

De economie van moeder Theresa

Non-profitorganisaties hebben voordelen boven winstgeoriënteerde bedrijven én overheidsinstellingen. Zij combineren echter niet altijd het beste van beide.

Een veelgehoord bezwaar tegen privatisering is dat commerciële ondernemingen onvoldoende zijn geïnteresseerd in kwaliteit. In hun streven naar winst en het beheersen van kosten dreigen zij de kwaliteit van de dienstverlening te verslonzen¹. Een sterke overheidsrol lijkt daarom noodzakelijk. Zalm geeft aan dat de overheid over een scala van beleidsinstrumenten beschikt om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te bewaken². Hij geeft aan dat als gekozen wordt voor publieke allocatie institutionele hervormingen in de richting van het efficiënter maken van stalinistische beheersvormen noodzakelijk zijn, terwijl bij marktallocatie gedacht moet worden aan randvoorwaarden gericht op het sociaal maken van het gedachtegoed van Hayek.

Helaas wordt hierbij de organisatievorm van de non-profitorganisatie over het hoofd gezien. Deze organisaties spelen een belangrijke rol in de zorg en in het onderwijs en welzijn (zie tabel 1). Juist nu de roep om extra middelen voor zorg en onderwijs toeneemt, is het van belang de organisatiestructuren in deze sectoren onder de loep te nemen. Kan 'Moeder Theresa' zowel het kwaliteitsfalen van marktwerking à la Hayek als het overheidsfalen à la Stalin vermijden?

Voordelen van non-profitorganisaties

Beschermen van consumenten

Non-profitorganisaties kennen een verbod op het uitdelen van winst. Eventuele winst mag niet worden uitgedeeld aan oprichters,

directeuren, kapitaalverschaffers, leden of gebruikers maar moet worden besteed aan de doelstelling van de organisatie³. Non-profitorganisaties kunnen daarmee een antwoord bieden op het gebrek aan kwaliteit ('kwaliteitsfalen') van markten dat samenhangt met gebrekkige informatie en het ontbreken van complete contracten. Belangentegenstellingen tussen consumenten en andere belanghebbenden, zoals kapitaalverschaffers en werknemers, worden niet opgelost door expliciete contracten, concurrentie op een transparante markt, of door impliciete contracten die worden afgedwongen door het reputatiemechanisme. Producenten kunnen consumenten schaden omdat de laatstgenoemden de kwaliteit van het geleverde product niet goed kunnen beoordelen. Voorbeelden zijn de zorgverlening in een kinderdagverblijf en een verpleegtehuis, met name als het ernstig zieken betreft, en de diagnoses van artsen.

Kwaliteit

Het verbod op het uitdelen van het surplus maakt de belofte van een organisatie geloofwaardiger dat zij haar klanten niet zal uitbuiten door de kwaliteit te verlagen. Het bestrijdt daarmee het falen van de markt bij het garanderen van kwaliteit. De kostenreducties kunnen immers niet rechtstreeks richting kapitaalverschaffers of oprichters verdwijnen. Het verbod op het uitdelen van het surplus is een signaal dat producenten geven om het welzijn van de consument. Dit verbod is namelijk vooral onaantrekkelijk voor producenten die het surplus liever in eigen zak steken dan zich te bekommeren om de kwaliteit van het product en daarmee de welvaart van de klant. Alleen producenten die zich daadwerkelijk willen inspannen om de kwaliteit van het product te beschermen zullen zich dan

**A.L. BOVENBERG EN
R.H.J.M. GRADUS**

De auteurs zijn verbonden aan het Onderzoekscentrum voor financieel-economisch beleid (Ocfeb) van de EUR. Tevens zijn zij werkzaam bij respectievelijk de Katholieke Universiteit Brabant en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij danken diverse collega's voor nuttige opmerkingen bij een eerdere versie.

tabel 1

Werkgelegenheid in de non-profitsector

	aantal (in duizenden)	procenten
cultuur en recreatie	27	4,0
onderwijs en onderzoek	181	27,1
zorg	282	42,1
welzijn	125	18,7
milieu	6	0,9
ontwikkeling en huisvesting	17	2,5
belangenorganisaties	4	0,6
filantropie en vrijwilligersorganisaties	3	0,4
internationale hulp	4	0,6
religie	7	1,1
beroeps- en vakorganisaties	13	1,9
totaal	669	100

Bron: A. Burger en P. Dekker, (red.), *Noch markt, noch staat*, SCP, Den Haag, maart 2001, blz. 38.

ook organiseren als non-profitorganisaties. Consumenten zullen zich daarom eerder toevertrouwen aan een non-profitorganisatie dan aan een for-profitorganisatie⁴.

Benutten van altruïsme

Ook voor het benutten van altruïsme van donateurs is de non-profitorganisatie een geschikte vorm. Donateurs kunnen de kwaliteit van charitatieve diensten namelijk meestal moeilijk beoordelen. Een ander, waarmee de donateur als financier nauwelijks kan communiceren, profiteert immers. Daardoor hebben aanbieders van charitatieve diensten ruimte om de beschikbaar gestelde middelen te benutten voor eigen doelstellingen in plaats van betere dienstverlening. Het verbod op het uitdelen van winst beperkt die ruimte voor opportunistisch gedrag. Non-profitorganisaties zijn daarom een veelvoorkomende organisatievorm in markten waar donaties belangrijk zijn.

Soortgelijke overwegingen zijn relevant wanneer de overheid publieke middelen verstrekt aan particuliere organisaties of wanneer de overheid als regelgever publieke belangen beoogt veilig te stellen. De non-profitstatus kan de overheid beschermen tegen opportunisme. Door het ontbreken van voldoende verifieerbare informatie kan dit niet goed worden bestreden met contracten en wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld in de sociale zekerheid, de ziektekostenverzekering en de zorg kan wet- en regelgeving soms niet garanderen dat producenten concurreren op de kwaliteit van de dienstverlening in plaats van de samenstelling van het klantenbestand.

Bij de vrijwillige financiering van publieke goederen en diensten, bijvoorbeeld die van de omroep, speelt eenzelfde problematiek. Individuele donateurs kunnen nauwelijks beoordelen of hun bijdragen worden gebruikt om de kwaliteit van het publieke goed te vergroten. Dit geldt ook voor donaties van arbeid in de vorm van vrijwilligerswerk

en van werknemers die altruïstisch gemotiveerd zijn bij het verstrekken van diensten aan kwetsbare consumenten. Non-profitorganisaties kunnen toegewijde werknemers vertrouwen bieden dat extra inspanningen ten goede komen aan consumenten in plaats van de kapitaalverschaffers. Dit komt de motivatie ten goede en resulteert daarmee niet alleen in een hogere kwaliteit maar ook in lagere arbeidskosten⁵. Non-profitorganisaties spelen dan ook een belangrijke rol in arbeidsintensieve sectoren zoals de zorg en het onderwijs, waarin werknemers mede gemotiveerd worden door de aan de consument geleverde, moeilijk verifieerbare diensten.

Diversiteit in preferenties

Veel van de besproken argumenten kunnen ook worden gebruikt om publieke productie te verklaren. Vergeleken bij overheidsbedrijven staan non-profitorganisaties echter veelal dichter bij de burger. Ze zijn daardoor minder kwetsbaar voor overheidsfalen dat samenhangt met de kosten van collectieve besluitvorming. Dit geldt vooral wanneer voorkeuren uiteenlopen⁶. Daarom kent Nederland met zijn relatief grote verscheidenheid aan maatschappelijke opvattingen en religieuze richtingen een grotere non-profitsector dan de meer homogene Scandinavische landen. Zo bedraagt het (niet-agrarische) werkgelegenheidsaandeel van de non-profitsector in ons land 12,9 procent tegen slechts drie procent in bijvoorbeeld Finland⁷.

Door zich te richten op gelijkgezinde groepen kunnen non-profitorganisaties beter maatwerk bieden dan publieke organisaties of strak gereguleerde commerciële bedrijven. Meer verantwoordelijkheid wordt gedelegeerd aan een diversiteit van organisaties die beter recht kunnen doen aan uiteenlopende preferenties in een heterogene samenleving. Zo ontstaan herkenbare organisaties met een duidelijk profiel. Het mobiliseren van gelijkgezinde consumenten en werknemers vermindert de kosten van collectieve besluitvorming en dient de betrokkenheid bij de organisatie. Zo is het op basis van een eenduidige missie eenvoudiger werknemers te motiveren en verantwoordelijkheden naar een lager niveau te delegeren.



Keerzijde: nadelen van non-profitorganisaties

Kapitaalmarkt

Non-profitorganisaties kennen een aantal belangrijke beperkingen. Omdat het surplus niet mag worden uitgedeeld, hebben belanghebbenden (stakeholders) geen direct belang bij het vergroten van het surplus door het verlagen van de kosten. Non-profitorganisaties ontberen de tegenkracht van aandeelhouders. Het management en de werknemers genieten daarom een relatief sterke positie. Een formele restrictie op het uitdelen van het surplus is dan ook geen garantie dat het surplus ten goede komt aan de kwaliteit van de geleverde diensten. In plaats van de consumenten kunnen het management en de werknemers van het surplus profiteren in de vorm van vrienden-diensten, fraaie huisvesting, extra vrije tijd en andere emolumenten. Het ontbreken van verhandelbare eigendomsrechten kan verder de tijdshorizon van de organisatie verkorten. De belanghebbenden kennen een relatief kleine waarde toe aan toekomstige opbrengsten, omdat ze deze niet te gelde kunnen maken door hun eigendomsrechten te verkopen.

Verantwoording en toezicht

Non-profitorganisaties opereren vaak in sectoren waar de concurrentie beperkt en de geleverde kwaliteit moeilijk meetbaar is. Zonder de discipline van de kapitaalmarkt behoeven non-profitorganisaties andere mechanismen om het management ter verantwoording te roepen. Zo is scheiding van het ratificerende en controlerende toezicht en het initiërende en implementerende bestuur, alsmede een zo groot mogelijke mate van transparantie, geboden. Ten behoeve van de transparantie is het verder van belang de doelstellingen van de organisatie zo veel mogelijk te concretiseren, zodat de toezichthouders het management en de werknemers hierop kunnen aanspreken. Ook dienen de consumenten en eventuele donateurs zich goed vertegenwoordigd te weten door de toezichthouders, die hun oren niet te veel moeten laten hangen naar de werknemers en het management. Aan het toezicht worden hoge eisen gesteld, omdat non-profitorganisa-

ties beschikken over een surplus dat niet kan worden uitgedeeld. Alleen bij goede 'checks en balances' zullen consumenten zich toevertrouwen aan een non-profitorganisatie. Ook het inhuren van management en werknemers die sterk hechten aan de missie van de non-profitorganisatie kan hierbij behulpzaam zijn. Intrinsieke motivatie is van groot belang omdat de externe disciplineringsmechanismen veelal zwak zijn. Wanneer het gedrag van professionals moeilijk valt waar te nemen, kunnen deze zich ook organiseren in de vorm van een maatschap. Dit geldt zeker als menselijk kapitaal de belangrijkste productiefactor is en er weinig behoefte bestaat aan risicodragend financieel kapitaal. Juist in professies die ten dienste staan van het grootkapitaal, zoals bedrijfsconsulenten, accountants, advocatuur, investeringsbanken en fiscalisten, heeft deze vorm van arbeiderszelfbestuur een grote vlucht genomen.

Weinig flexibiliteit

Non-profitorganisaties ontkomen niet aan het dilemma van flexibiliteit versus geloofwaardige zelfbinding. Enerzijds vergroot het verbod op winstuitdeling de geloofwaardigheid van beloftes jegens consumenten, werknemers en donateurs. Anderzijds maakt dit verbod de organisatie minder flexibel. Zo kunnen non-profitorganisaties niet snel reageren op een sterk toenemende vraag naar kapitaal, omdat ze voor hun kapitaalbehoefte afhankelijk zijn van donaties, vreemd vermogen en ingehouden winsten. Dit geldt met name wanneer investeringen specifiek zijn zodat weinig zekerheid kan worden geboden door het verstrekken van onderpand. Non-profitorganisaties komen daarom weinig voor in sectoren met een grote behoefte aan risicodragend kapitaal voor specifieke investeringen, zoals bijvoorbeeld de nutssectoren. Vandaar dat de delen van de zorgsector met een grote behoefte aan risicodragend kapitaal, zoals de geneesmiddelenindustrie, een commercieel karakter hebben. In kapitaalintensieve sectoren waar de productiemiddelen kunnen dienen als onderpand, zoals de sociale woningbouw, blijken non-profitorganisaties wel levensvatbaar.

In tegenstelling tot bedrijven die bloot staan aan de tucht van de kapitaalmarkt en te maken hebben met de dreiging van overname, worden non-profitorganisaties niet gedwongen om het rendement op het eigen vermogen op peil te houden. Inefficiënte organisaties kunnen op die manier lang blijven voortbestaan zonder dat schaarse middelen als arbeid en kapitaal verhuizen naar efficiëntere organisaties. Non-profitorganisaties hebben door hun fixatie op kwaliteit soms een rigide karakter. Dit gevaar speelt met name bij kapitaalintensieve non-profitorganisaties. Een zelfde problematiek doet zich overigens voor bij commerciële bedrijven met weinig groeimogelijkheden, maar daar kan de discipline van de kapitaalmarkt tegenwicht bieden.

Inefficiënte risicodeling

Non-profitorganisaties hebben nauwelijks te maken met de disciplinerende functie van de kapitaalmarkt. Ze kunnen ook niet vertrouwen op een andere functie van de kapitaalmarkt, namelijk risicodiversificatie. Non-profitorganisaties genieten lagere kapitaalkosten dan commerciële

organisaties, omdat ze geen risicopremie hoeven uit te keren aan kapitaalverschaffers. Tegenover de lagere kapitaalkosten staan echter extra risico's voor de belanghebbenden, zoals donateurs, werknemers of consumenten. Meestal zijn deze partijen minder goed in staat het risico te diversificeren dan aandeelhouders. Non-profitorganisaties vinden we daarom veel in sectoren die weinig financieel risico lopen, zoals gezondheidszorg, onderwijs en sociale huisvesting.

Hoge besluitvormingskosten

Een andere beperking betreft de kosten van collectieve besluitvorming, die kunnen oplopen als belanghebbenden met divergerende belangen invloed uitoefenen op de besluitvorming. In een vennootschap worden de belangen van de aandeelhouders grotendeels op één lijn gebracht door de mogelijkheid aandelen te verhandelen: aandeelhouders streven allen naar het maximaliseren van de waarde van het bedrijf.⁸ De parallel lopende belangen beperken de kosten van besluitvorming. Non-profitorganisaties hebben te maken met een afruil tussen enerzijds het vergroten van de betrokkenheid van de belanghebbenden en anderzijds het in de hand houden van de besluitvormingskosten. Een voordeel van een non-profitorganisatie, namelijk een grote betrokkenheid van belanghebbenden, kan omslaan in een nadeel indien belanghebbenden verschillend denken over de missie van de organisatie.

Overzicht

Tabel 2 vat de discussie samen aan de hand van een aantal marktkenmerken. Hierbij onderscheiden we kenmerken van de markten voor arbeid, kapitaal en goederen. Als op de arbeidsmarkt intrinsieke motivatie (altruïsme) een rol speelt, kunnen non-profitorganisaties werknemers het vertrouwen geven dat hun inspanningen ten goede komen aan de consument of andere maatschappelijke doelstellingen. Ook wanneer een organisatie is aangewezen op altruïstisch kapitaal

(donaties) zijn non-profitorganisaties het meest passend. Is daarentegen sprake van een grote behoefte aan risicodragend kapitaal voor specifieke investeringen dan ligt de for-profitorganisatie meer voor de hand. Zijn de politieke risico's groot omdat de publieke belangen zich moeilijk vooraf laten definiëren, dan is publieke voortbrenging geschikter. Publieke voortbrenging is echter niet geschikt wanneer consumenten heterogeen zijn. Vanwege collectieve besluitvormingsproblemen kan de overheid onvoldoende op deze heterogeniteit inspelen. Wanneer de geleverde kwaliteit niet verifieerbaar is en concurrentie ontbreekt, geeft de status van non-profitorganisatie een signaal dat consumenten worden beschermd tegen inferieure kwaliteit.

Conclusies

Privatisering wordt vaak verengd tot het uitbesteden van activiteiten aan commerciële bedrijven. Dat is jammer. Non-profitorganisaties kunnen de bedenking wegnemen dat privatisering de kwaliteit van de publieke dienstverlening uitholt. Dit geldt zeker wanneer geprivatiseerde producenten onvoldoende worden gedisciplineerd door concurrentie, wet- en regelgeving en het reputatiemechanisme. Non-profitorganisaties lijken vooral op hun plaats als uniforme, vaak rigide, publieke regelgeving onvoldoende recht kan doen aan de diversiteit van voorkeuren en de complexiteit van de publieke belangen. Dit argument doet met name opgeld in sectoren als zorg, onderwijs en welzijn.

Profit- en non-profitorganisaties bestaan naast elkaar in sectoren zoals de kunsten en de omroep waar verschillend over kwaliteit wordt gedacht. De commerciële omroepen laten zich vooral leiden door kijkcijfers en de daarmee samenhangende reclamegelden, terwijl publieke omroepen meer ideële argumenten laten meewegen in hun programmering.

Concurrentievoorwaarden

Een aandachtspunt in sectoren waar meerdere organisatievormen naast elkaar bestaan, wordt gevormd door de condities waaronder organisatievormen met elkaar concurreren. Enige be-

tabel 2

Organisatievormen en kenmerken van markten

organisatievorm	publiek	non-profit	profit
arbeidsmarkt			
altruïsme	+/-	+	-
niet-verifieerbare kennis belangrijk	-	+/-	+
kapitaalmarkt			
donaties	+	+	-
grote kapitaalbehoefte voor specifieke investeringen	+/-	-	+
goederenmarkt			
consumenten heterogeen	-	+	+
niet-verifieerbare kwaliteit en onvoldoende concurrentie	+/-	+	-
publieke belangen moeilijk contracteerbaar	+	+/-	-

Legenda: + = geschikt; - = ongeschikt

voordeling van non-profitorganisaties kan dan op zijn plaats zijn om de positieve externe effecten van deze organisaties op publieke doelen te internaliseren. Wel moet er voor gewaakt worden dat positieve discriminatie het signaal van de non-profitstatus verzwakt. Verder behoeven non-profitorganisaties bij het ontbreken van de discipline van de kapitaalmarkt sterke aanvullende, transparante disciplineringsmechanismen om het management en de werknemers ter verantwoording te kunnen roepen. In de gezondheidszorg zijn daarom bedrijfsvergelijkingen en kengetallen over wachtlijsten van belang om non-profitorganisaties scherp te houden.

Opportunisme

Het verbod op uitdelen van winst is onvoldoende om opportunistisch gedrag te bestrijden. Daarom blijft het ontwikkelen van transparante markten waarop mondige consumenten de kwaliteit beter kunnen beoordelen van groot belang. Zo kunnen de concurrentie- en reputatiemechanismen beter functioneren. Vraagfinanciering kan daarbij een belangrijke rol spelen. Wanneer degenen die uiteindelijk profiteren van de geleverde dienst zelf kunnen beslissen bij welke aanbieder ze de dienst afnemen, verminderen de informatieproblemen bij het beoordelen van de kwaliteit van de dienst. Zo kan de markt zelf uitmaken welke organisatievorm efficiënt is. Alleen de organisaties die genoeg klanten aantrekken zullen kunnen overleven.

Transparantie

Non-profitorganisaties, zoals de consumentenbond, kunnen ook in een markt met veel commerciële aanbieders een belangrijke rol vervullen. Ze kunnen het reputatiemechanisme beter laten functioneren door het vergroten van de transparantie van de markt, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van maatstaven voor kwaliteit. Soms kunnen non-profitorganisaties als producenten een kwaliteitsstandaard in de markt zetten. Daarmee worden ook commerciële dienstverleners aangezet publieke belangen te beschermen en bevorderen non-profitorganisaties maatschappelijk ondernemerschap in het commerciële bedrijfsleven.

1 Zie O. Hart, A. Shleifer en B.W. Vishny, The proper scope of government: theory and an application to prisons, *Quarterly Journal of Economics*, 1997, blz. 1127-1161.

2 Zie G. Zalm, De overheid: een efficiënte Stalin of een sociale Hayek?, in: F. Dietz en C.A. Hazeu (red.), *Economie en beleid*, Boom Uitgeverij, Amsterdam, 1998, blz. 37-47.

3 Deze definitie sluit aan bij een internationaal vergelijkende studie door het John Hopkins Institute. Zie A. Burger en P. Dekker (red.), *Noch markt, noch staat*, SCP, Den Haag, 2001, blz. 9.

4 Zie E. Glaeser en A. Shleifer, Not-for-profit entrepreneurs, *Journal of Public Economics*, jrg. 81, 2001, blz. 99-115.

5 Zie P. Francois, Public service motivation as an argument for government provision, *Journal of Public Economics*, jrg. 78, 2000, blz. 275-299.

6 Een efficiënte eigendomsstructuur dient de kosten van collectieve besluitvorming te beperken. De belangen van degenen die het voor het zeggen hebben binnen een organisatie dienen daarom parallel te lopen. Zie H. Hansmann, *The ownership of enterprise*, Harvard University Press, 1996.

7 Zie A. Burger en P. Dekker, *op. cit.*, blz. 37.