

MAANDBLAD VOOR ACCOUNTANCY EN BEDRIJFSHUISHOUDKUNDE

ONDER REDACTIE VAN: R. A. DIJKER, G. P. J. HOGEWEG, PROF. TH. LIMPERG JR., A. NIERHOFF EN H. R. REDER.

RUBRIEK REDACTEUREN: UIT EN VOOR DE PRAKTIJK: A. H. GRONDEL, ABR. MEY EN JAMES POLAK; LITERATUUR: Dr. A. STERNHEIM; BESLECHTE

GESCHILLEN: Mr. A. E. J. NYSINGH; — UIT HET BUITENLAND: JAC. H. KRAMER — EFFICIËNTIE: I. ROET J^{za}.

MEDEWERKERS J. S. VAN AKKEREN, TH. ANDRIES, H. J. VAN ARKEL, PROF. Mr. Dr. H. W. C. BORDEWIJK, J. BOSMAN Az., J. P. CROIN, P. J. DAM, E. VAN DIEN, W. H. ELLES, G. W. FRESE, Dr. W. J. HARTMANN, LEONARD JACOBS, R. KUIJPER, J. J. M. H. NIJST, J. PAARDE-KOOPER, PROF. Dr. N. J. POLAK, F. RINSMA, G. H. SECKEL, J. F. STARKE, PROF. J. G. CH. VOLMER, P. VAN VOORST.

SECRETARIS DER REDACTIE - C. VERWEY | UITGEVER: J. MUUSSES - PURMEREND

TESSELSCHADESTR. 15 - AMSTERDAM, TEL. 26600 | TELEFOON 77 - GIRO No. 15062

DE COPIE VAN INGEZONDEN BIJDAGEN WORDT NIET TERUGGE-
GEVEN. - NADRIJK IS GEOORLOOFD, ZOO DE BRON WORDT GE-
NOEMD. - BOEKEN TER RECENSIE EN ALLE ANDERE STUKKEN
VOOR DE REDACTIE ZENDE MEN AAN DEN SECRETARIS. ———

VERSCIJNT MAANDELIJKS. BEHALVE IN DE MAAND AUGUSTUS.
ABONNEMENT PER JAAR F 10.—, FRANCO PER POST F 10.24, BUITEN-
LAND F 10.60. - MEN ABONNEERT ZICH VOOR DEN GEHEELEN
JAARGANG ———

INHOUD

De controle in de Staatscomptabiliteit door R. A. Dijker	Blz.	1
De Indische bedrijvenwet en de Gouvernements accountantsdienst door W. Ree	"	3
De Firmanaam voor de uitoefening van het accountantsberoep door Wm. K. de Brey, met naschrift van H. R. Reder	"	5
Wijziging der wet op de dividend en tantiëmebelasting door A. Groeneveld	"	7
Beslechte geschillen Red. Mr. A. E. J. Nysingh De zeven getorpeterde schepen	"	9
Uit en Voor de Praktijk Red. A. H. Grondel, Abr. Mey, James Polak Opgave No. 11 (Investigation naar aanleiding eener gevraagde geldleening) — Uitwerking en beoordeeling van opgave No. 8 (Beoordeeling inrichting der administratie der effectenafdeeling eener bankinstelling)	"	12
Najaarsexamen van het Nederlandsch Instituut van Accountants Accountancy A/B	"	15
Mededeeling waarvan plaatsing is verzocht	"	16

DE CONTROLE IN DE STAATSCOMPTABILITEIT

In de Staatscomptabiliteit vindt men het model voor een theoretisch goed doorgevoerd intern controlestelsel. Het beheer en de uitvoering zijn streng gescheiden, er zijn in theorie voldoende waarborgen om te verzekeren, dat al wat het beheer heeft vastgesteld, wordt uitgevoerd, en niets meer of niets minder. De controle, welke de Rekenkamer — de interne controleur — op het beheer uitoefent, gaat als regel de uitvoering vooraf; zij constateert dus niet eventuele onregelmatigheden nadat die hebben plaats gehad, zoals bij de detectieve controle het geval is, maar zij werkt preventief en voorkomt fraude. In groote lijnen zijn de beginselen, welke aan de controle van de Staatscomptabiliteit ten grondslag liggen, als volgt:

De *Inspecteurs* der Directe Belastingen en der Registratie

stellen vast de bedragen, welke moeten worden ontvangen. De ontvangst zelf geschiedt door de *Ontvangers* dier middelen.

De Departementsambtenaren of de ambtenaren bij de onderscheiden diensten stellen vast de bedragen, welke de Staat schuldig is en dus moeten worden betaald. Zij maken voor het bedrag op een „Aanvraag tot Betaling”, welke van alle justificatoire bescheiden voorzien, aan de Rekenkamer ter controle gezonden wordt. Eerst na goedkeuring door de Rekenkamer volgt betaling. De betaling geschiedt niet door de ambtenaren die aan de vaststelling van het te betalen bedrag hebben medegewerkt, maar door de *Betaalmesters*, of wel door de *Generale The-saurie* bij het Departement van Financiën, voor zoover de betalingen per giro geschieden.

Dit is het stelsel dat sluit als een bus, maar nu komen de afwijkingen!

In de eerste plaats is geopend de mogelijkheid om betalingen te doen verrichten, vóórdat de betreffende stukken door de Rekenkamer zijn goedgekeurd. De controle door de Rekenkamer geschiedt in dat geval achteraf en het voordeel eener preventieve controle gaat alzoo verloren.

Men heeft deze uitzondering op de wijze van betaling moeten toestaan, om de uitbetaling van sommige posten te kunnen bespoedigen. Maar ook de betaling op deze wijze kost nog veel tijd. Er zijn nu eenmaal tal van kleine uitgaven, in elke huishouding, die men moeilijk kan voldoen met een aanwijzing op een betaalmester of een overschrijving door de Generale Thesaurie, welke van één of meer handteekeningen moeten worden voorzien en welke enkele ambtelijke bureaux moeten passeeren en met welke wijze van betaling dientengevolge eenige dagen gemoed zijn. Wij vinden als gevolg daarvan de volgende regeling:

De betaalmester geeft op verzoek van het betrokken departementshoofd en na goedkeuring door de Rekenkamer, een ambtenaar een deel van zijn — des Betaalmesters — kasgeld ter bewaring, als „gelden ter goede rekening”. De ambtenaar betaalt daaruit de kleine uitgaven. Periodiek doet deze ambtenaar van die uitgaven rekening en verantwoording aan de Rekenkamer. Nadat een bepaald gedeelte der gelden is verantwoord, en de verantwoording door de Rekenkamer is goedgekeurd, worden

opnieuw gelden ter beschikking van den ambtenaar gesteld op dezelfde wijze als voor de eerste beschikbaarstelling geldt.

De Staten-Generaal stellen bij de begroting de maxima vast, welke bij het doen van uitgaven niet mogen worden overschreden. Op elke „Aanvraag tot Betaling” wordt het hoofdstuk en het artikel der betreffende begroting vermeld. Zijn voor het totaal-bedrag van een begrotingsartikel aanvragen afgegeven, dan keurt de Rekenkamer geen verdere aanvragen tot betaling meer goed. Hierin zou dus liggen een waarborg, dat nimmer door een Regeering meer kan worden uitgegeven, dan door de Staten-Generaal is toegestaan. Maar ook hier is een achterdeurtje. De Minister van Financiën kan op verzoek van het betrokken departementshoofd, een zgn. „speciaal crediet” bij den Betaalmeester openen. Tot het bedrag van dit crediet wordt betaald, zonder dat voor die betaling een goedkeuring van de Rekenkamer noodig is en ook zonder dat dit bedrag in de rekening wordt opgenomen. Het kwijtingsbewijs wordt aangemerkt als kasgeld. Wanneer bij een volgende of een suppletoire begroting de Staten-Generaal gelden op het betreffende hoofdstuk toestaan, wordt de aanvraag tot betaling alsnog de Rekenkamer ter goedkeuring aangeboden en wordt de uitgave ten laste van de volgende of suppletoire begroting geboekt. De betaling is dan evenwel reeds lang geschied, en had feitelijk ten laste van de eerste begroting moeten komen.

Bij enkele ambtelijke bureaux wordt bij analogie wel eens gehandeld als volgt. Wanneer voor een aanschaffing in eenig jaar geen geld meer op de begroting beschikbaar is, en toch de aanschaffing dringend noodig is, koopt men op crediet. De betaalbaarstelling geschiedt dan eerst wanneer bij een suppletoire begroting of volgende begroting weer gelden beschikbaar zijn gekomen. Ongeveer op dezelfde wijze kan de onachtzame ambtenaar handelen, die tot de conclusie komt, dat de verplichtingen, welke hij voor den Staat heeft aangegaan overtreffen het bedrag, waarover hij mocht beschikken. Ook in dat geval hevelt men naar een volgend begrotingsjaar de uitgaven over welke in het betreffende begrotingsjaar niet verantwoord kunnen worden. De ambtenaar, die in het geval verkeert, dat zijn crediet verbruikt is, terwijl nog betalingen zijn te verrichten, wordt gesteld voor de keuze: of zich op den hals halen een hoop soesa met de kans persoonlijk aansprakelijk te worden gesteld voor het bedrag der overschrijding, of een onjuiste verklaring af te leggen omtrent het tijdstip der levering met een aan waarschijnlijkheid grenzende zekerheid, dat zulks tot generlei moeilijkheden aanleiding zal geven en de wetenschap, dat uit de onjuiste verklaring op zich zelf, geen schade kan voortvloeien voor het Rijk. Wanneer het verantwoord op volgende jaren eenmaal is voorgekomen, ligt herhaling voor de hand en wordt het gemakkelijk een stelsel, dat door opvolgende ambtenaren wordt overgenomen. En dan is eerst recht de deur voor fraude en onregelmatigheden wijd open gezet; men heeft het slot aan de deur ontnomen, niet met het opzet om daarvan misbruik te maken, maar met de bedoeling om er gebruik van te maken om aan al te knellende voorschriften te ontkomen. De kwestie van gebruik of misbruik is nu een kwestie van eerlijkheid of oneerlijkheid der betreffende ambtenaren, maar een oneerlijkheid, welke niet, althans niet automatisch en binnen redelijken tijd, door het controlestelsel wordt achterhaald.

In een groote huishouding kan men niet regeeren, zonder voorschriften. In de Staatshuishouding zijn die voorschriften talrijk. Tengevolge van de bestuursorganisatie van den Staat eischt het tot stand komen, wijzigen en verleenen van machtiging tot afwijking dier voorschriften veel bemoeienis en tijd. In de particuliere huishouding kan het zijn een eisch van goed beleid en

kan in bepaalde gevallen van den ambtenaar worden verwacht, dat hij op eigen initiatief en verantwoording afwijkt van de gegeven voorschriften. Bij den Staat is zulks niet, althans in veel mindere mate mogelijk. De bij den Staat bijna onvermijdelijke strakheid der voorschriften en de moeilijkheid om die voorschriften snel te wijzigen en ze steeds te doen aanpassen aan de veranderde omstandigheden, kunnen leiden tot bedenkelijke gevolgen voor het financieel beheer.

Een enkel voorbeeld:

Stel er is een voorschrift, hetwelk, bepaalt het maximum bedrag, hetwelk mag worden besteed voor aanschaffing van meubilair voor ambtenaren in verschillende rangen. Een ambtenaar in rang A mag hebben een bureau voor hoogstens *f* a.— en een stoel van hoogstens *f* b.— enz. In normalen tijd is dat voorschrift tot stand gekomen en was het uitvoerbaar. In oorlogstijd werd het onmogelijk om voor de bedragen, waarvoor machtiging werd verleend, zich het noodige aan te schaffen. Zoolang de voorschriften niet gewijzigd zijn, is geen machtiging tot hogere bedragen te verkrijgen. Men kan zich evenwel behelpen door meer aan te vragen dan noodig is. Wanneer b.v. voor een nieuw aangestelden ambtenaar noodig is een bureau en een stoel, kan men aanvragen een bureau, een stoel en een kast. In werkelijkheid kan nu voor het totaalbedrag aangeschaft worden een bureau en een stoel. Op de rekeningen vermeldt men als geleverd de drie meubelen, met den prijs van de twee. De Staat wordt hierbij *niet* direct benadeeld, alleen wordt het voorschrift ontdoken, maar door de omstandigheden kan zulks, evenals in elke andere huishouding, *noodzakelijk*, en in 't belang van den dienst zijn. Op papier klopt alles precies; in werkelijkheid is natuurlijk niet aanwezig hetgeen in rekening is gebracht. Regelmatige controle daarop is nergens voorgeschreven.

De controle bij de Staatshuishouding is voor een groot deel een controle op papier. En aan die „papieren controle” wordt onevenredig veel waarde gehecht en zorg besteed. Dit gevoegd bij de talrijke voorschriften, waaraan streng de hand gehouden moet worden, doet ontstaan het gevaar dat een administratieve verantwoording wordt gemaakt, welke niet aansluit bij het gevoerde beheer, maar bij de voorschriften omtrent dat beheer. De mogelijkheid bestaat dat het beheer, afgezien dan van de voorschriften, volkomen correct is gevoerd, maar door een daarbij niet aansluitende administratieve verantwoording moet worden gedekt om door de controle te kunnen worden goedgekeurd. Aan de administratieve verantwoording toch wordt in de eerste plaats gesteld de eisch, dat zij aan de voorschriften voldoet en zulks kan bij het beheer tot de onmogelijkheden hebben behoord, kan althans niet wenschelijk zijn geweest, om een goed en economisch beheer te bevorderen. De interne controle verliest op deze wijze haar beteekenis, en een administratie welke wordt geproduceerd, om aansluiting te krijgen met de machtigingen en voorschriften, inplaats van een getrouw beeld te geven van het gevoerde beheer, lokt onregelmatigheden uit, in plaats van die te voorkomen.

De Staatcomptabiliteit is ontworpen voor een verbruikshuishouding. Bij een verbruikshuishouding van een dusdanigen omvang, dat de aanwezigheid van de waarden en dat het verbruik ten behoeve van de huishouding, als vanzelf stond, onder het onmiddellijk toezicht van de bestuurders zelf, bood die comptabiliteit en haar interne controle voldoende waarborgen voor een economisch beheer. Bij de uitbreiding van de verbruikshuishouding kon zij aan den eisch een goede controle te bieden niet meer voldoen, omdat:

- 1°. het persoonlijk toezicht van de bestuurders kwam te vervallen;
- 2°. het grooter aantal bindende voorschriften dat de uitbrei-

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 bedrijfsverzicht 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