

---

# Financieel management van non-profit organisaties

---

T.L.C.M. Groot, G.J. van Helden

---

Zesde druk



Noordhoff Uitgevers





# Financieel management van non-profitorganisaties

**T.L.C.M. Groot**  
**G.J. van Helden**

---

Zesde, herziene druk

Noordhoff Uitgevers Groningen/Houten

*Ontwerp omslag:* G2K Designers Groningen/Amsterdam

*Omslagillustratie:* iStockPhoto

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:  
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13, 9700 VB  
Groningen, e-mail: [info@noordhoff.nl](mailto:info@noordhoff.nl)

Ofschoon iedere poging is ondernomen om de volgens de auteurswet rechthebbenden van het in dit boek opgenomen illustratiemateriaal te traceren, is dit in enkele gevallen niet mogelijk gebleken. In het onderhavige geval verzoekt de uitgever rechthebbende met hem contact op te nemen.

0 / 12

**Deze uitgave is gedrukt op FSC-papier.**

© 2012 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).

*All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.*

ISBN (ebook) 978-90-01-84770-8

ISBN 978-90-01-80955-3

NUR 782

# Woord vooraf bij de zesde druk

Non-profitorganisaties, waaronder ook organisaties van de rijksoverheid en lagere overheden zijn begrepen, staan de laatste jaren volop in de schijnwerpers. Dit heeft enerzijds te maken met de belangrijke maatschappelijke functie die deze organisaties vervullen. Maar anderzijds ook met de vragen die het publiek heeft over de effectiviteit en efficiëntie waarmee deze organisaties hun taken uitvoeren. En hiermee komt ook de belangrijke taak van het financieel management in beeld. Dit boek beoogt financieel management in al zijn facetten en functies voor het management van non-profitorganisaties te belichten. Daarbij valt op dat financieel management in het algemeen diep ingrijpt op de taakuitvoering. Het is een functie die in grote mate richting geeft aan het functioneren en de resultaten van non-profitorganisaties.

In deze zesde druk zijn alle hoofdstukken grondig herzien, verbeterd en geactualiseerd. De hoofdstukken in het eerste deel (Concepten) bevatten nu de laatste theoretische inzichten. Daarbij wordt bijvoorbeeld aandacht gegeven aan de recente ervaringen die met New Public Management (NPM) hervormingen zijn opgedaan. NPM begon in de jaren tachtig als een vernieuwingsbeweging die overheidsorganisaties aanzette tot een meer bedrijfsmatige vorm van besturing. Alhoewel de ideeën van NPM ongetwijfeld tot een meer zakelijke en efficiënte overheid hebben geleid, zien we nu ook nadelen in de vorm van overmatige gerichtheid op prestatiescores en het nemen van onverantwoorde risico's.

De hoofdstukken in het tweede deel (Systemen) zijn aangevuld met praktijkvoorbeelden die de tekst verhelderen en verlevendigen. Ook hier geven we speciaal aandacht aan vernieuwende methoden. Binnen en buiten de non-profitsector heeft budgettering sterk in de belangstelling gestaan, waarbij men zich de vraag stelde of budgettering niet sterk kan worden verbeterd. In hoofdstuk 6 bespreken we in dit kader twee vernieuwende ideeën, namelijk activity-based budgettering en Beyond budgeting. In hoofdstuk 8 besteden we aandacht aan de wijze waarop het management de indirecte kosten binnen de organisatie kan beheersen. In hoofdstuk 10 komen de laatste ontwikkelingen op het terrein van de regelgeving voor financiële verslaggeving van organisaties in de publieke sector aan de orde.

Alle hoofdstukken in het derde deel (Praktijk) zijn ingrijpend herschreven. Dit bleek nodig te zijn omdat de ontwikkelingen in de praktijk van financieel management een grote dynamiek kennen. Juist de voortdurende maatschappelijke aandacht voor de sector heeft organisaties ertoe aangezet hun werkwijze te herzien. Dit geeft ons de gelegenheid de ervaringen met en de werkzaamheid van alternatieve benaderingen te analyseren. Hierdoor

krijgt de lezer niet alleen een geactualiseerde kijk op het financiële management in de praktijk van alledag, maar wordt hij ook in staat gesteld de werkzaamheid van verschillende methoden in de praktijk te zien en te waarderen. Dit kan de lezer behulpzaam zijn bij verdere gedachtenontwikkeling in de eigen werksituatie.

Op deze wijze wil dit boek praktijkbeoefenaren en studenten behulpzaam zijn bij de keuzes die zij moeten maken. Het niveau van het boek is afgestemd op opleidingen in het hoger en wetenschappelijk onderwijs. Om het gebruik van dit boek in het onderwijs te ondersteunen is een docentenhandleiding beschikbaar. De daarin opgenomen opgaven, uitwerkingen en Excel-toepassingen zijn op de [www.financieelmanagementnonprofit.noordhoff.nl](http://www.financieelmanagementnonprofit.noordhoff.nl) te vinden.

Voor opmerkingen en suggesties ten aanzien van het boek en het bijbehorende lesmateriaal houden de auteurs zich uiteraard gaarne aanbevolen. Zij zijn bereikbaar via hun e-mailadres: [t.groot@vu.nl](mailto:t.groot@vu.nl) en [g.j.van.helden@rug.nl](mailto:g.j.van.helden@rug.nl).

Tom Groot  
Jan van Helden

Oegstgeest/Winsum (Gr.), januari 2012

# Inhoud

## DEEL 1

### Concepten 10

#### 1 Identiteit van non-profitorganisaties 13

- 1.1 Wat is non-profit? 14
  - 1.2 Markt versus budget 17
  - 1.3 Typologie van non-profitorganisaties 21
  - 1.4 Budgetimperfecties 22
  - 1.5 Overheidsinterventie: een afweging 23
  - 1.6 Bedrijfsvoering van non-profitorganisaties 24
  - 1.7 New Public Management 25
  - 1.8 Grenzen verschuiven: nieuwe thema's worden zichtbaar 30
  - 1.9 Verdere opzet van het boek 31
- [Literatuur 34](#)

#### 2 Planning en besluitvorming 37

- 2.1 Management: een overzicht 38
  - 2.2 Financieel management 43
  - 2.3 Planning 44
  - 2.4 Een concrete aanpak: interactieve planning 54
- [Literatuur 58](#)

#### 3 Management control 61

- 3.1 Het begrip 'management control' 62
  - 3.2 Noodzaak van beheersing 64
  - 3.3 'In control' of 'out of control' 66
  - 3.4 Twee vermijdingsstrategieën 67
  - 3.5 Ontwerpen van beheersingssystemen 69
  - 3.6 Gevolgen van beheersing: kosten, functionele en disfunctionele effecten 76
  - 3.7 Ontwerpen van beheersingssystemen: een overzicht 78
  - 3.8 Ontwerpen van een management-controlsysteem 80
  - 3.9 Dynamische kijk op beheersing 81
- [Literatuur 83](#)

## **4 Management van non-profitorganisaties 87**

- 4.1 Het eigen-aardige van non-profitorganisaties 88
- 4.2 (Neo-)institutionele kijk op de besturing van non-profitorganisaties 94
- 4.3 Retoriek of daadwerkelijke vernieuwing 96
- 4.4 Aanpassing en verbetering 97
- 4.5 Is management control in non-profitorganisaties uniek? 98  
[Literatuur 100](#)

## **DEEL 2**

### **Systemen 102**

## **5 Accounting 105**

- 5.1 Van concepten naar technieken 106
- 5.2 Financieel-economische disciplines 108
- 5.3 Kosten en waarde 109
- 5.4 Indeling van kosten naar 'gedrag' 110
- 5.5 Schatten van kostenfuncties 115
- 5.6 Analyse van de relatie tussen kosten en opbrengsten 120  
[Literatuur 125](#)

## **6 Budgettering 127**

- 6.1 Korte historische schets 128
- 6.2 Begripsbepaling 129
- 6.3 Budgetsystemen 130
- 6.4 Beyond budgeting 139
- 6.5 Verschillenanalyse 142  
[Literatuur 145](#)

## **7 Prestatiemeting 147**

- 7.1 Prestatiemeting en budgettering 148
- 7.2 Typen prestatie-indicatoren en normering 149
- 7.3 Nieuwe systemen van prestatiemeting: de Balanced Scorecard en EFQM 152
- 7.4 Aanpak, ontwikkeling en implementatie van prestatiemeting 161
- 7.5 Gebruik van prestatie-informatie voor beloning 163  
[Literatuur 166](#)

## **8 Kostenverbijzondering en interne verrekening 169**

- 8.1 Coördinatie van onderling afhankelijke processen 170
- 8.2 Kostenverbijzondering en kostprijsberekening: begrippen en doelen 173
- 8.3 Methoden van kostenverbijzondering 177
- 8.4 Interne verrekening 192  
[Literatuur 197](#)



## **9 Investeringsselectie 199**

- 9.1 Investeringsbeslissingen 200
  - 9.2 Investeringsselectie in non-profitorganisaties 201
  - 9.3 Disconteren van kasstromen 202
  - 9.4 Contante waarde van een lening 203
  - 9.5 Netto contante waarde van een investering 204
  - 9.6 Disconteringsvoet 206
  - 9.7 Enkele alternatieve methoden 207
  - 9.8 Multicriteria-beslissingsbenadering 209
- Literatuur 213

## **10 Externe verslaggeving 215**

- 10.1 Belanghebbenden en hun oogmerken 216
  - 10.2 Principes en conventies 221
  - 10.3 Een praktijkgeval: de stichting Noorderheem 226
  - 10.4 Harmonisatie van verslaggeving en kwaliteitsverbetering van jaarverslagen 237
  - 10.5 Reserves en voorzieningen 239
  - 10.6 Oppoetsen of versomberen 244
- Literatuur 246

## **DEEL 3**

### **Praktijk 248**

## **11 Rijksoverheid 251**

- 11.1 Gezondmaking van de rijksfinanciën 252
  - 11.2 Begrotingsproces 255
  - 11.3 Specifieke instrumenten: prestatie-informatie, VBTB en beleidsanalyses 261
  - 11.4 Effecten 265
  - 11.5 Recente managementontwikkelingen bij de rijksoverheid 268
- Literatuur 273

## **12 Gemeentelijke overheid 277**

- 12.1 Gemeenten: een plaatsbepaling 278
  - 12.2 Het BBI-project 280
  - 12.3 Planning, control en verantwoording onder het duale stelsel 287
  - 12.4 Perspectieven 293
- Literatuur 297

## **13 Intramurale gezondheidszorg 301**

- 13.1 De kosten van de gezondheidszorg 302
- 13.2 Tarieffinanciering 304
- 13.3 Budgetfinanciering 305
- 13.4 Functiegerichte budgettering 308
- 13.5 Financiering van het budget 311

- 13.6 Stelselwijziging [313](#)
- 13.7 De pragmatische koers van het eerste Paarse kabinet [315](#)
- 13.8 Het tweede Paarse kabinet [317](#)
- 13.9 De kabinetten-Balkenende I-IV: invoering van een nieuw zorgstelsel [318](#)
- 13.10 DBC-systematiek [321](#)
- 13.11 DBC-kostprijs [322](#)
- 13.12 De eerste ervaringen met DBC's en doorontwikkeling naar DOT [325](#)
- 13.13 Liberalisering van de zorgmarkt [326](#)  
[Literatuur](#) [329](#)

## **14 Wetenschappelijk onderwijs** [333](#)

- 14.1 Het hoger onderwijs in internationaal perspectief [334](#)
- 14.2 Van declaratiesysteem naar allocatiemodel [337](#)
- 14.3 Het eerste model: ATOOM [338](#)
- 14.4 Het ITT-model [338](#)
- 14.5 Het PG-model [340](#)
- 14.6 Twee noodsprongen: TVC en SKG [341](#)
- 14.7 HOBEK [342](#)
- 14.8 STABEK [343](#)
- 14.9 PBM [344](#)
- 14.10 Kwaliteitsbewaking [345](#)
- 14.11 Het BAMA-model [346](#)
- 14.12 Meer ruimte voor beleidsafspraken [347](#)
- 14.13 Uitvoeringsbesluit WHW 2008 [348](#)
- 14.14 Een terugblik op de bekostiging van universiteiten [350](#)  
[Literatuur](#) [353](#)

## **15 Fondsenwervende instellingen** [357](#)

- 15.1 Wezenskenmerken [358](#)
- 15.2 Fondsenwervende instellingen in Nederland [361](#)
- 15.3 Management control [364](#)
- 15.4 Externe verantwoording [369](#)  
[Literatuur](#) [375](#)

**Register** [376](#)



# DEEL 1

# Concepten

- 1 Identiteit van non-profitorganisaties 13**
- 2 Planning en besluitvorming 37**
- 3 Management control 61**
- 4 Management van non-profitorganisaties 87**

Non-profitorganisaties heten lastig bestuurbare organisaties te zijn. Veel non-profitorganisaties geven de indruk inefficiënt, onzakelijk en bureaucratisch te functioneren. Wanneer men zich een voorstelling van een bureaucratische organisatie moet maken, denken velen aan onderdelen van de rijksdienst en van lagere overheden. In de afgelopen decennia zijn veel nieuwe managementtechnieken aangewend om de efficiëntie en effectiviteit van organisaties in de non-profitsector te verbeteren – overigens met wisselend succes.

Er is ontegenzegglijk een sterke behoefte om de bedrijfsvoering (het ‘management’) van non-profitorganisaties te verbeteren. Op dit vlak zijn de afgelopen jaren onmiskenbaar vorderingen gemaakt. Tegelijkertijd neemt de twijfel toe of deze, vooral van de commerciële sector geleende, managementtechnieken wel helemaal op de non-profitsector toepasbaar zijn. Deze twijfel kan eigenlijk alleen afdoende worden weggenomen als zowel de positie en het functioneren van het management als de aard en werkwijze van non-profitorganisaties diepgaand en fundamenteel worden geanalyseerd. In dit eerste deel zal deze fundamentele en derhalve ook sterk theoretische analyse plaatsvinden.

In het eerste hoofdstuk komen de aard en identiteit van non-profitorganisaties aan de orde. Hierbij staat vooral op de voorgrond wat de bestaansredenen van non-profitorganisaties zijn en hoe deze organisaties functioneren. In het tweede en derde hoofdstuk worden de twee hoofdactiviteiten van het management besproken. In het tweede hoofdstuk gaat de aandacht vooral uit naar de wijze waarop (langeretermijn) plannen worden gemaakt en beslissingen worden genomen. Om in termen van de non-profitsector te spreken: hoe ‘instellingsbeleid’ tot stand komt. Het derde hoofdstuk bouwt hierop voort en bespreekt de manier waarop het management van instellingen zich ervan vergewist dat het ‘instellingsbeleid’ op effectieve en efficiënte wijze wordt uitgevoerd. Voor dit doel maakt men gebruik van een groot scala aan beheersings- of ‘management control’-methoden. De in hoofdstuk 2 en 3 besproken methoden van planning en beheersing kunnen zowel in non-profitorganisaties als in commerciële bedrijven worden toegepast. Toch hebben non-profitorganisaties enkele specifieke eigenschappen waardoor het zinvol is apart te bezien hoe planning en beheersing in deze organisaties plaatsvindt. Hoofdstuk 4 gaat in op de complicerende eigenschappen van non-profitorganisaties en bespreekt hoe deze inwerken op het management van overheids- en non-profitorganisaties.



## 1

# Identiteit van non-profitorganisaties

1

- 1.1 Wat is non-profit?
- 1.2 Markt versus budget
- 1.3 Typologie van non-profitorganisaties
- 1.4 Budgetimperfecties
- 1.5 Overheidsinterventie: een afweging
- 1.6 Bedrijfsvoering van non-profitorganisaties
- 1.7 New Public Management
- 1.8 Grenzen verschuiven: nieuwe thema's worden zichtbaar
- 1.9 Verdere opzet van het boek

Niet op winst gerichte organisaties, met een on-Nederlandse term ook wel non-profitorganisaties genoemd, bestaan in vele soorten en maten. Ze zijn actief als onderdeel van de overheid of manifesteren zich als zelfstandige organisatie (denk aan stichtingen en verenigingen). Ook de aard van de activiteiten kan sterk verschillen: van dienstverlening tot productie, van het geven van advies tot het uitvoeren van grote infrastructurele werken. Geen wonder dat de waarde van hetgeen de non-profitsector voortbrengt op jaarbasis ruim 40% van het Nederlandse bruto nationaal product bedraagt. Niet alleen het financiële belang van deze sector is groot, hij vertegenwoordigt ook een groot maatschappelijk belang. Hieraan ontleent deze sector zelfs zijn bestaansgrond. In dit hoofdstuk zullen we de bestaansreden van non-profitorganisaties nader bestuderen en ook analyseren wat de voor- en nadelen van non-profitorganisaties zijn. Tevens kijken we naar enkele recente ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van de non-profitsector.

In paragraaf 1.1 worden de aard of identiteit van non-profitorganisaties en het belang van de non-profitsector nader verduidelijkt. Paragraaf 1.2 geeft de welvaartstheoretische argumenten waarom bepaalde diensten door non-profitorganisaties worden voortgebracht en waarom dit zou kunnen leiden tot een hogere economische welvaart. Op basis van deze inzichten worden in paragraaf 1.3 non-profitorganisaties in verschillende categorieën

ondergebracht. Dit helpt ons om in paragraaf 1.4 ook enkele nadelen van non-profitorganisaties te schetsen. Kennelijk hebben we dus te maken met een afweging: non-profitorganisaties kunnen een hogere welvaart creëren, maar de non-profitgewijze voortbrenging van goederen en diensten brengt ook nadelen mee. De afweging tussen voor- en nadelen wordt in paragraaf 1.5 nader toegelicht. Deze nadelen hangen deels samen met de bedrijfsvoering (het 'management') van non-profitorganisaties (zie paragraaf 1.6). Juist op het terrein van de bedrijfsvoering hebben onlangs niet alleen in Nederland maar ook wereldwijd ingrijpende vernieuwingen plaatsgevonden. De bekendste vernieuwingen hebben in de internationale literatuur de verzamelnaam 'New Public Management' gekregen. In de paragrafen 1.7 en 1.8 wordt deze nieuwe trend gepresenteerd en nader besproken. Dit hoofdstuk sluit af met paragraaf 1.9: hierin geven we een korte vooruitblik op de rest van het boek.

## 1.1 Wat is non-profit?

Non-profitorganisaties zijn organisaties die niet op winst zijn gericht. Men noemt ze ook wel 'not-for-profitorganisaties' of 'organisaties zonder winst-merk'. Hun bestaansgrond is de voortbrenging van goederen en diensten die voorzien in een bepaald ideëel of maatschappelijk belang. Non-profitorganisaties hebben niet als primair doel het verschaffen van een ondernemersloon of het bereiken van een zo hoog mogelijk rendement op het door de eigenaren geïnvesteerde vermogen. In deze zin zijn non-profitorganisaties niet *financieel-economisch zelfstandig*, maar zijn ze in aanzienlijke mate afhankelijk van *collectieve*, dat wil zeggen *niet-marktgeoriënteerde*, financiering. De financieel-economische onzelfstandigheid betekent echter niet dat financiële of economische overwegingen bij de besturing van non-profitorganisaties geen rol spelen. Zo is de financiële armslag die non-profitorganisaties krijgen een belangrijke randvoorwaarde waarbinnen de ideële doelstellingen moeten worden uitgevoerd. Een doelmatiger gebruik van de toegekende middelen kan direct leiden tot meer en betere dienstverlening. Bovendien is het doelbewust creëren van een positief netto financieel resultaat soms zelfs noodzakelijk om reserves te kweken, teneinde de continuïteit van de dienstverlening ook voor de toekomst veilig te stellen. Kortom, het winststreven (zo dit al herkenbaar is) staat bij non-profitorganisaties niet op zichzelf, maar is veeleer een middel om andere doelen te kunnen realiseren. Deze doelen zijn vaak van ideële aard en kunnen worden afgeleid van de missie van de organisatie.

De term 'non-profitorganisatie' is op zichzelf genomen niet erg behulpzaam bij het precies definiëren welke organisaties nu wel en welke niet tot deze categorie gerekend mogen worden. Immers, de term geeft slechts een *negatieve* definitie door aan te geven wat in elk geval *niet* tot de primaire doelstellingen mag worden gerekend. Deze negatieve definitie laat ruimte voor een veelheid aan organisaties van sterk uiteenlopende aard. De verzameling non-profitorganisaties, aangeduid met de *non-profitsector*, is dan ook veelkleurig en vooral buitengewoon omvangrijk.

De *omvang* van de non-profitsector is aanzienlijk. Tabel 1.1 geeft een beeld van de overheidsuitgaven als percentage van het bruto binnenlands product (BBP). De overheidsuitgaven zijn hier berekend als het totaal van lopende uitgaven en nettokapitaaluitgaven van het Rijk, de lagere overheden en het socialezekerheidsstelsel. Het bruto binnenlands product is de toegevoegde



**TABEL 1.1** Totaal van overheidsuitgaven, inclusief sociale fondsen, als percentage van BBP voor OECD landen

|                     | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Australië           | 35,7 | 33,9 | 33,1 | 36,4 | 35,0 | 33,8 | 33,2 |
| België              | 52,1 | 49,1 | 52,1 | 52,9 | 52,2 | 52,3 | 51,8 |
| Canada              | 48,5 | 41,1 | 39,3 | 44,1 | 43,2 | 42,3 | 41,2 |
| Denemarken          | 59,3 | 53,7 | 52,8 | 58,5 | 59,3 | 61,0 | 59,6 |
| Duitsland           | 54,8 | 45,1 | 47,0 | 48,0 | 45,5 | 45,3 | 44,7 |
| Estland             | 41,3 | 36,1 | 33,6 | 40,6 | 38,1 | 39,2 | 36,9 |
| Finland             | 61,6 | 48,4 | 50,4 | 55,3 | 53,2 | 52,7 | 52,7 |
| Frankrijk           | 54,4 | 51,6 | 53,6 | 56,7 | 56,2 | 55,9 | 55,0 |
| Griekenland         | 46,2 | 47,1 | 44,6 | 50,2 | 49,9 | 49,2 | 48,7 |
| Hongarije           | 55,8 | 47,8 | 50,1 | 49,5 | 48,8 | 49,3 | 49,3 |
| Ierland             | 40,9 | 31,2 | 33,8 | 66,8 | 45,9 | 44,1 | 43,1 |
| IJsland             | 42,7 | 41,9 | 42,2 | 51,5 | 46,0 | 45,1 | 43,6 |
| Israël              | ..   | 51,4 | 49,4 | 45,4 | 44,9 | 44,7 | 44,4 |
| Italië              | 52,2 | 45,9 | 47,9 | 50,3 | 50,1 | 49,8 | 49,4 |
| Japan               | 36,0 | 39,0 | 38,4 | 40,4 | 42,5 | 42,1 | 41,7 |
| Korea               | 20,4 | 22,4 | 26,6 | 30,9 | 30,9 | 30,7 | 30,2 |
| Luxemburg           | 39,7 | 37,6 | 41,5 | 42,5 | 42,5 | 43,0 | 42,4 |
| Nederland           | 56,3 | 44,1 | 44,8 | 51,2 | 50,5 | 50,4 | 50,0 |
| Nieuw-Zeeland       | 41,9 | 38,3 | 38,2 | 43,1 | 49,3 | 43,5 | 43,0 |
| Noorwegen           | 50,9 | 42,3 | 42,1 | 46,1 | 43,8 | 44,5 | 45,2 |
| Oostenrijk          | 56,3 | 51,9 | 50,0 | 52,6 | 51,7 | 52,0 | 51,8 |
| Polen               | 47,7 | 41,1 | 43,5 | 45,4 | 44,7 | 44,3 | 43,5 |
| Portugal            | 41,5 | 41,1 | 45,8 | 51,3 | 49,4 | 46,9 | 45,8 |
| Slovakije           | 48,6 | 52,1 | 38,0 | 40,0 | 39,4 | 37,9 | 36,8 |
| Slovenië            | 52,3 | 46,5 | 45,3 | 50,1 | 50,1 | 49,9 | 48,9 |
| Spanje              | 44,4 | 39,2 | 38,4 | 45,6 | 42,7 | 41,0 | 39,7 |
| Tsjechië            | 53,0 | 41,6 | 43,0 | 44,1 | 43,5 | 43,3 | 42,8 |
| Turkije             | ..   | ..   | ..   | 37,1 | 36,3 | 36,3 | 36,0 |
| Verenigd Koninkrijk | 44,1 | 36,5 | 44,0 | 50,6 | 49,8 | 48,9 | 47,5 |
| Verenigde Staten    | 37,1 | 33,9 | 36,3 | 42,5 | 41,9 | 41,1 | 40,7 |
| Zweden              | 64,9 | 55,1 | 53,9 | 52,9 | 51,8 | 52,7 | 52,1 |
| Zwitserland         | 35,0 | 35,1 | 35,3 | 34,2 | 34,0 | 34,2 | 33,9 |
| Eurogebied          | 53,1 | 46,2 | 47,4 | 51,0 | 49,3 | 48,8 | 48,1 |
| Totaal OECD         | 42,7 | 38,8 | 40,4 | 44,6 | 44,0 | 43,3 | 42,7 |

Bron: OECD Outlooks database; betreft totaal van overheidsuitgaven, inclusief sociale fondsen, als percentage van BBP

waarde van de in een land geproduceerde goederen (afschrijvingen niet meegenomen). In de jaren rond 2010 bedragen de Nederlandse overheidsuitgaven ongeveer 50% van het bruto binnenlands product. Dit is ongeveer even hoog als het gemiddelde van de Eurolanden, maar beduidend hoger dan het OECD-gemiddelde. In landen buiten Europa, zoals de Verenigde Staten en Australië, ligt dit percentage namelijk beduidend lager. In de periode 1995-2005 is bij veel OECD landen een vermindering van de overheidsuitgaven als percentage van het bruto binnenlands product te zien, als gevolg van een restrictief financieel beleid. In de jaren 2005-2010 is echter vaak weer een lichte stijging waar te nemen, mede als gevolg van de economische crisis.

Een andere indicatie van het belang van de non-profitsector is de omvang van het arbeidsvolume, uitgedrukt in duizenden full-time equivalenten (fte). Tabel 1.2 laat zien dat in de periode 1980 tot 2010 de totale werkgelegenheid in Nederland aanzienlijk is gegroeid: van ruim 6 miljoen arbeidsplaatsen in 1980 tot ruim 9 miljoen in 2010. De totale collectieve sector is iets meer dan evenredig meegegroeid en heeft haar aandeel in de totale werkgelegenheid uitgebreid van 25,7% in 1980 tot 28,8% in 2010. De deelsectoren in de non-profitsector hebben hieraan in verschillende mate bijgedragen. Zo zijn de aandelen van Openbaar bestuur & overheid en van Onderwijs licht gedaald, en zijn de aandelen van de overige sectoren gestegen. Vooral de stijging van de werkgelegenheid in de deelsector Gezondheidszorg en welzijnszorg is opvallend sterk. Daarbij zien we ook dat deze stijging zich voornamelijk in de laatste tien jaren heeft afgespeeld.

**TABEL 1.2** Ontwikkeling van de werkgelegenheid in de collectieve sector

|  | 1980  | 1990  | 2000  | 2010  |
|--|-------|-------|-------|-------|
| <i>Aantal arbeidsplaatsen (in 1.000 fte)</i>   |       |       |       |       |
| Totaal aantal arbeidsplaatsen                  | 6.285 | 7.105 | 8.683 | 9.198 |
| <i>Waarvan in de collectieve sector:</i>       |       |       |       |       |
| Openbaar bestuur en overheid                   | 487   | 540   | 510   | 535   |
| Onderwijs                                      | 421   | 439   | 461   | 537   |
| Gezondheidszorg en welzijnszorg                | 619   | 758   | 1.004 | 1.389 |
| Cultuur, sport en recreatie                    | 89    | 111   | 148   | 189   |
| Totaal collectieve sector                      | 1.616 | 1.848 | 2.123 | 2.650 |
| <i>In aandelen van totale werkgelegenheid:</i> |       |       |       |       |
| Openbaar bestuur en overheid                   | 7,7%  | 7,6%  | 5,9%  | 5,8%  |
| Onderwijs                                      | 6,7%  | 6,2%  | 5,3%  | 5,8%  |
| Gezondheidszorg en welzijnszorg                | 9,8%  | 10,7% | 11,6% | 15,1% |
| Cultuur, sport en recreatie                    | 1,4%  | 1,6%  | 1,7%  | 2,1%  |
| Totaal collectieve sector                      | 25,7% | 26,0% | 24,5% | 28,8% |

Bron: CBS, werkgelegenheid per sector

Ondanks hun onderlinge verschillen hebben de organisaties in de non-profitsector een gemeenschappelijk kenmerk. Zij zijn namelijk in het leven geroepen om producten en diensten voort te brengen die nuttig worden geacht en die zonder de bedrijvigheid van deze organisaties niet in de gewenste omvang en kwaliteit zouden zijn ontstaan. We zullen de argumenten die aan het bestaan van non-profitorganisaties ten grondslag liggen nader analyseren.

## 1.2 Markt versus budget

In de moderne verzorgingsstaat kan de voortbrenging van producten en diensten plaatsvinden in de marktsector en de publieke sector. Het verschil tussen beide sectoren ligt voornamelijk in het coördinatiemechanisme dat wordt gebruikt om aanbod van en vraag naar goederen en diensten op elkaar af te stemmen. De marktsector maakt gebruik van het *marktmechanisme* dat is gebaseerd op rechtstreekse ruil van exclusieve, geïndividualiseerde eigendomsrechten (*property rights*). Prijzen spelen in ruilprocessen een belangrijke rol: zij openbaren de voorkeuren van marktpartijen, geven informatie over kosten, schaarste en concurrentieverhoudingen en zij coördineren het ruilproces. De eigendomsrechten werken als sanctiemechanisme: indien een van de marktpartijen haar beloften niet nakomt, kunnen andere marktpartijen de overdracht van eigendom (een goed, dienst of geld) blokkeren. De markt is in het algemeen een efficiënt medium om ruiltransacties tot stand te brengen. Desondanks kan men besluiten specifieke goederen en diensten in de publieke sector voort te brengen. Deze sector maakt gebruik van het *budgetmechanisme*. Een collectief van (politieke) beslissers neemt namens (groepen van) aanbieders en vragers besluiten over bekostiging, voortbrenging en verdeling van goederen en diensten.

Een scherp onderscheid tussen de marktsector en de publieke sector is in ons Nederlandse stelsel moeilijk te maken: zo wordt de werking van de marktsector steeds meer door de overheid, onder gebruikmaking van bijvoorbeeld regelgeving en subsidiëring, beïnvloed. Tevens tracht men binnen de publieke sector in toenemende mate te komen tot marktconforme coördinatie: denk aan toenemende verrekening van diensten, verzelfstandiging en uitbesteding. Het Nederlandse stelsel noemt men derhalve een *gemengd stelsel*. Toch is het onderscheid tussen marktsector en publieke sector van belang. Zo wordt in sommige (neoklassieke) economische theorieën betoogd dat het gedrag van marktpartijen in een volledig vrij marktstelsel tot optimale afstemming leidt tussen vragers en aanbieders van goederen en diensten. Dit is echter in de praktijk niet altijd het geval: ook de markt faalt bij tijd en wijle. De problemen die zich dan voordoen, worden ook wel aangeduid met de term *market failures*. Veel non-profitorganisaties danken hun bestaansrecht aan het terugdringen van deze 'market failures'.

### 1.2.1 Gebreken van de marktsector

In de marktsector worden individuele goederen tegen prijzen verhandeld. Hierbij vindt besluitvorming hoofdzakelijk plaats door marktbeslissingen oftewel door een directe afweging van prestaties en tegenprestaties, zonder al te veel inmenging van of consideratie met derden. Deze marktgeordende

wijze van beslissen leidt echter niet altijd tot een optimaal welvaartsniveau voor de samenleving in haar geheel. In economische termen kan 'een optimaal welzijnsniveau' hier nader worden bepaald aan de hand van het optimum- of maximumtheorema van Pareto. Een voor een samenleving maximaal haalbaar welvaartsniveau is bereikt indien, bij een gegeven verdeling van goederen en diensten over economische subjecten, het niet meer mogelijk is bij een verhoging van de welvaart iedereen meer te geven of sommigen meer te geven en alle overigen op hetzelfde welvaartspeil te handhaven.

De oorzaken waardoor de marktsector niet in staat is een optimaal welvaartsniveau te bereiken, worden samengevat onder de term *market failures*: onvolkomenheden van het marktsysteem waardoor de maatschappelijke productie van goederen en diensten afwijkt van de aard en de omvang die voor een optimaal welvaartsniveau nodig zijn. *Market failures* worden door (combinaties van) de volgende vier factoren veroorzaakt:

- 1 onmogelijkheid van prijsuitsluiting;
- 2 hoge initiële kosten;
- 3 over- en onderwaardering van interne effecten;
- 4 het optreden van externe effecten.

#### *Ad 1 Onmogelijkheid van prijsuitsluiting*

Soms worden voorzieningen niet voortgebracht, terwijl er wel degelijk behoefte aan bestaat. Een van de oorzaken van de gebrekkige marktwerking is dat prijsuitsluiting niet mogelijk is. Prijsuitsluiting (of *exclusiviteit*) betekent dat het mogelijk moet zijn om degenen die niet willen betalen uit te sluiten van consumptie. De hier bedoelde omstandigheid gaat over de (technische) onmogelijkheid dit te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn de rechtsorde, aanleg en onderhoud van dijken, defensie en openbaar bestuur. Ook individuen die hieraan niet meebetalen (door bijvoorbeeld ontduiking van belastingen) kunnen niet van het genot van deze voorzieningen worden uitgesloten. Zij gedragen zich als *free riders* ('uitvreter' waartegen geen uitsluitingssancties kunnen worden genomen).

#### *Ad 2 Hoge initiële kosten*

De voor de samenleving noodzakelijke voorzieningen worden niet of in onvoldoende mate tot stand gebracht, aangezien aan de voortbrenging hoge initiële kosten zijn verbonden. Marktpartijen zijn veelal niet in staat of niet bereid deze hoge kosten en bijbehorende financiële risico's te nemen. Voorbeelden hiervan zijn de aanleg van spoorwegen, bruggen en havens.

#### *Ad 3 Over- of onderwaardering van interne effecten*

De effecten die ruilovereenkomsten op de betrokken marktpartijen hebben, noemen we interne effecten. De interne effecten van door de markt voortgebrachte voorzieningen worden soms mede onder invloed van het gehanteerde prijsstelsel door de consument over- of ondergewaardeerd. In dit geval worden dus positieve of negatieve interne effecten niet in het prijsstelsel tot uitdrukking gebracht. Deze over- of onderwaardering kan het welzijn van de burgers schaden, zoals het te veel consumeren van drugs, tabak en alcohol (onderwaardering van negatieve interne effecten) en het te weinig gebruiken van autogordels, valhelmen en onderwijs (onderwaardering van positieve interne effecten). Er wordt in dit verband wel gesproken van 'het abus van de consument', dat onverbrekelijk verbonden is met het paternalisme van de overheid.

#### Ad 4 Het optreden van externe effecten

Aan particuliere productie en consumptie kunnen ook externe effecten zijn verbonden. In dit geval ondergaan (groepen van) subjecten die niet bij de ruilovereenkomst zijn betrokken ongewild positieve of negatieve effecten van de voortbrenging en het verbruik. Deze effecten zijn niet in het gehanteerde prijssysteem tot uitdrukking gebracht. Twee voorbeelden van een *positief extern effect*: niet alleen de eigenaar beleeft plezier aan de fraaie gevel van zijn achttiende-eeuwse woning, maar ook menige toevallige voorbijganger. Als meer mensen besluiten voortgezet onderwijs te volgen, verhogen zij daarmee niet alleen de kans op een hoger toekomstig persoonlijk inkomen, maar ook de maatschappij als geheel merkt er iets van: de concurrentiekracht van de economie neemt toe, de belastinginkomsten nemen toe en het maatschappelijke, culturele en sociale klimaat verbetert (Johnson, 1974). Ook *negatieve externe effecten* komen veelvuldig voor: bijvoorbeeld de hinder die niet-rokers ondervinden van rokers in eenzelfde vertrek, of de hinder die omwonenden ondervinden van het vliegverkeer op Schiphol.

Naast de genoemde vier marktimperfecties worden veelal ook *het verdelingsmotief* en *het stabilisatiemotief* gegeven als motieven voor marktinterventie door de overheid (Musgrave, 1959). Bij het verdelingsmotief speelt de overweging dat marktwerking niet altijd leidt tot een gewenste verdeling van de beschikingsmacht van (groepen van) personen over productiemiddelen en resultaten. Elke burger wordt dan geacht over een minimaal producten- en dienstenpakket te kunnen beschikken. Het stabilisatiemotief accentueert de rol van de collectieve sector in de macro-economische ontwikkeling van de samenleving als geheel. Het geheel van collectieve heffingen, besparingen en bestedingen kan een dempend effect hebben op nationale en internationale verstoringen van evenwichten in verschillende deelmarkten, zoals de arbeidsmarkt, financiële markten en markten voor eindproducten.

### 1.2.2 Overheidsinterventies

De overheid heeft diverse mogelijkheden om correcties op het functioneren van de marktsector aan te brengen. Men kan daarbij denken aan het voeren van een *corrigerend beleid* door een 'policy mix' van *regelgeving* (het geven van aanwijzingen, verbods- en gebodsbepalingen aan (categorieën van) producenten en afnemers) en *financiële prikkels* (het instellen van *subsidies en heffingen* voor marktpartijen). Een alternatief is *zelf presteren* door op te treden als *aanbieder* (het zelf voortbrengen van goederen en diensten) (Wolfson, 2001). Het uitvaardigen van regelgeving en het zelfstandig optreden als aanbieder zijn voorbeelden van *directe interventie* door de overheid, het instellen van subsidies en heffingen zijn vormen van *indirecte interventie*. Immers, door indirecte interventie veranderen relatieve prijzen die op hun beurt de economische beslissingen van marktpartijen beïnvloeden (Wolfson, 1988).

Organisaties die hun bestaansrecht in eerste instantie ontleen aan het tegengaan van een of meer van deze marktonvolkomenheden (market failures) en die om deze reden door middel van subsidie- en financieringsregelingen onttrokken worden aan de voornaamste effecten van de werking van 'de markt', zijn non-profitorganisaties. Het gevolg hiervan is dat deze organisaties onder een van de commerciële situatie afwijkend regime gebracht zijn. De term 'non-profitorganisatie' is enigszins misleidend, aangezien hiermee wordt gesuggereerd dat dergelijke organisaties geen winst zouden maken. De praktijk is echter anders: in bedrijfseconomische

zin kunnen dergelijke organisaties wel degelijk winst maken, al was het maar om de huidige bedrijvigheid ook in de toekomst te kunnen voortzetten of om te groeien en nieuwe activiteiten te beginnen.

De goederen en diensten die deze organisaties voortbrengen, kunnen worden ingedeeld naar het oogmerk waarmee zij totstandkomen. Bij elke categorie staat tussen haakjes welke marktimperfecties de betreffende categorie beoogt te bestrijden (Goedhart, 1977):

- collectieve goederen (eerste en tweede imperfectie);
- quasicollectieve goederen, namelijk:
  - bemoeigoederen (derde imperfectie)
  - goederen met externe effecten (vierde imperfectie).

De tot hier gevolgde redenering geeft aan op grond van welke *goederenkenmerken* de markt als coördinatiemiddel versterkt laat gaan en op grond van welke *efficiëntiemotieven* het beter kan zijn om bepaalde voorzieningen door het budgetmechanisme te laten voortbrengen. Of deze overheveling van private naar collectieve sector ook daadwerkelijk zal plaatsvinden, is een beslissing die uiteindelijk door 'de politiek' zal worden genomen. Collectieve beslissers zullen een beoordeling moeten geven van de effecten die zulke beslissingen hebben op de collectieve welvaart en de verdeling van deze welvaart over groepen van subjecten (Wolfson, 1988). Bovendien zijn er nog enkele conceptuele onduidelijkheden.

Ten eerste is bij de quasicollectieve goederen de scheiding tussen bemoeigoederen en goederen met externe effecten niet altijd scherp, want ieder goed heeft individuele voor- of nadelen. Gezondheidszorg bijvoorbeeld is binnen onze huidige maatschappelijke context een bemoeigoed, maar uiteraard ook een individueel goed met externe effecten. De bestrijding van besmettelijke ziekten heeft zowel maatschappelijke (collectieve) als individuele voordelen. Daar komt nog bij dat de ene bemoeienis de andere oproept. Indien de overheid zich verantwoordelijk stelt voor de bestrijding van besmettelijke ziekten, zal zij zich ook gaan bezighouden met de bestrijding van allerlei omstandigheden die gunstig zijn voor het ontstaan en verspreiden van dergelijke aandoeningen.

Ten tweede moet geconcludeerd worden dat de productie van zuiver collectieve goederen moeilijk anders kan dan op non-profitbasis. Er is geen alternatief. Overigens gaat het ook om de kern van de overheidstaken, wat de mogelijkheid van verschil in politiek inzicht geenszins uitsluit (bijvoorbeeld over de sterkte van het politiekorps kan verschillend worden geoordeeld). Met andere woorden: alleen in het geval van de technische onmogelijkheid om tot prijsuitsluiting over te gaan, is men blijvend aangewezen op collectieve financiering en dus op non-profitproductie.

Dit ligt iets anders als aan de voortbrenging hoge initiële kosten zijn verbonden: collectieve financiering is dan alleen in de aanvangsfase noodzakelijk. Op termijn is het denkbaar de voortbrenging op profitbasis te laten plaatsvinden. Er is dan sprake van het *infant industry argument*: productie van noodzakelijke of veelbelovende voorzieningen wordt alleen in de beginfase geheel of gedeeltelijk collectief gefinancierd.

In beide gevallen zijn de complicaties van non-profitvoortbrenging onvermijdelijk. Dit geldt niet voor de productie van goederen met externe effecten en bemoeigoederen. Deze goederen kunnen ook door organisaties buiten de non-profitsector worden voortgebracht. Het gaat in die gevallen dus om een politieke beslissing of men deze goederen als quasicollectief wenst te beschouwen. Er is daarvoor geen productie- of distributietechnische noodzaak.

## 1.3 Typologie van non-profitorganisaties

Behalve de aan de welvaartstheorie ontleende indeling in goederensoorten zijn nog andere beschouwingen over het wezen van de non-profitproductieorganisatie in omloop. Zo kan men een indeling maken naar de soort relatie die tussen afnemers en producenten bestaat. Deze indeling omvat een aantal categorieën die ook al omschreven zijn in de terminologie van de welvaartstheorie.

Afnemers van de individuele goederen die door de marktsector worden voortgebracht, treden op als marktpartij: er is geen plicht tot koop of verkoop, overeenkomsten worden dan ook uit vrije wil gesloten. In de non-profitsector ontbreekt om allerlei redenen de volledige contractvrijheid bij de aanbieders en/of afnemers. Deze wordt vervangen door een andere verhouding tussen consument en leverancier, afhankelijk van de 'gerichtheid' oftewel oriëntatie van de non-profitorganisatie (Anthony & Young, 2002):

- (*Algemene*) *publiek georiënteerde organisaties* brengen collectieve goederen en diensten voort. De markt ontbreekt, want er zijn geen individuele tegenprestaties van de zijde van de afnemers. De functie van de marktpartijen wordt overgenomen door het politieke bestuur, waarin representanten van betrokken groepen hun voorkeuren articuleren en gezamenlijk trachten prioriteiten te stellen en middelen te alloceren.
- In *ledenorganisaties* oefenen afnemers direct de feitelijke macht uit. Hierbij gaat het dus om individuele goederen, waarover afnemers beschikkingsmacht kunnen verwerven door lid te worden van de betreffende organisatie, zoals bij een kerk of vakbond.
- In *cliëntgerichte organisaties* is evenzeer sprake van individuele goederen (bijvoorbeeld ziekenhuizen en onderwijsinstellingen), maar daar ligt de verantwoordelijkheid voor omvang en kwaliteit van de voorzieningen veeleer bij de organisatie. Cliënten zijn vaak een wezenlijk onderdeel van het productieproces en wensen uit dien hoofde regelmatig meer invloed op en zeggenschap over de voortbrenging. In bepaalde gevallen moeten afnemers aan specifieke kenmerken voldoen eer ze van de diensten van deze organisaties gebruik kunnen maken (bijvoorbeeld bejaardenhuizen, kleuterscholen, gevangnissen).

De enige, echt harde conclusie die uit deze beschouwingen over de kenmerken van de non-profitsector kan worden getrokken, is dat de echte collectieve goederen op geen andere wijze kunnen worden geproduceerd dan door een non-profitinstelling. De reden daarvoor is tweeledig. In de eerste plaats laat de productietechniek geen andere mogelijkheid: prijsuitsluiting is onmogelijk. In de tweede plaats is de productie van het betrokken goed in brede kringen gewenst. Het politieke element ontbreekt derhalve nooit geheel.

Non-profitorganisaties (met uitzondering van particuliere ledenorganisaties) worden doorgaans bestuurd en gefinancierd door of namens de overheid. Dit is het wezenlijke verschil met commerciële organisaties. Men moet dit echter niet overdrijven, want ook in de marktsector is het ingrijpen van de overheid dominant aanwezig. Bovendien proberen organisaties in de marktsector zelfstandig bepaalde marktperfecties te corrigeren. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het voeren van een sociaal beleid, het in de strategische beleidsplanning incorporeren van werkgelegenheidsoverwegingen en het rekening houden met de 'goodwill' van de plaatselijke



bevolking. Het verschil is derhalve gradueel en zeker niet van principiële betekenis. Weliswaar staan de instelling en de handhaving van organisaties in de budgetsector in hoge mate onder invloed van politieke motieven, maar dat staat een rationele bedrijfsvoering niet in de weg. Een belangrijk obstakel is de veelvuldige ideologische lading van het non-profitbegrip, waardoor aan die sector allerlei hogere idealen worden toegedicht, die een kritische beoordeling van het functioneren bemoeilijken dan wel onmogelijk maken.

## 1.4 Budgetimperfecties

Vanouds zijn de relaties tussen de economische wetenschappen en de budgetsector hoofdzakelijk beperkt geweest tot de specialisaties macro-economie en welvaartstheorie (met als toegepaste variant de leer van de openbare financiën). Inherent aan deze onderdelen van de economie is een zekere eenzijdigheid in de beoordeling van het economisch gebeuren. Hierdoor kreeg de budgetsector als het ware het voordeel van de twijfel: de analyse werd uitvoerig toegepast op de tekortkomingen van de marktsector en op het marktmechanisme als afstemmingsinstrument. In de praktische politiek werd eigenlijk hetzelfde uitgangspunt gehanteerd: ieder gebrek van het marktmechanisme of het ontbreken van particuliere regelingen behoorde door een interventie van overheidszijde te worden aangepakt.

Sindsdien is door een aantal schrijvers (McKean, 1964; Niekerk, 1980; Peacock, 1980; Wolf, 1979) beweerd dat een geconstateerd gebrek van de marktsector weliswaar een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde is voor overheidsingrijpen. Men moet, volgens Wolf, eerst nog nagaan door middel van zorgvuldige afweging, of de verwachte nadelen van een eventueel ingrijpen niet zwaarder wegen dan de gesignaleerde gebreken van de particuliere regeling. Met andere woorden, het middel kan erger zijn dan de kwaal.

In de 'theory of non-market failures' wordt een opsomming gegeven van de redenen waarom de beheersing van activiteiten en kosten in de budgetsector zo moeilijk is. Het gaat om de volgende aspecten (Wolf, 1979):

- De output is slecht gedefinieerd en moeilijk te meten.
- De kwaliteit van de output is moeilijk vast te stellen, omdat de informatie over het consumentengedrag grotendeels ontbreekt.
- Concurrentie ontbreekt veelal.
- Een hard criterium voor de beëindiging van projecten en programma's ontbreekt.
- In de politiek wordt het formuleren van problemen en het ontwerpen van oplossingen beloofd, maar niet de implementatie van de voorstellen.
- De politieke cyclus en tijdshorizon zijn te kort om de problemen goed aan te pakken.

Samenvattend kan men stellen dat niet alleen de marktsector, maar ook de budgetsector niet altijd in staat is op Pareto-optimale wijze goederen en diensten voort te brengen.

De problemen van de marktsector uiteten zich in marktimperfecties (onvolkomen prijsuitsluiting, hoge initiële kosten, interne en externe effecten), terwijl de problemen van de budgetsector zich voordoen in de vorm van non-market-imperfecties (onvoorziene maatschappelijke gevolgen van overheidsingrijpen).



De kosten van non-market-imperfecties worden door Wolf (1979) naar analogie van de marktanalyse ondergebracht in de categorieën:

- a interne effecten
- b afgeleide marktperfecties
- c verdelingseffecten.

*Ad a Interne effecten*

Het ontbreken van duidelijke marktsignalen en mogelijkheden voor voortdurende externe beoordeling leidt ertoe dat non-profitorganisaties zelf beheersingssystemen moeten ontwerpen en toepassen. Lokale beslissers zijn daarbij slechts ten dele in staat het 'algemeen belang' in het oog te houden en naast kosten voor de eigen organisatie ook de (maatschappelijke) kosten voor de omgeving te betrekken. Het eigenbelang (bijvoorbeeld budgetmaximalisatie) prevaleert al gauw boven de eisen van een effectieve en efficiënte voortbrenging. Interne effecten leiden met name tot inefficiënties.

Zoals in een marktsituatie ondernemingen geneigd zijn hun productie, onder de voorwaarde dat de marginale opbrengsten boven de marginale kosten blijven, uit te breiden en kosten te minimaliseren, kent ook de publieke sector zijn eigen wetmatigheden. Deze leiden tot een niet-aflatend streven naar budget- en outputmaximalisatie, ook als de marginale kosten marginale opbrengsten overtreffen.

*Ad b Afgeleide marktperfecties*

Ingrijpen door de overheid (bijvoorbeeld investeringspremies voor het bedrijfsleven) lokt reacties in de marktsector uit, die weer marktperfecties veroorzaken. Hierdoor is wederom overheidsingrijpen gewenst, waardoor men in een spiraal van toenemende overheidsbemoeienis terechtkomt (zie bijvoorbeeld de EU-landbouwpolitiek).

*Ad c Verdelingseffecten*

Waar in de private sector sprake kan zijn van inkomens- en welvaartsverschillen (zie het eerdergenoemde 'verdelingsmotief' in paragraaf 1.2.1) komen soortgelijke verschillen in de publieke sector soms tot uitdrukking in de ongelijke verdeling van macht en invloed. Voorbeelden van deze effecten liggen niet alleen op het terrein van 'onbehoorlijk bestuur', vermenging van belangen en frauduleuze handelingen, maar kunnen ook meer onschuldige vormen van machtsconcentratie betreffen.

Marktperfecties en non-marketfailures worden door gelijksoortige factoren veroorzaakt. Dit betekent echter niet dat genoemde imperfecties elkaars spiegelbeeld zijn: het door non-profitorganisaties overnemen van private productie leidt veelal tot andere (non-market)failures. De meeste non-marketfailures hebben het karakter van organisatieproblemen.

## **1.5** Overheidsinterventie: een afweging

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat zowel marktgewijze als niet-marktgewijze voortbrenging van goederen en diensten in bepaalde gevallen niet leidt tot welvaartsmaximalisatie in Paretiaanse zin. Dit wordt veroorzaakt door het bestaan van markt- en non-marketfailures. Gebreken in de werking van de marktsector kunnen door ingrijpen van de overheid tijdelijk worden opgevangen en, waar mogelijk, hersteld. Echter, ook deze overheidsinterventies brengen (maatschappelijke) kosten mee die de baten in

vergaande mate kunnen overtreffen. Deze kosten worden veelal veroorzaakt door een samenstel van specifieke omstandigheden waaronder non-profitorganisaties functioneren. De meest in het oog springende verschillen met organisaties in de private sector zijn (Anthony & Herzlinger, 1980):

- Het grootste deel van de non-profitinstellingen is dienstverlenend.
- Er zijn (meest politieke) beperkingen in de keuze van de doeleinden en strategieën.
- De bekostiging komt slechts voor een deel van de zijde van de afnemers.
- De besluitvorming wordt gedomineerd door de professionals (en indirect door professionele organisaties).
- De bestuurlijke structuur omvat veelal geen duidelijke verantwoordelijkheidsstructuur.
- Er is geen bedrijfsvoeringstraditie (bijvoorbeeld: gebrekkige begrotingsdiscipline; inadequate registratie).

Deze verschillen zijn stuk voor stuk belangrijk en het is ontegenzeggelijk waar dat de verzameling non-profitorganisaties als geheel anders scoort op deze punten dan de verzameling commerciële bedrijven, maar exclusief zijn deze verschillen niet. Er zijn bijvoorbeeld vrij veel commerciële instellingen die op de laatste vier punten sterker een non-profitkarakter hebben dan een grote groep non-profitorganisaties. Erg onderscheidend is het lijstje dus niet. Een afweging tussen de kosten en baten van private en collectieve voortbrenging moet dus aan het besluit tot overheidsingrijpen voorafgaan. En dit betekent, gezien de aard van de problemen, het accentueren van de bedrijfs-economische en organisatiekundige analyse van organisaties in de budgetsector. Dit is het moment waarop de leer van de openbare financiën en de bedrijfseconomie elkaar kunnen bijstaan in het bevorderen van de beheersbaarheid van de collectieve sector.

## 1.6 Bedrijfsvoering van non-profitorganisaties

In dit boek wordt ervoor gepleit meer methoden en technieken van de marktsector toe te passen op de non-profitsector. Uit eerdere ervaringen is ons gebleken dat dit standpunt een drietal reacties kan oproepen, waarvan de laatste strijdig is met de eerste twee.

Ten eerste rijst bij sommigen de vraag of het toepassen van methoden en technieken van de marktsector op de non-profitsector eigenlijk wel *mag*. Bedrijfswetenschappen (waarmee we zowel bedrijfskunde als bedrijfseconomie bedoelen) zijn volgens deze critici niet waarde vrij en fungeren feitelijk als ideologie of filosofie van de kapitalistische organisatie van de voortbrenging en verdeling van goederen. Non-profitorganisaties zijn nu juist ingesteld om per se niet op kapitalistische wijze te werken om zo de gebreken van dat stelsel enigszins te compenseren.

Anderen vragen zich af of toepassing van bedrijfswetenschappelijke methoden op non-profitorganisaties wel *kan*. Deze methoden zouden volgens critici niet toepasbaar zijn op non-profitorganisaties, omdat de nadruk van nature op 'inhoudelijke' zaken ligt, waarover alleen de professionele dienstverleners een oordeel kunnen geven.

Een derde groep staat lijnrecht tegenover de eerste twee. Deze groep is ervan overtuigd dat een meer bedrijfsmatige benadering *moet*. Bedrijfsmatige sturing van non-profitorganisaties verbetert het functioneren en verhoogt de efficiëntie en effectiviteit. Daarbij zijn zowel professionele werkers als cliënten gebaat.

Ons standpunt in dezen is genuanceerd. Principiële verschillen tussen beide sectoren zijn er niet (zie paragraaf 1.3). Bovendien is er volgens ons een meer dan toevallige overeenkomst tussen de marktsector en de non-profitsector. Deze overeenkomst is de laatste jaren sterk toegenomen, zowel door veranderingen in de non-profitsector als in de marktsector. Er is sprake van een naar elkaar toegroeien, een *convergentie*.

Het is niet gemakkelijk de kritiek op de toepassing van bedrijfskundige methoden en technieken voor iedereen bevredigend te weerleggen. Men moet bedenken dat deze methoden zijn ontworpen om de bedrijfsvoering te ondersteunen en te verbeteren en dat mag uiteraard niet in strijd zijn met de identiteit van non-profitorganisaties. Integendeel, het gebruik van 'commerciële bedrijfsvoeringstechnieken' kan het functioneren van de non-profitorganisaties verbeteren, zeker als de financiële vooruitzichten minder rooskleurig zijn of de nabije toekomst grote risico's in petto heeft. Juist in de afgelopen decennia is de collectieve sector geconfronteerd met forse bezuinigingen en sterk verhoogde eisen van de politiek, cliënten en het publiek. Deze ontwikkeling heeft geleid tot grote aanpassingen in structuur en functioneren van non-profitorganisaties. Een van de leidende principes bij deze aanpassingen was de noodzaak te komen tot een verbeterde bedrijfsvoering. Dit streven (ook wel *New Public Management* genoemd) is geen louter Nederlandse aangelegenheid, ook internationaal is deze ontwikkeling te herkennen.

## 1.7 New Public Management

New Public Management (NPM) is een verzamelnaam voor de concrete maatregelen die sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw ter verbetering van de bedrijfsvoering in overheidsorganisaties zijn genomen (Osborne & Gaebler, 1993). Veel van het gedachtegoed van New Public Management is echter eveneens van toepassing op zelfstandige non-profitorganisaties die strikt genomen geen deel uitmaken van de overheidssector.

New Public Management kenmerkt zich door twee basisgedachten die als leidraad voor de vernieuwing van de bedrijfsvoering in de overheid fungeren. De eerste basisgedachte betreft *de introductie van 'marktconforme' bedrijfsvoeringsmethoden* in de collectieve sector. Hierbij kan men denken aan moderne plannings- en budgetteringstechnieken. De tweede basisgedachte beoogt de aandacht van overheidsmanagers te verleggen van het besturen van handelingen (met daarvoor noodzakelijke gedetailleerde regelgeving) naar *besturing van prestaties* (en daarbijbehorende decentralisatie van bevoegdheden). Elk van deze twee gedachten kent duidelijke thema's die in de meeste debatten over New Public Management voorkomen (Aucoin, 1990; Pollitt, 1993).

Het streven naar 'marktconforme' werkmethode leidt tot de volgende concrete thema's:

- het introduceren van meer concurrentie tussen overheid en private sector en meer concurrentie tussen onderdelen van de overheidssector;
- het bij de overheid overnemen van managementstijlen die afkomstig zijn uit de private sector (bijvoorbeeld het gebruik van variabele beloningsstructuren, het denken in behoeften van 'klanten' en een sterke marktgerichtheid);
- het benadrukken van spaarzaamheid en het voortdurend zoeken naar goedkopere manieren om (quasi)collectieve goederen voort te brengen.

Het stimuleren van besturing van prestaties bevat onder meer de volgende concrete thema's:

- het reorganiseren van de overheidssector in bestuurlijke eenheden die verantwoordelijk zijn voor een 'product';
- het verlangen dat ambtelijke directeuren in de overheid meer direct, zichtbaar en actief betrokken zijn bij het besturen (het 'managen') van de taakuitvoering;
- het in toenemende mate gebruiken van expliciete, meetbare en verifieerbare prestatie maatstaven bij de beoordeling van overheidsorganisaties en -producten;
- het besturen van decentrale eenheden op basis van vooraf gestelde, eenduidige en op de te leveren output gerichte prestatienormen.

Tabel 1.3 bevat een schematisch en sterk vereenvoudigd overzicht van de belangrijkste verschillen tussen de 'traditionele' managementmethoden en die van New Public Management.

**TABEL 1.3** Verschillen tussen 'Traditioneel Public Management' en 'New Public Management'

| Kenmerken                               | Traditioneel Public Management  | New Public Management   |
|---|---|---|
| <i>Marktconforme werkmethoden</i>       |   |   |
| 1 Budgetteringsoriëntatie               | Stabiele budgetten  | Budgetten gericht op besparing en efficiëntieverbetering            |
| 2 Relaties tussen leiding en uitvoering | Open-einde afspraken  | Afspraken op basis van contracten                                   |
| 3 Relaties tussen organisatieonderdelen | Gespecialiseerde monopolies   | Competitieve verhoudingen   |
| 4 Stijl en gebruiken                    | Accentuering van 'overheidsethiek'  | Overname van stijlen en gebruiken uit de particuliere sector        |
| <i>Besturen van prestaties</i>          |   |   |
| 5 De organisatiestructuur               | Gecentraliseerd, inclusief uniforme control-instrumenten                    | Gedivisioniseerd, met eenheden georganiseerd op basis van producten |
| 6 Managementprofiel                     | Groot gewicht aan politieke bekwaamheden en kennis van regels en procedures | Groot belang van zichtbaar 'hands-on management'                    |
| 7 Prestatieoriëntatie                   | Het gebruik van kwalitatieve en impliciete standaarden                      | Het hanteren van duidelijk gedefinieerde taakstellingen             |
| 8 Control-oriëntatie                    | Beheersing door middel van regels en procedures                             | Beheersing op basis van producten en resultaten                     |

Bron: Grotendeels gebaseerd op Hood, 1995

De ideeën van New Public Management zijn afkomstig van een groot aantal verschillende wetenschapsgebieden (Gruening, 2001). Deze gebieden kunnen worden gegroepeerd in drie brede stromingen: de *nieuwe institutionele economie* (met als onderdelen de agentschapstheorie en transactiekosten-theorie), de (*neo*)*klassieke public administration* (in het Nederlands: bestuurskunde en overheidsmanagement), en *managementwetenschappen*

(te onderscheiden in bedrijfseconomie en bedrijfskunde). De eerste stroming beziet beslissers in de overheid als economische subjecten die rationele afwegingen maken tussen de bijdrage die zij leveren en de beloning die zij van de overheid daarvoor terug ontvangen. De relaties tussen deze subjecten zijn voornamelijk economisch van aard en dienen te worden gestuurd door contractvormen die elke beslisser aanmoedigen optimale beslissingen te nemen. De tweede stroming maakt gebruik van bestuurskundige inzichten die beogen de structuur en de collectieve besluitvorming in overheidsorganisaties te verbeteren. De derde stroming bepleit de toepassing van bedrijfseconomische en bedrijfskundige ideeën, principes en methoden die in het bedrijfsleven gangbaar zijn. Zoals uit tabel 1.4 duidelijk wordt, heeft elk van deze theoretische stromingen een eigen bijdrage aan het NPM-gedachtegoed geleverd.

**TABEL 1.4** Theoretische stromingen en enkele belangrijke NPM-thema's

| Onderwerpen   | Public administration & public management                                   | Managementwetenschappen   | Nieuwe institutionele Economie   |
|---|---|---|--|
| <i>Inhoudelijk accent</i>                             | Adequate organisatie en goede collectieve besluitvorming                    | Decentralisatie en verantwoording                                   | Economisch gedrag en optimale contractvormen                           |
| <i>Overheid en de nationale economie</i>              | Actieve staat   | -   | Marktgeoriënteerde afstemming(vouchers, uitbesteding, privatisering)   |
| <i>Laterale relaties tussen overheidsorganisaties</i> | Taakverdeling op basis van specialisme, taakhomogeniteit en span of control | Taakverdeling op basis van op zichzelf staande en beheersbare taken | Open competitie op overheidsprojecten, vormen van uit- en aanbesteding |
| <i>Hiërarchische relaties binnen de overheid</i>      | Onderscheid tussen beleid en uitvoering                                     | Decentralisatie van besluitvorming naar verantwoordelijke eenheden  | Op output gerichte contracten die prestatieprikkels bevatten           |
| <i>Managementmodellen en-praktijken</i>               | Optimalisatie gebaseerd op rationale besluitvormingsmodellen                | Managementstijlen die ontleend zijn aan de commerciële praktijk     | Tijdelijke arbeidscontracten   |

De bijdragen uit de managementwetenschappen zijn vooral afkomstig van de disciplines accounting en financieel management (Meyer, 1998). In de beginjaren van NPM sprak men ook wel van 'New Public Financial Management' (NPFM) (Olson, Guthrie, & Humphrey, 1998; zie ook Groot en Budding, 2008). In vrijwel elk van de New Public Management-thema's speelt financieel management een grote rol. Het is wellicht om deze reden dat enkele schrijvers wijzen op de trend tot 'accountingization' (vrij vertaald 'vercalculering') van de publieke sector (Pollitt, 1993; Power & Laughlin, 1992). De term 'accountingization' betekent hier het meten en rubriceren in meestal financiële grootheden waar dit voorheen niet werd gedaan. Deze karakterisering geeft wellicht de indruk dat alle concrete hervormingen sinds

de jaren tachtig sterk op elkaar lijken en dat we te maken hebben met een internationale, uniforme beweging. Niets is echter minder waar. Zo blijkt de mate waarin landen NPM-technieken hebben ontwikkeld sterk uiteen te lopen. Nieuw-Zeeland, Australië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben veel NPM-hervormingen doorgevoerd: zij worden algemeen gezien als voorlopers. Spanje, Japan, Duitsland en Frankrijk nemen een achterhoede-positie in: zij hebben vrij weinig NPM-hervormingen doorgevoerd. Nederland neemt in deze rangorde een middenpositie in (Hood, 1995). Hiermee voldoet ons land zonder enige twijfel aan ieders verwachting: Nederland is immers geen land van extremen. Opvallend aan deze ordening is dat invoering van NPM niet bepaald wordt door politieke opvattingen van de dominante stroming in een land: zowel de conservatieve regeringen van Thatcher en Major in Engeland als de sociaaldemocratische regering in Zweden en Nieuw Labour in Nieuw-Zeeland hebben NPM-hervormingen gesteund. Evenmin lijken sociaaleconomische ontwikkelingen een rol te spelen: zowel voorlopers als volgers zijn in sociaaleconomisch opzicht met elkaar vergelijkbaar. Kennelijk is er, los van politieke opvattingen en sociaaleconomische ontwikkeling, wél een algemene notie dat de overheidssector op een meer bedrijfsmatige wijze moet worden bestuurd.

Kijken we naar de wijze waarop de verschillende landen pogen het management van hun overheidssector te verbeteren, dan zien we ook op dit vlak meer verschillen dan overeenkomsten. Als voorbeeld zullen we, zonder de pretentie te hebben volledig te zijn, enkele hervormingen in Nieuw-Zeeland en Zweden nader bezien.

NPM-hervormingen in Nieuw-Zeeland begonnen bij staatsbedrijven: deze werden in 1986 verzelfstandigd met als opdracht 'te functioneren als succesvolle ondernemingen' (State Owned Enterprises Act 1986). De verhouding met de staat wordt verzakelijkt: de staat treedt op als *aandeelhouder* en verlangt een zo groot mogelijk financieel rendement. Daarnaast heeft de staat een rol als *wet- en regelgever* en als *klant*. In die laatste hoedanigheid neemt de staat producten af waarvoor een redelijke vergoeding moet worden betaald. Indien de staat van de onderneming verlangt dat zij sociaaleconomische, maar niet winstgevendende diensten verleent, dan moet de staat daarvoor de extra lasten dragen. Later wordt de werking uitgebreid tot *non-profitinstellingen*, zoals ziekenhuizen en onderzoeksinstellingen (Schick, 1996). Hierin is de *klantrol* van de overheid dominantier vanwege het grotere aantal (quasi)collectieve diensten die deze instellingen leveren. De inkoopfunctie van de overheid wordt dan ook vaak uitgevoerd door aparte diensten, zoals de 'regional health authorities' en 'foundation for research, science and technology'. Vervolgens komen de centrale overheidsorganen aan de beurt. De in 1988 aangenomen *State Sector Act* beoogt onderdelen van de rijksoverheid meer efficiënt, verantwoordelijk en controleerbaar te maken. Topambtenaren krijgen slechts tijdelijke (vijfjaars) arbeidscontracten op basis van afspraken over te leveren prestaties. Zij krijgen voorts vergaande bevoegdheden in het aannemen, belonen en ontslaan van hun staf. De in 1989 aangenomen *Public Finance Act* geeft nadere invulling aan de financiële verhoudingen binnen de overheid (Scott, 2001). De gedetailleerde administratieve regelgeving wordt afgeschaft, elk departement krijgt zijn eigen bankrekening en is verantwoordelijk voor zijn eigen financiële management. Bezittingen worden verdeeld tussen de departementen aan de ene kant (en verschijnen op hun balans) en de staat aan de andere (dan verschijnen ze op een nationale rekening en zijn het bezittingen van de Kroon).

Het departementale budget bestaat uit drie onderdelen: 1) *vergoedingen van prestaties* op basis van integrale kosten, 2) *investeringen* uit hoofde van uitbreiding van staats eigendom, en 3) *overdrachten* voor eenmalige uitgaven, zoals voor reorganisaties en versnelde afschrijvingen. Departementale financiële verslaggeving dient op basis van het baten- en lastenstelsel (accrual accounting) plaats te vinden en door externe accountants te zijn goedgekeurd. Alle ministeries voldoen sinds 30 juni 1991 aan deze voorwaarde (Pallot, 1998).

De NPM-hervormingen in Zweden zijn naar aard en omvang anders dan in Nieuw-Zeeland. Bovendien hebben de Zweedse NPM-hervormingen een andere route gevolgd. NPM is begonnen bij de lagere overheden: de provincies en gemeenten. Sinds 1982 is er gewerkt aan vergroting van de mogelijkheden voor lokale overheden om te experimenteren met alternatieve organisatievormen. Deze mogelijkheden zijn in 1992 bevestigd in de *Local Government Act*. Enkele gemeenten maakten van deze vrijheid gebruik door, naast de gebruikelijke financiële verslaggeving, een financiële verantwoording op te stellen die sterk overeenkomt met die van commerciële ondernemingen. Dit tweede, separate financiële verslag bevat vier overzichten: een verlies- en winstrekening, een balans, een overzicht van balansmutaties en een samenvatting van andere financiële informatie. Tegelijkertijd passen veel gemeenten ook hun organisatie aan. Voorheen kenden zij in hun organisatie 'discretionaire kosten centra': afdelingen die worden gebudgetteerd door de gemeenteraad en die verantwoordelijk worden gesteld voor een efficiënte bedrijfsvoering. De meeste van deze kosten centra worden in de jaren tachtig en negentig veranderd in winstcentra. Zij zijn vervolgens verantwoordelijk voor de dienstverlening en het daaruit voortvloeiende financieel resultaat (de 'winst' of het 'verlies'). Sommige gemeenten kopen diensten van hun afdelingen in en behandelen hen als waren zij onafhankelijke toeleveranciers. Deze inkoop van diensten wordt door provincies en gemeenten ook op andere sectoren toegepast, zoals op de gezondheidszorg, het transport, het wegenonderhoud en de afvalverwerking. In 1994 verscheen het eerste geconsolideerde en op 'accrual accounting' (in het Nederlands: het *baten-lastenstelsel*) gebaseerde jaarverslag van de centrale overheid. Daarbij werden historische kosten en vervangingswaarde door elkaar gebruikt bij de waardering van activa van de overheid. Een eerste evaluatie laat zien dat lang niet alle ambtenaren en politici gelukkig zijn met de nieuwe en sterk gecompliceerde financiële verantwoording (Olson & Sahlin-Andersson, 1998).

Uit deze twee voorbeelden wordt snel duidelijk dat veel van de NPM-hervormingen zijn geïnspireerd door accountingtechnieken en methoden van financieel management die in de commerciële praktijk worden toegepast. Tegelijkertijd blijkt dat elk land andere problemen centraal stelt, daarbij andere technieken kiest en ten slotte een eigen vertaling maakt bij toepassing van deze technieken op de eigen overheid. Nederland vormt hierop geen uitzondering: zijn NPM-hervormingen wijken af van die van Nieuw-Zeeland en Zweden. In hoofdstukken 11 en 12 zullen we meer aandacht schenken aan de recente ontwikkelingen in de Nederlandse overheid.



## 1.8 Grenzen verschuiven: nieuwe thema's worden zichtbaar

NPM-hervormingen beogen de overheid efficiënter en effectiever te maken. Evaluaties van specifieke NPM-projecten laten soms goede resultaten zien: zij leiden tot grotere efficiëntie en effectiviteit van uitvoering. Landenstudies geven geen duidelijk beeld van mogelijke voordelen van NPM voor het publieke management. Het evalueren van NPM-hervormingen blijkt buitengewoon complex, omdat geen helderheid bestaat over wat de kosten van deze programma's zijn en welke opbrengsten zij genereren. Kosten zijn bijvoorbeeld de extra tijd die politici nodig hebben voor het lezen van de extra informatie, het maken van contractuele afspraken tussen overheid en uitvoerende diensten, toegenomen stress bij overheidsdienaren en afgenomen loyaliteit met de overheid. Opbrengsten kunnen liggen in kostenverlaging, verbeterde uitvoering van programma's, hogere kwaliteit van dienstverlening en een grotere transparantie van handelen voor het brede publiek. De hier genoemde kosten en opbrengsten zullen in verschillende combinaties voorkomen. Deze combinaties van kosten en opbrengsten zullen door betrekken op verschillende manieren tegen elkaar worden afgewogen. Bovendien zijn veel van deze grootheden buitengewoon lastig meetbaar en over de meeste kosten- en opbrengstencategorieën bestaat geen systematisch bijgehouden informatie (Pollitt, 2000; Pollitt & Bouckaert, 2000).

Ook in de literatuur is de laatste jaren met een kritische blik naar NPM gekeken. Zo wijzen Newbury en Pallot (2005) bij hun analyse van NPM ervaringen in Nieuw Zeeland op de gevaren van een overdaad aan ingewikkelde accountinginformatie op basis van het batenlastenstelsel. In plaats van inzicht te bieden kan leken-politici het zicht juist worden ontnomen op de gebeurtenissen van hun overheidsorganisatie waarover een oordeel wordt geëist. Dit kan leiden tot een uitholling van politieke macht. Lapsley (2009) gaat nog een stap verder door te beweren dat NPM effecten oproept die tegengesteld zijn aan wat publiekesectororganisaties ervan verwachten. Zo is naar zijn mening een gevaar van NPM dat organisaties niet de verbetering van hun processen vooropstellen maar het voldoen aan allerlei cijfermatige criteria ('box ticking'). In een analyse van de fundamentele grondslagen van NPM, stelt Diefenbach (2009) dat veel NPM-technieken en benaderingen weliswaar met de beste bedoelingen zijn geïntroduceerd, maar dat het NPM gedachtegoed tegenstrijdige ideeën omvat, zoals decentralisatie en empowerment aan de ene kant en verdergaande verantwoordingsplichten aan de andere kant, of het belang van organisatieverandering ('change') en ondernemerschap tegenover de noodzaak van standaardisatie. Daarnaast leidt NPM volgens Diefenbach tot ongewenste neveneffecten, zoals bureaucrativering en cijferfetisjisme.

Ervaringen met NPM-hervormingen zijn er overigens wél. Deze werpen een geheel nieuw licht op modern management van overheids- en non-profitorganisaties. Een van de centrale thema's daarbij is de verschuivende grens tussen de non-profitsector en de profitsector. Zo leidt meer uitbesteding van voorheen publieke dienstverlening en verdergaande privatisering tot verplaatsing van maatschappelijke productie naar het private domein. Het lijkt erop dat NPM-landen in de afweging tussen marktfalen en niet-marktfalen aan de negatieve invloed van de laatste een relatief groter gewicht



toekennen. Hieruit blijkt dat de afweging tussen wat publiek en wat privaat is, wordt gekleurd door tijd- en plaatsgebonden preferenties.

NPM-ervaringen introduceren tevens nieuwe paradoxen en dilemma's voor managers bij de overheid. Zonder uitputtend te willen zijn, zouden we graag de volgende dilemma's willen noemen:

- Het stimuleren van ondernemerschap in onderdelen van de rijksdienst door ze meer autonomie te gunnen vermindert tegelijkertijd mogelijkheden tot democratische controle.
- Verzakelijking van verhoudingen in de overheid door het gebruik van contractuele afspraken leidt vaak tot grotere afstand en derhalve tot grotere belangentegenstellingen tussen de centrale overheid enerzijds en uitvoeringsorganisaties en lagere overheden anderzijds.
- Als bij de uitvoering van overheidsbeleid verschillende instanties zijn betrokken die alle contractuele relaties met de centrale overheid hebben, leidt dit vaak tot fragmentatie van beleidsuitvoering over onafhankelijke eenheden. Tegelijkertijd echter zijn deze instanties bij hun taakuitvoering in functionele zin afhankelijk van het functioneren van andere instanties binnen hetzelfde beleidsveld (Metcalf, 1993).
- Ambtenaren en politici in een NPM-omgeving ontvangen meer en complexere informatie over allerlei aspecten van het presteren van de overheid. Het is echter allerminst duidelijk of deze ontvangers van informatie wel goed met deze complexiteit kunnen omgaan.
- Meer en betere informatie vergroot de mogelijkheden voor het afleggen van verantwoording. In toenemende mate komt dan de vraag op tafel: aan wie? Schoolbesturen bijvoorbeeld kunnen verantwoording afleggen aan de minister, aan volksvertegenwoordigers, aan belangengroepen en aan ouders. Wat moet men doen als verschillende groepen tot tegenstrijdige conclusies komen?
- NPM-hervormingen gebruiken veelal uit het bedrijfsleven afkomstige accountingmethoden voor het meten van resultaten. Accountinginformatie beperkt zich veelal tot goed- meetbare, kwantitatieve resultaten. Echter, belangrijke aspecten van overheidshandelen, zoals de kwaliteit van wetgeving en uitvoering, worden daarmee minder zichtbaar.

New Public Management is een vernieuwingsproces in de overheidssector dat accountingtechnieken en methoden van financieel management uit het bedrijfsleven bruikbaar maakt voor overheidsorganisaties. Deze vernieuwing introduceert nieuwe thema's en nieuwe dilemma's in het financiële management van overheids- en non-profitorganisaties. Dit maakt het onderwerp *financieel management* tot een belangrijk thema. In de loop van dit boek zullen we dan ook de meest relevante methoden en technieken de revue laten passeren. Dit zal de lezer in elk geval helpen enkele van de eerdergenoemde paradoxen en dilemma's tot een goede oplossing te brengen.

## 1.9 Verdere opzet van het boek

De onderwerpen die in dit boek aan de orde komen zijn in drie delen ondergebracht. Het eerste deel heet *Concepten* en bevat de hoofdstukken 1 tot en met 4. In dit deel wordt de non-profitsector geïntroduceerd en wordt de aard van non-profitorganisaties nader beschreven. Tevens kijken we naar het instrumentarium waarmee non-profitorganisaties kunnen

worden bestuurd en beheerst. De nadruk in dit deel ligt op een theoretisch-conceptuele bespreking, zodat een compleet en coherent kader ontstaat waarbinnen de meer praktische methoden en technieken een plaats kunnen krijgen.

Het tweede deel is gewijd aan de bespreking van *Systemen* van planning en beheersing en omvat de hoofdstukken 5 tot en met 10. In dit deel worden concrete methoden en technieken besproken die de manager ten dienste staan.

In hoofdstuk 5 worden methoden voor het analyseren van financiële gegevens aan een nadere bespreking onderworpen. Deze analyses krijgen hun beslag in praktisch bruikbare systemen die in de volgende hoofdstukken worden beschreven. Zo gaan we in hoofdstuk 6 nader in op budgetteringmethoden en hun effecten op het functioneren van organisaties. Budgettering is een methode waarmee taakstellingen aan verantwoordelijken kunnen worden opgedragen, tezamen met beslissingsbevoegdheden om deze taakstellingen naar behoren uit te voeren. Aan het einde van de budgetperiode leggen budgethouders in het algemeen rekening en verantwoording af van hun prestaties en het gevoerde beheer met betrekking tot het aan hen toegekende budget. Budgettering heeft primair een financiële invalshoek, aangezien budgetten in financiële termen vastleggen wat in een bepaalde periode moet worden gedaan en hoeveel middelen daarvoor worden ingezet. Als men de prestaties van non-profitorganisaties in louter financiële termen zou meten, gaat men voorbij aan veelal uiterst relevante kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van non-profitdienstverlening.

Hoofdstuk 7 is gewijd aan methoden van prestatiemeting en -beoordeling die beogen een completer beeld te geven van de relevante aspecten van prestaties die non-profitorganisaties en hun onderdelen leveren.

Een effectieve besturing van organisaties is gebaat bij een confrontatie tussen prestaties en de middelen die daarvoor worden opgeofferd. Een bruikbare maatstaf voor het beslag dat prestaties (producten en diensten) op middelen leggen, is de kostprijs per eenheid product of dienst. Om kostprijzen te kunnen berekenen moeten kosten van ondersteunende activiteiten binnen de organisatie aan deze producten worden toegerekend. Methoden van kostentoe rekening en kostprijsberekening worden in hoofdstuk 8 behandeld. In dat hoofdstuk wordt tevens ingegaan op interne verrekening als coördinatiemechanisme binnen non-profitorganisaties.

Hoofdstuk 9 bespreekt de strategische beslissingen in het kader van het doen van investeringen. Hier gaat het om beslissingen die over een langere periode het functioneren van non-profitorganisaties beïnvloeden. Veel van de methoden voor investeringsselectie zijn afkomstig van de commerciële sector. Toch zijn er ook mogelijkheden soortgelijke benaderingen in de non-profitsector te hanteren. We presenteren in dit hoofdstuk de verschillende methodieken en bespreken de mogelijkheden en beperkingen van deze technieken voor non-profitorganisaties.

In hoofdstuk 10 wordt de externe verslaggeving besproken. Het gaat hier vooral om de wijze waarop non-profitorganisaties verantwoording afleggen aan subsidiegevers, belanghebbenden, cliënten en het publiek in het algemeen. De verantwoordingsfunctie aan derden wordt steeds belangrijker, omdat de invloed van cliënten, de politiek en het publiek toeneemt en daarmee steeds meer bepalend wordt voor het voortbestaan van non-profitorganisaties.

In het laatste deel *Praktijk* nemen we kennis van de recente ontwikkelingen in enkele onderdelen van de non-profitsector. Deze onderdelen zijn de rijksoverheid (hoofdstuk 11), de gemeenten (hoofdstuk 12), de intramurale zorg (hoofdstuk 13), het wetenschappelijk onderwijs (hoofdstuk 14) en de fondsenwervende instellingen (hoofdstuk 15). De bedoeling van deze uitgebreide bespreking van praktijkgevallen is tweërlei. In de eerste plaats geven deze beschrijvingen de mogelijkheid alle reeds besproken concepten en systemen in een totaalbeeld bij elkaar te brengen. Hieruit zal blijken dat het aldus geschetste totaalbeeld méér is dan de som der delen. Methoden en technieken grijpen veelal op elkaar in en versterken aldus hun werking. Dit brengt ons tot de tweede reden: de beschreven praktijkgevallen stellen ons in staat te laten zien welke benaderingen en technieken uiteindelijk leiden tot verbetering van de bedrijfsvoering en welke (combinaties van) maatregelen minder effect hebben gesorteerd. Uit dit deel wordt overduidelijk zichtbaar dat het besturen van non-profitorganisaties een zorgvuldig gebruik van op maat gemaakte plannings- en beheersingsinstrumenten vereist. Kant-en-klare oplossingen en 'how-to'-recepten zijn in deze sector niet voorhanden.

# Literatuur

1

- Anthony, R.N. & Young, D.W. (2002). *Management control in Nonprofit Organizations*, 7<sup>th</sup> edition, Upper Saddle River.
- Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management. *Governance*, p. 115-137.
- CBS (2003). *StatLine*, [http://statline.cbs.nl]. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment', *Public Administration*, 87, 4, pp. 892-909.
- Goedhart, C. (1977). Hoe collectief is de collectieve sector? *Openbare Uitgaven*, 9(1), 2-19.
- Groot, T.L.C.M. & Budding, G.T. (2008). New Public Management, current issues and future prospects, *Financial Accountability & Management*, 24, 1, pp. 1-14.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Herber, B.P. (1979). *Modern public finance*. Homewood, Ill.: Irwin.
- Hood, C. (1995). The 'New Public Management' in the 1980's. Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- Johnson, H.G. (1974). The university and the social welfare: A taxonomic exercise. In K.G. Lumsden (Ed.), *Efficiency in universities: The La Paz Papers* (p. 21-50). Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company.
- Lapsley, I. (2009). New Public Management: the cruellest invention of the human spirit?, *Abacus*, 45, 1, pp. 2-21.
- McKean, R. (1964). Divergence between individual and total costs within government. *American Economic Review*, 54(3), 243-249.
- Metcalfe, L. (1993). Public management: From imitation to innovation. *Australian Journal of Public Administration*, 52(3), 292-304.
- Meyer, J. (1998). Foreword. In O. Olson, J. Guthrie & C. Humphrey (Eds.), *Global warning! Debating international developments in New Public Financial Management* (pp. 7-13). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Musgrave, R.A. (1959). *The theory of public finance*. New York: McGraw-Hill.
- Newberry, S. & Pallot, J. (2005). A Wolf in sheeps' clothing; wider consequences of the financial management system in New Zealand central government, *Financial Accountability & Management*, 21, 3, pp. 263-275.
- Niekerk, N.C.M. van (1980). Heroverwegingsoperaties en het ambacht van ombuigen. *Openbare Uitgaven*, 12(5).
- Olson, O., Guthrie, J., & Humphrey, C. (1998). International experiences with New Public Financial Management (NPFM) Reforms: New World? Small World? Better World? In O. Olson, J. Guthrie & C. Humphrey (Eds.), *Global warning! Debating international developments in New Public Financial Management* (pp. 17-48). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Olson, O., & Sahlin-Andersson, K. (1998). Accounting transformation in an advanced welfare state: The case of Sweden. In O. Olson, J. Guthrie & C. Humphrey (Eds.), *Global warning! Debating international developments in New Public Financial Management* (pp. 241-275). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government*. New York: Plume.

- Pallot, J. (1998). The New Zealand revolution. In O. Olson, J. Guthrie & C. Humphrey (Eds.), *Global warning! Debating international developments in New Public Financial Management* (pp. 156-184). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Peacock, A. (1980). On the anatomy of collective failure. *Public Finance*, 1, 33-43.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. (2000). Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management: an International Journal of Research and Theory*, 2(2), 181-199.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform; A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M., & Laughlin, R. (1992). Critical theory and accounting. In H.W. Alveson & N. Alveson (Ed.), *Critical management studies* (p. 113-135). London: Sage.
- Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington, New-Zealand: State Services Commission.
- Scott, G. (2001). *Public Management in New Zealand, Lessons and Challenges*. Wellington, New Zealand: New Zealand Business Roundtable.
- Wolf, C. (1979). A theory of non-market failure: Framework for implementation analysis, *The Journal of Law and Economics*, 22(1), 72-78.
- Wolfson, D.J. (1988). *Publieke sector en Economische orde*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wolfson, D.J. (2001). *Theorie en toepassingen van de economische politiek*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

