

DE CONTROLE VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN IN DE VERENIGDE STATEN VAN AMERIKA

door A. van Dongen

In vorige afleveringen van dit blad¹⁾ is de controle der overheidsfinanciën in Nederland en Engeland onderwerp van behandeling geweest. In aansluiting daarop volgt thans een globale schets van deze controle (en van hetgeen daarmee rechtstreeks verband houdt) in de Verenigde Staten. Daarbij beperk ik mij tot de federale overheid; de afzonderlijke staten en lagere overheidslichamen blijven derhalve buiten beschouwing.

Voor een goed begrip van het hierna volgende is het wellicht dienstig enkele hoofdzaken van het Amerikaanse Staatsrecht, voor zover voor het onderwerp van belang, te releveren.

In de Verenigde Staten is er een ver doorgevoerde scheiding van wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. De wetgevende macht berust bij het Congres, bestaande uit het Huis van Afgevaardigden en de Senaat. De uitvoerende macht wordt uitgeoefend door de President (de grondwet bepaalt: *The executive power shall be vested in a President of the United States of America*).

Wetsontwerpen kunnen worden ingediend zowel bij het Huis van Afgevaardigden als bij de Senaat. Een ontwerp wordt het eerst behandeld door het Congresonderdeel waarbij het is ingediend. Wetsvoorstellen inzake belastingen en begrotingen moeten in eerste instantie in het Huis van Afgevaardigden aan de orde komen.

Beide Huizen hebben het recht van amendement. Indien het ene Huis een wetsontwerp heeft goedgekeurd en het andere bepaalde bezwaren heeft, moeten zij gezamenlijk trachten het eens te worden over het ontwerp en de voorgestelde amendementen. Leden van het Huis van Afgevaardigden en van de Senaat komen dan bijeen in een Conference Committee. Bereiken zij geen overeenstemming, dan komt de wet niet tot stand. Nadat een ontwerp, al dan niet geamendeerd, door beide Huizen is aanvaard, moet de President het nog goedkeuren. Hij kan zijn goedkeuring onthouden door gebruik te maken van zijn veto-recht. Toepassing hiervan betekent dat het wetsontwerp eerst kracht van wet krijgt wanneer het alsnog door elk der beide Huizen wordt aangenomen met een meerderheid van 2/3 van het aantal leden waaruit zij bestaan.

De belangrijkste organen van de uitvoerende macht vormen de departementen. De hoofden daarvan worden benoemd door de President, met goedkeuring van de Senaat; zij zijn verantwoording schuldig aan de President. Behalve de departementen behoren tot de uitvoerende macht een aantal „independent agency's”, welke niet onder het hoofd van een departement ressorteren, doch rechtstreeks onder de President; voorbeelden: Security and Exchange Commission, Public Health Service, Social Security Administration, Tennessee Valley Authority.

Voor de uitvoering van hun taak maken de beide onderdelen van het Congres veelvuldig gebruik van uit hun midden gevormde commissies. Een aantal commissies heeft een permanent karakter (standing committees). Steeds moet een wetsontwerp in eerste instantie worden behandeld door een commissie; deze

¹⁾ no. 2 jaargang 1960, no. 10 jaargang 1961

kan in het ontwerp allerlei wijzigingen aanbrengen. De verdere beraadslagingen vinden plaats door het gehele Huis.

Het is gebruikelijk dat over een door een commissie in behandeling genomen wetsontwerp „hearings” worden gehouden, waarbij niet alleen functionarissen van de departementen e.d. worden gehoord, doch ook andere personen, b.v. vertegenwoordigers van organisaties uit de particuliere sector, die hun mening omtrent het wetsontwerp wensen kenbaar te maken.

De begroting

Het voornaamste kenmerk van de Amerikaanse begroting, zoals deze door de wetgever wordt vastgesteld, is dat zij een *verplichtingenbegroting* vormt, d.w.z. dat de begrotingsposten (appropriations) de uitvoerende macht autoriseren om verplichtingen aan te gaan tot maximaal de begrotingsbedragen en (behoudens bepaalde uitzonderingen) de daaruit voortvloeiende betalingen te verrichten.

De begrotingsposten kunnen, naar de tijd waarvoor ze beschikbaar zijn voor het aangaan van verplichtingen, als volgt worden onderscheiden:

a. One-year appropriations

Verplichtingen kunnen slechts worden aangegaan in het begrotingsjaar waarvoor de appropriation geldt. (Het begrotingsjaar loopt van 1 juli tot 30 juni.)

b. Multiple-year appropriations

In dit geval heeft het tijdvak waarin verplichtingen kunnen worden aangegaan, betrekking op meerdere jaren, waarvan het aantal bij de wettelijke vaststelling van de appropriation wordt bepaald.

c. No-year appropriations

Het aangaan van verplichtingen is mogelijk voor onbepaalde tijd, totdat het bedrag is uitgeput.

d. Permanent appropriations

Hierbij komt een begrotingsbedrag automatisch ieder jaar beschikbaar, b.v. de rente van de Nationale Schuld.

De one-year appropriation is de meest voorkomende. Betalingen ten laste van een dergelijke begrotingspost kunnen ook na afloop van het begrotingsjaar worden gedaan en wel gedurende onbepaalde tijd, mits de betaling betrekking heeft op een in dat jaar aangegane verplichting.

In het algemeen moet een begrotingspost berusten op een wet (basic law), waarin de activiteit, waarvoor later geld moet worden gefourneerd, wordt goedgekeurd. De „basic legislation” wordt in het Congres behandeld door de „legislative committees”, de begrotingsposten door de „appropriation-committees”.

In het begrotingsdocument (een boekwerk van meer dan 1.000 bladzijden) worden, behalve de bedragen waarvoor in het begrotingsjaar autorisatie wordt gevraagd, ter toelichting ook vermeld de bedragen die in de twee voorafgaande jaren zijn geautoriseerd. Verder worden naast de begrotingsbedragen de kasuitgaven (betalingen) opgenomen welke in het begrotingsjaar naar raming zullen worden gedaan. Deze bedragen worden echter niet bij de begrotingswet vastgesteld en zijn dan ook niet bindend. De kascijfers worden onder meer gebruikt voor het maken van macro-economische analyses van de begroting.

De individuele begrotingsposten worden in het budget-document toegelicht. Voorgescreven is dat het daarbij te verstrekken cijfermateriaal zoveel mogelijk dient te zijn gebaseerd op de beginselen van het „performance budget”. De „Hoover Commissie” gaf hiervan in haar rapport van 1949 de volgende omschrijving: „a budget based upon functions, activities and projects . . . which would focus attention upon the general character and relative importance of the work to be done, or upon the service to be rendered, rather than on the things to be acquired, such as personal services, supplies, equipment and so on”.

Het beginsel van performance budgetting vond voor het eerst, op kleine schaal, toepassing in de begroting 1950/51. In de latere begrotingen is hieraan steeds verdere uitbreiding gegeven. In de begroting voor het jaar 1961/62 is meegedeeld dat van ongeveer 2/3 der begrotingsposten de toelichtende gegevens in het budget-document een „cost-type basis” hebben. Hieraan is toegevoegd: „cost-type budgets present the most adequate measure of financial performance”. Voor een groot aantal appropriations bevat de begroting tegenwoordig dan ook uitvoerige beschrijvingen van de activiteiten, welke de laatste jaren in toenemende mate vergezeld gaan van kwantitatieve gegevens („work-load and unit-cost data”).

Verder worden specificaties van de kosten gegeven, niet alleen naar kostensoorten, doch ook naar soorten van activiteiten. De appropriations hebben ook in deze gevallen het karakter van machtigingen tot het aangaan van verplichtingen. Het verschil tussen het kostenbedrag en het begrotingsbedrag moet worden geanalyseerd.

In een rapport van de Tweede Hoover Commissie ²⁾, uitgebracht in 1955, is bepleit de bij de wet vast te stellen begrotingsbedragen niet op aan te gane verplichtingen te baseren, doch op „accrued expenditures”, waaronder te verstaan „charges for the cost of goods and services estimated to be received”. Dit systeem komt grotendeels overeen met het voor de Nederlandse Staatsbegroting geldende (en door de meerderheid van de Commissie-Simons in haar rapport ³⁾ van 1960 verdedigde) stelsel van verkregen rechten. Als belangrijkste argument werd door de Hoover Commissie aangevoerd dat het Congres dan in staat zou zijn jaarlijks de uitgaven te beoordelen en te autoriseren, hetgeen niet goed mogelijk is bij toepassing van het verplichtingenstelsel, waarbij alleen het aangaan van de verplichtingen wordt geautoriseerd, terwijl de uitgaven zich over een aantal jaren kunnen uitstrekken. Hoewel de aanbeveling van de Commissie sterk ondersteund werd door de Treasury, het Bureau of the Budget en het General Accounting Office (te vergelijken met onze Algemene Rekenkamer), heeft het Congres haar toch niet aanvaard. Het was nl. van oordeel dat het voorstel niet zou leiden tot een wezenlijke verbetering van de begrotingscontrole door het Congres, daar voor vele belangrijke uitgaven, die zich over meerdere jaren uitstrekken, toch autorisatie voor aan te gane verplichtingen nodig zou blijven.

De hoofdingeling van de begroting is die naar organisatie-eenheden; daarbinnen vindt een nadere specificatie plaats naar taken (programs by activities)

²⁾ De Eerste Hoover Commissie (Commission on Organization of the Executive Branch of the Government) werd ingesteld in 1947 en opgeheven in 1949. De Tweede Hoover Commissie heeft gewerkt van 1953 tot 1955.

³⁾ Rapport van de Commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet, hoofdstuk III.

en naar kostensoorten. Verder zijn bij de individuele begrotingsposten code-nummers vermeld, die betrekking hebben op een indeling naar functies.

Voor diensten met een bedrijfsmatig karakter moeten onder meer balansen en rekeningen van lasten en baten in het toelichtend gedeelte van de begroting worden opgenomen. Indien van deze diensten de uitgaven (vrijwel) geheel worden gedekt door ontvangsten van derden, werken zij veelal met een „revolving fund”; in de begroting komen dan alleen appropriations voor betreffende kapitaalverstrekking en een eventueel nadelig saldo. Ter toelichting moet een „business-type budget” worden overgelegd.

De afzonderlijke posten zijn vaak zeer hoog. Appropriations van enige honderden miljoenen dollars zijn geen uitzondering; bij het Departement van Defensie belopen verscheidene posten zelfs 3 à 4 miljard dollar, waarvan als voorbeeld wordt genoemd (ontleend aan de begroting 1961/62): Operation and maintenance, Airforce \$ 4.340.000.000. Het gevolg hiervan is dat het totale aantal begrotingsposten, vooral wanneer de omvang van de begroting in aanmerking wordt genomen (voor het begrotingsjaar 1961-1962 bedroeg „the new obligational authority” bijna 81 miljard dollar), relatief gering is, nl. ca. 700. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt, dat de omschrijving van een appropriation, zoals die bij de wet wordt vastgesteld, in de regel meerdere beperkingen bevat met betrekking tot de aanwending van het gevoteerde bedrag, b.v. door het noemen van een maximum voor een bepaald doel of voor een bepaalde kostensoort.

De middelenbegroting, die, wat het aantal posten betreft, een zeer beperkte omvang heeft, is gebaseerd op het kastselsel. Het opnemen van ramingen der kasontvangsten in het begrotingsdocument dient ter informatie van het Congres; er wordt geen „middelenwet” vastgesteld.

De Amerikaanse begroting bevat geen splitsing in een gewone dienst en een kapitaaldienst. Wel wordt in het begrotingsdocument een tabel opgenomen waarin de uitgaven worden gesplitst in bestedingen, welke voornamelijk in het begrotingsjaar nuttig effect hebben, en die waarvan het nut hoofdzakelijk aan latere jaren ten goede komt (waartoe ook worden gerekend uitgaven voor research, onderwijs, volksgezondheid „and other programs which add to the Nation's fund of knowledge and technical skills”).

Bij de Government Corporations Control Act van 1945 is voorgeschreven dat in de begroting de budget-programs van de bedrijven (corporations), welke volledig aan de Overheid toebehoren, moeten worden opgenomen. Deze „business-type budgets” dienen ter inlichting van het Congres en ter motivering van de bij de algemene begroting aangevraagde gelden ten behoeve van de bedrijven, b.v. voor kapitaalverstrekking. Voor de „administrative expenses” van een bedrijf stelt het Congres elk jaar maxima vast; overigens worden de bedragen der bedrijfsbegrotingen niet bij de wet gelimiteerd.

De begrotingsvoorbereiding en -uitvoering

De behoefte aan coördinatie van het budgettaire en financiële beleid en beheer is ook in de Verenigde Staten evident: bij de begrotingsuitvoering zijn talrijke organen, met verschillende mate van zelfstandigheid, betrokken, terwijl de financiële belangen zeer groot zijn. In verreweg de meeste landen is deze coördinerende taak opgedragen aan de Minister van Financiën. De Verenigde Staten vormen op deze regel een uitzondering; daar fungeert nl. het *Bureau of the Budget* als

centrale coördinerende instantie, zowel bij de begrotingsvoorbereiding als bij de begrotingsuitvoering. Dit bureau ressorteert niet onder het Ministerie van Financiën (Treasury), doch is een zelfstandige dienst, rechtstreeks staande onder de President.

Het Bureau is belast met de samenstelling van de begroting en heeft in verband hiermede de bevoegdheid de begrotingsvoorstellen van de departementen te wijzigen. Bij het ontwerpen van deze voorstellen moeten de departementen rekening houden met de richtlijnen van het Budgetbureau. Door dit bureau worden jaarlijks in een vroeg stadium, na bespreking met de departementen en overleg met de President, maximum bedragen voor de onderscheidene diensten vastgesteld en aan de departementen meedeeld.

De van de departementen ontvangen voorstellen, welke binnen de vastgestelde plafond-cijfers moeten blijven, worden aan een onderzoek onderworpen door de „*Program Divisions*”, bestaande uit:

1. Commerce and Finance Division
 2. International Division
 3. Labor and Welfare Division
 4. Military Division
 5. Resources and Civil Works Division,
- tezamen ruim 200 man tellende.

De „budget-examiners” gaan na of de begrote uitgaven passen in het algemeen financieel beleid van de President en of rekening is gehouden met de uit een oogpunt van efficiency te stellen eisen. Het aantal examiners is niet groot genoeg om alle voorstellen grondig te onderzoeken. Dit laatste geschiedt slechts voor een beperkt aantal posten, welke jaarlijks rouleren; voor de overige posten wordt volstaan met steekproeven. Ten behoeve van het onderzoek van de examiners zijn algemene werkprogramma's vastgesteld.

Een andere belangrijke afdeling is het „*Office of Budget Review*”, dat nauw samenwerkt met de Program Divisions. Die afdeling bemoeit zich niet met de details van de afzonderlijke begrotingsvoorstellen, doch gaat vooral na of de gezamenlijke programma's van de departementen een evenwichtig geheel vormen, of zij elkaar niet overlappen en of voldoende rekening is gehouden met de „impacts” van een bepaald programma op andere programma's. Zij onderzoekt ook de betekenis van de begroting voor de nationale economie (macro-economische beoordeling). Verder ontwerpt deze afdeling de „Budget Message”, die het inleidende gedeelte vormt van de jaarlijks bij het Congres ingediende begroting en waarin o.m. de algemene beschouwingen over de begroting voorkomen.

Nadat het hierbovenbedoelde onderzoek naar de begrotingsontwerpen is geëindigd, vinden op het Budgetbureau „hearings” plaats met top-functionarissen van de betreffende departementen, die hierbij in de gelegenheid worden gesteld hun ramingen te verdedigen. Daarna brengt de Program Division een rapport uit aan de Director of the Budget, die, op grond van zijn wettelijke bevoegdheid om in de ingediende begrotingsontwerpen wijzigingen aan te brengen, beslist welke bedragen zullen worden opgenomen in het aan de President over te leggen begrotingsontwerp. Desgewenst kan een departementshoofd, die het met een beslissing van de Directeur over een belangrijke zaak niet eens is, zijn bezwaren bij de President kenbaar maken.

Het Budgetbureau heeft voorts een belangrijke taak bij de begrotingsuitvoering. Nadat de appropriations bij de wet zijn vastgesteld, mogen ten laste daarvan niet zonder meer verplichtingen worden aangegaan en uitgaven worden verricht. Dit is pas toegestaan nadat van het Bureau een crediettoewijzing is ontvangen. Verzoeken om credietopening (apportionments) moeten zo spoedig mogelijk na het tot stand komen van een appropriation worden gedaan. Het verlangde bedrag moet kwartaalsgewijze worden opgegeven en toegelicht. Indien daarvoor bijzondere redenen bestaan kunnen de credieten ook voor andere dan 3-maands perioden worden verstrekt. Dikwijls vindt geen verdere verdeling van het begrotingsbedrag plaats dan naar perioden. Het Bureau kan evenwel een nadere splitsing van de begrotingspost voorschrijven, zodat afzonderlijke (bindende) credieten worden geopend voor bepaalde projecten, activiteiten e.d.

Veelal wordt bij de toewijzing van een crediet dat naar tijdsduur wordt bepaald, een reserve in aanmerking genomen met het oog op tegenvallers in de loop van het jaar of in verband met wenselijk geachte bezuinigingen. Bij de beoordeling van de aangevraagde credieten gaat men n.l. na of na het vaststellen van de bedragen voor de jaarbegroting eventueel omstandigheden zijn opgetreden welke het mogelijk maken beneden het in de begroting geautoriseerde bedrag te blijven.

De stand van de credieten moet ten minste viermaal per jaar door het Bureau aan een onderzoek worden onderworpen. Hiertoe beschikt het o.m. over overzichten van aangegane verplichtingen en gedane uitgaven, welke de departementen maandelijks bij het Bureau moeten indienen. Overigens moeten de departementen aan het Budgetbureau alle gegevens en inlichtingen verschaffen welke het nodig acht. De ambtenaren van het Bureau hebben het recht van boekenonderzoek bij de departementen en diensten.

Op grond van de door een departement verkregen credieten vinden nadere crediettoewijzingen (allotments) plaats door het departementshoofd aan de beheersfunctionarissen, volgens richtlijnen van het Budgetbureau. Op overschrijding van deze allotments zijn sancties gesteld: de schuldige kan disciplinair worden gestraft en indien de overschrijding bewust is geschied kan hem een boete en zelfs gevangenisstraf worden opgelegd. Hetzelfde geldt voor het overschrijden van een appropriation en voor het aangaan van een verplichting of het doen van een betaling zonder begrotingspost.

Het beschreven stelsel van „apportionments and allotments” heeft ten doel begrotingsoverschrijdingen zoveel mogelijk te voorkomen, alsmede te bevorderen dat de begrotingsgelden op economisch verantwoorde wijze worden aangewend.

Een andere afdeling van het Budgetbureau die hier moet worden genoemd, is het „*Office of Management and Organization*”. De taak van deze afdeling is het bevorderen van de doelmatigheid van de organisatie en het beheer. Bij de uitvoering van deze taak treedt zij vnl. stimulerend en coördinerend op. Het streven van deze afdeling is er vooral op gericht de departementen en diensten regelmatig en systematisch aandacht te doen schenken aan hun organisatie. Bij de jaarlijkse begrotingsvoorstellen moet elk departement een „management program” overleggen, waarin de in het komende jaar te treffen maatregelen worden opgesomd. De hierbedoelde afdeling beoordeelt dit stuk kritisch. Bij de budget-hearings vormt het vaak een onderwerp van discussie.

De afdeling stelt niet zelf gedetailleerde onderzoeken in, daar dit tot de taak van de organisatiebureaus van de departementen behoort.

Het Budgetbureau bevat voorts het „*Office of Financial Management*”, dat in het bijzonder tot taak heeft het stimuleren van verbeteringen in de financiële administratie en het financiële beheer. Deze afdeling werkt nauw samen met de Treasury en het General Accounting Office. De sedert 1947 in commissieverband bestaande samenwerking heeft belangrijke resultaten opgeleverd; o.a. heeft zij bij een groot aantal diensten geleid tot de invoering van op moderne leest geschoeide (cost-based) administraties. Aanvankelijk hield de commissie zich alleen bezig met het verbeteren van de financiële administratie en de daarop gebaseerde rapportering, doch geleidelijk heeft zij haar werkteerrein uitgebreid, zoals tot uitdrukking komt in haar taakaanduiding sedert 1959: joint financial management improvement program. De doelstelling is als volgt omschreven: „The basic goal of the program is the improvement of financial management practices throughout the Government in a manner that will satisfy the management needs of the executive and legislative branches and the existing legal requirements”.

Deskundig personeel van de beide Appropriations Committees van het Congres onderhouden nauw contact met de commissie.

Tenslotte is er het „*Office of Legislative Reference*”. Deze afdeling is o.m. belast met het toetsen van wetsontwerpen aan het algemeen financieel beleid van de President. Zij vormt ook een inlichtingenbron voor de departementen en Congresleden, wanneer deze geïnformeerd willen worden over aangelegenheden betreffende in te dienen wetsvoorstellen.

De behandeling van begrotingsaangelegenheden bij een departement vindt plaats onder leiding van de *budget officer*. Deze functionaris heeft geen rechtstreekse bemoeienis met de financiële administratie. De mate waarin en de wijze waarop de door de departementsafdelingen e.d. opgestelde ramingen intern aan een onderzoek worden onderworpen, wordt aan het beleid van het departement overgelaten.

De begrotingsbehandeling in het Congres

Daar de wetgevende macht bij het Congres berust, is dit bevoegd zelfstandig de begrotingsvoorstellen van de President te wijzigen, b.v. door verlaging of verhoging van de bedragen of door aan een appropriation beperkende voorwaarden te verbinden.

Het jaarlijkse begrotingsdocument wordt in de eerste plaats behandeld door de *Appropriation Committee* van het *Huis van Afgevaardigden*, daarbij geassisteerd door deskundig personeel van de commissie en vaak ook door tijdelijk uitgeleende ambtenaren van departementen en het General Accounting Office. Behalve over de begroting heeft de commissie ook de beschikking over nadere specificaties en toelichtingen aan haar verstrekt door de departementen. Van essentieel belang voor het onderzoek van de sub-commissies, waarover het werk wordt verdeeld, zijn de door haar gehouden hearings. Voor de dienst waarvan de begroting wordt onderzocht, verschijnen gewoonlijk het hoofd, diens plaatsvervanger en de budget officer.

Na de hearings brengt de sub-commissie een rapport uit waarin de voorgestelde wijzigingen in het begrotingsontwerp worden toegelicht. Dit rapport wordt door de volledige commissie beoordeeld; meestal worden hierbij geen verdere wijzigingen in de ingediende begroting aangebracht. Daarna vindt behandeling van het wetsontwerp plaats door het Huis van Afgevaardigden en wel in twee stadia. In

eerste instantie door de „Committee of the whole House”, welke in feite gelijk is aan het gehele Huis, met dien verstande dat er een andere voorzitter optreedt en dat reeds 100 leden, in plaats van de meerderheid, het quorum vormen dat aanwezig moet zijn om besluiten te kunnen nemen. Nadat een algemeen debat is gehouden, brengt deze commissie rapport uit aan het Huis. De dan nog in tweede instantie volgende behandeling is een formaliteit.

Ook de *Senaat* beschikt over een Appropriation Committee, eveneens verdeeld in sub-commissies, die, na ontvangst van de stukken over de behandeling in het Huis van Afgevaardigden, de begrotingsontwerpen onderzoeken en daartoe hearings houden. Hierbij gaat de belangstelling vooral uit naar de door het Huis van Afgevaardigden aangebrachte wijzigingen. Daarna volgt behandeling in de volledige commissie, eindigende met een rapport voor de Senaat. Dit rapport geeft een toelichting op de wijzigingen van de commissie in het begrotingsontwerp. De beraadslagingen in de volledige Senaat worden niet, zoals in het Huis van Afgevaardigden, voorafgegaan door behandeling in een „Committee on the whole”.

Wanneer dan blijkt dat het Huis en de Senaat het niet geheel eens zijn over het wetsontwerp, wordt dit in handen gesteld van een „Conference Committee”, die moet trachten overeenstemming te bereiken tussen de standpunten van beide Huizen. In de regel wordt men het wel eens, omdat er anders in het geheel geen wet voor de betreffende appropriation tot stand zal komen.

Als bezwaar tegen de hierboven geschetste begrotingsprocedure in het Congres is aangevoerd dat het onderzoek, de omvang van de begroting in aanmerking genomen, veel te oppervlakkig en te weinig gecoördineerd is en niet voldoende gericht op beoordeling van „the budget as a whole”. Het Congres wordt, ondanks de aanwezigheid van een aantal deskundigen onder het Congrespersoneel, onvoldoende geëquipeerd geacht om tot een gefundeerd eigen oordeel te komen omtrent de door de Executive ingediende begrotingsvoorstellen.

In 1961 hebben leden van de Senaat een wetsontwerp ingediend tot instelling van een Begrotingscommissie (Joint Committee on the Budget). Deze commissie zou moeten bestaan uit 14 leden, nl. 7 leden van het Huis van Afgevaardigden en 7 van de Senaat. Zij zou een uitgebreide staf personeel ter beschikking krijgen en haar doel zou primair zijn een grondige studie te maken van de overheidsuitgaven, vooral teneinde de Appropriationscommissies van beide Huizen een zodanige objectieve informatie te verschaffen dat zij in staat zouden worden gesteld de begrotingsvoorstellen op doeltreffende wijze te beoordelen. Aan de commissie zouden zeer ruime bevoegdheden worden toegekend met betrekking tot het verkrijgen van gegevens en inlichtingen van de departementen. Het resultaat van dit ontwerp is mij niet bekend. Ik merk hierbij op dat verschillende eerder gedane pogingen in dezelfde richting in het Congres zonder succes zijn gebleven.

De externe controle van het General Accounting Office

In elke democratische staat zijn regelingen getroffen voor de controle van het financieel overheidsbeheer. Deze regelingen kunnen niet doeltreffend zijn indien zij niet voorzien in een controle, uit te oefenen door een orgaan dat onafhankelijk is van de uitvoerende macht. Het ligt voor de hand dat ook de wetgeving van de Verenigde Staten bepalingen bevat, welke een dergelijke controle verplicht stellen. Inderdaad is dit het geval, zij het dat een bevredigende regeling nog slechts vrij korte tijd bestaat. Eerst sedert 1921 nl. wordt voldaan aan de eis van onafhanke-

lijke controle, doordat de Budget and Accounting Act van dat jaar een zodanige controle verlangde. Daarvóór werd de controle verricht door onder de Treasury ressorterende ambtenaren. De Grondwet bevat - in tegenstelling tot die van ons land - geen bepalingen inzake het uitoefenen van controle op de overheidsfinanciën.

Bij de genoemde wet van 1921 werd de controle opgedragen aan het General Accounting Office (G.A.O.). Het Hoofd van deze omvangrijke - medio 1960 ca. 5.000 man tellende - dienst draagt de titel van Comptroller-General of the U.S.A. (C.G.). Hij wordt, evenals zijn plaatsvervanger, benoemd door de President, na goedkeuring van de Senaat. De benoeming vindt niet plaats voor het leven, zoals in Nederland, doch voor een tijdvak van 15 jaar; herbenoeming is niet mogelijk. Tussentijds ontslag kan slechts worden gegeven bij een gemeenschappelijk besluit van de beide Huizen van het Congres, op grond van in de wet genoemde bijzondere redenen. Volgens een bepaling in de Budget and Accounting Act is de Comptroller-General „an agent of the Congres”. Hij behoort dus tot de wetgevende macht, hetgeen meebrengt dat in de begroting van het G.A.O. door de President geen wijzigingen kunnen worden aangebracht. Uit het vorenstaande valt af te leiden dat de onafhankelijkheid van de externe controleur voldoende verzekerd is.

Het Congres, met name bepaalde Congrescommissies, kunnen de C.G. speciale opdrachten verstrekken, naast de algemene opdrachten hem verleend bij de wet. Ook kunnen individuele Congresleden vragen stellen aan het G.A.O., van welke bevoegdheid zeer veel gebruik wordt gemaakt. Voorts dient hij de door het Budgetbureau gevraagde inlichtingen omtrent financiële en administratieve aangelegenheden te verschaffen.

We vinden de taak van het G.A.O. nader omschreven in de Budget and Accounting Act. Daaruit blijkt dat zijn voornaamste werkterrein de financiële controle en de administratieve organisatie betreft.

De controle dient zich uit te strekken over „all matters relating to the receipt, disbursement and application of funds”. Een andere bepaling van de wet spreekt van de controle van „the financial transactions of each executive, legislative and judicial agency, including but not limited to the accounts of accountable officers”. Ook de „government-corporations” vallen onder de controle van het G.A.O., zowel die welke geheel aan de federale overheid toebehoren als de gemengde bedrijven. Het is deze „corporations” verboden uitgaven te doen voor controlewerkzaamheden van public-accountants.

De controle is niet alleen gericht op de recht- en wetmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten; van de Comptroller-General wordt ook verwacht dat hij aanbevelingen doet „looking to greater economy or efficiency in public expenditures”.

Wat betreft de wijze waarop de C.G. zijn controle moet uitvoeren, zijn - terecht - geen gedetailleerde wettelijke voorschriften gegeven; slechts bepaalt de wet van 1921, dat de C.G. „shall give due regard to generally accepted principles of auditing, including consideration of the effectiveness of accounting organizations and systems, internal audit and control, and related administrative practices of the respective agencies”. In overeenstemming hiermede wordt, zoals bij public-accountants in de Verenigde Staten gebruikelijk is, in grote mate gebruik gemaakt van de interne controle, na deze eerst aan een grondig onderzoek te hebben onderworpen. Uitdrukkelijk is bepaald dat de C.G. aan het Congres dient

te rapporteren omtrent de doelmatigheid van de interne controle bij de departementen en zelfstandige diensten. In dit verband zijn de volgende opmerkingen van de Tweede Hoover Commissie (1955) van belang: „Recognition of the necessity for internal auditing within the several departments and agencies of the Federal Government is comparatively recent . . . Internal auditing organizations have already been inaugurated in many agencies. However, they are still in the pioneer stage of development . . . There has been a failure of top management officials to give proper recognition to the need for internal auditing”.

De controle van „government corporations” omvat de balans en verlies- en winstrekening. De Government Corporation Control Act schrijft voor dat de controle moet plaatsvinden „in accordance with the principles and procedures applicable to commercial corporate transactions” en behelst voorts een aantal bepalingen met betrekking tot de inhoud van het rapport van de C.G. Ook de controle van overheidsdiensten met een bedrijfsmatig karakter, die niet de rechtsvorm van een corporation bezitten, is mede gericht op de balans en de verlies- en winstrekening.

Vóór 1948 was controle ter plaatse waar de administratie werd gevoerd (site audit) uitzondering en controle op de bureaus van de C.G. aan de hand van de daarheen gezonden bescheiden (desk audit) regel. Na dat jaar is het aantal site audits steeds uitgebreid en men streeft er thans naar hiermede zover mogelijk te gaan. Oorzaak van die uitbreiding was de gunstige ervaring, opgedaan met controle ter plaatse bij de overheidsbedrijven, vallende onder de Government Corporations Control Act van 1945 (zie hierna). Overigens is de belangrijkste stoot tot deze ontwikkeling gegeven door de Eerste Hoover Commissie. In haar rapport van 1949 heeft deze commissie uitvoerig de nadelen geschetst van desk audits, welke o.m. meebrachten dat jaarlijks tientallen miljoenen stukken (carloads of vouchers) naar de kantoren van het G.A.O. moesten worden gezonden.

Voor het op ruime schaal uitoefenen van site audits werd machtiging verleend bij de Budget and Accounting Procedures Act van 1950. Het effect van deze veranderde werkwijze is niet alleen geweest dat met de controle betere resultaten werden verkregen, vooral wat betreft de beoordeling van de efficiency van de administratie en van het financieel beheer, doch tevens dat het personeel van het G.A.O. belangrijk kon worden ingekrompen; voorts kon een aanzienlijke besparing worden bereikt op de kosten verbonden aan het toezenden van bescheiden aan het G.A.O. De omvang van het personeel, belast met „accounting, auditing and investigative activities” verminderde van 6.612 in 1948 tot 2.967 in 1958, dus met 55 %. Dit moet mede worden toegeschreven aan het feit dat door het G.A.O. in 1948 nog vele boekhoudkundige werkzaamheden werden verricht, welke grotendeels doublures betekenden van administraties gevoerd bij de departementen. Bij de wet van 1950 werd het G.A.O. van deze overbodig geoordeelde werkzaamheden ontheven.

Aan het G.A.O. is ook opgedragen controle uit te oefenen bij bedrijven die overeenkomsten met het gouvernement hebben gesloten welke min of meer als regie-contracten zijn aan te merken.

De resultaten van de algemene controle worden door middel van rapporten aan het Congres meegedeeld. De desbetreffende departementshoofden en het Budgetbureau ontvangen daarvan afschriften. Minder belangrijke rapporten worden uitsluitend aan de departementshoofden en het Budgetbureau gezonden. De

departementen zijn verplicht aan het Budgetbureau mee te delen tot welke maatregelen de opmerkingen en aanbevelingen van het G.A.O. hebben geleid. In het Congres worden de rapporten door de *Committees on Government Operations* behandeld. Desgevraagd dient de C.G. nadere inlichtingen te geven, hetgeen ook regelmatig gebeurt, veelal mondeling. Zowel bij het Huis van Afgevaardigden als bij de Senaat bestaat er een dergelijke commissie. Deze kan in gevallen, waarin zij dit nodig oordeelt, naar aanleiding van het gerapporteerde hearings houden en eventueel met behulp van het aan haar toegevoegde of - op verzoek - door het G.A.O. ter beschikking gestelde personeel, een nader onderzoek ter plaatse doen instellen. De taak van de commissies omvat voorts het bestuderen, uit een oogpunt van bezuiniging en efficiency, van „the operation of Government activities at all levels”, alsmede het onderzoeken van ernstige klachten van derden over ondoelmatig gebruik van overheidsmiddelen. Verder moeten zij rapporteren over wetsontwerpen inzake begrotingsaangelegenheden (andere dan het vaststellen van appropriations) en financiële verantwoording (b.v. wijzigingen van de Budget and Accounting Act) en over wetsontwerpen betreffende reorganisaties in de overheidsdienst. Hierop aansluitend moet worden nagegaan wat de resultaten van wetten tot reorganisatie zijn geweest.

Ook los van uitgebrachte rapporten wordt door Congrescommissies en -leden veel gebruik gemaakt van hun bevoegdheid ambtenaren van het G.A.O. inlichtingen te doen geven omtrent financiële aangelegenheden. (Vragen van individuele leden vloeien dikwijls voort uit klachten van burgers.) Afzonderlijke rapportering aan het Congres is noodzakelijk wanneer het G.A.O. geconstateerd heeft dat een uitgaaf is gedaan of een verplichting is aangegaan in strijd met de wet.

Het G.A.O. is bevoegd op eigen initiatief voorstellen te doen aan het Congres om bepaalde zaken bij de wet te regelen of bestaande wetten te wijzigen. Van deze bevoegdheid wordt regelmatig gebruik gemaakt.

Jaarlijks moet de C.G., vóór het begin van een nieuwe zitting van het Congres, een verslag van zijn werkzaamheden uitbrengen.

Door de C.G. wordt geen verklaring afgegeven met betrekking tot de uitkomsten van het financieel beheer van de Regering in een bepaald jaar. Hierbij moet worden opgemerkt dat een jaarrekening, waarvan de uitkomsten kunnen worden getoetst aan - wat de uitgaven betreft - bindende begrotingscredieten, niet wordt opgemaakt. Wel moet de Minister van Financiën jaarlijks een overzicht van de ontvangsten en uitgaven in het afgelopen begrotingsjaar bij het Congres indienen. Dit zeer omvangrijke document (combined statements of receipts, expenditures and balances) is echter niet als een verantwoordingsstuk in formele zin aan te merken; het dient alleen ter informatie van het Congres.

Overige taken van het General Accounting Office

1. Bemoeienis met de administratieve organisatie

Ook op dit gebied heeft het G.A.O. een belangrijke taak. Deze instelling is nl. belast met het geven van algemene richtlijnen („principles, standards and related requirements”) voor de door de departementen en diensten te voeren administraties. Hierbij dient vooraf overleg te worden gepleegd met de Treasury en het Budgetbureau, opdat rekening kan worden gehouden met de wensen van deze centrale instanties. Op de grondslag van die richtlijnen moeten de uitvoerende organen zelf de inrichting van de administratie verzorgen, doorgaans in samen-

werking met het G.A.O. Achterat moet het G.A.O. beoordelen of de uiteindelijke opzet doelmatig is en in overeenstemming met de algemene richtlijnen, terwijl van tijd tot tijd een herbeoordeling moet plaatsvinden.

De Budget and Accounting Act bevat de bepaling dat de C.G., tezamen met de Secretary of the Treasury en de Director of the Budget, blijvend moeten streven naar verbetering van de administratie en de financiële rapportering van de centrale overheid.

In 1955 is in de Budget and Accounting Act de bepaling opgenomen dat de diensten, zodra dit uitvoerbaar is, een administratie „on an accrual basis” moeten voeren, hetgeen betekent dat daaruit o.m. de *kosten* van de activiteiten moeten blijken, zodat niet kan worden volstaan met het administreren van de uitgaven.

Opvallend is dat de bevoegdheid tot het geven van voorschriften voor de administratie is toegekend aan een orgaan, dat niet tot de uitvoerende macht behoort. In ons land bezit de externe controleur, de Algemene Rekenkamer, een zodanige bevoegdheid niet; deze is verleend aan de Minister van Financiën, zij het dat over de te geven voorschriften overleg met de Algemene Rekenkamer nodig is. Deze regeling lijkt mij principiëel juister dan die in de Verenigde Staten, daar de Regering verantwoordelijk is voor het door haar gevoerde beheer, hetgeen meebrengt dat zij zelf dient te bepalen van welke middelen zij daartoe gebruik zal maken (uiteraard onder inachtneming van wettelijke voorschriften en controle door de Staten-Generaal). Op grond van soortgelijke motieven heeft de Eerste Hoover Commissie in 1949 voorgesteld de taak van het G.A.O. ten aanzien van de inrichting van de administratie over te brengen naar de Treasury. Dit voorstel is door het Congres niet aanvaard.

2. Verdere taken

De wet van 1921 bepaalt dat „all claims and demands whatever by the Government of the United States or against it . . . shall be settled and adjusted in the General Accounting Office”. Het gaat hier meestal om beweerde vorderingen van derden op de federale overheid, welke vorderingen door de departementen niet of niet volledig worden erkend. De beslissing van de C.G. is bindend voor de overheid, niet voor de derde; deze kan zich desgewenst tot de gewone rechter wenden. Ook claims van de overheid op derden worden door het G.A.O. behandeld.

De dienst van de C.G. heeft verder een belangrijke adviserende taak op juridisch gebied, in het bijzonder wat betreft de wetgeving. Commissies en leden van het Congres doen veelvuldig een beroep op het G.A.O. in verband met wetsvoorstellen. Regelmatig vindt overleg plaats met de departementen, vooral over wetsontwerpen e.d. waarin min of meer ingewikkelde problemen van financiële aard moeten worden geregeld. Voorts plegen juridische problemen, die zich bij de departementen voordoen bij de begrotingsuitvoering, personeelsaangelegenheden, contracten e.d., ter beslissing aan het G.A.O. te worden voorgelegd.

Wat tenslotte de personeelsbezetting van het G.A.O. betreft wil ik nog vermelden dat van de totale bezetting van ruim 5.000 man (medio 1960) 387 certified public accountants deel uitmaakten.

Uit het vorenstaande moge duidelijk zijn geworden dat het begrotingsstelsel en de begrotingscontrole (in ruime zin) in de Verenigde Staten sterk afwijken zowel van de in ons land als van de in Engeland bestaande praktijk. Het ligt in mijn bedoeling hierop t.z.t. nader in te gaan, wanneer ten aanzien van verschillende landen een kritische vergelijking zal worden gemaakt van de regeling der financiële controle.