

## Verslag der Algemeene Rekenkamer over 1867.

(Bijlagen van het Regeringsverslag.)

[25. 7.]

BIJLAGE E.

Aan de Algemeene Rekenkamer.

Afdeling Generale Thesaurie.

N<sup>o</sup>. 50.

's GPAVENHAGE, 26 Maart 1868.

In de erkenning door de Algemeene Rekenkamer » dat er over de toepassing der wet van den 10den Februarij 1844 (*Staatsblad* n<sup>o</sup>. 6), verschil van meening bestaat in den boezem van de Rekenkamer zelve, en dat soms heden de eene en morgen de andere opinie de bovenhand heeft, al naar gelang sommige leden van het Collegie tegenwoordig of afwezig zijn, » lag voor de Regering eene ligt verklaarbare aanleiding om de behandeling van de Algemeene Rekenkamer missive dd. 21 October 1867, n<sup>o</sup>. 884/127, T<sup>1</sup>, eenigen tijd aan te houden.

Nu evenwel gebleken is dat de Algemeene Rekenkamer tot dusver volhardt in eene zienswijze, die naar het oordeel van de hoofden der Departementen van algemeen bestuur noch met de letter, noch met den geest van gezegde wet is over te brengen, is deze aangelegenheid nader door hen overwogen. Ten gevolge daarvan zie ik mij gemagtigd de navolgende opmerkingen en beschouwingen als de uitdrukking onzer eenstemmige zienswijze aan de Kamer mede te deelen.

De Raad van Ministers wenschte echter door deze wijze van behandeling niet geacht te worden de gegrondheid te erkennen van de opmerking, dat de wet van 5 October 1841 (*Staatsblad* n<sup>o</sup>. 40) niet zou gedoogen dat de Algemeene Rekenkamer met dien Raad in briefwisseling trede.

Die opmerking komt onjuist voor, omdat 's Raads missive (zie 1ste lid van art. 13 van het Koninklijk besluit dd. 31 Maart 1842, *Staatsblad* n<sup>o</sup>. 9), niet anders te beschouwen was, dan als de uitdrukking van het eenparig gevoelen van de hoofden der Departementen van algemeen bestuur, uit welke de Raad volgens art. 2 van dat besluit is zamengesteld en met welke hoofden de Algemeene Rekenkamer volgens hare Instructie in betrekking staat.

Wat de zaak zelve betreft heb ik de eer op hare missive het volgende te antwoorden:

Het schijnt niet twijfelachtig dat inderdaad eerst bij der Algemeene Rekenkamer missive van 20 Junij 1867 is teruggenomen, wat sedert meer dan twintig jaren bij haar als regel heeft gegolden en reeds bij hare resolutien van 11 Augustus 1845 en 16 October 1845 aan hare ambtenaren werd voorgeschreven, al moge het waar zijn dat reed vroeger nu en dan, in eenige op zich zelf staande gevallen, door haar bij nota's van aanmerkingen of brieven van dien regel is afgeweken, en dat de administratie zich welligt, omdat daaruit geen ongelegenheid ontstond, in enkele dier gevallen, naar het verlangen der Algemeene Rekenkamer heeft gevoegd.

Hoe weinig waarde aan deze, slechts in algemeene bevoordingen door de Kamer aangeduide afwijkingen te hechten is, blijkt uit hare erkenning dat, ofschoon zij in 1855 haar tegenwoordig gevoelen, bepaaldelijk aan het Departement van Marine, kenbaar maakte, dat Departement zich gezinszins naar die meening heeft gedragen, en dat de Kamer daarin gedurende de laatste twaalf jaren (zij noemt dit een korten tijd) heeft berust. Mij is daarenboven bekend dat de interpretatie, in 1845 door de Kamer als regel aangenomen, ook bij de Departementen van Justitie en Binnenlandsche Zaken, bij voortdoring gevolgd en voor een geregelden loop van zaken noodig geacht wordt.

Dat de meerderheid van de leden der Algemeene Rekenkamer diezelfde uitlegging nog in het jaar 1865 aankleefde, dit blijkt duidelijk uit de Nota, waar de Kamer in het slot van haren brief naar verwijst. Daar werd door vijf leden der Algemeene Rekenkamer ten aanzien van art. 4 van het toen aangeboden ontwerp comptabiliteitswet, waarvan de bepalingen volgens die leden uit de wet van 1844 zijn overgenomen, het volgende gezegd:

» In de eerste plaats zal voor werken en leveringen het jaar waarin de overeenkomsten zijn gesloten het dienstjaar zijn, wanneer namelijk de gelden voor de werken, bij de begrooting, over dat jaar zijn toegestaan. Daar nu de begrooting in den regel wel de onderwerpen van uitgaaf noemt, maar geene bepaalde sommen aanwijst voor elk der onderscheidene werken, die daaronder te brengen zijn, zoo ziet men wel hoe moeilijk al aanstonds de naleving van zulk eene bepaling zal zijn te controleren.

» Voorts zal het dienstjaar ook nog moeten worden gezocht in hetgeen de overeenkomsten met aannemers en leveranciers zullen bepalen, want aan de administratie wordt de keus gelaten om

het bezwaar of op een loopend of op een volgend dienstjaar te leggen. Zoo zullen er bijv. in de laatste dagen van December ten laste van het dan nagenoeg verstreken jaar nog contracten mogen worden gesloten voor werken, die eerst in een volgend jaar zullen worden uitgevoerd.

» Het nut van zulke vreemde bepalingen valt moeilijk te raden, doch dat zij niets gemeens hebben of kunnen hebben met het doel eener uiteenhouding van de dienstjaren, is duidelijk genoeg.

» Bij de Memorie van Toelichting verdedigt men ze met een beroep op de wet van 10 Februarij 1844 (*Staatsblad* n<sup>o</sup>. 6), waaruit ze zijn overgenomen; maar, behalve dat de Rekenkamer in der tijd verklaarde dat die wet, wel verre van de gerezen bezwaren, die de uiteenhouding van de dienst betroffen, te hebben opgeheven, die bezwaren zeer had vermenigvuldigd, was reeds bij het onderzoek dier wet in de Tweede Kamer der Staten-Generaal, wel en te regt, doch te vergeefs, gewezen op den gewichtigen invloed dien de zuivere uiteenhouding van de dienstjaren op eene tijdige afsluiting der begrooting had."

De kritiek, in die regelen, over het toenmalige Regeringsontwerp en tegen de wet van 1844 uitgesproken, laat ik hier in het midden, doch de Kamer veroorlove mij de opmerking dat die wet, zoolang zij bestaat, moet worden nageleefd, ook omdat de Staatsbegrootingen in verband daarmede worden zamengesteld.

De Algemeene Rekenkamer erkent nu, dat art. 1 dier wet niet is aan te merken als uitzondering op den regel van art. 2. Zij beweert echter tevens dat art. 2 evenmin uitzondering is op art. 1, maar dat beide artikelen voorschriften bevatten, ieder voor een bepaald geval. Welke zijn nu die gevallen?

Art. 1 wijst het jaar der overeenkomst als het belastbare dienstjaar aan, ook dan, als de werken en leverantien in het eerstvolgende jaar zijn opgeleverd, mits slechts de noodige gelden voor die uitgaaf op de Staatsbegrooting voor dat dienstjaar zijn toegestaan, en de vorderingen ingediend zijn vóór den 31sten October van het jaar waarin zij ontstaan. Van een bepaald geval, of liever, zoo als in de bedoeling der Algemeene Rekenkamer ligt, van speciale vermeldingen van werken en leveringen in de begrooting is hier geen sprake. De bewoordingen van het artikel zijn zoo algemeen mogelijk. Zij behelzen geen de minste aanleiding voor de meening dat voor de toepassing van den daarbij gestelden regel eene andere dan de gewone omschrijving in de begrooting zou noodig zijn. Is de vordering tijdig ter kennis van de Algemeene Rekenkamer gebragt, is de aangewezen begrootingspost toereikend, steunt de aard der uitgave, naar de gewone regelen daarvóórtrent gevolgd worden, met de omschrijving van dien post overeen, en is het betrokken contract aangegaan in het jaar waarover die begrooting loopt, dan is aan de vereischen van art. 1 der wet van 1844 en aan die van art. 27 der wet van 1811 volledig voldaan. De hoofdbedenking van de vijf leden der Algemeene Rekenkamer tegen de wet van 1844 ligt juist hierin, dat zij uitdrukkelijk aan de hoofden der Departementen van algemeen bestuur overlaat om bij de goedkeuring der contracten te verklaren of al dan niet op de daaruit voortvloeiende uitgaaf bij de begrooting voor het loopende jaar is gerekend. Het voorschrift van art. 2: » contracten wegens werken of leverantien, welke het volgend dienstjaar betreffen, maken daarvan bepaaldelijk melding », laat inderdaad geene andere uitlegging van art. 1 toe dan die, welke daaraan, van den aanvang af, algemeen, en nog in 1865 door vijf leden van de Algemeene Rekenkamer werd gegeven. Moest toch de tegenwoordige beperkte uitlegging van de Rekenkamer gelden, dan ware art. 2 der wet volstrekt overbodig. Art. 2 heeft geen zin, dan als uitzondering op art. 1.

De bedenkingen van de Algemeene Rekenkamer tegen de uitlegging der Regering zijn eigenlijk slechts voorspiegelingen van mogelijke gevolgen der wet. Ik zou die, daar de bepalingen der wet duidelijk zijn, met stilzwijgen kunnen voorbijgaan. Alleen omdat daaruit erkenning van de juistheid dier bedenkingen ware af te leiden, zal ik ze hier opnemen.

Vooreerst dan zou de uitlegging der Regering » aan de administratie de meest onbeperkte bevoegdheid geven om onder alle omstandigheden, voor gewone behoeften en zaken van dagelijksch verbruik, waarvoor ieder jaar dezelfde posten in de Staatsbegrooting worden aangetroffen, naar verkiezing het eene of andere dienstjaar te bezwaren ». Omschrijft men de zaak aldus, dan schijnt het duidelijk dat het kwaad zich zelf verbiedt. Wil de administratie zich niet aan groote ongelegenheden blootstellen, dan zal de post, waarover zij voor dergelijke behoeften beschikken kan, als van zelf zijn aangewezen. In elk geval kan de verantwoordelijke Minister van de bedoelde bevoegdheid slechts gebruik maken op het oogenblik van de goedkeuring der contracten. Daardoor is zij reeds verre van onbeperkt, en wordt het denkbeeld van willekeur grootendeels uitgesloten. Vele en velerlei omstandigheden,

## Verslag der Algemeene Rekenkamer over 1867.

(Bijlagen van het Regeringsverslag.)

bij de zamenstelling der begrotingen niet te voorzien, doen dikwerf het tijdstip van aanbestedingen voor werken en leverantien vertragen. Moes'ten daardoor de sommen, waarop voor die behoeften, bij de begroting van het jaar der aanbesteding, gerekend werd, ongebruikt blijven en moest de uitgaaf dan op de volgende dienst worden overgebracht, mijns inziens zou dit geene zuivere uiteenhouding van de lasten eener dienst mogen heeten, maar zou dit stelsel onfeilbaar tot ruimere begrotingen en daardoor tot hogere staatsuitgaven leiden, omdat dan bij elke begroting op dergelijke eventualiteiten zou mogen, ja moeten gerekend worden.

In het algemeen kan zeker niet worden aangenomen dat bijv. bij de begroting voor 1866 gelden zouden zijn toegestaan voor de behoeften over 1867. De vraag is echter wat men in bepaalde gevallen onder de behoeften eener dienst heeft te verstaan. Zoo is het bijv. onvermijdelijk een aantal magazijngoederen aan te besteden in en te bekostigen ten laste van het dienstjaar, voorafgaande aan dat, waarin de verkregen zaken tot verbruik afgegeven of in dienst gesteld worden. Meent nu de betrokken Minister dat ruimere aanvulling van zoodanigen voorraad dan over eenige voorgaande jaren, in 's lands belang wenschelijk is, en blijkt hem tegen het einde des jaars dat de stand van het betrokken begrotingsartikel daartoe ruimte aanbiedt, dan kan hij, door van die gelegenheid gebruik te maken, mijns inziens, evenmin het verwijt verdienen van 's lands geldelijk belang te benadeelen, als dat van art. 1 der wet van 1844 te overtreden. De noodige gelden voor de uitgaaf werden toch inderdaad op de begroting van het jaar der aanbesteding toegestaan. Ook in deze vrijheid van handelen, door de wet aan de hoofden der Departementen van algemeen bestuur toegekend, ligt een middel om opdrijvingen van begrotingen te vermijden. Naar mijne overtuiging is die bevoegdheid veel meer bevorderlijk aan ware spaarzaamheid van beheer, dan het afsnijden van alles wat de Algemeene Rekenkamer bij deze gelegenheid met de benamingen van willekeur en nutteloos uitputten der begrotingen geliefde te bestempelen.

Ik betwijfel dan ook of de door de Algemeene Rekenkamer aangeprezen regel ergens zuiver wordt toegepast. In Frankrijk heeft men als correctief van dat stelsel, de in de vroeger vermelde nota van vijf leden der Algemeene Rekenkamer veroordeelde extraordinaire en complémentaire credieten. In België veroorlooft de wet tot dat einde aan de Regering, sommen van de eene dienst op de andere over te brengen.

De laatste bedenking van de Kamer is deze, dat in het stelsel van den Raad van Ministers niets beletten zou:

1°. dat de administratie hare bevoegdheid om naar welgevallen het eene of andere dienstjaar te bezwaren, ook uitstrekke tot uitgaven wegens werken of leverantien op mondelinge overeenkomst;

2°. dat de uitgaven voor gewone werken of leverantien, waarvan de oplevering moet plaats hebben in het jaar, volgende op dat waarin gecontracteerd is, gedeeltelijk op de begroting van het eene en gedeeltelijk op die van het volgende dienstjaar worden verrekend.

De ongegrondheid der bedenking sub 1°. blijkt al dadelijk uit de opmerking dat » mondelinge overeenkomsten » niet kunnen behooren tot de » contracten » waarvan de wet van 1844 gewaagt.

De bedenking onder 2°. vermeld, schijnt mij toe, in eenigzins andere bewoordingen, slechts eene herhaling te bevatten van de reeds wederlegde opmerking der Kamer, omtrent de dienstaanwijzing van uitgaven voor gewone behoeften en zaken van dagelijksch verbruik, waarvoor ieder jaar dezelfde posten in de Staatsbegroting worden aangetroffen. Ook hier blijft de vraag wat men onder gewone werken of leverantien verkiest te verstaan. Wanneer echter inderdaad bij de begroting eener dienst slechts op gedeeltelijke bekostiging van eenig werk of leverantie gerekend is, dan zie ik niet in, welk nadeel er aan verbonden zou zijn de betaling, in overeenstemming daarmede, over twee diensten te verdeelen. Kon daaruit vorwarring ontstaan, wat ik ontken, dan ware zeker niets meer verworperlijk dan het stelsel der Algemeene Rekenkamer om het belastbare dienstjaar steeds door het tijdstip van oplevering te doen aanwijzen. Bij de werking van dat stelsel toch, zou zich veel meer dan thans het geval voordoen, dat de betalingen uit eene en dezelfde aanbesteding voortvloeiende over twee diensten te verdeelen zijn.

De bepalingen der wet van 1844 zijn, naar het inzien der Regering, te duidelijk, en de ongelegenheden welke van eene algemeene verandering in de toepassing dier wet te wachten zijn, te groot, om haar vrijheid te doen vinden tot die verandering over te gaan. Zij zal dus voorloopig de uitgaven, in wier verevening op dien grond door de Algemeene Rekenkamer wordt gedifficulteerd, bij wijze van credietopening betalen, en mogt de

Kamer de aldus gedane betalingen blijven afwijzen, de tusschenkomst van den wetgever inroepen.

Ik vlei mij echter dat de Kamer, al ware het alleen uit overweging dat de wetgever eerlang geroepen zal worden de zaak voor de toekomst op nieuw te regelen, en dat in haren boezem zelf nopens de uitlegging der wet van 1844 verschil van gevoelen bestaat, termen zal vinden om zich niet verder tegen de sedert meer dan twintig jaren door haar aangenomen en gevolgde wijze van toepassing dier wet te verzetten.

De Minister van Finantien,  
(get.) R. J. SCHIMMELPENNINGK.

Voor eensluidend afschrift,  
De Secretaris-Generaal,  
VAN HOYTEMA.

[25. 8.]

BIJLAGE F.

454  
N°. — F 1.  
44

Aan den Heere Minister van Finantien.

's GRAVENHAGE, den 25sten Mei 1868.

De beschouwingen, vervat in Uwer Excellentie's missive van den 26sten Maart jl., afdeling generale thesaurie, n°. 30, hebben de Algemeene Rekenkamer niet teruggebracht van hare meening, nopens de toepassing der wet van den 1<sup>den</sup> Februarij 1844 (*Staatsblad* n°. 6) in het breede ontwikkeld bij haar schrijven van den 21sten October 1867, n°. 884/127 F 1.

Ter voorkoming echter van de ongelegenheden, waarop Uwe Excellentie wijst, wil de Algemeene Rekenkamer gaarne, voor zooveel betreft de contracten, aangegaan ten laste der begroting van 1867, de afwijking toelaten van den regel, in der Kamer circulaire van den 20sten Junij 1867 omschreven, doch voor 1868 en zoolang de wet van 10 Februarij 1844 niet in den geest van Uwe Excellentie zal zijn gewijzigd of verduidelijkt, zou zij zwaarigheid moeten maken dat beginsel prijs te geven, en het komt der Algemeene Rekenkamer voor, dat wanneer hare bedoeling, zoo als thans, tijdig en vóór het sluiten der contracten voor het volgend jaar, aan de administratie wordt medegedeeld, daaruit geene groote moeilijkheden kunnen ontstaan; althans de Departementen van algemeen bestuur, die aan de wet van 10 Februarij 1844 insgelijks eene beperkte uitlegging geven, hebben daarvan, voor zoover bekend is, nimmer eenig ongerief ondervonden.

Eindelijk een enkel woord over sommige uitdrukkingen der Kamer, die de gevoeligheid van Uwe Excellentie schijnen te hebben opgewekt.

Wanneer de Algemeene Rekenkamer in hare correspondentie over deze zaak gesproken heeft, hetzij van het noodeloos uitputten eener begroting, of van het verhoogen eener begroting met het overschietende van het vorig dienstjaar, hetzij van het bezwaren van het eene of andere dienstjaar naar welgevallen of naar goedvinden, werden die uitdrukkingen, als 't ware van zelve, door den aard van het behandeld onderwerp aan de hand gedaan, en dat deze bewoordingen in allen gevalle niet zoo zeer misplaatst waren, wordt hierdoor bewezen, dat de Kamer, juist in die dagen, de ervaring opdeed, dat onder andere de voor de dienst der marine voor 1866 en 1867 benoedigde hoeveelheden spek en gezouten vleesch uit ééne en dezelfde begroting (1866) zijn bekostigd geworden, en zulks alleen om gebruik te maken van de bevoegdheid, wier bestaan door Uwe Excellentie wordt verdedigd. Of de wetgever dusdanige bevoegdheid aan de administratie heeft willen of kunnen toekennen, geloof de Rekenkamer ten sterkste te mogen betwijfelen.

Uwe Excellentie gelieve de overige Ministers, voor zooveel nodig, met den inhoud van het vorenstaand antwoord bekend te maken.

De Algemeene Rekenkamer,  
(get.) GEVERS

Ter ordonnantie van dezelve,  
(get.) SPANJAARD.

Voor eensluidend afschrift,  
De Secretaris-Generaal,  
VAN HOYTEMA.