

## ENKELE ALGEMENE OPMERKINGEN OVER INSTELLINGEN ZONDER WINSTOOGMERK

*door Prof. Dr. H. C. Wytzes*

Het is niet mogelijk het „product”, of moeten we zeggen: dienst? van een vuurtoren wel aan de een en niet aan een ander te verkopen; het gebruik dat A van dit product maakt, komt niet in mindering op het gebruik van B; in feite kan het aantal gebruikers zeer hoog worden voordat het „product” verbruikt is; het is erg moeilijk om de baten welke de vuurtoren afwerpt in geld te waarderen of zelfs te meten en het zal dan ook niemand verbazen, dat de vuurtoren in de literatuur gebruikt wordt als het klassieke voorbeeld van een instelling zonder winst oogmerk, hierna izw. In hetgeen volgt willen wij aandacht besteden aan enkele algemene problemen verbonden aan de izw's en met name trachten deze te karakteriseren en te rubriceren, om daarna beknopt stil te staan bij de doelstelling en besluitvorming binnen de izw's.

Zelfs de meest fervente voorstander van particulier initiatief en van de werking van het marktmechanisme zal toegeven, dat er bepaalde verrichtingen zijn welke beter van izw's kunnen uitgaan dan van ondernemingen in de traditionele betekenis van het woord.

In het algemeen kunnen wij zeggen, dat izw's taken vervullen, diensten bewijzen of producten leveren, welke:

a. hetzij naar hun aard niet afzonderlijk aan afnemers zijn te verkopen tegen een prijs welke gerelateerd is aan de kosten van het product of de dienst. Deze onmogelijkheid kan op verschillende gronden berusten, zoals de onmogelijkheid een specifieke dienst geleverd aan een afnemer te identificeren, of de onmogelijkheid om een afnemer te identificeren.

b. hetzij naar maatschappelijke opvattingen niet volgens het marktmechanisme behoren te worden verdeeld, zoals gezondheidszorg en bepaalde vormen van onderwijs.

c. hetzij behoren tot een voorzieningsniveau dat hoger ligt, wederom naar maatschappelijke opvattingen, dan het niveau dat onder de werking van het marktmechanisme zou worden gerealiseerd; men denke aan openbare nutsbedrijven, die onrendabele diensten moeten leveren. Wij zien daarbij af van de andere motieven, zoals de zeer omvangrijke investeringen, de mogelijkheid tot vèrgaande prijsdiscriminatie welke soms een rol spelen om de productie van bepaalde goederen of diensten bij izw's onder te brengen, althans bij izw's die niet naar winstmaximalisatie (mogen) streven; dergelijke izw's worden dan meestal van een wettelijk monopolie voorzien.

Uit deze taakomschrijving, welke stellig niet volledig is, vloeien terstond enkele consequenties voort, zoals het ontbreken van het winstmotief althans van het streven naar winstmaximalisatie - men kan moeilijk het punt vinden waar de marginale opbrengst gelijk is aan de marginale kosten, zo men dat al zou willen vinden -, de beperkte invloed van het marktmechanisme, die soms zelfs geheel afwezig is; de invloed van „professionals”, aan wie weinig begrip voor financiën wordt toegeschreven; beperkte mogelijkheden de „performance” van een izw te meten; invloed van politici met eigen doel-

stellingen en dergelijke meer. Gezien de groeiende betekenis van izw's in de moderne volkshuishoudingen, gemeten aan de bedragen gemoeid met het instandhouden ervan, is bestudering van izw's stellig van toenemende betekenis, een bestudering overigens, die in de politicologie en de leer der overheidsfinanciën volop gaande is.

De uitdrukking izw brengt associaties mee van een dichotomie: tegenover izw's staan instellingen met winst oogmerk, meestal identiek met ondernemingen. Een dergelijke dichotomie is echter niet te handhaven. Toch is een onderzoek naar dit onderscheid van belang voor het inzicht. Om hier enige voortgang te boeken, gaan wij uit van een instelling, die:

- a. geheel van de verkoop van haar diensten of producten afhankelijk is om de stroom van middelen op te wekken, nodig om aan de participanten in de instelling de beloning te doen toekomen waarop deze (menen) recht (te) hebben alsmede de overige uitgaven te bestrijden; en tevens
- b. in een situatie van volledige concurrentie verkeert.

Van een dergelijke instelling kan gezegd worden dat zij ter wille van zelfhandhaving naar winstmaximalisatie streeft, resp. moet streven. Wij kunnen deze instelling volgens Pondy nu aan het ene uiterste van een schaal plaatsen; aan het andere uiterste plaatsen wij instellingen die hun gehele binnenkomende middenstroom moeten opwekken bij „sponsors”, die geen enkele directe, op geld waardeerbare bate ontleen aan het beschikbaar stellen van fondsen; soms overigens deze fondsen in het geheel niet uit eigen beurs fourneren, omdat zij over overheidsgelden kunnen beschikken.

Tussen deze beide uitersten in zouden de instellingen kunnen worden gerangschikt naar de mate waarin zij middelen van sponsors van het zojuist bedoelde type betrekken, dan wel van „clients”, die in een vrijwillige financiële quid-pro-quo relatie tot de instelling staan. Men denke aan afnemers of „leden”. Een dergelijke schaal wordt door Pondy verdedigd in navolging van Downs (Pondy 1974 pag. 53). Een en ander impliceert, dat bij instellingen aan het ene uiterste van de schaal sprake is van ondernemingen, die afhankelijk zijn van een middenstroom opgewekt bij clients, die voor de producten of diensten een prijs betalen welke overeenkomt met de kosten, zoals die uit de administratie van de onderneming blijkt. Deze instellingen kunnen wij aanduiden als geheel client-gefinancierd; de client is daarbij vrij het product al dan niet te kopen, en heeft daarbij een ruime keuze tussen aanbieders van identieke of nagenoeg identieke producten. De instellingen aan het andere uiterste van de schaal zijn geheel sponsor-gefinancierd.

Hoezeer hiermee reeds de meting op een nominale schaal wordt vervangen door ordinale meting op een continue schaal, wij geloven dat deze benadering niet voldoende recht doet wedervaren aan de complexe wereld van de izw's. Wij noemen de volgende punten:

- 1 Het is van groot belang na te gaan of de stroom die van clients afkomstig is, aan deze clients wordt onttrokken op basis van een (wettelijk) monopolie of dat het middelen betreft die geheel vrijwillig door de desbetreffende clients naar de izw in kwestie worden gedirigeerd. Bestaat er een wettelijk monopolie dan is het zeer goed denkbaar dat daaraan de voorwaarde gekoppeld is dat de instelling geen winst mag maken, maar

uitsluitend kostendekking moet nastreven, overigens alweer een moeilijk te interpreteren begrip, gezien met name de plaats van het eigen vermogen en de vraag naar de capaciteitsbezetting, naast de problemen van de definitie van periodieke kosten.

- 2 Wij treffen instellingen aan waarbij de groep sponsors en de groep cliënten identiek zijn; het verschil met de klassieke onderneming in situaties van volledige (prijs-)concurrentie bestaat hierin, dat de sponsor/client weliswaar vrijwillig afstand doet van zijn eigen middelen, maar de baten die hij in ruil hiervoor ontvangt, voor het overgrote deel niet op geld waardeerbaar zijn; hiernaast komen instellingen voor, die collectieve baten weten te realiseren voor hun sponsors-clienten, welke wel op geld waardeerbaar zijn, maar waarbij een collectieve inspanning nodig is om deze te bereiken.
- 3 Het maakt verschil of de izw een duidelijk identificeerbare groep cliënten heeft - die dan al of niet financiële bijdragen aan de izw afstaan - dan wel geheel „ten algemene nutte” werkzaam is. En daarbij is dan weer van betekenis of de eventuele bijdragen vrijwillig worden afgestaan of opgelegd via een verordening of iets dergelijks.
- 4 Ook bij de geheel-sponsor-gefinancierde instellingen is de relatie tussen de sponsor en de instelling vaak van fundamentele betekenis: betaalt de sponsor zijn bijdrage aan de izw uit eigen beurs en uit vrije wil, of wordt er door hem over gelden beschikt die via de fiscus aan derden zijn onttrokken.

Het is voorts van belang het volgende op te merken. Binnen ondernemingen of algemener instellingen met winstoogmerk, kunnen izw's fungeren in de vorm van stafafdelingen, afdelingen voor onderzoek en ontwikkeling edm., wier bijdrage aan het ondernemingsresultaat niet duidelijk is te identificeren. Sponsor en client vallen hier samen in de figuur van de ondernemingsleiding. Ook hier zien wij verschijnselen, die volgens sommigen (velen?) als typerend voor izw's worden beschouwd: verspilling, inefficiency, grotere omvang dan strikt noodzakelijk, zulks ter meerdere glorie van de onderneming of van de stafafdeling. Ten tweede. Interne verrekenprijzen komen voor welke geen vergelijkingsbasis hebben in de prijsvorming op markten voor identieke producten voortgebracht in onderlinge concurrentie. De afdelingen die deze producten vervaardigen vertonen waarschijnlijk trekken van izw's doordat zij, al dan niet vrijwillige, sponsors hebben of doordat de cliënten geen keuzevrijheid hebben (zie Hirshleifer 1974 pag. 39). Ten derde is het bekend dat het optimaal functioneren van het marktmechanisme niet steeds even scherp is te onderscheiden, waardoor de functie van de winst als criterium voor beslissingen in betekenis is afgenomen. Tenslotte geven wij een indeling binnen de groep izw's uit de literatuur (Anthony en Herzlinger 1975 pag. 9 e.v.) waarin onderscheiden wordt tussen „client-oriented organizations”, „public-oriented organizations” en ten derde „member-oriented organizations”. Deze uitdrukkingen spreken tot op zekere hoogte voor zichzelf; en wij releveren deze indeling allereerst omdat zij wellicht een verdieping van het inzicht met zich brengt en willen er voorts nog enig commentaar aan verbinden.

Bij de „client-oriented organizations” worden diensten verleend aan afzonderlijke cliënten tegen betaling van een vergoeding die ten laste van de cliënt komt of een derde, in eerste instantie wordt daarbij naar kostendekking gestreefd. Verhoging van vergoedingen vindt telkens plaats zodra deze niet meer kostendekkend zijn, een politiek die met name doorvoerbaar is in situaties van monopolie. Dit laatste biedt daarbij de mogelijkheid tot zodanig hoge tarieven te komen, dat meer dan kostendekkend wordt gewerkt: de izw wordt dan getransformeerd in een instelling met winstoogmerk en de baten komen terecht, stel, bij de overheid, die het monopolie heeft geschapen. Het verschil tussen „client-oriented organizations” en „gewone” ondernemingen aldus genoemde auteurs ligt hierin, dat deze laatste taken verrichten, die niet zozeer in de dienstensector liggen van een speciale aard als bij „client-oriented organizations” zoals hier bedoeld, waarbij het gaat om ziekenhuizen edm., waarbij het winstoogmerk, zo het al aanwezig is, verondersteld wordt een beperktere betekenis te hebben; niettemin kan, zoals wij vermeld hebben, dit winstoogmerk toch wel weer op de voorgrond komen te staan. Hier worden ook openbare nutsbedrijven gerangschikt. Het verschil met „member oriented organizations” ligt hierin, dat deze laatste producten, maar meestal diensten, soms slechts vaag omschreven, aan een bepaalde groep leveren, niet aan afzonderlijke cliënten. De „productie” van „public-oriented organizations” komt ten goede aan het publiek in het algemeen.

Bij de „client-oriented organizations” kan ook een andere ontwikkeling dan zojuist geschetst optreden. Het is mogelijk, dat de relatie kosten/prijzen wordt verbroken, doordat de kosten zo hoog worden dat de daaruit voortvloeiende prijzen niet meer door de „clients” kunnen worden gedragen of deze niet meer bereid zijn prijzen te betalen die kostendekkend zouden zijn. Er moeten dan subsidiërende sponsors optreden, die continuatie van de instelling belangrijk vinden. Het is duidelijk, dat de omvang en de samenstelling van de kosten van dergelijke organisaties voorwerp van grondige bestudering moeten zijn om te voorkomen dat nodeloze kosten worden gemaakt of bedragen als kosten worden beschouwd, die dat niet zijn; hierbij denken aan de invloed van de reeds eerder genoemde „professionals”. Het gevolg van een ontwikkeling zoals hier geschetst kan inhouden dat een onderneming overgaat in een izw, die voor een deel van de verkoop van haar producten of diensten afhankelijk is, voor een ander deel van bijdragen van sponsors. Een dergelijke overgang van de ene status naar de andere kan het gevolg zijn van concurrentie tussen een izw (voorheen volledig onderneming in die traditionele zin) en particuliere ondernemingen. Tot zover opmerkingen over typen van izw’s.

Men pleegt te stellen dat de noodzaak tot winstmaximalisatie er toe leidt dat ondernemingen zeer zorgvuldig met de middelen, waarover zij de beschikking kunnen krijgen, plegen om te gaan en zich niet kunnen veroorloven naar andere doeleinden te streven dan naar winstmaximalisatie waarbij overigens niets anders wordt bereikt dan een normale winst, als beloning over het eigen vermogen. Op grond van deze gedachte zijn al vele plannen uitgedacht om het winstbeginsel ingang te doen vinden bij izw’s; systemen ont-

worpen om cliënten zo mogelijk een bedrag te laten betalen dat bij benadering overeenkomt met de baten, of kosten; tussen izw's „gezonde” concurrentie in aanzijn te roepen; een en ander om inefficiency en verspilling te voorkomen alsmede een overdreven beroep van de kant van eventuele cliënten op diensten of producten waarvoor zij toch niet behoeven te betalen. Maar gezien de bezwaren of zelfs de onmogelijkheid izw's te laten functioneren als waren het ondernemingen, zijn vele van deze pogingen mislukt of niet van de grond gekomen, of verzetten maatschappelijke opvattingen, die zich luid maakten, er tegen. Als gevolg hiervan staan izw's voor een moeilijk probleem enerzijds ter zake van de allocatie van hulpbronnen over rivaliserende bestemmingen, anderzijds ter zake van de controle achteraf op het gevoerde beheer resp. de doeltreffendheid van de genomen beslissingen. Het toezicht achteraf op de bestedingen kan veelal niet anders zijn dan het nagaan of de desbetreffende voorschriften wel zijn nageleefd, zonder dat een „inhoudelijke” verantwoording gevraagd kan worden, al bestaan hier natuurlijk binnen de complexe wereld van de izw's vele uitzonderingen en variaties. Het is echter ook bekend, dat de bepaling van de periodewinst bij ondernemingen allermint een eenduidige zaak is waaraan ook nog het bezwaar kleeft, dat het een korte-termijnindicator is, die zich laat (de-)flatteren en voorts dat de ontwikkeling van de onderneming sterk beïnvloed wordt door uitgaven van de izw's binnen de onderneming; men denke aan uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling, publiciteit, opleiding, uitgaven waarvoor nu juist niet een directe succesindicator beschikbaar is. De „producten” van dergelijke izw's binnen ondernemingsverband zijn voorts voor het functioneren en groeien van de onderneming even onmisbaar als vele izw's in de volkshuishouding.

Het behoeft echter geen betoog, dat de veelal zeer zwakke meetbaarheid en waardeerbaarheid van baten versus kosten de gelegenheid biedt binnen izw's projecten te entameren dan wel geheel nieuwe izw's in aanzijn te roepen zonder dat het zorgvuldig wikken en wegen op liquiditeits- en rentabiliteitsaspecten, dat toch wel aan nieuwe ondernemingsactiviteiten behoort vooraf te gaan, plaats vindt. Onmiddellijk zij hieraan toegevoegd dat eersuchtige projecten ook in het bedrijfsleven op een zeer smalle basis tot stand worden gebracht; maar zulks wreekt zich bij economische tegenspoed in het algemeen snel, terwijl een dergelijke „wraak”, zo zij al komt, bij izw's op geheel andere gronden of motieven wordt uitgeoefend, afhankelijk van de rol van de „sponsors”. Een en ander leidt er toe, dat men bijna dagelijks in de pers voorstellen kan aantreffen om te komen tot het oprichten van raden, overkoepelende organen, kamers, instanties, fondsen, bureaux terwijl bepaalde groeperingen er zelfs niet voor terugdeinzen ministeries te verlangen speciaal belast met de behartiging van „hun” problemen.

Het is derhalve van belang iets dieper in te gaan op de rol van de middelen fournerende sponsors.

Wanneer wij een ogenblik de vermogensverschaffers - banken, andere financiële instellingen, particuliere beleggers - als de „sponsors” van ondernemingen zien, dan treden toch wel zeer grote verschillen naar voren met de sponsors van de izw. De eerstgenoemde sponsors stellen middelen be-

schikbaar na een min of meer grondig onderzoek naar credietwaardigheid, liquiditeit, financiële vooruitzichten etc. Zij hopen de ter beschikking gestelde bedragen, door aflossing of verkoop, terug te ontvangen met rente of dividend. Ondernemingsbesturen worden verondersteld naar winstmaximalisatie ten behoeve van aandeelhouders te streven; als wij dit zien als een vorm van maximalisatie van sponsor-satisfactie, dan rijst de vraag of dergelijke verschijnselen bij de leiding van de izw een rol spelen. Uiteraard wordt de groep sponsors van izw's door een veelheid van overwegingen geleid; naast sponsors die geheel op basis van vrijwilligheid uit eigen fondsen middelen om niet ter beschikking stellen van de leiding van de izw, of renteloze dan wel laagrentende leningen verstrekken, staan sponsors, die, al dan niet bloot gesteld aan politieke druk, middelen, via belastingheffing aan derden onttrokken, ter beschikking stellen. Dient nu de ondernemingsleiding bepaalde verwachtingen van haar „sponsors” na te komen, in welke mate geldt dit voor de leiding van izw's tegenover haar sponsors, zo kan men zich afvragen. Is maximalisatie van sponsorsatisfactie de doelstelling die de besturen van de izw's (moeten) nastreven? Een dergelijke vraag is evenwel moeilijk bevestigend te beantwoorden. Het maximaliseren van sponsor-satisfactie, althans het toekennen van grote betekenis aan de sponsor-satisfactie bij het formuleren van het beleid - aannemende dat de leiding van de izw goed op de hoogte is van wat er bij de sponsors leeft - zal waarschijnlijk het meest voorkomen bij die izw's waar de groep sponsors en de groep cliënten samenvallen als wij voorts aannemen dat lidmaatschap van deze groep geheel vrijwillig is. Inderdaad zal de leiding van een izw, als het sponsor-zijn geheel vrijwillig is, sterk met de „achterban” rekening moeten houden en zal zij zich moeten afvragen, wil zij de izw en zichzelf aan het hoofd ervan handhaven, welke beslissingen de grootste sponsor-satisfactie opleveren, resp. de grootste sponsor/clientsatisfactie. Andere sponsortypen komen evenwel voor. Algemeen kunnen wij zeggen dat sponsors hun vrijwillige bijdrage aan de izw zullen plaatsen tegenover het nut dat zij zelf aan de izw ontleen of toeschrijven. Wanneer wij evenwel denken aan de overheid, die als sponsor een zeer grote rol speelt - en dan met name aan de politieke partij of combinatie van politieke partijen die aan de macht is - dan zullen ook deze sponsors hun eigen nutsfunctie willen maximaliseren bij de allocatie van middelen over izw's. (Zie voor een dergelijke nutsfunctie Melvin Reder 1975 pag. 4). In deze nutsfunctie is duidelijk de component „stemmen winnen” te onderscheiden, naast een reeks ideologische doelstellingen, zonder dat bekend is dat het nastreven daarvan direct tot stemmenwinst zal leiden. Het doel „stemmen winnen” laat zich daarbij niet eenduidig interpreteren, omdat verhoging van de belastingdruk tot stemmenverlies kan leiden, zodat het niet mogelijk is de bedragen bestemd voor bestedingen die stemmenwinst moeten opleveren, onbegrensd op te voeren. Maar deze nutsfunctie is stellig van belang voor de allocatie van middelen over izw's, die de overheid als sponsor hebben, in die zin, dat die izw-activiteiten bij voorkeur „gesponsord” worden, die tot de maximalisatie van de nutsfunctie van de „overheidssponsors” zullen leiden, terwijl andere activiteiten lager geplaatst zullen worden. Daarbij is het duidelijk, dat de maximalisatie van deze nutsfunctie door een groot aantal rand-

voorwaarden wordt beperkt, zoals toezeggingen uit het verleden, die gehonoreerd moeten worden, de onmogelijkheid om de richting van de sponsor-activiteiten van de overheid scherp te veranderen, gezien de daaraan verbonden ontwrichtende gevolgen. Als gevolg daarvan is de invloed van de nutsfunctie op de sponsor-activiteiten van de overheid althans in het begin slechts van marginale betekenis.

Voor de vele izw's is dus de doelstelling „maximaliseer de sponsor-satisfactie” niet erg duidelijk, en heeft de leiding stellig een aanzienlijke mate van discretionnaire beslissingsmogelijkheden, al wordt deze weer ingeperkt als de sponsors een omvangrijk contrôle-apparaat hebben opgebouwd om erop toe te zien, dat de beschikbaar gestelde middelen formeel overeenkomstig de doelstellingen van de sponsors worden besteed. Het is voorts bekend, dat deze regels, bij een globaal positieve werking, de verspilling soms bevorderen. Genoemde discretionnaire bevoegdheid van de leiding van de izw kan voorts sterk beperkt worden, als de sponsors, of een actieve groep daaruit, zich direct met de leiding van de izw gaan bemoeien. De functie van de leiding van de izw wordt dan teruggebracht tot een uitvoerende taak.

Het maximaliseren van sponsor-satisfactie is derhalve een doelstelling, zo menen wij, die bijzonder moeilijk operationeel is te maken, gezien de vage opdracht die diverse izw's hebben; de moeilijkheid verbonden aan het traceren van de wensen van de sponsors; de moeilijkheid vast te stellen wanneer de satisfactie van de sponsors nu een maximum bereikt; de situatie bij vele izw's, dat de nutsfunctie van de sponsors geheel verschillend kan zijn van de inhoudelijke taak van de izw, met name in de overheids sfeer. Verschillende sponsors verwachten verschillende dingen van eenzelfde izw.

De stelling is verdedigd, dat er een andere grootheid voor maximalisatie in aanmerking komt en in feite ook wordt gemaximaliseerd. Niskanen wijst er op, in navolging van Wildafsky (Niskanen 1971 pag. 40), dat vele sponsors van door hen gesteunde izw's verwachten, dat deze met nieuwe plannen en projecten komen bij de periodieke herziening van de budgetten. Er is immers aan de izw een bepaalde taak opgelegd en de leiding wordt stellig van traagheid en non-activiteit beschuldigd indien zij niet telkens weer nieuwe gedachten over deze taak, meestal uitbreiding van de missie van de izw inhoudend, zou lanceren. Dit geeft de sponsors enerzijds het gevoel met intelligente mensen te maken te hebben, althans mensen met plannen, voorts geeft het het gevoel dat er inderdaad met de oprichting van de izw een goed initiatief is ontplooid - zie eens welk een terrein er braak ligt - en ten derde geeft het de sponsors de gelegenheid neen te zeggen tegen bepaalde projecten hetgeen aan de sponsors weer een zekere satisfactie van macht en eigen inzicht oplevert: wij staan toch boven de materie en wij laten dat ook merken.

Een en ander wijst in de richting van budgetmaximalisatie als de of een van de primaire doelstellingen van de leiding van izw's, een doelstelling die voor de izw en degenen die daarin werkzaam zijn bij realisatie vele zegeningen met zich brengt. Het hierboven vermelde verschijnsel van het doen van steeds nieuwe voorstellen past daarbij zeer goed in een situatie waarin berekening van baten en kosten op grote moeilijkheden stuit, dan wel de kosten

toch steeds door sponsors worden gedekt eventueel samen met klanten. Met name Niskanen verdedigt dan ook de stelling, dat budgetmaximalisatie het doel van de leiding is evenals winstmaximalisatie die van de ondernemingsleiding. (Niskanen op. cit. pag. 38 e.v.).

Ook deze doelstelling is uiteraard omgeven door een aantal randvoorwaarden. Aannemende deze doelstelling van budgetmaximalisatie - overigens is de analyse van Niskanen toegespitst op de zg. bureaus in de VS - staat daarnaast de doelstelling van zelfhandhaving, naar wij mogen aannemen, hoog genoteerd. Downs spreekt hier van het „territorialiteitsbeginsel”: iedere izw zal de taken die haar zijn opgedragen of die zij voor zich zelf heeft vastgesteld, verdedigen als een eigen territorium en inbreuken op dit gebied niet tolereren. Het bepalen van de grenzen tussen izw's onderling neemt volgens Downs zeer veel tijd van de leiding en de staf in beslag evenals het verdedigen van de grenzen, te meer waar grensafbakening vaak noodzakelijkerwijze vaag is. (Downs op. cit. pag. 211 e.v.). Men kan hier een parallel trekken met de betekenis welke door ondernemingsbesturen wel gehecht wordt aan het handhaven van een marktaandeel of het dominerend zijn op een bepaalde sector van de markt. Aangenomen mag worden dat de bepaling van een dergelijke sector of marktaandeel bij ondernemingen in belangrijke mate door kostenmotieven wordt beheerst; bij izw's treden deze uiteraard niet zo duidelijk naar voren en wordt een grensconflict door allerlei imponderabilia beslecht, al speelt de omvang van de budgetten waarover rivaliserende izw's kunnen beschikken een rol.

Het is evenwel de vraag of deze beide doelstellingen: budgetmaximalisatie en bescherming van het „territorium” zodanig operationele doelstellingen zijn, dat zij het allocatievraagstuk binnen de izw geheel zouden kunnen oplossen. Wellicht leidt het streven naar budgetmaximalisatie er toe dat de leiding de voorkeur zal geven aan nieuwe activiteiten boven een ondersteuning van bestaande activiteiten, resp. positief reageren op voorstellen tot uitbreiding van bestaande activiteiten, maar een volledig gedetermineerde allocatie van hulpbronnen zal hieruit toch niet voortvloeien. Conform een in de bedrijfseconomie gangbare opvatting moeten wij doeleinden zoeken bij mensen en niet bij instellingen. De beide genoemde punten: budgetmaximalisatie alsmede verdediging van het „territorium” moeten in deze opvatting dan ook uit doelstellingen van leiding en staf van de izw's worden afgeleid, waarbij de invloed van „professionals” weer een aparte rol speelt. Doelstellingen die dan naar voren komen zijn: macht; prestige; inkomen in geld; veiligstelling van de positie; groei van de werkingsfeer van de izw; de begeerte het publiek of het algemeen belang te dienen, zich te onderscheiden door belangeloze toewijding aan een ideaal, in technisch opzicht voorop te lopen, en zo voort. Als men deze eigenschappen als algemeen menselijk beschouwt, dan is het voorts wel wat wonderlijk als de bedrijfseconomie in haar modellen veronderstelt, dat al deze eigenschappen als bij toverslag verdwijnen zodra iemand in dienst treedt van een onderneming of de leiding daarvan op zich neemt, en worden vervangen door dat ene doel: winstmaximalisatie voor de aandeelhouders. Niettemin zal de leiding van een izw naar alle waarschijnlijkheid vaker en indringender met keuzevraagstukken te maken krijgen welke in de

literatuur bekend staan als „multiple criteria decision-making”: het maken van een keuze uit alternatieven waarbij een reeks van criteria een rol speelt. Het zij overigens onmiddellijk vermeld, dat ook de ondernemingsbesturen in feite veel met dit type van keuzevraagstukken worden geconfronteerd. Maar in de bedrijfseconomische literatuur blijft de probleemstelling meestal beperkt tot keuzesituaties waarin ten hoogste twee criteria beslissingsrelevant worden geacht, te weten rendement en risico<sup>1</sup>). De oplossing wordt dan gevonden door een „trade-off” tussen deze beide grootheden te veronderstellen waarbij de exacte trade-off bepaald wordt door een indifferentiecurve. Meer in het algemeen dienen zich bij vraagstukken, waarbij meerdere criteria een rol spelen, selectiemethoden aan als lexicografische rangschikking, gekenmerkt door de afwezigheid van „trade-offs” tussen doelstellingen of criteria, eventueel met bepaalde verzadigingsniveaus, cost/benefit- alsmede cost/effectiveness-onderzoekingen, waarin getracht wordt moeilijk meetbare en moeilijk waardeerbare kosten en baten toch te kwantificeren; methoden waarbij wegingscoëfficiënten over de criteria worden gehanteerd. Men kan voorts een „profielingsmethode” vermelden, waarbij voor een aantal criteria bepaalde idealen worden geformuleerd, die in de loop der ontwikkeling door de izw moeten worden bereikt. Voegt men hier het onzekerheidsvraagstuk nog aan toe, dan is het wel duidelijk dat de keuzeproblematiek verre van eenvoudig is.

De wijze van oplossing van dergelijke keuzevraagstukken binnen een izw is op zichzelf, met name als de organisatiestructuur enige democratische trekken draagt, althans autoritaire oplossingen niet mogelijk zijn, nog verre van eenvoudig, allereerst omdat de subjectieve waardering van de beslissingsrelevante criteria sterk uiteen kan lopen bij degenen die bij de keuze zijn betrokken. Zelfs bij de globale „goal consensus”, dus overeenstemming over de vraag welke criteria bij een bepaald keuzevraagstuk als beslissingsrelevant beschouwd moeten worden, kunnen redelijke mensen nog sterke meningsverschillen hebben over het gewicht dat aan de afzonderlijke criteria moet worden toegekend. March en Simon noemen, zoals bekend, vier methoden om dergelijke conflicten over gedragslijnen op te lossen (March en Simon 1958 pag. 129 e.v.). Dit zijn: „problem solving”, waarbij een oplossing wordt gezocht die, gegeven fundamentele overeenstemming over de doelstellingen, voor de participanten in het beslissingsproces de gemeenschappelijke criteria bevredigt; „bargaining”, waarbij door een proces van geven en nemen een „eerlijke” oplossing wordt gezocht, welk proces wordt vergezeld van randverschijnselen zoals schijnconcessies, dreigementen, „rug-tegen-de-muurhoudingen”, bluff, vasthoudendheid en coalitievorming; „persuasion”, waarbij de ene participant invloed tracht uit te oefenen op de doelstellingen van de ander; en tenslotte „politics”, waarbij partijen derden bij het geschil betrekken als bondgenoten of als bemiddelaars.

Het is bekend, dat het oplossen van geschillen door het houden van stem-

---

<sup>1</sup>) Wij hebben hier het oog op de klassieke analyse van de onderneming; er is, zoals bekend een omvangrijke literatuur inzake „managerial”, „organizational” resp. „behavioral” ondernemingstheorieën. In deze theorieën is het winststreven veelal een randvoorwaarde op het streven naar een reeks van andere doeleinden, of een doelstelling die staat naast een reeks van andere doelstellingen.

mingen speciale problemen oproept. Hoe geringer voorts de „goal-consensus”, des te moeilijker is het een beleid vast te stellen.

Naast deze beide problemen, te weten overeenstemming over de criteria welke als beslissingsrelevant moeten worden beschouwd alsmede uiteenlopende weging van de betekenis van criteria, staat de vraag van de onzekerheid. Welke bijdrage zal het te kiezen beleid leveren aan de te realiseren doelstellingen; zal beleid A daaraan een hogere bijdrage leveren dan beleid B? Hier spelen de bekende meetmoeilijkheden weer een rol.

Als sponsors eenmaal middelen aan een izw hebben toegewezen en deze izw daarover een bepaalde mate van discretionnaire beschikkingsbevoegdheid bezit, dragen de genoemde oplossingsmethoden naar het zich laat aanzien niet bij tot een zo doelmatig mogelijk aanwenden van deze middelen; er valt echter moeilijk in te zien wat daaraan is te doen. De formule relatie sponsor-izw kan ook meebrengen dat eerst door de izw een beleid wordt bepaald, resulterende in een budget, dat vervolgens ter financiering aan de sponsor wordt voorgelegd. Deze procedure zal aan de hier geschetste problemen weinig veranderen, misschien alleen, dat bepaalde desiderata reeds van te voren uit het beleid - en dus ook uit het budget - worden weggelaten omdat deze toch niet „haalbaar” zijn.

Toch is het weer de vraag of het uitgangspunt dat instellingen geen, en mensen wel doelstellingen kunnen hebben, extreem moet worden opgevat; vele, zo niet alle, izw's hebben een bepaalde „missie”, die de doelstellingen voorschrijft welke de participanten binnen die izw er op na moeten houden, willen zij zich in die izw kunnen handhaven; aangenomen mag worden dat zij, als zij die „missie” van de izw niet zouden onderschrijven, niet tot de izw zouden toetreden. Uiteraard spreken wij hier alleen over beleidsbepalende functies en niet over de puur uitvoerende en administratieve taken die binnen de izw tot stand moeten worden gebracht; bij deze laatste taken is de invloed van de missie van de izw op de taakvervulling minder van belang al is zij niet geheel afwezig. Hier speelt de ideologie van de izw een belangrijke rol. Enerzijds is een dergelijke ideologie - door Downs, die aan dit begrip bij zijn analyse een grote plaats inruimt, gedefinieerd als een geïdealiseerde versie van de leiding inzake de taak van de izw - geschikt om de izw te „verkopen” aan het publiek in het algemeen en aan feitelijke zowel als potentiële sponsors. Zij treedt in de plaats, aldus Downs, van een gedetailleerde analyse van taak, functie alsmede resultaten van de izw waarvoor bij het gehoor toch geen geduld bestaat of voldoende tijd beschikbaar is. Daarnaast kan de ideologie dienen om doelovereenstemming binnen de izw te bevorderen. (Downs, op. cit. pag. 237 e.v.).

Het is aannemelijk, dat de rol van de izw's in de moderne samenleving zal groeien. Deze voorspelling valt te baseren op de toenemende gecompliceerdheid van die samenleving; de maatschappelijke opvattingen die met zich brengen dat allerlei taken die voorheen verwaarloosd werden of waarvoor geen oog bestond, nu tot onderwerp van overheidsbemoediging zijn geworden; of volgens welke het peil der collectieve voorzieningen - onderwijs, gezondheidszorg - verder moet worden verhoogd; of de invloed van de collectieve sector moet worden uitgebreid tot vele zaken die het voorheen zonder over-

heidsbemoeienis moesten stellen, of slechts met beperkte overheidssteun werden bijgestaan.

Ook niet-overheids-izw's worden geconfronteerd met steeds toenemende taken of hebben de neiging zichzelf nieuwe taken op te leggen. En hoewel izw's in de samenleving even onmisbaar zijn als izw's binnen de onderneming, is de kans aanwezig, dat de „maatschappelijke" izw's tot een al te snelle groei komen, gezien hun speciale manier van tot stand komen en functioneren. Boswell (Jonathan Boswell 1975 pag. 161) presenteert een vergelijkbare opsomming van omstandigheden die groeibevorderend zullen zijn voor de omvang van het middelenbeslag uitgaande van izw's. Daarnaast wijst hij op het arbeidsintensieve karakter van vele door izw's ondernomen activiteiten. Omdat de izw's toch met andere sectoren van de nationale economie zullen moeten concurreren om arbeidskrachten, resulteert hier een additionele factor die het beroep van izw's op schaarse middelen zal doen toenemen.

#### Literatuur

- Robert N. Anthony and Regina Hertzlinger, *Management Control in Nonprofit Organizations*, Richard D. Irwin Inc., Homewood Illinois, 1975.
- Jonathan Boswell, *Social and Business Enterprise*, Londen, George Allen & Unwin, Ltd 1976.
- Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown & Company, Boston 1966.
- Jack Hirschleifer, *Internal Pricing and Decentralized Decisions*, in de bundel *Accounting for Social Goals*, eds. John Leslie Livingstone en Sanford C. Gunn, Harper & Row Publishers, New York 1974.
- James G. March en Herbert A. Simon, *Organizations*, John Wiley & Sons Inc., New York 1958.
- William A. Niskanen, Jr, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Publishing Company, Chicago, 1971.
- Louis R. Pindy, *Toward a Theory of Internal Resource Allocation*, in de bundel *Accounting for Social Goals*, eds. John Leslie Livingstone en Sanford C. Gunn, Harper & Row Publishers, New York 1974.
- Melvin W. Reder, *The Theory of Employment and Wages in the Public Sector*, in de bundel *Labor in the Public and Nonprofit Sectors*, edited bij Daniel S. Hamermesh, Princeton University Press, Princeton New Jersey 1975.