TWEEDE ANTWOORD AAN Dr SCHOUTEN [1])

door Prof. Dr A. Mey

Mijn opponent blijkt van mening te zijn, dat het onderscheid tussen *gewone* of *exploitatieve dienst* en *buitengewone dienst* of *dienst van kapitaalgoederen-verwerving* en *investeringen* verouderd is! [2]) Iedere regel, welke dit onderscheid normeert acht hij „in het *licht* van *dé moderne theorie* onhoudbaar". Blijkbaar heeft mijn beroep op Van Gijn's artikel van 1912 hem tot deze opvatting gebracht. Duidelijk is echter niet op welke gronden Dr Schouten zijn opvatting als *de* moderne theorie poneert. Ik ken althans verschillende moderne opvattingen, welke dit onderscheid handhaven. Mag men in de hedendaagse wetenschap eigenlijk wel zo bout van *de* moderne theorie spreken?

Om nu de lezers van ons blad te laten zien, dat Dr Schouten niet alleen de door mij voorgestane opvatting diskwalificeert, moge ik Dr Schouten herinneren aan de aanbevelingen voorkomende in het 5 Februari 1949 in Washington gepubliceerde rapport van „the Commission on Organization of the Executive Branch of the government" — het z.g. Hoover-report. Ik citeer de Mc GrawHill-edition:

> „We recommend, that the budget estimates of all operating departments and agencies of the government should be divided into two primary categories — current operating expenditures and capital outlay."

Deze uitspraak wordt in hetzelfde werk nog nader geadstrueerd. Ik moge deze adstructie eveneens citeren:

> „There is, at present, constant confusion in budgeting and accounting because current expenditures and capital outlays are intermingled. These two types of expenditure are essentially different in character, and should, therefore, be shown separately under each major function or activity in the budget. This is an important feature of performance budgeting. We designate the budget based upon functions, activities and projects as a performance budget. The idea is not new. It has been adopted in the modernization of budgets by some states and several municipalities. Government corporation budgeting practice at the present time amounts to a partial adoption of many of the simplifications based upon functional budgeting, accrual accounting and separation of capital outlays from current expenditures. It has greatly added to flexibility of management and to simplification of budgeting, accounting and audit."

---

[1]) Ik teken aan, dat het door de Heer Schouten genoemde begrip „overheidshuishouding" te veel de overheid buiten haar taak stelt. Die taak is *dienaresse* der volksgemeenschap te zijn. Dat zij daartoe door Hogere Macht geroepen geacht wordt is tussen mijn opponent en mij geen meningsverschil, maar het is in dit kader zonder belang daarbij stil te staan. Zij is — in een democratie — dienaresse die haar plan doet goedkeuren en over haar gedrag rapporteert. Ik wil om geen verwarring te hebben met de autoritaire overheid van vroeger eeuwen, dus liever niet van overheidshuishouding spreken.

[2]) De termen „exploitatie"-budget met zijn tegenstelling tot „investeringen"-budget werden naar voren gebracht in het in 1947 gepubliceerde Leuvense proefschrift van Marcel O. Loeys (promotor Prof. Eijskens). Belangstellenden moge dit werk aanbevolen worden. De gedachte om van „investeringsbudget" te spreken schijnt mij afkomstig van de nota over de Zweedse budgethervormingen van 1939, als bijlage opgenomen in Erik Lindahl's Theory of Money and Capital, 2nd Editon 1950.

Blijkbaar is de Hoover-Commissie het niet eens met de vermenging van exploitatie-kosten en investeringen. Alvin Hansen — in Fiscal Policy and Business Cyclus 1941 — gaat wel uit van een aan mijn betoog tegengestelde en n.m.m. geheel onjuiste beschouwing (waarop ik hier niet nader inga), maar komt toch tot de verklaring dat „the capital budget is a valid tool of analysis", bruikbaar „to secure efficiency in the government's financial operations." In de bijlage van Lindahl's — in voetnoot aangegeven — boek komt een beschouwing voor, welke de onderscheiding zeer duidelijk handhaaft en met een voorbeeld toelicht. Ik mag wel verklappen dat de Zweedse publicatie — en de theorie Limperg, wat het gebruik van de waarde betreft — mij meer geleid hebben in de jaren 1945/50 dan het artikel van Mr van Gijn en tevens verklaren dat de bewijsvoering voor het „antiquarisch-klassieke" door de Heer Schouten voor het onderscheid gegeven mij gewrongen voorkomt.

Het Hoover-report beveelt, zoals wij boven zagen, een „accrual system" aan. Dit houdt in — zoals ook uit Webster blijkt — dat hier aan een „result from natural growth" gedacht wordt, dus aan een boekhoudsysteem, dat — vanaf een bepaald moment — mutaties in vermogensgrootte registreert. Mij lijkt het — indien men er althans toe komen wil om dat juiste inzicht in de *kosten* van de verschillende diensten te geven — onvermijdelijk om voor één maal de moeite te doen om een openingsbalans in waarde op te stellen. Daarmede verandert het „accrual system of accounting" in wat ik noemde „an economic system of accounting".

Op het belang ener regering de *kosten — in juiste cijfers* — voor haar beleidsopbouw, bestuur en verantwoording te kennen, wees ik al meermalen. En ik moge de lezer er aan herinneren hoe practisch de Franse autoriteit — R. Jacomet — de noodzaak motiveerde om de kosten te kennen. Hij wees er n.l. op, dat het de hoge en steeds zwaarder wordende belastingdruk is, welke met zich bracht, dat een regering haar streven er op moet richten om het *maximum* aan *„satisfaction"* het publiek ter beschikking te stellen tegen de *laagst mogelijke kostprijs.* [3])

De verwijzing naar de heer Jacomet brengt mij er toe de aandacht te vestigen op de bepaling van art. 2 van het „Décret du 22 avril 1953 relatif à la détermination du coût et du rendement des services" (gebaseerd op het rapport van de overeenkomstige Staatscommissie 1947):

> „Les documents budgétaires et les comptes indiquent le coût réel de chaque service de l'État tenant compte de ses autres charges, notamment en raison des biens à sa disposition, même si elles ne donnent pas lieu à des dépenses effectives de l'État".

Het zou voor onze lezers vervelend worden, zoals het verhaal van Saidja en Adinda, om hier nogmaals over uit te wijden.

Het geschilpunt tussen mijn geachte opponent en mij ging primair dan ook over het al of niet van *fundamentele betekenis* zijn van het *onderscheid* tussen *kapitaal-* en *exploitatie-begroting* (resp. verantwoording). Voor mij speelt dit onderscheid alleen een rol in het vraagstuk van het bepalen in de *voorafgaande rekenschap* (de begroting) en van de *achterna-komende rekenschap* (de rekening) in het *vraagstuk* van het tot *uitdrukking* brengen van de juiste kosten; efficient verbruik van hoeveelheden naar de waarde op het verbruiksmoment (resp. het moment van het ter publieke dispositie stellen van de beschikbaarheidsnuttigheden). Dr Schouten heeft in zijn proefschrift — 1950 — (zoals de lezer zich her-

[3]) Men vgl. pag. 321 8. Jrg.

innert) de noodzaak van de juiste kostencalculatie aangevallen, zoals die door mij in mijn oratie (1949) was gesteld. Het calculeren naar *„historische kosten"* (zoals de Heer Schouten voor de overheidsadministratie voorstaat) is n.m.m. een opstellen van ongelijkwaardige factoren, zoals het bijeentellen van de tellers van breuken, welke men verzuimde overal op *gelijke noemer* te brengen. In casu dus een optellen van cijfers, welke op *verschillende* — en zeer *uiteenlopende momenten* — aangeven, welke de betekenis van op de *huidige momenten* te verbruiken of verbruikte *goederen* en diensten geweest is. Het is n.m.m. vanzelfsprekend dat men om, voor het huidige moment — de kostprijs — d.i. het totaal van de *waarde* van allerlei uit voorraad verbruikte goederen en diensten te kennen, ook met de *waarde* dezer *zaken* op het *huidige moment* moet *rekenen*.

Dan komt degene, die met beleid het vermogen van een groep anderen te beheren heeft (en dat hebben de ministers t.a.v. de volksgemeenschap) vanzelf tot instandhouding van dat vermogen, voor zover althans force majeur dit niet belet. Handhaving van het in beheer overgedragen vermogen is niet de reden, waarom men naar vervangingswaarde calculeert. De vervangingswaarde is — als zodanig — een grootheid, waarnaar men — in maatschappelijk verkeer — zich rekenschap geeft omtrent de betekenis der zaken, welke men bezit of voor anderen beheert — voor het welvaartsstreven van zichzelf of van die anderen. Handhaving van het vermogen, dat anderen in beheer U opdroegen is een civiele plicht. Men vindt dat al in de wetten van Hammurabi en van Mozes en zelfs in nog oudere wetgevingen. Handhaving van het vermogen in de gegeven grootte vereist calculatie naar vervangingswaarde, omdat indien men met de *verouderde* (z.g. historische) *waarden* rekent, men een aantal *vertragingsfactoren* in de calculatie brengt, waarvan het effect is, dat men — als beheerder van het vermogen — de vervanging van duurzame productiemiddelen in de jaren der opgaande conjunctuur (dus in inflatieperiode) niet meer verrichten kan. Men stelt zich dan *buiten* staat om de vereiste vervangingen te doen; na de kentering stellen de omstandigheden het bestuur buiten staat om de aldus in de voorafgaande phase geleden verliezen in te sparen.

Het financieel beleid dient zich te oriënteren op wat de concrete behoeften zijn, op de verwerving van de productiemiddelen nodig om in die behoefte te voorzien; het oriëntere zich niet op het al dan niet omvangrijk zijn van het aanbod van besparingen op geld- en vermogensmarkt.

Ik moge nog een enkel misverstand wegnemen, dat misschien zou kunnen ontstaan zijn, n.l. ter zake van de cyclische budgetpolitiek. Handhaven van het vermogensbezit der gemeenschap in door mij bedoelde zin, sluit niet in, dat men naar *annaal evenwicht* in de begroting moet streven. Misschien heeft mijn opponent zulks door de regels heen in mijn door hem bestreden beschouwingen gelezen en is het misschien daarom, dat hij bij mij een verouderde opvatting gelooft te kunnen constateren.

Hij kent dan blijkbaar mijn andere publicaties niet, zoals ik bij onze lezers veronderstelde toen ik het door hem gewraakte artikel schreef.

Reeds toen ik in *1930* voor het N.I.v.E. een referaat uitbracht, over „budgetcontrôle bij gemeenschapsbedrijven" heb ik (tegenover de toen heersende leer der annale budgetsluiting) betoogd de gewenstheid om in *opgaande conjunctuur* de belastingdruk *relatief* te *verhogen*. Dit sluit aan op mijn eis om de *waarde* der *verbruikte werkeenheden* naar *vervangingswaarde* te berekenen. Compenserende conjunctuurpolitiek voeren op basis van calculaties, welke een verwrongen beeld van kosten en opbreng-

sten geven is even verkeerd als toilet maken voor een lachspiegel. Door toepassing van mijn idee van 1930 zou men in de „vette jaren" reserves kweken om in de tekorten der kwade jaren te voorzien. Men zou dus uit de *exploitatieve dienst* een *vermogensbegroting,* m.a.w. een balanspost, een post creëren ten faveure van de dienst van kapitaalgoederen-verwerving en investering. Omgekeerd zou men daaruit putten in de kwade jaren en dus uit het „opgepotte" vermogenssurplus exploitatiekosten dekken. Zelfs zou men — echter onder voorwaarde van later insparen — in bijzonder slechte jaren exploitatiekosten uit lening kunnen bestrijden. Ik heb dit durven verdedigen in de jaren direct na 1945. De uitgaven voor herstel der nationale volkskracht en van het verwoeste nationale productieapparaat hadden echter meer het kapitaals- dan het exploitatie-karakter. Meermalen en op meerdere plaatsen heb ik verdedigd om in de opgang der conjunctuur vervangingen — zo mogelijk — uit te stellen en — zeker — expansies van het openbaar productieapparaat te verdagen tot in de jaren der depressie. Al deze denkbeelden zijn echter niet modern, al is er in de dertiger jaren een schat van goede literatuur over verschenen. Van Gijn zal er zeker voor gevoeld hebben; scherpe uitingen daaromtrent vindt men al in publicaties van Schmoller en anderen. Schmoller oordeelde indertijd al — 1913 — dat het uitvoeren van grote publieke werken in tijden van hoogconjunctuur een verkeerd en inefficient beleid was. In de dertiger jaren was men dat in bepaalde kringen geheel vergeten.

In elk geval vermogenshandhaving als plicht stellen voor het openbaar bestuur heeft niets gemeen met het eisen van annale sluiting der middelen in de kostenbegrotingen. Echter de overzichtelijkheid, welke de budgetering zowel als de verslaglegging vereist, brengt met zich, dat men, zo men *kapitaal-goederen verwerft* of *reserves kweekt* uit *overschotten* der *exploitatieve dienst,* de *verslaglegging* daarvan — duidelijk en overeenkomstig de eisen der comptabele techniek — in balans- en resultatenrekening *getuigt*. De begroting zal dergelijke voornemens aan het parlement moeten voorleggen. Overeenkomstig zal men in begroting en verantwoording moeten laten blijken, wanneer men in kwade jaren uit reservefondsen put of uit leningen exploitatieve tekorten moet dekken. En zo is het ook met een eventueel in gewone dienst aanwenden van een „structureel spaaroverschot". Dat spaaroverschot wordt dan staatsvermogen. Men leeft dan echter als staat uit het vermogen. Dit zijn echter allemaal problemen waarmede een behoorlijke boekhouder geen moeilijkheden kan hebben en die voor een accountant vanzelf spreken. Alleen de primitiviteit van de kameraalstijl brengt ten deze schijnbare moeilijkheden welke daadwerkelijk geen gewicht hebben. Lindahl adviseert voor dergelijke verstoringen der annaliteit ten faveure van cyclische budgetering een soort van „budgetegalisatiefonds". Hoe men het noemt is niet van belang, mits budget en rekening maar duidelijk aantonen wat men wil gaan doen en wat men deed. Ook voor de openbare administratie gelden de in onze accountantskringen zo bekende eisen van „balanswaarheid" en „balansklaarheid" en daarom moet men ook de compenserende conjunctuurpolitiek aanpassen en niet — middels de vervagingen der traditie — financieringen der verwerving van kapitaalgoederen en exploitatiekosten door elkaar laten vloeien. Het Hoover-report beveelt ten deze aan wat in Europa op dit punt als normatief gegolden heeft en als zodanig zal moeten blijven gelden.

De „practische vraag" waarmede Dr Schouten wil komen tot handhaving van het postulaat uit zijn proefschrift als conclusie van zijn betoog hebbe uiteindelijk onze aandacht. Mijn opponent meent, dat er, daar hij

„geen *rechtstreeks* verband" tussen „soorten van uitgaven" (exploitatieve en investering) en „soorten van ontvangsten" (belasting of lening) kan constateren, het onnodig is om *afschrijvingen* te berekenen in de openbare administratie. Zo simpel als hij dat verband schijnt te stellen bestaat het in geen enkele administratie, dat zal elke bedrijfseconoom, elke accountant duidelijk zijn; niemand werkt met potjes in de vervanging. Dat men de kosten moet kennen en de waarde van het verbruik moet meten om beleid te voeren is gans wat anders dan *soorten* van ontvangsten en uitgaven tegenover elkaar stellen. Het *onderscheid* tussen kapitaalsuitgaven, exploitatie-uitgaven en kosten is echter heel wat anders dan één tussen soorten van uitgaven. Mijn opponent heeft zich de bedrijfseconomische vereisten van bestuursbeleid onvoldoende gerealiseerd bij dit laatste stelling nemen tegen mijn betoog. Dit is op meer punten het geval. Structurele spaaroverschotten wijzen op verkeerde structuren ergens in de nationale huishouding (b.v. in de fondsvorming der sociale verzekering of door te hoge belastingdruk). Die fouten neme men weg, maar om ze goed te laten zien behoeft men vervangingswaarde en calculatie naar economische beginselen.

Jammer, dat mijn opponent zo weinig de mogelijkheid ziet van juistheid van opvatting bij de tegenpartij, dat hij zijn practische vraag besluit met te constateren, dat omdat een betere dan de destijds bestaande calculatie door hem niet gezien wordt, hij die ook — objectief — overbodig acht.

Tegenover zulk een bewering kan men niet polemiseren.

Ik geloof met een en ander mijn vroegere uiteenzettingen zover te hebben verduidelijkt, dat ik mijn opponent mag danken mij — door zijn aanval — daartoe in de gelegenheid te hebben gesteld. Op verdere details van zijn beschouwingen verder in te gaan, lijkt mij buiten het kader van de belangstelling onzer lezers te vallen. Het hoofdprobleem lijkt mij voldoende toegelicht, de rest is bijkomstig.

Noot van de Redactie.

Met de opneming van beide bovenstaande artikelen sluiten wij de discussie.