

DE BETEKENIS VAN DE VERVANGINGSWAARDE VOOR CONSUMPTIEHUISHOUDINGEN EN OVERHEIDSBEDRIJVEN

door C. P. A. Bakker

In het MAB van december 1960 is van de hand van de heer H. G. Bloemendaal een beschouwing opgenomen onder de titel „Afschrijving naar vervangingswaarde bij gemeentelijke bedrijven en diensten”. Zijn beschouwingen zijn - zoals de titel aangeeft - in hoofdzaak gericht op het vraagstuk van de afschrijvingen en wel met name ten aanzien van de gemeentelijke huishouding. Dit vraagstuk is een onderdeel van het ruimere probleem of en in hoeverre in de overheidshuishouding de vervangingswaarde behoort te worden toegepast. Men kan het gestelde probleem van twee kanten benaderen. De eerste mogelijkheid is dat men direct nagaat of de vervangingswaarde voor de overheidshuishouding een gelijke of andere betekenis heeft dan voor de private huishouding, waarbij men voor beide soorten huishoudingen een nadere splitsing zal moeten maken in consumptiehuishoudingen en bedrijfshuishoudingen. De tweede mogelijkheid is dat men eerst de consumptiehuishouding tegenover de bedrijfshuishouding plaatst en daarna het onderscheid tussen overheidshuishouding en private huishouding in beschouwing neemt. In het navolgende is de tweede methode tot uitgangspunt gekozen.

In de hierna volgende beschouwingen wordt van de aangegeven ruimere probleemstelling uitgegaan, waarbij de beschouwing van de heer Bloemendaal de gelegenheid geeft tot enige beperkingen.

Consumptiehuishouding tegenover bedrijfshuishouding

Wij veronderstellen bekend, dat zowel in de consumptiehuishouding als in de bedrijfshuishouding twee waardeoordelen kunnen worden onderscheiden t.w. de opbrengstwaarde en de vervangingswaarde. Bij de opbrengstwaarde denken wij aan de betekenis van het bezit van het goed voor de welvaart, bij de vervangingswaarde aan de grootte van het offer dat bij vervanging moet worden gebracht. De laagste van beide waardeoordelen is doorslaggevend. Stijgt de vervangingswaarde duurzaam boven de opbrengstwaarde dan valt de vervangingswaarde weg omdat vervanging niet rationeel is. Daalt de vervangingswaarde beneden de opbrengstwaarde, dan wordt de waarde door de laagste bepaald, omdat bij verlies van het goed met een lager offer kan worden volstaan om het goed te vervangen.

Dit geldt zoals gezegd zowel voor de consumptiehuishouding als voor de bedrijfshuishouding.

Welke houding zal de bestuurder van een consumptiehuishouding aannemen bij stijging van de vervangingswaarde van een duurzaam consumptiegoed? Indien hij zich op het standpunt stelt dat het goed t.z.t. tegen een hogere prijs toch zal worden vervangen, omdat het goed ook bij de gestegen waarde niet door andere objecten in het bestedingspatroon van het inkomen der huishouding wordt verdrongen, dan lijkt het raadzaam reeds terstond maatregelen te nemen waardoor de vervanging t.z.t. wordt gewaarborgd. Dit betekent dat zo de aanschaffing zonder crediet gepaard ging, de voor de toekomstige vervanging reeds aanwezige middelen (belegde „afschrijvingen”) door extra besparingen zullen moeten worden aangevuld. Men ziet hier dezelfde situatie ontstaan zoals deze zich ook

in de bedrijfshuishouding bij stijging van de vervangingswaarde voordoet. Men kan zich nu afvragen welke verschil er is indien de aanschaffing van het duurzaam consumptiegoed met vreemd vermogen plaats vond. In dit geval ontstaat er tijdelijk een toestand waarin de kapitaalslasten bepaald door de uitgaafprijzen van het goed lager zijn, dan vanaf het moment van vervanging het geval zal zijn. Tegen vertering van het verschil tussen de werkelijke en de toekomstige uitgaven bestaat ogenschijnlijk geen bezwaar. Toch is hier voorzichtigheid geboden. Het is n.l. de vraag of bij het gegeven inkomen dat de consumptiehuishouding te verteren heeft t.z.t. wel de mogelijkheid zal bestaan om een groter bedrag aan vreemd vermogen aan te trekken. Indien hieraan enige twijfel bestaat krijgt men een toestand die vergelijkbaar is met het hierboven gegeven geval waarin geen crediet werd opgenomen. De praktische oplossing is dat men dan voor het resterende deel van de levensduur van het betreffende goed een geleidelijke aanpassing aan het niveau van de verhoogde lasten doorvoert, hetgeen betekent dat men bij vervanging t.z.t. een deel uit eigen in plaats van vreemd vermogen gaat financieren.

Dit voert tot de conclusie dat zo een consumptiehuishouding over duurzame gebruiksgoederen beschikt, bij stijging van de vervangingswaarde een handelwijze gelijk aan die van de bedrijfshuishouding in elk geval raadzaam en in menig geval noodzakelijk is.

Dit vraagstuk heeft ook sociaal-economische aspecten. Algemeen aanvaard is de gedachte, dat het tot een gezond financieel beleid behoort, dat elk geslacht zijn eigen lasten draagt. De door de bevolkingsgroei steeds meer sprekende schaarste aan vele niet of nauwelijks vervangbare goederen als grond en brandstoffen dwingt ons daarbij als haast vanzelfsprekend tot een beleid op lange termijn. In deze gedachtengang past niet het overhevelen van geleden verliezen of de gevolgen daarvan naar de toekomst. Ook de sociaal-economische benadering van dit vraagstuk leidt tot de noodzaak voor de consumptiehuishouding een gedragslijn aan te houden welke gelijk is aan die voor de produktiehuishouding. Het komt ons voor dat de financiële moeilijkheden welke zuivere consumptiehuishoudingen (w.o. de kerkgenootschappen) ondervinden, in verschillende gevallen moeten worden verklaard uit het niet of niet tijdig onderkennen van de noodzaak om op deze wijze te handelen, temeer waar de in het verleden dikwijls belangrijke financiële basis in de vorm van schenkingen en legaten door verschillende oorzaken in betekenis afneemt.

In de theorie bestaat een duidelijk onderscheid tussen produktie(bedrijfs)-huishouding en consumptiehuishouding. In de praktijk komt men echter huishoudingen tegen waarbij het moeilijk is om uit te maken of men met een consumptiehuishouding danwel met een produktiehuishouding te doen heeft. Men ziet dit b.v. bij organen in de maatschappij die zowel een produktieve als een consumptieve taak vervullen zoals verenigingen die naast haar hoofddoel diensten verlenen welke ook door bedrijfshuishoudingen worden verleend. Men denke eens aan de A.N.W.B. en dergelijke organen. Ook in de overheidssfeer komen dergelijke mengvormen of, zo men wil, overgangsvormen veelvuldig voor.

Degene die belast is met het opmaken van de jaarrekening van dergelijke organen, alsook degene die deze jaarrekening controleert ontkomt niet aan de noodzaak zijn standpunt te bepalen ten aanzien van de toepassing van de vervangingswaarde. Gegeven het feit dat voor de consumptiehuishouding de toepassing van de vervangingswaarde in de regel even noodzakelijk is als voor de

bedrijfshuishouding, menen wij dat in het geval van mengvormen of overgangsvormen de volledige toepassing van de vervangingswaarde zeker noodzakelijk mag worden genoemd.

Wie in twijfelgevallen de volledige toepassing van de vervangingswaarde kiest, is er in elk geval zeker van dat hij aan de veilige kant zit.

Uit deze overwegingen vloeit de nadere conclusie voort dat de toepassing van de vervangingswaarde zo die al niet in het algemeen ook voor consumptiehuishoudingen aanbevelenswaardig of noodzakelijk is, toch in de praktijk een ruimere toepassing dient te vinden dan alleen in de zuivere bedrijfshuishouding.

Overheidshuishouding tegenover private huishouding

Bij de vergelijking van de overheidshuishouding met de private huishouding dient men, zoals hierboven reeds is opgemerkt, onderscheid te maken tussen de bedrijfshuishouding en de consumptiehuishouding. Aangezien de problematiek zich toespitst op hetgeen de bedrijfshuishouding laat zien, zullen wij ons primair met de bedrijfshuishoudingen bezig houden.

In het hierboven aangehaalde artikel heeft de heer Bloemendaal de stelling verdedigd dat met betrekking tot de bedrijfshuishouding in de overheidssector bij waardeestijging van de produktiemiddelen geen verlies ontstaat op reeds verbruikte werkeenheden c.q. dat zo een verlies aanwezig is, dit automatisch gedekt is door de gebruikelijke wijze van financiering t.w. die met vreemd vermogen. Deze stelling wordt nader geadstrueerd met de opmerking dat het gemeentelijk produktiebedrijf tegen kostprijs levert en derhalve geen mogelijkheid heeft om zodanige verliezen te dekken.

Om met het laatste te beginnen: de wijze waarop de verkoopprijs van goederen of diensten wordt vastgesteld is irrelevant voor de vraag of er al of niet sprake is van een verlies waarvoor dekking moet worden gezocht. Men dient eerst vast te stellen of er sprake is van een verlies. Blijkt dit zo te zijn dan betekent een prijsstelling welke geen dekking voor dergelijke verliezen inhoudt, dat op het vermogen wordt ingeteerd. Terzijde zij opgemerkt dat men de levering van overheidsbedrijven tegen kostprijs niet al te letterlijk moet opnemen. Wanneer men in de overheidssector van levering tegen kostprijs spreekt, bedoelt men daarmee niet het bedrijfseconomisch begrip kostprijs doch een prijs welke behalve de kostprijs ook incidentele verliezen, nadelige efficiencyverschillen e.d. dekt. In de meeste gevallen bevat de overheidskostprijs zelfs een soort winstopslag, welke b.v. onder de naam van Storting in het Reservefonds in de jaarrekening voorkomt. Ook de vorming van stille en geheime reserves gaat ten laste van de „kostprijs”.

Het verlies dat bij prijsstijging van duurzame aktiva ontstaat is het bedrag dat als aanvulling nodig is om met het oorspronkelijk geïnvesteerde vermogen t.z.t. vervanging mogelijk te maken. Dit verlies is ten hoogste gelijk aan het verschil tussen de afschrijvingen over het verleden bepaald naar het hogere prijsniveau en de werkelijk toegepaste afschrijvingen, doch door de werking van de diversiteitsfactor wordt dit maximum beperkt. Als men beseft dat de oorzaak van het verlies gelegen is in het aanhouden van een voorraad werkeenheden, dan vloeit daaruit voort dat het eventuele verlies onafhankelijk van de wijze van financieren ontstaat. De vraag of bij overheidsbedrijven verliezen op de reeds verbruikte werkeenheden kunnen ontstaan is daarmee beantwoord. Overheidsbedrijven

geven in dit opzicht geen verschil met private bedrijven. Er is echter wel een omstandigheid aan te geven welke maakt dat deze verliezen bij overheidsbedrijven in de regel van beperkte omvang zijn. Dit is de voortdurende groei welke aan overheidsbedrijven eigen is, waardoor afschrijvingsmiddelen onmiddellijk weer gebruikt worden voor nieuwe investeringen. (Dat in de voortdurend stijgende behoefte aan permanent vermogen in de praktijk wordt voorzien door partiële financiering doet aan de juistheid van dit verschijnsel niets af.) De ideale situatie van een harmonisch opgebouwd produktieapparaat, waartoe niet slechts de produktiemiddelen in engere zin doch ook kabels, leidingen e.d. bij energiebedrijven gerekend moeten worden, zal bij het overheidsbedrijf dikwijls benaderd worden. Dit punt vereist enige toelichting. Bij bedrijven in de private sector manifesteert zich de groei veelal slechts in tijden van economische opgang. Reeds bij een lichte hausse veroorzaken de bedrijven die rechtstreeks aan de consumenten leveren, bij de voorliggende bedrijfstakken waarin men zich bezig houdt met de vervaardiging van produktiemiddelen, een beduidende toeneming van de bedrijvigheid, welke zich nog sterker doet gevoelen bij de bedrijven welke de levering van grondstoffen verzorgen. Dit verschijnsel dat als het acceleratieverschijnsel bekend is, werkt uiteraard ook op de vermogensmarkt. De sprongen welke de individuele bedrijfshuishoudingen in de omvang van hun vermogen zien optreden, leiden tot een verslechtering in de diversiteit van de financiering, welke eerst na verloop van geruime tijd onder invloed van ongelijke levensduren der kapitaalgoederen pleegt te verbeteren.

Bij de overheidsbedrijven ziet men een geheel ander beeld. De veiligheid van de voorzieningen eist, dat men bij de voorbereiding van de uitbreidingen van de maximaal te verwachten groei in het debiet uitgaat. De voorbereiding en uitvoering eist een vrij lange periode welke meestal drie tot vijf jaar belooft. Ook de betaling van de investeringen is veelal over enkele jaren verdeeld. Het gereedkomen van een projekt betekent weer de aanvang van de voorbereiding van een nieuw projekt, terwijl men vervanging van produktiemiddelen tussen twee uitbreidingsprojekten zal inschuiven, tenzij de vervanging in de uitbreiding is begrepen. Onder deze omstandigheden ziet men bij de meeste overheidsbedrijven een doorlopende stroom van investeringen, welke in hoge mate bijdraagt tot het ontstaan van een grote diversiteit in de financiering.

De afwezigheid van een verlies op reeds verbruikte werkeenheden vloeit dan dus niet voort uit de wijze van financiering doch uit de diversiteit in de vermogensbehoefte. Dit geldt echter evenzeer voor de private bedrijven.

Eerst nu kan de vraag beantwoord worden of zo een dergelijk verlies bij het overheidsbedrijf optreedt - en dit is zeker het geval - de dekking van zulk een verlies in verband met de financiering achterwege kan blijven. Men motiveert het achterwege laten van die dekking veelal als volgt: De produktiemiddelen worden partieel uit vreemd vermogen gefinancierd; stijgt de prijs der produktiemiddelen dan wordt bij vervanging meer vreemd vermogen opgenomen, waarmede de voortzetting gewaarborgd is. Deze gedachtengang berust op de praktijk volgens welke de overheid een zodanige voorsprong heeft op de kapitaalmarkt (de markt voor langdurig-tijdelijk vermogen), dat zij te allen tijde over het benodigde vermogen zal kunnen beschikken. De voorsprong van de overheid is ontegenzeggelijk aanwezig, doch deze is van economische aard. De overheid behoeft zich in het algemeen over de dekking van de kosten van haar financiering

geen zorgen te maken, omdat zij de middelen heeft deze te allen tijde op de burgers af te wentelen. Daardoor kan zij door overbieden andere vragers op de kapitaalmarkt uitschakelen. Daarmede staat echter nog niet vast dat de overheid onbeperkt over vermogen kan beschikken, omdat haar beschikking - afgezien van geldschepping - slechts reikt voorzover er aanbod van vermogen is, dat door een hoge vergoeding wel kan worden uitgelokt doch niet zonder grenzen. Een voorbeeld daarvan levert de situatie op de kapitaalmarkt in 1957 toen de financiering van de woningbouw spaak dreigde te lopen. Er was reclame voor nodig om tegen 6^o/o gelden te kunnen aantrekken.

Indien het overheidsbedrijf door prijsstijgingen bij vervanging van produktiemiddelen behoefte heeft aan nieuw vermogen, zal het daarin slechts kunnen voorzien indien voldoende besparingen worden gevormd. Door af te wachten tot het moment van vervanging aangebroken is, komt het overheidsbedrijf met een additionele vermogensvraag, welke in tijden waarin de kapitaalmarkt krap is, een gevaar voor verstoring van die markt inhoudt. Slechts door te handelen overeenkomstig de voor particuliere bedrijfshuishoudingen geldende leer kan dit worden voorkomen. Nu is het mogelijk dat de vermogensbehoeften van alle overheidsbedrijven tezamen een zodanige diversiteit vertonen, dat op die grond de dekking van mancoverliezen bij individuele overheidsbedrijven achterwege zou kunnen blijven. Het komt ons voor dat daarmede het terrein van de bedrijfseconomie wordt verlaten.

Op grond van deze overwegingen menen wij dat het overheidsbedrijf in het geval van het optreden van een verlies op reeds verbruikte werkeenheden verplicht is daarvoor op dezelfde wijze als een particuliere bedrijfshuishouding dekking te zoeken. Voor zover reserves aanwezig zijn behoeft die dekking niet te leiden tot verhoging van de prijzen voor geleverde goederen en verrichte diensten.

Tenslotte blijft nog de vraag over welke de betekenis van de vervangingswaarde is voor de overheidsconsumptiehuishoudingen welke over duurzame consumptiegoederen beschikken. Het antwoord op deze vraag is hierboven reeds grotendeels ontwikkeld. Als consumptiehuishouding staat de wenselijkheid reeds zonder meer vast. Gezien de sociaal-economische betekenis menen wij dat ook hier van een noodzaak moet worden gesproken om te komen tot een gezond financieel beleid waarbij elk geslacht zijn eigen lasten draagt. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat op economische gronden reeds spoedig van een mengvorm moet worden gesproken. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Het bevolkingsregister, bijgehouden door de gemeente, is een instelling welke door haar statistische en andere gegevens voor overheid en bedrijfsleven een dienst is geworden met een karakter dat vele trekken met dat van een bedrijfshuishouding gemeen heeft.

De vervangingswaarde in de verslaglegging

De betekenis van de vervangingswaarde reikt verder dan het terrein van de afschrijvingen. Zij heeft ook invloed op de rentekosten, omdat afschrijvingen en rentekosten tezamen de waarde van de werkeenheden bepalen. Met de stijging van de vervangingswaarde der produktiemiddelen stijgt de bedrijfswaarde der activa en daarmede het totaal van de rentekosten, onverschillig of de waarde-stijging al of niet in de balans tot uitdrukking wordt gebracht.

Het is enigszins merkwaardig dat men in de overheidssector de toepassing van

de vervangingswaarde veelal wel ten aanzien van de afschrijvingen doch niet ten aanzien van de rente heeft aanvaard, zelfs niet in de gevallen waarin de stijging van de vervangingswaarde der activa in de balans tot uitdrukking is gebracht. Ten aanzien van de rente wordt nog overwegend de uitgaafprijsgedachte in toepassing gebracht. Wij hebben hierbij in het bijzonder de provinciale en gemeentelijke bedrijven op het oog, waaronder de elektriciteitsproductie- en distributiebedrijven die jaarlijks voor enkele honderden miljoenen gulden investeren, de belangrijkste zijn.

Voor het feit dat men in de gemeentelijke sector de vervangingswaarde der produktiemiddelen niet tot uitdrukking brengt is wel een verklaring: de voorschriften omtrent het opstellen van de jaarstukken dwingen tot het samenstellen van overzichten der activa gebaseerd op de uitgaafprijs. Daardoor komt men er niet toe daarnaast nog stukken op te maken waaruit de vervangingswaarde blijkt. Dit verklaart mede dat van de toepassing der vervangingswaarde ten aanzien van de afschrijvingen bij de gemeentelijke bedrijven zo weinig blijkt, hetgeen het inzicht in de resultaten belemmert.

Bij de provinciale bedrijven en de bedrijven in N.V.-vorm ligt de situatie gunstiger, omdat daarvoor dergelijke voorschriften ontbreken. Toepassing van de vervangingswaarde ten aanzien van de afschrijvingen is bij deze bedrijven regel. In de helft van het aantal gevallen worden zelfs de gepubliceerde balansen op basis van de vervangingswaarde opgesteld.

Het niet volledig calculeren van de rentekosten leidt tot de vaststelling van een te lage kostprijs. De gepubliceerde gunstige uitkomsten van de openbare nutsbedrijven bevatten daardoor zeker schijnwinsten. Een zekere tegenwerking gaat misschien uit van het feit dat een aantal van deze bedrijven veilig afschrijft. Overigens is het moeilijk een goed inzicht in deze vraagstukken te verkrijgen omdat in de gepubliceerde jaarverslagen veelal de nadruk valt op de technische resultaten, waarbij de economische resultaten soms zeer beknopt worden weergegeven. Het is echter een publiek belang dat de verslaglegging van de openbare nutsbedrijven aan hoge eisen voldoet. Voor vrees dat de concurrenten misbruik zullen maken van de informatie - zoals in de particuliere sector mogelijk is - bestaat bij deze overheidsbedrijven die in de regel een monopoliepositie innemen, geen aanleiding. Een juist inzicht in de behaalde resultaten is alleen mogelijk indien in de jaarstukken de toepassing van de vervangingswaarde volledig blijkt, hetgeen o.m. inhoudt dat in de balans de activa gewaardeerd op deze grondslag worden vermeld en dat in de resultatenrekening de naar deze grondslag bepaalde afschrijvingen en rentekosten worden opgenomen.

De hierboven gegeven beschouwing kan als volgt worden samengevat:

1. Voor de consumptiehuishouding met duurzame gebruiksgoederen heeft de vervangingswaardeleer in de praktijk een bijna gelijke betekenis als voor de bedrijfshuishouding, hetgeen toepassing van die leer nodig maakt.
2. Het bestaan van overgangsvormen tussen consumptie- en bedrijfshuishouding brengt mede dat integrale toepassing van de vervangingswaardeleer in die gevallen noodzakelijk is.

3. Voor de huishoudingen in de overheidssector en in het bijzonder voor de bedrijfshuishoudingen gelden bij de toepassing van de vervangingswaardeleer dezelfde normatieve regels als voor de particuliere bedrijfshuishoudingen.
4. Op grond van het algemeen belang dient uit de jaarstukken van overheidsbedrijven, in het bijzonder die van openbare nutsbedrijven, de integrale toepassing van de vervangingswaardeleer te blijken.