

# VERMOGENSRECHTELIJKE STAATSBOEKHOUDING VERSUS KAMERAALSTIJL (Slot)

door Prof. Dr A. Mey

*Samenvatting van het voorafgaande ter introductie van dit stuk.*

De gecompliceerdheid van het moderne wijdvertakte en vele gebieden omspannende apparaat van het openbaar bestuur vraagt — naar wij zagen — organische indeling van begroting en boekhouding, opdat de kosten van elk onderdeel naar voren gebracht kunnen worden voor het forum van volk en parlement. Tevens echter is vereist, dat de verantwoordelijke leiders van de verschillende onderdelen van hun eigen onderdeel inzicht hebben in het effect van hun streven naar doelmatigheid, in de uitkomst van hun beleid, in de door hen en hun ondergeschikten gemaakte fouten en verkregen uitkomsten, in het winnen op de geplande efficiëntie en kosten, in het daarin tekort schieten of — door force majeure — verhinderd zijn er aan te voldoen. Met het beantwoorden aan die eis ten aanzien van de subalterne leiders, bereikt de organisator tevens, dat over hen gestelde autoriteiten (directeuren-generaal en over hen ministers) dat inzicht krijgen in het door hen aan de subalternen gedelegeerde initiatief, waardoor zij — zonder in details te treden, welke op hun gezagsniveau onbelangrijk zijn — de hogere leiding in hand houden. Tenslotte wordt met die organisatie van het bestuursapparaat de coördinatie verkregen tussen de comptabele en personeelbestuursorganen van alle ministeries. Aldus zijn in de constructie niet alleen alle verticale verbindingen goed bevestigd, maar ook alle dwarsverbindingen geconstrueerd, welke de stevigheid van het bouwsel vereist. Bij alle subalterne diensten is de structuur — met aanpassing aan bijzondere eisen van het onderdeel — gebouwd in de eenheid van conceptie van het stelsel.

Dan moeten echter alle cijfers vergelijkbaar en optelbaar zijn, dus mogen cijfervergelijkingen niet gestoord worden door verschillen in vroeger — lang geleden misschien — uitgegeven verwervingskosten. Stelt men de Staatsbegroting in het kader van het nationale budget — de voorstelling van 's lands aanstaande welvaartsontwikkeling — dan ligt ook daarin nog een argument om in alle becijferingen steeds met synchrone waarden te werken. Doet men dat niet, dan maakt men fouten, welke vermeden hadden kunnen worden. Calculatie naar uitgaven, verbijzonderd over dienstjaren, is zinloos, omdat men aldus doende onvergelijkbare waarden bij elkaar optelt. In het moment van de financierende verwerving — destijds — was de waarde van destijds van betekenis, maar wanneer gedurende de termijn, dat bezit van het verworvene vereist was, de waarde veranderd is, moet de bepaling van de offers, vereist om bepaalde diensten te produceren, naar die waarde berekend worden. Laat men dit na, dan stelt de regering zich buiten staat om het staatsvermogen intact te houden en de kapitaalgoederen vereist voor de uitoefening van de diverse productieve staatsfuncties — na veroudering of verslijting — te vervangen. Verbruik van in massa verworven voorraden behoort een afzonderlijk verantwoordingsmoment der exploitatie te zijn; een verbruiksverantwoording naar vervangingswaarde. Voorraad-verwerving behoort tot de kapitaaldienst; voorraadbezit behoort op de Staatsbalans. Vorderingen en schulden behoren in de Staatsadministratie regelmatig gevolgd te worden.

Dit zijn de beginselen der vermogensrechtelijke Staatsboekhouding, waarin systematische en regelmatige verantwoording van verbruik en bezit van waarden gecombineerd is met efficiëntie-bewaking op basis van normatieve kosten (taakstellende interne begrotingen) en met verslaglegging op korte termijn omtrent gemaakte en vereiste kosten, met de stand der autorisatie en met de vermogenssituatie in het moment.

Gaan wij thans na, welke consequentie onze opvatting der autorisatie heeft en hoe de principiële bezwaren van de Dalton-Committee te weerleggen zijn, om tenslotte te denken aan de gevolgen van op onze beginselen verrichte beleidsuitvoering.

## II. d. *de gegeven opvatting der in de begroting geautoriseerde bedragen en hare consequenties.*

Het moge duidelijk geworden zijn, dat de principiële autorisatie niet gezien mag worden als een *opdracht* tot het *doen* van uitgaven, noch als de *machtiging* daartoe. Ware de autorisatie aldus gericht, het visier zou zijn ingesteld op een punt achter het doel. Niet de uitgave — de betaling voor door derden verrichte prestatie — maar de aanleiding der prestatie — de opdracht aan derden — moet door het budget binnen de perken gehouden worden. De autorisatie is niet anders dan *machtiging* tot uitvoering van een — in geschatte toekomstige vervangingswaarde uitgedacht — *plan*, volgens het welk een bepaalde collectiviteit van beschikbaarheidsnuttigheden mag worden voortgebracht. De uitdrukking van de autorisatie in geld gebruikt de algemene *waardemeter* — geld — slechts om de uiteenlopende offers voor de verschillende delen van het plan vereist, onder één rubriek (waarde) te brengen. De collectiviteit is daarmee niet alleen als zodanig bepaald, maar moet ook in perfectiegraden aanwezig zijn. Ik meen zelfs, dat de Kamers, indien zij de perfectiegraden veranderen willen, voorgelegd moeten krijgen wat die perfectieverschuiving zal kosten of zal besparen. Eigenlijk vereist elk wetsvoorstel, welk kosten met zich brengt en elk amendement op een wetsvoorstel een kostenartikel, opdat men wete waaraan men met die verandering financieel toe is; mede omdat zulk een wet een modificatie van het plan is. Afzonderlijk te behandelen suppletoire begroting acht ik alleen gewenst ter correctie in plus en min van in de begroting gedane voorzieningen.

De autorisatie als machtiging tot planuitvoering heeft dus betekenis in de financiering der diensten en in hun exploitatie. Hier ligt de bron der frequente verwarring. Men beschouwt beide functies identiek. Het is echter zo, dat — daar het plan beoogt voortbrenging van bepaalde beschikbaarheidsnuttigheden — de exploitatie der diensten en het maken van voor de productie vereiste kosten de wezenlijke autorisatie is. Dat de financiering voor dat doel vereist daarmee ook geautoriseerd is, spreekt vanzelf. Dit is echter de financiering van nog te verrichten uitgaven; hetzij voor dit jaar te maken kosten of voor verwerving van voorraden of productiemiddelen. Er moet echter ook een autorisatie zijn voor het gebruik van voorheen verworven waarden; die kan gewoon deel uitmaken van de begroting als exploitatieplan. Zonder dat is er geen autorisatie voor het waardeverbruik, welke het plan vereist. Daarnaast moet een financieringsplan geautoriseerd worden om verwerving van vervangende of expanderende kapitaalgoederen goed te keuren. Bij deze posten (welke n.m.m. het kapitaalbudget moeten vormen) blijft de autorisatie betreffen de verwerving voor latere productieve doeleinden en het ge-

bruik van geldmiddelen door afschrijving vrijgekomen ter financiering daarvan.

Een en ander impliceert bedrijfseconomische calculatie invoeren, afschrijvingen bepalen, verbruiksboekhouding houden t.a.v. voorraden, waardeveranderingen registreren, balans opmaken. De efficiëntie-bewaking impliceert standaardkostenbepaling en vergelijking voor elke dienst — voor elke harer étappen of hulpafdelingen — de bekende vergelijking van gebrachte offers en vereiste kosten maken. Geen directeur-generaal, directeur, afdelingschef, ook geen minister of secretaris-generaal kan die vergelijking missen en toch de verantwoordelijkheid dragen van door hem gedelegeerde initiatieven. Tot dat doel kan echter de autorisatie-begroting niet dienen, omdat zij te lang vooruit moet worden opgesteld, prijzen zich kunnen wijzigen, uitvoering in verhoogde mate van efficiëntie mogelijk kan zijn. Bovendien, omdat zulke mogelijkheden er niet toe mogen leiden om zonder parlementaire goedkeuring een hogere perfectiegraad der dienstprestatie in te voeren. Ik meen te moeten stellen, dat de autorisatie van het plan inhoudt, dat, indien goedkopere uitvoering mogelijk is, deze ook moet geschieden. Dit is de consequentie van de gedachte der vervangingswaarde. In de uitgave-opvatting zou men deze automatiek van aanpassing aan goedkopere uitvoeringsmogelijkheid niet kunnen plaatsen. De Nederlandse practijk heeft dit geëffectueerd door de invoering van *taakstellende begrotingen*, op te maken vlak voor de uitvoering van zeker werk wanneer het incidentele kosten betreft en voor het begin van elke maand voor zover het periodieke kosten — of daaraan gelijk te stellen kleine incidentele — aangaat.

Publieke administratie (incl. administratie van gemeenschapsbedrijven) en boekhouding van ondernemende bedrijven hebben (dit moge thans de conclusie zijn) beide nodig de opheffing van de verwarring van uitgaven en kosten; invoering van de calculatie naar waarde en basering van budget en boekhouding op de „economische” en „organische” kostprijs.

Voor ieder, die een productiehuishouding te bestieren heeft, bestaat de voortdurende vraag naar de waarde van hetgeen onder zijn beheer staat, van het doelmatig verbruik en eventueel van terug te ontvangen tegenwaarde. Het opheffen van die verwarring moet bij de publieke administratie verder gaan dan bij die van de onderneming. Laatstgenoemde had reeds in de traditie van het dubbel boekhouden bereikt, dat de *uitgaven* in zeker jaar gedaan voor de financiering der verwervingen — voor zoveel nodig — werden verbijzonderd tot uitgaven ten behoeve van de exploitatie van het jaar in kwestie. Derhalve ligt in dat systeem (mits naar eisen der accountancy gevoerd) de scheiding tussen kapitaaluitgaven en uitgaven voor het verslagjaar. Rosenberg noemt dit „the separation of current expenditure from capital items”.

De opheffing van de verwarring tussen uitgaven en kosten vereist dus in de onderneming alleen de systematische en regelmatige waarde-registratie; bij de „publieke” comptabiliteit is — naast de invoering van de systematische en regelmatige registratie — vereist de omstelling van de rubricering der financieringsposten der kameralistiek tot een gescheiden verantwoording van *exploitatiekosten*, verbruik van verworven waarden, financiering van nieuwe verwervingen en waardeverantwoording van wat men bezit. Dit is de vermogensrechtelijke staatsboekhouding.

Instelling op organische kostenverantwoording brengt met zich, dat aan elke dienst een functionele zelfstandigheid in het voeren van zijn

boekhouding gegeven moet worden, dat rekeningschema en budgetrubricering moeten zijn ingesteld op de eisen der variabele budgettering (vergelijking van offers en kosten in vervangingswaarde), waartoe de speciale taakstellende begrotingen dienstig zijn.

De Millioenennota 1949 spreekt er in dit verband van, dat aangegane verplichtingen in de administratie moeten worden vastgesteld en tegenover de gevoteerde begrotingsbedragen gesteld. De nota doelt daar zowel op de autorisatie-begroting als op de onder Minister Lief tinck ingevoerde speciale nadere taakstellende begroting. De nota duidt de techniek van bewaking der efficiëntie door middel dezer speciale budgetten aan met het woord „Krediet-opening”. Deze, welke voorheen — aldus de nota — geschiedde onmiddellijk voorafgaande aan de betaling, geschiedt thans vóór het aangaan der verplichting en na voorafgaande beoordeling der efficiënte plan-opstelling door de betrokken centrale instanties van het betrokken ministerie en van het Ministerie van Financiën.

Dit deel mijner beschouwing moge ik besluiten met te citeren, wat de Millioenennota 1949 ter zake summierlijk mededeelt bij hare behandeling van de reconstructie van het bestuursapparaat.

De nota zegt dat doorvoering der in uitvoering zijnde en nog geprojecteerde maatregelen er toe zal leiden, dat eventuele overschrijding der autorisatie eerderesignaleerd wordt, in suppletoire begroting eerder kan worden voorzien, maandelijks overzichten van de stand van kosten, uitgaven en baten binnen weinige dagen voor elk ministerie gemaakt kunnen worden en in het Ministerie van Financiën gecentraliseerd kunnen worden, een doelmatige kasbegroting vóór het einde van elke maand (voor de volgende) gemaakt kan worden. Zodoende zijn de kosten van elke staatsdienst bekend en is een vast boekhoudkundig verband tussen rijkshoofdboekhouding en boekhouding der ministeries (en hunne buitendiensten) gelegd, hetgeen de interne controle een basis geeft. Uiteindelijk moet worden bereikt, dat, door het administreren der vaste bezittingen in het boekhoudkundig verband en dank zij het vastleggen van vorderingen, schulden en aangegane verplichtingen, de afsluiting der staatsrekening geen langere periode vraagt dan de verslaglegging in de particuliere onderneming en straks (bij geheel uitgewerkt systeem) de rekening van het afgelopen jaar telken jare bij het budget van het komende jaar beoordeeld en behandeld kan worden.

- e. *de weerlegging van de argumenten van de Dalton-committee om het cash-system te handhaven (ten dele naar aanleiding van Rosenberg's artikel in de Accountants Journal of New Zealand).*

Reeds bleek uit mijn artikel, dat het uitgaven systeem niet kan leiden tot een juiste autorisatie, omdat uitgaven in plaats van kosten worden geautoriseerd en bewaking van de efficiëntie niet mogelijk is zonder kostenverantwoording (incl. de calculatie naar vervangingswaarde). Niet alleen maakt de opvatting, dat uitgaven geautoriseerd zouden zijn, het niet mogelijk om de taakstellende begroting in te voeren bij verlaagde prijzen, maar zelfs de vergelijking van kosten van overeenkomstige functies bij verschillende diensten en in verschillende jaren van een zelfde dienst gaat ontbreken, of liever men komt tot verkeerde conclusies.

Stel, dat de Marine in de even jaren het merendeel der voorraden verwerft en het leger in de oneven jaren (om een wat sterk sprekend voorbeeld te stellen), dan zou de „maintenance” van een matroos in de

even jaren hoger zijn dan van een soldaat en in oneven jaren het omgekeerde het geval zijn. Moge het nu niet precies zo erg zijn, duidelijk is, dat men tot *scheve* vergelijking moet komen en dus beter niet vergelijken kan. Een parlementarier zou door dergelijke verschuivingen in de juistheid der cijfers wel eens een slechte beurt kunnen maken.

Men wordt in het uitgavensysteem licht verleid om als efficiëntiebewaking te gaan voeren een speciale goedkeuring, welke de *betaling zou moeten voorafgaan*. Men kan dan echter niet anders doen dan het moment der efficiëntiebewaking na het aangaan der verplichting leggen; zelfs na de levering instede van voorafgaande daaraan. Deze methode ter verhoging van efficiëntie in de uitgaven zou hoogstens een preventieve werking kunnen hebben, indien zij de technische diensten in voortdurende vrees voor de centrale betalingsdienst kon houden. Daarmede is echter geen voldoende apparaat geschapen om de in Art. 12 der Comptabiliteitswet geregelde verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid in de rijksuitgaven (lees kosten; naar de bedoeling van de wet) door de Minister van Financiën te doen dragen.

Rosenberg vestigt er verder de aandacht op, dat het karakter van „cash-accounts” het moeilijk maakt om kapitaal-uitgaven te scheiden van lopende uitgaven, zodat aan het einde van het jaar geen duidelijk beeld verkregen is van de verhouding tussen uitgaven van „perishable nature” en van „permanent nature”. Bovendien, zegt hij, verschijnen uitgaven door leningen aan derden in hetzelfde kader als uitgaven voor lopende dienst en zijn terugbetalingen van die leningen niet voldoende gescheiden van bedrijfsontvangsten. Men kan dit uiteraard wel ondervangen, maar in het kassysteem mist men die systematische scheiding, welke aan het dubbel boekhouden inhaerent is. Laten we er aan toevoegen, dat er een veel geringere interne controle is, omdat overkoepelende controle-gegevens veel moeilijker zijn samen te stellen. Zeker, men kan aan een kameraalstijl allerlei aanhangsels geven om al de genoemde euvelen te voorkomen, maar krijgt dan toch niet een uit eenheid van conceptie gesmeed systeem van organisatie. Bovendien, zulk een bijgeflikte kameraalstijl wordt een lomp geval, dat aan de bijgelapte pantoffels van Abu Kasim uit 1001 nacht herinnert.

Het gebrek aan interne controle in het cash-systeem opent — zoals Rosenberg opmerkt — veel mogelijkheden tot window-dressing. „A department that has overspent money can evade criticism by not paying its bills at the end of the financial year. And conversely, a government that is ashamed of having collected too much taxation and does not want to reduce taxation may hide taxation receipts by not entering them into the „Public Account”.

Een voetnoot wijst erop, dat men in Nieuw-Zeeland — sedert de oorlog alleen de „income taxes, that have been banked in public accounts” opneemt. Betalingen, welke voor de Regering bij de Post Office hebben plaats gehad en nog niet zijn overgemaakt, worden alleen bij de postdienst op een afzonderlijke rekening met een nietszeggende omschrijving aangetroffen.

Het bovengenoemde rapport van de Dalton-committee bepleit — zoals de heer Rosenberg vertelt — de handhaving van het kassysteem o.m. met een beroep op de autorisatie, die in *geldsommen* is uitgedrukt en bovendien op het feit, dat h.i. kasposten gemakkelijker controleerbaar zijn dan posten van ander karakter, zoals in een dubbele boekhouding voorkomen.

Het eerste argument werd ook in mijn besprekingen in Israël en in Frankrijk als bezwaar geopperd. Het is echter alleen maar in schijn, dat aan dit bezwaar een Staatsrechtelijke grondslag gegeven kan worden. Het gaat om de vraag van de uitlegging, welke aan de wet moet gegeven worden, onder huidige omstandigheden *niet* om de letter. Bovendien heeft de wetgever destijds — nog gevangen in de traditie van de verwarring van de begrippen: uitgaven en kosten — ten deze geen scherpe scheiding gemaakt. In de Engelse wet is gezien het woord: „expenses” hier nog grotere moeilijkheid. Ik geloof echter, dat de Engelse administratie ten onrechte aan het begrip uitgaven vasthoudt. Hetzelfde geldt in Frankrijk. Men lette echter op de zaak, welke geregeld moet worden, niet op het woord in de tekst.

De heer Rosenberg critiseert de laatste opmerking met de contrôle-ervaring van elke accountant ten aanzien van de contrôle van de jaarrekening en de boekhouding. En wetende wat in Engeland de „Auditors-practice” betekent, kan men alleen maar verbaasd zijn over het argument, dat kasposten gemakkelijker controleerbaar stelt en derhalve de verouderde boekhouding zou willen handhaven. Men kan — naar mijn oordeel — van elk parlamentslid verwachten, dat hij, ook wanneer hij geen boekhoudkundige is, begrijpt, dat een dienst geen groter verbruik van waardevol bezit der gemeenschap mag vereisen dan waartoe de begroting machtigt, noch dat die dienst meer offers met zich zal brengen dan uit de rekening blijkt. En wat de contrôle aangaat beschikken Rekenkamer en State Comptrollers-Offices over voldoende deskundigen.

Wat de eerste opmerking aangaat, wil ik er voorts op wijzen, dat alle waarden steeds en overal zijn uitgedrukt in geld, omdat dit de algemene waardemeter is. Ter zake van kasposten (waarop Dalton c.s. zich beroepen om het cash-system te handhaven) heeft men met het geld in de ruilmiddelfunctie te doen. De limitering der autorisatie kan echter alleen op de functie van het geld als waardemeter slaan. De uitdrukking der autorisatie in de begrotingswet in geldbedragen betekent dus niet, dat een machtiging tot „cash-spending” gegeven is in de zin van het Dalton-rapport. De uitdrukking in bedragen betekent een limitering der kosten en daarmee de beperking, waaraan de uitvoering van het plan gebonden is.

De Heer Rosenberg bepleit „for a better understanding of government account to make difference between capital-expenditure which creates new assets and capital-expenditure, serving to maintain and to replace old assets”. Het moge gebleken zijn, dat deze noodzakelijkheid ook een der uitgangspunten van de Nederlandse reorganisatie geweest is.

In het derde deel van zijn artikel adviseert hij de collega's in Nieuw-Zeeland om het bij hen bestaande systeem te vergelijken met „a system built on double entry bookkeeping”, zoals dit in Nederland werd ingevoerd. „The Dutch accounts make possible a clear judgment on the size and the nature of government finances during anyone year within the framework of the national income”. Na summiere bespreking van de Nederlandse Staatsbalans van 31 December 1949 wordt het artikel besloten met de opmerking: „If the Treasury ever thinks of reviving this instructive method of presentation” (Nieuw Zeeland publiceerde zulk een balans vóór 1939), „the attention will no doubt be paid to the advances that have been made in Government-accounting in the Netherlands”.

Ware de Heer Rosenberg even verder gegaan en ware hij doorgedron-

gen tot de oorzaken van het verschil van opvatting tussen het traditionele en het moderne, hij zou met mij geconstateerd hebben, dat de traditionele opvatting de *activiteit van financieren en exploiteren* verwacht, *mitsdien uitgaven met waarden en kosten verwacht* en dus de uitdrukking van een opdracht in geld als uitdrukking van waarde omstelt *in een opdracht tot een Kasmutatie*.

De verwarring van uitgaven en kosten — c.q. van de functies van financieren der verwerving en besturen der exploitatie — veroorzaakt, dat begroting en rekening een onjuiste (misschien zelfs misleidende) *informatie* geven aan het Parlement als wetgevende en controlerende macht; zo ook, dat budget en verantwoording in de uitvoering der interne bestuursfunctie mis-wijzende instrumenten zijn. Kenmerkend voor de verwarring, welke aldus in bestuursbeleid kan ontstaan, is die tussen uitgaven-besnoeiing en kosten-rationalisatie; een verwarring, die kan leiden tot wat ik meen te moeten typeren als de verspilling van het ontoereikende middel tot het gestelde doel, het effect van een averechtse toepassing van het economisch motief.

### III. *De versterking van de beleidsstructuur door oriëntering op de waarde.*

De opheffing van de traditionele verwarring van uitgaven en kosten (waarde) in de calculatie schept een verandering in de beleidsvoering in de onderneming en in het openbaar bestuur. Voor zover bestuursfunctionarissen daarmee — binnen het kader der traditionele beschouwing — toch wel rekening hielden, wordt nu een sterker basis verkregen voor hun handelen. De vermogensrechtelijke constructie van budget en boekhouding manifesteren die verandering en scheppen — met statistiek en analyse — het instrument om het vernieuwde beleid te voeren. Aldus wordt ook de mogelijkheid geschapen tot een meer overzichtelijke verslaglegging en een scherper gestelde projectie van het beleid, die — in het openbaar bestuur — ter autorisatie het parlement wordt voorgelegd.

Het zal nu nodig zijn om dit oordeel ook te staven. Ik wil in de eerste plaats dit in algemene zin naar voren brengen, aansluitend op wat reeds uit het voorafgaande is af te leiden. Daarna zal te bezien zijn hoe door de oriëntering op de waarde het beleid krachtiger staat in de conjunctuurpolitiek, hoe de verhoging van het inflatoire effect van een periode van voortdurende prijsstijging door de oriëntering op de waarde wordt gekeerd en ten laatste dient nagegaan te worden, welk effect van de nieuwe oriëntering zal uitgaan op de loonpolitiek.

#### a. *het algemeen effect van de oriëntering van het bestuursbeleid op de waarde van dienst en vereiste offers.*

De economische of organische calculatie, welke Limperg's theorie introduceert, bepaalt het offer bij de ruil uit de sociale waarde van technisch-vereiste of economisch-vereiste offers; het economische minimum. Beide laatste uitdrukkingen zijn niet synoniem, als bekend is. Offers en kosten kunnen als organisch aangeduid worden — omdat de waarde waarin zij berekend zijn, gegeven is vanuit de bestaande organische structuur der samenleving — om dezelfde reden is ook de resultatencalculatie organisch te noemen. De calculatie is geplaatst in het kader van het organisme der maatschappelijke voortbrenging en reflecteert de organisatie van het productieproces in de opbouw van kostprijs en bedrijfs-

begroting. De waarde is in de begroting ingevoerd; schatting der toekomstige vervangingswaarde.

Deze calculatie sluit aan bij de grondslag van de moderne staatsbegroting, geplaatst tegen de achtergrond der waarschijnlijke ontwikkeling van de nationale economie en opgebouwd, zodat de diensten elk afzonderlijk in kosten — tevens in eigen ontvangsten — gegeven zijn.

De vergelijkbaarheid der achtereenvolgende begrotingen en rekeningen is door indeling naar diensten onafhankelijk van wisselingen in samenstelling van het kabinet en van de indeling der diensten onder ministeriële verantwoordelijkheid. De begroting en de rekening van voorafgaande jaren kunnen worden „verhuisd” als vergelijkingscijfers.

De invoering van de waarde maakt de begrotingen van elke dienst jaar na jaar vergelijkbaar, zij opent ook de mogelijkheid van onderlinge vergelijking van kosten, zelfs van onderdelen. De verwarring van financieringsuitgaven met kosten (verbruik van waarden) in het oude systeem stoorde de vergelijkbaarheid.

Het huidige systeem opent grotere mogelijkheid van interne controle. De ministers krijgen daarin een beter overzicht van het door hen gedelegeerde beleid aan directeuren, zoals deze het op hun subalternen krijgen.

De Raad van Ministers krijgt grotere mogelijkheid om gezamenlijk begroting en rekening te bespreken. Kroon en Parlement krijgen beter inzicht in plan en verslag; het Parlement dus een betere basis voor autorisatie, daar zij nu waardeverbruik en financieringsuitgaven afzonderlijk ziet.

Elk begroten impliceert vergissingen in de schatting van omstandigheden en verhoudingen in de begrotingsperiode. Prof. Michelson uit Parijs waarschuwde in Basel '49 ter zake van het „Nationale budget” van planbureaux voor de „erreurs de la prévision”. En terecht, maar ik kon riposteren, dat de begroting — gecombineerd met boekhouding en analyse van verschillen — uitging van „la prévision des erreurs”. Juist door de rekenschap omtrent het beleid en de analyse van verschillen en werkelijkheid ontstaat wat Limperg noemde de „*corrigerende leiding*”. Kort achter de feiten aan wordt de verkeerde vooronderstelling gevonden en wordt het beleid omgesteld. Zulks is voor de bedrijven en voor het openbaar bestuur van belang.

Het opstellen van de begroting stelt efficiëntie voorop. Men kan geen verspilling tolereren, laat staan een budget autoriseren, waarin kosten en verspilling gemengd zijn. Echter het opstellen van een budget, dat efficiëntie garandeert, vereist een voorafgaande analyse van vereistheid en omvang van taken en vereisten van uitvoering: werkmeting, functie-analyse, werkclassificatie.

De invoering daarvan vereist jaren; met voorlopige globale methoden kan echter een voorlopig globaal resultaat bereikt worden. Dan echter vergete men niet, dat — moge de efficiëntie-bewaking aan de eisen beantwoorden — een autorisatie-begroting nooit een instrument van efficiëntie-bewaking kan zijn. Deze begroting kan nooit definitief taakstellend zijn. Daartoe is — als bekend — de termijn te groot tussen de periode, waarop het budget betrekking heeft en het tijdstip, waarop het wordt opgemaakt. Derhalve vereisen te maken incidentele kosten (bijvoorbeeld voor de uitvoering van werken) speciale *incidentele taakstellende begrotingen* (gemaakt vlak voor de uitvoering) en periodieke kosten (en als zodanig gelden ook geringe kosten, welke met grote frequentie, op zichzelf incidenteel, voorkomen) *periodieke taakstellende begrotingen*,



opgemaakt vlak voor het begin van een zeer korte periode (maand of kwartaal).

Deze taakstellende begrotingen behoeven — in de nieuwe regeling — goedkeuring van de deskundigen (inspecteurs) van de dienst der Rijksbegroting ter zake van efficiëntie der plannen, alvorens opdrachten mogen worden gegeven of alvorens (voor periodieke uitgaven) gelden van de Generale Thesaurie uit voor periodieke betalingen worden verstrekt. Dit is wat ik eerder benoemde als „voorafgaande Kredietopening”. De indiening der periodieke kredietopenende begrotingen is verbonden met de indiening der proefbalansen van de voorafgaande periode (maand), waardoor — ondanks zekere decentralisatie van de boekhouding — achterlopen van de boekingen is voorkomen en zekerheid bestaat, dat de periodieke verslagen (waarin opgenomen verslagen van de stand van incidentele werken) zodanig tijdig binnenkomen, dat elke directeur en elke vakminister en na hen de dienst der Rijksbegroting en de Minister van Financiën de noodzakelijke informatie krijgen. Dit geschiedt respectievelijk binnen 10 dagen tussen dienst en vakministerie en binnen 25 dagen tussen die vakministeries en het centrale punt. Het onderling verband tussen de centrale hoofdboekhouding, de boekhoudingen der ministeries en diensten ligt in self-balancing-ledgers met sluitrekeningen.

Het initiërend beleid in de leiding der diensten kan dus tot op vrij grote hoogte gedecentraliseerd worden; de rekenschap door de betrokken leider schept daarnaast de zekerheid, dat de uitwerking van het gedelegeerde initiatief niet ingaat tegen het algemene beleid van de vakminister, noch van de minister van Financiën, zoals dat — eventueel aanpassend aan veranderde omstandigheden en verhoudingen — binnen de grenzen der autorisatie wordt gevoerd. Vooraf overleg in voorbereidende stadia, tussen de subalterne „officials” van de betrokken dienst en van de deskundigen van de dienst der Rijksbegroting, voorkomt veelal, dat meningsverschillen over dergelijke zaken tot tegenstellingen tussen de hoogste autoriteiten leiden. Het vroegere systeem deed die meningsverschillen pas blijken nadat het beleid was gevoerd, omdat de beleidsbeoordeling met het begrip „uitgave” verbonden was. Samenwerking tussen autoriteiten wordt hierdoor vergemakkelijkt en wrijvingen vermeden; althans zolang de deskundigen van de efficiëntie-bewaking begrip hebben van de behoeften, de vereisten en de techniek van het ministerie, waarin zij voor doelmatige kostenbesteding waken en de autoriteiten dier ministeries begrip hebben voor de belangen, welke de dienst der Schatkist te coördineren heeft. Vooral doordien de betrokken autoriteiten der vakministeries eraan gewend raken, dat hun plannen a priori worden beoordeeld, gaan zij vaak zelf overleg plegen met de betrokken inspecteur van financiën. Aldus doet de souplesse van het gebruik der passerelle haar intrede. Dat naar kosten — en niet naar uitgaven — wordt gecalculeerd, maakt mogelijk de vergelijking van kosten derzelfde dienst over meerdere jaren en — zowel binnen de ministeries als interdepartementaal — de vergelijking van kosten en kostprijzen van overeenkomstige functies op hetzelfde tijdstip.

Overleg omtrent te nemen beslissingen en controle op de uitvoering van de beslissingen wordt aldus mogelijk en wel op zodanig korte termijn, dat ingrijpen, bij aldien dat nodig is, nog het vereiste effect kan hebben.

De volledige uitwerking zal — nadat eenmaal de meest doelmatige

organisatiestructuur is bereikt — de efficiëntie van het beleid kunnen garanderen.

Door de calculatie naar vervangingswaarde van alle verbruikte werkeenheden van de duurzame productiemiddelen, wordt het mogelijk aan het Ministerie van Financiën om telken jare uit de middelen, welke de afschrijvingen opleveren, de vereiste vervangingen te financieren. Aldus kan ook bij stijging van prijzen voorkomen worden, dat het vermogen van de Staat wordt uitgehold en de offers van noodzakelijke vervangingen naar het nageslacht worden verschoven. Het effect van de invoering van de juiste kostenrekening (d.i. de basering op standaardkwantiteiten en vervangingswaarde) is bij de gemeenschapshuishouding volkomen gelijk aan dat, hetwelk bij de particuliere onderneming bereikt wordt.

De informatie aan het Parlement in begroting en verslag kan niet alleen aan het essentieel vereiste beantwoorden; het parlement heeft — in de structuur van het bestuursapparaat — ook de zekerheid, dat het geautoriseerde plan, niet alleen regelmatig en rechtmatig, maar ook doelmatig wordt uitgevoerd, d.i. dat zo goedkopere uitvoering later mogelijk blijkt, de vrijkomende gelden inderdaad worden bezuinigd. Dit kan in het Kameralistische systeem — in de Kasadministratie — niet bereikt worden. Uiteraard vermindert het feit, dat de interne structuur van het bestuursapparaat die zekerheid verschaft, de noodzaak van de interne controle der Rekenkamer evenmin als de doelmatigheid der interne controle in de onderneming de gewenstheid van controle van de van het bestuur onafhankelijke accountant overbodig maakt. Evengoed als de aandeelhoudersvergadering — als hoogste macht in de vennootschap — door een commissie van onderzoek eventueel kan ingrijpen, kan het Parlement dit doen; die commissie krijgt in het nieuwe systeem echter pas haar kans goed werk te doen.

De snelheid der verslaglegging en het feit, dat de aangegane verplichtingen reeds van sluiten van het contract af in de boekhouding verwerkt kunnen worden, opent een grotere mogelijkheid aan de financiële planning dan ooit met een „kas-systeem” kon worden bereikt. Voor het begin van elke maand kan een definitief financieringsplan voor de komende maand worden gemaakt, terwijl voor een paar verdere maanden provisoire plannen kunnen worden opgesteld. Dit dankt men aan de taakstellende begroting der exploitatie; hierin wordt de grondslag voor een rationeel financieel beleid gevonden. Het systeem van het maken van het financieringsplan wordt door nacalculatie verbeterd, waarbij tevens controle op de uitvoering van het geprojecteerde financieringsbeleid verkregen wordt.

Dat versnelling der jaarverslaglegging aldus mogelijk wordt, ligt voor de hand. Het wordt mogelijk om bij de indiening ter autorisatie van de begroting van het komende jaar het verslag van het afgelopen voor te leggen. De dubbele boekhouding behoeft niet de beruchte supplementaire periode van kas-systeem, waarin men de kas van het voorafgaande jaar moet openhouden, waarvoor het Engelse systeem van het laten vervallen der autorisatie aan het einde van het jaar geen oplossing geeft en kans op verwarring scheidt.

Dat in het nieuwe systeem, de vermogensrechtelijke staatsboekhouding, de balans ook voor wat de kapitaalgoederen aangaat uit de boekhouding moet worden opgemaakt, spreekt vanzelf. De balans toont aan, dat het Staatsvermogen intact wordt gehouden en in hoeverre de regering er in geslaagd is om een „dead-weight-debt” uit vroegere periode (in casu uit de bezetting daterende) in te sparen.

b. *het effect van oriëntering naar de waarde op conjunctuurbeleid en structurele of conjuncturele versoberingsmaatregelen.*

Wanneer men — zoals het kassysteem impliceert — jaar na jaar de uitgaven en ontvangsten in evenwicht brengt, ontstaat het bezwaar, dat ruime uitgaven gedaan zullen worden wanneer de ontvangsten ruim vloeien en dat beperkingen zullen worden opgelegd in andere jaren overeenkomstig aan de beperkte toestroming der middelen. Het zuivere kassysteem heeft hier reeds het nadeel van de naijling der ontvangsten bij de conjunctuur, welke de hoogte der uitgaven beheerst. Voert men een vermogensrechtelijke boekhouding, dan geldt dit niet meer door invoering van de debiteurenrekening.

Afgescheiden daarvan is op te merken, dat de conjunctuurgevoeligheid der ontvangsten en die der uitgaven niet parallel lopen; ook niet in het kwantitatieve. De aanpassing in kwantiteit van de vereiste offers, voor het bestuursapparaat vereist, zal een sterke inelasticiteit vertonen. Derhalve is echter juist gewenst om niet met uitgaven, maar met *kosten* te rekenen; vereiste offers naar vervangingswaarde. Het laatste element is dan steeds aangepast bij de geldende waarde.

Voor het overige vereist conjunctuurpolitiek de *cyclische begroting*; de overschotten van de vette jaren wat de ontvangsten aangaat dienen als reserve voor de magere. Deze rekening komt echter pas goed tot haar recht, wanneer in de cyclische begroting met de waardefluctuatie als één der graadmeters der conjunctuurvolving gerekend wordt. De schatting van een toekomstig verloop der waarde moge daarbij hypothetisch zijn; de vergelijking met werkelijke waarde geeft grondslag aan het corrigerende beleid; aan suppletoire begrotingen en aanvullende maatregelen. Van het grootste belang is het de reserve voor magere jaren niet te laten wegslinken in verhoogde perfectiegraad van dienstuitvoering in hoogconjunctuur.

Toch zou een overgang naar depressie — zelfs ondanks een verstevigde efficiëntie-contrôle — het optreden van z.g. *versoberings-commissies nodig kunnen maken*. Zelfs zou een *structurele versobering gedacht kunnen worden naast een conjuncturele*.

Het optreden van dergelijke commissies behoeft — evenals de contrôle van de Rekenkamer — een doelmatige structuur van het publieke bestuursapparaat. Bij ontstentenis daarvan — in het kassysteem — zal elke actie tot versobering alleen kunnen grijpen naar het schrappen of drukken van uitgaven. Dit leidt veelal tot zeer algemene maatregelen van procentuele uitgavenverlaging (korting ambtenarensalarissen), uitstellen of afstellen van aanpassende salarisverhoging bij stijgende kosten van levensonderhoud, uitstellen van werken van de Kapitaaldienst in depressie en dergelijken. Ik bedoel hier niet mede verwijten te maken aan vroegere bezuinigingscommissies, welke zulke systemen moesten toepassen. Ik wil hier alleen aantonen, dat het gebrekkige systeem, dat de kasboekhouding (kameraalstijl) is, de normatieve kostengegevens ontbeerde, welke voor doelmatige en systematische kostenverlaging gewenst zijn. Immers een administratie-systeem, dat aan verwarring van financieringsfunctie en exploitatiefunctie lijdt en dus geen bruikbaar werktuig voor bestuur is, kan nog minder grondslag geven aan een rationalisatie-streven, dat van buiten af in het beheer wordt ingevoerd. Degenen, die daartoe geroepen zijn, tasten naar middelen zonder gegevens en zonder kennis van personen en zaken in de betrokken diensten. De gevolgen daarvan liggen

voor de hand. Wil men naar de mogelijkheid van doelmatig ingrijpen in bepaalde omstandigheden van parlementaire of deskundigen-commissies (en die mogelijkheid moet een democratisch staatsbestuur hebben), dan kan men daartoe alleen geraken na de volledige invoering van het dzz. bepleite rationele systeem van administratie, normatieve kostprijsbepaling, kostenvergelijking, efficiëntiebewaking en interne verslaglegging op korte termijn. Normatieve kostenbepaling vereist, wat de menselijke arbeid betreft, een verantwoord verband tussen te verrichten arbeid, omvang van de taak, bezetting met personeel en hoogte van bezoldiging.

Dezelfde conclusie kan gesteld worden ter zake van conjunctuurpolitiek.

Denken wij ons — naar de ervaring der dertiger jaren — een periode van ongunstige conjunctuur, waarin de rijksontvangsten laag zijn door gedaalde welvaart, dan zullen bij toepassing der vervangingswaarde de afschrijvingen evenzeer aangepast zijn aan het depressieniveau als zij het eerst waren aan het niveau van de hausse. Dit tendert er toe, dat door een meer juiste opstelling gemakkelijker een sluitend budget in magere jaren wordt verkregen. De traditionele methode van dubbel boekhouden, vergetende dat de werkeenheden van vroeger verworven kapitaalsgoederen gedurende de bezitsperiode aan waardefluctuatie onderworpen zijn, calculeert (zowel in de traditionele boekhouding van de onderneming als in die der gemeenschapshuishouding) in de jaren van uitbreidende welvaart te lage afschrijvingen, de kameraalstijl brengt aflossingen, die beneden de waarde der in het betrokken jaar verbruikte werkeenheden liggen, ten laste van begroting en rekening. In depressie-periode geschiedt het omgekeerde. In hausse wordt dus schijnwinst verbruikt in hoge vertering of in ongemotiveerde expansie. In depressie wordt getracht de fouten van dit beleid in te sparen. Het is duidelijk, dat met toepassing van de „waarde” het beleid veel juister wordt.

Invoering der vermogensrechtelijke boekhouding op vervangingswaarde leert nu aan de beleidvoerende overheid, dat het bedrag der afschrijvingen weliswaar in depressie terugloopt, maar dat de uitgaven voor de financiering der vervangende verwervingen evenzeer en overeenkomstig vermindert. Evenwicht in de financiering blijft dus ongestoord bestaan en motieven om in depressie, vanwege de terugloop der gewone ontvangsten, kapitaalsuitgaven uit te stellen, blijken niet aanwezig te zijn. Het kassysteem heeft in de dertiger jaren het oordeel vertroebeld, hier en elders, en het zal dit blijven doen overal waar men het — om der traditie wille — handhaaft.

Het invoeren van het waardebegrip in de openbare administratie leidt er tevens toe, dat men inziet, dat in de tijden van prijs hausse en grote toevloeiing van middelen uit de fiscale bronnen, de kosten der vervangende verwervingen hoog zijn. Men zal, dit wetende, op de kosten van de kapitaaldienst in hausse sparen en alle uitstelbare werken naar de depressie verschuiven, waarin ze goedkoper uitgevoerd kunnen worden. Dit is juist het tegengestelde dan waartoe het kassysteem in vroegere depressieperioden geleid heeft. Men zal wachten tot de uitvoering der werken goedkoper gedaan kan worden. Voorheen werd men door het systeem dat uitgaven voor kosten versleet gebracht tot uitstel in de goedkope periode waarbij het systeem, dat slechts ontvangsten en uitgaven beoordeelde — per op zichzelf staand jaar —, de suggestie gaf of zulk een uitstel een nuttig effect had.

Conjunctuurbeleid voeren vereist ook de aanwezigheid van uitge-

werkte plannen voor de uitgestelde werken voor expansie of verbeterde vervanging. Men maakt die dus in de jaren van hogere prijzen, teneinde ze gereed te hebben, wanneer de magere jaren inzetten. Toepassing der vervangingswaarde in het openbaar bestuursapparaat doet zien hoeveel er op die plannen door uitvoering in depressie bespaard wordt. Dat voor de toepassing der vervangingswaarde hier met speciale indexcijfers kan worden gewerkt, ligt voor de hand.

Ook in ander opzicht wordt het wezen van het probleem van steunverlening of werkenpolitiek door verandering der boekhouding zuiver gesteld. In de dertiger jaren gold, gededuceerd vanuit de verwarring van financiering en exploitatie, dat het uitvoeren van dergelijke werken in elk geval de eisen aan de magere vulling der Schatkist te stellen verzuwaarden, dat dus zulk een werkenpolitiek tot inflatoire financiering zou leiden, reeds bestaande budget-tekorten zou versterken. Dit was de essentie van het toenmalig beleid en het klinkt als „kas-systeem-economie” niet onverstandig. Vergeten werd echter, dat de uitvoering van een „plan tot verrichten van kapitaalwerken als conjunctuurpolitiek” de uitgaven der werklozensteun van karakter veranderen doet. Het kassysteem kan die niet anders zien dan als onderdeel van de financiering van de gewone dienst. Bij uitvoering van een werkenprogramma vervallen zij als zodanig in de gewone dienst en treedt daarvoor in de plaats de uitgaaf voor de verwerving van kapitaalgoederen. In de vermogensrechtelijke boekhouding is dit financiering van kapitaaldienst; daaruit blijkt, dat slechts het verschil tussen het *volledige loon* (begrepen in de uitvoeringssommen der werken) en de alternatieve steunuitkering als offers voor de verwerving der kapitaalgoederen in kwestie kan worden gezien. In het kassysteem is het mede dit verschil, dat verzet tegen de werkenpolitiek uitlokt, omdat *meer* uitgegeven wordt. De verdedigers van het kassysteem vergeten, dat die meerdere uitgaaf verre wordt overtroffen door de waarde, die verkregen wordt en dat bij steunuitkering het productievermogen der steuntrekkers achteruit loopt. Ook hierin heeft onze Nieuw-Zeelandse collega Rosenberg gelijk, dat het kassysteem „current” en „capital” verdoezelt. Het multiplier-effect bij de werkenpolitiek laat ik onbesproken, hoewel dit zeker niet vergeten mag worden bij dit probleem.

De waardeleer doet zien, dat door de „compenserende conjunctuurpolitiek” kapitaalgoederen verworven worden wier structurele waarde hoger is dan de vereiste uitgaaf voor hun verwerving in het geschetste beleidssysteem. Die politiek betekent dus — on the long run — een *besparing* op de offers ter financiering van de publieke dienst.

De oriëntering van het beleid op de waarde, tezamen met het beschouwen van het beleid in het kader van de geanalyseerde ontwikkeling van de welvaartstoestand der volkshuishouding, brengt beter dan de traditionele methode onder aandacht, dat niet alleen de consumentenmarkt de koopkracht van het nadelig verschil tussen loon en steun der werklozen mist, maar dat er ook een stuk nationaal bezit verloren gaat. Ten eerste gaan de werkeenheden van menselijke arbeid verloren, welke de werkloze arbeiders hadden kunnen presteren en ten andere verliezen die arbeiders — als dragers van die werkeenheden — hun arbeidsroutine en ten dele hun scholing, waardoor duurzaam verlies ontstaat. Een en ander nog gepaard gaande met uitgaven uit de Schatkist, welker productieve betekenis dus slechts is het ten dele houden van het productieapparaat aan arbeid en eveneens ten dele de koopkracht ter consumptie.

- c. *het effect op de nationale welvaart van de vervanging van uitgaven; verdeling door waarde-calculatie.*

Toepassing van de vervangingswaarde over het gehele gebied der volkshuishouding zou het storend effect van inflatie verminderen. Het is juist de *schijnwinst*, welke ontstaat waar de prijs- en winstcalculatie op verbijzonderde uitgaven is gebaseerd, welke een inflatoir, conjunctuur-agraverend effect heeft. Wel is waar zou algemene toepassing der vervangingswaarde in de kostprijs- en winstcalculatie een snellere aanpassing geven aan verhoogde prijzen van productiemiddelen in de sector der goederen van finaalconsumptie; dit zou echter het omzetvolume drukken, zodat die versnelde aanpassing niet tot vergroting der geldcirculatie behoeft te leiden. Juist het omgekeerde is waar: het aanhouden van de aanschaffingsprijs als winstbepalingsgrondslag leidt bij conjunctureel schijnbaar verhoogde winstmarge tot te grote vertering of tot aanwending van de schijnwinst voor overmatige expansie. Zo men bij de verkoop op het oude winstpercentage en aanschaffingsprijs calculeert, ontstaat de overmatige vertering elders; of wel de overmatige expansie. Girale geldschepping door banken vult dan aan in het bedrijfsvermogen, wat door aanpassing aan vervangingswaarde-calculatie der activa automatisch verkregen zou zijn. Handhaven der traditionele methode werkt dus inflatoir.

Het is dus onjuist, dat de algemene overgang op de vervangingswaarde inflatoir zou werken. Juist is, dat men niet de salarissen en de lonen star kan houden en de prijzen kan laten stijgen, beide moeten met elkander in harmonie gehouden worden, wil men arbeidsonlust van verschillende soort vermijden. De overheid in een geleide economie zal dus zekere gedragslijnen moeten voorschrijven, maar daarbij moeten bedenken, dat handhaven der waarde uit het verleden wel lage prijzen te voorschijn roept, dat export aldus misschien tijdelijk bevorderd kan worden (evenals een overeenkomstige calculatie in de bedrijfshuishouding de afzet stimuleert), maar dat vervanging der productiemiddelen daarmee in gevaar gebracht wordt. Dit zal zich op een later moment manifesteren.

Het probleem kwam in debat na mijn lezing aan de Hebrew-University. De voormalig financiële redacteur van de Frankfurter Zeitung, de heer Ernst Kahn, stelde daar de vraag of de industrie de — ook z.i. — op zichzelf juiste en enig rationele gedragslijn „calculeren naar vervangingswaarde” kon toepassen, waar en wanneer de overheid — zoals daar te lande het geval schijnt te zijn — die methode niet erkende. De vraag was alleen goed te beantwoorden vanuit het effect, dat zulk een voorschrijven van een onjuiste calculatie-basis op de volkswelvaart heeft.

De overheid heeft in een democratisch land — als Israël is — bij partiëel-geleide economie de macht om zulk een voorschrift te geven ter basering van vraagprijzen en inkomenscalculatie met fiscale doeleinden. Zij heeft dit, zolang de volksconsciëntie daartegen niet in voldoende sterk verzet komt. Het is echter veel meer logisch om — waar en wanneer een hoger volksbelang onttrekking aan het bestaande volksvermogen eist — deze expliciet in alle beleidsprojecten en beleidsrapporten tot uitdrukking te brengen. De overheid heeft echter niet de macht om het getuigenis tegen verkeerde calculatievoorschriften te wrekken, noch om de leider der bedrijfshuishouding te verhinderen om voor zijn interne beleid de juiste calculatie toe te passen. Hij is daartoe als bedrijfsleider verplicht en daar-

door tevens in staat om aan te tonen, welk nadeel in prijsstelling en winstbepaling het officiële standpunt hem berokkent; subsidiair dat het dit regeringsstandpunt geweest is, dat hem in de positie gebracht heeft van benadeling van zijn schuldeiser of in die van verteren van het hem toe-  
vertrouwde aandeelhoudersvermogen. „Tout soit perdu, l'honneur est sauvé”.

Mocht het nu zover komen, dat in dat land algemeen de laatstgenoemde gedragslijn door bedrijfsleiders gevolgd wordt, dan zal de volksconsciëntie steviger gaan reageren, dan wanneer men twijfelmoedig de oude voorgeschreven traditie zou blijven volgen met een dubieuze halfbewustheid van de onjuiste handelwijze. De vraagsteller verbond hieraan het bezwaar van de bewerkelijkheid van de nieuwe methode in tijden van sterk-teruglopende geldswaarde. Erkennende, dat het vereist aantal waardecorrectie-boeking in dat geval toeneemt, kon tevens niet anders gesteld worden, dan dat de juiste calculatiewijze haar nuttig effect sterker doet uitkomen, naarmate de waardeveranderingen frequenter zijn en de sprongen groter worden. Hoogstens zou men de methode zo kunnen toepassen — als dit aansluit bij de practijk van het geval — dat de waardecorrectie met groter sprongen en met een geringere springfrequentie de beweging der „geldswaardevermindering” volgt. Zou het bedrijfsleven — in het onderstelde geval — algemeen de juiste methode naast de officiële voorgeschrevene volgen, dan zou het kunnen komen tot de kwantitatieve voorstelling van de vertering van nationale welvaart door de onderstelde combinatie van inflationistische en fiscale politiek.

Indien de overheid voor de diensten der „collectieve behoeftenbevreddiging” — zoals Dr Schouten blijkbaar wil — naar de historische data calculeert en dus — bij stijgende prijzen — de toekomstige generatie benadeelt ten faveure van de huidige en de betaling van die diensten geschiedt op grond van een winstcalculatie, welke — als de traditionele — vermogensvertering impliceert, dan is daarin geen sprake van compensatie van fouten. Immers, men rekent de kosten te laag en heft de belasting van te hoge bedragen (opbrengst — te lage kosten). Men int dus in perioden van conjunctuuropgang meer dan met de bedoeling van het wettelijk voorschrift strookt. Te laag rekenen der kosten geeft dus een verschuiving naar het nageslacht. Het opleggen van belasting over bedragen, die — in wezen — een combinatie zijn van inkomen en vermogensvertering geeft een verschuiving naar het nageslacht, dat de vereiste vermogensaanvulling in zijn bedrijven moet insparen of met een geringere uitrusting aan kapitaalgoederen zou moeten volstaan in een tijd, die waarschijnlijk een grotere zal vragen om het equilibrium in de handelsbalans te handhaven, omdat de verdergaande techniekvoortschrijding elders goedkoper doet produceren door betere, maar meer vermogen eisende, uitrusting aan concreet kapitaal. Indien men in debet en credit (als ik mij die termen t.a.v. de overheidscalculatie mag veroorloven), dus bij de kosten en bij de onttrekking aan het nationale inkomen in vervangingswaarde rekent, dan blijkt, welk *deel* van dat inkomen de publieke huishouding verteert in de productie van de collectiviteit der beschikbaarheidsnuttigheden. Rekent men niet in vervangingswaarde dan zijn de cijfers niet vergelijkbaar en weet men niet of men het aandeel wel juist berekent. Het kan, onder bepaalde omstandigheden, nodig zijn, volksvermogen te verteren. Zulks moet echter uit begroting en rekening blijken.

Indien de omvang der beschikbaarheidsnuttigheden de draagkracht des volks overschrijdt, zou de volksvertegenwoordiging — op basis van

de daarin gegeven kwantitatieve bepaling — met meer kracht op verlaaging kunnen aandringen dan op grond van de onvergelykbare gegevens bij het cash-system mogelijk is. De conclusie der discussie in kwestie leidde mij er toe te stellen, dat, zo de aanpassing van naar juiste winsten en kostenbegrippen berekende bestuurskosten en belastingopbrengsten niet samenvallen en de belasting in procenten niet kan worden verhoogd, naar mijn oordeel de openlijke presentatie van dat deficit een meer democratische politiek is dan de camouflage van dit feit, welke uit de traditionele comptabiliteit volgt. Pas bij deze calculatie blijkt hoe groot de inflatie is. Uit een en ander volgt, dat het argument, dat een opponent in Israël gebruikte, dat de calculatie naar vervangingswaarde tot vergrote inflatie leiden moest, niet juist gesteld was, al was de richting van de werking goed aangevoeld. Men creëert evenmin inflatie, doordien men in stede van een apert onjuiste methode de goede calculatie toepast, dan dat men door deze verbetering der methode de inflatie voorkomt, zoals Fr. Schmidt indertijd ons wilde doen geloven. De aggravering kan men voorkomen voor zover zij van de foutieve calculatie het gevolg is. Hetgeen inflationair werkt is een niet-sluitend staatsbudget. Een sluitend budget vereist, dat de *kosten* van de exploitatie van de collectiviteit der Staatsdiensten (incl. het verbruik van vroeger voor deze periode verworven waarden en exclusief de verwerving in verleden en heden voor toekomstig verbruik) door de Staatsontvangsten worden gedekt, zonder dat het nationale vermogen en de volkswelvaart worden aangevreten. Het sluiten van het budget in de traditionele zin van uitgaven tegenover kosten heeft onvoldoende betekenis voor rationeel beleid. De methode om bij de beoordeling van al of niet sluiten het onderscheid tussen kapitaal en exploitatie-budget te verwaarlozen moet ik als onjuist betitelen.

d. *het effect van de oriëntering op de waarde bij loonpolitiek en personeelsbeleid.*

Ter zake van de gouvernementele loonpolitiek en het personeelsbeleid geldt naar mijn mening ook voor het overheidsbestuur, wat ik in mijn meergenoemd boek algemeen stelde, n.l. dat de prestatie van de mens als arbeider (ongeacht het niveau van de activiteit) onder het vraagstuk der vervangingswaarde valt. Als werkelijke kosten van de arbeid moeten worden gezien alle offers (incl. ontspanning, recreatie, studie, enz.) voor de duurzame productie van arbeidskracht vereist. Hierin treedt naar voren de *reële vervangingswaarde van de arbeid*. Het duurzame reproduceren houdt in de zorg voor de vervangende arbeid via gezinsvorming, kinderopvoeding overeenkomstig sociaal milieu; althans in landen, waar de vorming tot de gezinstak gerekend wordt. De ontwikkelingsmogelijkheid der begaafden naar andere sociale milieu's is daarnaast een directe gemeenschapstaak, welke t.d.p. onbesproken kan blijven. De arbeidscapaciteit voor alle niveau's van bekwaamheid moet in de maatschappij — als boven bedoeld — in continuele stroom geproduceerd worden; ook in het nageslacht. Ten deze geldt voor de arbeid hetgeen voor elk ander goed geldt, de waarde is door de vervangingskosten bepaald, behoudens in de gevallen van noodzakelijke verbreking van de continuïteit in de soortelijke reproductie van zekere arbeidscategorie. Deze these houdt een richtlijn in voor het beleid van de „loonzetting” in de geleide en partieel geleide of geregulariseerde economie.



Loonpolitiek moet n.m.m. als grondslag hebben — wat Limperg noemde — het technisch-economisch bestaansminimum van elke arbeid. „Er „moet — zo zei hij — voor elk gezin, elk individu in elke arbeid en ook „voor de maatschappij een normatieve behoeftebevrediging te vinden zijn, „welke een technisch maximum aan arbeidskracht oplevert en na inscha- „keling van de prijzen moet er een niveau van behoeftebevrediging te „vinden zijn, dat niet alleen de soort in stand houdt, maar dit zodanig „doet, dat een economisch rationeel optimum aan arbeidscapaciteit tegen- „over de kosten van levensonderhoud verkregen wordt.” (Leer der arbeidsvoorwaarden).

In onze samenleving wordt (overigens m.i. terecht) van het gezinshoofd verwacht, dat hij — via de opvoeding der kinderen — de reproductie van het geestelijk volksvermogen verzorgt. Het gezinshoofd moet dus — dat is wat bovenstaande these uitspreekt — in staat zijn om, overeenkomstig de eisen en gewoonten van zijn sociaal milieu en zijn maatschappelijke positie, met de zijnen te leven en zijn kinderen op te voeden tot dat niveau van kennis en ontwikkeling, dat hem straks in staat zal stellen om in de behoefte der samenleving aan dergelijke bekwaamheden te voorzien. Zulks zonder dat dit streven psychische spanningen in betrokken oproept, welke zijn prestatie-vermogen schaden. Dit geldt voor alle functies in de samenleving, voor hoge en lage.

De bepaling van wat voor elke functie als reproductiekosten van elke categorie van arbeid zou moeten gelden — bij een gegeven prijzenstand — kan geschieden op grondslag van gegevens uit de statistische analyse der huishoudbudgetten. De verhouding, waarin de aanleg tot verschillend gequalificeerde eigenschappen en bekwaamheden in een volksgemeenschap voorkomen is minder gemakkelijk vast te stellen. Daarin ligt het antwoord op de vraag in hoeverre vervangingszorg speciale maatregelen vereist om belangstelling voor ontwikkeling in bepaalde richting te prikkelen. Moge dit een moeilijk terrein zijn voor een algemeen onderzoek, men zal voorshands met ervaringscijfers van hoger en middelbaar onderwijs een oriëntering kunnen vinden.

Om de eisen van de arbeid te leren kennen zal men naar *functie-analyse en werkclassificatie* moeten grijpen, deze methoden zijn reeds in behoorlijk stadium van ontwikkeling.

In functie-analyse en werkclassificatie zie ik ook een toepassing van de horizontale werking der vervangingswaarde. Deze toepassing komt ter zake van personeelsbeleid overeen met wat bij andere goederen is waar te nemen, n.l. de mogelijkheid van vervanging door gelijktijdig aanwezige goederen van gelijke kwantitatieve en kwalitatieve betekenis, c.q. productiecapaciteit. Gelijktijdig op dezelfde plaats aanwezige goederen of diensten hebben — volgens de wetten van de economie — dezelfde waarde op hetzelfde moment. Dit betekent dus, dat de *vervangingswaardetheorie* ook in deze zin toegepast moet worden bij een geregulariseerde loonpolitiek. Gezien echter de onduidelijke, niet meer bruikbare aanduiding van de functies in de bedrijfshuishoudingen, zal een meer *doelmatige* functie-bepaling en functieomschrijving met deze politiek verbonden moeten worden. Eerst hierna is te bereiken, dat over de gehele linie der productie gelijke arbeid naar gelijke waarde wordt gehonoreerd. Tevens is door bepaling van de eisen, welke een functie stelt, mede gezien de frequentie, waarin de vereiste eigenschappen geacht worden in de lande voor te komen, een verhouding bepaald waarin de functies onderling

zijn geclasseerd. Belangrijk is hier, dat de basisfactoren (classificatie, waarde van eigenschappen, enz.) in overleg van werkgevers- en werknemersorganisaties worden opgesteld. „*Job-evaluation and employee-rating*” heeft in de oorlog de aandacht gehad in de „States” en in Engeland als een techniek, die hier ook in de jaren 1946 en 1947 de aandacht der regering heeft gehad, zoals uit de Millioenennota van September 1948 (begroting 1949) en uit een onlangs verschenen publicatie van de hoofdcommissie voor de normalisatie c.s. blijkt. Commissies voor beroepsclassificatie, voor het opstellen van een algemeen-toepasbare werkclassificatie, voor werkclassificatie van overheidspersoneel werden — zoals de publicatie mededeelt — in 1947 ingesteld (Samenwerking Binnenl. Zaken, Soc. Zaken en Financiën). Over beroepsclassificatie verscheen een paar jaren geleden een rapport. De ten tweede genoemde commissie — voor ons onderwerp de belangrijkste — publiceerde het bovenbedoelde rapport inhoudende een ontwerpmethode van werkclassificatie. Uit dit rapport blijkt, welk een enorm stuk arbeid verricht is; ook in het contact met de Vakorganisatie, waardoor het voorgestelde systeem een stuk van het collectief arbeidscontract kan worden. Deze publicatie „Ontwerp genormaliseerde methode van werkclassificatie” geschiedde in Juli 1952 door genoemde hoofdcommissie in samenwerking met de Nederlandse Maatschappij van Nijverheid en het Koninklijk Instituut van Ingenieurs.

Naar onze beschouwing is deze *methode van functie-analyse en werkclassificatie* (job-evaluation) niet anders dan de *toepassing van de vervangingswaardetheorie in horizontale richting*. Deze toepassing is ook een onmiskenbare voorwaarde voor toepassing van de waarde in verticale richting. Zij is dat ook al zou men zich daarvan niet overal en altijd rekenschap gegeven hebben.

In dit verband mag even gewezen worden op een lezing, gehouden in het British Institute of Management — Mei 1945 — onder de titel: *Job-evaluation* door Mr J. J. Gracie, „General-manager of the general electric Company's engineering Works”, Birmingham. Hij gaat er terecht van uit, dat de historische benamingen van arbeidstaken niet voldoende zijn om de waarde van de daarin te verrichten arbeid te bepalen. Hijmans en andere organisatie-deskundigen hebben daar ten onzent eveneens op gewezen. Daarmede is echter tevens uitgedrukt, dat de *historische salarissen en lonen* geen basis voor enig bestuursbeleid kunnen zijn; niet in de onderneming, niet in de staatshuishouding, maar zeker niet (dit voeg ik er aan toe) een grondslag kunnen geven van overheidsleiding in salaris en loonpolitiek. The unfairness and inequity of to many salaries and wages” is oorzaak, dat een — bij stijging van levensonderhoud — gewenste loonsverhoging in de branche elders repercussie oproept. Dit kan door een „general agreement on comparative job-values in all industries” worden opgeheven. „What is wanted, is a set of accepted common standards, at various levels of job-value; around these standards each industry would complete its own frame-work.” „*It has been proved beyond doubt that in one factory, covering twelve or more different trade-unions, and a wide rank of trade and skills, it can operate succesfully.*” Gracie acht toepassing mogelijk in alle industrie-branches, ook in administratieve functie en in functies van de staven.

Indien deze gedachte verwerkelijkt wordt — en daarheen zijn wij in Nederland, dank zij de regeringsmaatregelen bovengenoemd een goed stuk op weg — dan heeft de economische calculatie een goed stuk terrein op de historische gewonnen. Daarmede zal ook de aanpassing van lonen

en salarissen aan veranderde kosten van levensonderhoud (de verticale toepassing der vervangingswaarde) gemakkelijker worden.

In een personeelsbeleid, beheerst door waardering der functies op basis van werkclassificatie, zal het niet licht voorkomen, dat men — om de uitgaven te drukken — er toe over gaat om in bepaalde gevallen personeel te verwerven, dat bereid is te werken voor geringer loon of salaris dan uit de waardering volgt. Zonder de waarde van de functie als beleidsbasis te gebruiken zou men geneigd zijn zulk een besparing in de uitgaven na te streven, indien zich een gelegenheid voordeed. De overweging, dat de aldus te verwerven persoon of de vereiste bekwaamheid zou missen, of de functie alleen zou aanvaarden als phase in zijn carrière, zou — bij oriëntering op uitgaven — eerder verdrongen worden dan wanneer werkclassificatie het personeelsbeleid beheerst. In kosten calculerende zou men constateren, dat in het eerste geval het gemis aan vereiste capaciteit zich zou manifesteren in te lange duur — of onvoldoende afdoening — van zaken, in geringere kwantitatieve prestaties, in opschuiven van verantwoordelijkheid naar een hogere functie en dergelijke. De kosten van het werk zouden — waar zulk een beleid van onvoldoendheid in het vereiste middel algemeen gevolgd zou worden — stijgen; de personeelsformatie zou te omvangrijk worden, de rationaliteit van de organisatie zou verstoord worden. Het is van groot belang voor de opbouw van een bestuursapparaat, dat — zoals Mr Gracie bepleit en ook ten onzent het officiële beleid schijnt te bedoelen —, de functie-analyse ook op administratie en leidende taken en staffuncties wordt toegepast. Ir Hijmans heeft de techniek hiervan beschreven in zijn opstel: „De constructietechniek van het bestuursapparaat” (De Ingenieur 1949). Taakdoublures kunnen aldus tevens vermeden worden; een goede organisatie wordt nagestreefd tegelijk met de opbouw van een gezonde personeelspolitiek. De Millioenennota van 1949 spreekt over deze materie, waar zij handelt over de moeilijkheid van versobering in het bestuursapparaat bij onvoldoende kennis van kosten als som van vereiste offers. Normatieve kosten moeten voor elke dienst gesteld zijn om tot een doelmatig apparaat te kunnen geraken. De nota noemt in dit verband ook taakinventarisatie, functieanalyses en werkclassificatie.

In de Millioenennota wijst de Minister van Financiën er voorts op, dat de evenredige bezuinigingsmethoden van het „cash-system” de overbezetting en het ondoelmatig werken slechts ten dele kan wegnemen, terwijl het in andere gevallen diensten insnoert, welke doelmatig georganiseerd zijn en met onmisbaar werk zijn overladen. Ook werkt deze uitgavenbezuiniging, rangeninflatie en ondoelmatige werkwijzen in de hand, zoals de nota zegt. Het loont de moeite aan deze opmerkingen in het kader dezer beschouwing nader aandacht te geven. De arbeidsvoorwaarden worden algemeen slechter, onzekerheid in de positie ontstaat. Om daaraan in een volgend jaar — eerst t.a.v. de besten en later voor de anderen — tegemoet te komen, ontstaat bij chefs (verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hun werk) de drang „iets voor het personeel te doen”. Werkverschuiving in de taken is daartoe het middel en rangeninflatie het gevolg. Rangeninflatie zou ik willen noemen, een zeer ongunstig werkende correctie op het niet calculeren in de bezoldiging naar de vervangingswaarde van de arbeid; de gecamoufleerde loonsverhoging. In stede van de aanpassing aan de waarde van de arbeid volgende uit verhoogde reproductiekosten, gaat men — althans voor zoveel mogelijk — aan die arbeid een hogere rang verbinden. De gelijk gebleven

of alleen in schijn gewijzigde arbeidstaak wordt daardoor toch hoger betaald, echter onder het mom van naar de oude, slechts in schijn gehandhaafde maatstaven een hoger gequalificeerde arbeid te zijn geworden. Dit ontwricht de structuur van het rangenstelsel, omdat die rang dan niet meer uitdrukking geeft aan de functie, waarmede zij bij de opbouw der bezoldigingsschalen correspondeerde en bovendien de rangeninflatie ongelijkmatig werkt. Daarnaast wordt de autoriteit der zeer hoge en hoogste rangen aangetast door rangeninflatie; personen van minder functionele betekenis hebben gelijke rang en overeenkomstig salaris (uitdrukking van de waarde der functie door het hoogste leidende orgaan). Autoriteitsniveaux worden aldus in elkaar geschoven. De nivellering der bezoldigingen wordt door het lagere (geleide) personeel niet ten onrechte beschouwd als uitdrukking van een geringere waardering voor de taken der hoogste functionarissen. Bizondere eisen van persoonlijkheid en bekwaamheid zijn vereist om de daaruit volgende gezagsverschrompeling te voorkomen. De beperkte probleemstelling van het kassysteem stelt niet in staat om dergelijke euvelen te ontdekken.

In de Millioenennota 1949 kwam eveneens — hoewel niet met zoveel woorden — het verband tussen de comptabele vernieuwing en het meer doelmatig personeelsbeleid naar voren. Het effect — mede daar genoemd — zal voorts zijn, dat promotielijnen op basis der werkclassificatie worden geconstrueerd, welke een verdergaan der rangeninflatie voorkomen. Er kan aldus een positief personeelsbeleid gevoerd worden. Een rationele omvang van het personeel kan bereikt worden. Dit laatste in het kader van de reorganisatie met behulp van dezelfde werkmethode der bedrijfseconomie.

De deskundige lezers zullen begrijpen, dat veranderingen in de structuur van een bestuursapparaat — zelfs bij enthousiaste medewerking op alle plaatsen door alle betrokken functionarissen — niet het werk kunnen zijn van een luttel aantal jaren. De verwachting, dat zulk een wijziging zich in enkele jaren zou kunnen voltrekken, kan alleen gemaakt worden door mensen, die op de eisen van zulk werk geen kijk hebben.

Dat in Nederland de in 1945 begonnen reorganisatie nog niet voltooid is, spreekt dus vanzelf. Dat de onder Minister Lieftinck begonnen arbeid óók in het buitenland waardering vond, is mij meermalen gebleken.

Ik geloof trouwens (en meen te hebben aangetoond), dat deze denkbeelden niet méér vooruitstrevend zijn dan die, welke Montesquieu destijds in „L'esprit des lois" uiteenzette, behalve dan, dat getracht werd de bekende beginselen van de bedrijfseconomie in te werken in de filosofie van het staatsrecht. <sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> Belangstellenden moge ik — behalve naar de Millioenennota's — verwijzen naar mijn publicatie: „Les transformations de la comptabilité publique" in de Revue internationale des Sciences administratives no 3/1951, in de compte-rendu van het 7e Congrès (1947) international des Sciences administratives (pag. 175), „Reorganization of the structure and methods of the Netherlands State-Administration" en naar mijn oratie, „de betekenis van de bedrijfshuishoudkunde voor de organisatie van het Overheidsbestuur 1949." Eveneens in de Revue een artikel van Ir E. Hijmans over de methode van constructie van het openbaar bestuursorgaan. Een zelfde beschouwing in „De Ingenieur 1949 (losse publicaties) no. 1".