

ding van de huishouding nodzakelijk maakte, de hierboven geseheiste bezwaren te voorschijn moest roepen.

Voor een groote *verbruikshuishouding* voldoet het stelsel uit een oogpunt van controle niet, nog veel minder voor een *bedrijfshuishouding*. Voor een *bedrijfshuishouding* is het stelsel niet ontworpen en is het uit een oogpunt van bedrijfsoverzicht en controle ten eenenmale ongeschikt.

De bezwaren, welke het stelsel voor een groote verbruikshuishouding meebrengt, gelden in veel hooger mate voor elke *bedrijfshuishouding*, waar veel grooter aanpassing en veel scherper controle op aanwezigheid en verbruik eisch voor een goed beheer is.

Dat het stelsel der kasadministratie voor de *bedrijfshuishouding* niet voldoet is reeds lang ingezien door de Gemeentebesturen, die aanvankelijk in strijd met de Gemeentewet voor de gemeentelijke bedrijven een andere administratieve verantwoording invoerden, omdat zij die onontbeerlijk achtten. De Staat is schoorvoetend gevolgd, heeft eerst door wijziging van de Gemeentewet de praktijk gesanctionneerd en daarna in 1912 de Bedrijvenwet in werking doen treden.

De Bedrijvenwet maakt het mogelijk, ook in de Staatscomptabiliteit ten behoeve van de *bedrijfshuishouding* een administratie te doen voeren, welke naast een beter overzicht over de verkregen resultaten, een betere controle mogelijk maakt.

De bedrijvenwet *schrijft* voor het samenstellen van een balans, een nota van winst en verlies en een kapitaalrekening. Dit sluit de verplichting in om een boekhouding naar de dubbele methode te voeren. Voor de *bedrijfshuishoudingen*, waarop deze wet van toepassing is verklaard, is daardoor reeds veel gewonnen, maar de wet is niet op alle bedrijven van toepassing en er zijn in den Staat nog *bedrijfshuishoudingen*, waarvoor deze wet niet geldt en daar bestaat de oude toestand nog. Zoo is het kunnen gebeuren, dat voor een zeer belangrijke *bedrijfshuishouding* als de bouw van het Academisch Ziekenhuis te Leiden werd volstaan met een administratieve verantwoording en controle, welke zooals wij hierboven zagen, zelfs voor een eenigszins uitgebreide *verbruikshuishouding* niet kan voldoen. De gevolgen zijn niet uitgebleven; zij konden niet uitblijven, zeker niet in tijdsomstandigheden als die, waarin het betreffende bouwwerk werd uitgevoerd. De tijdsomstandigheden toch maakten het dubbel moeilijk, zoo niet onmogelijk, de voorschriften betreffende de comptabiliteit op te volgen.

Het middel — ik zou haast schrijven het „bekende” middel — om die voorschriften te ontgaan werd toegepast door een administratieve verantwoording te geven, geheel in overeenstemming met de voorschriften, machtigingen e.a. maar in strijd was met de werkelijkheid. En die onjuiste verantwoording werd bij de papierencontrole grif geslikt! Het middel — de onjuiste verantwoording — had niet *behoeven* te leiden tot oneerlijkheid. Dat het er mede toe heeft geleid is evenwel al erg genoeg!

Onomstootelijk is hier gebleken, dat de papierencontrole door de Rekenkamer uitgeoefend, preventief noch detectief, doel heeft getroffen. Alleen een bijzonder daartoe ingesteld accountantsonderzoek heeft aan het licht kunnen brengen de gepleegde onregelmatigheden en de enorme schade, welke de Staat tengevolge van haar onvoldoende administratie en controle heeft geleden. De gevolgen bepalen zich niet tot de materiele schade alleen. De werkgever — de Staat — die door ondeskundige controle en te ambtenlijke voorschriften, zijn ambtenaren in de gelegenheid stelde te fraudeeren, zonder dat zulks bij den normalen gang van zaken zou worden ontdekt, is mede schuldig aan met moreele leed, dat betrokken werd.

In de dagbladen hebben wij kunnen lezen, dat ten opzichte van den dienst, waarbij bovenvermelde onregelmatigheden zijn

geconstateerd, afdoende maatregelen zijn getroffen om herhaling te voorkomen. Zulks kan tot gerustheid stemmen, wanneer men de fraude beschouwt als een geval op zichzelf. Wanneer men evenwel de aan het licht gekomen onregelmatigheden beziet in het stelsel van verantwoording en controle bij den Staat gebruikelijk, dan rijst de vraag of het stelsel zelf, dat niet alleen in het Leidsche geval en niet alleen bij den betreffenden dienst, maar vrijwel over de geheele lijn onvoldoende controle biedt, mag worden gehandhaafd.

Door het lek te stoppen op een bepaalde plaats is men wellicht voor korter of langer tijd voor verlies op deze plaats gevrijwaard; is het lek evenwel ontstaan doordat de leidingen zijn verouderd of de druk verzaamd, dan is het stoppen onvoldoende en moet de geheele leiding worden vernieuwd.

Bij de Staatsadministratie en vooral bij haar controle is, meenen wij, zulks het geval. Geniaal gedacht en logisch doorgevoerd, voldoet zij bij een betrekkelijk weinig omvangrijke *verbruikshuishouding*, waar de beheerders nog het geheel gemakkelijk konden overzien. Voor een grootere *verbruikshuishouding* is zij niet ontworpen, is de controle beslist onvoldoende en voor een *bedrijfshuishouding* is het stelsel absoluut ongeschikt. De Bedrijvenwet biedt weliswaar een gelegenheid tot het voeren eener administratie, welke een juister overzicht geeft van de resultaten, maar ook hier vinden we onvoldoende waarborgen, voor een goede controle.

Een algeheele en grondige herziening der regelen onzer Staatscomptabiliteit en hare controle is daarom dringend geboden.

De inrichting der Staatscomptabiliteit dateert van 1841; de Bedrijvenwet weliswaar van 1911, maar deze wijzigt het stelsel niet principieel. Sinds 1841 is de leer der administratieve verantwoording en de daarbij zieh aanpassende controleleer met reuzenschreden vooruitgegaan! Met de ontwikkeling van het grootbedrijf, dat een nauwkeurig instrument tot waarneming en vastlegging der beheersdaden vroeg, dat tot voor dien tijd gebruikelijk was en hooge eischen ging stellen aan hen die groepen waren het instrument op haar juistheid te controleeren, hield de ontwikkeling van de comptabele wetenschappen en de accountancy gelijke tred. Bij den Staat bleef — ondanks de enorme uitbreiding van de staatsbemoeienis — principieel alles zooals het in 1841 is vastgesteld. In dezen tijd is „besparing” en „efficiency” het parool. 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 gaat.

Aan den eisch voldoet de staatscomptabiliteit en haar controle niet; de practijk heeft dat duidelijk uitgewezen!

R. A. DIJKER

---

#### DE INDISCHE BEDRIJVENWET EN DE GOUVERNEMENTS ACCOUNTANTS DIENST

---

Nadat in 1907 het lid der Tweede Kamer van de Staten-Generaal, wijlen Dr. D. Bos, voldaan had aan de hem bij Koninklijk Besluit verleende opdracht tot het ontwerpen van een plan voor de invoering van een verbeterde boekhouding bij de daarvoor in aanmerking komende diensttakken in Nederlandsch-Indië, heeft het niet ontbroken aan pogingen om aan de denkbeelden van Dr. Bos niet alleen een meer permanenten vorm te geven, doch ook die denkbeelden verder te ontwikkelen.

De door den Heer Bos gegeven adviezen — zijn „Eindrapport” dateert van December 1907 — waren aanleiding tot een gedachtenwisseling tussehen de betrokken autoriteiten in Indië en Nederland en leidden tot een geleidelijke invoering van een

commercieele boekhouding bij verschillende Landsbedrijven van Nederlandsch-Indië.

Een verdere stap in deze richting werd gedaan in 1915 door den toenmaligen Directeur van Financiën, den Heer *Liefvrick*, die een eerste ontwerp voor een Indische Bedrijvenwet samenstelde, waarbij de Nederlandse Bedrijvenwet als richtsnoer heeft gediend.

Ook werd vrijwel tegelijkertijd door den toenmaligen Chef van den Gouvernements Accountantsdienst, den Heer *Van Schagen*, een verslag uitgebracht, waarbij o.m. werden aangeboden schetsen van wetsontwerpen tot wijziging en aanvulling van de Indische Comptabiliteitswet en tot regeling van het beheer en de verantwoording van de geldmiddelen van landsbedrijven in Nederlandsch-Indië.

Voorts gaf ook de Directeur van Gouvernementsbedrijven te kennen welke beginselen z.i. zouden moeten worden in acht genomen bij een regeling van bedrijfsbegrotingen.

Deze stand van zaken gaf den Heer *Liefvrick* aanleiding om in overleg te treden met den Chef van den Gouvernements Accountantsdienst over de samenstelling van een nader ontwerp eener bedrijvenwet. De gedachtenwisseling hierover leidde tot het ontstaan van een nieuw ontwerp, dat in hoofdzaak van het eerste ontwerp afweek, doordat het, zich verder van de Nederlandse bedrijvenwet verwijderende, vollediger de zuivere koopmansboekhouding nastreefde, terwijl bovendien voor de financiële controle geheel andere beginselen werden aangegeven dan tot op dien tijd voor het beheer der algemeene geldmiddelen hadden gegolden, en van welke toepassing een belangrijke wijziging in de positie van de Algemeene Rekenkamer en den Gouvernements Accountantsdienst het gevolg zou zijn. Dit gewijzigd ontwerp hield o.m. de regeling in, dat naast de Algemeene Rekenkamer ook de Gouvernements Accountantsdienst een zelfstandig toezicht op de bedrijfsorganen zou oefenen.

Nadat het beheer van het Departement van Financiën in handen van den Heer *Talma* was overgegaan, onderwierp deze het ontwerp *Liefvrick-Van Schagen* aan een nadere herziening.

Als gevolg daarvan bood de Heer *Talma* in 1919 aan de Regeering een nieuw ontwerp-bedrijvenwet aan.

Ten slotte heeft de Regeering, blijkbaar niet wijs kunnende worden uit de verschillende elkaar tegensprekende meeningen, in 1922 het ontwerpen van een Indische bedrijvenwet opgedragen aan een nieuwe commissie, die thans haar ontwerp heeft overgelegd, voorzien van de noodige toelichtingen.

Het ontwerp ligt voor mij.

Als regel pleegt een ontwerp-wet geen bijzondere emotie bij mij te verwekken; tot en met art. 23 bemerkte ik ook ditmaal bij lezing van het ontwerp niet de minste innerlijke ontroering: de aanduiding van wat kapitaalsuitgaven en -ontvangsten zijn, de vaststelling van de regelen voor afschrijving en het vormen van reservefondsen en vernieuwingsrekeningen, de bepaling dat de Gouverneur-Generaal binnen de grenzen van een „post” bevoegd is tot af- en overschrijving van en op „artikelen” ....., zij alle lieten mij onbewogen.

Totdat ik aan art. 24 kwam:

(1) De Algemeene Rekenkamer in Nederlandsch-Indië kan te allen tijde door een of meer harer leden of ambtenaren of door boekhoudkundigen, aan wie zij daartoe opdracht verstrekt, inzage doen nemen van boeken, rekeningen, verantwoordingen, bewijsstukken en verdere bescheiden der Landsbedrijven.

(2) Indien het beheer van een Landsbedrijf dit wenschelijk maakt, kan een ordonnantie aan bepaald aan te wijzen comptabelen ontheffing verlenen van de in de Indische Comptabiliteitswet gestelde verplichting tot het inzenden bij de Algemeene Rekenkamer in Nederlandsch-Indië van rekeningen met de

daarbij behorende bewijsstukken, betreffende het door hen gevoerd beheer.

(3) De wijze, waarop in die gevallen de Algemeene Rekenkamer in Nederlandsch-Indië haar toezicht oefent, wordt bij ordonnantie geregeld.

(4) De Algemeene Rekenkamer in Nederlandsch-Indië zal bij haar onderzoek de bewijsstukken aannemen, zooals die bij den handel gebruikelijk zijn.

Ik heb dit artikel tweemaal moeten lezen, vóór ik begreep dat hierin een grafrede ligt opgesloten voor Dr. *Bos*' schepping, den Gouvernements Accountantsdienst, den dienst die speciaal is ingesteld voor de vereenvoudiging en verbetering van de bestaande boekhouding bij de Landsbedrijven, voor de voortdurende verificatie van de handelsboekhouding bij die bedrijven en diensten, waar deze is ingevoerd.

Men heeft dus uit het oog verloren wat de Gouvernements Accountantsdienst heeft gepresteerd vóór en terwille van de totstandkoming van het thans overgelegde wetsontwerp, men heeft niet de minste piëteit getoond voor het werk van Dr. *Bos* en *Van Schagen*, men heeft deze mannen gedesavouéerd en aan de tegenwoordige ambtenaren van hun dienst hoogstens de rol toebedeeld van „boekhoudkundigen, aan wie opdracht verstrekt wordt inzage te nemen van boeken enz.”

En dit willens en wetens. Immers wordt op blz. 67 en 68 van de „Beschouwingen” onder het hoofd „Contrôle op het geldelijk beheer” het volgende gezegd:

„Wel werd, toen de regeling van de contrôle op de bedrijfsadministratie aan de orde kwam, het in de Commissie niet „alleen wenschelijk, maar ook noodzakelijk geacht, deze ter vereenvoudiging en ter bespoediging zooveel mogelijk in het bedrijf zelf te doen plaats hebben. En al was men er ook algeeneen tegen gekant die contrôle aan organen van het bedrijf „op te dragen, zoo gingen er toch stemmen op om slechts de „grootte lijnen van het beheer te doen controleeren door een „onafhankelijk orgaan (de Algemeene Rekenkamer), maar de de- „tailcontrole op de bedrijfsadministratie te doen geschieden door „andere organen, die wel buiten het bedrijf staan, maar hun „bevoegdheid aan een Regeeringsopdracht ontleenen. In dit ver- „band werd genoemd de Gouvernements Accountantsdienst, „terwijl dan de Algemeene Rekenkamer de bevindingen van „dien dienst als juist zou moeten aanvaarden.

„Hoezeer ook deze oplossing het voordeel zou hebben, dat de „door de Commissie noodzakelijk geachte aanpassing van de „wijze der contrôle aan de administratie van het bedrijf gemak- „kelijk zou kunnen worden verkregen, is zij toch niet aanvaard, „omdat zij een te sterke inbreuk zou maken op het beginsel der „onafhankelijkheid van de Algemeene Rekenkamer, zoodat werd „besloten, dat ook laatstbedoelde contrôle van de Algemeene „Rekenkamer zou uitgaan .....

„Het komt der Commissie geenszins noodzakelijk voor om „nopens de samenstelling (van de Rekenkamer) bepaalde voor- „schriften te geven. Wettelijk vast te leggen, dat een bepaald „aantal der leden van de Algemeene Rekenkamer accountants „moet zijn, zooals vroeger is betoogd, lijkt haar ongewensch.

Er wordt met den Gouvernements Accountantsdienst raar gesold.

Ik noemde in mijn artikeltje in het Mei-nummer van dit blad de onderbrenging van dezen dienst bij het Departement van Financiën een „vergissing”; thans aarzel ik niet bij onveranderde totstandkoming van de bedrijvenwet de daarin genoemde contrôle-regeling met uitschakeling van den Gouvernements Accountantsdienst te kwalificeeren als een stap achteruit, en geen kleine.

W. R.