

nen definiëren. Aannemende, dat het niveau van de vraaglijn niet verandert, kan men zich afvragen tot welk peil de kosten van levensonderhoud kunnen dalen voordat de totaal-opbrengst van de Amsterdamsche tram, (uitsluitend onder invloed van dezen factor!) afneemt; hierbij baserend op een gemiddelde opbrengst die voor 1930 9,09 cent bedroeg en dus voor 1932 ongeveer 10,09 cent zal bedragen. Wil men dezelfde opbrengst verkrijgen als onder het oude tarief, dan moet worden voldaan aan de vergelijking

$$p_1 \times V_1 = p_2 \times V_2 \quad (26)$$

waarin  $p_1$  = de prijs onder het oude tarief,  $V_1$  het vervoer onder het oude tarief,  $p_2$  de prijs onder het nieuwe tarief en  $V_2$  het vervoer onder het nieuwe tarief. Dus

$$9,09.145.10^6 = 10,09V_2 \text{ en } V_2 = 131,3.10^6.$$

Op de vraaglijn voor 1930 in fig. 6 komt een vervoer van  $131,3.10^6$  met een prijsindex van 7 overeen. Het indexcijfer kosten van levensonderhoud dat daarbij behoort is  $10,09 : 7 = 144$ . Zooals bekend mag worden verondersteld, is dit eijfer voor het eerste kwartaal van 1932 reeds in benedenwaartsche richting overschreden.

Nogmaals moge worden herinnerd aan de overige, hiervóór genoemde invloeden, die tegenwoordig een druk op het tramvervoer uitoefenen, bovendien mag, bij eventuele beoordeeling van de huidige positie, de invloed van de ongunstige algemeen economische omstandigheden niet buiten beschouwing worden gelaten. Het is immers buiten twijfel, dat een teruggang van de algemeene bedrijvigheid als in deze depressie plaats vindt, een ongunstigen invloed op het plaatselijk verkeersbedrijf moet uitoefenen, ook al hebben soortgelijke invloeden zich in het verleden niet duidelijk gemanifesteerd.

Drs. G. L. GROENEVELD en  
Ir. B. A. DE LA HOUSSAYE

## UIT DE FINANCIËLE HUISHOUDING DER OVERHEID

Red.: J. H. TEXTOR

(Bijdragen en mededeelingen zende men aan den Secretaris  
der Redactie)

### VII

#### Atavismen in en om de Gemeentewet II

In ons artikel in het Maartnummer stelden wij in uitzicht, dat wij zouden pogen het begrip „Tak van dienst” nader te omlijnen.

Gaan wij daartoe eerst na, op welke wijze men vroeger den inhoud van dit begrip heeft trachten te bepalen.

Het door het eerste-kamerlid, Mr. van Nierop, zoo juist betitelde artikel 114bis (thans 122) der Gemeentewet als een „vrij leuk artikel” beoogde andere regelen voor het kasbeheer mogelijk te maken dan de artikelen 113 en 114 (thans 120 en 121) voor het door den gemeenteontvanger te voeren beheer voorschreven. Het werd dus de basis en van het financieel beheer van de „bedrijven” en van het financieel beheer van de zogenoemde „sub-ontvangers”, als bruggeldgaarders, marktgeldgaarders e.d., die, sinds de inwerkingtreding van dit artikel in 1911, onder rechtstreekse verantwoording aan B. en W. gelden konden innen.

Niettegenstaande de Heer van Nierop er o.i. terecht op wees, dat het toch niet aanging om het kasbeheer der bedrijven, dat in vele groote gemeenten veel gewichtiger en omvangrijker was dan het kasbeheer van ontvangers en sub-ontvangers, slechts te

baseeren op de feitelijk negatieve regeling, welke in artikel 114bis was neergelegd, terwijl aan den ontvanger een geheele titel van de wet was gewijd, ging de eerste kamer toch tenslotte accoord met de verdediging van Minister Heemskerk, die, op grond van het feit, dat ook voor andere gemeentebambtenaren dan den Burgemeester, den Secretaris en den Ontvanger geen uitvoerige voorschriften in de Gemeentewet waren opgenomen, het voorschrijven van meer uitvoerige wetsregelen voor comptabele ambtenaren van bedrijven niet noodig achtte. Hij meende deze materie veilig aan het toezicht van Gedeputeerde Staten der provinciën te kunnen overlaten. Strikt genomen waren echter de door den Raad op grond van het meergenoemde wetsartikel vastgestelde regelen, in de practijk „bedrijfsverordening” genoemd, slechts aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen, voor zoover betrekking hadden op het kasbeheer. In feite hielden de verschillende colleges van provinciaal bestuur zich echter niet aan deze beperking; zij eischten opneming van regelen, het geheele financieele beheer betreffende, en onthielden goedkeuring aan de bedrijfsverordening, indien deze bepalingen bevatte, die zij met een juist financieel beheer in het algemeen in strijd achtten. Dat de Kroon bij de huldiging van deze opvatting van hun taak nog al eens tusschen beiden moest komen en Gedeputeerde Staten menigmaal terugwees naar de door de wet gestelde grenzen, is te begrijpen. Veel interessants zou hierover te vertellen zijn.

En passant vermelden wij, dat de inhoud van de tweede alinea van artikel 252 der Gemeentewet thans aan Gedeputeerde Staten het vroeger zoo begeerde toezicht verleent. Immers nu is voor alle beheersregelen de goedkeuring van deze colleges vereischt.

Van de bevoegdheid, om artikel 114bis toe te passen, werd door de gemeenteraden een ruim en zeer verschillend gebruik gemaakt.

Ontvangsten en uitgaven van diensttakken, die men in engen zin niet als bedrijven zou beschouwen, zooals reinigingsdiensten, geneeskundige diensten, diensten van openbare werken, plantsoenen e.d., werden in financieel opzicht geheel afgescheiden van de overige ontvangsten en uitgaven der gemeente op grond van regelen, gebaseerd op het „leuke artikel”. Was er maar een zoodanige regeling, dan sprak men van een „bedrijf”. En daarmee uit. Het begrip „bedrijf” had bij de gemeente dus een geheel anderen inhoud dan in het particuliere leven; het werd een uitsluitend *juridisch* begrip.

Men ging zelfs heel ver. De gemeente Hilversum heeft inder tijd den geheelen bouw van haar raadhuis als een bedrijf op grond van het aangehaalde wetsartikel behouwd.

De gemeente 's-Hertogenbosch poogde nog verder te gaan. De decentralisatiegedachte had daar zoo postgevat, dat het gemeentebestuur in 1921 probeerde om ten aanzien van elk hoofdstuk der gemeentebegrooing, waarbij veel uitbetaling van arbeidsloon en veel aanschaffing van materiaal te pas kwam, artikel 114bis toe te passen. Een consequente doorvoering van dit beginsel zou geleid hebben tot een volledig uiteengooien van het financieel gemeentebestuur. Dit was Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant te bar. Zij onthielden goedkeuring aan de desbetreffende raadsbesluiten. Toen de Raad daartegen bij de Kroon in beroep kwam, stelde deze laatste Gedeputeerde Staten in het gelijk. De Kroon overwoog daarbij, dat toepassing van artikel 114bis alleen kon geschieden bij uitzondering op de regelen, in de Gemeentewet voor het comptabel beheer in het algemeen gesteld, en dat de motieven voor afwijking van die regelen alleen aan den bijzonderen aard van den diensttak konden worden ontleend. Voorts gaf zij te kennen, dat het streven naar vermindering van onnoodigen bureaucratischen omslag en de bevordering van een vlugge afdoening van zaken niet voldoende waren om het goed recht van de uitzonderingsregelen aan te nemen.

Dat de toepassing van artikel 114bis inderdaad uitzondering moest blijven, kunnen wij, gelet op den geest van de Gemeentewet, geredelijk toegeven; dat het streven naar vermindering van onnodigen bureaucratisehen omslag en de bevordering van een vlugge afdoening van zaken echter geen reden mochten zijn om van artikel 114bis gebruik te maken, kon velen niet bevredigen. Immers, dit waren onder meer juist de redenen geweest, waarom het artikel indertijd in de wet was opgenomen.

Gedeputeerde Staten der provinciën hebben zich dan ook aan deze uitspraak van de Kroon niet strikt gehouden; het Hilversumse geval zou anders niet mogelijk zijn geweest. Integendeel, zooals reeds werd opgemerkt, werden zeer veel en verschillende diensttakken tot „bedrijf” gemaakt.

Ontegengesteld is deze vrijheid voor de ontwikkeling van het financieel beheer der gemeenten van veel nut geweest. Er waren echter ook nadeelen. Een wel nadeelen van administratieve aard.

De vrijheid van de gemeenten, om van artikel 114bis naar eigen goedvinden gebruik te maken, had nl. tot gevolg, dat een bepaalde tak van dienst in de eene gemeente wel, in de andere gemeente niet tot bedrijf werd gemaakt. Daar, volgens de Begrootings- en Rekeningsvoorschriften 1924, voor de als bedrijven beheerde takken van dienst een afzonderlijk hoofdstuk van de begrooting werd bestemd, ging het inzicht, bij vergelijking van twee of meer gemeenterekeningen, min of meer verloren.

Dit is een gevolg van het feit, dat de indeeling van de gemeentebegrooting geschiedde naar de splitsing in *organen* in plaats van naar de splitsing in *functies*. Het is te hopen, dat de Rijksemissie van advies, die thans met de samenstelling van nieuwe voorschriften bezig is, met dit laatste principe in voldoende mate rekening zal houden.

Zoeken wij nu naar een *begripsbepaling* van datgene, wat in de gemeentepraetijk onder „bedrijf” werd en wordt verstaan, dan geven de meergenoemde begrootings- en rekeningsvoorschriften ons eenige uitkomst.

Men is met de omschrijving van het begrip echter niet steeds bijster gelukkig geweest, gezien de verschillende wijzigingen, welke in den loop der jaren in de definitie hebben plaatsgehad. Het is interessant, hieromtrent iets mede te deelen.

Toen de voorschriften in 1924 in werking traden, bevatten zij de omschrijving, dat als bedrijven waren aan te merken:<sup>1)</sup>

- 1e. „de ondernemingen van nijverheid, welke de gemeente, al behooren zij niet noodwendig tot haar taak als overheid, exploiteert en
- 2e. de overige takken van dienst, die krachtens een verordening als bedoeld in artikel 114bis der gemeentewet, als zelfstandige inrichtingen worden beheerd”.

Het gevolg hiervan was, dat ondernemingen, die onder het 1e kenmerk vielen, doch waarop artikel 114bis niet was toegepast, toch als bedrijven moesten worden aangemerkt, hetgeen echter met de gemeentelijke praetijk in strijd was; terwijl onder de omschrijving niet konden vallen afzonderlijke deelen van het gemeentelijk vermogen, zooals fondsen, waarop artikel 114bis wel was toegepast, doch die kwalijk als tak van dienst konden worden beschouwd.

Nog in hetzelfde jaar 1924 werd derhalve de definitie gewijzigd. Zij werd toen geredigeerd in dien zin, dat bedrijven — in den zin der voorschriften — alleen zouden zijn: „die bedrijven, welke krachtens een verordening ex artikel 114bis als zelfstandige inrichtingen worden beheerd.”

Van een begripsbepaling is hier dus in het geheel geen sprake meer. Alleen de juridische toepassing van artikel 114bis besliste hier, of er van een bedrijf sprake was of niet. De woorden „als

zelfstandige inrichting” gaven voorts tot moeilijkheden aanleiding.

Een eigenaardig geval gaf toen aanleiding om de definitie nogmaals te wijzigen.

De Raad der gemeente Overschie stelde nl. in 1928 een verordening ex artikel 114bis vast voor een fonds tot instandhouding van een kapitaal, dat uit batige saldi van rekeningen der gemeente was voortgesproten. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland keurden deze verordening goed. In verband met deze verordening wijzigde de Raad de gemeentebegrooting zoodanig, dat bepaalde, met het fonds verband houdende posten zouden worden verantwoord in hoofdstuk XIII, het hoofdstuk der bedrijven. Nu onthielden Gedeputeerde Staten echter hun goedkeuring op grond van het feit, dat zij van oordeel waren, dat volgens de voorschriften van 1924, die een verantwoording voor de bedrijven in hoofdstuk XIII eischten, onder „bedrijf” slechts kon worden verstaan: hetgeen *economisch* als zoodanig was aan te merken. Verantwoording der posten van het fonds mocht dus *niet* op hoofdstuk XIII plaats hebben en een reservefonds voor bijzondere doeleinden, zooals de gemeente Overschie had gevormd, kon niet worden aangemerkt als een bedrijf in den zin der voorschriften. De Raad kwam van dit besluit bij de Kroon in beroep, daarbij aanvoerende, dat ook reinigingsdiensten e.d. niet als een bedrijf in economischen zin waren te beschouwen en Gedeputeerde Staten tegen deze aanwijzing als bedrijf toch nooit bezwaar hadden gemaakt. Dit beroep mocht echter niet baten. De Kroon stelde de gemeente in het ongelijk.

Het moment was daar, dat men van de Kroon dus een juiste begripsbepaling verwachtte van wat dan wel onder een bedrijf „in economischen zin” was te verstaan. De Kroon onthield zich echter van uitleg.

Zooals men ziet: de toestand was verre van duidelijk.

Het ergste was nog, dat voor zulke belangrijke onderdeelen van het gemeentelijk vermogen — men denke bijv. aan de gemeente 's-Gravenhage, die meer dan één afzonderlijk beheerd fonds had — de voorschriften betreffende de bedrijven niet meer van toepassing waren. Onzekerheid bestond dus omtrent het opmaken van jaarstukken e.d.

Aan deze onzekerheid werd echter spoedig een eind gemaakt, toen Gedeputeerde Staten der Provinciën, op voorstel van de Kroon, de definitie voor datgene, wat in den zin der voorschriften onder een bedrijf was te verstaan, wijzigden. Sinds 1930 luidde de definitie:

„Onder bedrijven worden verstaan de *administratiën*, welke krachtens een verordening als bedoeld in artikel 114bis der gemeentewet zijn ingesteld en afzonderlijk worden beheerd.”

Een bedrijf was toen dus een afzonderlijk beheerde „administratie”.

Schoon was dit niet en duidelijk evenmin.

Toen kwam de reeds besproken wijziging der gemeentewet. Artikel 114bis werd vernummerd in artikel 122. Het bleef echter niet uitsluitend de basis van de gemeentelijke bedrijven. Artikel 252 werd het artikel, dat over bedrijven handelt. Het luidt als volgt:

„Ten aanzien van de door den Raad onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten aangewezen *takken van dienst* worden, behalve de ontvangsten en uitgaven, welke een gevolg zijn van de geldelijke verhouding tusschen deze takken van dienst en den algemeenen dienst der gemeente, in de begrooting der plaatselijke inkomsten en uitgaven alleen opgenomen de geraamde voor- of nadeelige saldo's”.

„De in het eerste lid bedoelde takken van dienst worden beheerd volgens door den Raad, onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten vastgestelde regelen.”

Van „bedrijven” wordt dus in dat artikel, evenmin als vroeger in artikel 114bis, niet gesproken. Wel is het begrip „tak van dienst” ingevoerd.

<sup>1)</sup> De vraag, of Gedeputeerde Staten het recht hadden om administratieve voorschriften voor de bedrijven op deze wijze te geven, laten wij buiten beschouwing.

In overeenstemming met deze wetswijziging moet nu de laatstgenoemde definitie in de voorschriften zoodanig worden gelezen, dat, waar gesproken wordt van bedrijven, daaronder worden verstaan de takken van dienst, in het bovenaangehaalde wetsartikel bedoeld.

Er is nu overeenstemming met de Bedrijvenwet, die bepaalt, dat bij het Rijk onder bedrijven zijn te verstaan de *takken van Rijksdienst*, welke krachtens artikel 88, derde lid der Comptabiliteitswet voor een afzonderlijk beheer worden aangewezen.

En in de Provinciale wet wordt, na de op 16 December 1927 aangebrachte wijziging, gezegd: „Ten aanzien van de door de Staten onder onze goedkeuring aangewezen *takken van dienst* ..... enz.” (Artikel 116).

Tevergeefs zal men echter in een der wetten zoeken naar een bepaling, wat onder een tak van dienst moet worden verstaan. De aanwijzing als zoodanig wordt in elk bijzonder geval overgelaten aan het desbetreffende bestuur, zij het dan ook bij gemeente en provincie onder goedkeuring van hoogerhand.

Dat hiervan het gevolg zal zijn, dat soortgelijke instellingen in het eene geval niet en in het andere geval wel als tak van dienst zullen worden beschouwd, laat zich denken. Hier is weer een twistappel voor provinciaal bestuur en gemeentebestuur, waarbij de Kroon knopen zal moeten doorhakken. Tot nu toe is er te dien aanzien echter nog geen jurisprudentie.

Toch doen zich reeds thans de volgende moeilijkheden voor.

Is bijvoorbeeld een fonds, zooals de gemeente Overchie instelde, een tak van dienst?

Het lijkt ons niet twijfelachtig, dat dit *niet* het geval is. O.i. zijn fondsen, d.w.z. afzonderlijk beheerde deelen van het overheidsvermogen, waaraan geen verdere overheidszorg is verbonden, in het systeem van de Gemeentewet zelfs in het geheel niet toelaatbaar. Deze wet kent alleen kasvermogen, dat in de gemeenterekening en kasvermogen, dat in de rekening van den tak van dienst tot uitdrukking komt. Is een fonds dus geen tak van dienst, dan is het zelfs afzonderlijk niet bestaanbaar. De artikelen 123, 252 en 255 der Gemeentewet zijn op dit punt zeer duidelijk.

Laten wij echter niet vergeten, dat het niet op den naam, maar op het karakter aankomt. Draagt een instelling dus den naam van „fonds”, maar is daarin wel degelijk een deel van de overheidszorg opgenomen, dan kan zij, indien overigens aan de wet wordt voldaan, wel degelijk als een tak van dienst worden beschouwd. Natuurlijk zijn ook grensgevallen denkbaar.

Het is o.i. echter niet twijfelachtig, dat een reservefonds voor bijzondere doeleinden, waarin batige saldi der gemeente geheel of gedeeltelijk worden gereserveerd, en dat dus alleen maar is een gedeelte van het vermogen, dat eigenlijk door den ontvanger in de gemeenterekening zou moeten worden verantwoord (het overbrengen van de saldi van het eene dienstjaar naar het andere en het verantwoorden van de belegging), met den geest van de wet in strijd is.

Vanzelf komen wij ertoe, thans aan te geven, wat, naar onze meening, dan wel onder een „tak van dienst” is te verstaan.

Zooals bekend is, is het beheer van zoowel overheids- als particuliere bedrijven deels van technisch-organisatorischen en deels van economisch-organisatorischen aard. (Zoowel wat betreft het intern beheer — het omzetten van waarden in het bedrijf — als wat betreft het extern beheer — het tot zich trekken van waarden van buiten en het afstooten van waarden naar buiten —). In het particuliere bedrijfsleven spreekt men, als men meer de technische organisatie op het oog heeft, van bedrijf, terwijl het begrip „onderneming” inhoudt, dat men meer het oog richt op de economische organisatie, zij het dan ook, dat aan dit begrip het winststreven inhaerent is.

Bij de overheid wordt deze onderscheiding niet gemaakt; ook daar zijn echter in abstracto de *technische* en de *economische* organisatie van elkaar te onderscheiden.

Elke economische organisatie of een veelvoud daarvan wordt

juridisch vertegenwoordigd door een of meer personen, hetzij natuurlijke, hetzij rechtspersonen, die in rechte naar buiten optreden als beheerder, financier en risicodrager. Bij de overheid treden als zoodanig op het Rijk, de Provincie, de Gemeente, het Waterschap en het Veeschap (zie de Grondwet). Zij zijn de *juridische organisatie*.

Bij de gemeente is de verhouding ten opzichte van haar diensttakken dus zoo:

- a. de gemeente treedt op als juridische organisatie en heeft tot taak, het in rechte optreden naar buiten als beheerder, financier en risicodrager;
- b. de tak van dienst treedt op als economische organisatie en heeft tot taak het vergelijken van de te brengen en gebrachte offers met het te verkrijgen en verkregen nut (het door de juridische organisatie gestelde doel); zijn streven berust op het economisch motief;
- c. in de economische organisatie zijn geïncorporeerd een of meer technische organisaties, waar de middelen, die tot het gestelde doel kunnen voeren, worden aangewezen en de gekozen middelen in werking worden gesteld.

Gezien het hierboven ontwikkelde zouden wij onder een tak van dienst, als bedoeld in artikel 252 der Gemeentewet, willen verstaan:

„Organisaties, waarin een onderdeel der gemeentezorg is opgenomen en die technisch en economisch — niet juridisch — als een afzonderlijk geheel worden beheerd.”

Hij omvat dan datgene, dat reeds vroeger onder „bedrijven” en „diensten” werd verstaan, met uitzondering van de fondsen.

(Men spreekt van diensten, indien het streven naar inkomensvorming minder op den voorgrond treedt, het technische karakter meer dan het economische naar voren komt en de voorziening meer betreft collectieve dan individuele behoeften der ingezetenen) (consumptiehuishouding).

Hiermede zijn echter de moeilijkheden nog niet opgelost.

Er zijn namelijk onderdelen van de gemeentezorg, waarin of uit kracht van de wet, of in gemeen overleg door twee of meer gemeenten gemeenschappelijk wordt voorzien.

Zoo kent de practijk gemeenschappelijke gas-, water- en electriciteitsbedrijven en, in verband met de Vleeschkeuringswet, gemeenschappelijke vleeschkeuringsdiensten.

Daarnaast zijn er diensttakken, die krachtens een andere bijzondere wet een zelfstandig bestaan hebben gekregen, zooals de keuringsdiensten van waren, banken van leening en geldschietbanken.

De aanwijzing op voet van een gemeenschappelijke regeling ingevolge de artikelen 129 tot en met 146 der Gemeentewet of op grond van een speciale wet maken het o.i. echter niet meer mogelijk, dat dergelijke instellingen *nogmaals* als tak van dienst in den zin van artikel 252 der Gemeentewet zouden kunnen worden aangewezen.

Het gevolg hiervan is, dat voor deze instellingen de reeds aangehaalde comptabiliteitsvoorschriften niet gelden, hetgeen in de practijk tot allerlei misverstand aanleiding geeft en de eenheid niet bevordert. Dit komt vooral sterk uit bij gemeenschappelijke regelingen, daar hier de verantwoording der voor- of nadeelige saldi niet op hetzelfde hoofdstuk plaats heeft als bij een gemeente, die een soortgelijk bedrijf niet met andere gemeenten, doch alleen beheert.

Het ware juist geweest, indien de gewijzigde Gemeentewet ook in deze gevallen had voorzien. Het gemis aan eenheid — ook de verschillende Colleges van Gedeputeerde Staten zijn niet eensgezind in hun oordeel te dien aanzien — doet zich thans wel erg voelen.

Wij zijn thans genaderd aan de bespreking van het karakter der begroting en rekening van takken van dienst.

Hieraan wijden wij echter een afzonderlijk artikel.