



Het begrotingsproces in revisie

DRS. A.G.J. HASELBEKKE

Inleiding

Het in juli 1983 verschenen (zevende) rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft in brede kring bewondering geogst. Geprezen is vooral de openhartigheid waarmee de beheersbaarheidsproblematiek van de publieke uitgaven is blootgelegd 1). Een aantal aanbevelingen van de Studiegroep is, blijkens mededelingen in de *Miljoenennota 1984*, reeds door het kabinet overgenomen.

Hoewel het rapport dus in het algemeen een positieve ontvangst heeft mogen beleven, zijn er inmiddels ook enige – zij het bescheiden – kanttekeningen bij geplaatst. Zo heeft Van der Ende de Studiegroep in de schoenen geschoven dat deze de zwarte piet voor het falende begrotingsbeleid wel erg gemakkelijk aan de politici toespeelt 2), heeft Van Winden de Studiegroep aangewreven dat ze haar analyse en aanbevelingen niet in verband heeft gebracht met die van de commissie-Vonhoff 3), en heeft Drees jr. onder meer gewezen op het procyclische karakter van het eenzijdig op een vermindering van het financieringstekort gerichte (budgettaire) gedrag van de overheid 4).

De door Van Winden geuite kritiek wekt enige verwondering. Op diverse plaatsen in het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte wordt namelijk expliciet verwezen naar en voortgebouwd op de bevindingen van de commissie-Vonhoff. Zowel qua analyse als qua aanbevelingen zijn er duidelijke overeenkomsten in beide rapporten 5). Dat wil overigens niet zeggen dat er geen lacunes in het rapport van de Studiegroep zijn aan te treffen; die zijn er wel. Bovendien roepen bepaalde onderdelen van de analyse en van de aanbevelingen vragen op. In dit artikel zal aan een drietal aspecten aandacht worden geschonken.

Begonnen wordt met een beschouwing over een tweetal elementen die in het rapport onder- of onbelicht zijn gebleven, te weten de wisselwerking tussen marktsector en collectieve sector enerzijds en de belastinguitgaven anderzijds. Daarna wordt ingegaan op de analyse en de aanbevelingen met betrekking tot de positie van de minister van Financiën. Ten slotte zal meer in detail worden stilgestaan bij de rol en de betekenis van de ambtenaren in het proces van begrotingsvoorbereiding en -uitvoering.

Een tweetal on(der)belichte aspecten

De procedure van begrotingsvoorbereiding en -uitvoering is de laatste jaren zodanig geweest dat veel tijd verloren is gegaan. Of zoals de Studiegroep het zegt: „De huidige procedures zijn dusdanig dat als uitvloeisel daarvan het merendeel van de beschikbare tijd wordt gekenmerkt door een patstelling, gekenmerkt door een zowel politieke als ambtelijke passiviteit en tijdsverlies, waarbij van enige vordering geen sprake kan zijn” (blz. 148). Onzekerheden omtrent de omvang en de verdeling van de noodzakelijk geachte ombuigingen – zowel in totaliteit als per departement – en aarzelingen bij de concrete invulling van de ombuigingsmaatregelen zijn hieraan in belangrijke mate debet.

Het weinig doortastende gedrag van ministers (en hun ambtelijke staven) laat zich met behulp van de „public choice”-theorie op eenvoudige wijze verklaren. Iedere minister casu quo elk departement stelt het eigen belang voorop bij zijn of haar handelen; ieder voor zich zal trachten een zo goed mogelijk (uitgangs)positie in te nemen, hetgeen zich onder meer manifesteert in het tegenwerken van de ombuigingswensen van het Ministerie van Financiën. Op welke wijze dat in concreto gestalte heeft gekregen wordt door de Studiegroep uitvoerig uit de doeken gedaan (zie onder andere blz. 43-51).

Het hier bedoelde verschijnsel hangt samen met de angst van de overheid om te falen en met de wens om leed te vermijden 6). Overheidsmaatregelen – en zeker impopulaire – vergen een zorgvuldige afweging van belangen en dienen te worden afgestemd op wat (naar verwachting) maatschappelijk realiseerbaar casu quo aanvaardbaar wordt geacht. Daarbij dient onder andere rekening te worden gehouden met de economische uitstralingseffecten naar de marktsector. Maar behalve met de gevolgen van de eigen maatregelen voor de marktsector moet de overheid bij het uitzetten van haar beleid, dus bij de voorbereiding van de begroting, ook rekening houden met de weerslag van de ontwikkeling in de marktsector op haar eigen uitgaven- en inkomstenpatroon. De resultaten van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de marktsector zijn bij voorbeeld in dit verband van essentiële betekenis. De loonontwikkeling in bedrijven is door het Cen-

traal Planbureau in beginsel volledig endogeen – dat wil zeggen vrij van beleidsinvloeden – te ramen. In de praktijk werden echter veelal bepaalde wenselijkheden – onder andere betreffende de omvang van de nominale loonstijging, de arbeidstijdverkorting enz. – als *beleidsveronderstelling* in de ramingen opgenomen, waardoor deze het karakter van „bijgesteld endogeen” kregen. Op basis hiervan kon de overheid vervolgens haar begrotingsbeleid verder gestalte geven. Als het arbeidsvoorwaardenoverleg tot andere resultaten leidde dan was geprojecteerd en/of wanneer er grote maatschappelijke weerstanden tegen de voorgestelde ombuigingen bleken te bestaan, zag de overheid zich – door de bestaande koppelingmechanismen – gedwongen in te grijpen in die arbeidsvoorwaarden dan wel andere en/of omvangrijkere ombuigingen op de publieke uitgaven te realiseren dan aanvankelijk in de bedoeling lag. Tot welke problemen dat heeft geleid is genoegzaam bekend.

De voorstellen van de Studiegroep Begrotingsruimte met betrekking tot de (herziening van de) procedure van begrotingsvoorbereiding en besluitvorming voorzien in een mogelijkheid deze gang van zaken te doorbreken. De voorstellen behelzen namelijk een procedure waarbij in de periode april t/m juni het benodigde bedrag aan ombuigingen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector en de sociale zekerheid moet worden geïnventariseerd. Slechts wanneer voor realisatie van die ombuigingen *aanzienlijke* wetswijzigingen nodig zijn, moeten „tijdig de benodigde advies- en overlegprocedures in gang worden gezet” (blz. 150). Wat de Studiegroep hierbij precies voor ogen staat is niet duidelijk. Wel duidelijk is dat naar het oordeel van de Studiegroep het arbeidsvoorwaardenoverleg voor de collectieve sector *zelfstandig* moet worden gevoerd (blz. 165) en dat met betrekking tot de sociale zekerheid moet worden gedacht „aan een constructie, waarbij de overheid *zelfstandig*” één- of eventueel tweemaal per jaar het beleid ten aanzien van de uitke-

1) C.P. Maan en N.C.M. van Niekerk spraken bij voorbeeld over een „zeldzaam openhartig rapport”. Zie hun *De Miljoenennota 1984* en de verwachte ommekeer, *ESB*, 5 oktober 1983, blz. 894.

2) D.A.W.P. van der Ende, Een ambtelijke begrotingscatechismus, *ESB*, 14 september 1983, blz. 818.

3) F.A.A.M. van Winden, *De Miljoenennota 1984: een triest stuk*, *ESB*, 5 oktober 1983, blz. 891.

4) W. Drees jr. op een bijeenkomst van de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën op 18 november 1983. Publikatie volgt t.z.t. in *Openbare Uitgaven*.

5) Zie bij voorbeeld de laatste alinea en voetnoot 1 op blz. 15 van het rapport van de Studiegroep, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, 's-Gravenhage, 1983. Ook op blz. 37 wordt expliciet naar het rapport van de commissie-Vonhoff verwezen.

6) Zie bij voorbeeld Ch.L. Schultze, *The public use of private interest*, Washington, 1977.

ringen vaststelt, rekening houdend met nominale ontwikkelingen elders en de budgettaire situatie en inpasbaarheid" (blz. 166) (mijn cursivering). De bestaande (koppelings)mechanismen dienen dus naar het oordeel van de Studiegroep te worden doorbroken.

Hoewel niet kan worden ontkend dat de overheid de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de zo juist genoemde beleidsterreinen, kan evenmin worden ontkend dat er ook sprake is van een nauwe betrokkenheid van een uitstraling naar de marktsector. Die betrokkenheid en uitstraling manifesteerden zich onlangs onder andere in de bereidheid van de vakbeweging na te denken over een zodanige invulling van de voor lonen en uitkeringen beschikbare ruimte dat deze qua reële ontwikkeling niet al te zeer uiteen zouden gaan lopen en in de door sommige ondernemers uitgesproken vrees voor het wegvallen van een deel van de binnenlandse bestedingen. Op zich zelf gezien moet een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheid als positief worden beoordeeld, zeker als het gaat om een bevordering van de optimale allocatie van productiefactoren. Dat laatste vereist echter tevens dat op de wat langere termijn de overheid niet al te ver uit de pas gaat lopen met de marktsector. Op indirecte wijze blijft de ontwikkeling in de marktsector daarom een stempel drukken op wat er in de collectieve sector mogelijk is.

De ontwikkelingen in de collectieve sector enerzijds en in de marktsector anderzijds zijn in ons land dermate verstrengd en maatregelen in de ene sector hebben dusdanige effecten in en op de andere sector, dat een geïsoleerde oplossing van de problemen in elk van de sectoren niet of nauwelijks mogelijk is. In dit licht bezien lijkt het daarom voor zowel de overheid als de sociale partners welhaast noodzaak om vroegtijdig in het voorjaar, ruim vóór er definitieve beslissingen vallen, met elkaar rond de tafel te gaan zitten en elkaar te informeren over wederzijdse beleidsvoorstellen, de consequenties daarvan en de mogelijkheden om langs harmonische weg tot een voor alle partijen bevredigende oplossing te komen. De introductie van een institutioneel overlegkader – door De Pous al eerder het „maatschappelijke kaderconvenant" genoemd 7) – lijkt met andere woorden voor het welslagen van de sanering van de collectieve sector enerzijds en het welslagen van rendements- en werkgelegenheidsherstel in de marktsector anderzijds een bijna noodzakelijke voorwaarde. Zo niet, dan lijkt een herhaling van de gang van zaken zoals we die bij voorbeeld in 1983 hebben gekend nauwelijks te voorkomen. De Studiegroep onderkent de wisselwerking tussen marktsector en collectieve sector niet of nauwelijks en biedt slechts een bescheiden oplossing voor het opvangen van tegenvallers die voortvloeien uit een van de prognose afwijkende ontwikkeling, namelijk het inbouwen van een reserve (via een aanvullende post) in de uitgavenbegroting. Openingen om de sociale partners bij de beleidsvoorbereiding te betrekken geeft de Studiegroep niet.

Een tweede aspect dat de Studiegroep onaangeroerd laat betreft de „tax expenditures". Dat zijn tegemoetkomingen in de belastingwetgeving die afwijken van de belastingstructuur kan worden aangemerkt en waarmee doelstellingen worden nagestreefd die ook via gewone uitgaven zouden kunnen worden gerealiseerd, ofwel „departures from the normal tax structure designed to favor a particular industry, activity, or class of persons" 8). Wat in ons belastingstelsel als een „tax expenditure" moet worden aangemerkt is niet duidelijk; een werkgroep die ter zake een rapport moet uitbrengen is, voor zover bekend, daaraan nog niet toegekomen. Kenmerkend van „tax expenditures" is onder andere dat ze min of meer vergelijkbaar zijn met normale collectieve uitgaven en ook min of meer dezelfde beheersbaarheidsproblemen kennen (veel belastinguitgaven zijn vergelijkbaar met „open eind"-uitgavencategorieën op de begroting). De Studiegroep heeft de „tax expenditures" buiten beschouwing gelaten, omdat ze – zo wordt in voetnoot 1 op blz. 93 vermeld – in het begrotingsbeeld tot uitdrukking zouden komen en dus niet tot extra-budgettaire vormen van overheidsbeslag zouden leiden. Dat laatste moge zo zijn, maar de opmerking dat belastinguitgaven in het begrotingsbeeld tot uitdrukking komen is wel erg curieus: één van de eigenschappen van deze uitgaven is immers dat ze juist een *verborgen* karakter bezitten. Ze komen veelal slechts een enkele keer in het volle daglicht en de belangstelling te staan, namelijk bij introductie en bij wijziging. Verder verdwijnen ze buiten het gezichtsveld van de besluitvormers. Daarmee blijven ze meestal eveneens buiten beschouwing in het afwegingsproces van omhoogingen in de collectieve uitgaven.

Hoewel op dit moment – zoals reeds vermeld – niet bekend is wat nu precies wel en wat niet als een „tax expenditure" moet worden aangemerkt, kan aan de groei van de aftrekposten in de sfeer van de *inkomstenbelasting* een indicatie worden ontleend van het relatieve belang van de „tax expenditures" en de invloed die de ontwikkeling van deze uitgavencategorie heeft op de collectieve-lastendruk en op het financieringstekort. In de periode 1973-1979 (voor latere jaren zijn nog geen gegevens beschikbaar) zijn de aftrekposten in de inkomstenbelasting gegroeid met 143% (exclusief de premies volksverzekering) tot een totaalbedrag van ruim f. 25 mrd. 9). Ter vergelijking: de uitgaven op de rijksbegroting stegen in die periode met 127%. De groei van de aftrekposten heeft op zich zelf gezien de collectieve-lastendruk met circa 2 procentpunten getemperd casu quo het financieringstekort met 2 procentpunten doen verslechteren 10). Het lijkt aannemelijk dat deze ontwikkeling zich na 1979 heeft voortgezet.

De positie van de minister van Financiën

De minister van Financiën neemt uiteraard een cruciale positie in bij het beheersingsproces van de publieke uitgaven. Zijn institutionele bevoegdheden om het bud-

gettaire beleid in goede banen te leiden sporen echter, naar vrij algemeen wordt erkend, niet met zijn verantwoordelijkheden. De huidige Comptabiliteitswet (CW) 1976 biedt de minister van Financiën slechts mogelijkheden tot het uitvaardigen van voorschriften. Wat betreft de begrotingsvoorbereiding heeft dit gestalte gekregen in de zogenaamde begrotingsvoorschriften en in de jaarlijkse begrotingsaanschrijving, wat betreft de *uitvoering* in de Beschikking administratie centrale afdeling financieel-economische zaken.

Het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte toont op onthullende wijze dat met deze voorschriften in de praktijk de hand wordt gelicht. De minister van Financiën wordt veelal te laat bij de voorbereiding van beleidsvoorstellen betrokken (blz. 58), de begrotingsontwerpen worden door de departementen te laat en niet volgens de voorgeschreven opbouw ingediend (blz. 63), voorgeschreven overzichten ter zake van de uitvoering van de begroting worden eveneens niet tijdig of in het geheel niet verstrekt (blz. 63 en blz. 195) enz. De Studiegroep constateert – naar het lijkt met enige spijt – dat aan deze gang van zaken tot op heden niets is casu quo kon worden gedaan, omdat „de Minister van Financiën geen dwangmiddelen ter beschikking zijn gesteld in de C.W. Daardoor kan hij bij niet-naleving van de voorschriften geen sancties stellen" (blz. 58).

De zogenoemde commissie-Simons heeft in haar rapport ter voorbereiding van de nieuwe CW (in casu de huidige CW 1976) voorstellen gedaan de beperkte *formele* bevoegdheden van de minister van Financiën, met name met betrekking tot de begrotingsvoorbereiding, *materieel* te versterken via een verandering van de begrotingsprocedure. Na een afwijzende bespreking van de op dat moment in Duitsland bestaande regeling 11) kwam de commissie namelijk tot de suggestie de begrotings-

7) J.W. de Pous, Van welvaartsstaat tot verzorgingsstaat, *ESB*, 24/31 december 1980, blz. 1466-1477.

8) Zie S.S. Surrey en E.M. Sunley, General report of the congress of the International Fiscal Association 1976, *Cahiers de droit fiscal international*, LXIa, 1976 blz. 16.

9) Inclusief de premies volksverzekeringen bedroeg het bedrag aan aftrekposten in 1979 maar liefst f. 43 mrd. Dat is bijna een kwart van het totale belastbare inkomen in dat jaar. Zie voor nadere informatie de nota *Herstructurering tarief inkomstenbelasting*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17611, nr. 1 en nr. 3.

10) Gerekend tegen een marginaal tarief van 35 à 40% bedroeg het totale bedrag aan aftrekposten in de inkomstenbelasting in 1973 4½ à 5% van het nationale inkomen (netto marktprijzen) en in 1979 6½ à 7%. Het cijfer van 1979 is vanwege definitieverschillen – een revisie van de nationale rekeningen – niet helemaal vergelijkbaar met dat van 1973. Zou het nationale inkomen vanaf 1977 niet opwaarts zijn bijgesteld, dan zou het cijfer voor 1979 uitkomen op ca. 6½ à 7¼%.

11) In Duitsland was sprake van een gecombineerd veto-recht van de minister van Financiën en de bondskanselier.

voorbereiding naar Belgisch voorbeeld voortaan te laten geschieden door een bijzondere begrotingscommissie. Deze zou moeten bestaan uit de minister-president, de vice minister-president, de minister van Financiën en één – door de ministerraad aan te wijzen – andere minister. Voorts zou de minister over wiens begroting beslissingen moesten worden genomen aan de beraadslagingen moeten deelnemen. *Formeel* zou hiermee de bevoegdheid van de minister van Financiën niet veranderen – de commissie hechtte aan onverkorte handhaving van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid voor het eigen begrotingshoofdstuk – maar *materieel* zou zijn positie aanzienlijk sterker worden (12).

In de CW 1976 is deze suggestie van de commissie-Simons niet overgenomen. Ook in de voorstellen van de Studiegroep Begrotingsruimte gebeurt dat niet, sterker nog, in het rapport wordt met geen woord gerept over deze mogelijkheid. Ook soortgelijke mogelijkheden, zoals de door Koopmans, Meys en Oort bepleite instelling van een financieel kernkabinet (dat tijdens de formatie een budgettair consistent kabinetprogramma zou moeten opstellen), komen niet ter sprake (13). Tot een, op grond van haar eigen analyse wellicht voor de hand liggende, suggestie om dan maar de *formele* positie van de minister van Financiën te versterken komt de Studiegroep al evenmin. Op blz. 172 constateert zij namelijk enigszins verrassend dat de „*formele* status van de Minister van Financiën (...) voldoende (lijkt) gewaarborgd in de Comptabiliteitswet 1976”, en dat de manco's vooral liggen „in het handen en voeten geven in de praktijk aan deze formele positie”.

De Studiegroep komt uiteindelijk tot het voorstel de ministerraad te laten vastleggen dat voorstellen met financiële consequentie waarover niet vóóraf met Financiën overleg is gepleegd niet zullen worden behandeld. Eveneens zou moeten worden afgesproken dat ministers geen toezeggingen zouden mogen doen met budgettaire gevolgen, zolang daarover geen overeenstemming is bereikt met de minister van Financiën. Hoe moeten deze suggesties van de Studiegroep worden beoordeeld? Het lijkt nogal naïef te veronderstellen dat de bewindslieden zich wel wat gelegen zullen laten liggen aan de hier bedoelde *nieuwe* afspraken, terwijl gebleken is dat zij zich niet houden aan de reeds *bestaande* afspraken en procedures. Opnieuw worden geen sanctiemogelijkheden aan de minister van Financiën geboden: daarom hebben de voorstellen van de Studiegroep verdacht veel weg van een dode mus. Er is geen enkele garantie dat de bestaande gang van zaken wordt doorbroken. Pas als het parlement wat meer aandacht aan zijn controlerende functie zou schenken en de minister van Financiën te hulp zou schieten wanneer deze door zijn collega's in de kou wordt gezet – bij voorbeeld via het bekrachtigen van financiële sancties – valt van de voorstellen van de Studiegroep enig soe'as te verwachten. In zekere zin zijn ze dan zelfs overbodig, omdat de bestaande voorschriften voldoende waarborgen (zou-

den behoren te) bieden voor een goede afwikkeling van de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering.

De positie van de ambtenaren

Bij de voorbereiding van de begroting nemen van oudsher de Directie Begrotingszaken en de Inspectie Rijksfinanciën (IRF) van het Ministerie van Financiën een centrale plaats in (14). De rol van de inspectie is daarbij, zo valt uit het rapport van de Studiegroep af te leiden, de laatste jaren enigermate uitgehold: aan een toetsing van de doelmatigheid kwam men in de tweede helft van de jaren zeventig nauwelijks meer toe, terwijl de toetsing aan het algemene financiële beleid zich met name op de *totale* omvang van de begroting per departement richtte (zie o.a. blz. 69). Wat we ons hierbij in concreto moeten voorstellen wordt uit het rapport van de Studiegroep niet duidelijk. Het rapport treedt op dit punt niet in details. Vergeleken met eerdere publikaties waarin wel op gedetailleerde wijze het functioneren van de IRF is uiteengezet, is dat een gemis (15). Op grond hiervan valt ook moeilijk te beoordelen welke waarde moet worden toegekend aan de verklaring die de Studiegroep geeft voor de accentverschuiving in de activiteiten van de inspectie, namelijk: a) de tijdsdruk waaronder de begrotingsvoorbereiding moet plaatsvinden (geen tijdige besluitvorming door de bewindslieden); en b) het onvoldoende in acht nemen van de begrotingsvoorschriften door de departementen (blz. 69). Elders in het rapport wordt immers geconstateerd dat de huidige begrotingsprocedure onder meer wordt gekenmerkt door *ambtelijke passiviteit*: de beschikbare tijd voor beleidsvoorbereiding en -besluitvorming wordt „in het geheel niet, of niet effectief” benut (zie blz. 148 en eerdere opmerkingen in dit artikel). Dit roept de vraag op of er voor de IRF geen ruimte bestond om iets aan die doelmatigheidstoetsing te doen en zo ja, waarom dat dan niet is gedaan? Zoals vermeld laat het rapport van de Studiegroep ons hieromtrent in het ongewisse.

Op de vakdepartementen speelden tot voor enkele jaren de beleidsafdelingen een belangrijke rol in het begrotingsvoorbereidingsproces. Tussen deze afdelingen en de IRF bestond in het algemeen veelvuldig en direct contact. Voor de toenmalige afdelingen Comptabiliteit was in de regel slechts een coördinerende en registrerende taak weggelegd. De invoering van de CW 1976 (per 1 januari 1978) bracht in deze situatie een duidelijke verandering. De taak van de afdelingen Comptabiliteit werd aanzienlijk uitgebreid en vrij sterk in een beleidsmatige richting verschoven. Dit heeft onder meer geresulteerd in een nieuwe naamgeving van deze afdelingen: vanaf 1978 heten ze Centrale Afdeling Financieel Economische Zaken (CAFEZ). Deze verandering betekende een (gedeeltelijke) machtsoverheveling binnen de departementen van de beleidsafdelingen naar CAFEZ. Het zal geen verbazing wekken dat dit niet zonder slag of stoot zijn beslag heeft gekregen, waardoor er onder andere knelpunten in de informatie-overdracht

zijn ontstaan, zowel binnen de departementen als van de departementen naar de IRF. De Studiegroep merkt bij voorbeeld op dat de beleidsafdelingen de neiging hebben de autonomie op hun beleidsterrein te willen vasthouden en zich niet veel aantrekken van de voorschriften van CAFEZ (blz. 59). Het inbouwen van een tussenstation in de contacten met Financiën vormt voor de beleidsafdelingen een prikkel om nog meer dan voorheen kosten van uitgavenprogramma's te laag en voordelen daarvan te hoog te schatten. Soms wordt zelfs niet geschroomd, aldus één van de bewindslieden van het kabinet-Lubbers onlangs op een gastcollege in Rotterdam, op eigen initiatief contact op te nemen met de sectorspecialisten in het parlement om via die weg de wensen van de beleidsafdelingen veilig te stellen.

Tot op heden blijken, aldus de Studiegroep, de Centrale Afdelingen Financieel Economische Zaken niet voor de volle honderd procent te functioneren (zie blz. 59). Om dit te verbeteren stelt de Studiegroep voor om bij elk departement een vertegenwoordiger van CAFEZ deel te laten uitmaken van de ministersstaf en de taakafbakening tussen CAFEZ en de beleidsafdelingen afdoende te regelen (blz. 173). Hoewel deze voorstellen qua intentie de goede weg inslaan, moet worden betwijfeld of de praktische betekenis ervan groot is. Het eerste deel van het voorstel biedt namelijk, naar het zich laat aanzien, geen enkele waarborg voor een soepeler opstelling van de vakdepartementen ten opzichte van Financiën (vergelijk de opmerkingen van Goudswaard in deze 16)), terwijl het tweede deel van het voorstel – mede met het oog op de daarvoor benodigde kwantitatieve en kwalitatieve uitbreiding van de personeelsbezetting van CAFEZ – een kwestie van lange adem wordt. Een versterking van de positie van de minister van Financiën (mogelijkheid van financiële sancties) biedt waarschijnlijk betere garanties voor de beheersbaarheid. Eventueel kan ook nog worden gedacht aan de stationering van een ambtenaar van IRF op de departementen (conform het Defensiemodel), ten einde de gang van zaken van dichtbij te observeren.

A.G.J. Haselbekke

12) Zie het *Rapport van de commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet*, (de z.g. commissie-Simons), 's-Gravenhage, 1960, blz. 116.

13) L. Koopmans, Th.A.J. Meys en C.J. Oort, *Herziening van de besluitvormingsprocedures, in: Beheersing van de overheidsuitgaven*, prof. mr. B.M. Teldersstichting, geschrift nr. 41, Den Haag, 1981.

14) Zie bij voorbeeld L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën*, Leiden/Antwerpen, 1983, blz. 70-77.

15) Zie bij voorbeeld D.A.W.P. van der Ende, *De Nederlandse inspectie der rijksfinanciën, Bestuurwetenschappen*, januari 1965, nr. 1, blz. 24-39 en: L. Koopmans, *De beslissingen over de rijksbegroting*, Deventer, 1970, tweede druk, met name hoofdstuk 9.

16) F.H. Goudswaard, *Departementale keuze-functie*, Leiden/Antwerpen, 1981, met name hoofdstuk 4.1.1.