingesnoerd, want de ruimte en motivatie voor selectief gedrag vinden juist hun voedingsbodem in het gebrek aan informatie op basis waarvan verantwoordelijk kan - en zou moeten - worden afgelegd. De voorgestelde winstprikkel verandert daar ook niets aan, omdat de te behalen winst als vermeden inefficiency zelf ook deel uitmaakt van de informele cir-

12) Hoewel de Rekenkamer in dit opzicht ook maar moet roeien met de riemen die ze heeft, blijkt in de praktijk steeds meer dat wel eens een stapje verder kan worden gezet dan louter een rechtmatigheidscontrole op de *inzet* van gemeenschapsgelden.

13) In uitzonderlijke situaties (RSV-enquête, Oosterschelde- en Walrusproject) zien we hoeveel er voor nodig is om daadwerkelijke parlementaire controle te verwezenlijken.

14) Zie b.v. het *Jaarbericht 1983* van de regeringscommissaris voor de reorganisatie van de Rijksdienst, alsmede E. van Thijn, De overheid kent geen weg terug, *Openbare Uitgaven*, 1981 nr. 2, blz. 59 e.v.

15) Aldus H.D. Tjeenk Willink, *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*, oratie Katholieke Hogeschool Tilburg, 1984, blz. 21 e.v.

16) Zie ook H.M. van der Kar, *De toegevoegde waarde van overheidsvoorzieningen*, Bijdrage studieconferentie Interfaculteit Bedrijfskunde RU-Groningen, mei 1984, i.h.b. blz. 20 e.v.

17) Rapport *Zelfbeheer I*, blz. 31.

18) A. Breton en R. Wintrobe, *The logic of bureaucratic conduct: an economic analysis of competition, exchange, and efficiency in private and public organisations*, Cambridge University Press, 1982.

19) Vertrouwensrechten vormen hier het surrogaat van eigendomsrechten, zoals die ten grondslag liggen aan alle ruilverkeer op de echte markt. Zie verder hierover G.J. Bakker, *Bureaucratickosten*, *ESB*, 22 juni 1983, blz. 556 e.v.

cuits waarin bureaucratisch gedrag zich manifesteert 20).

Wat bij dit alles niettemin recht overeind blijft staan is het gegeven dat een zekere vrijheid van handelen binnen organisaties – ook in de overheidssector – de efficiency kan bevorderen. Situaties waarin geen stipheidsacties worden gevoerd leren ons dit. Tevens blijft het zinvol en nodig om de informatievoorziening met betrekking tot het (ambtelijk) functioneren van de overheid te verbeteren. Niet om daarmee de bestaande vrijheidsgraad van de organisatie te ontmantelen, maar om aan te geven waar en in welke mate ter wille van de efficiency zelfstandig handelen geoorloofd is. Voor de beheersing dus van het zelfbeheer.

Het karakter van bureaucratisch gedrag en de bestaande ruimte daarvoor staan echter in de weg aan het vermogen om van binnenuit tot verbetering van de informatievoorziening te komen. Daar is niet alleen politieke druk voor nodig 21), maar ook en vooral een directe politieke betrokkenheid bij het functioneren van het overheidsapparaat. Dat komt neer op zelfbeheer voor politici als eerste stap op weg naar verbetering van de bedrijfsvoering in de overheidssector.

Zelfbeheer voor politici: de lakmoesproef

Als het gaat om de effectivering van politieke begrotingsmacht – „the power of the purse” – doen we er goed aan te kijken naar Engeland met zijn rijke parlementaire traditie. Wat dan meteen opvalt is het verschil in interpretatie van het begrip parlementaire controle als wezenlijk onderdeel van de uitoefening van het democratisch budgetrecht. Anders dan bij ons wordt in het Verenigd Koninkrijk aan dit begrip namelijk niet de betekenis gegeven van parlementair toezicht op de begrotingsuitvoering, maar van *beheersing* door de volksvertegenwoordiging van de verschillende stappen die in het proces van begrotingsuitvoering worden gezet 22). De Engelse parlementariërs willen er zogezegd met de neus bovenop zitten. En om dat in de praktijk zo goed mogelijk waar te maken is men in 1970 – na een lange geschiedenis van experimenteren – overgegaan tot het instellen van een zogenoemd „Expenditure Committee” als overkoepelend orgaan van de volksvertegenwoordiging, om tijdens de rit van de begrotingsuitvoering voortdurend de vinger aan de pols te kunnen houden en waar nodig te kunnen bijsturen.

Hoewel de meningen over het welslagen van deze constructie van politiek zelfbeheer nogal uiteenlopen 23), heerst er eensgezindheid over het nut van een dergelijke controlerelatie tussen parlement en regeringsapparaat: „the committee's success is likely to depend more on its relationship with the executive than with its parent body” 24). En het is vooral deze relatie die de voorwaarden heeft gecreëerd voor het succesvol ontwikkelen en toepassen van managementinformatiesystemen ter bevordering van de efficiency en bedrijfsvoering bij de Britse overheid 25).

Kern van de in Engeland ontwikkelde informatiesystemen is dat deze hun oorsprong niet zozeer vinden in het praktisch functioneren van het overheidsapparaat, maar in de voortdurende inspanning die politici zich daar door de jaren heen hebben getroost om te komen tot een volwaardige toepassing van hun budgetrecht. De informatievoorziening richt zich dan ook in essentie op de concretisering van een stuk politieke betrokkenheid bij de begrotingsuitvoering. Het succes daarvan ligt niet in het aan banden leggen van alle vrijheid binnen de bureaucratie, maar juist in het feit dat men hier met politieke instemming en sturing voor diverse onderdelen van het overheidsapparaat een zekere ruimte voor eigen beleid heeft weten te creëren. Deze gecontroleerde vorm van ambtelijk zelfbeheer heeft intussen ook geleid tot de introductie van „responsability budgets” en vertoont in dit opzicht qua technische invulling grote overeenkomst met de in ons land gepropageerde zelfbeheergedachte 26).

„In een veranderende bestuurspraktijk, in veranderende maatschappelijke verhoudingen, is het parlement gedwongen ook het eigen functioneren aan te passen, wil het niet buiten het circuit van de politieke macht terecht komen. Dat wil zeggen dat de vormgeving van het hedendaagse bestuur in essentie een co-productie aan het worden is van deskundige parlementariërs en ambtenaren, geregisseerd door politieke bestuurders” 27). Zie hier een citaat dat wijst op een ontwikkeling in ons land die kennelijk al een flink stuk in de richting gaat van de Engelse opvatting over parlementaire controle op de begrotingsuitvoering. Voor de toepassing van de ideeën over ambtelijk zelfbeheer lijkt dit een gunstig voorteken als we tenminste ook in dit opzicht de ontwikkeling in het Verenigd Koninkrijk voor ogen houden.

De consequentie is dan echter wel dat ook wij voor toepassing van de zelfbeheergedachte in eerste instantie het parlement kunnen inschakelen. Het vertrekpunt ligt dus niet zozeer bij de voorgestelde proeftuinen in het vlak van de overheidsorganisatie, maar bij proeftuinen in het vlak van

de parlementaire begrotingscommissies. Daarin zou naar Engels voorbeeld eerst eens moeten worden geëxperimenteerd met mogelijkheden om door middel van moderne informatiesystemen beter betrokken te raken bij het proces van begrotingsuitvoering. Wat dat betreft zou het goed zijn als eerst eens als een soort lakmoesproef via een vluchtige politieke verkenning van de verschillende uitgaafsectoren wordt vastgesteld waar de politiek hetzij uit oogpunt van zeggenschap, hetzij uit efficiency-overwegingen, meer greep op het functioneren van de bureaucratie moet krijgen. Alleen een dergelijk inzicht kan de weg vrijmaken voor handhaving – of formalisering zelfs – van de bestaande vrijheden binnen het overheidsapparaat.

G.J. Bakker

20) Mol, *Zelfbeheer bij de rijksdienst*, op.cit., blz. 242, wijst er dan ook terecht op dat het toekennen van een gedeelte van de budgetwinst in feite een voor zelfbeheer fnuikend teken van wantrouwen impliceert. Bij formalisering zal deze winst automatisch verdwijnen, dan wel worden afgeroomd.

21) Zie rapport *Zelfbeheer I*, blz. 42, alsmede W.C. Verbaan en E. Biesmeijer, *Zelfbeheer I: de ambtenaar wordt manager*, *Openbare Uitgaven*, 1984, nr. 5, blz. 234.

22) Zie in dit verband ook het *eindrapport* van de Commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet (Cie. Simons), Den Haag, 1960, blz. 130 e.v.

23) Zie bij voorbeeld A. Robinson, *Parliament and public spending; The Expenditure Committee of the House of Commons 1970-1976*, Londen, 1978.

24) Aldus S. Walkland, *Parliamentary control of public expenditure in Britain*, in de eerder aangehaalde bundel *The power of the purse*, Londen, 1976, blz. 197.

25) Een korte beschrijving hiervan wordt gegeven door H. Buurma, *Efficiency en bedrijfsvoering bij de Britse overheid*, *Bestuur*, november 1984, blz. 12 e.v.

26) Zie hierover: M.J.V. Bell, *Management audit in the ministry of defence*, *Public Administration*, jg. 62, herfst 1984, blz. 311 e.v.

27) Aldus W.C.D. Hoogendijk, *De dialoog der hoofdcommissies*, *Christen Democratische Verkenningen*, 1984, nr. 11, blz. 539.