

BOEKBESPREKINGEN

Prof. Mr Chr. Zevenbergen: LEERBOEK VAN HET NEDERLANDSE RECHT DER ORDER- EN TOONDERPAPIEREN. N.V. Uitgeversmaatschappij W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1951. 400 blz.

door Prof. Mr J. Valkhoff

Dit werk van de Utrechtse hoogleraar heb ik altijd voortreffelijk als leerboek bevonden. Op grond van een ruim twintig-jarige ervaring als repetitor voor het doctoraal-examen rechten en als opleider voor verschillende andere examens, waaronder het examen Recht voor het N.I.V.A., en nu al weer zes jaren als academisch docent wil ik dit gaarne en zonder voorbehoud verklaren. De bruikbaarheid juist als leer- en studieboek komt, dunkt mij, allereerst door de eenvoudige, rustige en heldere wijze van uiteenzetting, welke Zevenbergen kenmerkt. Wanneer ik het bij een enkel voorbeeld met didactische waarde laat: de transportfunctie van alle endossementen enerzijds en de garantiefunctie speciaal van het wisselendossement anderzijds (blz. 73 en 74); de praktische reden van een wissel aan eigen order (blz. 111); het fonds (blz. 136). Vervolgens door de bijzonder overzichtelijke indeling van de door hem behandelde stof, die zeker niet tot de gemakkelijkste van het privaatrecht behoort. De indeling van het boek in twee grote Afdelingen (I. Orderpapier, II. Toonderpapier) na een algemene Inleiding; beide Afdelingen, elk weer beginnend met een Inleiding, onderverdeeld in Hoofdstukken; de Hoofdstukken op hun beurt onderverdeeld in paragrafen; en een doorlopende nummering door 't gehele boek heen, vergemakkelijkt de bestudering in hoge mate.

Het derde deel van M. Polak's „Handboek voor het Nederlandse Handels- en Faillissementsrecht”, het magistrale „Wissel en chèquerecht” van de hand van de onvergetelijke F. G. Scheltema, onlangs in een vierde druk bewerkt door de Groningse hoogleraar in het handelsrecht en het internationaal privaatrecht, Prof. Mr J. Wiarda, graaft theoretisch en wetenschappelijk veel dieper, maar het is dan ook zeker anderhalf maal zo groot en ondanks de merkwaaardige klaarheid van Scheltema's betoog veel moeilijker te verwerken. Zeker voor niet-rechtsgeleerden van professie, doch die natuurlijk wel een zekere civielrechtelijke en handelsrechtelijke ondergrond dienen te hebben verkregen — met name denk ik aan accountants, opgeleid op de Instituuts-cursussen of aan Universiteit en Hogeschool — is daarom Zevenbergen's boek gemakkelijker te bestuderen en te raadplegen, wanneer zij bij hun praktische arbeid met wissels, orderbriefjes, chèques, cognossementen, quitanties aan toonder en toonderpromessen in aanraking komen, hetgeen nog al eens gebeurt.

Nu dit leerboek, bijna zestien jaren na de vorige uitgave een nieuwe druk — de vierde — beleeft, dient dit verheugende feit dan ook in het M.A.B. te worden signaleerd. De literatuuropgaven, die het gehele boek door aan de meeste paragrafen voorafgaan, zijn door Zevenbergen herzien en aangevuld. Ik miste de recente Amsterdamse dissertatie van C. J. de Haan over „Eigendomsovergang van roerende zaken” (1946), waarin het elfde Hoofdstuk over de betekenis van artikel 2014 van het Burgerlijk Wetboek voor order- en toonderpapier handelt. Had ook A. F. Schnitzer's „Handbuch des Internationalen Handels-, Wechsel- und Checkrechts” niet vermeld moeten zijn, bijvoorbeeld op pagina 77? Ook de jurisprudentie is geschift en nauwgezet bijgewerkt. In menig opzicht is door de auteur rekening gehouden met nieuwe buitenlandse en

binnenlandse literatuur, met name op vele plaatsen met het bovenvermeld boek over de wissel en chèque van Polak-Scheltema-Wiarda, waarbij Z. zich nu eens bij hun opvattingen aansluit, dan weer ze gemotiveerd verwierpt. Een enkel leerstuk is door Zevenbergen grondig herzien. Gewijzigd sinds 1935 is zijn opvatting over de exceptie van compensatie (no. 39); belangrijk omgewerkt zijn de uiteenzettingen over het op blz. 51 gedefinieerd rektapapier (no. 55 e.v. met een samenvatting in no. 59), waarbij Z. echter zijn bijzondere — m.i. onjuiste — opvatting over het rektapapier als een min of meer onvolkomen waardepapier principieel handhaaft tegenover de meeste andere auteurs; nieuw zijn de beschouwingen over de vertegenwoordiging bij wisselverklaringen (no. 94).

Dit alles leidde er onvermijdelijk toe, dat de omvang van het boek, zoals 't fatum is van de meeste nieuwe drukken, groter werd. Het alfabetisch register achterin bevat ongeveer vijf en twintig trefwoorden meer dan de vorige uitgave. Zonder aarzelen verklaar ik echter, dat de door Zevenbergen in het Voorwoord bij deze nieuwe druk uitgesproken hoop, dat daardoor de bruikbaarheid als leerboek niet zal hebben geleden, alleszins gerechtvaardigd is.

INLEIDING TOT DE CONTRÔLE DER GEMEENTEFINANCIËN, door U. de Vries, administrateur ter provinciale griffie van Utrecht, en J. F. Schroevers, adjunct-directeur van het centraal bureau voor verificatie en financiële adviezen der Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Uitgave N. Samson N.V., Alphen a/d Rijn

door J. H. Textor

Het bijzondere aspect van de contrôle der gemeentefinanciën en de speciale sfeer, waarin deze contrôle moet worden verricht, wettigen een afzonderlijke behandeling van de daarmede verband houdende vraagstukken.

De heren de Vries en Schroevers, die beiden door studie, jarenlange ervaring en een daarmede gepaard gaande scherpe waarneming op dit terrein als zeer deskundig moeten worden beschouwd, hebben in hun boek een schat van kennis bijeen en daardoor binnen het bereik van de studerende gebracht. Deze „Inleiding” bestaat uit drie afdelingen; de derde afdeling zal als afzonderlijk gebonden deel verschijnen. Het thans verschenen eerste deel (dus de eerste en tweede afdeling) bevat de bespreking van het doel en het wezen der contrôle, de interne contrôle, diverse contrôle-systemen, de werkwijze van de controleur, de wettelijke bepalingen betreffende de contrôle, de persoon van de controleur, de contrôle van de algemene dienst, van de kas en de boeken van de gemeentelontvanger, van diens rekening en van de administratie der sub-ontvangers.

Wat de structuur en wat de methode van behandelen van de stof aangaat, achten wij dit eerste deel uitstekend geslaagd. Deze lof moeten wij echter onthouden aan de inhoud van een enkel onderdeel. Hierop komen wij zo aanstonds terug.

Toch verdient het boek o.i. een vooraanstaande plaats op de boekenlijst voor de studie in de leer der accountancy. Ook de vakman zal er voorts menige nuttige wenk in kunnen aantreffen en het boek kunnen naslaan in situaties, waarin hij steun zoekt bij het oplossen van bepaalde problemen.

Als wij ons niettemin veroorloven op een enkel onderdeel enige critiek uit te oefenen, dan is dit bedoeld in opbouwende zin en tevens om de

schrijvers enkele denkbeelden in overweging te geven, waarmede zij wellicht bij een volgende druk rekening kunnen houden.

Naar ons oordeel komt een enkele keer nog wel eens een ietwat verouderde opvatting om de hoek kijken.

Zo wordt op blz. 24 gesproken over de overeenstemming (interne accordatie), welke er dient te bestaan tussen de „werkenrekening” (goederen in bewerking) in het grootboek en een *buiten de eigenlijke boekhouding* staande kostprijsadministratie (cursivering van ons). Volgens moderne opvattingen nu staat een onderdeel der administratie, waarvan de quantitatieve voorstelling in overeenstemming is met die van een bepaalde grootboekrekening, om deze reden juist niet „buiten” de „eigenlijke” boekhouding, maar daarbinnen. Dit onderdeel der administratie is juist als intra-comptabel te beschouwen.

Op blz. 25 en 26 wordt die interne controle behandeld, welke door het bijhouden van een *speciale* (cursivering van ons) contra-administratie wordt verkregen. Als voorbeeld wordt genoemd de magazijnadministratie, welke op het kantoor der boekhoudafdeling wordt bijgehouden als controle op de administratie van de magazijnafdeling. Wij zien niet in, waarom hier van een speciale contra-administratie sprake zou zijn. Immers, deze magazijnadministratie op het kantoor der boekhoudafdeling is een noodzakelijk onderdeel van de dubbele boekhouding, waarmede zij een logisch te verklaren geheel vormt. Ook al zou op het magazijn zelve géén administratie worden bijgehouden, dan zou toch bij de boekhouding op de een of andere wijze schriftelijke verantwoording van de magazijnvoorraden, evenals van de vorderingen bijv., moeten plaatsvinden.

De opvatting van de schrijvers is o.i. alleen te verdedigen, indien zij de gehele boekhouding willen zien als een contra-administratie van alle zogenaamde „eigen verantwoordingen” van afzonderlijke beheerders van waarden in de huishouding. Komt hier echter niet een oud-kameralistische opvatting om de hoek kijken? Immers, bij de zogenaamde oude kameraalstijl is de eigen verantwoording van de kasbeheerder synoniem met de „boekhouding”, waartegenover een speciale contra-administratie op een andere plaats kan worden ingericht. Door de invoering van de nieuwe kameraalstijl en van het dubbel-boekhouden is echter een *principiële verandering* gekomen in deze zin, dat de boekhouding een instrument werd van de *leiding* van de huishouding en de administratie der afzonderlijke beheerders tot een verantwoording alleen voor hen werd teruggebracht ¹⁾).

In wezen is de tegenwoordig in veel gemeenten voorkomende boekhouding ter gemeentesecretarie op de grondslagen van de nieuwe kameraalstijl geen speciale contra-administratie, zoals zij veelal genoemd wordt en ook door de schrijvers wordt betiteld, maar een zelfstandige boekhouding, welke gans andere doeleinden dient dan de boekhouding van de gemeente-ontvanger. Deze financieel-administratieve organisatie wordt echter nog niet geheel en al gesteund door de wettelijke voorschriften.

Ook al zouden de schrijvers de hiervoor genoemde opvatting niet huldigen, zij hadden haar zeker moeten vermelden en zich o.i. niet alleen door de thans verouderde wettelijke voorschriften moeten laten leiden.

In het algemeen kunnen wij de opvattingen van de schrijvers over het

¹⁾ De nieuwe kameraalstijl betekent in wezen veel meer dan het toevoegen van „Soll” posten aan de oud-kameralistische „Ist” verantwoording. De nieuwe stijl berust op een beter inzicht in de organisatorische verhoudingen tussen diegenen, die in de huishouding verschillende functies uitoefenen (leiding, uitvoering en registratie).

probleem der interne contrôle niet onderschrijven. Zij definiëren deze als het samenstel van *maatregelen*, waarmede *contrôle* wordt verricht op handelingen in de huishouding *door personen, die aan de huishouding zelf verbonden zijn*. (cursivering van ons).

In de eerste plaats hebben wij tegen deze definitie dit formele bezwaar, dat de *contrôle* als actie wordt vereenzelvigd met een samenstel van maatregelen — dus een receptuur voor deze actie — waarmede *contrôle* wordt verricht. Doch afgezien daarvan hebben wij in materieel opzicht bezwaar tegen de laatste passus, waarin wordt gesteld, dat de controleurs aan de huishouding zelf verbonden moeten zijn. De auteurs kunnen dit ook niet volhouden, want zowel in hoofdstuk I als in hoofdstuk III wordt — terecht — opgemerkt, dat de „interne contrôle” een functie is, welke door een „externe” controleur kan worden verricht. Dit wordt een (economisch nuttige) differentiatie genoemd. Dit laatste is o.i. niet duidelijk, althans niet zoals de schrijvers dit op blz. 5 uiteenzetten. Immers, indien de interne *contrôle* door een interne controleur wordt uitgeoefend, is er ook reeds (interne) differentiatie; het is niet juist, dat deze pas zou optreden indien de interne *contrôle* door een externe controleur (externe differentiatie) zou worden overgenomen. Beide differentiatie-verschijnselen vloeien voort uit kostenoverwegingen, die hun oorsprong vinden in het proportionaliteitsprobleem.

Als gevolg van de keuze van hun uitgangspunt komen de schrijvers — zoals op blz. 23 — voor moeilijkheden te staan, als zij de *contrôle* met gebruikmaking van kennisgevingen van banken of giro-instellingen bespreken. Hier is sprake van externe accordatie; met de onderscheiding tussen interne en externe *contrôle* heeft deze *contrôlemethode* niets te maken. Zij spreken hier echter van een soort overgang tussen interne en externe controle. Dit kan voor studerende slechts verwarrend werken, hetgeen bij een juiste onderscheiding tussen beide *contrôle*-begrippen zou zijn vermeden.

Op blz. 53 en 54 wordt de preventieve *contrôle* behandeld en wordt gewezen op het geval, dat in sommige gemeenten bepaald is, dat rekeningen (facturen) ten laste van bedrijven of diensten der gemeente niet mogen worden betaald, zonder dat zij tevoren de controleur hebben gepasseerd. Zij merken naar aanleiding hiervan het volgende op: „Doch „wanneer de maatregel tot strekking heeft de controleur goedkeuring te „doen hechten aan het voornemen tot betalen, is er inderdaad sprake van „preventieve *contrôle* ²⁾. Alsdan vervult de controleur echter geen taak „van externe *contrôle* maar wordt hij door zijn voorafgaande goedkeuring „ring ingeschakeld in de organisatie van het beheer. Wat hij doet is dan „hetzij als beheersdaad, hetzij als handeling van interne *contrôle* te beschouwen. Het eerste, het verrichten van een beheersdaad, is verwerpelijker dan het tweede; de controleur moet juist vrij staan van het beheer, om dit onbevooroordeeld te kunnen onderzoeken”.

Natuurlijk is hier geen sprake van externe *contrôle*, al zou dit uit de definitie van de schrijvers niet voortvloeien. Wat is echter bedoeld met: „hetzij als beheersdaad hetzij als handeling van interne *contrôle*?” „Beheer” is hier blijkbaar opgevat als beheer door de dirigerende leiders van de huishouding. Welnu, van dit beheer maakt de interne *contrôle* uiteraard altijd deel uit, zij is nl. een functie — zij het eventueel in een af-

²⁾ Zou het niet beter zijn te spreken van controle met preventieve werking? Controle is toch immers altijd repressief van aard?

zonderlijk orgaan gedifferentieerd — van dit beheer. (Zie hieromtrent, evenals over de onderscheiding tussen de begrippen „beheer” en „bestuur”, mijn artikel over: „Beleid en controle als functies van het overheidsbestuur”, opgenomen in het nummer van Januari 1952 van dit tijdschrift).

Waar het hier in wezen om gaat, is de vraag, in hoeverre het uit vak-kundig oogpunt toelaatbaar is, dat de functie van interne controle en de functie van externe controle door hetzelfde orgaan worden uitgeoefend, een probleem, waarover in accountantskringen reeds veel is gepubliceerd. Naar onze mening is deze combinatie in vele gevallen toelaatbaar, mits de functie der externe controle praevaleert. De leiding der huishouding zal er dus over geïnformeerd moeten zijn, dat het „fiat tot betaling” het controlerend orgaan er niet van zal weerhouden om bij de uitoefening van de externe controle een nader oordeel te laten blijken omtrent de doelmatigheid der uitgaven. Het fiat tot betaling kan nooit meer inhouden dan een uitspraak omtrent de formele rechtmatigheid der betaling (op grond van formeel in orde zijnde besluiten). De controleur zal — zoals gezegd — goed doen van deze beperking bij elke fiattering dan wel bij algemene kennisgeving uitdrukkelijk te doen blijken.

Wel kunnen wij het met de schrijvers eens zijn, dat, indien de bedrijfs-economische omstandigheden dit toelaten, een organieke scheiding tussen beide functies te verkiezen is boven een organieke binding.

Uit het bovenstaande moge blijken, dat de bezwaren, die wij naar voren hebben gebracht, feitelijk alle samenhangen met de naar onze mening niet juiste opvatting van het begrip „interne controle”. Zouden de desbetreffende passages worden herzien, dan aarzelen wij niet, dit boek in alle opzichten als geslaagd te kwalificeren.

INGEKOMEN BOEKEN

De Weg naar Vrijheid, uitg. Partij v. d. Arbeid, Amsterdam.

Dr O. Bakker, Statistiek, een inleiding tot de statistische methode en haar toepassingen, deel II 6de druk, uitg. J. Muusses, Purmerend.

Mr R. Mees, De moraal in het handelsleven, uitg. Wereldbibliotheek, Amsterdam.