



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Literatuur: De budgettaire beslissingen van het Amerikaanse Congres

Drees, W.Jr.

Citation

Drees, W. J. (1969). Literatuur: De budgettaire beslissingen van het Amerikaanse Congres. *Acta Politica*, 4: 1968/1969(4), 466-473. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451167>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451167>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

LITERATUUR

DE BUDGETTAIRE BESLISSINGEN VAN HET AMERIKAANSE CONGRES *

door W. Drees Jr.

(1) *Studies over gedrag van parlement*

De parlementaire democratie is begonnen met het budgetrecht. Onderzoekingen over het budgettaire gedrag van het parlement zijn in Nederland echter schaars. Een uitzondering vormt het speciale nummer dat Economisch-Statistische Berichten op 17 augustus 1966 heeft gewijd aan de behandeling van het Joekes-plan (Tweede Kamer, herfst 1965). Een gepubliceerde studie over het budgettaire gedrag van confessionele partijen is aan de recensent niet bekend, evenmin bijv. een inzake de budgettaire moties van de Partij van de Arbeid in oppositie (1959-1965, en sinds de val van het kabinet-Cals). Wel wordt de laatste tien jaar meer aandacht geschonken aan verandering van werkwijze, vooral van de Tweede Kamer. Gewezen kan bijv. worden op geschrift nr. 135 van het Centrum voor Staatskundige vorming, of op de discussies in de Tweede Kamer die hebben geleid tot de instelling in 1967 van een Algemene Begrotings Commissie.

Een studie over het Verenigd Koninkrijk van P. Einzig uit 1959 heeft vrijwel dezelfde titel als het thans te bespreken Amerikaanse boek, namelijk *The Control of the Purse*. Einzig behandelt ontstaan en geschiedenis van het budgetrecht in Engeland en de tegenwoordige situatie, waarbij dit budgetrecht niet concreet door amendering (tot verlaging) of verwerping wordt uitgeoefend. In Nederland lijkt de situatie op die in het V.K. De begrotingsdebatten leiden zelden tot concrete wijziging van een begrotingshoofdstuk. Pleidooien en moties hebben echter wel invloed op de voorstellen van de minister in een volgende begroting. Evenals bij de bespreking van basiswetten (bijv. inzake pensioenen, oorlogsschade) zijn pleidooien en moties in hoofdzaak gericht op verhoging. Het zijn ministers die dan de belastingbetalers beschermen tegen de drang naar meer uitgaven. De rollen zijn sinds het ontstaan van het budgetrecht, toen het parlement de belastingbetaler wilde beschermen tegen de uitgavenwensen van de vorst, omgedraaid.

In de Verenigde Staten gedraagt de volksvertegenwoordiging zich anders dan in West-Europa. De begroting wordt rechtstreeks door Huis en Senaat beïnvloed en wordt vaak belangrijk anders vastgesteld dan de President had gevraagd. Het Congress en de President worden onafhankelijk van elkaar gekozen en kunnen elkaar niet naar huis sturen.

* N.a.v. FENNO Jr., Richard F., *The Power of the Purse*. Appropriations Politics in Congress. Boston (Little, Brown), 1966. -704 p. \$ 10.00.

De invloed die fracties in Nederland hebben — door een kabinet ten val te (kunnen) brengen en budgettaire voorwaarden bij een kabinetsformatie te stellen — ontbreekt in de V.S. Zowel wegens het belang van de Amerikaanse politiek op zich als voor een vergelijking met het budgettaire gedrag hier is het goed om kennis te nemen van Amerikaanse studies ter zake. Het gedrag van parlementsleden is daar uitvoerig bestudeerd. Soms is vooral aandacht geschonken aan relaties met groepen buiten het parlement (bijv. vakverenigingen, de landbouw, invloed van incidentele pressie-acties). Aaron Wildavsky¹ heeft in *The Politics of the Budgetary Process* een theorie ontwikkeld en getoetst over de relaties tussen parlement, de departementale afdelingen van de federale regering, en het Bureau of the Budget. Dit werk heeft in Nederland enige bekendheid verkregen vooral dank zij het proefschrift van L. Koopmans *De Beslissingen over de Rijksbegroting*, dat zich richt op de voorbereiding van de jaarlijkse begroting (niet op de basiswetten) zoals die zich binnen de centrale overheid afspeelt.

(2) *Committee-centered analysis*

Fenno's boek is massief. Zoals *The Economist*, Londen, het uitdrukte in een recensie van begin juli 1967 'It is not to be expected that Mr. Fenno's book will add much to the sum of human pleasure' maar er aan toevoegt 'its findings will remain definitive for the years . . . explored and highly indicative and illuminating for many years to come — for as long indeed as the appropriations system in Congress retains its present shape and character — that is, sine die.'

Het boek is ook fascinerend. Legde Wildavsky het accent van zijn onderzoek bij de uitvoerende macht, Fenno heeft het gedrag van Congressleden onderzocht, zowel door studie van de handelingen als door gesprekken met hen. Hij heeft zich verdiept in (vrijwel) alle verhoudingen die denkbaar zijn, bijv. tussen Senate en House, tussen plenaire kamer en Appropriations Committee van die Kamer, tussen voorzitters en leden, ouderen en jongeren, Republikeinen en Democraten. Een doelstelling van hem is daarbij o.m. om aan te tonen hoe belangrijk het is om de parlementaire commissie als centraal onderwerp van studie te kiezen, waarbij hij theorieën ontwerpt over de invloed die het lidmaatschap van een commissie heeft op het gedrag van het desbetreffende parlements-lid² en op de relaties tussen commissie en 'parent-chamber'.

¹ Wildavsky is in *Acta Politica* van januari jl. genoemd als leider van de 'Behavioristen' in de strijd aan de faculteit voor wetenschap der politiek aan de Universiteit van Californië te Berkeley, waarvan hij voorzitter was.

² In de Algemene Begrotingscommissie van onze Tweede Kamer is in 1967 geen onderlinge band ontstaan, een ieder verdedigde exact het standpunt dat bij andere debatten — algemene politieke en financiële beschouwingen, debatten over afzonderlijke begrotingshoofdstukken in diverse vaste commissies — al door zijn fractie was ingenomen.

In het Amerikaanse Congress bestaat de oude parlementaire bezuinigheidsdrift maar ook de wil om tal van staatszaken te bevorderen, hetzij om ideële, hetzij om electorale motieven. Fenno beschrijft de electorale motieven die ook bij leden van Appropriations Committees een rol spelen. Wie kan zich het beste veroorloven zuinig op te treden, in te gaan tegen vele belangengroepen? Iemand uit een homogeen district met maar enkele belangen, liefst nog met een sterke meerderheid gekozen. Daarom zijn leden van het House of Representatives zuiniger dan senatoren (die steeds een complete staat vertegenwoordigen) en afgevaardigden uit dun bevolkte streken in het Zuiden (waar bovendien één partij domineert) en het Westen zuiniger dan personen uit het N-Oosten.

(2) *Authorization - Appropriation*

De beide huizen van het Congress laten het wetgevende werk in belangrijke mate voorbereiden door commissies. Het voorzitterschap is van groot belang.³

Het voten van geld voor federale taken gebeurt in twee etappes. Eerst vindt de 'authorization' van een program of activiteit plaats, later wordt aan een bepaalde federale dienst een concreet geldsbedrag beschikbaar gesteld (appropriation) ten behoeve van dat program of die activiteit. Het werk van de appropriations committees van Huis en Senaat is derhalve in zekere zin van secundaire aard. Primair is de beslissing om akkoord te gaan met een program (bijv. het Marshall-Plan). Dié beslissing wordt voorbereid door de desbetreffende wetgevende commissies (bijv. die voor Buitenlandse Zaken). Is het Congress akkoord gegaan met de authorization bill dan wordt door de uitvoerende macht geld gevraagd en begint de voorbereiding van een appropriation bill.

Zowel in het Huis als in de Senaat is na de Burgeroorlog een Appropriations Committee ingesteld (1865 resp. 1867) om de budgettaire beslissing van de plenaire kamer voor te bereiden, welke zij moeten nemen op grond van de bepalingen in de U.S. Constitution: 'no money shall be drawn from the treasury but in consequence of appropriations made by law'. De begrotingshoofdstukken worden dus niet voorbereid door de diverse wetgevende commissies, die voor de verschillende federale taken

³ 'The Congress of the United States consists of approximately thirty old men, most of whom are alive most of the time. They are referred to as "The Leadership", a term that derives from their zealous efforts to lead the country into the golden age they remember from their boyhoods, circa 1900-1910. Most of them are chairman of committees... Almost anyone can become a member of "The Leadership", except for women, Negroes, city dwellers, members who face opposition when they stand for re-election, and persons under seventy.' (Uit een, ietwat onredelijke, samenvatting van begrippen inzake het Congres, door Russell Baker, *International Herald Tribune*, 19 november 1968).

bestaan, maar gecoördineerd gezien door één commissie in elke kamer. Dit berust op de overtuiging 'real economy in appropriations and government expenditures cannot be effective unless all appropriations bills originate in a single committee devoted primarily to that task' (59 Congressional Record, p. 8117). Alleen daardoor wordt voldoende deskundigheid inzake begrotingscijfers verkregen, en een streven naar afweging zonder al te veel onder invloed te staan van sectorbelangen.

Wat verwacht 'the parent-chamber' van de commissie?

- a steun voor de diverse eerder formeel goedgekeurde taken;
- b voor de uitvoering daarvan echter niet meer geld te adviseren dan strikt nodig is;
- c toezicht te houden op de efficiency van het federale bestuur.

Er is potentieel een voortdurende spanning tussen de twee eerste doelstellingen (programma versus zuinigheid) en daarmee tussen het Appropriations Committee en de desbetreffende wetgevende commissie. Een Appropriations Committee kan niet fundamenteel inbreuk maken op een aanvaard program maar het zal budgettaire verzoeken van de federale regering toch soms zo snoeien dat de legislatieve commissie (die zich gewoonlijk meer verwant voelt met de desbetreffende federale dienst) in verzet komt. Zulke conflicten komen dan in de plenaire kamer tot uiting.

Men kan de spanning ook aldus beschrijven dat er een permanente maar diffuse stroming is voor verlaging van overheidsuitgaven, terwijl er voor vrijwel elk concreet program een kleinere maar geconcentreerde groep pleiters⁴ bestaat. 'Short of the labels of treason, a House member would rather be called anything else than a spender' (p. 10). De latente krachten voor verlaging van uitgaven worden manifest na jaren van hoge uitgaven (zoals de Burgeroorlog, de beide Wereldoorlogen, de Koreaanse oorlog). In zulke jaren gebeurt het wel dat het plenaire Huis van Afgevaardigden nog een groot aantal voorstellen van het Appropriations Committee verlaagt.

(4) *Huis - Senaat*

Beide huizen moeten een appropriations bill goedkeuren, beide kunnen amenderen. Gewoonlijk begint de behandeling in het Huis. Het wetsontwerp gaat dan naar de Senaat. Amendering door de Senaat maakt overleg tussen beide huizen noodzakelijk (conference), hetgeen tot de eindbeslissing leidt.

Het Appropriations Committee van het Huis geeft veel meer aandacht

⁴ In the words of a veteran Texas member: 'I am for economy in Idaho and perhaps in Maine and a considerable amount down in Oklahoma. Then in the districts of some of my Texas colleagues, I am for economy over there unless it would injure and hurt my colleagues, but when you come into my district...' (*Congressional Record*, p. 4561).

aan de federale voorstellen dan de senaatscommissie. Fenno besteedt de meeste hoofdstukken aan het Huis. Omdat de afgevaardigden wat zuiniger zijn dan de senatoren (van 575 geanalyseerde gevallen pleitte de senaatscommissie in 323 gevallen voor meer dan de huiscommissie, in 59 voor minder), lijkt de Senaat soms een soort beroepsinstantie voor de federale dienst of de in zijn belangen door een besnoeiing geschade groep (inclusief soms leden van het Huis die daar de slag hadden verloren). In het Huis zegt men van de Senaat: 'the upper house because it ups most of the appropriations'.

De Senaat is klein (twee senatoren per staat) en een groot aantal leden behoort tot het Appropriations Committee (meer dan een kwart) of wordt regelmatig bij de zittingen uitgenodigd. Men is daarnaast ook lid van wetgevende commissies. Er is daardoor grote homogeniteit tussen commissie en senaat.

Van het veel groter Huis van Afgevaardigden is een negende lid van het Appropriations Committee terwijl anderen niet tot de beraadslagingen worden uitgenodigd. De commissie heeft een duidelijke eigen identiteit en levert af en toe in plenaire zitting fel slag over competentie zaken.

(5) *Verhouding commissie - Huis*

Het Huis van Afgevaardigden had in 1865 het Appropriations Committee ingesteld. De plenaire kamer vond later dat de commissie zich te onafhankelijk gedroeg en te zuinig was. Tussen 1877 en 1885 werd een aantal begrotingshoofdstukken aan de wetgevende commissies op dat terrein ter behandeling gegeven, bijna de helft van de totale begroting. Zowel Republikeinen als Democraten stemden met circa drie tegen één voor deze maatregel. De leden van het Appropriations Committee stemden in een verhouding van zeven tot één tegen.

Na de Eerste Wereldoorlog werd aan de zijde van de uitvoerende macht een grotere mate van coördinatie bereikt bij de voorbereiding van de begroting o.m. door de instelling van het Budget Bureau, rechtstreeks onder de President. In het Huis werd de vroegere mate van coördinatie hersteld door in 1920 wederom alle hoofdstukken toe te vertrouwen aan het Appropriations Committee. Leden van de zeven getroffen vaste commissies stemden (67-38) in meerderheid tegen de verandering.

Een weg om de commissie te passeren is bij autorisatie aan de federale dienst toe te staan om leningen te sluiten i.p.v. begrotingsgeld aan te vragen. Dit is o.m. gebeurd voor woningbouw. (Vgl. sommige garanties in Nederland, die weliswaar in ontwerp-begrotingswetten worden vermeld maar minder de aandacht trekken dan buitenlijnse bedragen). In een conflict terzake in 1959 over de Housing Bill zegevierde het standpunt van de commissie in het plenaire Huis met 222 tegen 201. De tegenstemmers, voorstanders van de lenings-constructie, waren vooral Democraten.⁵

Gewoonlijk⁶ worden de voorstellen van de commissie echter aanvaard door het plenaire Huis, ten dele omdat de commissie zich niet te ver verwijderd van de opvattingen van het plenaire Huis, ten dele op grond van respect voor het commissie-systeem als zodanig, ten dele op grond van respect voor het vele werk en de deskundigheid van de commissie. Haar macht is groot, zo zien de federale diensthoofden het, zo zien andere landen het die bijv. bij ontwikkelingshulp in spanning zijn wat de commissie zal adviseren: 'the chairman of the Appropriations Committee (of the House, W.D.) is the third most powerful man in government' (p. 84).

Het Appropriations Committee is weer verdeeld in subcommissies voor de diverse hoofdstukken. Men is lid van meerdere subcommissies. Toch gaat door deze structuur een deel van het ideaal van coördinatie, van afwegen van alle budgettaire beslissingen door een en dezelfde groep, verloren. In sommige subcommissies ontstaan nauwe banden met de desbetreffende sector en wordt de behandeling analoog aan die welke budgettaire verzoeken in de 'gewone' legislatieve commissie zouden ondervinden. Fenno noemt dit het 'interest-sympathy-leniency syndrome' (p. 141).

Een lid heeft niet alleen invloed op de concrete budgettaire zaken die aan hem worden voorgelegd maar kan ook door contact met collega's in andere subcommissies (en tegenprestaties) daar meer gedaan krijgen dan wanneer hij geen lid van het Appropriations Committee was. Ook zijn invloed in het Huis als geheel is groter. Bij de federale ambtenaren wordt ook meer intensief naar hem geluisterd dan naar een parlamentslid dat verder van de koorden van de beurs zit . . . (p. 87).

Het werk is zwaar maar men wordt graag lid. 'Members are attracted to it from nearly every other House committee, very few leave it for service on other committees' (p. 94).

(6) *Commissie (van het Huis) - federale regering*

De commissie is er van overtuigd dat zij de ware beschermster is van de schatkist. Het Bureau of the Budget van de President wordt door sommigen als overbodig beschouwd en door anderen veelal als minder kritisch en minder geïnformeerd dan de desbetreffende subcommissie.

Gewoonlijk worden de federale voorstellen als een maximum beschouwd. Er zijn echter gevallen waarin een subcommissie regelmatig hogere bedragen in het wetsontwerp opneemt dan de President heeft

⁵ In hetzelfde jaar werd over eenzelfde faciliteit t.b.v. ontwikkelingshulp in de Senaat gestreden. De groep van J. W. Fulbright (Foreign Relations Committee) verloor. Het leningen-voorstel werd met 48 tegen 42 stemmen verworpen.

⁶ In circa 90% van de honderden door Fenno bestudeerde wetsontwerpen stemde de plenaire kamer in met het advies van het Appropriations Committee; dit geldt voor beide huizen.

verzocht. Fenno noemt als opvallendste voorbeeld het Subcommittee on Labor-Health, Education and Welfare, onder voorzitterschap van John Fogarty.

De 'hearings' waarbij de federale dienst ondervraagd wordt door de subcommissie behoren tot de belangrijkste gebeurtenissen van het jaar voor de dienst. Er bestaan interne voorschriften in Washington hoe ambtenaren zich dienen te gedragen (bijv.: kom niet aan de commissie-zijde van de tafel, vraag niet om gebruik te mogen maken van de telefoon). Een precair probleem is in hoeverre ambtenaren mededelingen kunnen doen over de interne voorbereiding van hun budgettair verzoek, bijv. over het bedrag dat zij oorspronkelijk aan het Bureau of the Budget hebben gevraagd. Een manier om de verstandhouding met de subcommissie te bevorderen is hen uit te nodigen voor een excursie naar jouw project. 'Congressman love to travel, and if we can get them to visit our installations, we feel they will become more sympathetic' (p. 312).

De informatie die beschikbaar komt over de federale begroting is gigantisch. Massieve 'justification books' begeleiden de budgettaire verzoeken van de President per sector. De gepubliceerde verslagen van hearings in 1963 besloegen bijna 39.000 bladzijden!

De ambtenaren bepleiten hun verzoeken door nadruk te leggen op de activiteit, het programma. De bezuinigers praten liever over kosten-categorieën: personeel, auto's e.d. Vele afgevaardigden geven de voorkeur aan een begroting naar kostensoorten boven een naar 'performances' (p. 336). Een enkele maal wordt met een brede brute maatregel gewerkt, bijv. het Jensen-Amendement in het begin van de jaren vijftig (maar drie van elke vier vacatures mag worden vervuld tot het personeel met 10% is ingekrompen, dit gold voor vele 'agencies').

Buitenstaanders worden zelden uitgenodigd omdat normaliter alleen diegenen interesse tonen die meer geld willen uitgeven. Zij mogen echter komen en verklaringen afleggen (geen discussie). Dit gebeurt o.m. veel bij landbouw. De reeds genoemde Fogarty werd in 1963 gesteund door 43 artsen die voor zijn subcommissie meer geld voor volksgezondheid bepleitten.

Fenno heeft o.m. de voorstellen van het House Appropriations Committee voor 36 bureaus (1947-1962) vergeleken met de regeringsvoorstellen. In 74% van de gevallen werd een verlaging voorgesteld, in 8% een verhoging. Wijzigingen betroffen meestal circa 5% van het gevraagde bedrag.⁷ Een hoog aantal gevallen van verlaging vindt plaats

⁷ Dit percentage zegt op zich niets over de invloed van de appropriations procedure. Het kan zijn dat de budgettaire verzoeken wat hoger zijn gesteld omdat verlaging door het House Appropriations Committee wordt verwacht. Het komt aan recensent voor dat waarschijnlijk de hieraan tegengestelde anticipatie domineert: het H.A.C. wordt gezien als boeman die je niet moet irriteren, kom dus met zuiniger voorstellen.

als de President een Democraat is en het Huis in meerderheid republikeins. Als geheel zijn echter de partij-invloeden niet zo groot, een Amerikaanse afgevaardigde is voor alles vertegenwoordiger van zijn gebied, niet een man op een partijlijst.

Interessant is ook de analyse door Fenno van de mate van succes van de diverse diensten. Slecht verging het degenen die onder the Department of the Interior ressorteren. Gunstig verging het Agriculture, Health, Treasury en Justice (bijv. de FBI).⁸

De redenen voor succes zijn verschillend. Zo profiteerde het Soil Conservation Program vooral van de territoriaal zeer gespreide steun onder de bevolking.

(7) Conclusie

Fenno heeft een bijdrage geleverd zowel tot inzicht in de Amerikaanse budgetprocedures als tot de comitologie (leer van de werkwijze van commissies). De analyse van de formele handelingen van het Congress is interessant, zijn gesprekken met volksvertegenwoordigers, hun staf, ambtenaren, geven een prachtig beeld van motieven, pressie, en procedures. Speciale vermelding verdient het hoofdstuk over de 'conferences', waarin de geschillen tussen Huis en Senaat moeten worden overbrugd (gebeurt dat niet, dan zijn er geen appropriations en stopt de activiteit). Voor hen die streven naar een betere werkwijze van ons parlement (het experiment met de Algemene Begrotings Commissie is voorschans weer beëindigd maar kamerleden en journalisten blijven pleiten voor andere vormen van begrotingsbehandeling) zij er met nadruk op gewezen dat de Amerikaanse verhoudingen fundamenteel van de onze verschillen omdat hier tenslotte het parlement de minister(s) naar huis kan sturen en omdat de fractievoorzitters (van de a.s. regeringspartijen) de kabinetsformatie gewoonlijk domineren. Er blijft echter voor degenen die grotere coördinatie wensen interessant materiaal te vinden in boeken als dit.

⁸ Die in hoofdzaak de onderzoekstaf levert voor de commissie.