DE CONTROLE VAN DE OVERHEIDSFINANCIEN IN ENGELAND

door A. van Dongen

Voor de lezers van dit blad, die belangstelling hebben voor de controle van de overheidsfinanciën, kan het interessant zijn zich te oriënteren omtrent de regeling en uitvoering van deze controle in enkele andere landen, welke zich goed lenen voor het maken van een vergelijking met ons land. Een dergelijke vergelijking is vooral daarom nuttig, omdat zij er vanzelf toe leidt zich rekenschap te geven van onderlinge verschillen in grondslagen en procedures, waardoor men critischer zal komen te staan tegenover in het eigen land toegepaste beginselen en methoden.

In dit artikel wordt een beknopte uiteenzetting gegeven van de controle, welke met betrekking tot de Engelse overheidsfinanciën wordt uitgeoefend, waarbij de lagere overheid buiten beschouwing blijft. Daaraan gaat vooraf een korte schets van het Engelse begrotingssysteem en van enkele daarmede verwante onderwerpen.

De begroting

Het begrotingsjaar loopt van 1 april t/m 31 maart. De in de begroting opgenomen bedragen zijn ramingen van de in het begrotingsjaar te betalen respectievelijk te ontvangen bedragen; er is dus sprake van een *kasbegroting*. Verplichtingen, welke in een later jaar tot betalingen leiden, mogen in het algemeen slechts worden aangegaan indien daarvoor een wettelijke basis aanwezig is. Wanneer bij het Parlement een wetsontwerp wordt ingediend waaraan financiële consequenties zijn verbonden, dan moeten deze in een afzonderlijk stuk worden opgenomen. De goedkeuring daarvan door het Lagerhuis wordt in een „financial resolution" tot uitdrukking gebracht. Dit besluit vormt de wettelijke autorisatie voor de Regering om verplichtingen aan te gaan. Van deze regel kan worden afgeweken door de defensie-departementen. Voor de civiele departementen wordt een dergelijke afwijking slechts in zeer bijzondere gevallen aanvaard; eenstemmigheid dienaangaande schijnt er niet te bestaan (vgl. S. H. Beer „Treasury Control", 1956 pag. 45-52). In ieder geval is voorafgaande goedkeuring van de Treasury nodig.

Onderscheid wordt gemaakt tussen posten *„above the line"* en posten *„below the line"*. Tot de laatste behoren o.m. aan derden (vnl. genationaliseerde industrieën) verstrekte leningen en de aflossingen daarop. De bedragen „above the line" hebben betrekking op de lopende uitgaven en ontvangsten (te vergelijken met de gewone dienst van de Nederlandse begroting), alsmede op investeringen, andere dan de hierboven genoemde welke „below the line" voorkomen. De indeling loopt dus niet parallel aan die in gewone dienst en kapitaaldienst, welke voor onze begroting geldt, waarbij b.v. investeringen in grote werken tot de kapitaaldienst behoren. Een batig saldo „above the line" wordt normaliter aangewend voor financiering van een nadelig saldo „below the line". Aan de indeling heeft oorspronkelijk de gedachte ten grondslag gelegen dat alle uitgaven, behalve een bijzondere categorie, door de lopende inkomsten moeten worden gedekt.

De begroting van uitgaven bestaat uit een aantal zgn. Estimates (ca 175). Elke Estimate is in beginsel in drieën onderverdeeld. Deel I („vote") bevat de omschrijving van het doel waarvoor de uitgaven zullen worden gedaan en het totaal-

bedrag der raming. Deel II geeft een specificatie van dat bedrag naar „sub-heads". De bedragen per „sub-head" zijn tegenover het Parlement niet bindend; echter is voor overschrijding van een „sub-head" (welke overigens niet mag leiden tot een overschrijding van het totaalbedrag van deel I) de goedkeuring nodig van de Treasury (het ministerie van Financiën), die overschrijving van het ene sub-head naar het andere kan toestaan. Afhankelijk van de aard of omvang van de uitgaven, welke het tekort op een sub-head veroorzaken, zal de Treasury kunnen verlangen dat ter zake een suppletoire begroting bij het Parlement wordt ingediend. In deel III worden de bedragen per sub-head nog nader gespecificeerd in „items", meestal naar kostensoorten; deze specificaties zijn niet bindend, ook niet tegenover de Treasury, doch slechts bedoeld als toelichting.

Ontvangsten welke rechtstreeks voortvloeien uit de activiteit van een bepaalde dienst, worden op de in de Estimate geraamde uitgaven in mindering gebracht (zgn. appropriations-in-aid).

Bij de begrotingsvoorbereiding speelt de Treasury een zeer belangrijke rol. Het Parlement verwacht dat de Treasury een scherpe controle uitoefent op de begrotingsontwerpen van de departementen.

Uitgaven voor nieuwe diensten of voor nieuwe activiteiten van bestaande diensten mogen slechts in een Estimate worden opgenomen indien omtrent die uitgaven reeds in een eerder stadium voorstellen aan de Treasury zijn gedaan en door haar zijn goedgekeurd. Deze gevallen doen zich het gehele jaar door voor en de behandeling daarvan vormt een belangrijk onderdeel van de „day-to-day control" van de Treasury. Hierdoor bestaat er een frequent contact tussen ambtenaren van de Treasury en die van de andere departementen, waaruit een informele samenwerking ontstaat welke door beide partijen gewaardeerd wordt; de Treasury-officials oefenen niet alleen critiek uit, doch zij geven ook advies.

De ingediende begrotingsvoorstellen worden door de „Supply Divisions" van de Treasury aan een onderzoek onderworpen. De geraamde personeelskosten van alle departementen worden door een speciale afdeling (Establishment Division) onderzocht. Daarna vinden zo nodig besprekingen plaats tussen de minister van Financiën en zijn collega's van de andere departementen. Indien hierbij een verschil van mening niet tot oplossing kan worden gebracht, moet het Kabinet beslissen.

Opgemerkt dient te worden dat de bemoeienis van de Treasury met de begrotingsvoorstellen in de defensiesector minder ver gaat dan die met de Estimates voor de civiele uitgaven.

De beoordeling van de voorstellen van de departementen door de Treasury geschiedt tegen de achtergrond van het financiële beleid, dat gewenst wordt geacht met het oog op de algemeen financieel-economische situatie van het land. De coördinerende taak van de Treasury brengt mee, dat zij de verschillende belangen, waarvoor door de spending-departments geld wordt gevraagd, tegen elkaar afweegt, ter verkrijging van een „balance in programmes of expenditures". Daarnaast schenkt zij grote aandacht aan de doelmatigheid (efficiency) van de aan de voorstellen ten grondslag liggende beleidsuitvoering.

Merkwaardig is dat de controlefunctie van de Treasury hoofdzakelijk steunt op traditie en slechts zeer partieel op wettelijke bepalingen.

De indiening van de Estimates bij het Lagerhuis, uitgezonderd die betreffende

de defensie, vindt niet plaats door de hoofden van de departementen, doch door de Financial Secretary van de Treasury. Deze draagt ook zorg voor de opstelling van een *Memorandum* (van ca 100 pagina's), waarin o.m. een aantal tabellen met cijfers, verband houdende met de begroting, is opgenomen, zoals een overzicht van de uitgaven per Estimate in de laatste 10 jaren en een functionele splitsing van de voorgestelde civiele uitgaven in 10 klassen.

Direct na de „budget-speech" van de minister van Financiën in april wordt een „*Financial Statement*" overgelegd, dat vnl. bestaat uit een zeer summier overzicht van de begrotingscijfers, de uitkomsten van het vorig jaar, het verloop van de nationale schuld in dat jaar en de belastingvoorstellen.

In het Lagerhuis worden de Estimates behandeld door de „*Committee of Supply*"; dit is een commissie van het gehele Lagerhuis, waarvan een lid van de oppositie voorzitter is. Van een grondige bestudering van en discussie over de ontwerp-begroting, waarvoor 26 dagen vóór 5 augustus beschikbaar zijn, is geen sprake. Er wordt over slechts een klein aantal Estimates beraadslaagd; de keuze daarvan geschiedt door de oppositie.

Ook in Engeland doet zich het verschijnsel voor dat de Parlementsleden, die bij de begrotingsbehandeling het woord voeren, veelal slechts onderwerpen van algemeen politieke aard en algemeen beleid aan de orde stellen, welke onderwerpen in de meeste gevallen maar weinig verband houden met de begrotingsbedragen als zodanig. Voor zover over individuele begrotingsposten wordt gediscussieerd, geschiedt dit vnl. door leden, die voor het onderwerp waarop de betreffende post betrekking heeft, een bijzondere belangstelling hebben. Deze discussies lopen veel vaker uit op een aandrang tot verhoging dan op een voorstel tot verlaging van uitgaven. Hierbij zij opgemerkt dat het Lagerhuis zelf geen formele voorstellen tot uitgavenvermeerdering kan indienen.

Elk zittingsjaar wordt uit het Lagerhuis een „*Committee on Estimates*" gekozen. Deze commissie, bestaande uit 36 leden, wordt gesplitst in een aantal sub-commissies, die elk een bepaalde groep Estimates of een speciaal onderwerp behandelen. Zij dankt haar bestaan aan de, vooral na de eerste wereldoorlog gevoelde,behoefte om de Estimates meer gedetailleerd te doen onderzoeken dan in verband met de beschikbare tijd mogelijk is voor de Committee of Supply.

De sub-commissies kunnen ambtenaren van het desbetreffende departement en van de Treasury, alsmede derden, ondervragen teneinde zich een zo goed mogelijk beeld van de onderzochte Estimates te kunnen vormen. „Matters of policy" mogen daarbij niet aan de orde worden gesteld; discussie hierover kan slechts plaatsvinden tussen het Lagerhuis en de ministers. Van elk onderzoek wordt een rapport uitgebracht, waarop door het betrokken departement moet worden gereageerd. Zowel het rapport als het departementale antwoord worden gepubliceerd. Voor belangrijke punten van critiek van de commissie pleegt de pers veel belangstelling te tonen.

Wanneer de commissie rapporteert over bepaalde Estimates, zijn deze meestal reeds door het Lagerhuis goedgekeurd (deze goedkeuring vindt plaats omstreeks het begin van augustus van het op 1 april aangevangen begrotingsjaar). Hoewel dit een nadeel vormt voor het werk van deze commissie, mag toch de conclusie niet zijn dat aan haar arbeid niet veel betekenis kan worden toegekend. De wetenschap dat een Estimate nauwkeurig door een orgaan van het Parlement

kan worden onderzocht, werkt stimulerend op het op een verantwoorde wijze samenstellen van de begroting. Voorts zullen de departementen in de toekomst rekening moeten houden met door de commissie gemaakte opmerkingen.

Als critiek op het werk van de commissie wordt aangevoerd, dat zij jaarlijks slechts een relatief klein gedeelte van de gezamenlijke Estimates in haar onderzoek betrekt en dat zij zich niet mag inlaten met het beleid waarop de begrotingscijfers zijn gebaseerd. Ook wordt het als een tekortkoming gevoeld dat de commissie niet de beschikking heeft over een onafhankelijk deskundig orgaan, in tegenstelling tot de - nog ter sprake komende - „Committee of Public Accounts", die terzijde wordt gestaan door het externe controle-apparaat. De activiteiten van de Committee of Supply, die de individuele Estimates niet aan een onderzoek onderwerpt, worden hierdoor onvoldoende aangevuld.

Verschillende schrijvers doen uitkomen dat de wijze, waarop de begroting in het Parlement wordt behandeld, het onmogelijk maakt een effectieve parlementaire controle op de overheidsuitgaven uit te oefenen. In het in 1959 verschenen boek „The Control of the Purse" van Paul Einzig wordt in de inleiding zelfs gezegd: „Indeed it may be said without fear of contradiction that at the present time effective Parliamentarian control over public finance is incomparably weaker in Britain than in any other democratic country".

Met betrekking tot de parlementaire behandeling van de begroting wordt tenslotte opgemerkt, dat het Hogerhuis hieraan niet te pas komt, daar het budgetrecht is voorbehouden aan het Lagerhuis.

De Treasury

Het hoofd van de Treasury is de „Chancellor of the Exchequer" (dit laatste woord is te vertalen met „Schatkist"). Formeel is de minister-president „First Lord of the Treasury" en de Chancellor „Second Lord"; feitelijke betekenis heeft dit niet, doch wel onderstreept het de voorname plaats, die de Treasury onder de departementen inneemt.

De belastingdienst vormt geen onderdeel van de Treasury, doch is in een tweetal afzonderlijke departementen ondergebracht nl. Inland Revenue Department (vnl. voor de directe belastingen) en Customs and Excise Department (invoerrechten en accijnzen). De verantwoordelijkheid voor deze departementen, welke een grote mate van zelfstandigheid bezitten, berust bij de Chancellor of the Exchequer.

Hierboven is reeds naar voren gekomen dat de Treasury bij de begrotingsvoorbereiding een zeer grote invloed heeft op de vaststelling van de Estimates. Op de uitvoering van de door de wetgever gevoteerde begrotingsbedragen oefent de Treasury geen rechtstreekse controle uit. Een uitzondering vormen de Estimates welke geheel of ten dele het karakter hebben van lump-sums; zodra bij het beherende departement voldoende inzicht is verkregen in de wijze van aanwending van de aldus gevoteerde bedragen, moeten de uitgewerkte voorstellen ter goedkeuring aan de Treasury worden voorgelegd. De verantwoordelijkheid voor een rechtmatige en doelmatige aanwending van de toegestane credieten berust overigens bij de „spending departments". Wel kan de Treasury van de „Comptroller and Auditor-General" (de van de Regering onafhankelijke controleur) verlangen dat hij aan bepaalde begrotingsuitgaven bijzondere aandacht schenkt. Genoemde

functionaris is ook verplicht in zijn rapporten melding te maken van bij de controle van de departementen geconstateerde afwijkingen van door de Treasury gegeven voorschriften of gestelde voorwaarden betreffende het financiële beheer. Daarnaast ziet de Treasury er op toe dat de organisatie van elk departement zodanig is dat de „Accounting-officers" (zie hierna) de aan hen opgedragen controletaak op doeltreffende wijze kunnen verrichten. Voorts geeft de Treasury voorschriften voor de inrichting van de administratie der departementen, waarbij zij o.m. bepaalt in welke gevallen niet kan worden volstaan met een aan het kasstelsel voor de begroting aansluitende kasboekhouding, doch tevens een goederenadministratie of een volledige commerciële administratie dient te worden gevoerd.

De departementen moeten de Treasury tijdig in kennis stellen van een te verwachten overschrijding van een begrotingspost (sub-head), terwijl zij drie maanden vóór het einde van het begrotingsjaar aan de Treasury een overzicht moeten overleggen van de vermoedelijke overschotten respectievelijk tekorten op de subheads van alle Estimates.

Een andere taak welke de Treasury van oudsher vervult, ligt op personeelsgebied; zij is nl. belast met het centrale personeelsbeleid van de overheid, met de zorg voor de algemene personeelsaangelegenheden, zoals recrutering van ambtenaren, opleiding, taakbeoordeling, bezoldiging, formaties e.d. De met de leiding hiervan belaste „permanent-secretary" is de hoogstbezoldigde ambtenaar van de Engelse departementen, hetgeen het gewicht van deze functie illustreert. Hij adviseert o.m. de Eerste Minister over de benoeming van topfunctionarissen bij de departementen.

In Nederland is het algemeen personeelsbeleid een onderdeel van de taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Er is echter een belangrijk verschil met de positie van de Treasury op personeelsgebied, doordat in ons land de zelfstandigheid van de ministeries veel groter is. Dit is ook thans nog het geval, ook al zijn van de aanvankelijk zeer ver gaande bevoegdheden van de Treasury op dit terrein, er sedert 1949 geleidelijk een aantal aan de departementen gedelegeerd.

In 1947 heeft de Treasury er een belangrijke taak bijgekregen, nl. de verantwoordelijkheid voor het economische beleid (vnl. planning en coördinatie); daarvóór was er - korte tijd - een afzonderlijk departement voor economische zaken.

Tenslotte wordt genoemd de bemoeienis van de Treasury met de organisatie van het overheidsapparaat. Elk departement van voldoende omvang heeft een organisatiebureau, waarvan de bezetting varieert van 10 tot 50 man. De Treasury coördineert de werkzaamheden van de onderscheidene bureaus en organiseert cursussen. Daarnaast treedt het organisatiebureau van de Treasury op ten behoeve van departementen, die niet over een eigen organisatiebureau beschikken.

Vooral door de hiervorengenoemde coördinerende en controlerende taken op financieel, economisch en personeelsgebied moet de Treasury gezien worden als hèt centrale department van de gehele overheidsdienst.

Accounting-officers

Voor ieder departement is door de Treasury een „Accounting-officer" aangewezen. Tegenwoordig is dit de „Permanent Head of a department" (te ver-

gelijken met de secretaris-generaal van een Nederlands departement). Hij is er voor verantwoordelijk dat de begrotingsbedragen niet worden overschreden en de wettelijke en andere voorschriften in acht worden genomen. Hij tekent de begrotingsrekening van zijn departement en is dan ook voor de juistheid ervan verantwoordelijk jegens het Parlement. Zijn verantwoordelijkheid strekt zich ook uit tot de doelmatigheid (efficiency, soberheid) van het gevoerde beheer. Indien bepaalde uitgaven niet voldoen aan de eisen van wet- of rechtmatigheid, kan de Accounting-officer persoonlijk aansprakelijk worden gesteld en kan in beginsel verlangd worden dat de door het Parlement niet-goedgekeurde uitgaven voor zijn eigen rekening komen. In de praktijk gebeurt dit echter slechts zelden.

Als een uitgaaf, waartegen de Accounting-officer bezwaar heeft, door zijn minister toch noodzakelijk wordt geoordeeld, dan moet hij zijn bezwaren op schrift stellen. Slechts indien hij daarna van zijn minister een schriftelijke opdracht tot betaling ontvangt, dient hij de betaling te verrichten. Hij heeft dan de plicht de Treasury en de Comptroller and Auditor-General daarover in te lichten wanneer de uitgaaf naar zijn mening „irregular or improper" was; deze laatste plicht bestaat niet wanneer hij bezwaar had uit een oogpunt van doelmatig beheer.

Voor een juiste uitvoering van de veelomvattende taak van de Accounting-officer is het noodzakelijk, dat de administratieve organisatie van zijn departement en vooral de interne controle - in de ruimste zin - aan hoge eisen voldoet. Zoals reeds vermeld ziet de Treasury hierop toe. De belangrijkste afdeling, die de Accounting-officer terzijde staat, is de „Finance Branch".

Het aanwijzen tot Accounting-officer van een zo hoge functionaris als een secretaris-generaal wordt gemotiveerd door de opvatting, dat het permanente departementshoofd er het best voor kan zorgen dat zowel bij de beleidsvorming als bij de beleidsuitvoering de financiële overwegingen zo goed mogelijk tot hun recht komen. Vrijwel elk beleid heeft financiële aspecten, welke slechts gecoördineerd met het beleid zelve kunnen worden beoordeeld; door de hoogste departementsambtenaar er verantwoordelijk voor te stellen dat met de financiële zijde van het te voeren beheer volledig rekening wordt gehouden, acht men de grootste waarborg aanwezig voor een doelmatig beheer.

Een commissie van het Parlement achtte het instituut van Accounting-officers „the foundation of the financial system of the country, so far as departmental control over expenditures is concerned".

De rekening

Deze bestaat, behalve uit de verantwoording van de belastingontvangsten, hoofdzakelijk uit de gezamenlijke „appropriation-accounts", waarin de werkelijke uitgaven naast de toegestane bedragen zijn opgenomen. De uitgaven zijn gespecificeerd naar sub-heads, overeenkomstig deel II van de Estimates (zie hiervóór). De rekeningen zijn voorzien van toelichtingen, o.a. betrekking hebbende op de verschillen tussen begroting en realisatie en op bijzondere uitgaven, met name wanneer de Treasury hiervoor een toelichting bij de rekening heeft verlangd.

De departementen moeten hun rekeningen vóór 1 december van het jaar, waarin het begrotingsjaar is geëindigd, naar de Comptroller and Auditor-General zenden. Deze moet zorg dragen voor doorzending naar de Treasury, tezamen met zijn rapport, uiterlijk 15 januari. Tenslotte moet de Treasury alle stukken vóór 1 februari aan het Lagerhuis doen toekomen.

Het valt op dat, hoewel de begroting een *kas*begroting is en het begrotingsjaar op 31 maart eindigt, de departementen nog 8 maanden de tijd hebben om de rekening bij het controle-orgaan in te dienen. De oorzaak moet o.a. hierin worden gezocht dat de door de departementen aan crediteuren afgegeven betalingsorders gedurende 3 maanden inbaar zijn, terwijl de begrotingsrekening van het jaar waarin de orders zijn afgegeven, pas na de inning mag worden belast. Daarnaast speelt een rol dat vele in de rekening te verwerken gegevens van overzeese landen moeten worden ontvangen en dat een zekere tijd nodig is om interne controle uit te oefenen en geconstateerde verschillen tot oplossing te brengen.

Het is dus niet zo, dat de rekening al terstond na afloop van het begrotingsjaar wordt opgemaakt en gepubliceerd. Wel verschijnt reeds in het begin van april een overzicht van de uitgaven en ontvangsten van het op 31 maart geëindigde begrotingsjaar, doch dit bevat slechts voorlopige cijfers, gebaseerd op de bedragen welke door de Bank of England op verzoek van de Treasury in het afgelopen jaar als lump-sums ter beschikking zijn gesteld van de Paymaster-General. Het overzicht bevat ook geen specificatie van de uitgaven naar Estimates; er wordt alleen een splitsing gegeven in civiele uitgaven (één post) en defensie-uitgaven (vier posten).

Comptroller and Auditor-General

De externe controle wordt uitgeoefend door de Comptroller and Auditor-General. Deze hoge ambtenaar wordt benoemd door de Kroon. Hij is „an officer of Parliament", als zodanig onafhankelijk van de Regering. Hij kan slechts worden ontslagen op een resolutie van het Lagerhuis en het Hogerhuis gezamenlijk. Voor zijn salaris is geen jaarlijkse begrotingspost vereist, daar hiervoor een permanente post is vastgesteld. Men ziet in hem de „watch-dog" van het Parlement voor het financiële beheer van de Uitvoerende Macht.

In de wetten, welke zijn status en taak regelen (Exchequer and Audit Departments Acts, van 1866 en 1921) luidt zijn volledige titel „Comptroller-General of the Receipt and Issue of Her Majesty's Exchequer and Auditor-General of Public Accounts". Als *Comptroller-General* heeft hij tot taak te controleren of alle ontvangsten worden overgemaakt op de Schatkistrekening bij de Bank of England en of de bedragen, welke de Treasury ter beschikking wenst te krijgen bij de Bank of England voor het doen van betalingen, vallen binnen de door het Parlement goedgekeurde credieten. Eerst na mededeling door de Comptroller-General aan de Bank of England, dat tegen beschikbaarstelling geen bezwaar bestaat, kan de Treasury over het gevraagde bedrag beschikken. Dit is derhalve een - door de wet geëiste - formele controle, welke aan de beschikbaarstelling van gelden voorafgaat; daar het meestal om grote lump-sum-bedragen gaat, vergt deze controle slechts betrekkelijk weinig tijd. De hoofdtaak van de hier besproken functionaris, t.w. de repressieve controle van de uitgaven en de ontvangsten, ligt besloten in zijn functie van *Auditor-General.*

Het „Exchequer and Audit Department", waarvan de Comptroller and Auditor-General (verder aangeduid met C.A.G.) het hoofd is, bestaat uit ruim 500 man, verdeeld over 8 afdelingen; elke afdeling is belast met de controle van een groep departementen.

Het belangrijkste doel van de uitgavencontrole is vast te stellen of de door het

Parlement gevoteerde bedragen zijn aangewend voor de doeleinden waarvoor ze zijn bestemd, of deze bedragen niet zijn overschreden en of de desbetreffende wetten en Treasury-voorschriften in acht zijn genomen (wetmatigheidscontrole). Indien de uitgaven op een begrotingspost wel binnen het totaalbedrag daarvan zijn gebleven, doch bepaalde onderdelen daarvan belangrijk zijn overschreden, moet de C.A.G. daarvan in zijn rapport aan het Parlement melding maken.

De C.A.G. is verplicht te voldoen aan een verzoek van de Treasury bijzondere aandacht te schenken aan de naleving van speciale voorwaarden, door haar gesteld bij de goedkeuring van een Estimate tijdens de begrotingsvoorbereiding. Reeds eerder werd opgemerkt dat het niet tot de taak van de Treasury behoort te controleren of de door het Parlement gevoteerde geldsommen op de juiste wijze door de departementen zijn aangewend; deze taak berust bij de C.A.G. Een en ander heeft er toe geleid dat er een nauwe samenwerking tussen de Treasury en de C.A.G. is gegroeid, zonder dat hierdoor afbreuk is gedaan aan de onafhankelijke positie van laatstgenoemde.

Wat betreft de omvang van de controle bevatte de wet van 1866 bepalingen welke meebrachten dat in het algemeen een *volledige* controle moest worden uitgevoerd, zodat van elke uitgaaf moest worden nagegaan of de nodige stukken aanwezig waren en of deze aan de gestelde eisen voldeden. Door de sterke toeneming van de uitgaven na de eerste wereldoorlog bleek een dergelijke detailcontrole in de praktijk onuitvoerbaar. Het gevolg is geweest dat in 1921 een wetswijziging tot stand is gekomen, op grond waarvan de C.A.G. zelf kan bepalen in welke mate hij een detail-controle zal uitvoeren; daarbij is als voorwaarde gesteld dat de bewijsstukken vooraf intern moeten zijn gecontroleerd en gecertificeerd. Hierdoor is een systeem van „test-audit" ontstaan, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang en de kwaliteit van de interne controle. Bij een belangrijke verandering in de uitvoeringswijze van zijn controle moet de C.A.G. daarvan mededeling doen aan het Lagerhuis (Public Accounts Committee).

De controle wordt in het algemeen verricht ter plaatse waar de administratie wordt gevoerd; de administratieve bescheiden worden derhalve niet naar het bureau van de C.A.G. gezonden.

De controle op de uitgaven is niet slechts een formele controle, d.w.z. een onderzoek naar de wet- en rechtmatigheid en de wijze van boeken. Van de C.A.G. wordt ook verwacht dat hij aan het Parlement rapporteert over kennelijk inefficiënt beheer („apparently wasteful or uneconomical expenditure"); hij mag echter geen critiek uitoefenen op de door het Parlement goedgekeurde doeleinden van het beleid, waarvoor gelden zijn gevoteerd. De bovenbedoelde materiële controle is hem niet bij de wet opgedragen, doch is voortgevloeid uit door parlementaire commissies geuite wensen.

Indien bij de formele controle van de boekingen op een „appropriation account" geen onjuistheden van betekenis zijn geconstateerd, zal hij deze rekening voorzien van een standaard-verklaring, waarvan het slot luidt: „I certify, as the result of my audit, that in my opinion the above account is correct". Wanneer hij met een rekening niet geheel accoord gaat, voegt hij aan die verklaring de volgende woorden toe: „subject to the observations in my report". Geen voorbehoud wordt gemaakt indien hij van mening is dat bepaalde uitgaven niet voldoen aan de eis van een doelmatig beheer.

m a b blz. 410

De controle van de C.A.G. is niet slechts gericht op de begrotingsrekeningen (waarop alleen uitgaven en ontvangsten worden geboekt), doch strekt zich ook uit tot de rekeningen waarop voorraden worden geadministreerd. De Treasury bepaalt in welke gevallen aangekochte goederen en de mutaties daarin van voldoende belang zijn om er rekeningen in de voorgeschreven vorm van bij te houden. Bij het onderzoek naar deze rekeningen let de C.A.G. ook op de wijze waarop en de frequentie waarmede intern de voorraad wordt opgenomen. Hiervan hangt het af of de ambtenaren van de C.A.G. zullen verlangen dat voorraadopnemingen moeten plaats vinden in hun tegenwoordigheid. Van de resultaten van deze controles wordt verslag uitgebracht aan de Public Accounts Committee. De voorraadrekeningen worden niet gepubliceerd; wel moet bij de desbetreffende begrotingsrekeningen melding worden gemaakt van geconstateerde voorraadverliezen of -tekorten, en moeten deze worden toegelicht.

Diensten met een bedrijfsmatig karakter (bv. de Posterijen) moeten jaarlijks behalve een begrotingsrekening op kasbasis ook een „Trading-Account" (met lasten en baten), alsmede een balans opstellen. De Treasury geeft hiervoor voorschriften en bepaalt welke verdere stukken moeten worden geproduceerd en aan het Parlement overgelegd. Ook deze stukken moeten door de C.A.G. worden gecontroleerd en bij accoordbevinding voorzien van een verklaring, waarin hij zegt „In my opinion these accounts and balance sheet are properly drawn up so as to exhibit a true and fair view of the transactions and state of affairs of the services to which they relate". Deze verklaring wijkt dus af van die, welke op een begrotingsrekening wordt gesteld.

De belastingontvangsten vallen eveneens onder de controle van de C.A.G. Deze controle is primair gericht op de interne organisatie met betrekking tot de vaststelling, de inning en de administratie van de verschuldigde belastingen.

Aan de C.A.G. is verder de controle opgedragen van een groot aantal fonds- en speciale rekeningen. Op grond van de wetten van 1866 en 1921 kan de Treasury aan de C.A.G. opdracht geven tot controle van bepaalde rekeningen, al dan niet rechtstreeks verband houdende met overheidsuitgaven of -ontvangsten. Indien zich daarbij een verschil van mening voordoet tussen de C.A.G. en de gecontroleerde, dient dit aan de Treasury ter beslissing te worden voorgelegd.

Nadat de „appropriation-accounts" door de C.A.G. zijn gecontroleerd, komen deze voor onderzoek bij de reeds enkele malen genoemde „Public Accounts Committee" (P.A.C.). Dit is een jaarlijks uit het Parlement benoemde commissie, bestaande uit niet meer dan 15 leden, waartoe o.m. behoort de „Financial Secretary to the Treasury"; deze woont echter slechts zelden de vergaderingen bij. Het is gebruik dat een lid van de oppositie als voorzitter wordt aangewezen.

De P.A.C., die in de regel op twee middagen van elke zittingsweek van het Lagerhuis in de periode van december tot juni vergadert, baseert haar werk vnl. op de rapporten van de C.A.G. De grotere rekeningen worden elk jaar aan een onderzoek onderworpen, de andere met langere tussenpozen. De keuze valt hierbij vooral op rekeningen waarover de C.A.G. belangrijke opmerkingen heeft gemaakt.

Bij het onderzoek van een rekening is de Accounting-officer, die voor deze rekening verantwoordelijk is, aanwezig, evenals de C.A.G. en een hoofdambtenaar van de Treasury, die als getuigen fungeren. Tijdens de zitting worden in de

eerste plaats de opmerkingen in het rapport van de C.A.G. aan de orde gesteld. Daarna kunnen vragen volgen over de aard en de inhoud van de samenstellende delen van de rekening. Hierbij gaat men soms zeer ver en de Accounting-officer, die niet in staat blijkt te zijn bevredigende antwoorden te geven, verkeert in een weinig benijdenswaardige positie.

De resultaten van het gehouden onderzoek worden aan het Lagerhuis gerapporteerd en daarna openbaar gemaakt. De pers zorgt er wel voor dat onderwerpen, welke zich daarvoor lenen, de nodige publiciteit krijgen. De rapporten kunnen voorstellen bevatten tot wijziging van bestaande voorschriften, procedures e.d., het financiële beheer betreffend. De Treasury moet deze voorstellen beoordelen en na aanvaarding de vereiste instructies aan de departementen geven. Indien de Treasury het niet eens is met een aanbeveling, wordt dit aan de P.A.C. meegedeeld, waarna de kwestie opnieuw door haar wordt behandeld in het bijzijn van ambtenaren van de Treasury en van het desbetreffende departement. Wanneer geen overeenstemming wordt bereikt, wordt het geschil aan het Lagerhuis voorgelegd. De rapporten van de P.A.C. worden op een daarvoor aangewezen dag in het Lagerhuis behandeld, waarbij ook dergelijke geschillen aan de orde komen.

In de literatuur over de Engelse overheidsfinanciën wordt aan de werkzaamheden van de P.A.C. grote betekenis toegekend. Vooral de preventieve werking, welke van haar uitgaat, moet hoog worden aangeslagen.

De voornaamste aspecten van de controle der Engelse overheidsfinanciën zijn hiermede wel weergegeven. Maken we een vergelijking met de controle welke bij de centrale overheid in ons land wordt toegepast [1]), dan vallen al spoedig een aantal belangrijke verschillen op, o.m. wat betreft de taak en de bevoegdheden van de minister van Financiën, de begrotingsbehandeling in het Parlement, de verhouding van de externe controleur tot de Regering en tot het Parlement. Het ligt in mijn bedoeling hierop nader in te gaan nadat in enkele volgende artikelen voor nog enige andere landen een uiteenzetting is gegeven van de aldaar toegepaste systemen van controle, waardoor het mogelijk zal zijn een critische vergelijking in ruimer verband te maken.

[1]) Verwezen wordt naar mijn artikel „De controle van het financiële beheer in de Rijksdienst", in no. 2, jaargang 1960 van dit blad.