

Rationeler en beter beheer

De tevreden geluiden in de Miljoenennota 1989 over de verbetering van de situatie van 's rijks financiën hebben de laatste weken geleid tot veel kritiek. Een veel gehoorde stelling is dat de overheid haar uitgaven alleen in de hand heeft weten te houden doordat zij het economische tij meehad. Aan het beheer valt bij de overheid nog veel te verbeteren. In dit artikel wordt bij deze problematiek stilgestaan. De auteurs besteden niet alleen aandacht aan de macro-economische aspecten van de overheidsuitgaven, maar ook aan het micro-economische beheer en aan de noodzaak het comptabel bestel te verbeteren. Zij bepleiten strakke regels en een zorgvuldige en effectieve controle op de naleving ervan.

PROF. MR. C.A. DE KAM – DRS. J. DE HAAN – DR. C.G.M. STERKS*

De organisaties binnen het domein van de publieke sector streven een groot aantal, nogal eens conflicterende doelstellingen na. Zij doen dat met inzet van drie soorten beleidsinstrumenten, te weten regelgeving, onderhandelingen, en peil en samenstelling van publieke uitgaven en ontvangsten. Om te kunnen nagaan in hoeverre deze instrumenten het beoogde resultaat dichterbij brengen, dienen beleidsmakers te beschikken over adequate informatie. De jaarlijkse begroting vormt in beginsel een belangrijke bron van beleidsinformatie.

Door de financiële gegevens over de beleidsuitvoering die in de loop van het begrotingsjaar beschikbaar komen te toetsen aan eerder opgestelde en in de begroting neergelegde ramingen kan het beleid voor zover nodig tussenjids worden bijgesteld. Dat veronderstelt uiteraard dat deelnemers aan de betrokken beleidscircuits zich gedisciplineerd gedragen. Het is algemeen bekend dat het momenteel aan begrotingsdiscipline schort¹. Daarenboven is de afgelopen jaren sprake van groeiende kritiek op de kwaliteit van het comptabel bestel. Noodzakelijke financiële informatie kwam niet, dan wel onvolledig of met onaantoonbare vertraging beschikbaar. Aanzienlijke overschrijdingen van begrotingsposten en ondoelmatigheid van uitgavenprogramma's kwamen door een tekortschietende overheidsboekhouding te laat aan het licht.

Het *begrotingsbeheer* is erop gericht dat beleidsuitvoerders zich aan gemaakte afspraken houden. Het kan nader worden onderscheiden in macro- en micro-beheer. Het *macro-beheer* richt zich op de naleving van afspraken over geaggregeerde grootheden, zoals uitgaventotaal, collectieve-lastenpeil en begrotingstekort. Het *micro-beheer* betreft de bewaking van afzonderlijke posten op de verschillende begrotingshoofdstukken. Uiteraard staat het een niet los van het ander. Slecht micro-beheer leidt tot overschrijding van afgesproken doelstellingen in de macro-sfeer. Beheer is bovenal een kwestie van *organisatie* en van (de naleving van) *regels*. Met name sinds het midden van de jaren zeventig krijgen beide aspecten veel aandacht.

In dit artikel staat de rijksbegroting centraal. In de volgende paragraaf worden drie mogelijkheden voor rationa-

lisering en informatieverbetering ten dienste van het macro-beheer van de rijksfinanciën onder de loep genomen. Het gaat hierbij om een rationelere allocatie van middelen door:

- beter rekening te houden met de vraag naar diensten;
- prestaties te meten; en
- rijksuitgaven in de vorm van fiscale faciliteiten zichtbaar te maken.

Sterk stijgende uitgaven duiden in de regel op een slecht macro-beheer. Om de beheersbaarheid van de uitgaven te verbeteren zijn in de loop van de jaren verschillende normen voorgesteld. Recent zijn zulke normen ook in regeerakkoorden verankerd. In de politieke praktijk blijken zij een zekere disciplinerende werking te hebben. Diverse macro-normen krijgen aandacht. Dan volgen twee paragrafen over het micro-beheer van de rijksbegroting. Het artikel wordt afgesloten met enige conclusies.

Verbetering van het macro-beheer: informatie

Rekening houden met de vraag

Bij de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding zijn de meest recente meerjarencijfers het ijkpunt. *Meerjarencijfers* zijn ramingen van uitgaven en niet-belastingontvangsten van het rijk op basis van bestaand en voorgenomen beleid. Zij zijn mede gebaseerd op macro-economische prognoses van het Centraal Planbureau. Elke Miljoenennota bevat de op dat moment actuele stand van de meerjarencijfers. Sinds vorig jaar wordt daarop een horizontale en een verticale toelichting gegeven. De *horizontale* toelichting geeft

* De auteurs zijn verbonden aan de Sectie Openbare Financiën van de Vakgroep Algemene Economie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

1. "Aan de overschrijdingstendensen bij de rijksuitgaven is nog geen halt toegeroepen. Telkenjare weer blijken forse additionele ombuigingen nodig te zijn om de budgettaire discipline recht te doen". *Miljoenennota 1989*, blz. 106.

de ontwikkeling weer die in de meerjarencijfers uit de desbetreffende Miljoenennota ligt besloten. In de *verticale* toelichting worden de mutaties toegelicht die tussen twee opeenvolgende standen van de meerjarencijfers zijn opgetreden. De verticale toelichting is van belang voor een beoordeling van de beheersing van de rijksuitgaven. Daaruit valt immers op te maken in hoeverre er (per saldo) overschrijdingen zijn opgetreden ten opzichte van het eerder vastgestelde uitgavenkader. De horizontale toelichting werpt onder meer licht op de mate waarin beleidsmakers in de publieke sector het aanbod van collectief gefinancierde goederen en diensten afstemmen op de vraag naar die publieke voorzieningen onder de bevolking. Overigens zal de vraag naar voorzieningen – voor zover tenminste bij beleidsmakers bekend – zeker niet altijd de doorslag geven. Zo kunnen beleidsmakers van opvatting zijn dat consumenten het belang van bepaalde (bemoei)goederen onvoldoende waarderen. Dit kan voor de overheid een motief zijn om van dergelijke goederen welbewust een grotere hoeveelheid aan te bieden dan strookt met consumentenvoorkeuren.

Bij de afstemming van het aanbod op de vraag zullen beleidsmakers zich er in de regel van bewust zijn dat de vraag naar collectief gefinancierde dienstverlening door verschillende factoren wordt beïnvloed. Eén van die factoren is de demografische ontwikkeling. Door de vergrijzing van de bevolking neemt bij voorbeeld de vraag naar gezinsverzorging en medische hulpverlening toe. Anderzijds maakt de ontgroening van de bevolking het in beginsel mogelijk om minder publieke middelen uit te trekken voor onderwijsvoorzieningen. Daarnaast spelen tal van andere factoren een rol. Zo kan de vraag trendmatig toe- of afnemen door veranderingen in de voorkeuren van burgers.

De methoden om individuele voorkeuren voor publieke voorzieningen te meten, kunnen globaal in twee groepen worden gerangschikt. De ene groep methoden heeft gemeen dat wordt uitgegaan van *gebleken* voorkeuren van burgers, die worden afgeleid uit analyses van het feitelijk gerealiseerde gebruik van de bewuste voorzieningen. De andere groep methoden heeft gemeen dat de *beleden* voorkeuren van burgers daarbij centraal staan. In speciaal met dat doel onder de bevolking georganiseerde enquêtes worden uitspraken van burgers geregistreerd over de vraag naar collectief gefinancierde diensten. Uit onderzoek van De Groot en Pommer weten wij dat de bruikbaarheid van dit soort enquêtes voor het beleid dat de rijksoverheid voert, vooralsnog gering moet worden geacht². De methode van gebleken voorkeuren verdient daarom de voorkeur. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft in de eerste helft van de jaren tachtig een instrument ontwikkeld ('planvorming') dat in beginsel een systematischer afweging van vraag naar en aanbod van collectief gefinancierde diensten mogelijk maakt. De bedoeling van dit instrument is toekomstige personeelsaantallen en publieke uitgaven te relateren aan het verloop van de vraag naar voorzieningen. De toekomstige vraag wordt daarbij afgeleid uit het verloop van het gebruik in het verleden. Hierbij worden, waar dat relevant is, demografische ontwikkelingen uitdrukkelijk in de beschouwing betrokken³.

Pogingen om de planvorming in de budgetcyclus te integreren, om zodoende ijkpunten te bieden voor de besluitvorming over de middelenallocatie, hebben in het midden van de jaren tachtig schipbreuk geleden. In de praktijk gaven en geven Miljoenennota noch begrotingshoofdstukken een duidelijk beeld van de mate waarin de vraag naar voorzieningen een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming over ombuigingen en beleidsintensiveringen. Dat zou anders moeten zijn.

Prestaties meten

Om de doeltreffendheid van de overheidsproductie te

kunnen beoordelen, zou het nodig zijn dat van tevoren wordt vastgelegd hoeveel diensten van welke kwaliteit in een bepaald jaar zullen worden aangeboden. Dit is, zoals bekend, niet de praktijk. Bij de behandeling van de rijksbegroting machtigt de wetgever de bewindslieden om bepaalde bedragen uit te geven aan salarissen en voor de aankoop van goederen die worden gebruikt bij de voortbrenging van door de publieke sector geleverde diensten (schoolgebouwen, tanks). Anders gezegd, de ingezette middelen (inputs) liggen vast. De begroting zwijgt over de te leveren prestaties (outputs). Wel bevat de Comptabiliteitswet sinds 1976 de bepaling dat ministers in een bijlage van hun begroting een beeld moeten geven van de geleverde prestaties, bij voorbeeld het aantal leerlingen dat een bepaald type onderwijs volgt.

In februari jl. heeft de Algemene Rekenkamer een omhullend rapport gepubliceerd, waaruit blijkt dat bureaucraten twijfelen aan het nut van prestatiebegrotingen⁴. De belangstelling voor dit type informatie vanuit het parlement is vrijwel nihil. Geen wonder dat blijkens het onderzoek van de Rekenkamer slechts 40 procent van de rijksuitgaven met prestatiecijfers wordt toegelicht. De grootste boosdoeners zijn de Ministeries van Justitie, Defensie en Binnenlandse Zaken, die nog geen tiende deel van hun uitgaventotaal in een prestatiebegroting verantwoorden. Doordat inzicht in de geleverde prestaties grotendeels ontbreekt, is het evenmin mogelijk om na te gaan of de betrokken diensten wel op de meest doelmatige wijze worden geproduceerd, dat wil zeggen tegen de laagst mogelijke kosten.

Zulk onderzoek naar de doelmatigheid van voorzieningen is van groot belang om te voorkomen dat belastinggelden worden verspild. Door de productie doelmatiger te organiseren, is het mogelijk bezuinigingen op de publieke uitgaven te bereiken zonder dat de omvang van de dienstverlening daaronder hoeft te lijden. Met inzet van minder middelen wordt immers een gelijke hoeveelheid diensten geproduceerd. Een twee jaar geleden verschenen studie van het SCP bevat sterke aanwijzingen dat de produktiviteitsontwikkeling in deelsectoren van de kwartaire sector nogal uiteenloopt, zonder dat op voorhand de onvermijdelijkheid daarvan vaststaat⁵.

Er zijn technieken beschikbaar om zowel de burgers als de politieke en ambtelijke leiding van het overheidsapparaat een beeld te geven van de doelmatigheid waarmee wordt gewerkt, zoals de 'value for money audit'. Bij deze techniek worden ingezette middelen en geleverde prestaties direct met elkaar in verband gebracht. Om de techniek te kunnen toepassen dienen de prestaties van een organisatie uiteraard wel bekend te zijn; en dat is in Nederland doorgaans niet het geval. De Verenigde Staten zijn ons in dit opzicht vèr voor. Het Bureau of Labor Statistics registreert daar al vele jaren de prestaties van ongeveer twee derde van alle federale ambtenaren. Uit een in december 1987 gepubliceerd rapport valt op te maken dat de produktiviteit van deze ambtenaren in de periode 1977-1986 elk jaar opnieuw met gemiddeld 1,4% is verbeterd⁶. Navolging van het Amerikaanse voorbeeld verdient ernstig overweging.

Belastinguitgaven zichtbaar maken

Soms lijkt het voor de hand te liggen om een gegeven doelstelling van overheidsbeleid niet door directe uitgaven ten laste van de begroting te realiseren, maar door een te-

2. H. de Groot en E. Pommer, *Individuele voorkeuren voor collectieve voorzieningen*, SCP, Rijswijk, 1987, blz. 12.

3. SCP, *Memorandum kwartaire sector 1986-1990*, Rijswijk, 1986.

4. Algemene Rekenkamer, *Prestatiebegroting*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 432, nr. 1-2.

5. SCP/CPB, *Kosten van kwartaire diensten, 1970-1983*, Den Haag, 1986.

6. Congressional Budget Office, *Federal civilian employment*, Washington D.C., 1987.

gemoetkoming in de belastingwetgeving op te nemen. Deze laatste kan worden beschouwd als alternatief voor een op de begroting verantwoorde uitgavenpost, en wordt om die reden in de Amerikaanse literatuur als een 'tax expenditure' aangemerkt⁷. Een dergelijke belastinguitgave is een tegemoetkoming in de fiscale wetgeving die inbreuk maakt op de algemene bepalingen over de heffingsgrondslag of die anderszins een afwijking vormt van de normale structuur van de belastingwet, en die een beleidsdoelstelling bevordert die de overheid ook via directe uitgaven kan nastreven. Ook beperktere definities zijn in omloop⁸.

Net als in de meeste andere OESO-landen is de grondslag van de belangrijkste rijksbelastingen uitgehold door een betrekkelijk groot aantal belastinguitgaven. Gegeven de budgettaire behoeften moeten de tarieven hoger worden vastgesteld naarmate de heffingsgrondslag door allerlei tegemoetkomingen verder is versmald. Vooral de impliciete uitgaven die via de inkomstenbelasting worden gedaan, trekken de aandacht. Door meer dan vijftig belastinguitgaven derft de schatkist vele miljarden gulden per jaar zonder dat de volksvertegenwoordiging daar bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling aandacht aan besteedt⁹. Door het ontbreken van een lijst van belastinguitgaven is een substantieel deel van de overheidsuitgaven in feite niet vatbaar voor parlementaire controle. Aldus wordt inbreuk gemaakt op het grondbeginsel van de volledigheid van de begroting.

Evenals dat gebeurt in een aantal andere OESO-landen – waaronder de VS, het VK en de BRD – verdient het aanbeveling jaarlijks aan de rijksbegroting een overzicht van de met bestaande belastinguitgaven gemoeide bedragen op te nemen¹⁰.

Verbetering van het macro-beheer: normen

In de jaren tachtig is de praktijk ontstaan dat in een regeerakkoord afspraken worden vastgelegd over het financieringstekort en het collectieve-lastenpeil. Juist daarom is het belangrijk, dat op het moment dat onderhandelingen over een regeerakkoord plaatsvinden de daarbij betrokken partijen over een zo goed mogelijk beeld beschikken van het toekomstige verloop van de publieke uitgaven. De voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van het CDA heeft onlangs bepleit dat bij toekomstige kabinetsformaties per homogene groep informatie beschikbaar is over de belangrijkste determinanten van de te verwachten uitgavenontwikkeling¹¹.

Een regeerakkoord impliceert een zekere binding van de partners die het sluiten. Uit de economische theorie is bekend dat een dergelijk pre-commitment vaak tot betere uitkomsten leidt¹². Het gaat daarnaast uiteraard ook om de inhoud van de gemaakte afspraken. Het huidige kabinet hanteert normen voor het financieringstekort en het collectieve-lastenpeil. Het financieringstekort van het rijk dient volgens een bepaald tijdpad te worden teruggedrongen tot 5,25% van het nni in 1990. Het collectieve-lastenpeil dient te worden gestabiliseerd op het niveau van 1986. In de discussie over de in de jaren negentig te voeren macro-economische politiek zijn enkele alternatieve normen naar voren gebracht. In plaats van een norm voor het feitelijke tekort is een norm voor het structurele (trendmatige) tekort voorgesteld, al dan niet in samenhang met herinvoering van het onderscheid tussen gewone en buitengewone dienst van de begroting. Ook is gepleit voor normering van de collectieve uitgaven, in plaats van het collectieve-lastenpeil, al dan niet met inachtneming van structurele uitgangspunten.

Elk kengetal dat als norm wordt gehanteerd, loopt het risico van vervuiling. Het is eenvoudig om recente voorbeel-

den te geven van optische verschuivingen die primair bedoeld waren om het financieringstekort te beïnvloeden. Op overtreding van de bedoelde normen staat thans geen sanctie. Toch hebben zij, anders dan Van Winden suggereert, een niet te onderschatten betekenis¹³.

Normen hebben een disciplinerende invloed; ze schep-
pen als het ware het kader voor het politieke besluitvormingsproces. Om manipulatie tegen te gaan, dient onder deelnemers aan dat proces een zo groot mogelijke consensus te worden nagestreefd over de concrete invulling van gehanteerde normen. De 'rules-of-the-game' liggen dan vast. In de VS hebben diverse auteurs gepleit voor het opnemen van regels voor het begrotingsbeleid in de Grondwet¹⁴. Het moet echter mogelijk zijn om ook zonder zulke vèrgaande stappen een zekere mate van eensgezindheid te verkrijgen over de 'rules-of-the-game'.

Het huidige beleid dat zich richt op terugdringing van het feitelijke financieringstekort is op verschillende gronden bekritiseerd. Ten eerste is dit beleid procyclisch: indien door een conjuncturele meevaller het financieringstekort daalt, vinden minder ombuigingen plaats of worden de belastingen verlaagd, waardoor de conjunctuurbeweging wordt versterkt. Ten tweede zijn diverse bezwaren van bestuurlijke aard naar voren gebracht¹⁵. Beleidsbeslissingen worden bij voorbeeld vooruitgeschoven, in afwachting van nieuwe informatie over de economische ontwikkeling. Ook kan zo'n beleid dwingen tot voortdurende tussentijdse bezuinigingsronden als de economische ontwikkeling in de loop van het jaar tegenvalt. Dit vergroot de onzekerheid en het kan tot politieke spanningen leiden. Ten derde rijst de vraag waarom het financieringssaldo wordt genormeerd, in plaats van het in internationale vergelijkingen gangbare vorderingensaldo¹⁶. Het verschil tussen beide bestaat uit de netto-kredietverlening door de overheid.

De overmatige aandacht voor terugdringing van het financieringstekort leidt er eveneens toe dat vermogensmutaties in de politieke besluitvorming geen rol spelen. Waar dit toe kan leiden, werd onlangs duidelijk toen minister Deetman studenten met een studieschuld een aanmerkelijke korting in het vooruitzicht stelde, mits zij hun studieschuld vervroegd zouden aflossen. Uit berekeningen blijkt

7. S.S. Surrey en P.R. McDaniel, *Tax expenditures*, Cambridge (Mass), 1985.

8. Het begrip is geïntroduceerd in: V. Halberstadt, C.A. de Kam, *Over belastinguitgaven*, *Weekblad voor fiscaal recht*, jg. 105, 1976, blz. 641-653. Een beperktere definitie wordt gehanteerd door F.H.M. Grapperhaus, *Zin en onzin van het begrip belastinguitgaven*, *Openbare uitgaven*, jg. 20, 1988, blz. 88-96.

9. Zie voor een samenvattend overzicht van de (schaarse) pogingen tot kwantificering van belastinguitgaven in de Nederlandse fiscale wetgeving: Sociaal-Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1988-1992*, Den Haag, 1988, blz. 61.

10. Deze aanbeveling wordt verdedigd in: C.A. de Kam, *Tax reform in a welfare state; the case of the Netherlands, 1960-1987*, Groningen/Den Haag, 1988, hoofdstuk 3.

11. B. de Vries, *Uitgavenormering in de jaren negentig*, *Openbare Uitgaven*, jg. 20, 1988, blz. 149-158. Overigens is informatie over de determinanten van uitgaven en belastingopbrengsten op zichzelf onvoldoende indien de waarde van die determinanten moeilijk valt te voorspellen. Zo hangt de opbrengst van de bieraccijns samen met het aantal zomerse dagen. De laatste grootheid is moeilijk voorspelbaar.

12. Zie bij voorbeeld J. Elster, *Ulysses and the Sirens; studies in rationality and irrationality*, Cambridge, 1984 en F.W. Kydland en E.C. Prescott, *Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans*, *Journal of Political Economy*, jg. 85, 1977, blz. 473-491.

13. F.A.A.M. van Winden, *Uitgavenormering: een reactie*, *Openbare Uitgaven*, jg. 20, 1988, blz. 159-161.

14. Zie bij voorbeeld A. Wildavsky, *How to limit government spending?*, Londen, 1980.

15. Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve sector*, Den Haag, 1983.

16. C.G.M. Sterks, *De relevantie van woningwetgeving: een alternatieve benadering*, in: *Volkshuisvesting en financieringstekort*, NCIV, De Bilt, 1986.

dat deze operatie de overheid meer kost dan dat ze opbrengt¹⁷. Het netto vermogen van de overheid neemt er door af. Op de staatsbalans komt dit in beginsel tot uitdrukking, maar de politieke belangstelling voor deze informatiedrager is al jaren bijzonder gering. Meer aandacht voor de netto-vermogenspositie van de overheid betekent voorts dat niet langer alle uitgaven op één hoop worden goegoid. Het maakt immers uit of op consumptieve uitgaven wordt bezuinigd of op overheidsinvesteringen. Boorsma en De Vries menen dat deze laatste door hun grotere flexibiliteit bij bezuinigingsronden zwaarder worden getroffen, wat mede heeft geleid tot een daling van het niveau van de overheidsinvesteringen¹⁸.

De Commissie van Economische Deskundigen van de SER (CED) heeft in een recent rapport gepleit voor eerherstel van het structurele begrotingsbeleid. Het tekort van de overheid dient in deze visie te worden afgestemd op het structurele spaarsaldo van de particuliere sector, waarbij rekening wordt gehouden met het gewenste overschot op de lopende rekening in verband met de ontwikkelingshulp. In haar laatste rapport presenteert de CED ook een alternatieve kijk waarin de nationale spaarquote verschillende waarden kan aannemen die alle kunnen leiden tot een evenwichtige situatie op de arbeidsmarkt¹⁹. In deze visie kan voor het structurele tekort van de overheid geen normwaarde worden bepaald.

Sommigen hebben gesuggereerd dat de gulden financieringsregel als begrotingsnorm een bruikbaar alternatief kan vormen. Dit impliceert een overstap op het vroeger gehanteerde onderscheid tussen de gewone dienst en de kapitaalmarkt. In sommige andere landen wordt dit onderscheid gehanteerd; ook de lokale overheden in Nederland kennen het. De gulden financieringsregel houdt in dat de gewone dienst jaarlijks in evenwicht dient te zijn. Voor uitgaven met een investeringskarakter is leningfinanciering toegestaan. Deze norm heeft een aantal belangrijke voordelen. Zo is een betere allocatie van middelen mogelijk, omdat kapitaaluitgaven niet langer tegen consumptieve uitgaven worden afgewogen. Bovendien wordt de mogelijkheid om lopende uitgaven door leningen te financieren uitgesloten, wat een disciplinerende invloed heeft. Er zijn echter ook bezwaren. Naast manipulatiemogelijkheden die zich hier misschien nog meer dan bij andere normen kunnen voordoen (wat is een investering, waarvoor mag worden geleend?), is een beleid gebaseerd op de gulden financieringsregel pro-cyclisch. Beide bezwaren zijn echter te ondervangen. Voor zover zij niet worden ondervangen, biedt de overstap op de gulden financieringsregel geen voordelen.

Woltjer meent dat manipulatie kan worden voorkomen door vooraf goed omlijnde afspraken op te stellen, deze eventueel wettelijk te verankeren, en de naleving van deze afspraken te laten toetsen door een onafhankelijke instelling. Hierbij valt te denken aan de Algemene Rekenkamer²⁰. Het bezwaar van pro-cyclische effecten kan worden ondervangen door de regel op structurele basis in te voeren. Een structurele variant van de gulden financieringsregel wordt behandeld in een SER-rapport uit 1985 en is sterk bepleit door De Haan en Sterks²¹. Hierbij is cruciaal dat overeenstemming bestaat over het structurele groeipad van de economie. Het is in ieder geval belangrijk dat het structurele groeipad niet te hoog wordt geschat. Maar al te vaak hebben beleidsmakers de neiging de structurele groei van de economie gelijk te stellen aan een recent en tamelijk hoog groeicijfer. Zo gaat Zalm uit van een *trendmatige* groei van 3% in de jaren negentig, mede op basis van de huidige ontwikkeling van de investeringen²². Of dat realistisch is, valt nog te bezien²³.

Een norm voor het begrotingssaldo van de overheid dient te worden aangevuld met een norm voor de uitgaven van de publieke sector dan wel een norm voor de collec-

tieve lasten. Als twee van de genoemde grootheden vastliggen, is daarmee tegelijkertijd de derde bepaald. Zoals bekend, hanteert het kabinet Lubbers-II een norm voor het collectieve-lastenpeil. Hiertegen zijn echter verschillende bezwaren naar voren gebracht:

- omzetting van directe uitgaven in belastinguitgaven (of omgekeerd) leidt tot optische verandering van het lastenpeil;
- het maakt groot verschil of inkomensoverdrachten bruto of netto worden uitgekeerd; en
- indirecte belastingen werken zowel door in de teller als in de noemer.

Overigens kan het verloop van de collectieve-lastenquote voor zulke invloeden worden gecorrigeerd (zie bij voorbeeld bijlage 16.6 van de *Miljoenennota 1989*).

Vorig jaar lanceerde CDA-fractievoorzitter De Vries zijn voorstel voor een uitgavennorm van 60% van het nationaal inkomen²⁴. Hoe men ook moge denken over dat percentage zelf, naar onze mening verdient de poging van De Vries om over dit onderwerp een discussie op gang te brengen alle steun. Drie soorten overwegingen kunnen een rol spelen bij de concretisering van een uitgavennorm: ideologische, politieke en economische. Ideologische en politieke overwegingen hebben zeker een rol gespeeld bij de keuze van De Vries voor 60 procent, daarvoor is hij per slot van rekening bovenal politicus. Ook economische argumenten spelen echter een rol. De meningen lopen uiteen in hoeverre Nederland zich in dit opzicht een afwijkend beleid ten opzichte van het (omringende) buitenland kan veroorloven, en in hoeverre een beleid dat zich richt op verkleining van de zogeheten wig (het verschil tussen loonkosten en netto loon) een voldoende en/of noodzakelijke voorwaarde voor economische groei vormt²⁵.

Een uitgavennorm die niet op structurele basis is geformuleerd, werkt procyclisch. Een structurele normering ligt daarom voor de hand. Als reactie op de 'Bert'-norm stellen Haselbekke en Ros dat aan een uitgavennorm soortgelijke bezwaren kleven als aan een norm voor het collectieve-lastenpeil²⁶. Indien bij voorbeeld uitkeringsgerechtigden in dienst zouden treden bij de overheid, neemt de economische groei toe. Dit beïnvloedt de uitkomst van een uitgavennorm, indien deze als een quote is geformuleerd. Haselbekke en Ros stellen dat politici en bureaucraten meesters zijn in het bedenken van dergelijke kunstgrepen om eenmaal gepostuleerde normen op te rekken. Misschien dat economen zich meesters kunnen tonen in het beden-

17. J. van der Ende, T. Steenkamp, Beleggen in studieschuld, *ESB*, 10 augustus 1988, blz. 743-744.

18. P.B. Boorsma, P. de Vries, Daling investeringen in infrastructuur; oorzaken en oplossingen, *Beleidsanalyse*, 1987-1, blz. 18-25.

19. SER, *Rapport publieke uitgavennorm en collectieve lastendruk*, Den Haag, 1988. Een samenvatting van dit rapport is te vinden in het artikel van D.B.J. Schouten, J.H.M. Donders, De collectieve sector in de jaren negentig, *ESB*, 11 mei 1988, blz. 452-456.

20. H.J. Woltjer, De gulden financieringsregel: een bruikbaar alternatief?, *ESB*, 14 januari 1987, blz. 48-53.

21. J. de Haan, C.G.M. Sterks, *De noodzaak van normen*, Geschrift nr. 62, Prof.Mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag, 1987.

22. G. Zalm, 60%: de collectieve uitgavenquote in de jaren negentig, *ESB*, 18 november 1987, blz. 1092-1096.

23. Ook dient men zich af te vragen of het met het oog op de zorg voor het milieu niet nodig is om te differentiëren naar meer en minder vervuilende activiteiten. Zie J. Pen, Een beleid voor de jaren negentig, *ESB*, 11 mei 1988, blz. 457-459.

24. B. de Vries, 60%: een verantwoorde norm?, *ESB*, 21 oktober 1987, blz. 988-998 en *ESB*, 2 maart 1988, blz. 235-239. Zie ook het in noot 11 aangehaalde artikel.

25. Zie bij voorbeeld de tegengestelde visies van Allaart en Knoester. P. Allaart, 60%: invloed op de arbeidsmarkt, *ESB*, 10 februari 1988, blz. 452-456 en A. Knoester, Economische politiek van vandaag en morgen, *ESB*, 15 juni 1988, blz. 560-564.

26. T. Haselbekke, A. Ros, 60%: optiek zonder inhoud, *ESB*, 9 december 1987, blz. 1168-1170.

ken van meer resistente normen. Het lijkt ons dat twee uitgangspunten hierbij in ieder geval van belang zijn:

- duidelijke afspraken over de precieze strekking van de normen, vast te leggen in een regeerakkoord. Toetsing van die afspraken door bij voorbeeld de Algemene Rekenkamer;
- het zichtbaar maken van belastinguitgaven.

Op elke norm valt het nodige af te dingen. Maar normen zijn nodig. In het nieuwe regeerakkoord moet bij voorkeur een norm voor de publieke uitgaven worden vastgelegd. Voorts moet het financieringstekort verder worden gereduceerd. Gegeven de voortdurende opwaartse druk op het peil van de publieke uitgaven verdient het aanbeveling in een volgend regeerakkoord een 'stootkussen' in te bouwen ter grootte van bij voorbeeld 0,5% van het nationaal inkomen (circa 2 miljard gulden). 'Onontkoombare' uitgavenoverschrijdingen zouden tijdens de volgende kabinetsperiode primair ten laste van dit reservefonds moeten worden gebracht. Inbreuken op de regels van het stringente begrotingsbeheer zouden daardoor niet direct tot overtreding van afgesproken normen voor uitgaven, het collectieve-lastenpeil of financieringstekort hoeven te leiden.

Voor het welslagen van macronormen is het verder essentieel dat een politieke cultuur ontstaat waarin afspraken en wetten worden nageleefd. Momenteel schort het hier nogal eens aan.

Verbetering van het micro-beheer

Het stringente begrotingsbeleid betreft zowel het macro- als het micro-beheer. De regels van het *stringente begrotingsbeleid* dateren van het begin van de jaren zeventig. Het betreft kabinetsafspraken die zijn gemaakt om te voorkomen dat de destijds gehanteerde structurele tekortnorm geweld zou worden aangedaan door uitgavenoverschrijdingen in de uitvoeringsfase. Bij de overgang op de normering van het feitelijke tekort zijn deze regels aan het eind van de jaren zeventig opnieuw geformuleerd en aangescherpt. Het kabinet heeft deze afspraken begin 1988 herbevestigd en verder aangetrokken²⁷. Specifieke compensatie – dus per begrotingshoofdstuk – van alle overschrijdingen is de hoofdregel. De Voorjaarsnota heeft helaas duidelijk gemaakt dat het gemakkelijker is deze regel te formuleren dan zich er daadwerkelijk aan te houden. Het kabinet compenseerde van de overschrijdingen ter grootte van f 1,3 mrd. slechts f 0,4 mrd²⁸.

Bij het micro-beheer van de rijksbegroting doen zich eveneens grote problemen voor. Taakstellende uitgavenkaders worden voortdurend overschreden. Parlementaire enquêtes en onderzoeken van de Rekenkamer (RSV, bouwsubsidies, paspoort, rijksmusea) brengen vele organisatorische en procedurele tekortkomingen aan het licht. Veel regels met betrekking tot autorisatie, beheer en controle van de uitgaven worden met voeten getreden. De Algemene Rekenkamer stelde vast dat over de periode 1981-1985 jaarlijks ongeveer 5% à 8% van de uitgaven niet formeel was geautoriseerd²⁹. Van der Hoek heeft er in navolging van het kamerlid Engwirda op gewezen dat de verhoging van de begrotingsuitgaven voor 1983, die de minister van Onderwijs en Wetenschappen in de loop van 1986 (!) voorstelde van dezelfde orde van grootte was als elk van de meest omstreden maatregelen in de begroting van 1987³⁰. Het feit dat de Kamer deze schending van het parlementaire budgetrecht vervolgens voetstoots heeft aanvaard, suggereert dat parlementariërs meer geïnteresseerd zijn in de veel publiciteit trekkende begrotingsbehandeling dan in de uitkomsten van het beleid.

De Rekenkamer noemt vele voorbeelden van schending van regels. Van de 75 Rekeningen die in de periode 1981-1985 hadden moeten worden ingediend (ex art. 86 CW 1976)

waren er slechts 2 binnen de gestelde termijn door de minister van Financiën ontvangen³¹. In veel gevallen wordt niet of in onvoldoende mate voldaan aan de verplichting (ex art. 15 CW 1976) om wetsvoorstellen te voorzien van informatie over de financiële gevolgen ervan. Ook wordt vaak niet aangegeven of die financiële gevolgen reeds zijn verwerkt in de laatst ingediende begroting en meerjarenramingen, wat eveneens door de CW wordt voorgeschreven³². Wordt het geen tijd dat belanghebbende belastingbetalers een klacht deponderen bij het Openbaar Ministerie omdat bepaalde ministers zich schuldig maken aan opzettelijke overtreding van de artikelen 355 en 356 Wetboek van Strafrecht³³?

De voorafgaande observaties maken duidelijk dat het stellen van regels niet voldoende is om hun naleving te waarborgen. Regels moeten gedragen worden door wie ermee te maken hebben. Ongewenste ontwikkelingen kunnen behalve door verkeerde regels of door overtreding van regels ook worden veroorzaakt door een verkeerde organisatiestructuur. De bestaande problemen worden momenteel op beide fronten aangepakt. Er is een plan van aanpak opgesteld om de regels van het comptabel bestel te herzien³⁴. Op organisatorisch vlak zijn intussen veel activiteiten ontplooid. De belangstelling voor de overheid als bedrijfshuishouding groeit. Als uitvloeisel van aanbevelingen van de commissie-Dolman (onderzoek organisatie en werkwijze der Kamer) hebben feitenonderzoeken van begrotingshoofdstukken plaatsgevonden. Voorts zijn diverse rapporten verschenen over zelfbeheer.

Zelfbeheer is een vrucht van het meer bedrijfseconomisch denken binnen de overheidsorganisatie. Het is een vorm van debureaucratisering die minder ver gaat dan privatisering. Zelfbeheer betekent een fundamentele verandering, die wijziging brengt in de bestaande 'prikkelstructuur' en die ingrijpende gevolgen kan en moet hebben voor de bedrijfsvoering binnen de overheid. In de huidige beheersstructuur wordt de inzet van produktiefactoren binnen de overheid onvoldoende in samenhang gezien en ontbreken mede daardoor prikkels tot een zo doelmatig mogelijke produktiewijze. Bij zelfbeheer worden contracten afgesloten met onderdelen van de organisatie (budgethouders). Deze krijgen de nodige vrijheden voor de inrichting van het produktieproces en delen mee in de voordelen van efficiëncy-verbeteringen. Aldus worden kostenbewustzijn, outputgerichtheid en wellicht ook de bevrediging in het werk bevorderd. Omdat echter tegelijkertijd de kwetsbaarheid van de betrokken ambtenaren wordt vergroot, wat afweerreacties kan oproepen, moet invoering van zelfbeheer centraal worden gestuurd. Uiteraard zullen zich bij de invoering knelpunten voordoen³⁵. Ervaringen opgedaan bij de lagere overheid stemmen echter tamelijk hoopvol. Zelfbeheer moet een van de breekijzers zijn bij de vergroting van de doelmatigheid binnen de overheid.

Terwijl zelfbeheer vooral uitgaven wegens apparaatskosten betreft, gaat het bij *open-einderegelingen* eerder om uit-

27. Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 19 januari 1988, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 200, nr. 41.

28. Voorjaarsnota 1988. Kamerstukken II, vergaderjaar 1987-1988, 20568, nr. 1, blz. 2.

29. Algemene Rekenkamer, *Verslag 1986*, blz. 50.

30. M.P. van der Hoek, *Coreferaat begrotingsfuncties en parlement, Openbare Uitgaven*, jg. 19, 1987, blz. 157.

31. Algemene Rekenkamer, *Verslag 1987*, blz. 55.

32. Algemene Rekenkamer, *Verslag 1987*, blz. 49.

33. Deze artikelen stellen strafbaar "hoofden van ministeriële departementen die opzettelijk dan wel door grove schuld nalaten uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet en andere wetten...".

34. Wijziging van de inrichting en presentatie van de begrotingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 392, nrs. 1-11.

35. Eindrapport van de Interdepartementale Begeleidingsgroep Zelfbeheer, Den Haag, mei 1988.

gaven in de programmasfeer. Het budgettaire beslag van deze vrijwel onbeheersbare component bedraagt ongeveer 1/3 van de totale rijksuitgaven³⁶. Gegeven het taakstellende uitgavenkader van het regeerakkoord, waarvan wij de wenselijkheid willen beklemtonen, betekenen overschrijdingen op open-einderegelingen onvermijdelijk dat elders extra compenserende ombuigingen nodig zijn. In dit licht bezien is het noodzakelijk dat de (meerjaren)ramingen aanzienlijk worden verbeterd. Meer inzicht is nodig in externe factoren (demografische veranderingen, gedragsveranderingen, enzovoort) die het uitgavenverloop beïnvloeden. Gelet op de gigantische omvang van het probleem ligt het voor de hand om het aandeel van open-einderegelingen in de totale uitgaven te reduceren door versobering en door het terugdringen van de gevoeligheid voor bij voorbeeld inkomensontwikkelingen. Met name bij inkomensafhankelijke regelingen hebben beleidsmakers echter met verdelingspolitieke randvoorwaarden te maken. Alleen indien de algemene inkomensontwikkeling daarvoor ruimte schept, aldus het regeerakkoord, kunnen zulke regelingen gedeeltelijk worden dichtgeschroeid. Het kabinet is van plan om de komende jaren, indien daartoe aanleiding bestaat, open-einderegelingen systematisch te evalueren. Zulke regelingen worden met name onder de loep genomen indien het uitgavenverloop aanzienlijk afwijkt van eerder opgestelde ramingen, of wanneer de betrokken regeling wordt gewijzigd³⁷.

Verbeteringen in het comptabel bestel

De regels voor het comptabel bestel staan in de Comptabiliteitswet 1976 (CW). Behalve regels voor de rijksbegroting (inrichting, indiening, enzovoort) bevat de CW afzonderlijke hoofdstukken over onder meer de controle door de Algemene Rekenkamer, de rijksrekening en de verantwoording aan de wetgevende macht. De regels zijn erop gericht dat de verschillende functies van de begroting tot hun recht komen.

Uit onvrede met de bestaande CW wordt deze thans op een aantal onderdelen gewijzigd. Vermoedelijk om het herzieningsproces te versnellen, is daarbij gekozen voor een stapsgewijze aanpak. De reeds aanvaarde en voorgenomen wijzigingen worden aangeduid als de Eerste tot en met de Vijfde wijziging van de CW. De Tweede en de Derde wijziging hebben hun weg naar het *Staatsblad* inmiddels gevonden. De meeste wijzigingen houden verband met de operatie comptabel bestel. Deze beoogt³⁸:

- een heldere en tijdige budgettaire verslaglegging;
- het verbeteren van de financiële administratie;
- een goede administratieve organisatie;
- een goede accountantscontrole.

Ruimtegebrek noopt ons de bespreking te beperken tot enkele hoofdlijnen van de Derde en de Vierde wijziging.

De meest ingrijpende wijziging die wordt voorgesteld betreft het begrotingsstelsel. Het kasstelsel, aangevuld met (binnenlijjse) ramingen van verplichtingen die in het begrotingsjaar worden aangegaan voor latere jaren, zal worden vervangen door een geïntegreerde kasverplichtingenadministratie (gkva). Daarbij worden niet alleen de kasbedragen begroot en geadmistreerd maar ook alle verplichtingen die worden aangegaan, ongeacht of deze tijdens het begrotingsjaar of in latere jaren tot kasbetalingen leiden (het dubbele slot). De bedoeling van deze stelselwijziging is meer recht te doen aan de autorisatie- en de beheerstechnische functie van de begroting. Met de gkva is het mogelijk de oorzaken van onder-/overschrijdingen in de kassfeer vast te stellen. Het voorgestelde stelsel leidt daarnaast tot een versterking van het budgetrecht (autorisatiefunctie) omdat het greep geeft op de oorzaken (het aangaan van verplichtingen) van de kasbetalingen.

In samenhang met de voorgestelde invoering van de gkva is het 'overlooptikel' (toevoegingsbesluiten ex art. 12 CW) bij de Derde wijziging reeds afgeschaft. Daardoor kunnen onbesteed gebleven bedragen niet langer naar latere jaren worden overgeheveld. In het kader van de Vierde wijziging wordt voorgesteld artikel 11 CW, dat overschrijvingen tussen begrotingsartikelen mogelijk maakt, te schrappen. In verband hiermee wordt het aantal begrotingsartikelen beperkt. Dit laatste is ook van belang met het oog op een vereenvoudigde begrotingspresentatie. In het kader van de Vierde wijziging wordt tevens voorgesteld de indeling van de begroting te herzien door de begrotingsartikelen (van een hoofdstuk) niet te rangschikken naar organisatorische beheerseenheid maar naar onderwerp van beleid, en de programma-uitgaven per beleidsterrein afzonderlijk te verantwoorden. De apparaatsuitgaven worden dan apart gepresenteerd en per begroting samengevoegd in één artikel personeel en één artikel materieel. Door de mogelijkheid om binnen artikelen te schuiven, ontstaat een grotere flexibiliteit bij de inzet van personeel en materieel. De hoofdstukken van de rijksbegroting voor 1989 zijn reeds volgens deze nieuwe opzet ingericht. Daardoor is het aantal uitgaven-artikelen op alle begrotingshoofdstukken samen teruggebracht van circa 1550 (1988) tot 880 (1989).

Lintsen³⁹ heeft erop gewezen dat het dubbele slot (maxima voor zowel het kasbudget als het verplichtingenbudget), gekoppeld aan de huidige regels van het stringente begrotingsbeleid mogelijk kan leiden tot onbedoelde neveneffecten. Als volgens de regels van het stringente begrotingsbeleid alle overschrijdingen in de kassfeer, ongeacht hun oorzaak, moeten worden gecompenseerd, trekken departementen altijd aan het kortste eind. Overschrijdingen moeten immers steeds worden gecompenseerd, terwijl onderschrijdingen van het kasbudget op het einde van het jaar, ook als deze het gevolg zijn van kasvertragingen, nooit naar het volgende jaar mogen worden meegenomen (door de afschaffing van het overlooptikel). Hierdoor leiden kasvertragingen vanzelf tot bezuinigingen in de verplichtingsfeer, waardoor langs een sluipteg wordt bezuinigd. Een ander gevolg is volgens Lintsen dat beleidsmakers nog krampachtiger zullen streven naar uitputting van de kasbegroting tegen het einde van het jaar dan voor de afschaffing van art. 12 CW al het geval was. Overschrijding kan worden voorkomen door betalingen uit te stellen waardoor leveranciers worden gedupeerd. Onderschrijding kan worden voorkomen door het verstrekken van voorschotten en het vervroegd aankopen van goederen.

Ambtelijk Financiën is geneigd om het bezwaar van 'sluipende bezuinigingen' (door het dubbele slot) te bagatelliseren. Verschuivingen van verplichtingen en kasuitgaven zouden met soepelheid worden gezien. Wat daarvan verder zij, deze interpretatie veroorzaakt onzekerheden bij de uitgavenministeries. Verder maakt de nieuwe regeling het noodzakelijk zowel voor kas- als verplichtingenoverschrijdingen suppletoire begrotingen op te stellen. Wellicht valt het daarom te overwegen het dubbele slot te vervangen door het enkele slot van de verplichtingenbegroting. De gkva levert alle gewenste informatie voor een goed begrotingsbeheer; de verplichtingenbegroting stelt de autorisatie veilig en kasversnelingen en -vertragingen kunnen dan, eventueel binnen te stellen marges ('kaszones'), soepel worden opgevangen door exogene compensatie of door deze mee te nemen naar het volgende jaar.

Een tweede hier te behandelen wijziging van het comptabel bestel betreft de informatievoorziening aan de Staten-Generaal over de uitvoering van de rijksbegroting. Op dit punt

36. *Miljoenennota 1988*, blz. 79.

37. *Miljoenennota 1989*, blz. 123.

38. *Miljoenennota 1989*, blz. 110.

39. J.W. Lintsen, Financiële informatievoorziening en begrotingsbeleid, *Bestuur*, jg. 7, 1988, blz. 123-125.

wordt een aantal veranderingen voorgesteld omdat de totstandkoming van begrotingswijzigingen in de bestaande situatie duidelijk te wensen over laat. De Staten-Generaal moeten thans vaak een oordeel uitspreken over begrotingswijzigingen als de betalingen al zijn verricht en/of de verplichtingen reeds zijn aangegaan, of erger nog, als het betreffende begrotingsjaar reeds (lang) is verstreken. Hierdoor wordt het budgetrecht aangetast. Door de Vierde wijziging wordt de volgende situatie nagestreefd. Suppletoire begrotingen worden zoveel mogelijk gelijktijdig voor alle begrotingen ingediend op uiterlijk 1 juni van het dienstjaar (wijzigingen naar aanleiding van de Voorjaars-nota) en op uiterlijk 1 december van het dienstjaar (wijzigingen die samenhangen met de Naajaarsnota). Resterende mutaties van boekhoudkundige en uitvoeringstechnische aard worden na afloop van het dienstjaar samen met de departementale rekening en het daarop betrekking hebbende rapport van bevindingen van de Algemene Rekenkamer uiterlijk de daaropvolgende derde dinsdag van september bij de Tweede Kamer ingediend. Bij de *Miljoenennota 1989* is, hierop vooruitlopend, dit nieuwe stelsel reeds in de praktijk gebracht⁴⁰. Zodoende wordt ook de indiening van de rijksrekening aanzienlijk versneld. De rijksrekening integreert de departementale rekeningen met de daarbij behorende Slotwetten en moet 'ter vaststelling' aan de Staten-Generaal worden voorgelegd. De laatst vastgestelde rijksrekening is die van het jaar 1978. Zeer onlangs is het wetsvoorstel tot vaststelling van de rijksrekening over 1979 bij het parlement ingediend⁴¹. Ook op dit punt is een aanzienlijke verbetering bereikt. Samen met de ontwerp-begrotingen voor 1989 kon de Tweede Kamer eind september beschikken over zowel de departementale rekeningen en Slotwetten over 1987 – inclusief rapporten van de Algemene Rekenkamer – als over de suppletoire begrotingen over 1988 naar aanleiding van de Voorjaarsnota 1988. Eén en ander illustreert de grote vooruitgang die inmiddels is geboekt. In het Advies aan de Koningin prijst de Raad van State terecht de grote inzet waarmee aan deze verbeteringen is gewerkt.

Slot

Een beter begrotingsbeheer is een kwestie van regels en organisatie. Zowel bij het macro-beheer als bij het micro-beheer van de rijksfinanciën zijn de afgelopen jaren belangrijke vorderingen gemaakt⁴². Tal van regelingen zijn of zullen worden aangepast. Organisatorische veranderingen vinden plaats. In dit artikel zijn wegen voor verdergaande verbeteringen aangegeven. Strakkere regels en organisatorische verbeteringen zijn op zichzelf genomen onvoldoende. Het is essentieel dat deelnemers aan het Haagse budgetspel zich ook daadwerkelijk aan de regels van het spele houden. In het jongste verleden was bepaald niet steeds aan deze voorwaarde voldaan. Op overtreding van regels dienen sancties te staan. De naleving van die regels dient nauwlettend te worden gecontroleerd; bij overtredingen dienen sancties daadwerkelijk te worden toegepast. Zo niet, dan worden voorschriften een dode letter en kan de betrokken regelgeving beter worden afgeschaft. Dat voorkomt uitholling van het gezag van de (begrotings)wetgever.

Flip de Kam
Jakob de Haan
Cees Sterks

40. *Miljoenennota 1989*, blz. 108.

41. Vaststelling van het slot van de rijksrekening over het jaar 1979, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 676, nr. 1-3.

42. Zie in het bijzonder het hoofdstuk over beheer en beheersing van de rijksuitgaven in de *Miljoenennota 1989*, blz. 107-125.