

het algemeen (deze laatste groep doordat de onderneming als belastingplichtige of anderszins bijdraagt tot het economisch welzijn van de gemeenschap) hebben te maken met de uitkomst der accountantscontrole. Het feit dat de accountant door deze of gene is aangesteld, beteekent geenszins een beperking zijner verantwoordelijkheid jegens de genoemde groepen". Een derde antwoord luidde. „De accountant is verantwoordelijk tegenover elkeen, die zijn rapport leest". De vierde antwoordde door te wijzen op de groeiende sociale beteekenis van het accountantsberoep, terwijl de vijfde schreef: „Ik geloof dat de toekomst van het accountantsberoep geheel afhangt van de mogelijkheid en de geneigdheid om zich verantwoordelijk te gevoelen jegens het publiek en van de wijze waarop dit gevoelen in de uitvoering der controle tot uitdrukking komt".

Bovenstaande antwoorden op enkele der meest belangwekkende vragen toonen duidelijk aan, dat, ook in accountantskringen, nog groote verscheidenheid heerscht omtrent de functie van den accountant, het doel der accountantscontrole en de eischen, die men aan den accountant dient te stellen.

Enkele der hierboven aangeroerde punten in de door *Dunn & Bradstreet* gehouden enquête zijn na het verschijnen van dit boekje in 1941, menigmaal een onderwerp van bespreking geweest in de „*Journal of Accountancy*" van de jaren 1942—1945, en enkele punten zijn nader principieel besproken in de reeds eerder genoemde „*Statements on Auditing Procedure* van het American Institute of Accountants.

Melbourne, 25 April 1946.

DE ONTWIKKELING VAN DE CONTROLE BIJ DE RIJKSCOMP-TABILITEIT.

door *H. P. L. van Gestel*.

I. Inleiding.

Allerwege blijkt er thans groote belangstelling te bestaan voor de wijze, waarop 's Lands gelden worden beheerd. En niet ten onrechte. Al erkent men het feit, dat het onafwendbaar is, dat de Staatshuishouding enorme sommen vergt, men blijft er zich terdege van bewust, dat deze zeer hooge bedragen grootendeels uit belastinggelden zullen moeten worden opgebracht. En hooge belastingen werken remmend op de ont-plooiing van de economische activiteit, welke men thans meer dan ooit bevordert wil zien. Het is dus begrijpelijk, dat zoo vaak het verlangen wordt kenbaar gemaakt: „Waarom kan de Overheid het niet met minder doen". Op velerlei wijzen wordt dit, meer of minder welwillend, tot uiting gebracht, terwijl het aan raadgevingen niet ontbreekt. De onder-toon dezer raadgevingen is veelal: de Overheid moet meer de zuinigheid betrachten en een meer doeltreffende controle op de besteding der gelden uitoefenen.

Deze wensch naar een betere controle is voor mij aanleiding geworden de controle bij de Rijkscomptabiliteit, zooals deze in wettelijke bepalingen is neergelegd, eens aan een beschouwing te onderwerpen, waarbij dan tevens het streven naar zuinigheid ter sprake komt.

Teneinde eenigermate een vergelijkingsmogelijkheid te verkrijgen, wil ik eerst een korte schets geven van de ontwikkeling van de (accountants)controle in het algemeen, vervolgens de controle bij de Rijkscomptabiliteit aan een onderzoek onderwerpen, om daarna tusschen beide

controles een vergelijking te maken, voor zoover dat mogelijk is en doel heeft.

Ten slotte wil ik eenige suggesties naar voren brengen, waarvan ik meen te mogen verwachten, dat deze, bij toepassing, de controle bij de Rijkscomptabiliteit meer doeltreffend zullen doen worden, de zuinigheid in de besteding van 's Lands gelden zullen vergrooten en bevorderend zullen werken op de efficiency.

II. Korte schets van de ontwikkeling van de (accountants)controle.

Van de verschillende werkzaamheden, welke door de accountants in hun functie als zoodanig worden verricht, is n.m.m. de controlefunctie niet alleen de oudste, maar ook de voornaamste. De zelfstandige arbeid van den accountant in het maatschappelijk verkeer is ongetwijfeld gegroeid uit de gebleken noodzakelijkheid om de administraties van ondernemingen aan controle te onderwerpen. Ik meen zelfs te mogen stellen, dat alle andere functies van den accountant aan zijn controle-functie ondergeschikt zijn. Bestond aanvankelijk de controle en derhalve de geheele accountantsfunctie slechts in het ontdekken en voorkomen van fouten en fraudes, spoedig werd het inzicht geboren, dat, wil deze controle van nog eenvoudigen aard goed kunnen verlopen, er aan de te controleeren administraties eischen moesten worden gesteld t.a.v. haar inrichting. Al heeft de inrichtingsfunctie van den accountant een eenigermate zelfstandig karakter, zij dient in belangrijke mate de controle-functie en is verplicht rekening te houden met de door de controle te stellen eischen. En dit is met het toenemen van de kwaliteit van den controle-arbeid zoo gebleven.

Van louter boekencontrole verbeterde de kwaliteit van de controle en ontwikkelde zich tot bedrijfseconomische controle. Er ontstond voor den accountant een nieuwe functie, n.l. die van bedrijfseconomisch adviseur.

In den aanvang greep de accountant voor de goede uitoefening van zijn controle-functie als het ware terug in het verleden om als basis voor die controle zich een goed ingerichte administratie te doen voorleggen, geleidelijk aan trachtte hij ook voor de toekomst vat te krijgen op het werk, dat hij straks zal gaan controleeren. De controle-functie bepaalt zich niet meer tot het zien naar het verleden, zij gaat mede de toekomst beschouwen. Hier komt de bedrijfseconomische kennis van den accountant op doeltreffende wijze te pas. Met behulp van normen, standaardverbruiken en -prijzen, budgetteering, enz., en het zich verschaffen van bedrijfseconomische en statistische cijfers, tracht de accountant uit te stippelen, hoe het beheer, wil dit goed geweest zijn, straks in cijfers zich vermoedelijk zal weerspiegelen. Hij doet dit zoo, dat wijzigingen in zijn prognose als zoodanig tot uiting komen, zoodat afwijkingen later op bijzondere wijze onderwerp van zijn onderzoek zullen worden. De accountant tracht dus te bereiken, dat de cijferreeksen, welke hij straks zal gaan controleeren, zich zullen ontwikkelen langs geleide banen, gevormd uit normen, welke zijn ontstaan uit de bedrijfseconomische inzichten van den ondernemer en hem. Deze doeleinden geven aan de inrichtingsfunctie weder de noodige aanwijzingen, welke op haar beurt weder invloed uitoefent op de te gebruiken hulpmiddelen, de mechanische en andere, welke, het behoeft geen betoog meer, aan door de controle te stellen eischen moeten voldoen.

De controle-functie neemt derhalve bij de werkzaamheden van den accountant een centrale en beheerschende positie in.

III. Eenige verschillen tusschen de huishoudingen van de Overheid en van het particuliere bedrijfsleven.

De contrôle bij het particuliere bedrijfsleven en bij de Rijkscomptabiliteit zijn niet geheel vergelijkbaar, niet alleen, omdat de Staat slechts een huishouding van inkomsten en uitgaven voert, maar vooral, omdat het hier den „Staat” betreft, de huishouding, waarbij het doen van betalingen en het innen van ontvangsten en het uitoefenen van contrôle daarop gebonden is aan *wettelijke* voorschriften. In onze voornaamste wet, de Grondwet (zie de artt. 124 t/m 127) zijn de hoofdregels dienaangaande neergelegd.

Men zou kunnen stellen: iedere onderneming heeft haar grondwet, de Statuten. Dit is juist. Er zijn echter eenige belangrijke verschillen. Vergelijken we de Grondwet van een onderneming met die van den Staat t.a.v. tot stand komen en wijzigen, dan kan dat bij eerstgenoemd lichaam met relatief veel minder moeite en tijd gebeuren dan bij het tweede; een grondwetswijziging komt slechts moeizaam tot stand; voor andere wetten geldt dit in mindere mate. Het gevolg van een en ander is, dat de Staat door zijn gebonden zijn aan wetten, stroever werkt.

Een ander verschil ligt bij de uitvoering van statuten, resp. wetten. Bij het particuliere bedrijf zal het bestuur, dat afwijkt van hetgeen in de statuten is voorgeschreven, slechts civielrechtelijke gevolgen ondervinden. Maar de uitvoerders van Grond- en andere wetten zijn veelal door eed of belofte tot stipte naleving van het voorgeschrevene gehouden en afwijking kan voor hen mede tot strafrechtelijke gevolgen leiden. Bij den Staat is, wegens het groot aantal wetten, waaraan het beheer is gebonden, stipte nakoming van de wettelijke bepalingen een levensvoorwaarde voor een goed beheer; het tolereeren van „soepelheid” bij één wet leidt tot ongewenschte consequenties t.a.v. de handhaving van andere wetten. En zij, wier taak het is toe te zien, dat de wet wordt gehandhaafd, onverschillig of het een al dan minder belangrijke wet betreft, zullen daarbij maar één maatstaf kunnen aanleggen, n.l. het stipt nakomen van de wettelijke bepalingen. Bij het particuliere bedrijf weegt één en ander niet zóó zwaar, veelal, omdat dit in hoofdzaak slechts één belangrijke wet kent, de statuten.

Bij de beschouwing van het geldelijk beheer van den Staat en de contrôle daarop moet derhalve ter dege rekening worden gehouden met het gebonden zijn aan wettelijke bepalingen en met de practische onmogelijkheid daarvan af te wijken of afwijkingen toe te staan.

Voorts dient nog het volgende, zij het een bekend verschil te worden gememoreerd. Bij de Staatshuishouding lost het beheer zich op in uitgaven en ontvangsten, bij de particuliere onderneming in kosten en opbrengsten. De controleur van laatstgenoemde huishouding vindt bij zijn contrôle op de gerechtvaardigheid van gemaakte kosten een zeer belangrijke steun in het verband, dat noodzakelijkerwijze besloten ligt in de tegenoverstelling van kosten en opbrengsten; dit verband mist de controleur bij de Staatshuishouding veelal, waarmede hem een doeltreffend, soms zelfs een afdoend contrôlemiddel, ontgaat.

Uit het vorenstaande volgt eigenlijk al, dat ik in dit opstel de Staatscomptabiliteit in engeren zin wil beschouwen en niet daarbij wil insluiten de Staatsbedrijven, waarvoor in een afzonderlijke wet, n.l. de Bedrijvenwet, bijzondere regelingen zijn getroffen, welke afwijken van het algemeene beheer van den Staat, dat in de Comptabiliteitswet is geregeld.

IV. *Schets van de contrôle bij de Rijkscomptabiliteit.*

a. Onderscheiding in externe en interne contrôle.

In het complex van wettelijke maatregelen, welke de contrôle regelen bij de Staatshuishouding, zijn n.m.m. twee contrôle-lijnen te onderscheiden, een *externe* en een *interne*-contrôle-lijn. De eerste stelt zich *tegenover* het beheer, de tweede maakt deel uit *van* het beheer.

De *externe contrôle* — zooals ik die zie — gaat uit van de Volksvertegenwoordiging. Dit Hooge College beoordeelt n.l.:

1. vooraf, het beleid, de plannen van de ministers en geeft aan de hand daarvan haar sanctie om over de voor de uitvoering van die plannen noodige gelden te beschikken;

2. achteraf, de gedane uitgaven, op grond van de door de ministers aan haar over te leggen verantwoording (de rekening), bij de goedkeuring waarvan de Algemeene Rekenkamer een belangrijke rol vervult.

De *interne contrôle* blijft echter besloten tot den kring van het geldelijk beheer van de ministers. Later zal blijken, dat deze contrôle een drietal oorzaken van ontstaan heeft, oorzaken, welke zijn voortgesproten uit den wensch, om den Minister van Financiën een toenemende invloed te geven op het *algemeene* financiële beleid en op dat van zijn ambtgenooten.

Bij deze beschouwing en verdeling van de contrôle zien we dus de tegenoverstelling van twee Staatsmachten, eenerzijds de macht, om 's Lands gelden beschikbaar te stellen en over de besteding ervan verantwoording te verlangen, anderzijds de macht, aan wie de beschikking en het beheer over deze gelden wordt toevertrouwd.

De wettelijke bepalingen, welke deze materie regelen, vinden we in hoofdzaak in de Grondwet, (G.W.), de art. 124 t/m 127, en de Comptabiliteitswet, (C.W.) De laatste wet regelt in een 100 tal artikelen het eigenlijke beheer van 's Rijks financiën; zij dateert eerst van 1927 en is de eerste wettelijke regeling van dit beheer; zij is een vastlegging van het gewoonterecht, dat zich in de comptabele praktijk had ontwikkeld en dat vóórdien tot richtsnoer diende.

b. De externe contrôle-lijn.

Wellicht verdient het aanbeveling een kort overzicht te geven van hetgeen t.a.v. het financiële beheer ten deze in de wet is vastgelegd.

De minister, die de kosten van zijn beleid ten laste van het Rijk wil (doen) brengen, zal voor het doen van deze uitgaven de goedkeuring behoeven van de Volksvertegenwoordiging. Hij dient daartoe bij dit Hooge College een ontwerp van een (hoofdstuk der) begrooting in. Al deze ontwerpen van de departementshoofden worden door den Minister van Financiën samengevoegd tot het „Ontwerp der begrooting” en door dien bewindsman „Ons ter indiening bij de Tweede Kamer aangeboden” (art. 11 C.W.) ¹⁾. „Door de wet worden de begrootingen van alle uitga-

¹⁾ De C.W. verstaan onder *begrooting* (art. 1):

a. de wetten, waarbij de begrootingen van de uitgaven des Rijks worden vastgesteld; b. de wet, waarbij de middelen tot dekking van de uitgaven des Rijks worden aangewezen.

Duidelijkheidshalve zullen in dit opstel niet steeds de juiste technische bewoordingen worden gebruikt. De terminologie van de C.W. is vaak moeilijk en kleine verschillen zijn soms van belangrijke beteekenis. Daar, waar ik meende, dat dit de leesbaarheid ten goede zou komen, heb ik mij in dit opstel een „vrije vertaling” veroorloofd. B.v. zal onder „Begrooting” niet steeds worden verstaan hetgeen de strenge bewoordingen van art. 1 C.W. bedoelt aan te geven.

ven des Rijks vastgesteld" (art. 124 G.W.). Alleen een wettelijke autorisatie geeft dus den minister de bevoegdheid om uitgaven ten laste van het Rijk te brengen. „Over de geldsommen bij een begrootingswet toegestaan wordt beschikt door Onzen Minister" (art. 14 C.W.). „De verantwoording van de Rijksuitgaven wordt, onder overlegging van de door de Rekenkamer goedgekeurde rekening, aan de wetgevende macht gedaan" (art. 127 G.W.).

In volgorde van behandeling krijgen we dus:

1. het aanvragen van kredieten, door middel van een ontwerp der begrooting,
2. het verleenen van kredieten, bij de wet door de wetgevende macht,
3. het beschikken over kredieten, door den minister ²⁾,
4. het verantwoorden der gedane uitgaven, aan de wetgevende macht na controle door de Algemeene Rekenkamer.

Bezien uit het oogpunt van controle-techniek is er theoretisch een goed sluitende controle. Tevoren wordt vastgelegd — als gevolg van het goedkeuren van een bepaald beleid — welke uitgaven er mogen worden gedaan en voor welke doeleninden. Het beheer voltooid zijnde, wordt hierover verantwoording afgelegd, welke wordt gecontroleerd door een van de beheerende macht onafhankelijk lichaam, de Algemeene Rekenkamer en daarna ter definitieve goedkeuring wordt voorgelegd aan de Wetgevende macht, de instantie, die in eersten aanleg het doen van de uitgaven autoriseerde.

Niettemin kan deze controle door de Volksvertegenwoordiging niet als doeltreffend bevredigen. Reeds Mr. Kan in zijn proefschrift zeide van de begrooting: „Verder dan het schetsen van een *ruwe* (curs. van mij) omtrek, het aangeven van een plan, kan en mag evenwel de medewerking van de (volks)vertegenwoordiging niet gaan; aan de regering behoort de discretionnaire macht gelaten, binnen de gestelde perken het staatsbelang naar hare opvatting te behartigen". Dat bij het schetsen van slechts ruwe trekken ook de daarop toegepaste controle slechts ruw kan zijn, is duidelijk. Mr. Kan schreef zijn meening reeds 50 jaar geleden; hoeveel te meer geldt thans deze meening bij een zoo sterk toegenomen budget.

Eenige andere omstandigheden, welke de doeltreffendheid van de controle door de Volksvertegenwoordiging nadeelig beïnvloeden, ontstaan door den factor tijd. De begrooting over een bepaald jaar moet in de daaraan voorafgaande maand September aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Voórdien heeft de Minister van Financiën de ontwerpen van zijn collega's ontvangen en bestudeerd en daarvoor vond het eigenlijke begrootingswerk op de departementen plaats. Dat tijdstip ligt dus zeker $\frac{1}{2}$ jaar vóór de aanbieding en derhalve ruim $\frac{3}{4}$ jaar vóór den aanvang van het eigenlijke begrootingsjaar. Hetgeen aan een nauwkeurige raming niet ten goede kan komen.

Voorts ligt er een groote tijdruimte, n.l. van ruim $2\frac{1}{2}$ jaar, tusschen het vaststellen van de begrooting en het tijdstip waarop de Tweede Kamer de rekening en verantwoording ter definitieve goedkeuring van de Algemeene Rekenkamer ontvangt. Deze tijdruimte wordt ruim drie jaar, indien de vergelijking wordt gemaakt met het eigenlijke begrootingswerk op de departementen. Het is dus alleszins begrijpelijk dat ten tijde, dat de Kamer haar sanctie moet geven aan de haar door de minis-

²⁾ Het beschikken over kredieten, d.w.z. het beschikken over gelden, geschiedt op aanvraag aan den M. v. F. Het is een nogal omslachtig proces, waarop niet verder wordt ingegaan.

ters ter goedkeuring voorgelegde verantwoording, zij grooter belangstelling heeft voor nieuwe dan aan de orde zijnde problemen dan voor het controleeren van een reeds lang geleden gevoerd beleid. Het is dus ook begrijpelijk, dat de Kamer voor de goedkeuring van de *gedane uitgaven* in zeer groote mate steunt op het werk van de Algemeene Rekenkamer. Laatstgenoemd College vervult derhalve voor de controle *achteraf* een belangrijke functie.

Beschouwen we thans in het kort de controle-taak welke de wet aan de Algemeene Rekenkamer opdraagt.

c. De Controle door de Algemeene Rekenkamer.

Al zeer vroeg zag men in ons land in dat 's Lands financiën controle behoeven. Interessant is, dat P. M. N. Merkus in zijn werkje „Schets van het beheer der algemeene geldmiddelen in Nederland tot het jaar 1810” mededeelt, dat reeds in 1446 te 's Hage een afzonderlijke Rekenkamer van Holland werd opgericht.

Het Overheidscontrole-apparaat kan dus op een eeuwenoud bestaan wijzen, zij het, dat zijn inrichting uiteraard zich meermalen wijzigde.

Reeds werd opgemerkt, dat de Grondwet het bestaan van een Algemeene Rekenkamer gebiedend voorschrijft. Dit geschiedde reeds in de Grondwet van 1814. Uit dien hoofde is de Kamer reeds belangrijk. Buys, in zijn werk „De Grondwet” zegt hiervan: „Bij elke grondwetsherziening heeft men gearbeid aan de redactie van dit artikel, bestemd om het bestaan te verzekeren van een machtig en zelfstandig lichaam, met de controle op de geldmiddelen belast. Men begreep, dat van de meer of min deugdelijke samenstelling van dit college de waarde van het budgetrecht der Volksvertegenwoordiging voor een goed deel afhing en wilde reeds door het grondwettig voorschrift zelf zulk een samenstelling waarborgen”³⁾ „Zij is het instrument” zegt de Regeering in haar M. v. A., „door middel waarvan de Staten-Generaal uitoefenen de budgetaire controle”³⁾

Hoofdstuk IV, de artt. 45 t/m 83 van de C.W., is gewijd aan de samenstelling en taak van de Algemeene Rekenkamer.

Art. 77 is taakbepalend. „Alle uitgaven ten laste der begrooting zijn aan de verevening (lees: goedkeuring) van de Algemeene Rekenkamer onderworpen”. De taak van de Kamer is alzoo een controle achteraf. T.a.v. de controle vóóraf, welke door de Wetgevende macht wordt verricht, wordt de Kamer niets opgedragen. Of dit te betreuren valt, daarop ga ik thans niet in. Wel is het voor de Kamer mogelijk invloed uit te oefenen op het geheele financiële beleid; art. 60 n.l. legt aan de Kamer de verplichting op „aan de hoofden der Departementen van Algemeen Bestuur alle voorstellen en mededeelingen 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.” Voorts is zij bevoegd dienaangaande mededeelingen te doen aan den Minister van Financien. Dit laatste is daarom een belangrijk punt in het controlestelsel, omdat daarmee de band wordt gelegd tusschen de beide controlelijnen, de externe en de interne controlelijn; wat niet binnen den gezichtskring van den Minister van Financien kwam, kan hem nu toch ter kennis komen. Straks zullen we zien, dat er omgekeerd óók een lijn van mededeelingen gaat.

Art. 79 van de C.W. leert, hoe de Kamer de controle dient te ver-

³⁾ Zie De Bruyn, De Rijkscomptabiliteit. blz. 238/9.

richten; volledigheidshalve geef ik hierbij beknopt het contrôle-schema.

De Kamer moet onderzoeken:

- a. of de uitgaaf valt binnen de omschrijving van het begrotingsartikel, of het dienstjaar juist is, of het begrotingsartikel toereikend is;
- b. of de schuldvordering niet was verjaard;
- c. of de overgelegde bewijsstukken: naar waarheid zijn opgemaakt, het verkregen recht van den schuldeischer voldoende staven;
- d. of in het algemeen geen wet, K.B. of ander wettelijk voorschrift de verevening in den weg staat.

Blijkt bij dit onderzoek, aldus art. 80, dat aan de verevening van de uitgaaf geen bezwaar in den weg staat, dan keurt de Kamer de uitgaaf goed. Vervolgens geeft de Kamer hiervan kennis aan den betrokken Minister, waardoor deze gemachtigd is de uitgaaf in de rekening (verantwoording) op te nemen.

De contrôle is dus een strikt formeele. Geen enkel woord over de zuinigheid (al mag worden aangenomen dat bij een geconstateerde on-economische besteding de Kamer van haar bezwaar zal doen blijken). Punt a. geeft een contrôle, welke geheel verband houdt met de techniek van de begrooting; de overige punten geven niet meer dan formeele voorschriften.

Bovendien, de contrôle kan eerst aanvangen, *nadat* de Kamer de bewijsstukken, welke de uitgaven formeel dekken, heeft ontvangen. Langzamerhand werd, terecht, ingezien, dat de contrôle teveel achteraan kwam. Teneinde de contrôle nu op een vroeger tijdstip mogelijk te maken, werd in 1917 aan de Kamer de bevoegdheid verleend, de z.g. *plaatselijke contrôle* te gaan uitoefenen. Behalve, dat deze contrôle nu veel dichterbij de uitgaaf kwam te staan, werd het mogelijk de bescheiden ter plaatse af te doen, zoodat inzending daarvan achterwege kon blijven.

Hoe strikt formeele de contrôle vroeger werd uitgeoefend, moge nog eens blijken uit hetgeen de Bruyn in zijn reeds aangehaald werk van de plaatselijke contrôle opmerkt: „Vroeger,” aldus de schrijver, „kende de Kamer deze wijze van contrôle niet. Alles wat door de Kamer gecontroleerd moest worden, alle verantwoordingsstukken, enz., werden aan het college toegezonden en aldaar onderzocht”. Men zou — en n.m.m. terecht — van meening kunnen zijn, dat een controleur *automatisch* bevoegd was ter plaatse een onderzoek in te stellen, *tenzij* het hem verboden was.

Uit het voorgaande is gebleken, dat het mijn opvatting is, dat de Algemeene Rekenkamer een taak vervult bij de externe contrôle op het Overheidsbeheer en dat de Kamer dus evenzeer als een externe controleur moet worden aangemerkt. Dit is in tegenstelling met de meeningen van anderen, die aan de Kamer slechts de kwaliteit van *intern* controleur willen toegekend zien. Dit acht ik niet juist. Het College voldoet aan de hoofdvoorwaarden, welke aan een externen controleur moeten worden gesteld. Het is onafhankelijk van den gecontroleerde — grondwettelijk vastgelegd — het staat tegenover het te controleeren beheer, neemt aan dat beheer geen deel noch draagt het daarvoor eenige verantwoordelijkheid. Voor de wijze waarop de Kamer zélf haar taak vervult, legt zij geen verantwoording af aan een Minister of Raad van Ministers, doch alléén aan de Volksvertegenwoordiging, die ook het beleid van den gecontroleerde goedkeurt.

d. De interne contrôle-lijn.

Thans komt aan de beurt van beschouwing de contrôle, welke wordt uitgeoefend binnen den kring van het geldelijk beheer van de ministers en welke door mij met interne contrôle werd aangeduid. Zij omvat dus het terrein van het beschikken over gelden door de ministers, opdat deze zich van hun regeeringstaak kunnen kwijten.

Reeds werd opgemerkt, dat de Minister van Financiën bij deze contrôle een belangrijke taak vervult en zelfs daarbij een centrale positie inneemt. Voorts werd er op gewezen, dat er n.m.m. een drietal oorzaken aanwijsbaar zijn, waaruit als het ware een contrôle-opdracht voor dezen minister voortvloeit, oorzaken, welke zeer zeker niet scherp te onderscheiden zijn, een enkel kenmerk zelfs gemeenschappelijk bezitten.

In de eerste plaats bleek het noodzakelijk om, bij het toenemen van den omvang der begrotingen en daarmee ook van de verantwoordelijkheid van den Minister van Financiën — immers, hij heeft tot taak het vinden van de dekkingsmiddelen — dezen bewindsman een toenemende invloed te verstrekken eenerzijds op het *totaal* bedrag van de begrotingen en anderzijds bij de *samenstelling* ervan. Een toenemende contrôletaak derhalve, welke een gevolg is van de taak van den Minister van Financiën *als zoodanig*.

In de tweede plaats ging men inzien, dat de externe contrôle eenerzijds uitgeoefend door de Staten-Generaal bij de goedkeuring van de begroting en anderzijds door de Algemeene Rekenkamer namens deze Hooge Colleges over de gedane uitgaven, onvoldoende was, omdat geen dezer contrôles het eigenlijke beleid *tijdens* zijn ontplooiing op economische doeltreffendheid volgde (eigenlijk was er als zoodanig geen contrôle). Uit dien hoofde kreeg de Minister van Financiën een taak „toe te zien op een zuinige en met de algemeene financiëele belangen overeenkomende besteding van 's Lands gelden”, zooals het in een M. v. A. is aangegeven.

In de derde plaats kwam men steeds meer tot het inzicht van de juistheid van de reeds in 1917 door Minister van Gijn geponeerde stelling: „De zaak van de financiën is niet de taak van één minister, n.l. van Financiën, doch van het geheele Kabinet.”⁴⁾ Naarmate de begrotingen een steeds zwaardere last op de bevolking legden, vond deze gedachte als het ware vanzelf meer ingang. Deze steeds zwaardere last werd gevoeld als een zeer belangrijke druk op het economisch leven van ons volk. Het Kabinet moest de financieele politiek als geheel wel tot de zijne maken en op een zuinig beheer gaan toezien. Het Kabinet vaardigde daartoe, ter dekking van zijn eigen verantwoordelijkheid, een aantal besluiten uit, in de uitvoering waarvan den Minister van Financiën wederom een belangrijke taak met betrekking tot de contrôle werd opgedragen.

Het gemeenschappelijke, dat in al deze drie punten besloten ligt, en waarop ik zoeven doelde, is de wensch 's Lands gelden zoo economisch mogelijk te besteden, de contrôle dichter bij de uitgaven te brengen en het geheele financiëele beleid als een eenheid te gaan zien.

Het is wellicht goed reeds thans scherp te doen uitkomen, dat dit streven naar eenheid een interne strijd in de Regeering veroorzaakt, zich in hoofdzaak afspelend tusschen den Minister van Financiën eenerzijds en zijn collega's anderzijds. Eerstgenoemde met zijn taak toe te zien op een zuinig beheer, de laatsten met ieder een eigen taak van een te ver-

⁴⁾ Economist 1917.

zorgen belang van den Staat. Een strijd, welke zich ook buiten de Regeering beweegt en die zich uit eenerzijds om den Minister van Financiën een steeds verder gaande invloed op de begrotingspolitiek van zijn ambtgenooten te verschaffen en anderzijds een remmen van dezen invloed, ingegeven door de vrees, dat het afzonderlijk te verzorgen Staatsbelang in het gedrang zal komen, immers: *de minister is — grondwettelijk — verantwoordelijk.*

Beschouwen we thans de oorzaken, waaruit een controletaak voor den Minister van Financiën voortvloeit, nader. Allereerst dan de controle als deel van de taak van dezen minister en die, welke als een voortzetting van de externe controle van de Volksvertegenwoordiging is te beschouwen, de in de eerste en tweede plaats hiervoren genoemde oorzaken.

Aanvankelijk omvatte de positie van den M. v. F. in hoofdzaak een drietal taken, n.l. de zorg voor het verkrijgen van de middelen tot dekking van de uitgaven — voornamelijk dus liggende op het terrein van de belastingen en dat der leeningen —, een taak met betrekking tot het beheer der geldmiddelen en een comptabel-technische taak t.a.v. het opmaken van de begrooting en de verantwoording. (de rekening).

Met het groeien van den omvang der begrootingen groeien ook taak en invloed van den minister en wordt diens controle op het financieele beheer ingrijpender. Thans worden deze historische taken, hoezeer in belangrijkheid toegenomen, wel overtroffen door een nieuwe taak, n.l. de zorg voor het op peil houden van de waarde van den gulden. Het slagen van dit laatste is in sterke mate afhankelijk van de kosten van onze Staatshuishouding, en, waar deze tot een zeer (te) hoog peil zijn gestegen, mag een toenemende invloed van den minister op de begrootingen in het algemeen en op die van zijn ambtgenooten in het bijzonder worden verwacht. Een uiting hiervan kan reeds gezien worden in de bij de j.l. miljoenennota aangekondigde aanstelling van Thesaurie-Inspecteurs, die bij de verschillende departementen zullen worden gedetacheerd en de uitvoering van het K.B. van 20-10-1945, Stbl. F. 240. waarin den minister belangrijke bevoegdheden worden toegekend met betrekking tot de afdelingen comptabiliteit van de onderscheidene departementen, waarover later meer.

Bij het toenemen van den invloed van den M. v. F. mocht — waar dit bijna steeds beteekent het verkrijgen van meer invloed op het beleid van zijn ambtgenooten — verwacht worden, dat er verschil van meening niet zou uitblijven. Terecht zijn er dienaangaande dan ook eenige, zij het sobere, bepalingen in de C.W. opgenomen.

Art. 11 dezer wet regelt allereerst de eenheid van begrooting door te bepalen, dat de ministers hun begrotingsontwerpen aan den M. v. F. moeten toezenden. Laatstgenoemde kan nu tegen deze ontwerpen bezwaar maken „indien en voor zoover het toestaan van de gelden, welke worden aangevraagd, met het oog op den toestand van 's Rijks Financiën hem niet toelaatbaar voorkomt”. Dit lijkt een sterke regel, maar de kracht wordt eraan ten deele ontnomen door de daarbij in de M. v. A. gegeven toelichting: „Als *hoofdregel* behoort op den voorgrond te worden gesteld, dat *iedere Minister zelfstandig het beheer voert* over de aan zijn zorgen toevertrouwde hoofdstukken der begrooting”. (curs. van mij) Deze gedachte heeft in art. 14 van de wet vorm gekregen met de bepaling: „Over de geldsommen, bij een begrootingswet toegestaan, wordt, behoudens het bepaalde in art. 36, beschikt door Onzen Minister, die over het betrokken hoofdstuk het beheer voert.”

Ook met betrekking tot het *beheer der geldmiddelen* bevat de C.W. een regeling, art. 26 zegt n.l.:

1. Aan alle Departementen van Algemeen Bestuur en aan alle daaraan ondergeschikte administratiën wordt de boekhouding ingericht en bijgehouden met inachtneming van de voorschriften daaromtrent door Onzen Minister van Financiën, na overleg met den betrokken Minister en de Algemeene Rekenkamer, gegeven.
2. Aan de door Onzen Minister van Financiën aan te wijzen ambtenaren wordt te allen tijde inzage van deze boekhouding gegeven en worden alle daaromtrent gevraagde inlichtingen verstrekt¹.
3. De in het tweede lid bedoelde ambtenaren zijn bevoegd in alle bureelen van openbaren dienst en bij alle comptabelen opnemingen van kassen en voorraden te doen.

Deze bepalingen van art. 26 zijn duidelijk en zonder voorbehoud en geven den M. v. F. de gelegenheid eenheid te brengen in de administratie en zich op de hoogte te stellen van wat er op de Departementen is gebeurd. Maar dit alles is geschiedenis en controle achteraf. Het raakt niet het eigenlijke beleid. Dit is wel het geval met het zoeven geciteerde art. 14; aan het daarin opgenomen voorbehoud „behoudens het bepaalde in art. 36” mag niet zonder meer worden voorbijgegaan. Over dit voorbehoud het volgende.

Indien een minister over geldsommen wenscht te beschikken, dient hij zich daartoe te wenden tot den M. v. F., dien, volgens art. 12, het beheer van s' Rijks kas is toevertrouwd.

Art. 12. „Onze Minister van Financiën is belast met het toezicht op de uitgaven ten laste van 's Rijks kas, ook voor zoover de noodige gelden daarvoor op de begrooting zijn toegestaan.”

Art. 36 werkt een en ander nader uit en schrijft den M. v. F. de te volgen gedragslijn voor. Als algemeene regel geldt, dat geen betaling mag geschieden „dan nadat het daarvoor benodigde krediet door Onzen Minister van Financiën is geopend”.

Deze minister kan nu kredietopening weigeren om administratieve redenen en vervolgens:

- a. indien de voorgenen betaling niet op het juiste begrootingsartikel wordt aangevraagd,
- b. indien op het betrokken begrootingsartikel geen voldoende gelden beschikbaar zijn,
- c.
- d. indien op grond van het aan den minister in art. 12 (zie boven) opgedragen toezicht daartoe naar zijn oordeel termen bestaan.¹)

Deze bepalingen van art. 36 — het voorbehoud op art. 14, „dat over geldsommen wordt beschikt door Onzen Minister” — lijkt de bevoegdheid van dezen bewindsman sterk in te korten ten voordeele van den M. v. F. Maar dit is grootendeels slechts schijn, want art. 36 bevat nog een laatste lid, dat dit voordeel weer grootendeels teniet doet. Dit lid luidt: „Wordt de kredietopening na de in het vorig lid, onder b. of d., bedoelde weigering. (zie boven), desondanks door den betrokken Minister verlangd, dan gaat de Minister van Financiën daartoe over en doet daarvan gelijktijdig mededeeling aan de Algemeene Rekenkamer”.

Derhalve, wenscht een minister betaling ondanks het feit, dat er geen geldenop zijn begrooting (meer) beschikbaar zijn of ondanks het bezwaar

¹) zie naschrift aan het slot van dit artikel.

van den M. v. F. tegen de betaling zelve of op economische gronden, dan moet de M. v. F. terugtreden en gaat de betaling door. Weliswaar moet de M. v. F. van een dergelijke betaling kennis geven aan de Algemeene Rekenkamer, maar de M. v. F. kan ook zijn bezwaar laten vallen. Theoretisch een n.m.m. mooi gevonden constructie, het sluit prachtig, maar voor hoeveel kleinere posten, tezamen niettemin een aanzienlijk bedrag vormend, zal van het volgen van deze constructie om der gevolgen wille worden afgezien?

We zien dus enerzijds het streven den M. v. F. steeds meer controlebevoegdheid te verleenen ten voordeele van het algeheele financieele beleid, anderzijds een terugdringen van die bevoegdheid om het beleid van elken minister en daarmee diens verantwoordelijkheid onaangetast te laten.

Als derde oorzaak, waaruit voor den M. v. F. een controle-opdracht voortvloeide, noemde ik het streven 's Lands Financiën als één geheel te beschouwen. Dit komt ook in de C.W. tot uiting.

Allereerst, de wet kent slechts één begrooting (art. 1 C.W., reeds vroeger geciteerd). Iedere minister voert het beheer over een Hoofdstuk. De ontwerpen van wet tot vaststelling van die hoofdstukken worden door den M. v. F. gebundeld tot één geheel, het ontwerp der begrooting, waaraan hij toevoegt een Nota betreffende den toestand van 's Rijks Financiën. De door de noodzakelijke splitsing van de bestuurstaak in departementen ontstane decentralisatie wordt daardoor eenigermate geneutraliseerd. Men wenscht een financieel beheer, dat zich als een éénheid aandient en zich als een éénheid laat beschouwen. Een streven — het moge terloops worden gezegd — dat zich op ander dan financieel gebied nog te weinig heeft vervuld, dochdat niettemin noodzakelijk is om op doeltreffende wijze maatregelen te kunnen nemen teneinde de efficiency te verhoogen of de uitgaven te verlagen.

De ministerraad heeft ter bevordering van de eenheid van het financieel beleid een aantal besluiten uitgevaardigd.

Een ervan, gedateerd 1 Mei 1928, regelt de positie van de afdelingen comptabiliteit op de departementen van Algemeen Bestuur. De chefs dezer afdelingen krijgen daarbij bevoegdheden, t.a.v. de overige afdelingen, welke vergelijkbaar zijn met de positie van den M. v. F. in diens verhouding tot zijn mede-ministers, n.l. toezicht houden op de besteding van begrootingsgelden, streven naar zuinigheid en bezuiniging, invloed op de samenstelling der begrooting en op de inrichting, controle van de administratie, enz. De controlelijn wordt aangesloten bij die van den M. v. F. met de bepaling: „De Thesaurier-Generaal bij het Departement van Financiën is gerechtigd, zoo dikwijls hij dat noodig oordeelt, een of meer chefs der afdelingen Comptabiliteit tot besprekingen uit te noodigen”.

In de reeds gememoreerde j.l. wijziging van de C.W. (Besluit van 20-10-1945. Stbl. nr. F. 240), wordt deze controleverbinding nog zeer verstevigd door de bepaling, welke aan den M. v. F. invloed toekent bij de benoeming, de schorsing en het ontslag van de chefs der afdelingen Comptabiliteit, terwijl deze chefs voor den vervolge mede verantwoording verschuldigd zijn aan den M. v. F.

Voorts stelde de ministerraad een bezuinigingsinspectie in, waarvan de M. v. F. de chef is en waarbij de mogelijkheid werd geopend dat de M. v. F. rechtstreeks in contact komt met alle diensten en afdelingen. De Inspectie is „belast met het toezicht op een efficiënte organisatie der verschillende dienstvakken en op een zoo zuinig en doelmatig mogelijke besteding van 's lands gelden”.

Het geheel van de interne controle nog eens samenvattende, zien we hierbij de M. v. F. als centrale figuur, controle uitoefenend uit meervoudige overwegingen, met verbinding eenerzijds met den externen controleur, de Algemeene Rekenkamer (over en weer bericht zenden van bedenkingen) en anderzijds met de interne controle op de departementen zelf.

Een groote rem bij deze theoretisch goed opgebouwde controle blijft n.m.m. de moeilijkheid, dat niet aangetast mag worden de afzonderlijke ministerieele verantwoordelijkheid, diens beleid t.a.v. het financieel beheer. Dit moge nogeens duidelijk blijken uit een aanhaling van de M. v. A. met betrekking tot art. 12 van de C.W. „Voor een juiste taakverdeling is het noodig, verschil te maken tusschen de bemoeiing van den M. v. F. vóór en na de vaststelling der begrooting. In het laatste geval, dus als de wetgever in ieder hoofdstuk aan den beheerenden Minister credieten heeft toegestaan, is de invloed van den M. v. F. *uiteraard* (curs. van mij) beperkter dan in de periode, waarin uit de verschillende wenschen en voorstellen één ontwerp-Staatsbegrooting moet worden samengesteld." Gezien van het standpunt van een doeltreffende controle zou men echter juist meenen, dat de controle op een zuinige besteding juist zoo dicht mogelijk *bij* die besteding zou moeten liggen en dáár dus ook het zwaarst zou moeten zijn.

V. De kwaliteit van de controle.

In vorenstaande beschouwingen heb ik getracht een beeld te geven van de controle bij de Rijkscomptabiliteit zonder meer. Thans dient de *kwaliteit* dezer controle nader te worden beschouwd.

Gebruikelijk is hierbij onderscheid te maken tusschen *rechtmatigheidscontrole* en *doelmatigheidscontrole*. Een en ander zal duidelijker spreken, indien de hiervoren gegeven schets van de wettelijke controle in enkele punten wordt samengetrokken. Daarbij wordt uitgegaan van een door een minister te voeren bepaald beleid, wat tot de volgende financieele consequenties leidt:

1. De begrooting van aan te vragen kredieten wordt gecontroleerd:
 - a. op toelaatbaarheid van de aangevraagde gelden met het oog op den toestand van 's Rijks financiën door den M. v. F.
 - b. op aanvaardbaarheid en doelmatigheid van het beleid door de Volksvertegenwoordiging.
2. De aanwending der gelden wordt:
 - a. op zuinigheid en overeenkomende met de algemeenen besteding van 's Rijks gelden getoetst door den M. v. F.
 - b. bij niet doelmatige besteding becristiseerd door de Algemeene Rekenkamer.
3. De bestede gelden worden:
 - a. op rechtmatigheid gecontroleerd door de Algemeene Rekenkamer.
 - b. verantwoord aan de Staten-Generaal. (controle op rechtmatigheid en doelmatigheid vinden practisch niet meer plaats).

De *rechtmatigheidscontrole* berust derhalve in hoofdzaak bij de Algemeene Rekenkamer. Zooals we zagen is deze controle zeer formeel en vindt veelal te langen tijd na de gedane uitgaven plaats, doch overigens zijn er ten deze duidelijke voorschriften.

De *doelmatigheidscontrole* wordt in eerste instantie en in hoofdzaak door de Volksvertegenwoordiging uitgeoefend, in beperkte mate door den M. v. F., terwijl de Algemeene Rekenkamer ten deze slechts adviseert.

Zooals reeds werd aangetoond, kan de Volksvertegenwoordiging de controle slechts ruw en oppervlakkig verrichten en zij doet dit in hoofdzaak vóór den aanvang van het beleid. Deze doelmatigheidscontrole volgt dus niet, zooals bij het particuliere bedrijf getracht wordt te doen, het beleid om dit steeds op zuinigheid te toetsen, maar beperkt zich tot het in bepaalde sommen vastleggen van kredieten uitsluitend te besteden voor omschreven doeleinden, ongetwijfeld een sterke controle, men zou zelfs kunnen zeggen, een te sterke controle, omdat deze het beheer volkomen bindt en die dwingt de streng omschreven doeleinden — eenigermate een controleschema — te volgen. Maar de controle mag ook niet verstarren of doel worden, zij moet, zooals we reeds zeiden, het *beheer volgen* in zijn naar tijdsomstandigheden wijzigende vormen.

De door de Volksvertegenwoordiging te houden controle kan derhalve niet bevredigen. De controle, welke in aansluiting daarop door den M. v. F. wordt ingesteld, gaat verder; hier gaat ontstaan een controle welke tracht het beheer — zij het op bescheiden wijze — te volgen, maar, waar aan deze controle te spoedig een halt wordt toegeroepen, opdat het beleid van ambtgenooten niet zal worden aangetast, is ook deze doelmatigheidscontrole niet afdoende te achten.

Ook de administratie zelve draagt ertoe bij om de controle goed te doen verlopen. Wil een administratie aan te stellen eischen voldoen, dan moet zij een spiegelbeeld geven van het te voeren beleid, d.w.z. zij moet dit beleid in duidelijke cijfers vastleggen, dusdanig, dat zowel aan het beheer als aan den controleur op dat beheer op korten termijn de uitkomsten kunnen worden voorgelegd. Ongetwijfeld wordt bij de Rijkscomptabiliteit de noodzakelijkheid, dat de administratie aan deze eischen, vooral aan die van tijdigheid, voldoet wel ingezien, maar in de uitvoering blijft zij n.m.m. in vergelijking met het particuliere bedrijf ten achter. En zoolang dit het geval is, blijft het streven naar zuinigheid zonder voldoende resultaat. Zeer terecht zegt Dijker in zijn artikel in het M.A.B. van 1925 „De controle in de Staatscomptabiliteit”. „Men bedenke dat blijvende bezuiniging en efficiency slechts kan steunen op een juiste administratieve verantwoording, die elke afwijking onmiddellijk registreert en signaleert en een doeltreffende controle een eisch is, welke verre boven die van bezuiniging uitgaat”.

Dat de controle bij de Rijkscomptabiliteit zich niet heeft kunnen ontplooiën zooals bij het civiele leven, ligt ten deele aan hare gebondenheid aan wettelijke bepalingen. In het bijzonder geldt dit voor de Algemeene Rekenkamer, in mindere mate voor den M. v. F. De door laatstgenoemde uit te oefenen controle ontwikkelt zich zelfs ten deele buiten het wettelijk verband om; men vergelijke de dezen minister toegekende controlebevoegdheden bij Besluiten van den Ministerraad met betrekking tot de afdelingen comptabiliteit en het Instituut van Bezuinigingsinspecteurs.

VI. *Eenige suggesties ter verbetering.*

Vatten we de gegeven beschouwingen over de controle bij de Rijkscomptabiliteit in enkele punten samen. De externe controle bleek niet doeltreffend te kunnen functioneeren; de controle vooraf is te ruw en door haar vroegtijdigheid te beperkt; de controle achteraf is te formeel en komt over het algemeen te laat en omvat nagenoeg geen onderzoek naar de doelmatigheid. Aan de interne controle kleven in mindere mate deze bezwaren, doch zij kan zich niet ontplooiën, omdat zij in feite is een controle van collega op collega of wel van departement op departement.

De contrôle, welke de Volksvertegenwoordiging verricht, laat zich moeilijk uitbreiden. De contrôle achteraf, door de Algemeene Rekenkamer, is al zeer omvangrijk en haar nog toe te bedeelen een taak met betrekking tot de beoordeeling van de al dan niet doeltreffendheid van het beleid of de na te streven zuinigheid zal n.m.m. leiden tot een min of meer verantwoordelijk worden voor dit beleid; dit zou beteekenen een aantasting van haar onafhankelijkheid tegenover het te controleeren beleid, hetgeen m.i. ontoelaatbaar zou zijn.

De contrôle, welke van den M. v. F. uitgaat, heeft vorenstaande bezwaren in veel mindere mate, doch hier doet zich een ander bezwaar voor en wel, dat deze contrôle niet steeds van een objectief beginsel uitgaat; zij is te vaak een gevolg van de eigenlijke taak van den Minister, van diens beleid. Weliswaar een beleid dat onmiddellijk tot achtergrond heeft het algemeene, s Lands financieel beleid, maar hetgeen dienaangaande als contrôle geschiedt, lijkt veelal meer op een bezuiniging dan op een streven naar zuinigheid. Het komt mij voor dat de doelstelling van de contrôle door den M. v. F. veelal sterk beïnvloed zal worden door de hoogte van het begrootingscijfer en/of de moeilijkheid van de te vinden dekkingsmiddelen. Dit is te begrijpen en niet te verwerpen. Maar het kan toch tot gevolg hebben, dat bij evenredige bezuinigingsmaatregelen rationeel werkende diensten een deel van hun werkzaamheden zullen moeten staken, tengevolge waarvan het algemeen belang in veel sterkere mate geschaad kan worden dan het gebaat is door de verkregen bezuiniging. Een ander veel minder rationeel werkende dienst zal met eenzelfde verminderingspercentage te onvoldoende worden getroffen.

Rationeel is, dat uitgegaan wordt van de economische gerechtvaardigheid van het door een bepaalde dienst te verzorgen belang. Soortgelijke bezwaren als hierboven genoemd zijn verbonden aan de instelling van Bezuinigingscommissies. Ongetwijfeld verrichten deze goed werk, maar hun resultaat is te incidenteel; het houdt goddeels op met het staken hunner werkzaamheden. Een eisch van goed beheer is, dat het *permanent* getoetst wordt op doeltreffendheid, zoowel naar taak als naar uitvoering. En zoo is het n.m.m. ook met de door den M. v. F. te houden contrôle; zij voldoet niet aan dezen eisch en vermoedelijk zal zij hieraan ook niet kunnen voldoen, afgezien van het bezwaar, dat haar bemoeienis met de zaken van andere departementen toch wel steeds tot een zich teweer stellen van het becritisierde departement zal leiden.

Doelmatig beheer eischt een permanent toezicht op het in acht nemen van efficiency en zuinigheid en een administratief apparaat, dat het mogelijk maakt zulks te allen tijde te (doen) controleeren. Nieuwe diensten moeten van meet af aan doeltreffend worden opgezet zoowel naar doelstelling als naar administratieve functioneering. Bestaande diensten moeten doorlopend onder contrôle staan of het na te streven doel nog steeds in een redelijke behoefte voorziet en hun werkwijze op de hoogte van den tijd blijft. Een permanent toezicht derhalve op doelmatigheid, zuinigheid, efficiency of rationalisatie, of hoe men het noemen wil.

In de Staatshuishouding, met haar talloze diensten, zou een Instituut, een apparaat opgenomen moeten zijn, dat vorenstaande doeleinden naar alle zijden behartigt. Dat een taak zou hebben in het naar alle zijden beoordeelen van de doelmatigheid en zuinigheid. Dat toeziet, dat de diensten een administratie voeren, welke op de hoogte van den tijd is, het doel van den dienst het beste dient en steeds contrôle mogelijk maakt. Een Instituut, dat voor de uitvoering van zijn taak niet gebonden

is aan starre wettelijke bepalingen. Dat niet staat *tegenover* het afzonderlijke departementale beheer, het ministerieele beleid, doch juist daarmede *samenwerkt* om dat afzonderlijk te verzorgen belang op economische wijze te vervullen. Een Instituut, dat taak en plaats vindt in het *Regeerings*-beleid, waartegenover geen afwijzende houding zal worden aangenomen door de afzonderlijke departementen, omdat het niet een eigen departementaal belang dient, doch tot grondslag heeft het verkrijgen van doelmatigheid in werkwijze en besteding van 's Lands gelden, derhalve een *objectieve* doelstelling.

Het Instituut zou ook ongevraagd adviezen moeten kunnen verstrekken. Het zou een taak kunnen krijgen bij de uniformering van de administraties der onderscheidene diensten, waardoor het geheele Bestuursapparaat meer overzichtelijk en vereenvoudigd zou worden en tengevolge waarvan de door de Volksvertegenwoordiging, Algemeene Rekenkamer of Minister van Financien te houden controle vergemakkelijkt zou worden.

Enkele voorbeelden mogen vorenstaande gedachten verduidelijken.

Een minister heeft zich tot taak gesteld een bepaald programma tot uitvoering te brengen. In wezen vormt dit het eigenlijke beleid, hetgeen ik zou willen noemen het beleid in engeren zin. Want daarnaast zie ik een beleid in ruimeren zin, dat o.a. mede omvat alles, wat tot de normale bestuurstaak van het departement behoort, maar wat niet direct in het programma van den minister voorkomt en waarop zijnerzijds veelal ook weinig invloed kan worden uitgeoefend. B.v. de kern van zijn personeel is in vasten dienst; de salariering ervan ligt vast in het Bezoldigingsbesluit, waaraan de minister gebonden is; hij moet dit aanvaarden als een erfenis van zijn voorgangers.

Het beleid in engeren zin, het eigenlijke beleid van den minister, wordt door de nieuwe punten gevormd. Dit heeft natuurlijk geldelijke consequenties. Al zal bij den Staat getracht worden de tering naar de nering te zetten, de Staat is meer dan eens verplicht voorzieningen te treffen welke onmogelijk achterwege kunnen blijven, ongeacht de daarvoor te brengen geldelijke offers. Het beleid komt dus in eerste instantie, de financieele gevolgen pas in de tweede plaats. Keurt de Volksvertegenwoordiging het beleid goed, dan volgt automatisch de autorisatie van de daarbij behorende geldelijke begrooting. Maar het is begrijpelijk, dat de aandacht van de Kamer in de allereerste plaats gericht is op het beleid zelf en eerst daarna op de geldelijke gevolgen. Niettemin bestaat ook voor dit nieuwe beleid de eisch van economisch beheer. Maar wie zal daarop van den aanvang af op toezien? De Kamer heeft daarvoor — zooals we zagen — mindere aandacht: de Rekenkamer kan nog niet in actie komen, terwijl ook de M. v. F. nog niet zooveel kan doen, omdat de begrooting is goedgekeurd. Een en ander spreekt duidelijker, wanneer dit programmapunt betreft b.v. het instellen van een nieuwen dienst. Daarmede zal iemand belast worden, die dit zal doen naar beste weten en vermogen, hetgeen echter wil zeggen, veelal een beperking tot diens inzichten en bekwaamheden. Maar deze bekwaamheden zullen in de eerste plaats bestaan in die, welke noodig zijn ter uitvoering van het programma en veelal in mindere mate liggen op het gebied van bedrijfs-economie en efficiënte inrichting van de administratie van den dienst. En dit laatste is weder een noodzakelijke voorwaarde voor een zuinig beheer. Ten slotte, wordt inderdaad over de hiervoren genoemde bekwaamheden beschikt, zal dan de wijze, waarop de nieuwe dienst wordt ingericht, in overeenstemming zijn met de eenheid in het administratieve Overheidsapparaat, welke immers terecht wordt nagestreefd?

Bedoeld Instituut zou in vorengenoemde leemten kunnen voorzien; het zou behulpzaam kunnen zijn bij een zoo doeltreffend mogelijken opzet van den dienst en zijn administratieve inrichting. Het zou voorbereidend kunnen werken daar, waar de doelmatigheidscontrole om redenen van practischen of organisatorischen aard door de Volksvertegenwoordiging, Algemeene Rekenkamer of Minister van Financiën niet (voldoende) tot haar recht komt. Het zou in deze taak niet afgeleid worden door andere neventaken, zooals de kwestie van beleid bij de Volksvertegenwoordiging of van financieele verantwoordelijkheid bij den M. v. F.

Van het hiervoren genoemde beleid in ruimeren zin zijn soortgelijke opmerkingen te maken. Het instellen van departementen was een noodzakelijk gevolg — zooals reeds werd opgemerkt — van het decentraliseeren van het bestuursapparaat. Een soortgelijke decentralisatie zette zich eveneens in op de departementen zelf; in den loop der jaren nam het aantal diensten toe, noodzakelijk, doch niettemin de eenheid in het Overheidsbestuursapparaat danig verstorend. Diensten vormden zich min of meer zelfstandig en streefden vaak naar een zekere autonomie. Het inzicht van den Chef was veelal bepalend voor de wijze waarop het administratieve apparaat werd opgebouwd en werkzaam was. Soortgelijke diensten bij de verschillende departementen zullen zich niettemin administratief anders hebben ontwikkeld. Een vergelijkingsbasis ontbreekt. Vele afdelingen deden ervaringen op, welke bevorderlijk kunnen zijn voor de besteding van 's Lands gelden, maar deze werden niet uitgewisseld.

Het Instituut zal de wijzen, waarop de onderscheidene afdelingen worden beheerd en geadmistreerd, bestudeeren en zich de aldaar opgedane ervaringen eigen maken en deze aanwenden ten algemeenen nutte; het zal daarbij komen tot de meeste efficiënte wijze van beheer en dit zal weer leiden tot een uniformering van de administratie, wat weder het overzicht over het Bestuursapparaat zal vergemakkelijken. Het zal zoo noodig kunnen komen tot centralisatie van soortgelijke diensten of wel tot decentralisatie van samengestelde diensten, indien zulks doelmatig is. Mogelijkheden, welke het Instituut geboden worden door zijn centrale en neutrale positie in het Bestuursapparaat.

Een dergelijk Instituut zal nog op andere wijze de controle kunnen aanvullen. In het begin werd opgemerkt, dat de huishouding van de Overheid veelal een belangrijke controle-mogelijkheid mist, welke bij het particuliere bedrijf juist zoo belangrijk is, n.l. het beoordeelen van de gerechtvaardigheid van gemaakte kosten aan verkregen opbrengsten. Maar het Overheidsapparaat als *geheel* bezien kan daartegen over iets anders stellen: n.l. de omvangrijkheid van het bestuursapparaat, dat zich uit in een zeer groot aantal kleinere administratieve apparaten van niettemin nog behoorlijken omvang. Deze vormen nu een prachtig vergelijkingsmateriaal t.a.v. prestaties, enz.; er kunnen normen worden opgespoord ter beoordeeling van de efficiency. Ook hiervoor is een centraal instituut noodzakelijk.

Het groot aantal administratieve hulpmiddelen, dat tegenwoordig ter beschikking staat, maakt het noodzakelijk, dat daaruit op doeltreffende wijze een keuze wordt gedaan. Reeds een aantal jaren bestaat een bij K.B. in het leven geroepen Kantoormachine Centrale, welke aan alle overheidsinstanties advies geeft bij de aanschaffing van kantoormachines; het vragen van dit advies is verplichtend, ook bij het instellen van nieuwe diensten of verandering daarin. Dit is op een beperkt gebied een belangrijke stap in de richting, zooals deze door mij wordt voorge-

staan. Doch de Centrale mist toch nog het zeer noodzakelijke overzicht over het geheele administratieve Overheidsapparaat om het meest doeltreffend advies te kunnen geven. Voorts mist zij de bevoegdheid om ook *ongevraagd* ten deze richtlijnen aan te bevelen of voor te schrijven. Als deel van het Instituut zou het haar werkwijze sterk kunnen vervolmaken.

Elke minister heeft de zorg voor een bepaald beleid, dit is zijn aller-eerste taak. Mede zal hij echter, zooals we hiervoren zagen, moeten streven naar een zuinige besteding van 's Rijks gelden en er is geen reden, waarom hij dit streven niet met alle kracht zal bevorderen. Niet steeds zal de minister hierin zelf een belangrijk aandeel kunnen nemen, maar dit veelal moeten overlaten aan zijn afdeling Comptabiliteit of Accountantsafdeeling. Evenwel mag met stelligheid worden aangenomen, dat de minister elk van buitenkomend advies van deskundigen — in casu van het Instituut — gaarne ter harte zal nemen en zal willen doorvoeren. Immers, het Instituut is onafhankelijk van eenig beleid, het beoordeelt de zuinigheid naar objectieve doeleinden; het wil den minister gaarne tot steun zijn in zijn belangrijke neventaak van het economisch beheer van 's Lands gelden.

Bij den ambitieusen ambtenaar ontwikkelt zich soms een idee waarvan de verwezenlijking tot een betere werkwijze of tot een bezuiniging zou leiden. De praktijk leert, dat hij daarvoor bij zijn chef — en daartoe zal hij zich in de eerste plaats moeten wenden — soms niet terecht kan, hetzij omdat deze niets voor dat idee voelt, b.v. omdat het uitvoeren van nieuwe plannen weer werk veroorzaakt, hetzij hij op zijn beurt zich tot een hooger chef zal moeten wenden. Voelt de chef wèl voor het plan, dan zal voor de doorvoering toch veelal de medewerking van andere of hogere chefs noodig zijn en ook hier zullen er dan moeilijkheden rijzen.

Het plan, voorgelegd aan het Instituut, verkrijgt een objectieve en deskundige bestudeering en, wordt het goedgekeurd, dan wordt de invoering ervan van bovenaf geregeld. Dat dit bevorderend zal werken op de werklust van de bekwaame ambtenaren, behoeft geen betoog meer.

Het vorenstaande leidt als vanzelf tot een andere functie van intermediair van het Instituut, het laatste punt, dat ik naar voren zou willen brengen, maar daarom niet het minst belangrijke. Ik bedoel het zijn van intermediair tusschen Overheid en publiek. De Overheid heeft steeds een taak gehad in het bewijzen van diensten aan het publiek, maar dat is vooral in de laatste jaren uitermate toegenomen. Die diensten behoeft het publiek noodzakelijk ter uitvoering van zijn burgerlijk of zakelijk leven. Over die uitvoering zijn veel klachten, ik behoeft daarop niet in te gaan. Ook zijn er veel voorstellen tot verbetering. Maar noch deze klachten, noch de voorstellen brachten veel resultaat; meestentijds bleef het zoo als het was. En dit is eigenlijk ook begrijpelijk bij de huidige organisatie. Aangenomen moet worden, dat de Overheidsbestuursapparaten voor het meerendeel streven naar een zoo goed mogelijke uitvoering van hun diensten. Is nu eenmaal in de oogen van de leiding de beste methode gevonden en in werking gesteld, dan *kunnen* zij moeilijk tot een andere werkwijze overgaan, omdat de klachten van het publiek, van hun standpunt gezien, geen perspectieven openen voor een betere methode. De klachten of voorstellen bevatten veelal een *te veel* of een *te weinig* aan *efficiency* voor hun dienst. Dit mag even worden toegelicht. Sommige instellingen zijn traag in haar werkwijze wegens gebrek aan een noodzakelijke dosis *efficiency*, hetgeen dus gaat ten kosten van den tijd van het publiek. Maar *hetzelfde* ongunstige resultaat bereikt het overheidsbureau met een *te overmatige* dosis *efficiency*, daar, waar alles is inge-

steld op of soms is gemechaniseerd tot een werkwijze, waarbij nagenoeg alléén gelet is om, wat aan werk verzet moet worden, dit te doen met de minste opoffering door de op dat bureau werkzame krachten. Wordt het publiek, te wiens behoefte dat bureau juist functionneert, verplicht zich tot dien eenzijdig efficiënt werkenden dienst te richten, dan gaat dit ten koste van den tijd van dat publiek; zijn tijd in den vorm van wachten wordt eenvoudig ingeschakeld om de efficiency te doen slagen. Daar waar er rijen van wachtenden zijn, is er redelijke zekerheid, dat er iets hapert aan de van het publiek te verzorgen belangen. En klachten helpen, zooals reeds werd aangetoond, veelal niet. Ook al wordt klager in de gelegenheid gesteld de tegen-argumenten te vernemen, hij zal mees-tentijds niet in staat zijn, bij gebrek aan voldoende inzicht in organisatie en administratie van den dienst, deze te weerleggen.

Het Instituut zou ook hier — zij het dat het hier niet direct meer het terrein van de Rijkscomptabiliteit betreft — doeltreffend werk kunnen verrichten. Een klacht van het publiek wordt aan zijn bureau ingediend, aldaar bestudeerd en onderzocht, belangen van publiek en dienst worden tegenover elkaar afgewogen, er zal overleg kunnen plaats vinden, met resultaat, de voor beide partijen meest doeltreffende oplossing en werkmethode. Afgezien van de mogelijkheid, dat het Instituut uit eigener beweging de oorzaken van wachten kan gaan onderzoeken.

VII. Slotbeschouwing.

Het geheel nog eens samenvattend kom ik tot het volgende. Het financieel beheer bij den Staat is zeer omvangrijk en samengesteld; dit en het gebonden zijn aan wettelijke bepalingen en de onderlinge verhoudingen der Staatsmachten bemoeilijken de contrôle daarop zeer. De contrôle welke van nature aan de Volksvertegenwoordiging toekomt, kan door haar slechts schematisch worden toegepast, terwijl die, welke namens dit Hooge College door de Algemeene Rekenkamer wordt uitgeoefend, als rechtmatigheidscontrôle en contrôle-achteraf te beperkt is. De aan den Minister van Financiën opgedragen contrôle tijdens de ontplooiing van het beheer beweegt zich in de goede richting, maar blijft in niet onbelangrijke mate achter bij wat gedaan zou moeten worden.

Verbetering zou n.m.m. kunnen worden aangebracht door het instellen van een Instituut van wetenschappelijke en bedrijfseconomische samenstelling. Dit Instituut zal het geheele terrein van Overheidsbestuur moeten overzien t.a.v. zijn economische besteding van gelden en middelen en zorg moeten dragen voor rationeele administraties bij de verschillende diensten. Het zal de Volksvertegenwoordiging een steun bieden in haar taak van het beoordeelen van het beleid in zijn financieele gevolgen, zoodat deze haar taak in groote lijnen zal kunnen blijven uitvoeren. Het zal den ministers steun en voorlichting bieden bij een economische besteding der gelden ter bereiking van de gestelde doeleinden. Het zal den Minister van Financiën de gelegenheid openen zijn contrôle geheel in te stellen op hetgeen zijn taak met betrekking tot de begrooting medebrengt. Ten slotte zal het de taak van de Algemeene Rekenkamer vergemakkelijken en minder gecompliceerd doen maken en er toe leiden, dat deze haar contrôle ook buiten het enge terrein van rechtmatigheidscontrôle zal kunnen uitbreiden; dit College behoudt haar onafhankelijkheid en blijft de externe controleur óók tegenover de taakvervulling van het Instituut.

Naast taak en doelstelling van het Instituut is nog iets te vermelden

aangaande zijn gedachte samenstelling en plaats in het Overheidsbestuursapparaat.

Waar zijn toegedachte taak vooral ligt op het terrein van economie en efficiency, zouden bedrijfseconomische kennis en beheersching van de moderne wijze van administratief beheer en contrôle-techniek een vooraanstaande plaats bij de leden ervan moeten innemen. Daarnaast zou de techniek van elk departement door minstens één lid moeten worden beheerscht. Voorts zouden comptabele kennis, financieel en commercieel inzicht en bekendheid met ambtelijke verhoudingen in ruime mate bij de leden aanwezig moeten zijn.

Waar het Instituut een *centrale* plaats in het Overheidsbestuursapparaat zou moeten innemen en het zijn taak ongeacht enig beleid van een minister objectief zou moeten vervullen, zou n.m.m. de meest daarvoor in aanmerking komende plaats zijn: indeeling bij den Ministerraad, immers, dit college draagt de verantwoordelijkheid voor het geheele financiële beleid. Zulks kan op technische bezwaren stuiten, maar ten minste zou de onafhankelijkheid van enig departement moeten zijn gewaarborgd, opdat een taakvervulling met objectieve doelstelling mogelijk wordt, n.l. bevordering van de zuinigheid in de besteding van 's Lands gelden.

De taak, welke aldus aan het Instituut zou worden opgedragen, zou zeer gecompliceerd en uiterst moeilijk zijn, terwijl waarschijnlijk eerst na verloop van geruimen tijd uiterlijk zichtbare resultaten zouden mogen worden verwacht. Maar is het Instituut na taai volhouden er eenmaal in geslaagd de groote lijnen van het administratief beheer van de Overheid te beheerschen, dan mag n.m.m. met zekerheid worden aangenomen dat de verkregen resultaten *belangrijk* en permanent zullen blijken, n.l. scherpere en meer rechtstreeksche contrôle op de besteding van 's Rijks gelden en waarmede dan het uiteindelijke doel zal zijn bereikt; vermindering van de Overheidsuitgaven en daardoor verlaging van de belastingen.

Naschrift.

Het 3e lid van art. 36 van de C.W. blijkt te zijn gewijzigd bij het *Kon. Besl.* van 20-10-1945, Stbl. nr. 240. Deze ongebruikelijke vorm van *wetswijziging* heeft haar blijkbaar aan mijn aandacht doen ontsnappen. De wijziging brengt mede, dat deze en de volgende alinea ingrijpend veranderd zouden moeten worden. Toch heb ik gemeend de redactie dezer alinea's onveranderd te moeten laten en de gevolgen der wijziging afzonderlijk te behandelen. Bij vergelijking van de vroegere redactie met de huidige wordt toch een onverwachte gelegenheid geboden om het eerder gemelde meervoudige streven te accentueeren, n.l. het geheele financiële beleid als een eenheid, als een zaak van het Kabinet te gaan zien en voorts om de positie van den M. v. F. te verstevigen.

Het gewijzigde 3e lid luidt thans als volgt:

„Wordt de kredietopening na de in het vorig lid onder *b.* bedoelde wijziging desondanks door den betrokken Minister verlangd, dan roept deze de beslissing van den Raad van Ministers in. Wordt de kredietopening na de in het vorig lid onder *d.* bedoelde weigering desondanks door den betrokken Minister verlangd, dan roept de Minister van Financiën, indien deze zijn bezwaren handhaaft, de beslissing van den Raad van Ministers in.”

Vergelijken we *deze* redactie met de hierboven geciteerde *oude* redactie,

dan blijkt, dat bij een geschil tusschen den M. v. F. en een ambtgenoot, niet langer de Algemeene Rekenkamer wordt ingeschakeld, doch de Ministerraad. Voorts kunnen beide partijen een geschil voordragen — zij het op andere gronden — en moet thans, in tegenstelling met vroeger, in het geschil worden *beslist* en wél door het Kabinet.

Als aangenomen mag worden, dat de wetswijziging definitief is, zien we, dat de C.W. naast de A.R. en den M. v. F. thans mede den Ministeraad invloed toekent bij de wijze van besteding van 's Lands gelden, zij het op meer passieve wijze. Ik ben van meening, dat 's Lands financiën daarmede gebaat zullen zijn en de eenheid van begrooting daardoor bevorderd zal worden. Toch zie ik ook eenige bezwaren.

Volgens de vervallen regeling werd van een niet opgelost geschil tusschen den M. v. F. en een ambtgenoot — zie hierboven — door eerstgenoemde kennis gegeven aan de Algemeene Rekenkamer. Ongetwijfeld mag worden aangenomen, dat dit College van dit geschil melding zou maken in zijn *Verslag* (art. 59 C.W.) aan de Staten-Generaal, waardoor het aan de openbaarheid wordt prijs gegeven. Thans wordt het geschil als het ware binnenkamers afgedaan en zal als regel ervan niets naar buiten blijken. Dit is, naar ik meen, een stap achteruit in het controle-systeem.

Vervolgens zal n.m.m. de volgende complicatie zich kunnen voordoen. Stel een geschil wordt in den Ministerraad beslist ten ongunste van den M. v. F. Stel voorts, dat de Volksvertegenwoordiging — afgezien of zij al dan niet van het geschil kennis nam — het punt van beleid van den minister, dat oorzaak van het geschil was, niet aanvaardt. Welke zijn nu de gevolgen met betrekking tot den regel „De Minister is verantwoordelijk”? De betrokken bewindsman zal zich gedekt voelen door de beslissing van het Kabinet. Zegt men, de Ministerraad is verantwoordelijk — aannemende, dat zulks mogelijk zou zijn — dan worden daarmede óók getroffen de M. v. F. en mede die ambtgenooten, welke hem steunden, dus juist degenen van den Raad, die in den geest van de Volksvertegenwoordiging handelden.

Ten slotte blijft mijn reeds bij de oude regeling naar voren gebracht bezwaar onverkort bestaan, n.l. alleen geschillen van meer belangrijken aard zullen worden opgelost op de door art. 36, 3e lid aangegeven wijze.

VORMT HET EIGENDOM VAN DUITSCHE MERKEN EEN WAARDEBEZIT VOOR DEN NEDERLANDSCHEN STAAT?

Na de algeheele bevrijding van Nederland zijn alle vermogenswaarden van Duitschers in Nederland verbeurd verklaard en aan den Nederland-schen Staat toegevallen. Tot deze vermogenswaarden behooren o.m. Duitse merken en octrooien.

Wij willen in de hierna volgende beschouwingen uitsluitend aan de Duitse merken aandacht besteden en de vraag tot onderwerp van bespreking maken, wat met deze merken moet worden gedaan.

Het Departement van Handel en Nijverheid heeft een commissie uit het bedrijfsleven benoemd om in deze aangelegenheid van advies te dienen. Het bedrijfsleven zal het ongetwijfeld op prijs stellen, dat het op deze wijze in de gelegenheid wordt gesteld op dit vraagstuk, via het uitbrengen van advies, invloed uit te oefenen.

Reeds uit het feit, dat het Departement het noodig heeft geoordeeld