

DE BETEKENIS VAN DE CALCULATIE NAAR WAARDE VOOR HET BESTUREN VAN DE PUBLIEKE DIENST

(Antwoord aan Dr D. B. J. Schouten naar aanleiding van diens
artikel in het Januari-nummer 1953).

door Prof. Dr A. Mey

Inleiding

Een poging om die betekenis nader aan te tonen, moge in het onderstaande ondernomen worden; helaas zal ik daarbij ook op enkele punten van de theorie moeten ingaan. Uiteraard ben ik bereid aan te nemen, dat het feit, dat U toch geen juiste voorstelling blijkt te hebben van de waardetheorie van de Amsterdamse school, te wijten is aan onvoldoende uiteenzetting van de gronden daarvan in mijn betoog in kwestie. Ik heb die waarschijnlijk te veel bij de lezers bekend geacht; derhalve moge men het mij niet euvel duiden, wanneer de verdediging meer plaatsruimte vraagt dan de aanval.

Nu ligt het dieptepunt van ons meningsverschil niet in de eerste plaats in het probleem van toepassing der vervangingswaarde, noch in de betekenis van de toepassing van de waarde. Het kernpunt ligt daarin, dat bij U geheel andere aspecten van openbaar bestuursbeleid domineren, dan die welke verbonden zijn met de problemen door mij behandeld. Uiteraard kan hier het verschil in terrein, waarop wij met het openbaar bestuur in contact kwamen een rol spelen. Ik heb in mijn artikel gehandeld over de problemen van het *besturen* van het grote en — uit een veelheid van diverse diensten — samengestelde productie-apparaat, waarmee wij in casu te doen hebben. „Productie is van het verbruik van waarden om andere waarden voort te brengen”. U blijkt het probleem slechts — of althans in overheersende mate — te beschouwen uit het oogpunt van de financiering en van het monetaire evenwicht. Ik heb juist betoogd, dat de vereenzelviging van financieringsproblemen met het productieprobleem tot de door mij bestreden verwarring van uitgaven en kosten leidt. Ik zal de laatste zijn om de betekenis Uwer problemen te ontkennen, maar ik heb een en ander slechts in één punt geraakt, waarop ik aanstonds terugkom. En passant moge ik hier opmerken, dat de tegenstelling door U gemaakt tussen „financiering” en „waardering” niet juist is. Zo ook heb ik te dezer zake niet het oog op de vraagstukken der „nationale planning”, welke — naar het mij voorkomt — ook een achtergrond van Uw betoog is. Ik behoef mij niet meer, noch in het licht van mijn vroegere publicaties, noch in dat van mijn werk in Overheidsdienst, als voorstander van de werkmethode in kwestie te presenteren. Men hoede zich er echter voor om de interne regelen voor het *besturen* van de organen der staatshuishouding en van de naar binnen gerichte taak van de uitvoerende regeringsmacht af te leiden uit de problematiek van „nationale planning en nationale boekhouding”. Men onderschatte echter niet de vraagstukken van het besturen der productie-organisatie.

Wat de Nationale boekhouding aangaat moge opgemerkt worden, dat wanneer men daarin een samenvattend overzicht schept van de ontwikkeling van de gehele volkshuishouding, daarin alle bedrijven en diensten van alle productie-branches als delen van een geheel gezien moeten worden, en dus bij die alleen een afgestemd zijn van het beleid op *dezelfde beginselen* aanwezig moet zijn, ongeacht of dit goederen of diensten

betreft, die met winstdoel worden voortgebracht of per stuk worden betaald, dan wel of daarvoor — om reden van de voortgebrachte beschikbaarheidsnuttigheden — in collectiviteit betaald wordt. Het afgestemd zijn op dezelfde beginselen houdt in: juiste calculatie van het waardeverbruik, efficiëntiebewaking, juiste onderscheiding van de financiering der kapitaalgoederenverwerving van het waardeverbruik in de productie, m.a.w. een juiste onderscheiding van enerzijds wat bij budget en boekhouding in de rekeningengroep van kapitaalgoederen en vermogen en anderzijds in de rekeningengroep van het resultaat behoort; bij dit laatste dan scontrerende het normatief en het werkelijke verbruik.

Dit naar 't zelfde beginsel beheren en verantwoorden impliceert uiteraard niet (dit om misverstand te vermijden), dat ik de kosten van de productie der beschikbaarheidsnuttigheden en die van de productie der ondernemingen in het nationaal budget zou willen totaliseren; om begrijpelijke redenen moet men die gescheiden houden. In de totalisatie der „Overheidskosten” vormen de onderscheiden diensten van de grote bestuursorganen evenzeer constituerende elementen als de verschillende soorten van publiekrechtelijke organisaties; de eenheid van conceptie is dus een eis voor het bestuur van alle Overheidsdiensten.

In het rapport van de Groupe d'étude du revenu national de l'organisation européenne de coopération économique (April 1950), lees ik o.m., dat zelfs een eenvoudig systeem van „comptabilité nationale” nodig heeft „deux comptes, l'un pour les opérations courantes, l'autre pour les opérations en capital”. Een systeem, waaraan onderscheiding ontbreekt, „ne projetterait aucune lumière sur le problème essentiel de la formation de capital et n'apporterait aucune contribution à l'analyse des problèmes complexes du crédit international”.

Men onderschatte echter niet de vraagstukken van het besturen der productie-organisatie.

2. Stellingneming tegenover Dr. Schouten's betoog.

Het probleem nu waar het in mijn gemaakt artikel om gaat, is dat van het *besturen* van de productie. Het gaat om het feit, dat de taak, welke door de organen van de Overheid ten behoeve der volksgemeenschap verricht wordt, *productie* is; niet alleen voor zoverre het gaat om goederen en diensten, voor welke per eenheid wordt betaald, maar ook waar het *beschikbaarheidsnuttigheden* betreft, voor welke alleen in hun collectiviteit door belastingen betaald kan worden. Welke de samenstelling dier collectiviteit is, kan ten dele als probleem van politiek inzicht gesteld worden; b.v. inzake de bemoeiing met economische en sociale aangelegenheden der volkshuishouding. Ten dele kan ook de mate, waarin deze bemoeiing geschiedt — algemeen aangeduid door mij met „perfectiegraad” — een politiek vraagstuk genoemd worden. Het is het volk zelf, dat — via haar vertegenwoordiging, partijgroepering en meerderheidsbesluiten — te bepalen heeft, hoe de collectiviteit zal zijn samengesteld en welke de relatieve perfectiegraden der verschillende diensten zullen zijn. Ver uiteenlopen dier graden is dus niet uitgesloten te achten.

Er is bovendien 'n minimum aan beschikbaarheidsnuttigheden, waarover niet te twisten valt — de klassieke Overheidstaak —; openbare veiligheid, defensie, vertegenwoordiging in het buitenland, de zorg van bruggen en wegen en — vooral ten onzent — de verdediging tegen de verwoestende werking van waterkracht. Deze *noodzakelijke voorwaarden* voor *ationale samenleving* dienen echter — zelfs vanwege die noodzaak

— efficient bestuurd te worden. Ze dienen bestuurd te worden naar alle eisen van bestuurstechniek; d.i. gefundeerd te zijn op de beginselen der bedrijfshuishoudkunde.

Dit houdt in, dat *geen groter waardeverbruik toelaatbaar is dan vereist of onvermijdbaar om die diensten voort te brengen* in de door de volksvertegenwoordiging gestelde collectiviteit en door haar geëiste of geautoriseerde perfectie. Dit impliceert dus, dat de *kostprijs* gekend moet worden van *elke dienst* als *orgaan* van het *samengestelde organisme der staatshuishouding*.

Of het *totaal vereist verbruik* in een bepaalde periode geheel uit belastingen gedekt kan worden of niet, staat los van de stelling, dat de belastingbetaler zeker moet zijn, dat *geen* verbruik boven dat vereiste of onvermijdbare plaats vindt, dat in geen jaar hem lasten opgelegd worden voor andere jaarlagen der bevolking (noch uit het verleden noch van de toekomst). En het is de *verantwoordelijkheid van elke minister, van elke directeur en hoofdambtenaar, dat dit onder zijn bestuur niet geschiedt; zelfs niet geschieden kan*. En waar in een samengestelde, veel vertakte organisatie — juist bij grote verscheidenheid van techniek der productie — *eenheid van conceptie* een eerste vereiste is, moet hier een *coördinerende instantie ontstaan*, waarvoor organisatorisch het Ministerie van Financiën de meest gerede is, afgezien nog van het feit, dat de wet dit voorschrijft.

De *financiering* nu is — desondanks — een *hulpdienst der productie; financiering heeft geen doel in zichzelf*. De financiering doet ook de efficientie niet ontstaan, alhoewel zij het efficiëntiestreven kan stimuleren, coördineren en controleren. De *efficiëntie* betreft de *doelmatigheid* van het verbruik; de *beperking* daarvan tot het technisch-vereiste, resp. economisch onvermijdbaar. Doelmatig verbruik is verbonden met de technische uitvoering. Eenheid van conceptie t.d. zou ook via een andere instantie dan „Financiën” gecreëerd en gecontroleerd kunnen worden, zoals ook in sommige andere landen geschiedt; evenwel schept een binding van efficiëntie-coördinatie met budgetbeleid een groot voordeel, evenals de binding van budgetbeleid en centrale leiding van controle en van boekhouding.

Nu is noodzakelijk, dat, waar het *waardeverbruik* bewaakt moet worden, de *waarde* van het *verbruik* gekend wordt, m.a.w. dat men weet, welke de kwantitatieve voorstelling is van de betekenis, welke de *te verbruiken goederen in het verbruiksmoment hebben* voor de *doeleinden*, waartoe zij door de *bezitter verworven zijn*. Uiteraard kan men daarbij niet uitgaan van waardegegevens van voorbijgegangene tijdstippen. Wat de waarde was *x* maanden of *y* jaren in het verleden, bepaalt in het huidige moment der calculatie de bedoelde betekenis niet. Bovendien is het opstellen van waardegrootheden van verschillende momenten, een rekenfout als het optellen van tellers van breuken, welke men verzuimde op één noemer te brengen. Waar het *waardeverbruik* zodanig gedelegeerd is, dat regelmatige autorisatie daarvan vereist wordt, moet degene, die delegeert weten, *welk* waardeverbruik hij toestaat en in alle gevallen is nodig te weten of de *gemachtigde* in de *uitvoering* de *grenzen* van het doelmatige *niet heeft overschreden*. Dit geldt dus voor *elke verhouding van taak-delegatie*, zowel tussen *parlement* (resp. kroon) en *ministers* als tussen *ministers* en *directeuren-diensthooften* of tussen *laatstgenoemden* en hun *ondergezaghebbers* of *staforanen*. In de laatstgenoemde verhouding is het oninteressant een verschil te maken tussen het bestu-

ren van organen, waarin de Overheid, als orgaan van de volksgemeenschap doet produceren direct voor de behoeften der gemeenschap, dan wel of men te doen heeft met ondernemingen, gesticht teneinde voor een groep personen uit de beoefening van een productieproces een inkomen te doen verwerven. Dat dit onderscheid voor vele andere problemen van levensgroot belang is, staat hierbuiten. Wij hebben in casu te maken met het *probleem van de doelmatigheid der productie* — van de planning daarvan en controle daarop — waarbij het verschil in de aard van het geproduceerde slechts een *variatie* in de techniek van planning, bewaking en controle doet ontstaan. Wel schept het feit, dat de gemeenschap direct voor de gemeenschap doet produceren een bestuursprobleem naast dat van de bestuursvraagstukken van het uitvoerend beleid, maar dit kan het — naar het inwendige gerichte beleid van de bestuursorganen — niet veranderen. Dit feit zal alleen daarop een organische verhouding *superponeren*, edoch die moet aan *dezelfde* regelen van *waardeverbruik* en *calculatie gebonden* zijn; niet alleen omdat anders het apparaat een rammellende constructie zou zijn, maar ook, omdat de calculatie in waarde à fortiori vereist is, daar waar de autorisatie in het plan een samenvatting is van een veelheid van diensten, welke onderling in hun waardeverbruik vergelijkbaar moeten zijn (anders ware het budgetbeleid niet te coördineren en ware geen eenheid van conceptie in de autorisatie te scheppen). Het beleid zou dan toch volgtijdelijk ten aanzien van elke dienst op zichzelf, noch gelijktijdelijk voor wat betreft de diensten onderling te beoordelen zijn.

Nu moge men stellen (zoals ik uit de aanval concludeer), dat efficiëntiebewaking is een toetsing van werkelijk *kwantitatief* verbruik aan vereist (onvermijdbaar) verbruik van hoeveelheden (standaarden bij een vereiste graad van perfectie van product of dienst), dan vergeet men echter ten eerste welk een omslag het zou brengen om in de veelheid van de te verbruiken categorieën alles naar kwantum te beoordelen. De toevoeging van waarde in standaardbepaling en verbruiksverantwoording geeft in de regelmaat der verantwoording geen noemenswaardige werkvermeerdering, schept echter de mogelijkheid om bij de controle analyse van het verbruik naar kwantiteiten daar achterwege te laten, waar het totaal-bedrag der werkelijke offers de vereiste kosten niet verder overschrijden dan binnen de grenzen ener aangenomen tolerantie ligt.

Bovendien echter — als reeds gezegd — de *uitdrukking in waarde* maakt *onderlinge* vergelijking mogelijk van de *verschillende diensten* van één ministerie en van alle diensten in het totaal-verband van alle ministeries. Dit is van *essentieel belang*, omdat vaak de door de vak-ministeries en hun diensthoofden gewenste graden van perfectie niet steeds in het kader der financiële draagkracht van de volksgemeenschap passen en dus nodig is na te gaan in welke mate de onvervulbaarheid van de eisen der diensten moet worden verdeeld. Ik heb dit vele malen met de toepassing van de Gossense wetten vergeleken.

Nu behoeft Dr. Schouten mij *niet te verzekeren*, dat het bij efficiëntiebeoordeling om *kostencategorieën* gaat. Ik heb dit, zolang ik mij met deze en dergelijke vraagstukken bezig houd, nooit anders gesteld. Echter is, — in het *gecompliceerd openbare bestuursorgaan* — waar het bij de efficiëntiebewaking gaat om enerzijds verslaglegging omtrent de uitvoering en anderzijds om controle op de uitvoering van opgedragen taken, — de *eerste rubricering*, die van *plan* en *verantwoording* naar *centra van verantwoordelijkheid* of kostenplaatsen, de tweede — daarbinnen — die naar categorieën.

Aldus is ook de Nederlandse staatsbegroting samengesteld als jaarplan van het publieke bestuursbeleid. Dat daarnaast van belang kan zijn te weten voor verschillende doeleinden — o.m. voor die van het Centrale Planbureau — welke de totalen der kostencategorieën zijn, is niet door mij ontkend. In de opstelling van de Millioenennota wordt dit gegeven; deze cijfers kunnen voor allerlei doeleinden benut worden. Voor de autorisatie door parlement en het bestuursbeleid der Regering is de *organische opstelling* de eerste vereiste. Hoe toch zou men anders — als kamerlid, als lid der volksgemeenschap of partijfunctionaris — een oordeel kunnen hebben over de diensten, welke volgens de begroting verricht zullen worden resp. over die welke verricht zijn, wanneer het de verantwoording betreft.

De begroting is echter geen machtiging tot *uitgeven*, het is een autorisatie tot *waardeverbruik* voor een *huishoudplan*, verdeeld over onderdelen der huishouding. Ik heb in het oorspronkelijke artikel dit uiteengezet en aangegeven hoe dit verwerkelijk is in onze voorschriften. De begroting is een *plan*; een *bestuursplan*, dat, teneinde het geheel op één noemer te brengen in geld als de algemene waardemeter is uitgedrukt. Het gaat hier geenszins om het geld als *koopmiddel* (ruilcapaciteit). En nu komt hier weer uit de verwarring van uitgaaf (als financiering der verwerving) en kosten (als verbruik van waarde). Bij verwerving is de uitdrukking in geld gelijktijdig expressie van waarde van het verworvene en bepaling van door de verwerving over te dragen ruilcapaciteit. Die koopmiddel-functie is echter *niet* verbonden met de *taak* van het bewaren van het verworvene, noch met de vraagstukken der productie en van het — per bedrijf of per dienst, per geleverde prestatie of in het totaal ener collectiviteit over een periode — ontvangen van een tegenprestatie. Wat men als tegenprestatie in koopkracht vraagt, moet niet alleen zijn wat per prestatie of per periode nog te *verwerven* is, maar ook het verbruik van hetgeen vroeger verworven werd. Immers, evenals bij de private onderneming is het taak van de bestuurder om de voor de productie vereiste collectiviteit van kapitaalgoederen intact te houden, tenzij onvermijdbare feiten en daaruit volgende omstandigheden dit onmogelijk maken. De bestuurder heeft als taak om — voor zoveel van hemzelf afhankelijk — de continuïteit van de productie in de bestaande omvang in stand te houden, moet dus zorg dragen de vereiste productiemiddelen te kunnen vervangen. Zo men dit in de publieke bedrijven en diensten veronachtzaamt, belast men het nageslacht met kosten van verbruik der huidige jaarlagen van de bevolking. Teneinde een en ander in de planning (begroting) tot uitdrukking te brengen, is vereist in hoeveelheden en waarde te calculeren, ook waar het de verbruikte of verloren gegane werkeenheden der duurzame productiemiddelen betreft.

Bestuurders hebben de plicht de productie efficient te doen geschieden en dienen dat in hun project en in hun verslaglegging te doen uitkomen. Dus moet de projectie berusten op integraal vereiste kosten en moet de verslaglegging de gemaakte kosten stellen tegenover de vereiste (per bestuurseenheid van zodanige grootte als past in het kader der verantwoordelijkheidsdelegatie waarover verslag wordt uitgebracht).

Uit een en ander volgt de noodzaak een systeem van verantwoording te voeren, waarbij eensdeels verantwoording gegeven wordt omtrent de instandhouding van kapitaalgoederen en van vermogen en anderdeels omtrent de verhouding van vereiste kosten en gebrachte offers. Hierbij is het alleen een vormverschil of per dienst de offer-opbrengst-vergelijking

geschiedt dan wel of tegenover de collectiviteit der diensten, welke een regeringsprogramma vereist, één of enkele rekeningen van ontvangst staan.

De vermogensrechtelijke boekhouding geeft beide rekeningen-reeksen. Het is onjuist algemeen te stellen, dat de tweede reeks de specifieke winstverantwoording is. Zij is dit alleen, waar winst doel der bedrijfsvoering is. In alle andere gevallen is zij verantwoording van resultaat. Uitvoering der taak binnen de norm-kosten is resultaat der beleidsvoering waar geen opbrengst/kosten-saldo kan optreden.

3. *De bestrijding vanuit bovenstaande van het door Dr. Schouten gestelde.*

- a) *het onderscheid tussen „kapitaal” (vermogen) en exploitatie in plan en verantwoording en enkele andere problemen.*

Dat het Ministerie van Financiën — zoals Dr. Schouten beweert — de Overheidshuishouding slechts beoordeelt vanuit het oogpunt der financiering, is n.m.m. niet geheel in overeenstemming met wat ter zake van de weergave van het beleid in de officiële stukken is te leren. Hoe zou het beleid van een minister, belast met de coördinatie in de zorg voor de efficiëntie van het bestuursapparaat, ook zo eenzijdig kunnen zijn.

Ik moge, ten bewijze van het gestelde, citeren de bewoordingen van de Millioenennota 1949. Daar toch wordt er in de aanhef reeds van gesproken, dat niet alleen de gewone dienst van gewone middelen en uitgaven een groot overschot laat, maar dat ook de Buitengewone Dienst I (uitgaven van aflopend karakter uit oorlog en bezetting) nagenoeg geheel uit de gewone middelen zal kunnen worden gefinancierd. De Minister voegt daaraan toe, dat, in aanmerking genomen moet worden, dat „de laatstgenoemde uitgaven voor een belangrijk deel, hoewel niet het Staatsvermogen vermeerderend, naar hun aard met kapitaalsuitgaven gelijk te stellen zijn, voor zover zij n.l. het nationale vermogen versterken”.

Verder zegt de Minister in dat staatsstuk: sprekende over de Buitengewone Dienst II (die der kapitaalsuitgaven), dat het verschil tussen deze uitgaven en de kapitaalsinkomsten „bij definitie en afgezien van financiële conjunctuurpolitiek door leningsgelden mogen worden gedekt”. „En zou in het kader der hoge middelenontvangsten en een te voeren conjunctuurpolitiek gesteld kunnen worden, dat ditmaal (1949) zelfs de kapitaalsuitgaven uit de belastingopbrengsten zouden moeten worden gedekt, een dergelijke fiscale politiek zou een zo zware last op het bedrijfsleven leggen, dat het herstel niet werd bereikt”.

Hier blijkt zowel het *principiële onderscheiden* van kapitaal- en exploitatiebegroting (financiering van verwerving en vervanging van productiemiddelen) tegenover productieplan van het budgetjaar als de modificatie van het principe voor wat de compenserende conjunctuurpolitiek aangaat. Ongetwijfeld zou — n.m.m. — Minister Lieftinck, ware hij tot het voeren van conjunctuurreserve gekomen, dit in de begroting tot uitdrukking hebben gebracht. Dit zou dan uit de Staatsbalans gebleken zijn. Men dient in een democratie volledig en zo duidelijk mogelijk inzicht van zaken te geven; daartoe is begroting en rekening dienstig. Ik moge verder voor de noodzaak van het principiële onderscheiden tussen kapitaal en exploitatie verwijzen naar het glasheldere betoog van een oud-minister van Financiën Mr Dr Ant. van Gijn in de Economist van 1912. Een klassiek betoog veroudert niet. Ook hij stelt de eis het Staatsvermogen op peil te houden, daarvoor is voor de staatsbestuurderen evenzeer nodig als voor bedrijfs-

leiders om bij opgaande conjunctuur (stijgend waardepeil) naar *waarde* (vervangingswaarde) te rekenen. Doet het bestuur dit echter niet, dan zal het om dezelfde prestatie te kunnen leveren in gelijke omvang — en dus met eenzelfde productiecapaciteit — opnieuw een beroep op spaarders of banken moeten doen. Dat dit uit het oogpunt der stabiele geldswaarde ongewenst is, stelde ik reeds in mijn door Dr. Schouten bestreden artikel.

De eis van het intact houden van het vermogen in de staatshuishouding geïnvesteerd, houdt, Dr. Schouten, geen verband met de kwestie, dat de staatshuishouding niet — als de onderneming — uit de productie wordt uitgeschakeld, „indien zij onrendabel is”.

De onderneming gaat gedurende de hausse niet of niet belangrijk in incidenteel rendement achteruit, wanneer zij eigen vermogen uitholt in verkeerde waardecalculatie en door bankcrediet vervangt. Het nadeel der uitholling blijkt pas later na de crisis! Ook het Overheidscrediet kan ondermijnd blijken, wanneer men aldus als Overheid de vereiste vervangingen in de bestaande productiemiddelen-stock inflatoir gefinancierd heeft. Hierin ligt geen enkel element van een of andere ideologie, die aan de burgerij via de Staat een besparing opdringt.

a 2) Wat het *monetaire probleem* aangaat, vergeet de Hr. Schouten, dat het vermijden van inflatie calculatie naar waarde (d.i. vervangingswaarde) impliceert. Zou men geen afschrijving ten laste van de exploitatieve (gewone) dienst brengen, dan zou men het nageslacht te licht of te zwaar fiscaal belasten. Het laatste heeft een welvaarts-vernietigend effect veroorzaakt door huidig te groot verbruik en de werking daarvan is eindelijk inflatoir, omdat men de volksgemeenschap niet kan laten te niet gaan. Zo men onderstelt, dat aflossingen en waardevermindering gelijk zijn, dan vergist men zich in feiten en in begrippen, wat funeste gevolgen kan hebben. Bovendien echter kan men — wat de enkele financiering betreft — jaarlijks vervangingen en jaarlijks verwervingen alleen maar gelijk stellen bij een groot apparaat aan duurzame productiemiddelen met grote diversiteit aan gebruiksduren en verwervingsdata (b.v. in de States). Dan echter heeft men nog een verkeerd kostenbeeld van de *diensten*. Een juist kostenbeeld te hebben is vereist voor een rationeel beheer en bestuur der diensten.

a 3) Dat het uit het *oogpunt* van de *calculatie* van het *nationale inkomen* — en alle verdere calculaties van het Planbureau — noodzakelijk is om de voor verbruik ter reproductie van menselijke arbeidskracht vereiste offers (lonen en salarissen) der volkshuishouding te scheiden van de offers voor verwerving van materiële goederen, van diensten enz. is ieder duidelijk, die de techniek dezer calculaties bestudeerd heeft. Men late zich echter niet verleiden daaruit te concluderen, dat de berekening van de waarde van het verbruik of verlies aan werkeenheden van duurzame productiemiddelen derhalve voor de beleidsvoering van de diensten of voor het financiële beleid zonder betekenis is. Het betoog van mijn opponent zou dit kunnen doen denken.

Evenzeer is nodig om voor het interne beleid het verbruik te scheiden van het verwerven van voorraden. Hier kunnen rare fouten in conclusie optreden, zoals mijn oorspronkelijk betoog deed zien.

b) *Het vraagstuk der toepasbaarheid op voorcalculatie (begroting).*

Ik vraag mij af, wat de theorie van de waarde aangaat, of het Dr. Schouten wel duidelijk is, dat het bij de d.z.z. gestelde calculatie niet

gaat om een methode om zeker doel te bereiken — b.v. op juister wijze het resultaat te berekenen dan bij een andere methode — maar om het feit, dat er — theoretisch zowel als in een juiste praktijk — geen *andere waardebegrippen* bestaan dan de beide *gecoördineerde* waardebegrippen, waarvan de *vervangingswaarde* geldt voor alle gevallen, waarin de continuïteit in de goederenstroom der productie t.a.v. de productie in kwestie gehandhaafd is en *opbrengstwaarde* voor alle gevallen, waarin die continuïteit verbroken is. Dit zijn de alternatieve gegevens voor het waardeoordeel, andere gegevens hebben voor het treffen van juiste beleidsbeslissingen geen waarde.

Ik stel dan ook nadrukkelijk — tegenover Dr. Schouten pag. 19 — dat het — anders dan in het moment ener incidentele maatregel of bij het treffen van overgangsmaatregelen naar een andere constellatie in de voortbrenging — *onjuist* is om bij *voorcalculatie* van enige productie per stuk of per jaar het verbruik van goederen of diensten of werkeenheden van duurzame productiemiddelen als „*vanzelfsprekend irrelevant*” te beschouwen, omdat men in het *verleden uitgaven gedaan heeft om de thans verbruikte zaken te verwerven*. Hier blijkt levensgroot van welk noodlottig gevolg voor het bedrijfsbestuur het is om de uitgaven met de kosten te verwarren. Het zou een nieuw artikel vragen om dit geheel uiteen te zetten. Laat mij t.z. enkele opmerkingen maken.

Feitelijk komt, wat Dr. Schouten zegt, er op neer, dat hij meent, dat van dekking van kosten sprake is, wanneer het *geldbedrag*, dat ontvangen wordt gelijk is aan wat *uitgegeven* is. (Ik vermijd hier van winst te spreken, omdat ik het betoog niet binden wil aan het ondernemen). Is het groter dan zou er een gunstig overschot zijn. Neemt men dit per *eenheid product*, dan zou alles wat geacht wordt, aan de eenheid als verwervingsuitgaven besteed te zijn, tegenover de opbrengst gesteld moeten worden. Stelt men dit voor de gehele productie van een periode, dan wordt dit niet anders; het gaat alleen over grotere omvang. Ik laat nu voor het moment buiten beschouwing, dat ik als kosten zie het product van de vereiste kwantiteiten en de *vervangingswaarde* op het moment van verbruik in de verantwoording van de productie. Het bij verkoop op het kritisch moment van de ruil overgedragene als offer van de verkoop. Ik laat ook de technische moeilijkheden der calculatie bij de gebruikelijke veelheid van producten buiten beschouwing.¹⁾ Ik stel dus alleen of het juist is om het beleid te baseren op de vergelijking van meerkosten verbonden aan een te treffen maatregel en meeropbrengst daaruit verkregen en stel die beleidsphilosophie van Schouten dan tevens in de vraag of men daarvan uit de staatsbegroting mag opstellen. Immers onze discussie gaat over het publieke bestuursbeleid. In wezen komt dit neer op de vraag of alle voor de uitvoering der maatregel technisch vereiste of economisch daartoe onvermijdbaar te verbruiken (voorheen verworven) kwantiteiten tegenover de opbrengst gesteld moeten worden, dan wel of men alleen met die kwantiteiten behoeft te rekenen, welke nog verworven moeten worden om de maatregel uit te voeren en de beoogde opbrengst te verkrijgen. Het laatstgenoemde standpunt impliceert, dat men de *verwervingen* voor *toekomstige productie* reeds op het *moment van verwerven* als *verlies* zou beschouwen; zonder te stellen, dat dan de *verwerving irrationeel* is. Dit stellen is onhoudbaar, want de consequentie zou zijn, dat elke verwerving voor toekomstige productie, waarvoor nog

¹⁾ Men vergelijke pag. 2 Limperg's afscheidscollege over de gevaren der marginale kostprijs en J. L. Mey's betr. artikelen in 25 jaren M.A.B.

geen orders geboekt zijn, irrationeel zou zijn. Dan is de gehele moderne techniek met de moderne management-methode als irrationeel veroordeeld.

Men vergeet, dat bij verwerving van voorraden, zowel van grondstoffen en materialen als van werkeenheden van duurzame productiemiddelen wordt uitgegaan van de gegeven noodzaak om die maanden of jaren vooruit te doen. Men ziet ook over het hoofd, dat juist in die anticipatie bij de verwerving de organische verbondenheid uitkomt, welke bestaat tussen de hoeveelheden product, welke men verwacht te zullen kunnen produceren (resp. afzetten) en de te verwerven daartoe vereiste eenheden van productiemiddelen. Indien mijn opponent zou beweren dit niet te vergeten, dan kan hij echter niet volhouden, dat het verbruik van het verworvene bij voorcalculaties of begrotingen voor de huidige productie vanzelfsprekend irrelevant zijn. De verwarring ligt hier in het niet verder kijken dan naar het uitgeven. Natuurlijk! Het feit, dat men in het verleden heeft *uitgegeven* voor die *verwerving*, is opzichzelf irrelevant. Dat moment is voorgegaan, het financieren is daarmede vieux jeu, maar het feit blijft, dat men die verworven kwantiteiten bij het verbruik niet als irrelevant mag beschouwen bij de verbruiksverantwoording en in de kostencalculatie. Voor de productie waarvoor ze verworven werden, zijn ze in het verbruiksmoment kosten en van kostendekking is — behalve dan in het moment, waarbij incidentele beschouwing het beleid mag besturen — *alleen sprake, wanneer de waarde van het verbruik van al hetgeen vereist verbruik is in de calculatie werd opgenomen.*

Wat is nu in dat incidentele geval de conditie, welke Dr. Schouten als onuitgesproken praedispositie invoert? Ze is deze, dat er eenheden aanwezig zijn van bepaalde productiemiddelen, welke men in de bestaande — als uitgangspunt der redenering dienende — toestand niet kan aanwenden. Er is dus *te veel* verworven, dat niet voldoende lang kan worden bewaard om aangewend te worden in een gegeven productie-omvang, welke kleiner is dan die, waarop bij de verwerving in kwestie geanticipeerd werd. De *waarde* dier eenheden (meestal werkeenheden van duurzame productiemiddelen) wordt — in de gegeven situatie — beheerst door het feit, dat er geen productieve aanwending is, die tot het verwerven van een tegenwaarde gelijk aan hun vervangingswaarde in staat stelt. Stellen zij tot geen aanwending in staat, dan blijft hun (opbrengst-) waarde nihil en dus is de (integrale) kostprijs als som van de vereiste (resp. onvermijdbare) offers alleen bepaald door wat er boven die aanwending nog vereist is.²⁾ Deze laatstgenoemde offers zijn wat Dr. Schouten de „*méérkosten*” noemt en zodra er een opbrengstverbetering kan worden verkregen voor die additionele producten — die niet terugwerkt op de opbrengst — welke in gegeven conditie voor de bestaande productie kan worden verkregen, kan er een *meeropbrengst* (resultaatsverbetering) ontstaan. Overtreft die voor de additionele producten de meerkosten, dan is er een *verbetering van resultaat* en is de nulwaarde van de collectiviteit der betrekkelijke werkeenheden een opbrengstwaarde geworden. Dat alles wisten we al lang en heeft de Amsterdamse theorie reeds ongeveer verteld in Limperg's college van 1923. Zo geanalyseerd is Dr. Schouten's geval er een bewijs voor, dat

²⁾ In de techniek der calculatie zullen uiteraard de te verbruiken hoeveelheden, welker waarde *nul* is, toch moeten worden opgevoerd. En men bedenke, dat juist het feit, dat voor deze eenheden de vervangingswaarde niet in de kosten kan worden gecalculleerd, het feit aantoon, dat t.d. met verlies gewerkt wordt en men aldus de (op basis van differentiële beschouwing verbruikte) werkeenheden niet zal kunnen vervangen.

men niet naar uitgaven, maar naar vereiste hoeveelheid en waarde moet calculeren.

Ja, en in gevallen, waarin de opbrengstwaarde de betekenis voor de welvaart aangeeft, dan is de vervangingswaarde irrelevant. Dit zegt echter niets omtrent het niet toepasbaar zijn van de Amsterdamse waardeleer bij het opstellen van een normale begroting voor een periode of van een voorcalculatie voor een zeker productieproces in de normale bestuursgang. En het was om te bewijzen, dat dit in de regel der normale gevallen en bij organische beschouwing wel zo was, dat mijn geachte opponent het incidentele geval van te maken meerkosten boven te verkrijgen opbrengst naar voren bracht. Het gebruik van andere termen dan bij ons gebruikelijk, verandert niets aan de waarheid, mits men de termen, die gebruikt worden in het juiste verband toepast.

De voorcalculatie heeft ook niet te rekenen met „toekomstige *vervangingsprijzen*”. Wie zegt, dat we niet weten, welke prijzen bij vervanging zullen moeten worden betaald, heeft gemakkelijk gelijk. Niemand heeft het ooit anders beweerd. Alleen het gaat bij het probleem van de calculatie om de *waarde* der goederen; de kwantitatieve voorstelling van de betekenis, welke goederen hebben voor de welvaart van de bezitter en die dus maatstaf zijn van wat hij bij aanwending in de productie aan waarde verbruikt of bij verkoop afstaat. Waarde en prijs zijn zeer verschillende begrippen, prijs is de tegenprestatie bij de ruil, maar het waarde-oordeel geschiedt ongeacht de vraag, wanneer of de vervangende ruil actueel zal plaats vinden.

Er is uiteraard een mogelijk verschil, dus een verlieskans of een profijt-kans, door het verschil in waarde bij het regelmatig verloopend verbruik en de schoksgewijze vervanging.

Dat verschijnsel heeft met het calculatievraagstuk niets te maken. Het is een probleem van andere orde, dat echter wel met het instandhouden van het vermogen verbonden is. Ik heb daar eerder over geschreven. Wie begroot, moet zich wel inzicht verwerven in de waarschijnlijkste waarde der te verbruiken zaken op het moment van verbruik in de budgetperiode. Dit is het schattingselement met elk begroten verbonden en voorzover dan de momenten van verbruik en van vervangende verwerving samenvallen valt de waarde — in grootte, niet naar begripsinhoud — samen met de prijs.

Het punt der winstmaximalisatie bij de onderneming moge ik laten passeren met de opmerking, dat men hier op zijn hoede zij, omdat het ondernemen (vide Limperg's bekende rede) naar de grootst mogelijke duurzame winst streeft en dus de *incidentele* beschouwingwijze, boven door mij gecritiseerd, daarin zonder betekenis is. Het spreekt vanzelf, dat een bedrijf — bij bestaande capaciteit — de beste winst maakt, wanneer het dat deel van de capaciteit vol bezet heeft, bij welke de grootst mogelijke omzet tevens de hoogst mogelijke winst per eenheid geeft.³⁾ Zo ook spreekt vanzelf, dat een bedrijf de optimale grootte heeft, wanneer het alle verlagingen in de kosten uit kan nutten, welke met bedrijfsvergroting gepaard gaan met minder dan evenredige repercussie op de opbrengst. Echter moeten dan die cijfers niet op een incidenteel mo-

³⁾ Ik teken hierbij aan, dat de *integrale kostprijs* (som der technisch-vereiste of economisch onvermijdbare offers) niet een *gemiddelde* is van de als verbruik verantwoorde offers (incl. onderbezettingsverlies). De gelijkstelling van de integrale kostprijs met zulk een gemiddelde verwart het betoog. Dit gemiddelde heeft overigens alleen betekenis in bepaalde globale rentabiliteitsberekeningen.

ment, maar op duurzame verhoudingen slaan. Hoewel Limperg zijn in 1924 gegeven behandeling van de proportionaliteit en van de voor- delen van het grootbedrijf nooit heeft uitgegeven, is zijn betreffende ver- klaring toch reeds in 1934 gepubliceerd en wel door Kleerekoper.

c) *Het probleem van de nacalculatie en de vervangingswaarde.*

De nacalculatie behoeft niet steeds te betekenen, dat er winst bere- kend wordt. Dat bleek boven reeds. *Winst* zegt mijn opponent — om toch daar even bij stil te staan — is het overschot van de opbrengstwaarde van de *output* boven de kostenwaarde van de input. Ja, maar waarom hier deze Engelse woorden invoeging? Output en input stellen in casu hetzelfde *kwantum* voor. Zonder kwantitatieve gelijkheid kan men geen vergelijking treffen. Zo hierbij andere problemen mijn opponent door het hoofd hebben gespeeld, moge ik deze buiten discussie houden.

Wanneer Dr. Schouten zegt, dat wat vereist of onvermijdbaar is voor de voortbrenging van een bepaalde zaak niet voorzienbaar is, dan ver- wart hij eensdeels — als bovenbesproken — de prijs straks te betalen bij de schoksgewijze vervanging met de waarde op het verbruiksmoment of verkoopmoment. De waarde is daarbij het gegeven van de dag, dat is bekend. Ten andere wordt over het hoofd gezien, dat wijziging in de onderlinge waardeverhouding der te gebruiken goederen soms tot andere kwantitatieve verhoudingen leiden kan. Deze gevallen zijn echter beperkt en bij de directie bekend. Standaardcalculaties zijn voor al de alternatieve mogelijkheden opgesteld. Ten derde geloof ik, dat mijn opponent verzuimt op te merken, dat de voorzienbaarheid der economische gebruiksduur der kapitaalgoederen een schatting moge zijn; een bestuur, dat zich — en dat is eis — regelmatig informeren laat over voortschrij- ding van de techniek en dienovereenkomstig jaarlijks zijn afschrijvings- beleid herziert, voldoende nauwkeurig kan calculeren. De relatie der be- stuur- en administratie-afdelingen tot de productie is met voldoende nauwkeurigheid te becijferen; overtollige capaciteit hier met voldoende zekerheid vast te stellen. Betaalde goodwill — zo dit met immateriele activa bedoeld is — is geen deel van de kosten, maar gekapitaliseerde toekomstige winst.

Ik heb nu reeds aangetoond, dat een bedrijfsleiding het gegeven van de waarde niet uitsluitend behoeft om de winst vast te stellen. Eveneens heb ik betoogd, dat de periodieke calculatie niet gedaan wordt om de winst, maar om het resultaat, dat ook zijn kan de verslaglegging van om- vang der bedrijvigheid en de daaraan verbonden kosten; of wel de *verge- lijking* van standaardkosten (norm) met werkelijke offers (uitvoering). Dit laatste geldt voor z.g. Overheidsdiensten en Overheidsbedrijven evenzeer als voor ondernemingen; alleen bij de laatsten wordt de ver- antwoording van het resultaat een verantwoording van winst.

Een „*zinvolle winstberekening*” bij de productie van beschikbaarheids- nut heb ik nooit bepleit; het tegendeel is waar. De betekenis van dit deel der argumentatie van mijn opponent, lijkt mij uit „slips of his pen” te zijn ontstaan. Wat ik in zijn proefschrift bestreed, heeft hiermede niets te maken. En moge de en passant gemaakte opmerking in zijn proef- schrift mijn opponent van niet genoeg belang geacht worden, waarom is ze dan geplaatst? Dr. Schouten moet echter m.i. geweten hebben, dat de theorie van de vervangingswaarde/opbrengstwaarde niet door de Rege- ring in de Overheidsadministratie is ingevoerd, omdat zij meende „*dat de kostenwaarde van het collectieve product met de opbrengstwaarde*

van het product van bedrijven te vergelijken ware." Deze grootheden hebben geheel andere inhoud en zijn dus onvergelijkbaar. Niemand heeft dat ooit beweerd. Gesteld werd alleen, dat de *economische kostprijs* (identiek met wat met kostenwaarde bedoeld wordt) van de *geproduceerde beschikbaarheidsnuttigheden* een richtsnoer kon zijn voor het bestuursbeleid der diensten, welke die produceren, evenals die kostprijs, dat is bij gemeenschapsbedrijven en ondernemingen. De betekenis van de kostprijs als instrument van bestuursbeleid geldt ongeacht of het beleid alleen is gericht op voortbrenging tot de geringste kosten en dekking daarvan qua collectiviteit dier nuttigheden uit de fiscale opbrengst, dan wel of het beleid het richten op kostenminimum combineerde met het verwerven van een opbrengst al of niet een winst latende.

Overigens, dat winst gemaakt wordt, zegt niet veel — niet voldoende — over doelmatigheid der gebrachte offers. Vele bedrijven met goede winsten produceren op ondoelmatige wijze; vooral in hoogconjunctuur. Doelmatige productie kan zeer goed geschieden ook waar geen winst beoogd wordt. Dat daarvoor, om dit in het ambtelijke in de vereiste mate geldig te maken, nog wel wat meer vereist wordt dan thans wordt aangetroffen, bedoelde mijn artikel aan te tonen; tevens echter te doen zien, dat de weg naar dat doel was ingeslagen.

Het saldo van de Staatsbalans moet — scherp gesteld — niet als „eigen vermogen van de overheidshuishouding" aangeduid worden; liever spreek ik van „zuiver vermogen opgesloten in de kapitaalgoederen, welke de Nederlandse Staat bezit". De Overheid beheert dit vermogen en zal derhalve hebben te streven naar instandhouding ervan. Dit houdt o.m. in het bewaren van een zeker evenwicht tussen permanent en langdurig ter beschikking staand vermogen (geconsolideerde en langlopende staatsschuld) en de waarde der kapitaalgoederen; evenzo tussen liquide middelen en kortlopende schulden. De projectie van de vermogenspositie aan het einde van het budgetjaar in een project-Staatsbalans is niet anders dan de summierende weergave van de toestand uit het ontworpen financieel beleid ontstaande; de Staatsbalans in de millioenennota is verslaglegging van die toestand aan het einde van de laatst verlopen bestuursperiode. Dat die balans moet aansluiten aan de boekhouding heb ik in mijn oratie (1949) aangetoond.

Een en ander impliceert niet om uit bepaalde politieke oogmerken naar hoge investeringen te streven; bedoeld wordt enkel en alleen een beter apparaat tot vorming en controle van beleid en ter verslaglegging aan het volk en zijn vertegenwoordiging. In ons geval zou ik wel pleiten voor het geleidelijk insparen van het deficit uit oorlog en bezetting ontstaan; de balans toont dan weer aan in hoeverre deze sanering geschied is. Deze verslaglegging geeft een juister beeld van de toestand dan de vermelding van de enkele grootte van de Staatsschuld; voorheen gebruikelijk.