

UIT DE FINANCIËLE HUISHOUDING VAN DE OVERHEID *)

DE VERHOUDING TUSSEN BELEID EN CONTROLE ALS FUNCTIES VAN HET BESTUUR DER OVERHEID

door J. H. Textor

Eén van de meest subtiële relaties, die van degenen, welke door deze relatie zijn verbonden, dus zeer veel tact vereist, is wel die tussen de bestuursfuncties „beleid” en „controle”.

In de hierna volgende beschouwingen wordt een poging gedaan de grenzen tussen beide functies zo scherp mogelijk af te tekenen en de relatie tussen deze functies zo juist mogelijk te schetsen. Het bevorderen toch van een juist inzicht zowel in beide bestuursfuncties als in de daartussen bestaande verhouding kan, bij een eerlijke poging van hen, die bij deze verhouding betrokken zijn, er toe leiden conflicten te voorkomen.

In het bijzonder is dit wel van belang bij de Overheid, daar een conflict ongezonde publieke belangstelling tot gevolg kan hebben, zodat, in weerwil van oprechte bedoelingen, aan de publieke zaak schade wordt gedaan.

De directe aanleiding tot het schrijven van deze verhandeling is de op 13 December 1950 (Zie Stbl. K 575) tot stand gekomen wijziging van de Gemeentewet, waarbij een fundamentele verandering is gebracht in de taak en de verantwoordelijkheid van de organen, die met de controle van het financiële beheer der gemeenten zijn belast. Bij de hierna volgende beschouwingen zal dan ook deze gemeentelijke controle tot uitgangspunt worden genomen; principieel zullen zij echter ook op de controle bij andere publiekrechtelijke lichamen van toepassing zijn.

Reeds eerder is de vernieuwing van de taak der gemeentelijke controle het onderwerp van discussie geweest. Prof. Mr D. Simons heeft over de omvang van de controle door de gemeente-accountant in verband met de bevoegdheid van het gemeentebestuur en toezichthoudende organen op de 16e Accountantsdag van de Vereniging van gemeenteaccountants een opmerkelijke rede gehouden; sindsdien is daarover in de tijdschriften, welke het terrein van het gemeentelijk financieel beheer bestrijken, het een en ander gepubliceerd en is in de kringen van het Instituut voor Bestuurswetenschappen dit onderwerp aan de orde gesteld.

Beleid en controle, hoe verhouden zij zich tot elkaar?

Beide zijn zij functies van het bestuur, van de leiding. Op gelijke hoogte, op *dezelfde trede* van de in verticale richting te denken ladder van verantwoordelijkheden in een huishouding is er *geen controversé* tussen beleid en controle, kan die er, *functioneel* gezien, immers niet zijn. Integendeel, er is een functionele binding tussen beide.

Een mogelijk conflict in dit opzicht kan wel ontstaan tussen een hoger ¹⁾ en een lager ¹⁾ bestuursorgaan. Immers dit lagere orgaan heeft ook een beleidsfunctie (en een controlefunctie). Dan rijst de klacht: „het (hogere) controleorgaan bemoeit zich met het (lagere) beleid”, of — aan de andere kant — „het (lagere) beleidsorgaan verdraagt de (hogere) controle niet”. Zijn deze klachten gemotiveerd en zo ja, in hoeverre?

*) Sedert geruime tijd zijn geen bijdragen „Uit de financiële huishouding van de overheid” verschenen. Het doet de Redactie genoegen, dat met dit artikel van de heer Textor de rubriek opnieuw tot leven is gebracht. Het ligt in het voornemen, van nu af meer regelmatig bijdragen in deze rubriek te doen verschijnen. Redactie.

¹⁾ Met „hoger” en „lager” wordt uiteraard niet bedoeld een waarde-oordeel uit te spreken, doch alleen een gradatie in de schematisch in verticale richting te denken trappen van verantwoordelijkheid aangeduid.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden dienen wij in de eerste plaats te trachten de begrippen, die in de beschouwingen daaromtrent worden gebezigd, zo zuiver mogelijk te omschrijven.

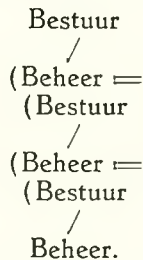
Dat in een huishouding, welke enigermate tot ontwikkeling is gekomen, een differentiatie zal ontstaan tussen leidende en uitvoerende arbeid, behoeft uiteraard geen nadere toelichting. Bij de onderscheiding tussen leidende en uitvoerende arbeid valt het accent in het bijzonder op de acties als zodanig; indien wij echter meer de nadruk leggen op de verantwoordelijkheid voor deze acties, — en daarom is het ons thans te doen — dan prefereren wij, althans voor deze beschouwing, het gebruik van de termen „bestuur” en „beheer”. Op de ladder der verantwoordelijkheden treffen wij nu op elke trede, behalve op de hoogste en de laagste, in *hetzelfde orgaan zowel het bestuurs- als het beheerskarakter* aan. Er is bestuur, indien wij van dit orgaan uit naar beneden, er is beheer, indien wij van dit orgaan uit naar boven kijken. Immers, elke *in opdracht verrichte uitvoering* betekent beheer, nl. beheer van economische goederen; natuurkracht, grond, kapitaal en arbeidskracht. En wel: „verantwoordelijk” beheer; op elke trede is er verantwoordelijkheid ten opzichte van het bestuur op hogere treden.

Op elke trede is er dus „beheer”, behalve op de hoogste.

Op elke trede is er ook „bestuur”, behalve op de laagste.

Op elke trede, behalve de hoogste en de laagste, worden bestuur en beheer door hetzelfde orgaan uitgeoefend.

De verantwoordelijkheidsladder ziet er dus b.v. als volgt uit:



Ook hoog op de ladder is er, behalve „bestuur”, „beheer”, nl. uitvoering onder verantwoordelijkheid aan het zgn. „maatschappelijk verkeer”, dat weer — afhankelijk van ieders levensbeschouwing — al of niet gedacht wordt bestuurd te worden door een hogere macht.

Dit maatschappelijk verkeer (daarbij de menselijke economische samenleving in haar totaliteit beschouwend) is ten opzichte van de door dit verkeer gevormde organen als het ware als een bestuur van hogere orde te beschouwen.

Hoe verder men langs de ladder daalt, des te enger wordt de *kwantitatieve* omvang van het bestuur en eveneens die van het beheer. Op de laagst denkbare trede is het bestuur tot nihil gereduceerd; het beheer heeft daar alleen nog maar de eigen arbeidskracht tot object.

Onder het begrip „beheer” verstaan wij dus: het in opdracht, dus onder verantwoordelijkheid, huishouden met „economische” goederen (of dit het bewaren dan wel het technisch verbruiken van deze goederen betreft, doet niet ter zake). Ofschoon een nadere uitweiding over dit begrip in het algemeen nuttig is, kan zij voor het door ons gestelde doel achterwege blijven.

Wel is een nadere beschouwing van het begrip „bestuur” van belang. Onder dit begrip verstaan wij — althans bij de meest ontwikkelde vorm daarvan — een aantal complementaire acties (kwaliteiten) en wel de navolgende:

- a) het nemen van initiatief;
- b) het op grond van dit initiatief voorbereiden van beslissingen;
- c) het nemen van beslissingen (het kiezen uit alternatieven);
- d) het op grond van deze beslissingen geven van bevelen aan het beheer (in actie brengen van de uitvoering);
- e) het controleren of de uitvoering volgens de bevelen verloopt of verlopen is (contrôle van de verantwoording van het beheer).

Nu behoeven, zoals bekend is, deze acties niet alle door één persoon of één college van personen te worden uitgeoefend. In een zeker ontwikkelingsstadium van de huishouding worden de onder *b*, *d* en *e* genoemde acties afgestoten naar bijzondere specialistische organen, welke organen dus een staffunctie van het bestuur gaan vervullen. Bij die overheidsorganen, waarvan de bestuurders politieke figuren zijn, welke soms vrij kort de desbetreffende bestuursplaatsen bezetten, is deze differentiatie van een deel van de bestuurstaak en de incorporatie daarvan in speciale ambtelijke staforganen van veel belang. Op deze wijze wordt toch de zo noodzakelijke continuïteit in de leiding voor zoveel mogelijk bestendig.

De onder *a* en *c* genoemde acties zijn echter niet overdraagbaar zonder aan het bestuur zijn wezenlijke kwaliteiten te ontnemen. Zij vormen het kernpunt van de bestuursacties; veelal duidt men ze aan met de term „beleid” of ook wel — daar de termen „bestuur” en „beleid” dikwijls dooreen worden gebruikt — „beleid in enge zin”.

Het is dit *beleid in enge zin*, dus *het stellen van en het kiezen uit alternatieven*, zowel wat doeleinden als middelen aangaat, waarover het hier in het bijzonder gaat.

Dat in het bijzonder de controle-actie op het beheer, het lagere bestuur dus, althans wat het financieel en economisch aspect betreft, in de meeste gevallen tot een differentiatie en incorporatie in een afzonderlijk orgaan heeft geleid, behoeft hier geen nader betoog.

Bij de gemeenten is dit orgaan de gemeente-accountant, die hetzij ambtenaar is, hetzij buiten het ambtelijk verband staat. Sinds 13 December 1950 moet hij als zodanig door de gemeenteraad worden aangewezen onder goedkeuring door Gedeputeerde Staten.

Afgezien van zijn adviestaat en de controle van de rekeningen van gemeentelijke takken van dienst, behelst zijn taak, vóór de laatste wijziging der Gemeentewet, veelal de controle van de rekening van de gemeente-ontvanger, dus van de verantwoording van het financiële *beheer* van deze ambtenaar ten behoeve van het Dagelijks *Bestuur* der gemeente (B. & W.). Thans is deze taak uitgebreid als volgt: Controle van de rekening als verantwoordingsstuk van het financiële *beheer* van B. & W. ten behoeve van het Algemeen *Bestuur* der gemeente (de Raad).

Nu kunnen dus de in de aanvang genoemde klachten rijzen: „De controle (namens het hogere²) orgaan) bemoeit zich met het beleid (van het lagere²) orgaan), of „het beleidsorgaan verdraagt de controle niet”.

Het is aanstonds nodig hier enkele zaken recht te zetten. Uiteraard heeft de controleur zich *nimmer* met het beleid te „bemoeien”. Dit is in het algemeen zijn taak niet. De taak van de accountant als controleur is er voor te zorgen, dat achteraf de financiële gevolgen³) van dit beleid

²) Zie de voorgaande noot.

³) Wij komen op dit begrip terug.

op juiste wijze in de *financiële verantwoording* (gemeenterekening) of, als dit om formele redenen — b.v. omdat het officiële model van de rekening aan bepaalde wettelijke voorschriften is gebonden — niet mogelijk is of om andere redenen niet geschied is, in zijn verslag tot uitdrukking worden gebracht. Dit laatste moet op zodanige wijze plaats vinden, dat zijn oordeel omtrent het al dan niet juist verantwoorden van deze gevolgen aan zijn opdrachtgever (het hogere orgaan, hier de gemeenteraad) op duidelijke wijze onder ogen komt. Dat dit — indirect — wellicht van invloed kan zijn op *volgende* beleidsbeslissingen, is niet onmogelijk. De accountant toont namelijk een bepaald beleid door getalengroepering aan. Het hogere bestuursorgaan zal zich op deze wijze een beeld kunnen vormen omtrent het antwoord op de vraag, in hoeverre het beleid van het lagere orgaan al of niet past in het kader van zijn eigen beleid.

De klacht van de zijde van het controle-orgaan: „Het beleid verdraagt de controle niet” kan dan ook, tenzij dit orgaan zich inderdaad met het beleid „bemoeit”, in wezen op niets anders neerkomen dan op het feit, dat de gecontroleerde instantie zich op de een of andere wijze en in meer of mindere mate tegen de hiervoor genoemde verslaggeving zou willen verzetten. Dit zou echter niet juist zijn, daar deze verslaggeving op zichzelf geen „bemoeyenis” met het beleid impliceert.

Nu dient een ding wel in het oog te worden gehouden. De controle op het beheer, uitgeoefend door de (gemeente-) accountant, heeft, zoals reeds werd opgemerkt, slechts betrekking op een *bepaald aspect* daarvan en wel het *financieel-economisch* aspect. Het gaat dan om de juiste verantwoording van het al dan niet *rechtmatige* en *doelmatige* van het financieel-economisch beheer.

Het bestuursorgaan echter neemt beleidsbeslissingen op grond van verschillende motieven, die, bij de overheid, sociale motieven zullen zijn (b.v. van verkeers-technische, culturele, hygiënische aard, etc.). Hierbij wordt overwogen zowel hetgeen sociaal gewenst als hetgeen economisch mogelijk is. Op dit terrein heeft de accountant geen oordeel te vellen; daarvoor is hij niet aangewezen en te dien aanzien is hij — althans in zijn functie — *niet deskundig*.

Op grond van een genomen beslissing zal nu een taakuitvoering plaats vinden door aan het bestuur ondergeschikte beheers-organen (die zelf weer een beperkt beleid voeren), welke geacht worden speciaal met de techniek der uitvoering op de hoogte te zijn. Voor zover de uitvoeringswijze niet door het hogere bestuur is bepaald, zal deze dus door de hier bedoelde lagere organen worden vastgesteld, hetgeen weer beleid betekent. Vaak — doch niet altijd — zal de keuze van de uitvoeringswijze sterk afhankelijk zijn van het oorspronkelijke beleidsmotief.

Wat nu deze keuze en de *techniek* der uitvoering betreft heeft de accountant evenmin een taak; immers ook hier is hij — als zodanig — *niet deskundig*.

Slechts indien duidelijk zou blijken, dat de keuze van de uitvoeringswijze op grond van onzuivere motieven tot stand zou zijn gekomen en dus feitelijk een onrechtmatige handeling zou hebben plaats gevonden, heeft hij de plicht daarop te wijzen. ⁴⁾

Overigens heeft de accountant, indien bij een eenmaal vastgestelde uitvoeringswijze — hetzij al of niet opzettelijk — met de opoffering van economische, dus schaarse goederen niet zo zuinig mogelijk is omgegaan,

⁴⁾ Te denken valt aan opzettelijke verspilling, opzettelijke bevoordeling van bepaalde personen, etc.

hiervan in zijn verslag melding te maken, voor zover dit niet uit de financiële verantwoording zelf blijkt. Immers, de financiële verantwoording moet een juist beeld geven van de kosten der uitvoering en van de overige gebrachte financiële offers, welke niet als kosten doch als verliezen zijn te beschouwen (de „financiële gevolgen” van de uitvoering dus).

Hij heeft dus, naast de verslaggeving inzake de al of niet juiste verantwoording van de financiële gevolgen van het beleid en inzake het inachtnemen van de formele rechtmatigheid, slechts na te gaan, of, indien een beleidsbeslissing op grond van welk motief dan ook is genomen en de uitvoeringswijze redelijk is vastgesteld, de uitvoering met niet meer dan de noodzakelijke opoffering van economische goederen heeft plaats gevonden. Het voor de kostenbeoordeling tot grondslag nemen van een andere, goedkopere, wijze van uitvoering, zal echter reeds dan moeten worden nagelaten, indien bij deze uitvoeringswijze slechts een der beleidsmotieven, die bij de beslissing van invloed waren, zou worden aangetaast of niet tot gelding gebracht zou kunnen worden. Daar de accountant alleen de financieel-economische doelmatigheid heeft te beoordelen, praevaleren voor hem altijd de andere niet financiële beleids-motieven, wijl hij deze uit hoofde van zijn functie zonder meer heeft te aanvaarden.⁵⁾

In dit verband stemmen wij volkomen in met hetgeen in de Memorie van Antwoord inzake de Wet van 13 Dec. 1950 is geschreven:

„Daarnaast heeft hij (de deskundige) tot taak de rekening te onderzoeken. Wat dit laatste betreft, zij er op gewezen, dat art. V van het wetsontwerp niet verder gaat dan het voorschrijven van een verslag van een onderzoek naar de deugdelijkheid of met andere woorden naar de juistheid der rekening als financieel verantwoordingsstuk.

„In zijn verslag zal de deskundige dan ook niet hebben te treden op het gebied van het zuiver gemeentelijk beleid zoals dit door burgemeester en wethouders wordt gevoerd en waarvoor zij tegenover de raad de verantwoordelijkheid dragen.”

Veel zal in de praktijk natuurlijk afhangen van de uitvoerigheid van de omschrijving van het desbetreffende beleidsbesluit, van de wijze, waarop het besluit tot stand is gekomen en van het gewoonterecht (het „precedent”). Echter zijn hier ook grenzen. Prof. Mr D. Simons merkte in zijn in de aanvang genoemd prae-advies op: „Slechts wanneer dit — zuiver gemeentelijk — beleid duidelijk mocht zijn ingegeven door onzuivere motieven, waardoor de beperkte geldmiddelen der gemeente verkeerd zouden worden aangewend, is het zijn plicht hierop in zijn rapporten te wijzen. Het gemeentebestuur heeft dan eigenlijk niet rechtmatig gehandeld.”

Het voorgaande voert ons dus tot de conclusie, dat de gemeente-accountant met betrekking tot de controle van de gemeenterekening het navolgende heeft te verrichten:

- a. na te gaan of de financiële gevolgen van het bestuursbeleid en het beheer op al dan niet juiste wijze zijn verantwoord;
- b. na te gaan of de financiële gevolgen van het bestuursbeleid en het beheer al dan niet in overeenstemming zijn met datgene, dat als rechtmatig moet worden aangemerkt;
- c. na te gaan of het beheer al dan niet met niet meer dan de noodzakelijke opoffering van economische goederen heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van het bestuursbeleid wordt dit laatste onderzoek niet

⁵⁾ Deze motieven vallen uiteraard wel binnen het oordeel van andere controleinstanties, zoals de gemeenteraad zelf.

ingesteld, tenzij zou blijken, dat dit beleid duidelijk mocht zijn ingegeven door onzuivere motieven, waardoor de economische goederen der gemeente verkeerd zouden worden aangewend, hetgeen feitelijk als een beoordeling zoals bedoeld sub. b. is te beschouwen.

Hoe is nu de relatie tussen „beleid” op een hoger niveau en „contrôle” op een lager en hoe de relatie tussen „beleid” en „contrôle” op gelijk niveau, dus op dezelfde trede van de ladder van verantwoordelijkheden?

De relatie tussen „contrôle” op *lager* en „beleid” op *hoger* niveau is de public-accountant niet onbekend. De public-accountant, die een jaarrekening van een N.V. ondertekent, richt zich, wat zijn taakuitoefening in verband met zijn verantwoordelijkheid betreft, niet naar het beleid van de algemene vergadering van aandeelhouders zonder meer, maar, als het ware over het hoofd der vergadering heen, naar de beheersverwachtingen van „het maatschappelijk verkeer” (het hogere „bestuur” dus, dat aan de N.V. het beheer over een deel der maatschappelijke goederen heeft toevertrouwd). De externe controle wordt dus als het ware tot het hoogste niveau opgetrokken.

Geldt dit nu ook voor de gemeente-accountant? Heeft deze bij het uitbrengen van zijn rapport aan de gemeenteraad er tevens aan te denken, dat dit rapport — gepubliceerd — feitelijk aan de burgermaatschappij, die de raad benoemde, gelden toevertrouwd enz., wordt uitgebracht? Prof. Simons meent van wel. Naar onze mening moet hierbij echter in het oog worden gehouden, dat deze maatschappij reeds bij de wet — althans ten opzichte van de lagere publiekrechtelijke lichamen — hogere financiële controleorganen in het leven heeft geroepen. Zo moet de gemeentebegroting, waarbij het financiële beleid der gemeente wordt uitgestippeld, door Gedeputeerde Staten worden goedgekeurd. Voorts gaat dit College de rechtmatigheid van het financiële beheer na, alvorens de gemeenterekening vast te stellen. Verder hebben hogere toezichtsorganen het recht om besluiten van lagere organen bij de Kroon ter vernietiging voor te dragen, indien deze besluiten geacht kunnen worden in strijd te zijn met het algemeen belang. Deze toestand is dus anders dan bij de privaatrechtelijke lichamen, waarbij, naast de public-accountant, geen hogere instantie als zodanig het financieel-economisch beleid beoordeelt. De gemeente-accountant zal dus bij de samenstelling van zijn rapporten aan de kennisneming daarvan door Gedeputeerde Staten indachtig moeten zijn en zich o.i. in het algemeen bij de opvattingen van dit hogere toezichtsorgaan hebben neer te leggen.

Alleen in het haast ondenkbare geval, dat een gemeentelijk besluit op grond van onzuivere motieven tot stand zou zijn gekomen, en het toezichthoudend orgaan op grond van dezelfde of overeenkomstige motieven dit besluit zonder meer zou hebben aanvaard, zou de accountant zich o.i. daarbij niet mogen neerleggen.

De relatie tussen beleid en controle op *gelijk* niveau is, zoals wij reeds in de aanvang hebben betoogd, een zeer hechte. Beide toch zijn functies van het bestuur op hetzelfde niveau, of anders gezegd, controle is een staffunctie van het bestuur op dit niveau. In „functioneel” opzicht kan er dus geen conflict zijn. Het controleorgaan — de gemeente-accountant — heeft daarom het recht van het desbetreffende beleidsorgaan — de gemeenteraad — alle mogelijke steun te verwachten.

Echter, indien ook hier het beleidsorgaan zou gaan beslissen op grond van onzuivere motieven, zouden hier, in „organisch” opzicht dus, moeilijkheden rijzen. Ook dan zal de accountant zich daarbij niet kunnen neerleggen.

Het gaat echter niet aan, zoals Prof. Simons o.i. terecht opmerkt, dat hij overigens in zijn aan de raad uit te brengen rapporten adviezen omtrent het te voeren beleid zou verwerken. Immers (zo verklaart Prof. S): „Burgemeester en Wethouders en niet de accountant hebben tot taak behoorlijk voor te bereiden al hetgeen in de raad ter overweging en beslissing moet worden gebracht (art. 209, letter s, der Gemeentewet)”.

Wij menen deze beschouwing niet te mogen besluiten zonder nog op een bijzondere kwestie de aandacht te hebben gevestigd. Met de nieuwe regeling in de Gemeentewet is nog eens het accent gelegd op de figuur, dat een bepaald *persoon*, welke *ambtenaar* van de gemeente kan zijn, en *niet een zelfstandig college*, met de financiële controle wordt belast. Bij de controle van de rijksfinanciën ten behoeve van de volksvertegenwoordiging is nl. anders gehandeld: daar toch is deze taak aan de Algemene Rekenkamer als afzonderlijk Staatscollege, bestaande uit een voorzitter en twee leden, bijgestaan door een secretaris met zijn ambtenaren, opgedragen.

Mèt de aanwijzing bij de gemeenten van een deskundige die, zoals gezegd, in de meeste gevallen een gemeente-ambtenaar zal zijn, is voortgegaan op de weg, die reeds in 1931 is ingeslagen, toen ten aanzien van de rekeningen van afzonderlijke takken van dienst een deugdelijkverklaring der cijfers door een deskundige, die eveneens ambtenaar kon zijn (mits buiten de desbetreffende tak van dienst staande) werd vereist.⁶⁾

Door de nieuw voorgeschreven controle van de centrale gemeenterekening ten behoeve van de raad komt de deskundige — ambtenaar — nu meer direct tegenover het financiële beheer van het College van burgemeester en wethouders in zijn volle omvang te staan.

⁶⁾ Ook bij de provincie Noordholland is op deze weg voortgegaan. In 1950 is door de Provinciale Staten een besluit genomen tot vaststelling van een verordening betreffende de controle op het financieel beheer der provincie, waarvan wij hier enkele artikelen geheel of gedeeltelijk overnemen:

Artikel 1.

De controle op het financiële beheer der provincie, waaronder begrepen de controle op het financiële en economische beheer der provinciale takken van dienst, wordt opgedragen aan de Provinciale Accountantsdienst.

Hiervan is uitgezonderd de controle op het financiële en economische beheer van die takken van dienst, welke bij afzonderlijk besluit van de Staten daartoe zijn of worden aangewezen.

Onder de in het eerste lid bedoelde controle is begrepen de beoordeling van de doelmatigheid en de zuinigheid van het beheer.

Artikel 2.

De Accountantsdienst vormt een afzonderlijke tak van dienst met aan het hoofd een Directeur.

Deze wordt naar aanleiding van een door Gedeputeerde Staten op te maken aanbeveling van twee personen benoemd en ontslagen door de Staten. Hij kan door Gedeputeerde Staten worden geschorst, met dien verstande, dat hun besluit in de eerstvolgende vergadering van de Staten ter bekrachtiging zal worden voorgelegd.

De . . . enz. . . .

Artikel 3.

Met betrekking tot de takken van dienst, ten aanzien waarvan artikel 116 der Provinciale Wet is toegepast, maakt de controle deel uit van het onderzoek naar de deugdelijkheid van de cijfers der rekening, bedoeld in het eerste lid van artikel 125 der genoemde wet.

Artikel 4.

Van de in de artikelen 1 en 3 bedoelde controle wordt jaarlijks aan de Provinciale Staten schriftelijk verslag uitgebracht. De Provinciale Accountantsdienst zendt daartoe het verslag aan Gedeputeerde Staten in, die het doorzenden aan de Provinciale Staten.

Artikel 5.

De . . . enz. . . .

Hieraan zitten moeilijkheden vast, die eerst langzamerhand zullen verdwijnen.

In de eerste plaats is er deze moeilijkheid, dat de controleur, die vroeger de rekening van de ontvanger *ten behoeve van* burgemeester en wethouders controleerde (interne controle), nu het financiële beheer *van dit College zelf* onder de loupe heeft te nemen (externe controle).

Uiteraard is dit een zodanig fundamentele verandering, dat men daaraan zeker zal moeten wennen.

In de tweede plaats is er de moeilijkheid, dat een college in het algemeen meer onwennig zal staan tegenover controle door een *persoon* dan tegenover controle door een *college*.

Het bovenstaande wordt, in de derde plaats, nog gecompliceerd door de omstandigheid, dat veelal *dezelfde* gemeentelijke accountant naast de externe controle toch ook controle zal blijven verrichten ten behoeve van het college zelf, dus als interne controle, en het met zijn adviezen zal bijstaan.

Evenals de ambtelijke controleurs zullen dus ook de Colleges van burgemeester en wethouders tussen de beide functies, de interne en de externe controlefunctie, onderscheid moeten maken. Voor niet vakkundigen is dit onderscheid echter niet aanstonds duidelijk.

Aanvankelijk zullen daarom — volkomen te goeder trouw — meningsverschillen naar voren kunnen komen. Dit is echter niet erg, mits partijen met waardering voor elkanders standpunt en begrip voor elkanders moeilijkheden in onderling overleg tot een oplossing trachten te geraken.

De controleur vergete daarbij niet, dat het toch niet verwonderlijk is, dat een college met enige schrik afwacht wat het nieuwe instituut der financiële rechtspraak zal uitwerken en wat wel de inhoud van de aan de raad gerichte rapporten zal zijn. Want, zoals wij in de aanvang schreven: De zaken van de Overheid worden niet gediend door ongezonde publieke belangstelling. Het zal goed zijn, indien de controleur zich hiervan bewust is en zich denkt in de positie van het college en — omgekeerd — indien het college zich denkt in de positie van de controleur. Deze laatste zal steeds, maar zeker in de aanvang, met tact en omzichtigheid moeten handelen, vooral veel geduld moeten oefenen en zich nauwgezet moeten bepalen tot zijn eigenlijke taak.

Keulen en Aken zijn niet in één dag gebouwd — maar wel verwoest — en de opvattingen omtrent de waarde van het accountantsverslag, zoals deze in het particuliere bedrijfsleven bestaan, zijn nog lang geen gemeengoed in overheidskringen. Maar aan de andere kant dient het ook niet zo te zijn, dat de controleur de kans op meningsverschillen vermijdt, indien deze er juist toe zouden kunnen bijdragen de inzichten in de loop van zaken te verhelderen.

Conflicten moet men uiteraard niet zoeken. Er kunnen zich echter zodanige omstandigheden voordoen, dat men beter het gevaar van het ontstaan van een conflict kan trotseren dan het uit de weg te gaan. Dan schrome de controleur niet eventueel de uiterste consequenties te aanvaarden, indien het gaat om zaken, die hij voor zijn geweten niet kan verantwoorden. Als dienaar van de publieke zaak heeft hij de belangen daarvan te stellen boven zijn eigen belang. Dit is de consequentie van de aanvaarding van zijn ambt.

Moge deze poging om de relatie tussen beleid en controle zo zuiver mogelijk te schetsen ertoe leiden, dat, bij redelijke en oprechte plichtsopvattingen aan beide zijden, conflicten zoveel mogelijk worden voorkomen.