

Amerikaanse Rekenkamer timmert aan de weg

'Samenwerking niet mijden maar opzoeken'

Dave Walker, comptroller general van de US General Accounting Office is een van machtigste Amerikaanse overheidsfunctionarissen. Een gesprek over controle en toezicht, de verschillen met Nederland en de rol van private accountants.

PETER VAN RIETSCHOTEN

de Overheids
accountant

'Van het bestrijden van corruptie tot en met het bijdragen aan de verbetering van toekomstvisies.' David M. Walker (52) ziet als comptroller general van de US General Accounting Office - president van de Amerikaanse algemene rekenkamer - niet alleen voor zijn eigen instelling maar voor alle landelijke rekenkamers en de publieke accountants steeds belangrijker taken weggelegd. Die alle - in meer of mindere mate - samenhangen met de veranderende verwachtingen bij het publiek over de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de overheid.

Walker: "De roep om *zero tolerance* voor corruptie wordt steeds sterker en de vraag naar meer zekerheid over de aansprakelijkheid wordt vaker gesteld. Verder moeten de resultaten en de daaraan vastzittende efficiency en transparantie op een hoger niveau komen, moeten inzichten - zowel generieke als specifieke - worden verbreed en verbeterd en er is een groeiende vraag naar vooruitzien." Kort en snel samengevat in de woorden van Walker: "Oversight, insight, foresight." Zijn GAO houdt zich inmiddels met alle drie bezig.

Honderd aanbevelingen

Volgens Walker zijn deze ontwikkelingen niet zomaar uit de lucht komen vallen. Met enige ingehouden trots meldt hij dat de GAO al voor 11 september 2001 - de dag van de aanslagen in New York en Washington - ruim honderd aanbevelingen had gedaan op het gebied van *homeland security*.

Walker: "Alle landen hebben nu al enkele jaren in toenemende mate te maken met langetermijnonevenwichtigheden van de overheidsfinanciën, veranderingen in hun economie, demografie, wetenschap en technologie, hogere eisen aan de nationale veiligheid, mondiale afhankelijkheden, andere opvattingen over de kwaliteit des levens en ook sterke bewegingen in het bestuur van land en ondernemingen. Dat werkt natuurlijk door in de rekenkamers en in de opdrachten en taken van de openbaar accountants. De hulpvragen nemen toe, de noodzaak om zaken te onderzoeken eveneens, en de verantwoordelijkheid om over ontwikkelingen en kwesties helder, objectief en constructief te rapporteren is er ook niet minder op geworden."





Dave Walker: "We gaan ons meer richten op partnerships met zowel de rekenkamers van andere landen als met partijen in eigen land."

Lange termijn

Dave Walker, opgeleid als certified public accountant (CPA), kan worden beschouwd als een van de machtigste overheidsfunctionarissen van de Verenigde Staten. Als comptroller general van de GAO is hij in 1998 door president Clinton benoemd (na te zijn genomineerd door een commissie, bestaande uit vijf republikeinse en vijf democratische congresleden) voor een termijn van vijftien jaar. Hij kan alleen tussentijds worden ontslagen op basis van een besluit van het Congres dat is bekrachtigd door de president van de Verenigde Staten. Walker verklaart de lengte van zijn ambtsperiode uit de GAO-doelstellingen 'garantie voor onafhankelijkheid, continuïteit in het aangaan van de langetermijnuitdagingen, en de grootste zekerheid dat de GAO-kernwaarden *accountability*, *integrity* en *reliability* ook daadwerkelijk worden waargemaakt'.

In Nederland wordt de president van de Algemene Rekenkamer door de koningin voor het leven benoemd, op voordracht van Tweede Kamer en kabinet. Daarbij wordt van ongeveer dezelfde doelstellingen uitgegaan als bij de

'De roep om zero tolerance voor corruptie wordt steeds sterker.'

GAO. Verschil is wel dat de Algemene Rekenkamer, met drie bestuurders in plaats van één 'eenzame' topman, op een duidelijk meer collegiale leest is geschoeid dan de GAO.

Waakhond

De GAO is - kort gezegd - de waakhond van het Amerikaanse congres. Onderzocht wordt hoe de federale overheid de belastinggelden besteedt. In de rapportages daarover worden bijna altijd naast de bevindingen ook adviezen en aanbevelingen aangereikt. Vele daarvan dragen direct of indirect bij aan het vernieuwen, bijstellen of uitbreiden van de wet- en regelgeving en zorgen er voor dat door het beter functioneren van het overheidsapparaat jaarlijks vele miljoenen dollars worden bespaard. Belangrijke verschillen tussen de Algemene Rekenkamer en de GAO zijn de breedte van het werkkterrein en de functie van *inspector general*. Volgens Dave Walker heeft de GAO een bredere scope. "De Nederlandse rekenkamer is meer op de financiële aspecten van het overheidsapparaat gericht. De GAO doet dat ook, maar voert tevens onderzoek uit naar de werkwijze van de overheid, de manier waarop wetten worden ►

De financiële jaarrekeningen van diverse departementen in de Verenigde Staten worden met behulp van private accountants opgesteld.

toegepast en naar klachten over procedures die worden gevolgd bij aanbestedingen. In Nederland kijkt de Algemene Rekenkamer vooral naar het product, wij kijken daarnaast ook naar het proces.”

Ook private accountants

Over de functie van inspector general zegt Walker: “Daarmee komen we op het gebied van de verslaggeving. Niet alleen elk departement, maar ook de belangrijkste uitvoeringsorganisaties - onder andere op het gebied van sociale zekerheid, gezondheidszorg en milieubescherming - hebben een inspector general. Hij of zij is vanuit de GAO gedetacheerd en ziet erop toe dat het jaarverslag van de desbetreffende instantie naar zowel de GAO als het Congres gaat. De betrokken bewindsman of verantwoordelijke kan door het Congres ter verantwoording worden geroepen, de GAO beoordeelt het jaarverslag volgens zijn eigen maatstaven en kan naar aanleiding daarvan het Congres informeren. Er wordt dus in feite langs twee lijnen gerapporteerd.” Een verschil tussen de Amerikaanse en Nederlandse overheidsverslaggeving is overigens ook dat de financiële jaarrekeningen van diverse departementen in de Verenigde Staten met behulp van private accountants worden opgesteld.

Onafhankelijk

Walker benadrukt dat de GAO onafhankelijk is en onpartijdig. Er is een eigen outside accountant (KPMG), er zijn twee controlerende oversight committees die peer reviews uitvoeren en afwisselend worden bemand door collega's van rekenkamers uit andere landen, en er is vol-

‘Allerlei veranderingen zijn gaande en ze worden eerder meer en groter en ingrijpender dan dat ze afvlakken of tot een einde komen.’

GAO en Algemene Rekenkamer (cijfers over 2003)

	GAO	Algemene Rekenkamer
Aantal medewerkers	3.300	325
Budget	432 miljoen dollar	26 miljoen euro
Onderzoeksbureaus	13	3
Aantal rapporten	960	30
Opgericht in	1921	1814

strekke en volledige vrijheid om de eigen kernwaarden (accountability, integrity, reliability) en onderzoeken zelf in te vullen. De GAO is lid van de internationale vereniging van rekenkamers INTOSAI en rapporteert niet aan de president maar aan het Congres. De vraag *who is watching the watchdog* heeft derhalve als antwoord een ‘meerkoppige constructie’.

De stelling dat de GAO de volledige vrijheid heeft zelf te bepalen ‘wat’ wordt onderzocht en ‘waar’, moet echter met een zekere nuance worden begrepen. Van de opdrachten en verzoeken tot onderzoek die de organisatie krijgt, komt circa 92 procent van het Congres, de rest zijn onderzoeken op eigen (lees: Dave Walkers) initiatief.

Bij de meeste rekenkamers ligt het percentage onderzoeken op eigen initiatief - of op verzoek van derden - een stuk hoger. Dat geldt zeker ook voor de Nederlandse Algemene Rekenkamer. Om die reden vindt men daar dat de Nederlandse rekenkamer in vergelijking met de GAO juist een breder werkveld heeft.

‘Yellow Book’

De vraag welke veranderingen Walker sinds zijn aantreden in 1998 tot stand heeft gebracht, levert een omvangrijke opsomming op. Voor het eerst in het bestaan van de GAO is er een strategisch plan opgesteld voor de periode 2004-2009. Ook de Algemene Rekenkamer heeft zo'n plan. Er zijn diverse reorganisaties doorgevoerd en de protocollen over de werkwijze met het Congres zijn aangescherpt. Verder wordt er meer aandacht gegeven aan human capital als strategische factor. De verhouding tussen gerealiseerde besparingen en de overheidsbegrotingen 1998 en 2003 kan volgens Walker worden geformuleerd als een ‘rendementsverbetering’ van zestig procent. Niet onvermeld mag blijven de 2003-editie van het zogenaamde Yellow Book, het naslagwerk waarin alle auditing standards van de US-overheid in zijn opgenomen. Met gepaste trots vertelt Walker dat deze publicatie, zelfs tot en met de kleur, inmiddels door een aantal (ontwikkelings)landen is overgenomen.

Receptuur

Toch is Walker nog niet tevreden. Gezien de dynamiek die volgens hem van invloed blijft op de Amerikaanse samenleving en dus ook op de functie en verantwoordelijkheden van de GAO, zal hij dat gedurende de rest van zijn ambtsperiode ook wel niet worden. “Allerlei veranderingen zijn gaande, en ze worden eerder meer en groter en ingrijpender dan dat ze afvlakken of tot een einde komen. Voor de lange termijn zie ik het als een hele belangrijke taak voor ons om het Congres te helpen met die ontwikkelingen om te gaan.”

De receptuur die Walker heeft uitgewerkt zal deels triviaal overkomen, deels misschien verbazen. “Als instituut moeten we het in ons werkveld hebben van *incentives*, *transparency* en *accountability*. Het zijn drie sleutelfactoren voor een succesvolle rekenkamer. We moeten het derhalve vooral hebben van onafhankelijkheid en betrouwbare bronnen, van heldere protocollen en openbare verslaggeving, en van ongehinderd kunnen onderzoeken en jezelf ook voortdurend laten onderzoeken.”

Private accountants

Daarnaast gaat de GAO zich nog meer dan voorheen richten op *outcome*, niet op *output*, vervolgt hij. “Congres en samenleving zijn meer gediend met cliëntgerichtheid en concrete resultaten dan wollige rapporten. Verder gaan we aan onszelf - zowel als organisatie als elke individuele medewerker - hogere eisen stellen waar het gaat om *leadership*, *integrity* en *innovation*. En ten slotte gaan we ons meer richten op *partnerships* met zowel de rekenkamers van andere landen als met partijen in eigen land.”

Betekent dat ook meer inzet van *private accountants* voor overheidsopdrachten?

Walker: “Dat zit er wel in. Samenwerkingsverbanden waarmee we de complexiteit van de ontwikkelingen beter aankunnen, beter toegang krijgen tot bronnen en benodigde kwaliteiten, en die leiden tot breder gebruikte standaarden en meer inzicht in best practices, moeten we niet uit de weg gaan maar juist opzoeken.” ■