

UIT DE FINANCIËLE HUISHOUDING DER OVERHEID

DE CONTROLE VAN HET FINANCIËLE BEHEER IN DE RIJKSDIENST

door A. van Dongen

De sterke uitbreiding van de overheidstaak na de laatste wereldoorlog is gepaard gegaan met een zeer belangrijke stijging van het Staatsbudget. Dit heeft tot gevolg gehad dat hogere eisen werden gesteld aan het financiële beleid, mede in verband met de verdieping van het inzicht in de betekenis van de Overheidsfinanciën voor het economisch leven. Deze ontwikkeling heeft ook haar invloed doen gelden op de controle, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. Het is mijn bedoeling in dit artikel in het kort de huidige situatie ten aanzien van de financiële controle te schetsen. Hierbij wil ik mij in hoofdzaak beperken tot diè controle, waarmede accountants het meest vertrouwd zijn, nl. de controle van het financiële beheer door middel van controle der administratie.

In de Rijksdienst is de administratie van het begrotingsbeheer van dominerende betekenis. Onder dat beheer moet worden verstaan het geheel van handelingen met betrekking tot de uitvoering van het aan de begroting ten grondslag liggende huishoudplan (werkprogramma) van de Staat.

De begroting wordt in de eerste plaats gekenmerkt door het feit dat ze is een begroting van uitgaven en ontvangsten. Voor de Staatsbedrijven, waarop de zgn. Bedrijvenwet van toepassing is, geldt een ander begrotingssysteem; voor deze bedrijven (waartoe als belangrijkste behoren de Staatsmijnen, de P.T.T. en de Artillerie-inrichtingen) is nl. een begroting van lasten en baten, tezamen met een begroting van kapitaalsuitgaven en -ontvangsten, voorgeschreven.

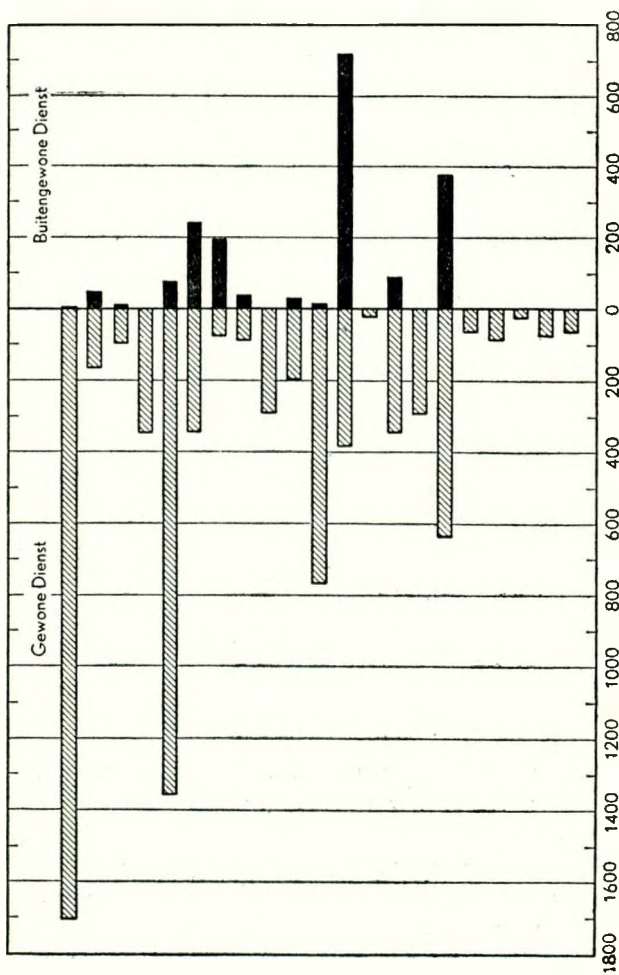
Voor elk departement wordt een afzonderlijke begroting vastgesteld, waarvan de individuele posten (artikelen) zoveel mogelijk naar organisatie-eenheden moeten zijn gegroepeerd.

De Rijksbegroting van uitgaven wordt verder hierdoor getypeerd dat ze een *autorisatiebegroting* is, waarbij de wetgever de Regering machtigt tot het doen van in de begroting voorziene uitgaven tot ten hoogste het voor elk artikel uitgetrokken bedrag. Dit houdt tevens in dat de afzonderlijke begrotingsposten *bindend* zijn. Overschrijven tussen de artikelen onderling is, afgezien van een weinig belangrijke uitzondering, niet toegestaan.

Een beeld van de omvang van het begrotingsbeheer in de huidige tijd kan worden verkregen door kennis te nemen van de in september 1959 bij de Staten-Generaal ingediende ontwerp-begroting voor het jaar 1960; de daarin opgenomen uitgaven en ontvangsten belopen respectievelijk *f* 9.062 miljoen en *f* 8.280 miljoen. Ter nadere illustratie is op de volgende bladzijde een aan de Miljoenennota ontleende grafiek opgenomen, waarin van de uitgaven een functionele splitsing (naar hoofdfuncties) is gegeven.

Een andere rubricering van de begrotingsposten, welke van groot belang moet worden geacht, is de onderverdeling naar de *soort* van uitgaven en ontvangsten. Hiervoor is een coderingssysteem ontworpen, dat niet alleen bevorderlijk is voor het verkrijgen van eenheid in de omschrijving van gelijksoortige begrotingsposten in de verschillende hoofdstukken, doch tevens de mogelijkheid biedt om de zeer talrijke artikelen der begroting soortsgewijze samen te vatten. Het codestelsel is er in het bijzonder op gericht de uitkomsten van die samenvatting op doelmatige

Uitgaven voor de verschillende onderwerpen van staatszorg volgens ontwerp- begroting 1960 (in miljoenen guldens)



wijze te kunnen hanteren voor een macro-economische beoordeling van de begroting¹⁾. De indeling beantwoordt tevens aan de eisen voor de inpassing van de begroting en van de realisatiecijfers in het systeem van de Nationale Boekhouding, welke naast de Overheidshuishouding ook de gehele particuliere sector omvat¹⁾.

Bij de controle van het begrotingsbeheer valt onderscheid te maken tussen preventieve en repressieve controle en tussen interne en externe controle. De *preventieve controle*, waaronder moet worden verstaan de controle, welke plaats vindt voordat tot het verrichten van een beheershandeling wordt overgegaan, valt buiten het kader van dit artikel. Vermeld zij slechts dat deze controle bij de Overheid - afgezien van de beleidscontrole van de Staten-Generaal, welke vooral bij de behandeling der begrotingen aan de orde komt - alleen plaats vindt binnen de Uitvoerende Macht, waarbij de Minister van Financiën een belangrijke rol speelt. Controle is *repressief*, wanneer zij plaats vindt nadat de handelingen welke moeten worden gecontroleerd, zijn verricht. Voor deze controle is de administratie, waarin de financiële gevolgen van het beheer moeten zijn vastgelegd, van essentiële betekenis.

Evenals in het bedrijfsleven wordt bij de Overheid zowel interne als externe controle noodzakelijk geacht.

Interne controle. De omstandigheid dat een minister gedwongen is een groot aantal taken en bevoegdheden te delegeren, terwijl de verantwoordelijkheid tegenover de Staten-Generaal bij hem blijft berusten, scheidt de noodzaak van controle ten behoeve van de minister op degenen aan wie hij bepaalde taken heeft toevertrouwd. Hetzelfde geldt voor Directeuren-Generaal etc., die op hun beurt een aantal taken, waarvoor zij verantwoordelijk zijn, hebben gedelegeerd aan onder hen ressorterende afdelingschefs e.d.

Er is hier sprake van interne controle, uit te voeren door organen van de Regering. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen, dat weliswaar het Kabinet als geheel verantwoordelijk is voor het Regeringsbeleid en de Minister van Financiën een bijzondere verantwoordelijkheid draagt voor het algemene financiële beleid, doch dat primair iedere minister volledig verantwoordelijk is voor het beheer van zijn eigen departement. Dit brengt o.m. mee dat iedere minister zorg moet dragen voor een aan een goed beheer inherente interne controle.

De (repressieve) controle op het financiële beheer is vnl. gericht op de beoordeling van

- de doelmatigheid van de administratieve organisatie;
- de juistheid, zowel in formele als materiële zin, van de administratieve verantwoording.

Het eerste punt houdt o.m. in dat moet worden onderzocht of de functieverdeling voldoet aan de eisen, welke daaraan uit controleoogpunt moeten worden gesteld. De controle op de doelmatigheid van de administratieve organisatie impliceert voorts, dat wordt nagegaan of de administratie voldoet aan de uit een oogpunt van efficiency te stellen eisen en of aan de administratie de gegevens kunnen worden ontleend om de leidinggevende functionarissen op verschillende niveaus

¹⁾ Voor belangstellenden wordt verwezen naar bijlage 2 van de in de laatste jaren verschenen Miljoenennota's.

te voorzien van de voor hen van belang zijnde informatie (bijv. door middel van periodieke overzichten).

Bij een Rijksdienst vormt een belangrijk onderdeel van de administratie de begrotingsboekhouding, d.w.z. de systematische registratie van de bij de begrotingswet toegestane bedragen, van de door de Minister van Financiën geopende credieten, van de aangegane verplichtingen en van de ten laste respectievelijk ten gunste van de begroting gedane uitgaven en ontvangsten.

Het bindende karakter van de begroting maakt het noodzakelijk dat de begrotingsbewaking aan de hoogste eisen voldoet. Verplichtingen welke tot uitgaven leiden, mogen niet worden aangegaan en regelingen met geldelijke gevolgen mogen niet worden getroffen zonder fiat van degene die met de begrotingsbewaking is belast. Zonder een behoorlijke begrotingsdiscipline bij de beleidsfunctionarissen zal de begrotingsadministratie falen in haar belangrijkste functie, nl. het zorgdragen dat geen andere en geen hogere uitgaven plaats vinden dan door de wetgever zijn toegestaan.

De controle kan niet tot de begrotingsuitgaven en -ontvangsten beperkt blijven; zij moet zich in beginsel over alle tot het Staatsvermogen behorende activa en passiva uitstrekken, zodat niet kan worden volstaan met uitsluitend de begrotingsboekhouding in de controle te betrekken.

Voorts beoogt de controle niet alleen de vaststelling van de *formele* juistheid, waartoe de boekingen en de bescheiden getoetst dienen te worden aan wettelijke en andere voorschriften, doch zij dient tevens gericht te zijn op de *materiële* juistheid. Dit laatste betekent dat o.m. aandacht dient te worden geschonken aan de vraag of het beheer voldoet aan redelijke eisen van efficiency. De hiervoor noodzakelijke afweging van kosten en nut vormt voor de meeste Overheidsactiviteiten een moeilijk probleem, daar het nut doorgaans niet meetbaar is. Er is in de regel ook geen verband tussen kosten en opbrengsten, daar de aard van de meeste overheidstaken meebrengt dat ze uit de algemene Rijksmiddelen worden gefinancierd. Deze moeilijkheden, welke zich vooral voordoen bij de beoordeling van de doelmatigheid van de beleidsuitgaven, gelden in veel mindere mate voor de beoordeling van de doelmatigheid van de organisatiestructuur en de organisatieprocedures. Ter verbetering van de doelmatigheid in dit opzicht is bij elk departement (of combinatie van enkele departementen) een bureau „Organisatie en Efficiency” gecreëerd. Ten behoeve van de opleiding van personeel van deze bureaux worden cursussen gegeven, waarbij o.m. deskundigen van particuliere organisatiekantoren als docent fungeren. Aan bepaalde cursussen wordt ook deelgenomen door ambtenaren, werkzaam bij departementen of daaronder ressorterende diensten, die een functie bekleden uit hoofde waarvan zij meer of minder frequent met organisatieproblemen in aanraking komen.

Een taak in het kader van het doelmatigheidsstreven is ook toegewezen aan de afdeling Comptabiliteit van elk der departementen. Deze afdeling moet nl., krachtens haar instructie, toezicht houden op de rechtmatige en doelmatige besteding van gelden toegestaan bij de begroting. Dit toezicht vindt ten dele preventief, ten dele repressief plaats.

De controle op de begrotingsuitvoering kan meebrengen dat ook onderzoeken moeten worden verricht buiten het terrein dat door de Overheidsadministratie wordt bestreken, bijv. wanneer de Staat subsidies, credieten of garanties heeft

verstrekt en controle nodig is om vast te stellen of aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Tot de bijzondere onderzoeken moet ook worden gerekend de controle op de uitvoering van regiecontracten ten behoeve van de Staat.

Voorts zijn er controlewerkzaamheden, welke met het eigenlijke begrotingsbeheer niets te maken hebben. Een voorbeeld hiervan zijn de accountantsonderzoeken naar de naleving van door de Overheid voor het bedrijfsleven uitgevaardigde voorschriften op het gebied van het prijzenbeleid. Een bijzondere en zeer omvangrijke categorie werkzaamheden van controlerende aard vormen de onderzoeken van de Rijksaccountantsdienst op het terrein van de belastingen.

Voor de uitvoering van repressieve controle op het financiële beheer wordt door een vijftal departementen gebruik gemaakt van eigen accountantsdiensten. Hierbij neemt de tot het Ministerie van Financiën behorende Centrale Accountantsdienst (C.A.D.) een aparte plaats in. Deze dienst heeft enerzijds een soortgelijke taak als de controle-organen van de andere departementen, t.w. het uitoefenen van controle op de onder het eigen departement ressorterende diensten en instellingen en het geven van adviezen. Anderzijds is de C.A.D. belast met enkele speciale taken, welke zich over de gehele Rijksadministratie uitstrekken.

In de eerste plaats kan worden genoemd de (repressieve) controle op de uitvoering van de Rijksbegroting ten behoeve van de Minister van Financiën. Deze controle is, voor zover zij op de uitgaven betrekking heeft, een uitvloeisel van de bepaling in de Comptabiliteitswet, dat de Minister van Financiën belast is met het toezicht op de uitgaven ten laste van 's Rijks kas. Bij deze controle wordt, ter vermindering van doublures, rekening gehouden met het (partiële) preventieve toezicht, dat door de daarvoor aangewezen organen van de Minister van Financiën wordt uitgeoefend op de begrotingsuitvoering. Dit toezicht heeft vooral ten doel de financiële aspecten van de voorgenomen beleidshandelingen te beoordelen tegen de achtergrond van de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën voor het algemene financiële beleid. Het gaat daarbij niet alleen om de efficiency van de voorgenomen maatregelen, doch ook om de beoordeling van het beleid zelve, dat getoetst moet worden aan het nagestreefde financiële Regeringsbeleid. Het is de taak van de Minister van Financiën om de financiële aspecten van de onderscheidene Overheidsactiviteiten te coördineren en aan een critische beschouwing te onderwerpen, teneinde te kunnen beoordelen in hoeverre voorgenomen of gedane uitgaven zich verdragen met zijn hierboven genoemde verantwoordelijkheid voor de Staatsfinanciën. Dat het hier een taak betreft welke van bijzonder gewicht is voor de gehele Overheidshuishouding, zal wel niet nader behoeven te worden geadstrueerd. Daarnaast dient men zich te realiseren dat het Staatsbudget in verband met zijn zeer grote omvang (ook relatief: de laatste jaren bedragen de uitgaven ongeveer een vierde gedeelte van het nationale inkomen) een niet te verwaarlozen invloed op de nationale economie uitoefent; een doelstelling van het financiële beleid van de Overheid pleegt dan ook te zijn het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van de economie van het land.

Gezien het vorenstaande zal het geen verwondering wekken dat de na de laatste oorlog zoveel zwaarder geworden coördinerende en toezichhoudende taak van de Minister van Financiën geleid heeft tot de instelling van nieuwe, respectievelijk uitbreiding van bestaande organen bij zijn departement, aan welke de uitvoering van die taak grotendeels is gedelegeerd.

Wat betreft de wijze, waarop de controle door de C.A.D. wordt uitgeoefend,

kan in algemene zin worden gesteld dat het accent van de controle valt op het onderzoek naar een juiste organisatie en functionering van de interne controle, welke ook de doelmatigheid (efficiency) dient te omvatten. Teneinde vast te stellen of de interne controle aan de nodige eisen voldoet, worden de werkprogramma's van de controle-organen der departementen beoordeeld en ontvangt de C.A.D. afschrift van de door die organen uitgebrachte rapporten. Door het nemen van steekproeven en andere controlemiddelen (o.a. cijferbeoordeling) wordt regelmatig aandacht geschonken aan de uitvoering van de interne controle, zowel wat betreft haar omvang als werkwijze. Zo nodig worden voorstellen gedaan tot verbetering van de administratieve organisatie. Doordat de controle van de C.A.D. zich over alle departementen uitstrekt, kan worden bevorderd dat gewenste maatregelen op het gebied van de administratieve organisatie algemeen worden toegepast.

Het is verder van belang dat redelijke zekerheid wordt verkregen dat de maandelijks bij het Ministerie van Financiën ingediende overzichten der departementen, ontleend aan de begrotingsadministratie, juist zijn. Deze overzichten geven per artikel aan het begrotingsbedrag, het totaalbedrag der gedane uitgaven (event. met vermelding van de lopende verplichtingen), de geopende credieten en de ontvangen middelen; zij vormen een informatiebron voor het Ministerie van Financiën omtrent de ontwikkeling van de begrotingsuitgaven en middelen in de loop van het jaar.

Opgemerkt wordt nog dat de C.A.D. bij de departementen, waar de interne controle geheel of grotendeels plaats vindt door een eigen accountantsdienst, dus onder leiding van bevoegde accountants, in grotere mate op de interne controle steunt dan bij de andere departementen.

De C.A.D. heeft nog een andere taak, nl. het voor andere departementen uitvoeren van opdrachten, liggende op accountantsgebied (regelmatige controles, onderzoeken betreffende administratieve organisaties, bijzondere onderzoeken). Van de mogelijkheid tot het geven van dergelijke opdrachten wordt vooral gebruik gemaakt door departementen die zelf niet over een accountantsdienst beschikken. Hierdoor kan een departement, waarbij de te verrichten accountantswerkzaamheden niet van een zodanige omvang zijn dat een eigen, efficiënt werkend accountantsapparaat kan worden gecreëerd, toch gebruik maken van een Overheidsorgaan, dat met de Rijksadministratie en de bijzondere aspecten van het financiële beheer van het Rijk volledig bekend is.

Externe controle. Ook voor de Overheid geldt de regel dat het voeren van een beheer voor rekening van anderen dan de beheerders zelf, het uitoefenen van controle door van de beheerders onafhankelijke personen noodzakelijk maakt.

Het beheer - in ruime zin - is bij de Overheid opgedragen aan de Regering als Uitvoerende Macht. De externe controle op dat beheer, voor zover hieraan financiële consequenties verbonden zijn, wordt uitgeoefend door de Algemene Rekenkamer. Aan de eis dat de externe controleur onafhankelijk dient te zijn van de beheerders, is voldaan doordat de Rekenkamer, hoewel een onderdeel vormende van de Overheid, niet ondergeschikt is aan de Regering. De leden van de Rekenkamer worden door de Kroon benoemd, op voordracht van de Tweede Kamer. Voor ontslag, anders dan op eigen verzoek, geldt een soortgelijke regeling als voor de leden van de rechterlijke macht. Verder bevat de Comptabiliteitswet verschil-

lende bepalingen omtrent incompatibiliteiten van leden van het College. Door de wijze waarop de onafhankelijkheid van de Rekenkamer is geregeld, is voldaan aan een noodzakelijke voorwaarde voor een rationele vervulling van de externe controlefunctie; zij vormt de grootste waarborg voor het geven van een zo objectief mogelijk oordeel over het financiële beheer, dat aan de controle van de Rekenkamer is onderworpen.

Externe controle vindt primair plaats ten behoeve van anderen dan degenen, die voor het beheer verantwoordelijk zijn. In overeenstemming hiermede controleert de Rekenkamer niet ten behoeve van de Regering (hoewel de controle ook voor haar betekenis kan hebben), doch ten behoeve van de Volksvertegenwoordiging. Als zodanig is deze controle als een noodzakelijk complement van het budgetrecht van de Staten-Generaal te beschouwen.

Ook ten opzichte van de Volksvertegenwoordiging verkeert de Rekenkamer in een onafhankelijke positie. Het vertegenwoordigend lichaam kan geen opdrachten aan de Rekenkamer verstrekken; dit kan alleen de wetgever.

De voornaamste taak van de Algemene Rekenkamer bestaat uit het controleren van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De jaarlijkse Rijksrekening, waarin de uitgaven en ontvangsten in totaalbedragen per begrotingsartikel worden opgenomen, moet, alvorens zij door de Regering aan de Staten-Generaal wordt toegezonden, door de Algemene Rekenkamer zijn goedgekeurd. Met betrekking tot de eisen, waaraan de uitgaven moeten voldoen om door de Rekenkamer te kunnen worden aanvaard, is in de Comptabiliteitswet (art. 79) een aantal criteria genoemd. Deze hebben alleen betrekking op de rechtmatigheid en de wetmatigheid der uitgaven, niet op de doelmatigheid. Dit impliceert dat de Rekenkamer de Rijksrekening van een bepaald jaar, welke wat betreft de uitgaven voldoet aan art. 79 C.W., moet goedkeuren ook indien zij heeft vastgesteld dat daarin belangrijke posten voorkomen welke van een ondoelmatig beheer getuigen. Dit wil echter niet zeggen dat het College geen taak zou hebben op het gebied van de doelmatigheidscontrole. Zoals blijkt uit de artikelen 60 en 64 van de Comptabiliteitswet²⁾ kan de Rekenkamer aan dit aspect van het financiële beheer bij haar controle niet voorbijgaan. Niettemin suggereren deze artikelen wel, dat de wetgever aan de Rekenkamer slechts een beperkte taak t.a.v. de doelmatigheidscontrole heeft toegedacht. De laatste jaren is een streven bij de Rekenkamer te onderkennen om aan de controle op de doelmatige besteding van de Rijksmiddelen meer accent te geven. Dit komt o.m. hierin tot uitdrukking, dat in 1958 een afdeling bij de Rekenkamer is gevormd, welke speciaal is belast met efficiëncycontrole. De opmerkingen naar aanleiding van deze controle kunnen, evenals de andere opmerkingen, worden

²⁾ Art. 60.

1. De Algemene Rekenkamer is verplicht aan de hoofden der departementen van Algemeen Bestuur alle voorstellen en mededelingen te doen, die volgens haar oordeel kunnen leiden tot vermindering der Rijksuitgaven, tot vermeerdering der Rijksontvangsten en tot verbetering of vereenvoudiging van 's Rijks geldelijk beheer.
2. Zij is voorts gehouden aan de hoofden der departementen van Algemeen Bestuur alle opmerkingen en bedenkingen mede te delen, die zij, met betrekking tot de ontvangsten en uitgaven, in het belang van 's Rijks schatkist nuttig mocht achten.
3. Zij is bevoegd omtrent het in het eerste en tweede lid vermelde aan Onze Minister van Financiën en aan de Staten-Generaal zodanige mededelingen te doen als zij in 's Rijks belang nodig oordeelt en naar aanleiding van die mededelingen met deze nader overleg te plegen.

Art. 64.

1. De Algemene Rekenkamer aat zoveel mogelijk na of de Rijkseigendommen, daarvoor vatbaar, in voldoende mate productief zijn en of de daarop betrekking hebbende voorschriften behoorlijk worden nageleefd.
2. Van de uitslag wordt melding gemaakt in het verslag, bedoeld in artikel 59.

opgenomen in het verslag, dat de Rekenkamer jaarlijks van haar werkzaamheden uitbrengt. Van het feit, dat de critiek van de Algemene Rekenkamer op het beheer der Rijksfinanciën openbaar gemaakt wordt, gaat een grote preventieve werking uit.

Wat betreft de wijze, waarop de Algemene Rekenkamer haar taak uitvoert, is de vraag van belang in hoeverre zij als externe controleur gebruik maakt van de binnen het Regeringsapparaat verrichte controle.

Reeds vóór de oorlog bestond er bij de Rekenkamer een streven naar beperking van haar eigen controle-arbeid, doch eerst in de na-oorlogse jaren is dit op ruimere schaal en meer systematisch tot verwezenlijking gekomen. In het verslag van de Rekenkamer betreffende haar werkzaamheden over het jaar 1946 is deze aan gelegenheid ter sprake gebracht, zoals blijkt uit de hierna volgende, aan dat verslag ontleende passages:

„Door de zeer groote uitbreiding der Staatsbemoeienis en de financiële consequenties daaraan verbonden, heeft de Kamer haar controlesysteem geleidelijk moeten herzien, en wel in dien zin, dat het niet noodzakelijk, ook niet uitvoerbaar is, al het controlewerk, verricht binnen den kring van de administratie zelf, te herhalen. Niet alleen zou zij dan moeten beschikken over het tienvoudige personeel, maar ook zou een controleapparaat van dien omvang een onoverzichtelijk geheel vormen, waarvan de kosten niet zouden opwegen tegen het nut.

De Kamer streeft er dus naar, zoveel mogelijk te steunen op de interne controle der administratie zelf, mede te werken aan de juiste organisatie daarvan en deze zooveel mogelijk uniform te doen zijn bij de verschillende takken van dienst, een en ander in samenwerking met de afdeling Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën”.

„Het is de bedoeling, dat de contrôle-programma's van de interne controleurs zullen worden onderworpen aan de goedkeuring van de Kamer; dat van alle onderzoeken rapport mede aan haar zal worden uitgebracht, terwijl daarnaast de Kamer door eigen onderzoek zich zal overtuigen van de juiste uitvoering der voorschriften.”

Sedert een aantal jaren wordt deze werkwijze door de Rekenkamer in de praktijk toegepast.

Een bijzonder probleem bestaat er ten aanzien van de bevoegdheid van de Rekenkamer tot controle bij naamloze vennootschappen, waarvan de aandelen geheel of grotendeels in handen van de Staat zijn. Het eerste geval doet zich o.m. voor bij de N.V. Nederlandsche Bank en de N.V. Nederlandsche Spoorwegen. Tot de belangrijkste bedrijven waarvan de Staat de meerderheid der aandelen bezit, behoren o.m. de N.V. K.L.M., de N.V. Breedband en de N.V. Maatschappij tot Financiering van het Nationaal Herstel.

Verschillende keren is de vraag aan de orde geweest in hoeverre de Algemene Rekenkamer gerechtigd is tot controle bij de hierbovenbedoelde, in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon uitgeoefende, bedrijven. Op grond van de Comptabiliteitswet bezit de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid financiële controle uit te oefenen bij alle onderdelen van de Rijksdienst (incl. de bedrijven in de zin van de Bedrijvenwet). Een dergelijke bevoegdheid verleent de Comptabiliteitswet echter niet voor de controle op rechtspersonen, waarin de Staat een financieel belang heeft. Uit art. 57 van de Comptabiliteitswet, hetwelk luidt:

„Behalve met de uit deze wet voortvloeiende taak is de Algemene Rekenkamer belast met de werkzaamheden welke haar door andere wettelijke voorschriften zijn of worden opgedragen”, kan worden afgeleid dat voor de controle op een zodanige rechtspersoon in principe een uitdrukkelijk wettelijk voorschrift noodzakelijk is.

In de jaren 1950 en 1951 heeft deze competentiekwestie een punt van uitvoerige discussie tussen de Regering, de Staten-Generaal en de Algemene Rekenkamer uitgemaakt. De aanleiding hiertoe vormde de voorgenomen uitbreiding van de deelneming van de Staat in de K.L.M. en de deelneming van de Staat in de nieuw opgerichte N.V. Breedband. Het resultaat van een en ander is geweest dat de Algemene Rekenkamer heeft moeten berusten in een regeling, welke er in hoofdzaak op neerkomt dat:

- de benoeming van een accountant door het bestuur van de N.V. moet worden goedgekeurd door de Rekenkamer;
- het controleprogramma van de accountant eveneens haar goedkeuring vereist;
- de Rekenkamer een afschrift moet ontvangen van het accountantsrapport over de jaarrekening;
- zij inlichtingen kan vragen aan de betrokken minister en het bestuur der N.V.

De Algemene Rekenkamer vindt deze regeling blijkens haar jaarverslagen onbevredigend, daar het College de bevoegdheid tot het desgewenst zelfstandig uitoefenen van controle bij de betreffende rechtspersonen noodzakelijk acht en deze bevoegdheid ontbreekt. De laatste jaren zijn verschillende andere naamloze vennootschappen tot stand gekomen waarin het Rijk in belangrijke mate participeert, waarvoor een soortgelijke regeling met betrekking tot de controle is getroffen. Voorts zijn in de wet, waarbij enkele jaren geleden rechtspersoonlijkheid is verlend aan de beide Technische Hogescholen, zodanige bepalingen omtrent het uitoefenen van controle opgenomen, dat ten aanzien van deze instellingen de bevoegdheid van de Rekenkamer tot het zelfstandig uitoefenen van controle is komen te vervallen, niettegenstaande de financiering bijna geheel ten laste van het Rijk komt.

Ook ten aanzien van stichtingen, welke geheel of ten dele door de Staat worden gefinancierd, ontbreekt een wettelijke basis voor door de Algemene Rekenkamer uit te oefenen controle. De omstandigheid, dat de Rekenkamer niettemin bij een aantal stichtingen controleert, moet hieraan worden toegeschreven dat de Ministers en de besturen van de desbetreffende stichtingen die controle hebben willen toestaan. In de stichtingsakte of in subsidievoorwaarden is dan veelal een clause opgenomen, waarin is bepaald dat de Algemene Rekenkamer inzage kan nemen van de boeken en bescheiden der stichting.

Uit het vorenstaande moge zijn gebleken dat het arbeidsterrein van de controle bij de centrale overheid zeer breed en gedifferentieerd is. In toenemende mate wordt deze controle uitgeoefend door of onder leiding van bevoegde accountants. In dit verband wordt er op gewezen dat voor benoeming tot accountant bij het Rijk de universitaire accountantopleiding, de volledige NIVA-opleiding of de opleiding voor het Rijksexamen voor accountant der directe belastingen vereist is. Daar bijna alle accountants, werkzaam bij de Rijksoverheid, lid zijn van het NIVA of de VAGA, zijn op hen de door deze verenigingen vastgestelde beroepsvoorschriften van toepassing. Aangenomen mag worden dat daarvan ook voor de Overheidsaccountants een stimulans uitgaat om zich steeds bewust te zijn van de normen voor een goede beroepsuitoefening.