

Noch markt, noch staat

Noch markt, noch staat

De Nederlandse non-profitsector
in vergelijkend perspectief

Ary Burger
Paul Dekker (redactie)

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, maart 2001

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a. wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b. bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c. informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid.

Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, maart 2001

SCP-publicatie 2001/2

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

ISBN 90 377 0027 6

NUGI 661

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: <http://www.scp.nl>

E-mail: info@scp.nl

INHOUD

PERSONALIA	xi
VOORWOORD	1
1 INLEIDING – <i>Ary Burger en Paul Dekker</i>	3
1.1 Terreinaanduidingen van de Nederlandse non-profitsector	4
1.2 Toepassingen en grensgevallen	8
1.3 Wat volgt	11
Noot	12
Literatuur	13
<i>Nederland in vergelijkend perspectief</i>	
2 JURIDISCHE ASPECTEN VAN DE NON-PROFITSECTOR – <i>Tymen J. van der Ploeg en Wino J.M. van Veen</i>	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Rechtsvorm en oprichtingsvereisten	18
2.3 Toezicht	22
2.3.1 Toezicht op non-profitorganisaties in Nederland	22
2.3.2 Toezicht elders	24
2.4 De fiscale behandeling van non-profitorganisaties	25
2.5 Subsidie door de overheid en de juridische consequenties	27
2.6 Tot slot	29
Noten	30
Literatuur	32
3. OMVANG, STRUCTUUR EN FINANCIERING VAN DE NON-PROFITSECTOR – <i>Ary Burger</i>	35
3.1 Kerncijfers en internationale vergelijking van de omvang	35
3.2 Structuur van de werkgelegenheid en bestedingen	38
3.3 Marktaandeel en outputindicatoren	43
3.4 Uitgaven en inkomsten	47
3.5 Tweedeling in de sector	52
3.6 Groei tussen 1990 en 1995	54
3.7 Conclusie	57
Noten	59
Literatuur	60

Nederland nader bekeken

4	DOMEINEN VAN PARTICULIER INITIATIEF EN OVERHEIDSBEMOEIENIS – <i>Vic Veldheer</i>	63
4.1	Inleiding	63
4.2	Gezondheidszorg	63
4.3	Armenzorg en welzijnswerk	66
4.4	Opvoeding en onderwijs	68
4.5	Het volksoontwikkelingswerk	71
4.6	Het bibliotheekwerk	73
4.7	Club en buurthuiswerk	74
4.8	Kunsten	76
4.9	Omroep	78
4.10	Sport	79
4.11	Slotbeschouwing	81
	Noot	83
	Literatuur	84
5	VERZUILING EN VERZORGINGSSTAAT: DE NON-PROFIT- SECTOR IN HISTORISCH-THEORETISCH PERSPECTIEF – <i>Ary Burger</i>	87
5.1	Waarom non-profits?	88
5.2	Het smeden van de publiek-private samenwerking	91
5.3	Nieuwe wegen in de relaties tussen overheid en middenveld	94
5.4	De Nederlandse non-profitsector in theoretisch perspectief	96
5.5	Conclusie	101
	Literatuur	103
6	NON-PROFIT IN NEDERLAND: MAAKT HET WAT UIT? – <i>Peter Hupe en Lucas Meijs</i>	105
6.1	Inleiding	105
6.2	Theoretische achtergrond	106
6.2.1	Voordelen	107
6.2.2	Nadelen	108
6.3	De drie beleidsterreinen: ontwikkeling, voordelen en nadelen	109
6.3.1	Het basisonderwijs	109
6.3.2	Volkshuisvesting	110
6.3.3	De milieubeweging	111
6.4	De bijdrage van de non-profitsector	112
6.5	Convergentie van de sectoren	114
6.6	De relaties tussen de profit-, de non-profit- en de overheidssector	116
	Noten	119
	Literatuur	120

7.	VRIJWILLIGERSWERK – <i>Paul Dekker en Joep de Hart</i>	121
7.1	Inleiding	121
7.2	De omvang van het vrijwilligerswerk in 1995	121
7.3	Nederland in internationaal opzicht	126
7.4	Ontwikkelingen in de deelname aan vrijwilligerswerk	128
7.5	Achtergronden en motieven van vrijwilligers	131
7.6	Uitleiding	134
	Noten	137
	Literatuur	138
8	HET GEVEN VAN GELD – <i>Theo Schuyt</i>	139
8.1	Inleiding	139
8.2	Enkele kengetallen	141
8.2.1	Wat wordt er gegeven en door wie (de bronnen)?	141
8.2.2	Intermezzo: ontbrekende gegevens, ook internationaal	142
8.2.3	De doelen van het algemeen nut	143
8.2.4	Bronnen en doelen	144
8.2.5	Hoe wordt er gegeven?	145
8.3	Snelgroeiende filantropische bronnen: legaten en 'corporate philanthropy'	145
8.3.1	Legaten	145
8.3.2	'Corporate philanthropy'	146
8.4	Waarom wordt er gegeven?	147
8.4.1	Maatschappelijke ontwikkelingen	147
8.4.2	Waarom mensen geven - intrinsieke motieven	148
8.5	Het ontstaan van een filantropische sector in Nederland	149
	Literatuur	151

Andere landen

9	BELGIË: SITUERING EN ONTWIKKELING VAN DE PRIVATE NON-PROFITSECTOR – <i>Jozef Pacolet, Ilse Vandeputte, Sybille Mertens en Jacques Defourny</i>	155
9.1	Inleiding	155
9.2	Definitie en afbakening	155
9.3	Historische achtergrond	157
9.4	De private non-profitsector volgens de definitie van het Johns Hopkins-project in cijfers	158
9.4.1	Het belang van VZW's in de nationale economie	159
9.4.2	Werkgelegenheid in de VZW's	159
9.4.3	Het aandeel van VZW's in het BBP	159
9.4.4	Structuur van de private non-profitsector	160
9.4.5	De financiële middelen van de verenigingen	162
9.4.6	Giften en vrijwilligerswerk	164
9.5	Interpretatie van de Belgische cijfers in internationaal perspectief	164
9.5.1	Een land met een hoge densiteit van non-profitorganisaties	164

9.5.2	Ontwikkeling van de verzorgingsstaat	164
9.5.3	Belang van publieke financiering	166
9.6	Plaats van de private non-profitsector in de quartaire en de for-profitsector: evolutie 1972–1997 en regionale verschillen	166
9.7	De non-profitsector herontdekt: de groeiende aandacht voor 'social profit' en 'sociale economie'	168
9.8	Samenvatting en besluit	172
	Noten	174
	Literatuur	177
10	DUITSLAND: GROEI EN VERANDERING VAN DE DERDE SECTOR – <i>Eckhard Priller en Annette Zimmer</i>	179
10.1	Inleiding	179
10.2	Historische ontwikkelingen van de derde sector in Duitsland	180
10.3	Portret van de sector	186
10.3.1	Over de onderzoeksmethode	186
10.3.2	De betekenis van de derde sector voor economie en arbeidsmarkt	188
10.3.3	De interne structuur van de sector	189
10.3.4	Structuur van de financiering en 'human resources'	191
10.3.5	De maatschappelijke betekenis van de derde sector	194
10.4	Conclusies en vooruitzichten	197
	Noten	201
	Literatuur	202
11	HET VERENIGD KONINKRIJK: POLITIEKE INTEGRATIE VAN DE DERDE SECTOR – <i>Jeremy Kendall</i>	207
11.1	Inleiding	207
11.2	Economische feiten en cijfers	208
11.2.1	Omvang en structuur	208
11.2.2	Groei van de sector	210
11.2.3	De derde sector in het Verenigd Koninkrijk in een vergelijkende context	214
11.3	De politieke integratie van de derde sector	216
11.3.1	Het beleidsklimaat voor de derde sector onder conservatieve regeringen, 1979-1997	216
11.3.2	Springplank naar de 'compact': het receptieve klimaat van de third way	218
11.4	Conclusie: naar terra incognita	220
	Noten	222
	Literatuur	223
12	ISRAËL: STRUCTUUR, BELEID EN SOCIALE OORSPRONGEN VAN DE DERDE SECTOR – <i>Benjamin Gidron en Hagai Katz</i>	225
12.1	Structuur van de Israëlische non-profitsector	225
12.1.1	Over de definitie van de non-profitsector	225
12.1.2	De omvang van de Israëlische non-profitsector	226
12.1.3	De samenstelling van de Israëlische non-profitsector	228

12.1.4	De inkomstenstructuur van de Israëlische non-profitsector	231
12.2	Het financieringsbeleid van de overheid met betrekking tot de derde sector	232
12.2.1	Belangrijkste vormen van overheidsfinanciering van derdesector-organisaties	233
12.3	Sociale oorsprongen van de Israëlische derde sector	236
12.3.1	Diaspora	237
12.3.2	Vóór het ontstaan van de staat Israël	238
12.3.3	Etatisme	239
12.3.4	Pluralisme	240
12.4	Tot besluit	242
	Noten	245
	Literatuur	246

Vergelijkingen en verwachtingen

13	SOCIALE OORSPRONGEN VAN DE NON-PROFITSECTOR: EEN LANDENVERGELIJKING – <i>Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski en Helmut K. Anheier</i>	251
13.1	Inleiding	251
13.2	Belangrijkste bevindingen	252
13.3	Mogelijke verklaringen	255
13.3.1	De theorie van de heterogeniteit ('heterogeneity theory')	255
13.3.2	De theorie van de onderlinge afhankelijkheid ('interdependence theory')	258
13.3.3	Theorie van de sociale oorsprongen ('social origins theory')	260
13.4	Conclusie	266
	Noten	268
	Literatuur	269
14	DE DERDE SECTOR IN EUROPA: EEN ESSAY OVER GROEI STRUCTUURVERANDERING – <i>Helmut K. Anheier</i>	271
14.1	Inleiding	271
14.2	Drie bevindingen	272
14.3	Vijf stellingen	274
14.4	Tot slot	284
	Literatuur	285
15.	DE NEDERLANDSE NON-PROFITSECTOR GEMETEN EN VERGELEKEN: CONCLUSIES EN PERSPECTIEVEN – <i>Paul Dekker</i>	287
15.1	De belangrijkste bevindingen (en hoe bijzonder is Nederland nu eigenlijk?)	287
15.2	Perspectieven van de non-profitdienstverlening en de 'civil society'	293
	Literatuur	301
	ABOUT THIS BOOK	303

BIJLAGEN		
A	Methodiek en aanpak van het Johns Hopkins Comparative Nonprofit	307
B.	De dataverzameling in Nederland	315
PUBLICATIELIJST		319

PERSONALIA

Prof.dr. Helmut K. Anheier (h.anheier@lse.ac.uk) was tot 1999 een van de leiders van het Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Nu is hij directeur van het Centre for Civil Society van de London School of Economics and Political Science (LSE). Hij publiceert over onderzoek naar de non-profitsector, organisatiesociologie en vergelijkende methodologie.

Drs. Ary Burger (ary.burger@bd.dgvh.minvrom.nl) is historicus en werkte in de jaren 1996-2000 als onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau aan het Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Thans is hij beleidsadviseur bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne.

Prof.dr. Jacques Defourny is verbonden aan het Centre d'economie sociale van de Université de Liège.

Dr. Paul Dekker (p.dekker@scp.nl) werkt als politicoloog bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, alwaar hij onderzoek doet naar sociale en politieke participatie en houdingen en naar de 'civil society'. Hij is 'local associate' van het Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project en is verbonden aan het instituut Globus van de Katholieke Universiteit Brabant.

Prof.dr. Benjamin Gidron (gidron@bgumail.bgu.ac.il) is directeur van het Israeli Center for Third Sector Research (ICTR) en hoogleraar aan het Spitzer Department of Social Work van de Ben Gurion University of the Negev in Israël. Hij is internationaal actief in het non-profitonderzoek en was eerste president van de International Society of Third Sector Research (ISTR).

Dr. Joep de Hart (j.de.hart@scp.nl) is als socioloog verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau. Hij publiceerde onder andere over jeugdsubculturen, tijdsbesteding, religieuze veranderingen en New Age. De laatste jaren houdt hij zich vooral bezig met ontwikkelingen op het maatschappelijke middenveld tussen burger en staat.

Dr. Peter L. Hupe (hupe@fsw.eur.nl) is bestuurskundige en politicoloog. Hij is als universitair hoofddocent verbonden aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Hagai Katz MA (katzh@bgumail.bgu.ac.il) is adjunct-directeur van het Israeli Center for Third Sector Research (ICTR) en docent bij de Racanaty School of Medical Professions van de Ben Gurion University of the Negev in Israël. Hij schrijft over de Israëlische derde sector en is verantwoordelijk voor de 'Israeli third sector database'.

Dr. Jeremy Kendall (j.kendall@lse.ac.uk) is verbonden aan de Personal Social Services Research Unit en het Centre for Civil Society van de London School of Economics and Political Science (LSE). Zijn onderzoeksinteresses zijn: de derde sector in vergelijkend perspectief, Britse en Europese beleidsanalyse en de gemengde economie van de sociale zorg.

Dr. Lucas C.P.M. Meijs (l.meys@fac.fbk.eur.nl) is bedrijfskundige. Hij is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Business Society Management van de Faculteit Bedrijfskunde van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Sybille Mertens MA is verbonden aan het Centre d'economie sociale van de Université de Liège.

Prof.dr. Jozef Pacolet (jozef.pacolet@hiva.kuleuven.ac.be) is directeur van het Hoger instituut voor de arbeid (HIVA) van de Katholieke Universiteit Leuven.

Prof.dr. Tymen J. van der Ploeg (vdploeg@rechten.vu.nl) is hoogleraar bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is 'senior fellow' van het Johns Hopkins Institute for policy studies (international philanthropy program) en is verbonden aan het 'Zwaartepunt overheid' - particulier initiatief van de VU.

Ilse Van De Putte MA (ilse.vandeputte@hiva.kuleuven.ac.be) is verbonden aan het Hoger instituut voor de arbeid (HIVA) van de Katholieke Universiteit Leuven.

Prof.dr. Lester M. Salamon (lsalamon@jhu.edu) is directeur van het Center for Civil Society studies van de Johns Hopkins University in Baltimore en projectleider van het Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Hij heeft talrijke artikelen en boeken geschreven over de non-profitsector in de Verenigde Staten en internationaal.

Dr. Theo N.M. Schuyt (thm.schuyt@scw.vu.nl) is socioloog en werkzaam op de Vrije Universiteit Amsterdam als projectleider van het VU-project Geven in Nederland (GIN). Hij is tevens directeur van het Center for The Study of Philanthropy and Voluntary Organisations aan de VU.

Dr. S. Wojciech Sokolowski (sokol@jhu.edu) is statistisch onderzoeker bij de Johns Hopkins University in Baltimore. Hij studeerde filosofie aan de Katholieke Universiteit van Lublin (Polen) en promoveerde in de sociologie aan Rutgers University (VS). Hij doet onderzoek naar organisaties en beroepen en naar de interactie van instituties en cognitieve processen.

Dr. Vic Veldheer (v.veldheer@scp.nl) is als bestuurssocioloog verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau. Hij is gespecialiseerd in sturingsvraagstukken en in de geschiedenis van het openbaar bestuur. Daarnaast is hij gastdocent aan de Universiteit van Leiden, Faculteit der Letteren.

Dr. Wino J.M. van Veen (w.j.m.veen@rechten.vu.nl) is universitair docent bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij is 'senior fellow' van het Johns Hopkins Institute for Policy Studies (international philanthropy program) en verbonden aan het 'Zwaartepunt overheid' - particulier initiatief van de VU.

■ VOORWOORD

Het is positief bedoeld en toch wordt er steeds in negatieve termen over gesproken. Non-profit, noch markt, noch staat: bepalend lijkt te zijn wat het allemaal niet is. Alsof het een institutioneel nakomertje is, de zwakke schakel tussen twee grote tegenpolen, de derde sector, een hybride met weinig overlevingskansen. De suggestie van onbestemdheid is begrijpelijk, maar historisch en feitelijk toch onjuist. Lang voor iedereen overtuigd was van de zegeringen van de marktwerking en zeker lang voor de staat in zichzelf kon geloven als aanbieder van verzorgingsarrangementen was 'de derde sector' een vanzelfsprekendheid in het maatschappelijk leven. Ten dele is dat nog terug te zien in het maatschappelijk middenveld van bijvoorbeeld zorg- en onderwijsorganisaties. Vitaler en directer wordt de derde sector nu beleefd in het vrijwilligerswerk. De geest van verantwoordelijkheid en betrokkenheid die eruit spreekt, vinden we ook terug in nu populaire concepten als maatschappelijk ondernemerschap.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft een mooie traditie op het gebied van onderzoek naar de 'quartaire sector' en de 'civil society'. Als vanzelfsprekend lag het accent daarbij altijd op de situatie in Nederland. In deze bundel wordt uitgebreider ingegaan op de situatie in andere landen. De verhouding tussen markt, staat en non-profitsector ligt in ieder land weer anders, zowel wat geld en wetten betreft als wat de aard en het gebied van werkzaamheid aangaat.

Dit boek komt voort uit het Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, om preciezer te zijn om de tweede fase van dit project waarin 22 landen meedoen en het gemeenschappelijke vergelijkingsjaar 1995 is. In de eerste fase werden voor 1990 acht landen vergeleken. Daaraan deed Nederland toen niet mee. Thans wordt onderzoek gedaan in een aantal ontwikkelingslanden en een update voorbereid voor het jaar 2000 voor eerder deelnemende landen. Het thans nagenoeg afgeronde onderzoek voor de tweede fase is in samenwerking gedaan door een kernteam van de Johns Hopkins Universiteit in Baltimore en nationale teams. In Nederland is het onderzoek verricht door het Sociaal en Cultureel Planbureau met steun van onderzoekers van de Vrije Universiteit van Amsterdam en de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Behalve door deze onderzoekers – auteurs van hoofdstuk 2 en 8 respectievelijk 6 – werd een bijdrage geleverd door Chester Severien, die in het begin van het project assisteerde bij de statistische dataverzameling, en Jan van Heemst (Institute of Social Studies, Den Haag), die eerder pionierswerk verrichtte bij het in kaart brengen van de Nederlandse non-profitsector.

Het onderzoek in Nederland is mede mogelijk gemaakt door subsidies van het Juliana Welzijnfonds (JWF), Fondsen in Nederland (FIN) en de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Het onderzoek heeft in belangrijke mate geprofiteerd van de bereidheid van tal van maatschappelijke organisaties om ons niet-gepubliceerde of niet-openbare gegevens te verstrekken. Uiteraard zijn we hen daar zeer erkentelijk voor.

Dank ook aan de begeleidingscommissie van het Nederlandse onderzoek, onder voorzitterschap van de heer drs. Th. van Oosten (JWF) en verder bestaande uit de heren drs. F.G.W. Goudriaan (VWS), drs. B.M. Janssen (ABKO), drs. Th.J. van Loon (NOV), mr. J.H.L. Meerdink (Prins Bernard Fonds), drs. L. Roosendaal (CBS) en drs. A.J. Spee (OC&W).

Het laatste woord van dank gaat uit naar de auteurs van de bijdragen voor deze bundel, especially to the authors who just have to believe that what they cannot read actually is the chapter they wrote. Trust has always been an essential element in the non profit sector.

Prof. dr. Paul Schnabel
General Director Social and Cultural Planning Office of the Netherlands

1 INLEIDING

Ary Burger en Paul Dekker

Dit boek gaat over de non-profitsector in Nederland. Dat is grofweg de sector tussen overheid en markt, waar stichtingen en verenigingen op allerlei terreinen activiteiten ondernemen zonder winstoogmerk. Een nauwkeuriger omschrijving volgt verderop. Het boek is gebaseerd op onderzoek dat in ons land en elders is verricht voor het 'Comparative nonprofit sectorproject' (CNP) van de Johns Hopkins Universiteit in Baltimore (VS). Het gaat om Nederland in een landenvergelijkend perspectief en niet noodzakelijk om kwesties die we in ons land traditioneel van groot belang achten als we over non-profitorganisaties spreken, of die op dit moment bij ons politiek of in het beleid aan de orde zijn. Zou het daarom zijn gegaan, dan had in de titel waarschijnlijk niet 'non-profitsector' gestaan, maar iets met 'maatschappelijk middenveld' of 'particulier initiatief'. Dat zijn immers de woorden waarmee we in ons land het terrein van de economie of van het maatschappelijk leven tussen overheid en markt plegen aan te duiden.

Die specifieke, internationaal ongebruikelijke en ook lastig te vertalen begrippen – 'verzuiling' zou er nog aan kunnen worden toegevoegd – doen vermoeden dat er op dit terrein iets bijzonder Nederlands aan de hand is of in ieder geval is geweest. Aan de niet-commerciële organisaties buiten de overheid kennen we gemakkelijk nationale deugden toe (levensbeschouwelijk engagement, vrijwillige inzet voor de publieke zaak, afkeer van een sterke staat) en ze belichamen in hoge mate het idee van de Nederlandse natie met een bijzondere geschiedenis (religieuze pluriformiteit, de zuilen, de pacificatie). Ze zijn iets eigenaardigs dat zich niet of slechts globaal met andere landen laat vergelijken. Beschouwingen over het maatschappelijk middenveld zijn bij uitstek historisch en niet comparatief (zie bijvoorbeeld Van Doorn en Schuyt 1978, Jolles 1988, Kreukels en Simonis 1988, Van Mierlo 1989, Couwenberg 1994).

Het voordeel van een omschrijving van het terrein tussen overheid en markt op een andere dan een typisch Nederlandse wijze is dat daarmee landenvergelijkingen wel mogelijk worden. Daaraan zijn nieuwe inzichten te ontleen. We kunnen zodoende beter beoordelen hoe bijzonder Nederland is, wat dan vaak wel blijkt mee te vallen (zie SCP 2000). Gemeenschappelijke omschrijvingen en indelingen wringen in de afzonderlijke landen onvermijdelijk, maar dat is ook het aardige. Ze dwingen tot het anders combineren van empirische verschijnselen en tot een andere manier van kijken, en ze nodigen uit te overwegen of ontwikkelingen in eigen land ook niet anders hadden kunnen verlopen of door beleid anders zouden kunnen gaan verlopen.

Hierin ligt het doel van deze publicatie besloten: door vertrouwd 'eigen terrein' van de Nederlandse verzorgingsstaat internationaal te omschrijven en te vergelijken, hopen we een beter zicht te krijgen op wat typisch is voor ons land, en aanleiding te geven tot discussies over wat in het Nederlandse middenveld anders had kunnen zijn, en

over wat verandering behoeft of juist bescherming omdat de situatie in eigen land gunstig afsteekt tegen de situatie elders. Deze beleidsgerichtheid blijft welbewust erg algemeen. We zijn niet op zoek gegaan naar buitenlandse oplossingen voor binnenlandse politieke problemen met het functioneren van het maatschappelijke middenveld of voor beleidsproblemen met de sturing van gesubsidieerde instellingen. Zo concreet bruikbaar zijn buitenlandse ervaringen namelijk maar zelden (Dekker 1989: 357 e.v.).

Om landen empirisch te kunnen vergelijken zijn gemeenschappelijke definities en classificaties nodig. Om de vergelijking begrijpelijk en zinvol te laten zijn, is het nodig om de internationaal 'opgelegde' begrippen en indelingen te relateren aan de vertrouwde omschrijvingen in het eigen land. Dat gebeurt in paragraaf 1.1. Vervolgens worden in paragraaf 1.2 de gemeenschappelijke criteria voor non-profitorganisaties toegepast op Nederland en worden grensgevallen van de non-profitsector besproken. Tot slot geeft paragraaf 1.3 heel kort de opzet van het boek.

1.1 Terreinaanduidingen van de Nederlandse non-profitsector

Deze paragraaf begint met de belangrijkste begrippen die in Nederland worden gebruikt om het terrein tussen markt en overheid aan te duiden, en eindigt met de omschrijving van de non-profitsector in het Johns Hopkinsproject.

In Nederland spreekt men, zoals gezegd, zelden over een non-profitsector. We spreken wel over de cultuur van non-profitinstellingen en over het management van non-profitorganisaties, maar anders dan in Amerika leeft hier niet het idee van een sector met een eigen identiteit. We gebruiken diverse andere begrippen om 'non-profits' aan te duiden. De belangrijkste passeren hier kort de revue (zie uitgebreider Burger et al. 1997). Gaat het om de terreinen van het economisch leven waarop non-profitorganisaties domineren, dan hebben we het eerder over de 'collectieve sector', 'publieke sector' of 'quartaire sector'. Het gebruik van de eerste twee begrippen kan verwarrend zijn. Als er sprake is van de collectieve sector, dan kan het ook gaan over de omvang van de collectieve inkomsten of uitgaven, dus niet alleen over de activiteiten van organisaties, maar ook over het geld dat zij als belasting of premies binnenhalen of, bijvoorbeeld als sociale uitkeringen, uitgeven. Het woord 'publiek' in publieke sector kan betrekking hebben op de aard van de financiële middelen (publieke versus particuliere middelen), maar ook op de juridische status van organisaties (publiekrechtelijk versus privaatrechtelijk). Het begrip 'quartaire sector' verwijst ondubbelzinnig naar terreinen van het economisch leven. Het gaat om sectoren uit de zogeheten standaardbedrijfsindeling (sbi) waarin men zich meestal bezighoudt met niet-commerciële dienstverlening. De exacte begrenzingen van de quartaire sector zijn niet onomstreden. De ratio van de benaming ligt in de onderscheiding van de commerciële dienstverlening in de 'tertiaire sector'; in feite richt de interesse zich in Nederland op voorzieningen die volledig of voornamelijk gefinancierd worden uit collectieve middelen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verricht sinds 1978 voortdurend onderzoek naar ontwikkelingen in de quartaire sector en hoopt later dit jaar een publicatie uit te brengen waarin de grenzen van de sector opnieuw aan de orde zullen komen. Hoewel het begrip ook elders wel

wordt gebruikt (zie hoofdstuk 9 over België), is het geen gangbaar begrip. Vanwege de beperking tot dienstverlenende activiteiten sluit het bovendien non-profitorganisaties in de sfeer van de productie van goederen uit.

Overheidsorganisaties maken zowel deel uit van de collectieve als van de quartaire sector. In Nederland is het ook niet ongebruikelijk om overheidsorganisaties als non-profitorganisaties te betitelen (De Groot 2000). Elders pleegt men dat meestal niet te doen en in het Johns Hopkinsproject, en dus ook in deze publicatie, volgen we de internationale hoofdstroom. Wordt de overheid uitgesloten, dan komen we in Nederland uit bij de 'gesubsidieerde en gepremieerde sector' oftewel de 'g&g-sector', maar dan zijn we al wel ver van het normale taalgebruik en diep in de boekhoudkundige binnenlanden geraakt. Verderop in dit boek zal blijken dat deze aan de hand van de collectieve financieringsbronnen (subsidies van de overheid, premieopbrengsten van de sociale verzekeringen) omschreven sector in Nederland en elders in de westerse wereld heel aardig de sector dekt van non-profitorganisaties, die we aan het einde van deze paragraaf juist los van de financieringsbronnen zullen omschrijven.

De overlap in omschrijvingen komt aan het einde van de paragraaf aan de orde. Bezien we eerst nog de al genoemde aanduidingen 'particulier initiatief' en 'maatschappelijk middenveld'. Dat zijn geen financiële of economische begrippen. Ze zijn gangbaar in het taalgebruik van alledag en in de politiek, en worden dan ook in de sociale en politieke wetenschappen gebruikt.

Bij het particulier initiatief denkt men van oudsher vooral aan groepen burgers die vrijwillig activiteiten ontplooiën voor zaken van publiek belang of in ieder geval zaken die hun directe persoonlijke belang te boven gaan. De term slaat ook op de organisaties die daaruit zijn voortgekomen, en dan is wel kortweg sprake van 'het PI'. Deze afkorting wordt niet gebezigd als het tegenwoordig om een ander soort particulier initiatief gaat, namelijk om de ontplooiing van commerciële activiteiten om te voorzien in nieuwe of niet meer collectief bevredigde behoeften, bij voorbeeld op het terrein van de thuiszorg. De ambiguïteit van het begrip maakte het de liberaal/christen-democratische kabinetten van de jaren tachtig waarschijnlijk gemakkelijk om het eens te worden over de wenselijkheid van privatisering. Het ging daarbij in Nederland nauwelijks om de privatisering van staatsbedrijven. Aan de orde was het verminderen van overheidsactiviteiten, -regulering en -financiering op een breed terrein. De liberalen wilden dat bereiken door versterking van de markt en bevordering van commerciële particuliere initiatieven; de christen-democraten waren daar ook voor, maar streefden daarnaast naar een opleving van gevestigde instellingen van het oude particulier initiatief en naar de ontwikkeling van nieuwe niet-commerciële initiatieven (zie bijdragen in Kreukels en Simonis 1988). Internationaal wordt 'private initiative' vaak gebruikt in de commerciële betekenis van het woord, maar nauwelijks in de zin van 'private action for public purposes', laat staan dat de daaruit voortgekomen grote organisaties vele decennia na hun ontstaan nog als PI te boek zouden staan.

De term 'maatschappelijk middenveld' verwijst in Nederland primair naar PI-organisaties tussen individuele burgers en de overheid. In een brede zin kunnen daar ook organisaties uit de commerciële sfeer (bv. media) of uit de marge van de overheid (bv. rijks-

universiteiten) bij worden gerekend. De nadruk ligt doorgaans op hun 'verticale' betekenis in de relaties tussen burgers en overheid (overeenkomstig de politieke betekenis van de zuilen), maar er kan ook worden gekeken naar hun 'horizontale' betekenis voor het wederzijdse begrip van groepen burgers en de afstemming tussen hun belangen. Internationaal is het begrip wel uit te leggen, maar het is elders toch geen onderwerp van politiek debat en het is geen onderwerp van landenvergelijkend onderzoek. De 'mediating structures' van Berger en Neuhaus (1996 [1977]) zijn misschien nog het beste equivalent, maar die betreffen behalve maatschappelijke organisaties ook buurten en gezinnen, en bovendien is dat begrip niet wijdverbreid. Met termen als 'pluralisme' en 'corporatisme' kan het Nederlandse middenveld wel in een internationaal-vergelijkend perspectief worden geplaatst, maar dat zal voor ons gevoel dan toch te eenzijdig gebeuren (bij pluralisme gaat het vooral om politieke representatie, bij corporatisme vooral om sociaal-economische belangen). Middenveldorganisaties kunnen we aanduiden als 'intermediary organizations', maar zo'n vertaling richt de aandacht al gauw te uitsluitend op bemiddelende taken en bovendien vormen de zo aangeduide organisaties slechts een categorie en geen samenhangende sector of maatschappelijke sfeer.

Zowel het particulier initiatief in de traditionele, niet-commerciële betekenis, in casu het georganiseerde PI, als het maatschappelijk middenveld in beperkte zin, kan binnen Nederland een goede aanduiding zijn van de non-profitsector. Daarbij verschillen de prototypische organisaties. Bij het PI zal men vooral denken aan een voorziening om direct een maatschappelijk probleem aan te pakken of een groep mensen te helpen (een weeshuis, een particuliere opvang voor drugsverslaafden), bij het maatschappelijk middenveld eerder aan organisaties die een overtuiging van een groep uitdragen of belangen behartigen (een kerk, een vakbond).

Als een non-profitorganisatie tot het maatschappelijk middenveld wordt gerekend, dan richt zij zich op de behartiging van belangen, het uitdrukking-zijn van pluriformiteit, het deel uitmaken van een institutionele structuur die individuen integreert in grotere maatschappelijke verbanden en verbindt met politiek en overheid. Wordt een non-profitorganisatie als particulier initiatief bekeken, dan gaat het eerder om het functioneren of althans de wijze van ontstaan van een voorziening en eerder om de directe dienstverlening dan om de sociale en politieke functies daarvan. Als middenveldorganisatie hoort de katholieke basisschool bij andere levensbeschouwelijke organisaties, brengt ze waarden tot uitdrukking, behartigt ze belangen en draagt ze bij aan de sociale en politieke integratie van haar leerlingen en hun ouders. Als particulier initiatief heeft dezelfde school waarschijnlijk vooral een rijk verleden, maar kan nog steeds worden gekeken naar de huidige dienstverlening: waarin zit het eigen karakter van het onderwijs, slaagt men in het verkrijgen van eigen middelen, weet men vrijwilligerswerk te stimuleren? Als middenveldorganisatie kan men deze school vergelijken met een openbare school, als particulier initiatief plaatsen tegenover een openbare school. En in beide gevallen zal de vraag in Nederland zijn: Wat maakt het uit? (hoofdstuk 6). Maar zover zijn we nog niet.

In aanvulling op de financieel-economische begrippen en het typisch Nederlandse vocabulaire zijn er in ons land nog enkele geïmporteerde termen in omloop om organi-

saties of de sfeer tussen markt en staat aan te duiden. Met NGO's (non-governmental organizations) worden vooral organisaties bedoeld in de sfeer van de internationale samenwerking en ontwikkelingshulp. In het verlengde van Europees vergelijkend onderzoek wordt de term 'derde sector' gebezigd. De nadruk ligt dan op alternatieve projecten om nieuwe vormen van produceren en consumeren te ontwikkelen, en op de werk-gelegenheid die door niet-commerciële initiatieven wordt gecreëerd. 'Civil society' werd in de jaren 1990 populair als alternatief voor 'maatschappelijk middenveld'. De nieuwe term was kosmopolitischer door associaties met de democratisering in Centraal- en Oost-Europa en in andere delen van de wereld in plaats van met een verzuimd verleden, en hij was partijpolitiek minder bezet – het maatschappelijk middenveld was in Nederland bij uitstek het speelterrein van de christen-democratie (Kreukels en Simons 1988). Het adjectief 'vrijwillig' is in ons land niet of nauwelijks in omloop. Elders is er sprake van een vrijwillige sector en van vrijwillige organisaties, in Nederland slechts van vrijwilligersorganisaties en daarmee wordt dan vaak alleen gedoeld op de organisaties die zich primair bezighouden met het mobiliseren en laten verrichten van vrijwilligerswerk. Ook vertalingen van 'independent sector' en 'économie sociale' hebben in Nederland weinig navolging gekregen. Ze komen verderop aan de orde in de hoofdstukken over respectievelijk het Verenigd Koninkrijk en België.

In het Johns Hopkinsproject is een 'structureel-operationele' definitie ontwikkeld, die vijf criteria omvat.¹ Deze worden uitgebreid omschreven in bijlage A. In het kort gezegd moeten entiteiten (bij voorkeur feitelijk waarneembare en niet hun overkoepelende juridische constructies) aan de volgende eisen voldoen om als non-profitorganisatie betiteld te worden:

- organisatie (institutionalisering: er is meer dan een informele groep of tijdelijk verband);
- privaat karakter (de organisatie maakt formeel geen deel uit van de overheid);
- geen verdeling van winst (een surplus voor organisatiedoelinden is geen bezwaar);
- zelfbestuur (organisaties moeten 'to a significant extent' hun activiteiten kunnen beheersen); en
- vrijwilligheid (er is 'some meaningful voluntary participation' in zowel het gebruik als het functioneren van de organisatie).

Met name de laatste twee criteria zijn lastig. Wat is wel en niet 'betekenisvol'?

Vooralsnog gaan we er voor Nederland vanuit dat de (aanbieders)vrijheid van onderwijs, de bestuurssamenstelling en de vrijheid van schoolkeuze voldoende zijn om bijzondere scholen tot de non-profits te rekenen, maar dat organen voor de sociale zekerheid zich vanwege gebrek aan vrijwilligheid (en waarschijnlijk ook gebrek aan zelfbestuur) niet kunnen classificeren. Dergelijke beslissingen zijn onvermijdelijk discutabel en de begrenzingen van de non-profitsector zijn vaak vaag. Zeker de Nederlandse non-profitsector wordt rijk bevolkt door grensgevallen. Daar wordt in de volgende paragraaf meer aandacht aan besteed.

De non-profitsector volgens onze definitie is grofweg een deel van de quartaire sector (het andere deel van deze sector van niet-commerciële dienstverlening is de overheid; niet-dienstverlenende non-profits blijven buiten beschouwing), juridisch uitsluitend een deel van de private sector (het andere deel is for-profit), en financieel zowel afhankelijk van de collectieve sector (voorzover financiering uit belastingmiddelen en sociale premies plaatsvindt) als van de particuliere sector (als financiering plaatsvindt uit particuliere bijdragen, giften, enz.). De non-profitsector volgens onze definitie kan worden aangeduid als sector van het particulier initiatief en als maatschappelijk middenveld, maar dat zijn minder kwesties van empirische overlap dan van een treffend perspectief.

1.2 Toepassingen en grensgevallen

Hoe goed is de internationaal overeengekomen structureel-operationele definitie toepasbaar op Nederland? We lopen in deze paragraaf achtereenvolgens de vijf voorwaarden door waaraan organisaties moeten voldoen om in aanmerking te komen voor opname in de non-profitsector. We beoordelen de situatie in het peiljaar 1995 en gaan voorbij aan veranderingen sindsdien.

Georganiseerd

De eerste voorwaarde van de comparatieve definitie bepaalt dat de activiteiten in georganiseerd verband moeten plaatsvinden. Een of andere institutionele vorm is vereist. Deze voorwaarde levert weinig problemen op. In de praktijk betekent institutionalisering in Nederland meestal dat de activiteiten plaatsvinden binnen verenigingen of stichtingen. Losse, tijdelijke en ad hoc groepen worden feitelijk uitgesloten. Als bijvoorbeeld een groep vrienden wekelijks tegen een balletje trapt in een park, wordt dit niet onder non-profit gerekend. Dat gebeurt wel als diezelfde groep vrienden in het weekeinde in verenigingsverband voetballen.

Privaat

Als tweede criterium geldt dat organisaties een privaat karakter hebben en geen onderdeel vormen van het overheidsapparaat. In Nederland onderscheidt de private rechtsvorm de verenigingen en stichtingen duidelijk van de overheid. Dat non-profitorganisaties een groot deel van hun inkomsten van de overheid ontvangen, is geen beletsel. Wanneer private organisaties echter publieke taken uitvoeren als uitvoerende arm van de overheid, worden ze niet tot de non-profitsector gerekend. Op dit punt bestaan er raakvlakken tussen zuiver overheidstoezicht, publiek toezicht door private instellingen en zelfregulering. Voorzover mogelijk zijn zogenoemde overheidsstichtingen niet opgenomen. Bepaalde organisaties zijn door de overheid opgericht voor het uitvoeren van specifieke taken. Een daarvan is de stichting Centraal Bureau Rijvaardigheid. Het is de enige organisatie die bevoegd is te oordelen over het toekennen van een rijbewijs.

Publiekrechtelijke organisaties worden niet tot de non-profitsector gerekend omdat ze niet privaat zijn. Voor een aantal van deze instellingen is die keuze vanzelfsprekend, bijvoorbeeld voor gemeenten, provincies, waterschappen en rijksuniversiteiten. De

uitsluiting ligt wellicht minder voor de hand voor product- en bedrijfsschappen, Kamers van Koophandel en instellingen met specifieke taken op het gebied van sociale zekerheid en zorg, zoals de Sociale Verzekeringsbank en de Ziekenfondsraad (thans het College van Zorgverzekeringen). Deze organisaties maken formeel geen onderdeel uit van de overheid maar hebben wel publieke taken. Ze behoren voor een deel tot de corporatistische organen die kort na de Tweede Wereldoorlog zijn opgericht, en die vaak worden bestuurd door vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers, al of niet in combinatie met door de overheid benoemde bestuurders. Ondanks de particuliere inbreng zijn deze instellingen geen non-profitorganisaties. Ze voldoen niet aan het criterium van de private rechtsvorm. Bovendien voldoen ze niet aan het criterium van vrijwilligheid, omdat het bestaan van deze organisaties niet vrijwillig is maar wettelijk vastgelegd (zie hierna).

Geen winstverdeling

De derde voorwaarde betreft het verbod op het verdelen van winst. Non-profits mogen winst maken, maar die niet verdelen onder de oprichters, directeuren, leden of gebruikers. Het surplus mag wel besteed worden aan de doelstelling van de organisatie. Kruissubsidie tussen verschillende activiteiten is dus toegestaan. Dit criterium past goed in de Nederlandse situatie. De rechtsvormen vereniging en stichting sluiten behoudens enkele uitzonderingen iedere vorm van winstverdeling uit. De uitzonderingen zijn pensioenfondsen, administratiekantoren, coöperaties en onderlingen. Pensioenfondsen en administratiekantoren rekenen we om verschillende redenen niet tot de non-profit-sector. Administratiekantoren vormen een grensgeval. Deze houden zich strikt gezien niet bezig met het verdelen van winsten, maar met het beheren van aandelen in het belang van de cliënten. Hierdoor past het werk van administratiekantoren (nog) net binnen de wettelijke regels rond stichtingen. Administratiekantoren zondigen weliswaar niet tegen de letter van de Nederlandse wet, maar feitelijk willen we ze toch niet als non-profit beschouwen. Pensioenfondsen zijn wettelijk uitgezonderd van het verbod op winstverdeling. Bovendien voldoen ze niet aan het criterium van vrijwilligheid (zie hierna).

Coöperatieve verenigingen (coöperaties) en onderlinge waarborgmaatschappijen (onderlingen) zijn bijzondere vormen van vereniging waarvoor het verbod op winstverdeling niet geldt. Deze organisaties vallen niet onder het reguliere verenigingsrecht. De wet kent aparte bepalingen voor deze rechtsvormen. Het doel van coöperaties is niet het maken van winst, maar het verminderen van de kosten van de economische activiteiten van de leden. Onderlingen hebben ook geen winstsambities maar streven naar het spreiden van risico's. Deze organisaties voldoen niet aan de comparatieve definitie omdat ze in feite wel winst verdelen, hetzij door uitkeringen aan de leden, hetzij door het verlagen van bijdragen.

Zelfbestuur

Het vierde criterium van voldoende autonomie is lastig en de toepassing ervan onvermijdelijk arbitrair. Wanneer kan men spreken van voldoende zelfbestuur, van een beheersing van de eigen activiteiten 'to a significant extent'? We zijn van mening dat de particuliere instellingen op het gebied van onderwijs, zorg en welzijn aan dit

criterium voldoen. Deze instellingen worden weliswaar beperkt door de soms uitgebreide regelgeving, maar het gaat voornamelijk te ver ze als louter uitvoerende organisaties van overheidsbeleid te zien. Zo is de (aanbieders)vrijheid van onderwijs op dit moment nog groot genoeg om aan deze voorwaarde te voldoen. De bewegingsvrijheid van deze instellingen wordt voortdurend op de proef gesteld. Het gaat hier om oorspronkelijk particulier initiatief met een respectabele historie, dat tegenwoordig moet opereren op een veld dat door overheidsinmenging begrensd is. Als aanvullende voorwaarde is gekeken naar de ultieme vorm van autonomie, het zichzelf opheffen. Als organisaties die mogelijkheid hebben, worden ze als voldoende autonoom beschouwd. Overigens worden deze organisaties in andere landen waar een vergelijkbare werkverdeling tussen particulier aanbod en collectieve financiering bestaat, ook tot de non-profitsector gerekend.

Vrijwillig

De eis van vrijwilligheid is haast even lastig als die van zelfbestuur. De comparatieve definitie spreekt van een betekenisvolle mate van vrijwilligheid. De vrijwilligheid heeft zowel betrekking op het functioneren van een organisatie (vrijwilligers in het uitvoerende werk of bestuur, beschikking over vrijwillige bijdragen of giften) als op keuzevrijheid van haar leden, klanten of gebruikers.

De Nederlandse non-profitsector is sterk geprofessionaliseerd. Vrijwilligerswerk is soms alleen in het bestuur van non-profits te vinden. De wettelijk geregelde vertegenwoordiging van werknemers en werkgevers in de besturen van organisaties op het terrein van de sociale zekerheid voldoet ons inziens niet aan het criterium van vrijwilligheid. Het zitting nemen in het bestuur van, bijvoorbeeld, pensioenfondsen of VUT-stichtingen is te beschouwen als een onderdeel van het reguliere takenpakket. Bij werknemersverzekeringen, ziekenfondsen en pensioenfondsen is de factor vrijwilligheid ook aan de gebruikerskant niet of nauwelijks aanwezig. Er is sprake van verplichte premiebetaling en weinig of geen keuze in pensioen- en ziekenfondsen. Bij de schoolkeuze is de factor vrijwilligheid wezenlijk groter. Er is leerplicht, maar men kan kiezen voor openbaar of bijzonder onderwijs en zichzelf al of niet verplichten tot een vrijwillige ouderbijdrage.

De conclusie van deze paragraaf kan zijn dat de comparatieve definitie goed toepasbaar is in de Nederlandse situatie. De meeste organisaties die we spontaan onder de non-profitsector zouden scharen, vallen eronder. Als er discussie nodig is, dan is dat niet vanwege een slechte definitie, maar vanwege feitelijke ambiguïteit in de desbetreffende organisaties.

Uitgesloten in het voorafgaande zijn veel instellingen op het gebied van sociale zekerheid, zoals bedrijfsverenigingen en pensioenfondsen, ziekenfondsen (alle niet vrijwillig), publiekrechtelijke organisaties (niet privaat en niet vrijwillig), coöperaties en onderlingen (wel winstverdeling). Over tal van particuliere instellingen op het terrein van onderwijs, zorg en welzijn en ook over woningcorporaties kan men van mening verschillen, en bij voortzetting van thans waarneembare trends op deze terreinen (zie hoofdstukken 5, 6 en 15) is het zeker niet vanzelfsprekend dat we over een aantal jaren deze organisaties opnieuw zullen kunnen rekenen tot de non-profitsector volgens de criteria van de 'Hopkinsdefinitie'.

1.3 Wat volgt

In de volgende twee hoofdstukken worden juridische en economische aspecten van de Nederlandse non-profitsector landenvergelijkend gepresenteerd. In het juridische hoofdstuk 2 wordt vergeleken met andere West-Europese landen, in hoofdstuk 3 kan ons land op diverse indicatoren met alle 22 landen van de tweede fase van het Johns Hopkinsproject worden vergeleken.

Daarop volgen vijf hoofdstukken waarin incidenteel wel aandacht aan het buitenland wordt besteed, maar waarin het primair gaat om uitdieping van de sector in Nederland. Twee hoofdstukken behandelen de historische ontwikkelingen. Hoofdstuk 4 gaat in op de ontwikkeling van organisaties op een groot aantal terreinen en op het overheidsbeleid dienaangaande, hoofdstuk 5 voegt daar een globalere duiding van achtergronden en ontwikkelingen van de non-profitsector aan toe. In hoofdstuk 6 komt de impact van het non-profitkenmerk op het functioneren van organisaties aan de orde. De vraag wat het eigenlijk uitmaakt, wordt voor drie terreinen in het bijzonder gesteld: onderwijs, volkshuisvesting en milieu. Hoofdstuk 7 en 8 gaan over twee hulpbronnen die typerend worden geacht voor de non-profitsector: vrijwilligerswerk en vrijwillige donaties. In deze hoofdstukken staat de aanbodkant centraal: hoeveel tijd en geld worden er gegeven volgens bevolkingsonderzoek en andere informatie, door welke groepen, met welke motieven?

Vervolgens komen vier landen uitgebreid aan de orde: België (hoofdstuk 9), Duitsland (hoofdstuk 10), het Verenigd Koninkrijk (hoofdstuk 11) en Israël (hoofdstuk 12). Het gaat dus om drie buurlanden en een land dat met betrekking tot de non-profitsector al eerder met Nederland werd vergeleken, omdat het interessante overeenkomsten vertoont, onder andere wat het belang van religieuze organisaties en het bijzonder onderwijs aangaat (Kramer 1981). Voor elk land wordt de situatie van de non-profitsector vergelijkenderwijs beschreven aan de hand van de gemeenschappelijke indicatoren en indelingen van het Johns Hopkinsproject. Daarnaast krijgen nationale bijzonderheden aandacht, zoals de 'économie sociale' in Franstalig België, de 'Wohlfahrtsverbände' in Duitsland, actuele ontwikkelingen van de 'derde weg' in het Verenigd Koninkrijk en de betekenis van de diaspora voor de positie van non-profits in Israël.

Het slotdeel is een drieluik van een theoretisch-empirische vergelijking van alle 'Johns Hopkinslanden' in hoofdstuk 13, een meer beschouwend en prospectief essay over de betekenis van de non-profitsector in Europa in hoofdstuk 14, en een poging om inzichten voor Nederland uit het geheel te distilleren in hoofdstuk 15.

Noot

- 1 De definitie is 'structureel' omdat ze kenmerken van organisaties betreft en niet hun input (wie betaalt?), hun producten of hun doelstellingen (geen winst willen maken, doelen van algemeen nut etc) en ze is 'operationeel' omdat ze geformuleerd is op het niveau van toepasbare criteria. Zie Morris (2000) voor een kritische bespreking van de definitie, waarbij vooral het criterium van het niet-verdelen van winst het moet ontgelden. Ze laat met historische case studies van primaire gezondheidszorg en sociale huisvesting in Engeland in de negentiende eeuw zien dat met dit criterium wederzijdse hulporganisaties worden uitgesloten, die van groot belang waren voor vorming van sociaal kapitaal en voor de ontwikkeling van de civil society.

Literatuur

Berger en Neuhaus (1996)

P.L. Berger en R.J. Neuhaus. To empower people. Washington: AEI Press, 1996 (nieuwe, aangevulde uitgave onder redactie van M. Novak, eerste druk 1977).

Couwenberg (1994)

S.W. Couwenberg. Civil society, corporatief burgerschap en maatschappelijk middenveld. In: P. Dekker (red.), Civil society. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994 (107-127).

Burger et al. (1997)

A. Burger, P. Dekker, T. van der Ploeg en W. van Veen. Defining the nonprofit sector: The Netherlands. Baltimore: Johns Hopkins University (Institute for policy studies), 1997.

Dekker (1989)

P. Dekker. Overheidsplanning in West-Europa. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1989.

Van Doorn en Schuyt (1978)

J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.). De stagnerende verzorgingsstaat. Meppel/Amsterdam: Boom, 1978.

De Groot (2000)

H. de Groot. Tussen markt en politieke arena: over management control in non-profitorganisaties. Amsterdam: VU Boekhandel/Uitgeverij, 2000 (inaugurale rede Vrije Universiteit).

Jolles (1988)

H.M. Jolles. Tussen burger en staat: verkenningen omtrent het maatschappelijk middenveld in een tijd van deregulering. Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1988.

Kramer (1981)

R.M. Kramer. Voluntary agencies in the welfare state. Berkeley: University of California Press, 1981.

Kreukels en Simonis (1988)

A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis (red.). Publiek domein: de veranderde balans tussen staat en samenleving. Meppel/Amsterdam: Boom, 1988.

Van Mierlo (1989)

J.G.A. van Mierlo (red.). Particulier initiatief in de klem. Lochem: De Tijdstroom, 1989.

Morris (2000)

S. Morris. Defining the nonprofit sector: some lessons from history. *Voluntas* 11 (2000) / 1 (25-43).

SCP (2000)

Sociaal en cultureel rapport 2000: Nederland in Europa. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.

Nederland in vergelijkend perspectief

2 JURIDISCHE ASPECTEN VAN DE NON-PROFITSECTOR IN NEDERLAND IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF

Tymen J. van der Ploeg en Wino J.M. van Veen

2.1 Inleiding

In deze beschouwing besteden wij aandacht aan enkele juridisch belangwekkende kenmerken van de non-profitsector in Nederland, mede in rechtsvergelijkend perspectief. De non-profitsector heeft juridisch gezien als belangrijkste thema's: de rechtsvormen waarin non-profitorganisaties kunnen voorkomen, de regels die voor die rechtsvormen gelden, en de verhouding tot de overheid, onder andere met betrekking tot het toezicht, de mogelijkheden voor het gebruikmaken van openbare financiële middelen en de fiscale aspecten. Aan deze thema's zullen wij in de bijdrage aandacht besteden.

Daarnaast is de thematiek van de reikwijdte van de grondrechten voor het functioneren van de non-profitsector van groot belang. Niet alleen zijn deze grondwettelijk gegarandeerd, maar zij zijn ook neergelegd in het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat met behulp van onder andere een onafhankelijk internationaal Hof van Justitie wordt gehandhaafd. Het zijn vooral de vrijheid van vereniging, van meningsuiting en van godsdienst, die voor de non-profitsector van belang zijn. Men mag verwachten dat het EVRM ook de Nederlandse verhoudingen van particuliere organisaties met de overheid zal gaan beïnvloeden (Denters-Van Veen 1998; Van Veen 2000a en 2001 en Frons en Van der Ploeg 2000). Dit punt blijft hier verder buiten beschouwing.

Het Nederlandse recht met betrekking tot non-profitorganisaties vormt niet een samenhangend geheel, zoals dat met name in Anglo-Amerikaanse landen wel het geval is. Ook is het Nederlandse recht slechts in beperkte mate aangeknoopt bij het 'non-profit-idee' of 'algemeen nut'. Zo is de rechtsvorm stichting, anders dan bijvoorbeeld in België en Frankrijk het geval is, niet slechts bruikbaar voor organisaties met een 'algemeen-nut'-doel. Equivalenten van het Engelse begrip *Charity law*¹ en van het Duitse begrip *Gemeinnützlichkeitsrecht*, die voor de toepassing van het stichtingenrecht een bepaalde betekenis hebben, kennen wij in Nederland niet (zie §§ 2.2 en 2.3).² Algemeen nut beogende instellingen zijn in ons land niet onderworpen aan een bijzonder regime voor de inrichting van of het toezicht op het functioneren van de organisatie. De status van een algemeen nut beogende organisatie heeft naar Nederlands recht wel consequenties, maar deze zijn fiscaal van aard en betreffen met name de fiscale behandeling van giften, legaten en erfstellingen aan non-profitorganisaties. Zie hierover nader in paragraaf 2.4.

De kern van het recht voor non-profitorganisaties in Nederland wordt gevormd door het verenigings- en stichtingenrecht, dat is opgenomen in Boek 2 van het Nederlands Burgerlijk Wetboek.

In de paragrafen 2.2 en 2.3 zullen we de belangrijkste kenmerken van deze rechtsvormen bespreken en de wijze waarop de overheid bij oprichting en toezicht betrokken is. Bij wijze van contrast zijn ook enkele buitenlandse rechtsstelsels kort beschreven. In vergelijking met het buitenland is wellicht het meest kenmerkende van het Nederlandse recht betreffende non-profitorganisaties dat de overheid bij de oprichting niet betrokken is, en dat ook het toezicht op non-profitorganisaties in vergelijking met andere Europese landen zeer gering is.

In paragraaf 2.4 komen de fiscale aspecten aan bod, terwijl paragraaf 2.5 kort ingaat op de juridische gevolgen van de financiering van particuliere organisaties door de overheid. Het beeld is immers in een land waar de overheid de grootste verschafter van financiën aan particuliere organisaties is, zonder dit niet compleet.

De bijdrage eindigt met enkele slotbeschouwingen.

2.2 Rechtsvorm en oprichtingsvereisten

Non-profitorganisaties kunnen de rechtsvorm vereniging of stichting kiezen. Daarnaast zijn er nog enkele vormen voor specifieke soorten non-profitorganisaties. In de eerste plaats is de coöperatie te noemen; daarbij wordt ten behoeve van de leden (ondernemers) een bedrijf in stand gehouden dat in principe niet zozeer op winst is gericht als wel op het zo laag mogelijk houden van de kosten voor de leden.³ Daarnaast zijn kerken (kerkgenootschappen volgens de wet) te noemen; zij richten zich op de beoefening van de godsdienst; en hebben van rechtswege rechtspersoonlijkheid.⁴ Omdat er geen formaliteit voor de oprichting van kerken is en ook geen registratie, worden godsdienstige organisaties ook wel in de vorm van een vereniging of stichting opgericht, zodat de betrokkenen er zeker van zijn dat er sprake is van een rechtspersoon die in eigen naam in het maatschappelijk en rechtsverkeer kan optreden.

De wettelijke definitie van de vereniging is nogal ruim. Een *vereniging* is een rechtspersoon met leden, die is gericht op een bepaald doel.⁵ De oprichting moet door minstens twee personen geschieden, waarvan er in ieder geval een lid wordt. De vereniging mag geen winst onder haar leden verdelen. Kenmerkend voor de vereniging is dat er een algemene ledenvergadering is, die dwingend een aantal bevoegdheden heeft zoals bestuurdersbenoeming en -ontslag, statutenwijziging en ontbinding van de vereniging, en dat er een bestuur is dat de vereniging bestuurt en vertegenwoordigt.

Met behulp van de stichtingsvorm kunnen in feite dezelfde doelen worden nagestreefd; alleen de organisatorische inrichting verschilt. Ook hier formuleert de wet nogal open: een *stichting* beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken.⁶ Dat doel mag niet inhouden het doen van uitkeringen aan oprichters of aan hen die deel uitmaken van haar organen, noch aan anderen tenzij de uitkeringen aan de laatsten een ideële of sociale strekking hebben. Er is dus geen positieve, slechts een negatieve omschrijving van het doel. Het verschil met de vereniging lijkt, dat hier over een vermogen wordt gesproken. Voor oprichters van stichtingen bestaat er echter geen verplichting om vermogen in te brengen. Wel is het zo dat, indien het bij de organisatie voornamelijk gaat om het aanwenden van een vermogen voor een goed doel, de stichting als rechtsvorm is aangewezen. Organisatorisch heeft de stichting een andere inrichting dan de vereniging, zij het dat in de praktijk de

verschillen niet groot hoeven te zijn. Een stichting kent geen leden en de wet regelt alleen het bestuur. De statuten kunnen echter wel voorzien in andere organen dan het bestuur, zoals een raad van toezicht. Aan andere organen kunnen, bijvoorbeeld, de bevoegdheden tot benoeming – en ontslag – van bestuurders en tot statutenwijziging worden toebedeeld. In de stichting kunnen de statuten slechts worden gewijzigd wanneer statuten dit toestaan. Statutenwijziging kan aan tal van voorwaarden zijn onderworpen; in de vereniging heeft de algemene ledenvergadering deze bevoegdheid (met twee derde meerderheid, tenzij de statuten anders bepalen), die echter statutair door voorwaarden kan zijn beperkt. Ten aanzien van de taken van het bestuur bepaalt de wet slechts dat het bestuur en vertegenwoordigt. In de statuten kunnen nadere bevoegdheden, beperkingen en voorwaarden worden vastgelegd.

Voor de oprichting van verenigingen en stichtingen is niet meer vereist dan een notariële akte. De vereniging en de stichting worden rechtspersoon op het moment dat de notariële akte is verleden. De notariële akte moet zijn verleden in de Nederlandse taal en moet de statuten bevatten. Op de notaris rust de plicht ervoor zorg te dragen dat de statuten aan de eisen die de wet daaraan stelt, voldoen.⁷ Verenigingen kunnen daarnaast ook vormvrij worden opgericht, zij het dat dit enige beperkingen in de rechtsbevoegdheid van dergelijke informele verenigingen met zich meebrengt.⁸ De bestuurders moeten er zorg voor dragen dat de rechtspersoon en het bestuur worden ingeschreven en dat de statuten worden gedeponereerd bij het handelsregister van de regionale Kamer van Koophandel. Zolang dit niet is gebeurd, zijn zij hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden die zij voor de rechtspersoon zijn aangegaan. De in het handelsregister gepubliceerde gegevens dienen ter informatie van derden en beschermen hen die er te goeder trouw op afgaan. In het handelsregister staat apart vermeld welke bestuurders er zijn, en of zij afzonderlijk of gezamenlijk met anderen vertegenwoordigingsbevoegd zijn. Daarop mogen derden afgaan. Op andere statutaire beperkingen van de vertegenwoordigingsbevoegdheid hoeven zij normaal gesproken geen acht te slaan.⁹

Op verschillende punten wijkt de situatie in Nederland van de buitenlandse af, zoals de korte beschrijving hierna voor enkele omliggende landen illustreert. Opvallend is dat het verenigingen- en stichtingenrecht in *België* aanzienlijk verschilt van de Nederlandse situatie (zie Van der Ploeg 1999b: 95-96). De Vereniging zonder winstoogmerk (VZW) is het equivalent van onze gewone vereniging en wordt beheerst door de Wet van 27 juni 1921. Voor de oprichting is een schriftelijk stuk vereist; medewerking van een notaris is niet vereist. Er moeten op zijn minst drie leden zijn bij de oprichting. De VZW wordt rechtspersoon door publicatie in de bijlagen van het Staatsblad.¹⁰ De wet schrijft met de Nederlandse regeling vergelijkbare – zij het minder gedetailleerd geregelde – bevoegdheden voor de algemene vergadering en het bestuur voor.¹¹ Naast de VZW zijn er nog enkele andere speciale verenigingsvormen, zoals de vereniging voor onderlinge bijstand¹² en de beroepsvereniging¹³. Naast deze verenigingen met een rechtspersoonlijkheid bestaat ook de vereniging zonder rechtspersoonlijkheid, die niet wettelijk is geregeld. De stichting, in België 'instelling van algemeen nut' genoemd, is in dezelfde wet als de VZW geregeld. Zij kan alleen een algemeen nuttig doel hebben.¹⁴ Voor de oprichting is bovendien toestemming van de overheid vereist in de vorm van een Koninklijk Besluit.¹⁵

Vergeleken met de Nederlandse equivalenten is de rechtsbevoegdheid en handelingsvrijheid van de Belgische rechtspersoonsvormen beperkt. Het bezit van onroerende zaken is slechts mogelijk voor zover dit noodzakelijk is voor de realisering van de betrokken doelstelling, en voor het ontvangen van schenkingen, legaten en erfstellingen, met uitzondering van giften in natura tot een waarde van maximaal 200.000 Belgische frank (10.000 gulden), is een machtiging bij Koninklijk Besluit vereist. Verenigingen en stichtingen zijn in België bovendien uitgesloten van het ontplooiën van commerciële activiteiten.¹⁶

Ook in *Duitsland* speelt de notaris bij de oprichting van verenigingen en stichtingen geen noodzakelijke rol. Voor de oprichting van een vereniging zonder winstoogmerk zijn wel minstens zeven personen vereist. Zij moeten statuten opstellen in overeenstemming met de wet. De wettelijke regeling voor de organisatorische inrichting die statutair wordt vastgelegd, is echter aanmerkelijk minder dwingend dan in Nederland.¹⁷ Vervolgens is inschrijving van de vereniging vereist in het verenigingenregister dat de rechtbank van de statutaire zetel houdt.¹⁸ De rechtbank controleert of de inhoud van de statuten in overeenstemming is met de wet, en of aan de overige formaliteiten is voldaan.¹⁹ Bij gebreke hiervan, kan de rechtbank inschrijving weigeren.²⁰ Door inschrijving van de vereniging verkrijgt zij rechtspersoonlijkheid. Informele – in casu dus niet-ingeschreven – verenigingen hebben in Duitsland, anders dan in Nederland, geen rechtspersoonlijkheid.

De juridische regeling van stichtingen is in Duitsland principieel anders dan in ons land. Voor de oprichting van een stichting is toestemming vereist van de overheid op het niveau van de deelstaten.²¹ Iedere deelstaat heeft zijn eigen 'Stiftungsgesetz', waarin nader regels betreffende oprichting en toezicht zijn gesteld. De bevoegde bestuursorganen verschillen per deelstaat. Zij hebben bij het verlenen van toestemming tot oprichting van een stichting met rechtspersoonlijkheid²² een zekere discretionaire bevoegdheid. De desbetreffende autoriteit controleert niet alleen of de statuten in overeenstemming zijn met de wettelijke eisen, zij toetst ook het doel aan het algemeen belang en beoordeelt of de stichting voldoende vermogen heeft om haar doel te kunnen realiseren. In dat opzicht is er sprake van een concessiestelsel in plaats van een stelsel met 'Normativbestimmungen' (Schmidt 1998).

In *Frankrijk* is de invloed van de overheid op non-profitorganisaties ongetwijfeld het meest vergaand. Er zijn twee vormen van verenigingen met rechtspersoonlijkheid: de 'association déclarée' en de 'association reconnue d'utilité publique'. De regeling ervan dateert uit 1901. De 'association déclarée' kan worden opgericht door twee of meer personen. Hiertoe moeten de statuten en de personalia van de bestuurders worden gedeponeerd bij de prefectuur of de relevante onderprefectuur en is publicatie in de staatscourant (Journal officiel) vereist. Door de publicatie ontstaat de rechtspersoonlijkheid. Deze verenigingsvorm kan voor elk wettig doel en derhalve ook het verrichten van commerciële activiteiten, mits opgenomen in de statuten, worden opgericht. De rechtsbevoegdheid van dit type vereniging is beperkt ten aanzien van de eigendom van onroerende zaken en het aanvaarden van schenkingen, erfstellingen, enzovoort.²³ Een vereniging kan haar rechtsbevoegdheid uitbreiden door de status 'reconnue d'utilité

publique' te verwerven.²⁴ De vereniging moet hiertoe een verzoek richten tot het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat het na advies van de Conseil d'Etat al dan niet honoreert. De vereniging moet dan al drie jaar als 'association déclarée' hebben bestaan. Bij het verlenen van deze status heeft de overheid een discretionaire bevoegdheid. De Franse wetgeving kent geen dwingende bepalingen betreffende de bevoegdheden van de algemene vergadering, maar 'associations reconnues d'utilité publique' moeten zich wel houden aan de modelstatuten die door de Conseil d'Etat zijn opgesteld. Daarin worden aan de algemene vergadering democratische rechten toebedeeld. De Franse staat is lange tijd zeer argwanend tegenover het verschijnsel stichting geweest. Men beschouwde en beschouwt de bestemming van een particulier vermogen voor een algemeen nuttig doel als een zaak van openbaar belang, hetgeen in Frankrijk min of meer automatisch betekent: een zaak van bestuursrecht. Sinds 1987 (de Wet op het mecenaat) is er een wettelijke regeling. Deze bepaalt dat stichtingen uitsluitend voor algemeen nuttige doeleinden kunnen worden opgericht, en dat erkenning door de Conseil d'Etat is vereist. De stichting verkrijgt rechtspersoonlijkheid door de afkondiging in de staatscourant (*Journal officiel*) waarmee de Conseil d'Etat de status van 'reconnue d'utilité publique' verleent. Het Conseil d'Etat heeft in deze een discretionaire bevoegdheid; hij stelt een minimum kapitaal van tussen de 5 à 7 miljoen Franse frank verplicht en heeft modelstatuten opgesteld. De Conseil d'Etat stelt als vereiste dat een substantieel deel van het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de overheid (Alfandari 1994: 162; Schlüter, Then en Walkenhorst 2001: hfd. 4). Ook hieruit blijkt dat in Frankrijk de stichting tot het publieke domein wordt gerekend.

Het recht dat in *Engeland*²⁵ voor non-profitorganisaties geldt, is in wezen onvergelijkbaar met het Nederlandse recht. Dit komt enerzijds door de prominente rol van de trust als vehikel voor non-profitactiviteiten en anderzijds door het feit dat het recht op dit terrein is aangeknoopt bij het begrip 'charity' en niet bij bepaalde rechtsvormen.²⁶ Voor de oprichting van een trust is geen overheidstoestemming vereist en evenmin gelden er vormvoorschriften voor. De gewone trust heeft evenwel een beperkte levensduur en is bovendien verstoken van allerlei belastingvoordelen. Slechts 'charitable trusts' genieten voordelen van onbeperkte levensduur en fiscaal gunstige behandeling. Strikt genomen is er voor de status van 'charitable trust' geen erkenning noodzakelijk, deze wordt echter met het oog op de fiscale behandeling in de regel wel aangevraagd. Voor Engeland en Wales is de Charity commission hiertoe de aangewezen autoriteit. Dit is een onafhankelijke instantie die deels administratiefrechtelijke taken uitvoert – en daarom valt onder het Home Office – en deels rechterlijke taken vervult met bevoegdheden afgeleid van de rechtbank. De overheid benoemt de leden. Bij deze commissie dienen 'charities' zich te registreren. Voorzover zij gebruikmaken van rechtspersoonlijkheid, is dit in de vorm van een 'company limited by guarantee'.²⁷ Het gebruik hiervan – hetzij voor de organisatie als zodanig, hetzij voor de trustees – behoeft eveneens de erkenning door de Charity commission.²⁸ Niet alle non-profitorganisaties vallen onder 'charities', omdat zij doelen hebben die dit niet toelaten. Met name wanneer organisaties zich op politiek vlak begeven, kunnen zij geen 'charity' zijn.

De rechtsvormen trust, 'unincorporated association' en 'company limited by guarantee', die alle gebruikt kunnen worden – waarvoor inrichtingseisen nauwelijks bestaan – en het begrip 'charity' als belangrijk ijkpunt, laten zien dat men juridisch in Engeland in een andere wereld is.

2.3 Toezicht

In Nederland is de overheid, zoals hiervoor vermeld, in beginsel niet betrokken bij de oprichting van de rechtspersoonsvormen (vereniging en stichting) die voor non-profitorganisaties beschikbaar zijn. De vraag is vervolgens of deze organisaties na hun oprichting wel aan enig toezicht worden onderworpen. Is er informatie beschikbaar? Wat gebeurt er wanneer een vereniging of stichting zich niet aan haar statuten houdt, wanneer er sprake is van onbehoorlijk bestuur of fraude, of wanneer de rechtspersoon zich op het illegale of criminele pad begeeft. In het algemeen wordt er in Nederland weinig actief, zoals zal blijken, preventief toezicht geoefend en ook repressief is de controle beperkt. Vanuit de idealen van een pluriforme en tolerante samenleving is het bestaan van een grote vrijheid om organisaties op te richten en maatschappelijk werkzaam te laten zijn zonder bureaucratische bemoeienis een groot goed. De vraag is evenwel of er ter bescherming van de samenleving wel middelen zijn om misstanden aan te pakken en door wie deze kunnen worden benut. In deze paragraaf zullen we bezien op welke wijze dit in Nederland is geregeld. Daarna zullen we ter vergelijking de regeling van het toezicht op non-profitorganisaties in Duitsland, Frankrijk en Engeland bezien (Van der Ploeg 1999a; Van Veen 2001). Men blijkt zich daar in het algemeen wat drukker over deze zaken te maken.

2.3.1 Toezicht op non-profitorganisaties in Nederland

De wet voorziet in Nederland niet in administratief toezicht op de oprichting van non-profitorganisaties of op hun werkzaamheden in het algemeen.²⁹ Wel zijn aan de rechterlijke macht toezichtbevoegdheden ten aanzien van verenigingen en stichtingen toebedeeld en is voorzien in enige vorm van openbaarheid van deze organisaties. Zonder informatie is toezicht immers niet mogelijk.

In de eerste plaats is er de regel dat verenigingen (althans de verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid) en stichtingen zich in het *handelsregister* van de regionale Kamer van Koophandel moeten inschrijven.³⁰ Daarmee zijn de statuten en de namen en adressen van de bestuurders openbaar.³¹ De besturen van alle rechtspersonen, ook die van verenigingen en stichtingen, zijn verder gehouden ieder jaar binnen zes maanden een jaarrekening op te maken.³² Deze jaarstukken hoeven echter slechts in een beperkt aantal gevallen – de grote verenigingen en stichtingen met een omzet van 7,5 miljoen gulden – openbaar gemaakt te worden. Op de gebieden van de zorg en het onderwijs gelden voor de jaarrekening afzonderlijke voorschriften. De verenigingen en stichtingen die als 'algemeen nut beogende instellingen' zijn erkend³³, dienen hun jaarstukken aan de Belastingdienst op te sturen. De stukken zijn daar niet openbaar toegankelijk.³⁴

De wet geeft daarnaast aan de *rechter* een zekere toezichthoudende taak. Te noemen is in dit verband de Ondernemingskamer van het Gerechtshof van Amsterdam, die ten aanzien van verenigingen en stichtingen met een verplichte ondernemingsraad in het kader van het enquêterecht maatregelen kan nemen wanneer wanbeleid wordt geconstateerd, zoals het ontslaan van bestuurders en het benoemen van nieuwe bestuurders.³⁵ Voor het overige is de rechtbank de aangewezen rechterlijke instantie. Deze heeft alleen ten aanzien van stichtingen enkele bijzondere bevoegdheden die samenhangen met het feit dat de wet deze geen intern toezicht voorschrijft. De rechter kan op vordering van het Openbaar Ministerie (OM) of op verzoek van belanghebbenden maatregelen treffen als het bestuur in strijd met wet en statuten handelt, of in geval van wanbeheer.³⁶ Het OM kan de rechter een machtiging vragen om bij de stichting de boeken in te zien. Belanghebbenden hebben zo'n bevoegdheid niet; dit zullen dus insiders moeten zijn, die over voldoende informatie beschikken om een verzoek tot maatregelen in te dienen. In de meeste gevallen dat er zich misstanden voordoen, wordt getracht de zaken intern op te lossen. Door gebrek aan capaciteit bij het OM en de moeilijkheden om de goede informatie te krijgen, tezamen met de weinig aanmoedigende jurisprudentie, is er in deze eigenlijk geen praktijk bij de burgerlijk rechter. Alleen in geval van strafbare feiten gebeurt er met behulp van de strafrechtelijke mogelijkheden wel een en ander. Dat raakt echter veelal vooral enkele functionarissen en niet de organisatie zelf.

Daarnaast heeft de rechtbank enkele bevoegdheden om disfunctionerende stichtingen verder te helpen. Op verzoek van belanghebbenden of op vordering van het Openbaar Ministerie kan de rechtbank het stichtingsdoel wijzigen, indien het bestaande doel tot gevolgen leidt, die door de oprichters redelijkerwijs niet gewild kunnen zijn;³⁷ bestuurders benoemen, indien de daartoe bevoegden niet in de vervulling van vacatures voorzien;³⁸ en de stichting ontbinden, indien het doel is bereikt of niet meer kan worden bereikt, of wanneer het vermogen ten enenmale onvoldoende is om het doel te verwezenlijken en er ook geen redelijk vooruitzicht is op de verwerving van aanvullend vermogen.³⁹

Ten aanzien van verenigingen heeft de rechtbank zulke bevoegdheden niet, omdat daar (in principe) sprake is van intern toezicht door de algemene vergadering of door een raad van commissarissen. Dit laatste orgaan is niet verplicht. Aan een raad van commissarissen kunnen adviserende en toezichthoudende bevoegdheden worden verleend; ook de bevoegdheid om bestuursleden te schorsen hoort daarbij. De wet verplicht het bestuur jaarlijks een jaarrekening en een -verslag uit te brengen aan de algemene vergadering. De vergadering dient de jaarrekening na controle goed te keuren en bij verenigingen met een onderneming met een bepaalde omzet⁴⁰ vast te stellen.⁴¹ Voor het overige heeft de rechtbank enkele bevoegdheden ten aanzien van rechtspersonen in het algemeen, die dus ook voor verenigingen en stichtingen gelden. Deze betreffen de ontbinding van de rechtspersoon wegens handelen in strijd met de openbare orde, de goede zeden, de wet of de statuten (op vordering van het OM of op verzoek van belanghebbenden) of de vaststelling van de nietigheid of de vernietiging van besluiten (op vordering van belanghebbenden).⁴²

2.3.2 Toezicht elders

In *Engeland* is het toezicht op non-profitorganisaties geheel geregeld in de Charities Act. In deze wet wordt in detail uitgewerkt welke rechten en plichten de 'charities' hebben en welke bevoegdheden de Charity commission, het Openbaar Ministerie en de High court hebben ten aanzien van 'charities'. Non-profitorganisaties die niet onder deze wet vallen, zijn hetzij onderworpen aan specifiek overheidstoezicht (bv. onderwijs), of zijn van een zodanig particuliere aard, dat toezicht niet gepast geacht wordt⁴³. Indien een non-profitorganisatie een (niet-vrijgestelde) 'charity' is, dient zij geregistreerd te zijn bij de Charity commission. Aan deze commissie moet zij ook haar jaarverslagen zenden. Deze stukken zijn openbaar. De commissie kan, naar aanleiding daarvan of naar aanleiding van klachten, met de trustees van een 'charity' in contact treden om hen tot wijziging van gedrag te brengen. De Charity commission heeft wettelijk het recht om op inlichtingen en instructies te geven ('schemes') en zo nodig – ingeval van wanbestuur – trustees te ontslaan en nieuwe te benoemen. Zij kan ook (eerst) een bewindvoerder ('receiver') aanstellen. Belanghebbenden hebben eveneens de mogelijkheid de commissie of de High court om maatregelen tegen de 'charity' (trustees) te verzoeken (Van der Ploeg 1999a: 70). Ook kan de commissie transacties die door trustees zijn verricht in strijd met hun uit de trustakte voortkomende verplichtingen, ongedaan maken (Van der Ploeg 1999a: 62). De Charity commission treedt dus niet op als een rechter maar meer als een vader van de organisaties, met zo nodig de rechter achter de hand. Zij wordt geacht het algemeen belang en de openbare orde in deze te dienen zonder direct een administratieve dienst te zijn.

Duitsland ziet het toezicht op non-profitorganisaties, voorzover dit stichtingen zijn,⁴⁴ niet als een privaatrechtelijke zaak of als iets voor een onafhankelijk orgaan, maar als een rechtstreekse overheidstaak. Met zoveel woorden is in het BGB (Duits burgerlijk wetboek) vastgelegd dat het toezicht op stichtingen een zaak van de afzonderlijke staten en van administratief recht is. Zo heeft elke bondsstaat zijn eigen stichtingenwet, waarin de staat meestal vrij vergaande bevoegdheden heeft om inzicht te krijgen in de gang van zaken bij de stichtingen die aldaar gevestigd zijn: controle van de jaarstukken,⁴⁵ goedkeuring van statutenwijziging en ontbinding, aanwijzingen geven ingeval van onrechtmatig gedrag door het bestuur, eventueel ontslag en benoeming van bestuurders, en aansprakelijk stelling van wanbestuurders voor de door hen veroorzaakte schade (Versteegh 1998: 178-179). Een bestuursorgaan op staatsniveau of op plaatselijk niveau, afhankelijk van de reikwijdte van het doel van de stichting, oefent het toezicht uit. Er is overigens geen openbaar stichtingenregister. De overheid treedt hier als 'parens patriae' op, als hoeder van het algemeen belang. Buitenstaanders kunnen zich er niet mee bemoeien. Zij kunnen ook niet klagen over het gedrag van de bestuurders van stichtingen; hooguit kunnen zij een klacht indienen bij de bestuursrechter over het feit dat het toezichthoudende overheidsorgaan ('Aufsichtsbehörde') geen maatregelen neemt. Daarvoor moeten zij dan wel een concreet persoonlijk belang aantonen.

In *Frankrijk* is de bemoeienis van de overheid met non-profitorganisaties nog sterker. Bij stichtingen is het overheidstoezicht min of meer in de organisatie ingebouwd. Dit heeft te maken met het feit dat in Frankrijk het 'publieke domein' overheidsdomein is; particuliere organisaties mogen zich hierop wel begeven, maar de overheid waakt ervoor dat het algemeen belang gediend wordt. Dit meent zij te moeten waarborgen door het bestuur van een stichting voor een belangrijk deel uit overheidsfunctionarissen te doen bestaan. Het is de vraag of deze vermenging van overheidsbelang en stichtingsbelang niet tot onheldere verhoudingen leidt. Overheidsfunctionarissen kunnen, zo komt ons voor, zonder de verhoudingen in het bestuur onevenwichtig te maken, toch niet op andere bestuurders toezicht houden. Aan de andere kant waakt Frankrijk er wel voor dat de stichting werkelijk los komt te staan van haar oprichters, zodat niet oprichtersbelangen en stichtingsbelang door elkaar raken. Mochten er misstanden zijn, dan moet het Openbaar Ministerie worden ingeschakeld.

Zowel de 'association reconnue d'utilité publique' als de stichting valt bovendien vanwege de aard van haar activiteiten onder de zogenoemde 'tutelle administrative' (bestuurlijke voogdij)⁴⁶ (Van der Ploeg 1999b: 97). De overheid kan de organisaties aanwijzingen geven om eventueel wanbeleid te verbeteren. Sancties die ingeval van wanbeleid eventueel kunnen worden getroffen, zijn intrekking van de erkenning van de 'utilité publique' en ontbinding van de rechtspersoon op vordering van het OM (Brichet 1986: 75, 309 e.v., 343 e.v.).

België heeft met Frankrijk gemeen dat er voor het ontvangen van schenkingen en legaten boven een bepaald bedrag door verenigingen of stichtingen overheids-toestemming nodig is. Dit hangt samen met de oude vrees voor vermogen in de dode hand, dat wil zeggen de vrees van de overheid dat geld en goederen buiten het handelsverkeer (in de dode hand) raken, wat ongunstig is voor de nationale economie en de fiscus. Ook hier geldt dat de verwezenlijking van het doel van een stichting tot de overheidszorg behoort.⁴⁷ Stichtingen zijn verplicht om hun jaarrekeningen en begrotingen naar de regering te sturen; deze worden in de staatscourant gepubliceerd.⁴⁸ Voor het overige heeft de overheid evenwel geen rechtstreekse bevoegdheden tot ingrijpen, maar is het de rechter die op vordering van het Openbaar Ministerie maatregelen kan nemen, zoals ontslag van bestuurders of ontbinding.⁴⁹ In dat opzicht lijkt de Belgische regeling weer meer op de Nederlandse.

2.4 De fiscale behandeling van non-profitorganisaties

Voor de fiscale positie van non-profitorganisaties maakt het Nederlandse recht, zoals dat in veel andere landen, een onderscheid tussen non-profitorganisaties in het algemeen en algemeen nut beogende instellingen. Non-profitorganisaties in het algemeen genieten een fiscaal minder gunstige behandeling dan algemeen nut beogende instellingen. De verschillen zijn het grootst in de fiscale behandeling van giften, legaten en erfstellingen. Maar ook op het gebied van de vennootschapsbelasting zijn er verschillen. Op grond van de wettelijke omschrijving zijn non-profitorganisaties niet onderworpen aan de Wet op de vennootschapsbelasting. Dit wordt anders indien en voorzover zij commerciële activiteiten ontplooiën, die concurrerend zijn ten opzichte van reguliere commerciële bedrijven. In dat geval zijn ter voorkoming van concurrentievervalsing

de inkomsten uit dergelijke activiteiten belast. Een verschil met de reguliere bedrijven is dat slechts het nettoresultaat van de commerciële activiteiten wordt belast en niet tevens de overige inkomsten zoals contributies.

De positie van algemeen nut beogende instellingen is enigszins gunstiger. Ten eerste kunnen deze van vennootschapsbelasting worden vrijgesteld indien het behalen van winst van marginale betekenis is. Voorts zijn organisaties met bepaalde nader omschreven doelstellingen, zoals ziekenhuizen, psychiatrische inrichtingen, verzorgingshuizen en weeshuizen, onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld. Openbare bibliotheken en woningbouwcorporaties zijn geheel vrijgesteld van vennootschapsbelasting.

Voor non-profitorganisaties die niet als algemeen nut beogende instelling kunnen worden aangemerkt, geldt een beperkte vrijstelling voor inkomsten die zijn verworven met de inzet van vrijwilligers. De vrijstelling wordt verleend mits de winst niet hoger is dan 13.000 gulden en over de laatste vijf jaar niet meer bedraagt dan 65.000 gulden. De winst moet bovendien worden aangewend ten behoeve van algemeen nuttige doeleinden van de organisatie.

In het schenkings- en successierecht genieten slechts algemeen nut beogende instellingen een bevoorrechte behandeling. Deze betreft niet alleen de heffing over de door hen verkregen middelen, maar ook de heffing over de door hen in overeenstemming met hun doelstelling verrichte uitkeringen en de aftrekbaarheid van aan hen gedane giften. De verleende voorrechten houden geen algehele vrijstelling in. Indien een verkrijging de belastingvrije voet overschrijdt, is de ontvangende instelling een tarief van 11% over de waarde van het verkregene verschuldigd. Een beperkt aantal organisaties is evenwel geheel van heffing vrijgesteld. Ter vergelijking, het tarief voor een instelling die niet het algemene nut beoogt, varieert van 41% tot 68% afhankelijk van de waarde van de verkrijging.

Scheningen aan algemeen nut beogende instellingen zijn aftrekbaar voor de inkomstenbelasting indien de schenker een natuurlijke persoon is, en voor de vennootschapsbelasting indien de schenker een rechtspersoon is. Het geschonkene moet hiertoe een bepaald minimum overschrijden (1% van het bruto-inkomen respectievelijk 500 gulden) en is aftrekbaar tot een bepaald maximum (10% van het bruto-inkomen respectievelijk 6% van de nettowinst in een bepaald jaar). Giften in de vorm van een periodieke uitkering over tenminste vijf jaren zijn aftrekbaar zonder beperking en kunnen ook aan niet algemeen nut beogende verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid worden gedaan. Giften aan een buitenlandse algemeen nut beogende instelling zijn eveneens aftrekbaar, mits deze als algemeen nut beogende instelling is erkend.

In de fiscale behandeling van non-profitorganisaties neemt de omzetbelasting een bijzondere positie in. Omzetbelasting wordt geheven over de leveringen van goederen en diensten anders dan om niet. In tegenstelling tot de andere belastingen, is de omzetbelasting niet gerelateerd aan de status van de 'ondernemer' maar aan het type goederen of diensten dat hij levert. De vrijstellingen hebben dan ook primair betrekking op bepaalde goederen en diensten, die voornamelijk door non-profitorganisatie worden aangeboden. Slecht aan een beperkt aantal (27) 'ondernemers' is algehele vrijstelling van omzetbelasting op de door hen geleverde diensten verleend onder de voorwaarde dat zij geen winst beogen. Dit zijn met name instellingen met een ideële, sociale doelstelling of anderszins maatschappelijk nuttige doelstelling.

Het rechtsvergelijkende perspectief geeft aanleiding tot een aantal opmerkingen. Deze betreffen vooral de regeling rond algemeen nut beogende instellingen. Het Nederlandse recht kent alleen in de Successiewet 1956 een omschrijving van algemeen nut beogende instellingen. Er is geen omschrijving die tevens geldt voor de andere belastingwetten, zoals bijvoorbeeld in Duitsland het geval is.⁵⁰ Hiermee hangt samen dat, anders dan in vele andere landen, het oordeel of een instelling het algemeen nut beoogt, in theorie is voorbehouden aan de relevante inspecteurs van belastingen.⁵¹ Een resolutie van de staatssecretaris van Financiën brengt hierin enige structuur aan, in die zin dat een besluit van de Inspecteur van registratie en successie omtrent het verlenen van de status van algemeen nut beogende instelling door de andere Inspecties zal worden overgenomen. Dit brengt echter niet steeds een oplossing, omdat het naar huidig recht niet noodzakelijk is als zodanig erkend te zijn om op de beschikbare belastingfaciliteiten aanspraak te maken. Indien de fiscus de algemeen nut beogende status betwist, is het laatste woord aan de rechter. Erkenning kan en wordt overigens in de praktijk wel verzocht. Er zijn onlangs voorstellen gedaan, die inhouden dat officiële erkenning als algemeen nut beogende instelling een voorwaarde is voor het kunnen genieten van de genoemde belastingvoordelen (Commissie-Molmaker 2000). Deze zou op haar beurt afhankelijk dienen te zijn van een aantal voorwaarden; hoe deze zouden moeten luiden, is nog onbekend. Verkregen erkenning zou in de voorliggende voorstellen leiden tot een algehele vrijstelling van belasting op verkrijgingen om niet. Hoe deze erkenning zich zou moeten verhouden tot de toepassing van de Wet op de inkomstenbelasting en de Wet op de vennootschapsbelasting is evenmin in de voorstellen terug te vinden. Ten aanzien van de beperkingen die gelden voor algemeen nut beogende instellingen, is de Nederlandse wetgeving relatief liberaal. Zo zijn er, anders dan bijvoorbeeld in Duitsland en (indirect) Groot-Brittannië, geen bestedingsverplichtingen. Ook gelden er geen beperkingen voor het ontplooiën van politieke activiteiten. Verder is de rol van de Nederlandse overheid in het toezicht op en de betrokkenheid bij het bestuur van algemeen nut beogende instellingen te verwaarlozen in vergelijking tot, bijvoorbeeld, Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië (zie § 2.3).

2.5 Subsidie door de overheid en de juridische consequenties

Behalve het fiscale recht behelst de relatie van non-profitorganisaties tot de overheid vele andere aspecten. Een belangrijk aspect is de toegang tot directe overheidsfinanciering in de vorm van subsidies of subsidieovereenkomsten. De regels betreffende subsidieverhoudingen zijn per sector vastgelegd. De toepasselijke regels zijn mede daardoor te complex om in dit bestek aan de orde te stellen. Gebruikelijk is dat de organisaties die voor structurele financiering uit publieke middelen in aanmerking willen komen, aan bepaalde eisen dienen te voldoen, die veelal in overleg met organisaties uit de sector worden opgesteld. Veel non-profitorganisaties zijn voor hun functies afhankelijk van overheidsfinanciering, terwijl anderzijds de overheid voor de uitvoering van tamelijk wat publieke taken, zoals onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke hulp, jeugdhulpverlening, verslavingszorg, reclassering, enzovoort, zich op particuliere organisaties verlaat. Deze wederzijdse afhankelijkheid heeft ertoe geleid dat het in de praktijk moeilijk is het algemene belang van de overheid en de belangen van de particuliere organisaties uit elkaar te houden.

Non-profitorganisaties zullen, naarmate ze afhankelijker zijn van overheidsfinanciering, hun activiteiten meer richten naar de door de overheid – zij het in samenspraak met het veld – genomen beslissingen. Eigen beleid wordt op deze wijze niet gestimuleerd. Onder omstandigheden kan men zich afvragen of, bijvoorbeeld, een afgedwongen fusie niet ook strijd met de vrijheid van vereniging inhoudt (Van der Ploeg en Balkenende 1999). Het beeld dat in de paragrafen 2.2 en 2.3 geschetst werd van de situatie in Nederland, waarin overheidsbemoeienis met non-profitorganisaties ontbreekt, behoeft in de praktijk van de gesubsidieerde organisaties dus bijstelling.

Wanneer non-profitorganisaties door de overheid formeel bij de uitvoering van haar taken worden ingeschakeld, worden zij in hun verhouding tot cliënten en werknemers ook gelijkgeschakeld met overheidsdiensten. In dat verband is de Algemene wet bestuursrecht van betekenis, die beschikkingen van (organen van) dergelijke organisaties, waaraan een publiekrechtelijk gevolg is verbonden, onderwerpt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (art. 1:1 lid b Awb). Verder worden werknemers die in dienst zijn bij stichtingen waarop de overheid een dominante invloed uitoefent, beschouwd als ambtenaren (of op gelijke wijze behandeld als ambtenaren). Wanneer een stichting of vereniging deels onderworpen is aan publiekrecht, mag zij ook bij haar deelnemen in het normale handelsverkeer niet in strijd handelen met geschreven of ongeschreven publiekrecht. In dit verband moet ook gewezen worden op de zogenoemde doorkruisingsleer: de overheid mag niet gebruikmaken van privaatrechtelijke bevoegdheden wanneer daardoor een publiekrechtelijke bescherming aan de burger wordt onthouden. Op deze manier kan een non-profitorganisatie, hoezeer formeel privaatrechtelijk van aard, met vele banden aan het publiekrecht zijn verbonden. Vermeldenswaard is verder dat cliënten van gesubsidieerde organisaties in tal van sectoren een wettelijk vastgelegd recht op medezeggenschap hebben. Hoewel deze wetgeving sectoraal van aard is, is zij in grote lijnen gelijksoortig van structuur, aangezien zij is geënt op de Wet op de ondernemingsraden. Wetgeving over medezeggenschap is er onder andere op het terrein van het onderwijs,⁵² jeugdhulpverlening⁵³ en intramurale gezondheidszorg.⁵⁴

Formeel bestaat er in Nederland – behalve in het onderwijs op grond van artikel 23 Grondwet – geen prioriteit voor particuliere organisaties bij de uitvoering van publieke taken. In *Duitsland* heeft men niet alleen op het terrein van onderwijs, maar ook op dat van welzijn aan privaatrechtelijke organisaties het recht gegeven om de uitvoering van publieke taken op zich te nemen. In Duitsland bestaat een zestal, deels levensbeschouwelijk onderscheiden koepelorganisaties ('Wohlfahrtsverbände')⁵⁵ die wettelijk het recht hebben welzijnstaken op zich te nemen en de daarvoor beschikbare subsidie te verkrijgen. Non-profitorganisaties die hiervan willen profiteren, zullen zich dus bij een van de 'Wohlfahrtsverbände' moeten aansluiten (Graat 1998). De overheid treedt pas op indien de non-profitorganisaties de taak niet oppakken (het subsidiariteitsbeginsel; zie verder hfd. 10).

Engeland en *Frankrijk* erkennen een dergelijk subsidiariteitsbeginsel als zodanig niet. Welzijnstaken worden daar in principe als een zaak van de overheid gezien, maar meer en meer wordt ook door de overheid samenwerking met particuliere organisaties gestimuleerd.⁵⁶ De desbetreffende overheidsinstantie maakt daarbij in Engeland

gebruik van subsidiëring en vooral van 'contracting out' van dienstverlening (6 en Kendall 1997). De overheid in Frankrijk werkt in een aantal maatschappelijke sectoren met een goedkeuringsstelsel ten aanzien van non-profitorganisaties. Sectorale wetgeving stelt specifieke eisen aan de inrichting van, het toezicht op en de inzichtelijkheid van de desbetreffende organisatie. Op basis hiervan kunnen private organisaties worden goedgekeurd ('agré'), waarmee zij toegang hebben tot publieke middelen.⁵⁷

2.6 Tot slot

Het recht betreffende non-profitorganisaties is in Nederland in essentie liberaal van opzet. De overheid heeft alleen rechtstreeks invloed wanneer er sprake is van subsidieverlening. Wel is er, vergeleken bij andere landen, meer dwingende wetgeving inzake de organisatorische inrichting van verenigingen en de medezeggenschap van werknemers en cliënten. De eisen aan stichtingen zijn hier laag vergeleken met die in andere landen. Er is geen sprake van een minimumkapitaal, dat in verhouding staat tot de doelen van de stichting, noch zijn er eisen ten aanzien van het beheer van het vermogen. Deze algemene privaatrechtelijke vrijheid wordt echter in de praktijk van veel non-profitorganisaties door bestuursrechtelijke, aan subsidie gekoppelde regelgeving beperkt. De overheid neemt uit dien hoofde soms dermate resoluut het heft in handen, dat men zich kan afvragen of zij hier geen grenzen overschrijdt. Op fiscaal terrein bevordert de overheid de inzet van particuliere organisaties voor het maatschappelijk welzijn door giftenaftrek en gunstige tarieven voor schenkingen en dergelijke voor organisaties ten algemene nutte. Het staat non-profitorganisaties in Nederland vrij om ondernemingsactiviteiten te ontplooiën. Daardoor komen deze organisaties met betrekking tot medezeggenschap en fiscale behandeling echter wel onder hetzelfde regime te vallen als ondernemingen in een commerciële rechtspersoonsvorm.

Concluderend kunnen we stellen dat er in Nederland in principe een gunstig juridisch en fiscaal klimaat heerst voor non-profitorganisaties. Dit bevordert goede doelen, het behartigen van het algemene nut door particuliere organisaties. Het feit dat een onderneming op niet-commerciële basis opereert, levert in ons land echter als zodanig geen aanspraak op fiscale voordelen tegenover commerciële ondernemingsvormen op. Het goede doel mag niet de concurrentie vervalsen.

Noten

- 1 Non-profitorganisaties krijgen een bijzondere status wanneer ze 'charity' zijn; daaraan zijn voorwaarden en gevolgen verbonden. Ze worden beheerst door de Charities Act.
- 2 Overigens bestaan er in Europa uiteenlopende antwoorden op de vraag wat als algemeen nut beogend kan worden aangemerkt. Vgl. Schlüter, Then en Walkenhorst, 2001: hfd. 2 en 4.
- 3 Zie art. 2:53 BW. Een specifiek soort coöperatie is de onderlinge waarborgmaatschappij, die verzekeringen sluit ten behoeve van de leden (art. 2:53 lid 2 BW).
- 4 Art. 2:2 BW.
- 5 Art. 2:26 BW.
- 6 Art. 2:285 BW.
- 7 Zie resp. art. 2:27 BW voor de vereniging en art. 2:285 BW voor de stichting.
- 8 Zie nader art. 2:30 BW.
- 9 Voor uitzonderlijke, het vermogen van de vereniging of stichting bedreigende rechtshandelingen, genoemd in art. 2:44 lid 2 en 291 lid 2 BW, geldt een uitzondering.
- 10 Zie art. 2 en 3 Wet van 1921.
- 11 Zie resp. art. 4 en 13 Wet van 1921.
- 12 Deze is geregeld in de Wet van 23 juni 1894.
- 13 Deze is geregeld in de Wet van 31 maart 1898.
- 14 Zie art. 27 Wet van 27 juni 1921.
- 15 Zie art. 29 Wet van 27 juni 1921.
- 16 De hiervoor geëigende rechtsvorm in België is de Venootschap met sociaal oogmerk (Geens 1996).
- 17 Art. 40 BGB.
- 18 Art. 21 BGB.
- 19 Art. 57-59 en 77 BGB.
- 20 Art. 60 BGB.
- 21 Art. 80 BGB.
- 22 In de praktijk is er ook de figuur van de 'nicht rechtsfähige Stiftung' ontstaan; deze is zelf geen rechtspersoon, maar maakt als een min of meer afgezonderd vermogen deel uit van het vermogen van een rechtspersoon.
- 23 Zie nader art. 6 Wet van 1 juli 1901.
- 24 Zie art. 10 e.v. Wet van 1 juli 1901; ook dan is de aanvaarding van schenkingen, legaten en erfstellingen nog aan strikte voorwaarden gebonden.
- 25 Op dit gebied vormen Engeland en Wales één rechtssysteem. De andere delen van Groot-Brittannië hebben op onderdelen andere regelingen.
- 26 Zie de Charities Act 1993.
- 27 De 'company limited by guarantee' verkrijgt rechtspersoonlijkheid door inschrijving in het handelsregister gehouden door het Company House.
- 28 Daarnaast kan na erkenning van de Charity commission een trustee als zodanig worden 'geïncorporeerd' (Picarda 1995: 413 e.v.).
- 29 In de praktijk, waarin veel non-profitorganisaties subsidies ontvangen, is er wel toezicht door de overheid op de besteding van de subsidie en daarmee ook op de activiteiten van de organisaties. Zie hiervoor titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht.
- 30 De Kamer van Koophandel kan niet-actieve rechtspersonen onder omstandigheden ontbinden. Zie art. 2:19a BW.
- 31 Onder omstandigheden kan niet-inschrijving van bestuurders en het niet betalen van de bijdrage voor inschrijving leiden tot ontbinding van de rechtspersoon door de Kamer van Koophandel (art. 2:19a BW).
- 32 Art. 2:10 BW.
- 33 Formeel is er sprake van 'rangschikking'. Overigens is voor fiscale faciliteiten rangschikking niet vereist.
- 34 In dit opzicht is de situatie in de Verenigde Staten geheel anders. De jaarstukken die daar door dit soort organisaties in verband met belastingfaciliteiten worden toegestuurd, zijn voor alle belastingbetalers toegankelijk.

- 35 Art. 2:345 e.v. BW; voor de voorzieningen zie art. 2:355 BW.
- 36 Art. 2:297 en 298 BW.
- 37 Art. 2:294 BW.
- 38 Art. 2:299 BW.
- 39 Art. 2:301 BW.
- 40 Zie art. 2:48 en 2:49 BW
- 41 Zie nader art. 2:360 BW.
- 42 Zie voor meer details resp. art. 2:20-21 en 2:14-15 BW.
- 43 Uiteraard geldt voor hen en voor non-profitorganisaties in het algemeen dat ze met het Openbaar Ministerie en de rechter te maken kunnen krijgen wanneer zij in strijd met de openbare orde handelen.
- 44 Voor verenigingen geldt min of meer hetzelfde als voor verenigingen in Nederland.
- 45 Controle door een accountant kan daar in principe niet voor in de plaats komen in verband met het feit dat deze overheidsgezag mist.
- 46 Zie art. 910 Code Civil; zie ook Van der Ploeg 1999b: 97.
- 47 Art. 40 Wet van 1921.
- 48 Art. 33-34 Wet van 1921.
- 49 Art. 40 Wet van 1921.
- 50 § 51 e.v. Abgabenordnung 1976.
- 51 Het betreft de Successiewet, Wet op de inkomstenbelasting en Wet op de vennootschapsbelasting.
- 52 Wet medezeggenschap onderwijs van 3 december 1992, Stb. 663.
- 53 Wet medezeggenschap jeugdhulpverlening van 8 augustus 1989, Stb. 358
- 54 Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 29 februari 1996, S. 204.
- 55 Het betreft Arbeiterwohlfahrtsverband, Caritas (rooms-katholiek), Diakonisches Werk (protestant), paritätischer Wohlfahrtsverband, Rotes Kreuz en de Zentrale Wohlfahrtstelle der Juden.
- 56 Zie bijvoorbeeld voor het gebied van de jeugdhulpverlening in Engeland: Van Unen 1996.
- 57 Vgl. over 'agrément' Brichet 1986: 314 e.v. Zie voor de invoering van een dergelijke status ook elders, bijvoorbeeld in Oost Europa: Van Veen 1999.

Literatuur

Alfandari (1994)

E. Alfandari. *Associations en fondations en Europe*. Lyon/Parijs: Les Editions Juris Service/AGEC, 1994.

Awb

Algemene wet bestuursrecht, ingevoerd in 1992.

BGB

Bürgerliches Gesetzbuch, ingevoerd in 1900.

Brichet (1986)

R. Brichet. *Associations et syndicats*. Parijs: Librairies techniques (Litec), 1986 (5e editie).

BW

Burgerlijk Wetboek, boek 2 Rechtspersonen, ingevoerd in 1978.

Denters en Van Veen (1998)

E. Denters en W.J.M. van Veen. *Voluntary organizations in Europe: the European convention on human rights*. In: *International journal for not-for-profit law* 1(1998) 2.

Frons en Van der Ploeg (2000)

H.M.L. Frons en T.J. van der Ploeg (red.). *De vrijheid van vereniging in Nederland*. Utrecht: Lemma, 2000.

Geens (1996)

K. Geens. *De Belgische (coöperatieve) vennootschappen met sociaal oogmerk*. Stichting & Vereniging, jaargang 1996, p. 45 e.v.

Graat (1998)

J.P.M. Graat. *Maatschappelijk bestuur*. Deventer: Tjeenk Willink, 1998 (proefschrift UU).

Moltmaker (2000)

De warme, de koude en de dode hand. Rapport van de commissie-Moltmaker

Picarda (1995)

H. Picarda. *The law and practice relating to charities*. Londen: Butterworths, 1995 (2e editie).

Van der Ploeg (1999a)

T.J. van der Ploeg. *A comparative legal analysis of foundations: aspects of supervision and transparency*. In: Helmuth Anheier en Stefan Toepler (red.), *Private funds, public purpose, philanthropic foundations in international perspective*. New York NY: Kluwer/Plenum, 1999 (55 e.v.).

Van der Ploeg (1999b)

T.J. van der Ploeg. *Verenigingen en stichting internationaal bezien: West Europa*. In: *Stichting & Vereniging* jaargang 1999 (93 e.v.).

Van der Ploeg en Balkenende (1999)

T.J. van der Ploeg en J.P. Balkenende (red.). *Behoud en vernieuwing van identiteit: de toekomst van maatschappelijke organisaties in een tijd van fusies en schaalvergroting*. Utrecht: Lemma, 1999.

Schmidt (1998)

K. Smidt. *Konzessionssystem und Stiftungsrecht*. In: A. Frhr. Von Campenhausen et al. (red.), *Stiftungen in Deutschland und Europa*. Düsseldorf: IDW-Verlag, 1998.

Schlüter, Then en Walkenhorst (2001)

A. Schlüter, V. Then en P. Walkenhorst (red.). *Foundations in Europe: Society, Management, Law, Charities Aid Foundations*. Londen: Bertelsmann Foundation Publishers, 2001.

Van Unen (1996)

A.A.W. van Unen. *De wet op de jeugdhulpverlening; overheid of particulier initiatief?* Utrecht: Lemma, 1996 (proefschrift VU).

Van Veen (1999)

W.J.M. van Veen. *Verenigingen- en stichtingenrecht internationaal: Centraal- en Oost-Europa*. *Ontwikkelingen, trends en nieuwigheden*. In: *Stichting & Vereniging*, jaargang 1999, (153-162).

Van Veen (2000a)

W.J.M. van Veen. *Kwalitatief lidmaatschap en gedwongen toetreding*. In: Frons en Van der Ploeg (2000).

Van Veen (2001)

W.J.M. van Veen. *Supervision of foundations*. In: Schlüter, Then en Walkenhorst (2001).

Versteegh (1998)

C.R.M. Versteegh. Aspecten van Duits stichtingenrecht. In: Stichting & Vereniging, jaargang 1998, (174 e.v.).

6 en Kendall (1997)

P. 6 en J. Kendall (red.). The contract culture in public services. Arena/Avesbury, Aldershot, 1997.

3 OMVANG, STRUCTUUR EN FINANCIERING VAN DE NON-PROFITSECTOR

Ary Burger

Dit hoofdstuk behandelt de non-profitsector vooral in kwantitatieve zin. Een van de belangrijkste doelstellingen van het internationale project is de omvang, de samenstelling en de financiering van de sector te meten. Belangrijke vragen zijn: hoe groot is de sector, hoeveel mensen werken er, hoeveel geld gaat er om, waar komen de inkomsten vandaan? Daarnaast worden de gegevens van de Nederlandse sector in internationaal perspectief geplaatst. Hoe verhoudt de sector zich met de tegenhangers in het buitenland? Zodoende komt naar voren hoe bijzonder de Nederlandse non-profitsector is.

Allereerst geven we een kort kwantitatief overzicht van de Nederlandse sector en vergelijken we de omvang internationaal (§ 3.1). Na deze kerncijfers gaan we dieper in op de samenstelling en financiering. Als eerste behandelen we de samenstelling van de werkgelegenheid en het vrijwilligerswerk (§ 3.2). Daarna komt aan bod het aandeel van non-profits in het leveren van een aantal specifieke diensten en in de werkgelegenheid op de terreinen zorg, welzijn en onderwijs (§ 3.3). De omvang van de bestedingen en de structuur van de inkomsten vormen de onderwerpen van paragraaf 3.4.

Vervolgens wordt de groei van de non-profitwerkgelegenheid tussen 1990 en 1995 in kaart gebracht. In alle paragrafen vormt de internationale vergelijking van de gegevens een belangrijk onderdeel. Tot slot vatten we de kwantitatieve omschrijving en de bijzonderheid van de Nederlandse sector in comparatief perspectief samen.

3.1 Kerncijfers en internationale vergelijking van de omvang

Kerngegevens van de Nederlandse non-profitsector

De Nederlandse non-profitsector is in kwantitatieve zin een grote en belangrijke sector (zie tabel 3.1). Een paar voorbeelden illustreren het economische gewicht: de werkgelegenheid in de sector bestaat in het peiljaar 1995 uit 670.000 voltijdse banen; de bestedingen bereiken bijna het niveau van 100 miljard gulden; en de toegevoegde waarde bedraagt 65 miljard gulden.

Een begrijpelijker beeld ontstaat als deze cijfers worden uitgedrukt als aandeel in de totale werkgelegenheid en het nationaal inkomen. Dan blijkt dat de non-profitsector ruim 12% van de totale werkgelegenheid voor zijn rekening neemt. In het internationale project is het gebruikelijk om niet de totale maar de niet-agrarische werkgelegenheid als maatstaf te nemen. Het aandeel van de non-profitsector in de niet-agrarische werkgelegenheid is 13%. Zijn bestedingen bedragen bijna 16% van het bruto binnenlands product (BBP). Een betere vergelijking dan de bestedingen levert de toegevoegde waarde die in de sector is voortgebracht. Volgens onze berekeningen genereert de non-profitsector 10% van het BBP.

Tabel 3.1. Kerncijfers van de Nederlandse non-profitsector, 1995

werkgelegenheid (voltijdse arbeidsplaatsen)	669.000
vrijwilligers (voltijdse arbeidsplaatsen)	406.000
lopende uitgaven (in miljarden gulden)	98,1
toegevoegde waarde (in miljarden gulden)	64,9
inkomstenbronnen als % van totaal	
overheid	31,7
zorgverzekeringen en AWBZ	26,8
eigen inkomsten	38,3
giften	3,1
de non-profitsector in breder perspectief	
voltijdse arbeidsplaatsen als % van de totale werkgelegenheid	12,3
voltijdse arbeidsplaatsen als % van de niet-agrarische werkgelegenheid	12,9
vrijwilligers als % van de totale werkgelegenheid	7,5
lopende uitgaven als % van het BBP	15,5
toegevoegde waarde als % van het BBP	10,2

In de non-profitsector vindt naast betaalde arbeid ook veel vrijwilligerswerk plaats. Sterker nog, bijna al het vrijwilligerswerk vindt plaats onder de vlag van de non-profitsector. Omgerekend naar fulltime banen, bedraagt de hoeveelheid vrijwillige arbeid 400.000 arbeidsplaatsen. Dit is meer dan de helft van het totale aantal arbeidsplaatsen in de non-profitsector. Uitgedrukt als percentage, is de omvang van het vrijwilligerswerk gelijk aan 7,5% van de totale werkgelegenheid.

Het grootste deel van de inkomsten komt voort uit de collectieve financiering. Bijna 60% bestaat uit overheidssubsidies en gelden uit de ziektekostenverzekering. De eigen inkomsten (contributies, vergoedingen, verkopen e.d.) bedragen net geen 40%. De overige inkomsten bestaan uit giften (vrijwillige bijdragen, filantropie, donaties), die met 3% veruit de minst omvangrijke bron vormen.

Internationale vergelijking van de omvang

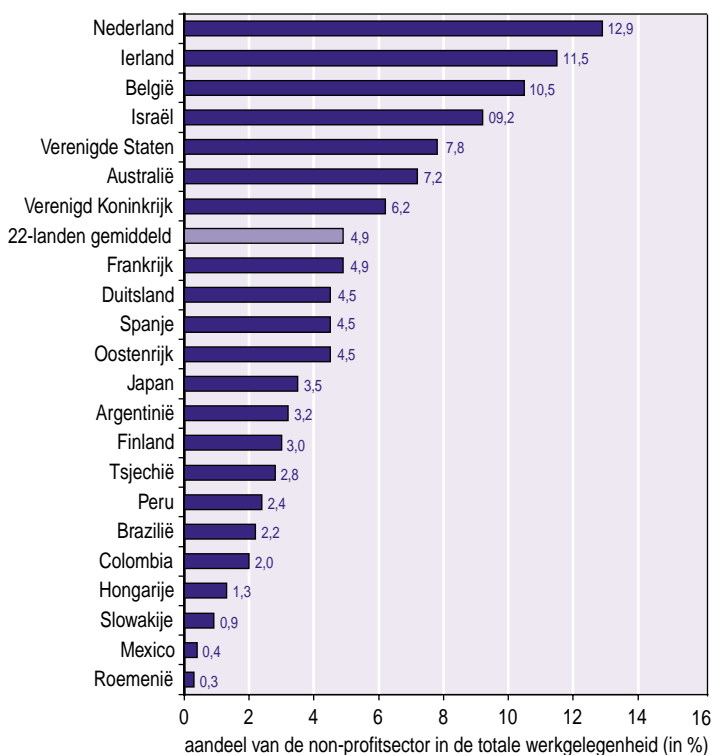
Een eerste bijzonderheid van de Nederlandse non-profitsector is zijn omvang. Van alle onderzochte landen in het internationale project heeft Nederland de grootste sector, zie figuur 3.1. Bijna 13% van de niet-agrarische werkgelegenheid ligt in de non-profitsector. Dit percentage is ruim tweemaal zo hoog als het gemiddelde van de 22 landen, dat op vijf ligt. Ook in vergelijking met Europese landen springt Nederland eruit. Het Europese gemiddelde bedraagt niet meer dan 7%. Dat is dus wat hoger dan het wereldgemiddelde, maar nog steeds ruim onder de Nederlandse omvang.

Dat Nederland een grote non-profitsector heeft, zal waarschijnlijk weinigen verbazen. Gezien onze traditie van particulier initiatief en verzuiling ligt dit in de lijn van de verwachting. Verbazend is eerder dat dit in enkele andere landen ook het geval is. De gegevens van Europese landen leert dat, behalve Nederland, Ierland en België een grote non-profitsector kennen. In die twee landen ligt de omvang boven de 10% van de niet-agrarische beroepsbevolking. In een aantal andere West-Europese landen – Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk (V.K.), Spanje en Oostenrijk – bedraagt de omvang zo'n 5%. De verschillen in deze middengroep zijn vrij klein. Finland, tenslotte, lijkt een buitenbeentje te zijn met een bescheiden omvang van 3%.

Vergelijking met landen buiten West-Europa leert dat de Amerikaanse sector niet alleen drie Europese (Nederland, Ierland en België) moet laten voorgaan, maar ook de Israëliëse. In de Verenigde Staten (VS) waant men zich veelal de grote non-profitkampioen. Men gaat er, al of niet met verwijzing naar De Tocquevilles verhandeling over de democratie in Amerika in de eerste helft van de negentiende eeuw, vaak voetstoots vanuit dat het eigen land de grootste belangeloze particuliere inzet voor de publieke zaak laat zien. In de eerste fase van het Johns Hopkinsonderzoek met acht deelnemende landen en gegevens uit 1990 kwamen de Verenigde Staten trouwens nog wel als winnaar uit de bus (Salamon en Anheier 1996).

Tenslotte laat figuur 3.1 zien dat de non-profitsector in de Centraal-Europese en Latijns-Amerikaanse landen bescheiden van omvang is. Het gemiddelde ligt op respectievelijk 1,3% en 2,1%. Vooral voor de landen in Centraal-Europa is het begrijpelijk dat die een achterstand hebben op het gebied van maatschappelijke organisaties zonder winst-oogmerk.

Figuur 3.1 De omvang van de non-profitsector in 22 landen, 1995 (in procenten van de niet-agrarische beroepsbevolking)



3.2 Structuur van de werkgelegenheid en bestedingen

Betaalde banen

Uit tabel 3.2 blijkt dat bijna 90% van de betaalde non-profitbanen in Nederland voor rekening komt van drie maatschappelijke terreinen: gezondheidszorg (42%), onderwijs (27%) en welzijn (19%). Voor sommigen zal het misschien een verrassing zijn dat gezondheidszorg en niet onderwijs de grootste non-profitwerkgever is. Het onderwijs is immers bij uitstek het terrein van verzuild particulier initiatief geweest, en de pacificatie van 1917 en daaruit volgende grondwettelijke gelijkstelling heeft het bijzonder onderwijs in ons land toch een bijzonder sterke positie verschaft? Dat is zonder meer waar. De positie van het particulier initiatief in de gezondheidszorg, hoewel niet zo'n groot vehikel van verzuiling, is echter nog specialer. In de zorg is er namelijk sprake van een ver doorgevoerde rolverdeling tussen particulier initiatief en overheid. Het is een klassiek voorbeeld van publiek-private samenwerking die in veel landen en in vele gedaanten voorkomt, waarbij non-profits de diensten aanbieden (in dit geval gezondheidszorg) en de overheid zich vooral met de financiering bezighoudt. In Nederland is de rol van de overheid vooral gericht op de regulering en financiering van de gezondheidszorg. De daadwerkelijke zorg verloopt voornamelijk via non-profits en niet via overheidsinstellingen. Buitenlandse waarnemers hebben deze 'paso doble' wel eens aangeduid als een 'privatized national health care'. Hier moet 'privatized' overigens worden opgevat als niet-overheid en niet als marktgericht.

Tabel 3.2. Betaalde werkgelegenheid in de non-profitsector, Nederland 1995

	aantal (x 1.000)	% van non-profit	% van totaal economie
cultuur en recreatie	27	4,0	0,5
onderwijs en onderzoek	181	27,1	3,3
zorg	282	42,1	5,0
welzijn	125	18,9	2,3
milieu	6	0,9	0,1
ontwikkeling en huisvesting	17	2,5	0,3
belangenorganisaties	4	0,6	0,1
filantropie en vrijwilligersorganisaties	3	0,4	0,1
internationale hulp	4	0,6	0,1
religie	7	1,1	0,1
beroeps- en vakorganisaties	13	1,9	0,2
non-profit sector	669	100	12,3

Dat het bijzondere onderwijs een sterke positie heeft, blijkt uit het grote aandeel van onderwijs in de non-profitsector. Anders dan bij de gezondheidszorg, biedt de (lokale) overheid zelf ook veel diensten op dit terrein aan. Het openbaar onderwijs is weliswaar de helft kleiner dan het bijzonder onderwijs, maar het heeft toch een solide positie (zie ook § 3.3).

Na onderwijs volgt welzijn als belangrijkste non-profitwerkgever. Veel banen bevinden zich in de bejaarden-, jeugd- en gehandicaptenzorg. Ook hier zorgt de overheid veelal

voor de financiering terwijl de uitvoering in handen van het particulier initiatief is. Zoals gezegd, leveren de drie grote terreinen bijna 90% van de totale werkgelegenheid van de non-profitsector. Van de overige soorten activiteiten is cultuur en recreatie de grootste werkgever. Huisvesting en professionele organisaties zijn ongeveer even groot gemeten naar het aantal werkenden (zo'n 2%). Milieu en religie nemen ieder ongeveer 1% voor hun rekening. De kleinste terreinen zijn belangengroepen, internationale hulporganisaties en liefdadigheidsinstellingen. Het aandeel in de totale non-profit werkgelegenheid bedraagt op elk van die drie terreinen 0,5%. Dit lijken zeer bescheiden bijdragen te zijn maar men moet niet vergeten dat de totale omvang van de sector in Nederland erg groot is.

Internationale vergelijking

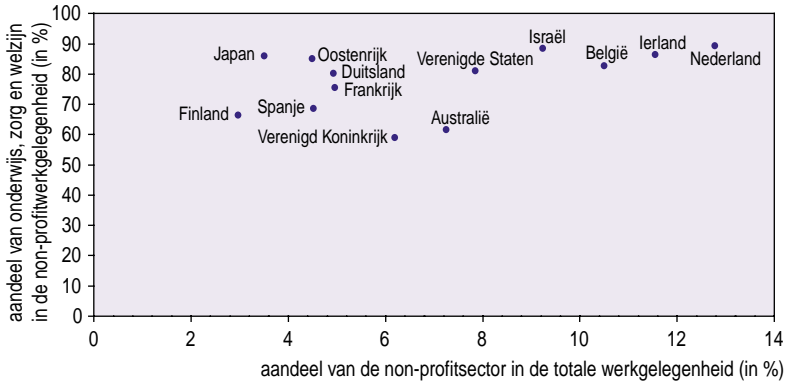
Hoe uitzonderlijk is de structuur van de non-profitwerkgelegenheid in Nederland in vergelijking met andere landen? Een oorzaak voor de grote omvang van de sector in Nederland kan liggen in het hoge aandeel van de diensten die typisch zijn voor de verzorgingsstaat. Onderwijs, zorg en welzijn zijn traditioneel de belangrijkste velden van non-profits. Echter, sinds de opkomst van de welvaarts- en verzorgingsstaat worden deze velden vaak gezien als behorend tot de verantwoordelijkheden van de overheid. In Nederland financiert de overheid een groot deel van de voorzieningen, terwijl non-profits de diensten daadwerkelijk aanbieden. Ook in veel andere landen hebben non-profits een plaats gevonden in de levering van verzorgingsstaatsdiensten en is verreweg de meeste werkgelegenheid te vinden in de drie klassieke velden onderwijs, zorg en welzijn. De enige uitzondering op deze 'non-profitwet' zijn de voormalig communistische landen in Centraal-Europa.

Zoals uit figuur 3.2 blijkt, is de Nederlandse structuur niet heel bijzonder. Deze figuur laat het verband zien tussen het aandeel van onderwijs, zorg en welzijn in de totale non-profitwerkgelegenheid en de omvang van de sector. De gegevens hebben betrekking op een subgroep van ontwikkelde landen en niet op de totale groep van 22 landen. De landen die buiten deze groep vallen, zijn om verschillende redenen geen verzorgingsstaat. Het aandeel van onderwijs, zorg en welzijn is in de meeste westerse landen erg hoog. Nederland kent weliswaar het hoogste aandeel (89%), maar in een aantal andere landen is het ook fors (80% of meer). Het relatief lage aandeel in het V.K. (60%) lijkt de uitzondering te zijn die de regel bevestigt. Het verband met de omvang van de sector is niet sterk. Zowel grote als kleine sectoren hebben een hoog aandeel van zorg, welzijn en onderwijs.

Het hoge Nederlandse aandeel van onderwijs, zorg en welzijn is dus niet echt uitzonderlijk. Niettemin blijken er bij nadere beschouwing aanzienlijke verschillen te bestaan in de samenstelling van de non-profitsector. In eerste instantie beperken we de vergelijking van Nederland met de landen van de Europese Unie (EU), zie tabel 3.3.

De gezondheidszorg is de grootste non-profitwerkgever in Nederland. Haar aandeel van 42% is duidelijk hoger dan het EU-gemiddelde van 28%. Dit blijkt een bijzonderheid te zijn.

Figuur 3.2 Omvang van de non-profitsector naar aandeel van de verzorgingsstaatsdiensten



In Duitsland, België en Ierland schommelt het rond de 30% en ligt het dus ook boven het gemiddelde, maar dat is toch altijd nog een stuk lager dan in Nederland. Het V.K. is op dit punt eveneens bijzonder met zijn lage aandeel, dat natuurlijk door het bestaan van de National health service kan worden verklaard.

Het aandeel van het onderwijs ligt in Nederland bijna op het Europese gemiddelde van 28%. Op dit terrein zijn de verschillen tussen de landen erg groot. In Ierland, het V.K. en België is het aandeel in de non-profitwerkgelegenheid erg hoog (van bijna 40% tot ruim 50%), in Oostenrijk en Duitsland daarentegen relatief laag (zo'n 10%). De verschillen op het gebied van welzijn zijn eveneens aanzienlijk. Het Nederlandse aandeel van 19% is duidelijk onder het EU-gemiddelde van 27%. Ook in het V.K., Ierland en België is het aandeel van welzijn bescheiden, in Oostenrijk, Duitsland en Frankrijk juist hoog.

De verschillen tussen de landen zijn minder klein voor cultuur en recreatie en voor de overige groepen opgeteld. Net als in Nederland is het aandeel van cultuur en recreatie relatief laag in België, Duitsland en Ierland. Het V.K. valt hier weer op met een relatief hoog aandeel, dat onder andere door de musea wordt veroorzaakt. Het aandeel van de overige terreinen samen in de totale non-profitwerkgelegenheid ligt in de meeste EU-landen rond de 10%.

In vergelijking met de EU-landen blijkt dat Nederland zich duidelijk onderscheidt met het hoge aandeel van de zorg. In de andere landen is ofwel onderwijs, ofwel welzijn de grootste non-profitwerkgever.

Behalve de samenstelling van de non-profitsector, in de zin van het aandeel van de verschillende terreinen in het totaal aan non-profitwerkgelegenheid, is het interessant te bezien wat het non-profittaandeel op diezelfde terreinen is. Dit gebeurt in paragraaf 3.3.

Tabel 3.3. De structuur van de non-profitsector in EU-landen, 1995 (in procenten van de totale non-profit-werkgelegenheid)

	cultuur en				overige	verzorgings-
	recreatie	onderwijs	zorg	welzijn	velden	staatsdiensten
Oostenrijk	8	9	12	64	7	85
België	5	39	30	14	12	83
Finland	14	25	23	18	20	66
Frankrijk	12	21	15	40	12	76
Duitsland	5	12	31	39	13	81
Ierland	6	54	28	5	8	86
Nederland	4	27	42	19	7	89
Spanje	12	25	12	32	19	69
V.K.	24	41	4	13	17	59
EU gemiddelde	10	28	22	27	13	77

Vrijwilligerswerk

Om de non-profitsector op de juiste waarde te schatten, is natuurlijk niet alleen het aantal betaalde banen van belang. Vrijwilligerswerk is de kurk waarop veel verenigingen en stichtingen drijven. De hoeveelheid aan vrijwilligerswerk in de Nederlandse non-profitsector is heel groot. Volgens berekeningen die verder in hoofdstuk 7 zullen worden verantwoord, komt de tijdsbesteding van enkele miljoenen vrijwilligers uit op een aantal van 406.000 voltijdse arbeidsplaatsen. Als dit betaalde banen waren, zou het totaal aan vrijwilligerswerk door het respectabele aandeel van 8% van de niet-agrarische werkgelegenheid verricht worden. Ook afgezet tegen de hoeveelheid betaalde arbeid in de non-profitsector, is de onbetaalde arbeid omvangrijk. Het vrijwilligerswerk bedraagt zo'n 60% van de betaalde non-profitwerkgelegenheid.

Tabel 3.4. Vrijwilligerswerk in de non-profitsector naar werkerterrein in Nederland, 1995 (in voltijdse arbeidsplaatsen en in procenten)

	aantal (x 1.000)	% van non-profit
cultuur en recreatie	147	36,1
onderwijs en onderzoek	59	14,4
zorg	27	6,8
welzijn	84	20,8
milieu	15	3,5
ontwikkeling en huisvesting	1	0,2
belangenorganisaties	25	6,4
filantropie en vrijwilligersorganisaties	n.a.	n.a.
internationale hulp	8	2,0
religie	34	8,3
beroeps- en vakorganisaties	6	1,4
non-profitsector	406	100

De verdeling van het vrijwilligerswerk over de verschillende terreinen (zie tabel 3.4) wijkt duidelijk af van die van de betaalde arbeid. Verreweg de meeste vrijwillige tijdsbesteding wordt ingezet bij cultuur en recreatie (zo'n 36%). Welzijn en onderwijs volgen met respectievelijk 21 en 14%. De gezondheidszorg, die verreweg het grootst is in de betaalde arbeid, ontvangt 7% van het vrijwilligerswerk. Een vergelijkbaar percentage geldt voor belangengroepen. Vrijwilligerswerk in kerken is met 8% nog iets groter. Het milieu en internationale activiteiten trekken minder vrijwilligerswerk aan, respectievelijk 4% en 2%. Professionele organisaties (1%) en huisvesting (0,2%) sluiten de rij, waarbij met name de lage score van huisvesting opvalt.

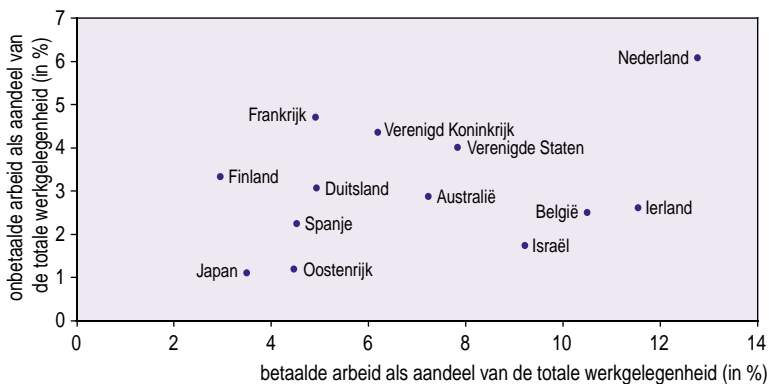
Duidelijk is dat de kleintjes op het gebied van betaalde banen, teren op vrijwilligerswerk. De terreinen die maar 11% van de betaalde werkgelegenheid herbergen, nemen maar liefst 60% van het vrijwilligerswerk voor hun rekening. Vooral op de gebieden religie en cultuur en recreatie is het verschil groot. Tegenover ieder uur betaalde werkzaamheden staan vijf uren vrijwilligerswerk ten behoeve van deze gebieden.

De drie grote werkgevers gezondheidszorg, onderwijs en welzijn, die samen emplooi bieden aan 90% van de non-profitwerknemers, ontvangen dus minder dan de helft van het totaal aan vrijwilligerswerk (40%). Dit roept de vraag op of een grote, geprofessionaliseerde non-profitsector met veel betaalde banen het vrijwilligerswerk zou verdringen. Met de beschikbare data is deze vraag moeilijk te beantwoorden.

Internationale vergelijking kan enige uitkomst bieden: als er in landen met grote sectoren minder vrijwilligerswerk plaatsvindt, kan er sprake zijn van verdringing. Figuur 3.3 laat zien dat deze stelling voor Nederland niet opgaat. Nederland heeft niet alleen de grootste non-profitsector naar betaalde banen maar ook naar vrijwilligerswerk.

Een waarschuwing is hier echter op zijn plaats. De gegevens over het vrijwilligerswerk in de diverse landen zijn wellicht niet goed vergelijkbaar, omdat niet altijd duidelijk waarop ze gebaseerd zijn. Het kan veel uitmaken of de gegevens afkomstig zijn uit surveyonderzoek of uit institutionele tellingen. De laatste methode leidt vaak tot lagere schattingen van vrijwilligerswerk dan uit surveys naar voren komen. Aangezien het Nederlandse cijfer op surveys is gebaseerd, kan het een relatieve overschatting zijn.

Figuur 3.3 Betaalde arbeid en vrijwilligerswerk in enkele ontwikkelde landen, 1995 (in procenten van de totale actieve beroepsbevolking)



3.3 Marktaandeel en outputindicatoren

Een heel interessante manier om de plaats en importantie van de non-profitsector te bepalen, is het relatieve aandeel van non-profits in onderscheiden activiteiten te bekijken. Tabel 3.5 geeft voor een aantal activiteiten aan hoe groot het aandeel is dat geleverd wordt door de non-profitsector en door de andere partijen, overheidsorganisaties en/of commerciële. De indicatoren, die zijn gekozen in overleg met de internationale partners van het project, weerspiegelen een dwarsdoorsnede van het brede scala van non-profit-activiteiten. De uitkomsten geven een beeld van het relatieve belang van non-profits op bepaalde terreinen.

Zoals verwacht is het non-profittaandeel erg hoog in verenigingen, zoals sport-, milieu- en belangenverenigingen. We denken ervan uit te kunnen gaan dat commerciële en overheidsinstellingen afwezig zijn op de laatste twee terreinen. Bij sportclubs voorkomen (commerciële) fitnesscentra en paardenmaneges de alleenheerschappij van non-profits. Opvallend is verder dat non-profits een groot aandeel in onderwijs, zorg en welzijn hebben. Bij alle indicatoren is de rol van overheidsinstellingen kleiner. Zo'n driekwart van alle leerlingen in het primair en secundair onderwijs bezoekt een bijzondere school. Ruim 60% van de studenten aan hogescholen en universiteiten ontvangen onderricht aan bijzondere instellingen. Dit percentage wordt sterk beïnvloed door de hogescholen. De situatie bij universiteiten is namelijk omgekeerd: meer studenten aan rijksinstellingen dan aan bijzondere universiteiten. Ook bij zorg en welzijn is het aandeel van de non-profits hoog. Ongeveer 90% van de bewoners van bejaardenhuizen en verpleeghuizen verblijven in particuliere instellingen. Bij de ziekenhuizen blijft het non-profittaandeel steken bij 'slechts' 70% vanwege de aanwezigheid van academische ziekenhuizen. Uit deze voorbeelden blijkt duidelijk dat in de werkverdeling tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld de laatstgenoemde vooral bij de uitvoering is betrokken. Met de gekozen indicatoren zijn er twee terreinen waarop zowel overheidsinstellingen, bedrijven als non-profits actief zijn. Dat is het geval bij de indicatoren bezoekers aan musea en eigendom van huurwoningen. Op de huurmarkt is het aandeel van de particuliere corporaties erg groot: bijna 70% van het totaal aan huurwoningen is in hun handen. Commerciële partijen hebben een aandeel van bijna 30%. De overheid had zich in 1995 al bijna geheel teruggetrokken van dit terrein. Nog slechts 1% van de huurwoningen was in het bezit van gemeentelijke woningbedrijven, terwijl hun aandeel vijf jaar eerder nog zo'n 10% bedroeg. Op het gebied van de musea blijkt dat overheids- en particuliere instellingen ongeveer evenveel bezoekers trekken. Het aandeel van beide ligt op zo'n 40% waarbij de overheidsmusea net iets meer bezoekers trekken. Het restant van 17% bezoekt vooral particuliere collecties die niet noodzakelijkerwijs commercieel zijn. Deze collecties zijn in ieder geval niet ondergebracht bij een stichting of vereniging. Het aandeel van de overheid bij musea was dus net iets groter dan van de non-profits. Een groter verschil vinden we bij internationale samenwerking: 13% van het rijksbudget voor ontwikkelings samenwerking gaat naar non-profits en de resterende bijna 90% besteedt de overheid naar eigen inzicht.

Tabel 3.5. Outputindicatoren van de non-profitsector, de markt en de overheid op diverse terreinen in Nederland, 1995 (in procenten)

	non-profit	markt	overheid
cultuur en recreatie			
museumbezoekers	42	17	42
leden van sportclubs	96	4	
onderwijs en onderzoek			
leerlingen in het lager en middelbaar onderwijs	75		25
studenten in het hoger onderwijs	62		38
zorg			
patiëntendagen in ziekenhuizen	72		28
bewoners in verpleeghuizen	89		11
welzijn			
bewoners in bejaardenoorden	97		3
milieu			
leden van natuur- en milieuverenigingen	100 ^a		
ontwikkeling en huisvesting			
huurwoningen	70	29	1
belangenorganisaties			
leden van belangenverenigingen	100 ^a		
internationale hulp			
deel van overheidsbudget voor internationale samenwerking bestemd voor non-profits	13		87

a Aandeel van nonprofit is per definitie 100%.

Indicatoren internationaal gezien

Tabel 3.6 toont voor een beperkter aantal indicatoren hoe groot de aandelen van de non-profits in het buitenland is. Het bleek helaas niet voor alle landen mogelijk om alle gewenste gegevens te achterhalen. Dit geldt ook voor de subgroep van ontwikkelde landen in tabel 3.6. Verder moet worden vermeld dat drie landen die aan de eerste fase van het internationale onderzoek met als peiljaar 1990 meededen, geen cijfers verzamelden voor de tweede fase met 1995 als peiljaar.

Nederland blijkt er vooral op het gebied van zorg en onderwijs bovengemiddeld te steken. Internationaal ligt het non-profittaandeel in museumbezoekers tussen de 20 en 50%. De Nederlandse score van 40% ligt iets boven het gemiddelde maar lijkt niet heel bijzonder. Ook bij sportclubs, milieu- en belangenverenigingen wijkt het Nederlandse aandeel niet echt af. Zoals verwacht mag worden, is het non-profittaandeel op deze terreinen in alle landen hoog.

Bij het onderwijs blijkt de bijzondere positie van non-profits in Nederland. Het percentage leerlingen dat lager en middelbaar onderwijs aan non-profitscholen volgt, komt alleen in Ierland (83%) boven dat in Nederland (75%) uit en is in beide landen erg hoog. In landen als Frankrijk, Spanje en het V.K. schommelt het rond de 20%. In Duitsland en Oostenrijk is het non-profitaandeel met minder dan 10% relatief zeer laag. Het Nederlandse non-profitaandeel in het hoger onderwijs ligt in internationaal perspectief tamelijk hoog, maar is minder bijzonder dan dat in het lager en middelbaar onderwijs. In drie landen ligt het beduidend hoger: Ierland weer, Japan en vooral het V.K. scoren erg hoog. Daarentegen ligt het erg laag in andere Europese landen als Frankrijk, Duitsland en Spanje.

Zo mogelijk nog specialer is de positie van non-profits in de zorg. Zowel in ziekenhuizen, gemeten naar patiëntendagen, als in verpleeghuizen, gemeten naar aantallen bewoners, is het Nederlandse non-profitaandeel het hoogst van alle landen. Met betrekking tot ziekenhuizen ligt alleen in België en de VS het percentage dicht bij het Nederlandse. Opvallend is de score van Spanje die nog lager ligt dan de score van het V.K. Voor verpleeghuizen blijft alleen het Japanse aandeel in de buurt van het Nederlandse. Frankrijk en het V.K. scoren laag. Het non-profitaandeel in Spanje en Duitsland daarentegen behoort voor het eerst tot de kopgroep.

Tabel 3.6 Outputindicatoren van non-profits in internationaal perspectief, 1995 (in procenten)

	AT	AU	BE	DE	ES	FI	FR	IE	JP	NL	VK	VS
cultuur en recreatie												
museumbezoekers	49					23	34		22	41		
leden van sportclubs	90	100				100	77			96		
onderwijs												
leerlingen in lager en middelbaar onderwijs	7	29	61	5	26		17	83	69	75	22	11
studenten in hoger onderwijs		<1		<1	7		11	93	80	62	100	20
zorg												
patiëntendagen in ziekenhuizen	18	53	66	42	<1		16	47		72	2	67
bewoners van verpleeghuizen			23	49	6		7	14	81	89	4	22
milieu												
leden van milieuorganisaties		100					100			100		
belangen												
leden van belangen- verenigingen		100								100		

Noot: De gegevens voor Duitsland, het VK en de VS hebben betrekking op het jaar 1990.

Marktaandelen internationaal

De hiervoor vermelde indicatoren betreffen specifieke aspecten die niet representatief hoeven te zijn voor het bredere scala aan activiteiten per terrein. Er is echter nog een manier om het aandeel van non-profits internationaal te vergelijken. Hun aandeel kan worden bepaald door de non-profitwerkgelegenheid per ICNPO-groep af te zetten tegen de totale werkgelegenheid op dat terrein. Een probleem daarbij is dat de classificatie van de Nationale Rekeningen, waaraan de gegevens over de totale werkgelegenheid zijn ontleend, niet altijd goed overeenkomt met die van het internationale project. Hierdoor kan op dit moment niet voor alle groepen de totale werkgelegenheid worden bepaald. Niettemin slaagden de meeste landen erin schattingen te maken voor de grote groepen onderwijs, zorg en welzijn.¹

Uit tabel 3.7 blijkt dat het aandeel van non-profits in Nederland voor alle drie groepen erg hoog is. Zowel in het onderwijs, de zorg als het welzijn ligt het op zo'n 70%. Bovendien valt de consistentie in het aandeel op. Op alle drie terreinen nemen non-profits twee derde van de totale werkgelegenheid voor hun rekening. Een non-profit-vertegenwoordiging van ongeveer gelijke sterkte in alle groepen vinden we verder alleen in Finland, waar zij trouwens beduidend lager ligt (10-15%). Vergelijking laat zien dat in de meeste andere Europese landen ten eerste de aandelen lager liggen en ten tweede het aandeel in één groep er duidelijk bovenuit steekt. Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Spanje zijn voorbeelden daarvan. Het non-profittaandeel in deze landen ligt vrij laag in onderwijs en zorg, maar welzijn springt eruit met een tamelijk hoog percentage. Ierland valt op door een hoog aandeel in onderwijs en welzijn en een aandeel in zorg dat een stuk lager ligt maar nog altijd op een, internationaal gezien, hoog niveau.

Als we de uitkomsten per groep bekijken, valt op dat de aandelen in Ierland en Nederland telkens tot de hoogste horen. Bij het onderwijs nemen deze landen samen de koppositie in en bestaat er een groot gat met de andere landen. Op het gebied van de zorg blijkt weer de bijzondere positie van Nederland. Het aandeel van 70% ligt flink hoger dan in welk ander land ook. Ierland volgt met 41% op de tweede plaats. Buiten Europa komt alleen Japan enigszins in de buurt met 60%. De verschillen bij welzijn zijn minder groot dan bij onderwijs en zorg. Het Nederlandse aandeel van 70% wordt alleen in Ierland en Spanje overvleugeld.

Opvallend is dat in de meeste Europese landen de non-profits het sterkst vertegenwoordigd zijn op het terrein van welzijn. De Nederlandse sector wijkt daar vanaf met een relatief sterke positie in onderwijs en zorg. Alleen in Ierland hebben non-profits een enigszins vergelijkbaar sterke rol. Buiten Europa zijn non-profits wel sterk op het terrein van de zorg vertegenwoordigd in Japan, de VS en Israël. Het Nederlandse aandeel in welzijn valt in comparatief perspectief wel op als hoog maar niet als bijzonder hoog.

Tabel 3.7. Aandeel van non-profits in de werkgelegenheid op het gebied van onderwijs, zorg en welzijn in ontwikkelde landen, 1995 (in procenten)

	onderwijs	zorg	welzijn
Duitsland	10	23	55
Finland	15	12	13
Frankrijk	12	12	41
Ierland	72	41	100
Nederland	65	70	71
Oostenrijk	6	15	62
Spanje	17	10	84
VK	36	4	22
Australië	21	17	61
Israël	37	44	29
Japan	25	60	56
VS	22	47	54

3.4 Uitgaven en inkomsten

In de vorige paragrafen is het belang van de non-profitsector voor de betaalde werkgelegenheid en het vrijwilligerswerk naar voren gekomen. Een andere benadering om het belang van de sector duidelijk te maken, is naar de hoeveelheid geld te kijken die erin omgaat. Dit is het onderwerp van deze paragraaf, eerst de verdeling van de uitgaven en vervolgens de verschillende bronnen van inkomsten.

Uitgaven

De totale uitgaven van de non-profitsector komen overeen met 16% van het nationaal inkomen en bedragen in 1995 bijna 100 miljard gulden (tabel 3.8). Zoals het geval is voor de werkgelegenheid, is het beslag dat de gezondheidszorg op de omzet legt het grootst. Bijna 30% van de non-profituitgaven komt voor haar rekening. Onderwijs en welzijn volgen op enige afstand met respectievelijk 20% en 13%. De grote drie werkgevers onderwijs, zorg en welzijn besteden samen dus zo'n 60% van de non-profituitgaven.

Dat deze percentages een stuk lager liggen dan de respectieve aandelen in de werkgelegenheid, komt door de hoge geldbedragen die in de huisvesting omgaan. De uitgaven van woningcorporaties bedragen maar liefst 23% van het totaal. Dit zal verrassend klinken voor wie niet op de hoogte is van het private karakter van woningcorporaties of van hun centrale positie op de Nederlandse huurmarkt. In 1995 bestond ongeveer de helft van de zes miljoen woningen in Nederland uit huurwoningen. Woningcorporaties bezitten en beheren er meer dan twee miljoen. Dus twee derde van het aantal huurwoningen en eenderde van het totaal aan huur- en koopwoningen in Nederland zijn in handen van woningcorporaties.

Het aandeel van de overige terreinen in de totale uitgaven ligt doorgaans hoger dan hun aandeel in de werkgelegenheid. Bijvoorbeeld, de uitgaven van cultuur en recreatie liggen de helft hoger dan het overeenkomstige aandeel in de werkgelegenheid. Voor de internationale activiteiten geldt dat het aandeel in de uitgaven drie keer zo hoog is

als dat in de werkgelegenheid. Dat deze terreinen relatief een groter beroep doen op vrijwilligers, kan deze discrepantie verklaren. Een andere verklaring ligt in de aard van de activiteiten. De belangrijkste taak van veel liefdadigheidsinstellingen en internationale hulporganisaties is het overdragen van gelden aan derden. Voor deze organisaties is het genereren van voldoende fondsen vaak veel belangrijker dan het scheppen van betaalde banen.

Tabel 3.8. Uitgaven van de Nederlandse non-profit sector, 1995 (in guldens en procenten)

	miljoenen guldens	% van non-profit
cultuur en recreatie	6.423	6,5
onderwijs en onderzoek	19.601	20,0
zorg	27.051	27,6
welzijn	13.122	13,4
milieu	1.480	1,5
ontwikkeling en huisvesting	22.785	23,2
belangenorganisaties	1.317	1,3
filantropie en vrijwilligersorganisaties	1.237	1,3
internationale hulp	2.017	2,1
religie	867	0,9
beroeps- en vakorganisaties	2.282	2,3
non-profitsector	98.183	100

Inkomsten

Eerder schreven we dat de financiële middelen van de non-profitsector grotendeels (59%) afkomstig zijn uit de collectieve gelden. Eigen inkomsten zoals vergoedingen voor geleverde diensten, lidmaatschapsgelden, en dergelijke, zijn met 38% de op één na belangrijkste bron van inkomsten. Giften, tenslotte, leveren een bescheiden bijdrage van 3% aan de middelen van de non-profitsector. Deze verdeling geldt voor de sector als geheel en kan natuurlijk per onderdeel verschillend zijn.

Voordat we de inkomstenstructuur voor de verschillende terreinen bespreken, is het nodig te melden dat de desbetreffende gegevens iets minder betrouwbaar zijn dan die van de uitgaven en werkgelegenheid. De bronnen zijn niet altijd even compleet en uitgesplitst als nodig was. Problemen doen zich vooral voor bij de verdeling van inkomsten over giften en vergoedingen en bij de kleinere groepen. Bijvoorbeeld, de categorie 'overige inkomsten' is onmogelijk uit te splitsen naar de bronnen. Deze categorie maakte 2% uit van de totale inkomsten. Overeenkomstig de afspraken in het internationale project worden de overige inkomsten bij de vergoedingen ingedeeld. Een ander voorbeeld betreft de categorie 'subsidies en bijdragen'. Hierbij zijn we ervan uitgegaan dat dit enkel publieke subsidies en bijdragen zijn. Verder is er het verschil tussen lidmaatschapsgelden en donaties. De eerste vallen onder de categorie vergoedingen/eigen inkomsten terwijl donaties als giften worden gezien. Sommige bronnen maken echter geen onderscheid tussen donaties en lidmaatschapsgelden. Uiteindelijk is het dus niet altijd mogelijk de inkomsten aan de juiste categorie te bedelen. We hebben aanwijzingen dat deze problemen tot een zekere onderschatting van de categorie giften hebben

geleid, en dan vooral van giften van particulieren en van fondsen. Hoe groot de onderschatting precies is, valt niet te zeggen. Wel denken we dat onze schatting van 3% giften, die is gebaseerd op institutionele gegevens, niet heel ver naast de waarheid zal zijn. Uit een surveyonderzoek naar geven valt een percentage van hooguit 5% te destilleren (Schuyt 1997; zie verder hoofdstuk 8).

In de financiering van de sector als geheel spelen giften dus geen grote rol. Voor sommige activiteiten is het belang van giften echter veel en veel groter (tabel 3.9). Kerken zijn voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk van de vrijwillige bijdragen van hun leden. Dit voorbeeld laat de mogelijke verwarring tussen lidmaatschapsgelden en donaties zien.² De kerkleden betalen geen verplichte lidmaatschapscontributies maar staan vrijwillig een deel van hun inkomen af. Particuliere giften maken 82% uit van de inkomsten van kerken die daarmee het meest afhankelijk zijn van deze bron. Voor internationale hulporganisaties zijn giften ook een belangrijke inkomstenbron. Het aandeel van giften is voor de organisaties op de terreinen cultuur en recreatie, milieu en belangenbehartiging ongeveer gelijk (10-15%). Wat deze groepen onderscheidt van de internationale hulporganisaties, is het feit dat hun inkomsten vooral bestemd zijn voor de eigen organisatie. Internationale hulporganisaties doneren op hun beurt weer een deel van hun inkomsten aan anderen. Volgens onze gegevens zijn giften voor onderwijs, zorg, huisvesting en professionele organisaties relatief klein of afwezig. Een verklaring kan zijn dat donaties als overige inkomsten te boek staan en dus niet herkenbaar als giften zijn.

Eigen inkomsten en vergoedingen zijn de een na grootste bron voor de financiële middelen van de non-profitsector. Hun aandeel bedraagt 38%. Voor sommige onderdelen is het echter beduidend groter (tabel 3.9). Het grote aandeel van de eigen inkomsten in de milieu-, belangenbehartigings- en professionele organisaties komt vooral door lidmaatschapsgelden. Huurinkomsten zorgen voor het hoge aandeel in de huisvesting. Naast inkomsten uit beleggingen is de verkoop van loten verantwoordelijk voor de hoge eigen inkomsten bij liefdadigheidsinstellingen. Het lijkt misschien wat vreemd om loterijen als liefdadigheidsinstellingen te zien, zeker als je naar sommige televisieprogramma's kijkt. Niettemin zijn de meeste loterijen wettelijk verplicht een groot deel van hun netto-inkomsten aan goede doelen te besteden (60%).³ Door deze regel horen loterijen tot de grootste gevers aan goede doelen van het land. Vooral school- en collegegelden zorgen ervoor dat de overheid het onderwijs niet volledig financiert. Het grootste deel van de eigen inkomsten in welzijn wordt gevormd door de eigen bijdragen van de bewoners van bejaardenhuizen. Tenslotte levert zogenoemd dood geld, ofwel kapitaalinkomsten, de resterende 18% van de kerkelijke inkomsten.

Tot de inkomsten uit collectieve middelen behoren overheidssubsidies en – bijdragen en betalingen van zogenoemde derde partijen. In de Nederlandse situatie bestaan de betalingen van derde partijen uit middelen uit de ziektekostenverzekeringen. Vanwege het grotendeels verplichte karakter worden deze tot de collectieve middelen gerekend. Voor de betalingen uit hoofde van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) spreekt dit voor zich. De AWBZ-premie vormt immers een onderdeel van de loon-

belasting waarvan de opbrengst bestemd is voor de bestrijding van de zogeheten bijzondere ziektekosten. Voor de gelden van ziekenfondsen en commerciële ziektekostenverzekeraars is dit minder evident. De reden dat ziekenfondsen tot de collectieve sector worden gerekend, ligt in het verplichte karakter van de afdracht van de premies. Beneden een bepaalde inkomensgrens is men verplicht zich te verzekeren bij een ziekenfonds. Die verplichting geldt niet ten opzichte van de commerciële verzekeraars. Maar omdat de beschikbare cijfers geen onderscheid maken naar herkomst, zijn de betalingen van de commerciële partijen gerangschikt onder de collectieve middelen. Volgens een ruwe schatting kan daarmee ongeveer 3% van de totale inkomsten van de non-profitsector onterecht tot de collectieve middelen zijn gerekend. Onzekerheid over de precieze omvang en de verdeling over de verschillende non-profitactiviteiten van deze inkomstenbron heeft ons ervan weerhouden te corrigeren voor deze overschatting van de collectieve middelen. Als de ruwe schatting zou kloppen, dan zouden de collectieve middelen 56% uitmaken van de totale non-profitinkomsten in plaats van 59%. Het percentage eigen inkomsten zou vervolgens stijgen van 38% naar 41%. Onderwijs en gezondheidszorg zijn de grootste ontvangers van collectieve middelen. In beide gevallen maken die gelden meer dan 90% van de totale inkomsten uit. Het verschil is dat het onderwijs vooral door wettelijk verplichte overheidsbetalingen wordt gefinancierd, terwijl de gezondheidszorg voor een aanzienlijk deel wordt gefinancierd door middelen uit de (verplichte) ziektekostenverzekeringen. Welzijns- en internationale hulporganisaties ontvangen ook een groot deel van hun inkomsten uit collectieve middelen, respectievelijk 68% en 45%. Op de gebieden cultuur en recreatie en milieu bestaat ongeveer een kwart van de inkomsten uit overheidsmiddelen. Het grootste deel van de overheidssubsidies voor cultuur en recreatie worden aan culturele activiteiten zoals musea en media besteed. De overheidsbijdrage aan de andere groepen organisaties is veelal klein. Wel moet worden opgemerkt dat het aandeel voor huisvesting onderschat kan zijn als gevolg van de bruteringsoperatie en de manier waarop woningcorporaties deze boekhoudkundig implementeren. Kerken, professionele organisaties en liefdadigheidsinstellingen, tenslotte, ontvangen helemaal geen overheidssteun.⁴

Tabel 3.9. De verdeling van inkomsten van de Nederlandse non-profit sector, 1995 (in procenten)

	collectieve middelen	giften	eigen inkomsten
cultuur en recreatie	27	8	65
onderwijs en onderzoek	91	1	8
zorg	96	1	3
welzijn	66	3	31
milieu	23	16	60
ontwikkeling en huisvesting	7	0	93
belangenorganisaties	4	11	85
filantropie en vrijwilligersorganisaties	0	3	94
internationale hulp	45	35	20
religie	0	82	18
beroeps- en vakorganisaties	0	0	100
non-profitsector	59	3	38

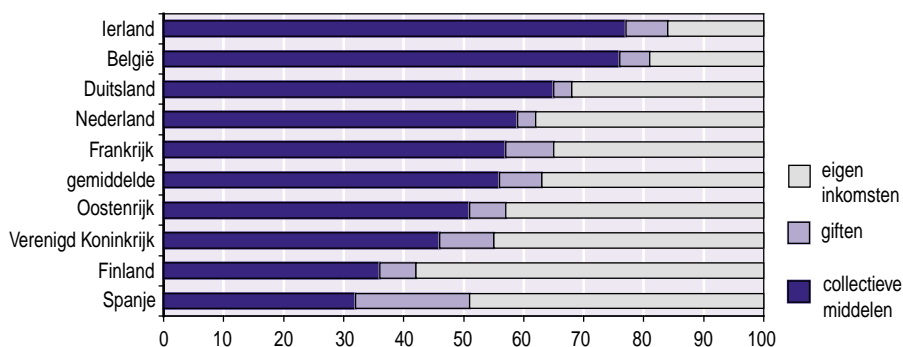
Inkomsten internationaal

Overwegend collectieve financiering is bepaald geen uniek Nederlands verschijnsel. In niet minder dan zeven van de negen EU-landen waarvoor data beschikbaar zijn, zijn collectieve middelen de belangrijkste inkomstenbron (figuur 3.4). Alleen in Finland en Spanje zijn de eigen inkomsten de belangrijkste geldverschaffer. Het aandeel van collectieve middelen komt in Nederland net boven het EU-gemiddelde uit. Het is relatief hoog in Ierland en België waar collectieve middelen meer dan 75% van de inkomsten uitmaken.

Giften zijn in de meeste landen een relatief onbelangrijke bron voor de non-profitsector. De uitzondering betreft Spanje waar de inkomsten voor zo'n 20% uit giften bestaan. In de andere landen schommelt het percentage rond de vijf. Nederland en Duitsland kennen de laagste aandelen van giften.⁵

Eigen inkomsten zijn de belangrijkste inkomstenbron in Spanje en Finland en duidelijk boven het EU-gemiddelde in het V.K. en Oostenrijk. Het Nederlandse aandeel is slechts marginaal hoger dan het gemiddelde. Vanwege het hoge aandeel van collectieve middelen zijn de eigen inkomsten nergens zo bescheiden als in Ierland en België. Hier moet wel aangetekend worden dat het Nederlands aandeel van de eigen inkomsten sterk bepaald wordt door de huurinkomsten van woningcorporaties. Nergens in Europa zijn non-profits in de huisvesting zo actief als in Nederland. Als men de woningcorporaties weg zou laten, dan komt het aandeel van collectieve inkomsten boven de 70% uit.

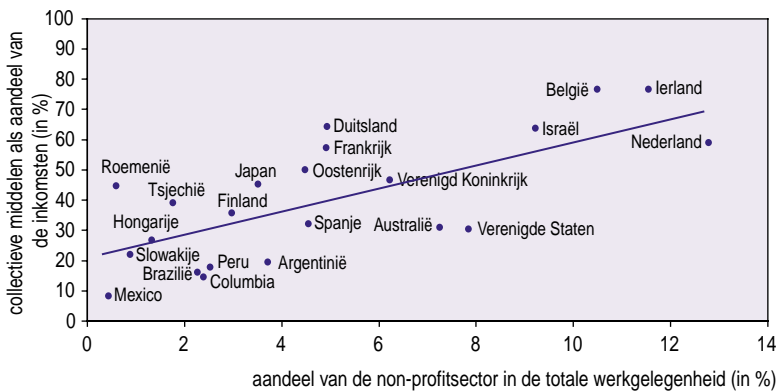
Figuur 3.4. De inkomstenstructuur van de non-profitsector in 9 EU-landen, 1995 (in procenten)



Collectieve financiering is niet typisch Nederlands of Europees maar een wereldwijd verschijnsel. Ook in het buitenland worden vooral de activiteiten van non-profits op de gebieden onderwijs, zorg en welzijn uit collectieve middelen ondersteund. De mate waarin verschilt per land en per regio. Dit aandeel ligt doorgaans hoog in de West-Europese landen en beduidend lager in Oost-Europa, Zuid-Amerika en de VS (figuur 3.5). Verder blijkt er wereldwijd een relatie te zijn tussen de omvang van de sector en het aandeel van de inkomsten uit collectieve middelen. Landen met een grote sector hebben doorgaans een hoog aandeel aan collectieve inkomsten. De aard en richting van de relatie is niet evident. Aan de ene kant kunnen non-profitsectoren groeien door collectieve inkomsten. Aan de andere kant kunnen sectoren die al groot uit zichzelf zijn, in een goede positie verkeren om steun te vragen en te krijgen.

De positie van Nederland is heel interessant. Met bijna 13% van de beroepsbevolking is de non-profitsector in Nederland het grootst en steekt met kop en schouders uit boven het Europese en wereldgemiddelde, dat respectievelijk op 7% en 5% ligt. De andere koplopers Ierland, België en Israël volgen op enige afstand. Het aandeel van de collectieve inkomsten is in deze drie landen het hoogst. Nederland volgt na Duitsland pas op de vijfde plaats. Het aandeel in Nederland bedraagt bijna 60%. Dit ligt veel dichterbij het West-Europese gemiddelde van 56% dan bij de hoge scores van België en Ierland, die boven de 75% uitkomen. Dus, hoewel Nederland de grootste non-profitsector heeft, is het aandeel van de collectieve inkomsten er niet het hoogst. Hieruit blijkt dat de verstatelijking van het maatschappelijke middenveld in Nederland op financieel gebied niet bijzonder ver gevorderd is. Gezien de omvang van de sector in Nederland is de afhankelijkheid van collectieve middelen zelfs lager dan verwacht. Echter, wanneer de woningcorporaties buiten beschouwing worden gelaten, komt het aandeel een flink stuk hoger uit en in de buurt van dat in Ierland en België. Zo bezien is Nederland geen uitzondering meer op de internationaal sterke relatie tussen financiering en omvang.

Figuur 3.5 Het verband tussen de omvang van de non-profitsector en het aandeel van de collectieve inkomsten voor 22 landen, (in procenten)



3.5 Tweedeling in de sector

Tot nu toe hebben we de cijfers gepresenteerd van de Nederlandse non-profitsector en zijn componenten naar type activiteiten. Hier en daar hebben we verwezen naar die diensten die nauw verbonden zijn met de overheid en de verzorgingsstaat. Hier delen we de sector in tweeën. Het eerste deel dat bestaat uit onderwijs, zorg en welzijn is sterk betrokken bij het aanbieden van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Ook wonen is bij deze groep gerekend. De overheid heeft een groot belang of een grote betrokkenheid bij de omvang en financiering van de desbetreffende voorzieningen. Hierdoor zijn deze vormen van dienstverlening sterk gereguleerd. Vaak heeft de overheid (direct of indirect) een grote invloed op de prijs en het aanbod. Door de sterke overheidsbemoening zijn de non-profits op deze terreinen kwetsbaar voor veranderingen in het overheidsbeleid.

Het tweede deel bestaat uit organisaties die veel losser van de overheid staan. Het zijn vooral leden- en belangenorganisaties op het gebied van sport en recreatie, politiek, religie, natuur en milieu. Deze non-profits zijn zelden grotendeels afhankelijk van collectieve financiering en de overheid heeft hen niet hard nodig bij het uitvoeren van beleid. De relaties met de overheid verlopen meestal via de inputkant, bijvoorbeeld politieke partijen, belangenorganisaties, en meestal niet via de output- of uitvoerende kant. Dat betekent niet dat publieke regulering en financiering niet bestaat. Dergelijke financiering is zelfs heel belangrijk voor, bijvoorbeeld, een aantal internationale hulporganisaties, voor sportaccommodaties en voor podiumkunsten. In deze gevallen is de publieke steun doorgaans faciliterend. Meer dan de grote dienstverleners, ontlenen deze non-profits hun identiteit en bestaansgrond aan hun leden, hun levensbeschouwelijke visie of politieke ideologie.

Het aanbod aan dienstverlening op de terreinen onderwijs, zorg, welzijn en wonen is voornamelijk particulier georganiseerd, maar de financiering geschiedt grotendeels uit collectieve middelen. Dit patroon van gedeelde verantwoordelijkheid tussen de overheid en de non-profits is typisch voor de diensten van de verzorgingsstaat. Zoals in hoofdstuk 5 uiteengezet zal worden, is dit patroon niet het resultaat van een vooraf bedacht plan. De werkverdeling tussen overheid en non-profitsector is geleidelijk gegroeid. Belangrijke verklarende factoren zijn de lange Nederlandse traditie van particulier initiatief (inclusief verzuiling), de afwezigheid van en afkeer tegen een centralistische overheid, en de overheersing van confessionele partijen in regering en parlement.

Tabel 3.10. Kerncijfers van de twee sectoren: de vier verzorgingsstaatsdiensten en de overige groepen (in procenten)

	verzorgingsstaatsdiensten	overige groepen
deel van totaal non-profit		
werkgelegenheid	90	10
vrijwilligerswerk	42	58
lopende uitgaven	84	16
toegevoegde waarde	91	9
inkomstenstructuur		
collectieve middelen	66	19
giften	1	15
eigen inkomsten	33	65

Tussen de twee deelsectoren bestaan opmerkelijke verschillen in de kwantitatieve betekenis, zie tabel 3.10. Zoals eerder al is opgemerkt, domineren de diensten van de verzorgingsstaat de non-profitsector. Het aandeel van onderwijs, zorg, welzijn en wonen samen in de totale non-profitwerkgelegenheid bedraagt 90%. Hun aandeel van de totale bestedingen is 84% en van de toegevoegde waarde 91%. Het aandeel van deze terreinen in het vrijwilligerswerk is met 42% een stuk minder overheersend. Het belang van de collectieve financiering komt hier goed tot uiting. In de inkomstenstructuur van de vier verzorgingsstaatsdiensten samen nemen giften (1%) en eigen inkomsten (33%) een relatief bescheiden plaats in. Bijna twee derde (66%) van de inkomsten bestaat uit

collectieve middelen. Dit getal ligt trouwens nog een stuk onder het aandeel van deze vier groepen in de totale collectieve financiering. Van alle collectieve middelen die naar de non-profitsector vloeien, komt ruim 90% terecht bij zorg, welzijn, onderwijs en wonen.

In het deel van de non-profitsector dat niet zo nauw met de verzorgingsstaat is verbonden, liggen de verhoudingen heel anders. Hier bevindt zich zo'n 10% van de non-profitwerkgelegenheid en toegevoegde waarde en 16% van de non-profitbestedingen. Het aandeel in het vrijwilligerswerk bedraagt maar liefst 58%. De structuur van de inkomsten laat een heel ander beeld zien dan bij de diensten van de verzorgingsstaat. De inkomsten uit collectieve middelen maken maar een relatief klein deel uit (19%). Het merendeel van het geld bestaat uit eigen inkomsten (65%). Het aandeel van giften ligt met 15% bijna op hetzelfde niveau als de collectieve inkomsten. Dit deel ontvangt verreweg het hoogste bedrag aan giften. Van alle giften aan de non-profitsector komt 75% hier terecht.

3.6 Groei tussen 1990 en 1995

De laatste jaren staat de non-profitsector in toenemende mate in de belangstelling van vooral Europese beleidsmakers als bron van werkgelegenheidsgroei. De resultaten van de eerste fase van het internationale onderzoeksproject hebben ook een bijdrage aan geleverd aan die belangstelling (zie Salamon en Anheier 1996 en EC 1997). Uit die resultaten bleek dat in Frankrijk, Duitsland en de VS — de enige landen waarvoor in de jaren 1980 en 1990 cijfers waren verzameld — de werkgelegenheid in de non-profitsector sterker toenam dan in de gehele economie. Nu een nieuw peiljaar en meer landen aan het internationale project zijn toegevoegd, is het interessant te kijken hoe de groei van de non-profitwerkgelegenheid zich heeft ontwikkeld in de afgelopen vijf jaar. Om ook de groei van de werkgelegenheid in Nederland te meten, was een schatting voor het jaar 1990 nodig. Het maken van een schatting van de werkgelegenheid voor 1990 is bemoeilijkt doordat er minder data beschikbaar zijn, met name van koepelorganisaties, en door een verandering in de industriële classificatie van de CBS-cijfers. Niettemin kon voor ongeveer 90% van de werkgelegenheid in 1995 een redelijk betrouwbaar groeicijfer voor de periode 1990-1995 worden bepaald.

Tabel 3.11 toont de veranderingen in de non-profitwerkgelegenheid tussen 1990 en 1995 per terrein en voor een aantal belangrijke onderdelen. De werkgelegenheid nam op de meeste terreinen toe. De toename voor de sector als geheel bedraagt 5%. In een paar activiteiten nam zij echter af. In het onderwijs, bijvoorbeeld, daalde de werkgelegenheid licht als gevolg van de afname in het middelbaar onderwijs die net niet werd gecompenseerd door de toename in het basisonderwijs. Zij nam ook af bij religie, professionele organisaties en ziekenhuizen. De sterkste stijger was sport. Daar nam de werkgelegenheid met meer dan 30% toe. Andere sterke stijgers waren woningcorporaties, gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg. De groei bij de woningcorporaties komt overigens voor meer dan twee derde voor rekening van de verzelfstandiging van gemeentelijke woningbedrijven.

Tabel 3.11. Veranderingen in non-profitwerkgelegenheid, 1990-1995 (in arbeidsplaatsen en procenten)

	werkgelegenheid (x 1.000 fte)			aandeel in	
	1990	1995	groei (%)	groei (%)	
cultuur en recreatie	23	27	15,6	10,5	
kunst en cultuur	13	15	10,0	3,9	
sport	5	7	33,8	5,3	
recreatie	4	5	10,0	1,3	
onderwijs en onderzoek	182	182	-0,1	-0,7	
lager onderwijs	65	71	9,4	17,6	
middelbaar onderwijs	91	85	-7,3	-19,2	
hoger onderwijs	26	26	0,1	0,0	
zorg	266	282	6,1	47,3	
ziekenhuizen	91	90	-1,0	-2,7	
verpleeghuizen	53	59	9,9	15,4	
geestelijke gezondheidszorg	60	70	17,4	30,3	
overig zorg	61	62	2,5	4,4	
welzijn	113	125	10,6	34,7	
bejaardenoorden	50	53	6,6	9,6	
gehandicaptenzorg	13	16	24,4	9,0	
algemeen maatschappelijk werk	2	3	10,5	0,7	
overig welzijn	48	53	10,2	14,3	
milieu	6	6	11,8	1,9	
ontwikkeling en huisvesting	14	17	20,8	8,4	
belangenorganisaties	4	4	12,5	1,3	
filantropie en vrijwilligersorganisaties	2	3	5,6	0,4	
internationale hulp	3	4	11,1	1,1	
religie	8	7	-2,8	-0,6	
beroeps- en vakorganisaties	14	13	-10,5	-4,3	
non-profitsector	635	669	5,4	100,0	

Bijna de helft van de werkgelegenheidsgroei komt voor rekening van de zorg. De groei zit vooral in de geestelijke gezondheidszorg en de verpleeghuizen. Welzijn is ook een bron van formaat voor nieuwe banen. Een derde van de totale groei is daar gesitueerd. De rest ligt op de terreinen van cultuur en recreatie (11%) en wonen (8%). Een grote groep als het onderwijs leverde een negatieve bijdrage aan de groei. Van de drie grote groepen organisaties leveren dus alleen zorg en welzijn een positieve bijdrage. Samen zorgden ze voor meer dan 80% van de nieuwe banen in de non-profitsector.

Ondanks de verschillen in het groeitempo bestaan er weinig verschillen in de structuur van de non-profitwerkgelegenheid in 1990 en in 1995 (tabel 3.12). Het aandeel van, bijvoorbeeld, zorg en welzijn neemt slechts licht toe. De veranderingen voor de andere terreinen zijn ook niet groot. Hetzelfde geldt voor de samenstelling van de uitgaven. Ook hier zijn de verschillen tussen 1990 en 1995 klein. Wel nemen de non-profit-uitgaven als percentage van het BBP sterker toe dan de non-profitwerkgelegenheid als aandeel van de niet-agrarische werkgelegenheid. De relatieve omvang van de non-profit-sector blijft stabiel: de stijging van 12,8% in 1990 naar 12,9% in 1995 is minimaal.

Daarmee wordt duidelijk dat de non-profitsector ook al in 1990 een groot economisch gewicht had.

Tabel 3.12 De verdeling van non-profitwerkgelegenheid en -bestedingen, 1990-1995 (in procenten van niet-agrarische werkgelegenheid en BBP)

	werkgelegenheid (%)		bestedingen (%)	
	1990	1995	1990	1995
cultuur en recreatie	3,7	4,0	7,3	6,5
onderwijs en onderzoek	28,6	27,1	20,5	20,0
zorg	41,8	42,1	28,0	27,6
welzijn	17,8	18,7	12,8	13,4
milieu	0,9	0,9	1,8	1,5
ontwikkeling en huisvesting	2,2	2,5	20,3	23,2
belangenorganisaties	0,6	0,6	1,6	1,3
filantropie en vrijwilligersorganisaties	0,4	0,4	1,4	1,3
internationale hulp	0,5	0,6	2,4	2,1
religie	1,2	1,1	1,1	0,9
beroeps- en vakorganisaties	2,2	1,9	2,9	2,3
non-profitsector	12,8	12,9	14,6	15,5

Dat de relatieve omvang van de non-profitsector stabiel blijft, komt doordat de groei van de sector niet veel hoger ligt dan die van de totale niet-agrarische werkgelegenheid. Het aantal voltijdse banen in de non-profitsector neemt tussen 1990 en 1995 toe met 5,4%. Het groeicijfer van de niet-agrarische werkgelegenheid ligt op 4,9%. De banengroei in de non-profitsector ligt dus weliswaar 10% hoger dan in de rest van de economie, toch neemt het non-profittaandeel nauwelijks toe. Dat komt vooral door het lage tempo van de groei. Niettemin ontwikkelde de non-profitwerkgelegenheid zich een stuk positiever dan in de publieke sector. Daar nam tussen 1990 en 1995 het aantal banen af met 2,2%. Het groeicijfer van de dienstensector lag in die periode op 9%, een toename die voornamelijk door de expansie van de zakelijke dienstverlening werd gedragen.⁶

In vergelijking met andere landen is de groei van de Nederlandse sector erg bescheiden. De gemiddelde toename in het aantal non-profitbanen tussen 1990 en 1995 ligt voor de acht landen waarvoor cijfers beschikbaar zijn, op maar liefst 24%. Dit groeicijfer overtreft dat van de totale economie, dat gemiddeld op 9% lag. De 5% in Nederland steekt schril af tegen de groeicijfers in andere Europese landen als Duitsland (+40%), Frankrijk (+20%) en het V.K. (+35%). Deze data zijn op verschillende manieren te interpreteren. De groei van de Nederlandse sector loopt achter, of de sector is in Nederland meer volgroeid dan in de andere landen die nu een soort inhaalslag laten zien. Dat laatste lijkt eerder het geval te zijn. In zes van de acht landen waarvoor cijfers beschikbaar zijn, groeide de werkgelegenheid in de non-profitsector veel sneller dan in de rest van de economie. De twee uitzonderingen betreffen Nederland en Israël. Beide landen kennen een relatief grote sector. In Israël nam als gevolg van immigratie

de totale beroepsbevolking sterk toe. Het aantal werkenden in de non-profitsector bleef daarbij achter, hoewel de non-profitbanengroei overigens zeker niet gering was (+15%). In de toename van het aantal banen loopt de Nederlandse sector dus enigszins uit de pas. Dit is niet het geval voor de terreinen waar de werkgelegenheidsgroei plaatsvindt. Net als in de andere zeven landen is de groei van de non-profitbanen vooral te vinden in de zorg en het welzijn. In Nederland nemen deze twee terreinen 82% van de banengroei voor hun rekening. Het gemiddelde over de acht landen bedraagt 72%. Ook de verdeling van de groei over zorg en welzijn in Nederland vertoont veel overeenkomsten met de verdeling in het buitenland. Zie tabel 3.13.

Tabel 3.13 Groei van non-profitwerkgelegenheid in Nederland en gemiddeld in acht landen, 1990-1995 (in procenten)

	8 landen	Nederland
zorg	40	47
welzijn	32	35
onderwijs	14	-1
ontwikkeling en huisvesting	5	8
cultuur en recreatie	3	11
overig	6	0
totaal	100	100

3.7 Conclusie

De non-profitsector is in Nederland zonder meer een grote sector. Enkele kerncijfers illustreren deze uitspraak. De sector bevat 13% van de niet-agrarische werkgelegenheid, kan een beroep doen op de inzet van veel vrijwilligers, en heeft een totale omzet van 100 miljard gulden. In de samenstelling van de werkgelegenheid valt op dat de zorg (42%) de grootste werkgever is, gevolgd door onderwijs (27%) en welzijn (19%). Samen nemen deze drie terreinen 89% van de totale non-profitwerkgelegenheid voor hun rekening. De financiering van de activiteiten geschiedt vooral met collectieve middelen (59%) en eigen inkomsten (38%). Giften maken slechts een klein deel uit van de non-profitinkomsten (3%).

Een verband tussen de omvang, de structuur en de financiering van de non-profitsector is snel gelegd. De grote omvang is mogelijk gemaakt doordat particuliere organisaties op de terreinen onderwijs, zorg en welzijn hoofdzakelijk collectief gefinancierd zijn. De sector is vooral sterk gegroeid in de naoorlogse periode tijdens de opbouw van de verzorgingsstaat (zie ook hoofdstuk 5). Dit is niet alleen de reden voor de grote omvang maar ook voor de dominantie van zorg, welzijn en onderwijs in de structuur van de sector en voor de overheersende rol van collectieve middelen in de non-profit inkomsten.

Uit de internationale vergelijking is gebleken dat Nederland de grootste non-profitsector heeft van alle aan het internationale project deelnemende landen. Met de omvang van 13% van de niet-agrarische werkgelegenheid is de Nederlandse sector tweemaal zo groot als het gemiddelde van de 22 landen (5%) en het Europees gemiddelde (7%). Alleen Ierland (12%) en België (11%) kennen een vergelijkbaar grote sector.

De structuur van de Nederlandse sector wijkt sterk af door de grote omvang van het terrein zorg. In de meeste landen is ofwel welzijn ofwel onderwijs het grootst, in Nederland zorg. De dominantie van onderwijs, zorg en welzijn samen blijkt niet een typisch Nederlands verschijnsel te zijn. Het aandeel van deze drie terreinen in de non-profitwerkgelegenheid is weliswaar het hoogst in Nederland (89%), maar ook in de andere landen komt het aandeel vaak boven de 80% uit. Verder blijkt er geen verband te bestaan tussen het aandeel van de drie terreinen en de omvang van de totale non-profitsector. Ook in landen met een kleine sector ligt dat aandeel hoog.

Tussen de financiering en de omvang bestaat er wel een verband. Grote sectoren hebben vaak een evenredig hoog aandeel aan collectieve inkomsten. Voor kleinere sectoren geldt het omgekeerde. Het verband is heel duidelijk voor de landen met grote sectoren zoals Ierland, België en Israël. Nederland lijkt op het eerste gezicht een uitzondering. De grootste sector ter wereld heeft slechts een gemiddeld aandeel aan collectieve inkomsten. Wanneer de woonsector, die internationaal gezien erg groot is, buiten beschouwing blijft, of als men alleen kijkt naar de drie terreinen zorg, welzijn en onderwijs, vormt Nederland geen uitzondering meer en heeft eveneens een hoog aandeel collectieve financiering.

De bijzondere positie van non-profits in Nederland blijkt ook uit de vergelijking van de non-profit aandelen in de totale werkgelegenheid op de terreinen onderwijs, zorg en welzijn. Het 'marktaandeel' van de non-profits is in Nederland buitengewoon hoog. Op ieder terrein ligt het op zo'n 70%. In de overige landen liggen de aandelen doorgaans op een veel lager niveau. Alleen in Ierland hebben de non-profits een vergelijkbaar sterke positie. In Nederland liggen de non-profit aandelen in vooral onderwijs en zorg op een internationaal bijzonder hoog niveau.

Noten

- 1 De classificatieproblemen speelden ook een rol in het Nederlandse non-profittaandeel in welzijn. Vermoedelijk ligt het werkelijke aandeel nog hoger dan het huidige cijfer.
- 2 De juridische status van een organisatie geeft vaak de doorslag of inkomsten giften of vergoedingen zijn. Verenigingen als Amnesty en Natuurmonumenten hebben leden en ontvangen dus lidmaatschapsgelden, die in het internationale project in de categorie eigen inkomsten horen. Omdat Greenpeace een stichting is, heeft deze organisatie geen leden maar donateurs. De ontvangsten van Greenpeace zijn daarom dus donaties, die onder de noemer giften vallen.
- 3 De Staatsloterij(show) is de grote uitzondering op deze regel. Alle netto-inkomsten vloeien rechtstreeks naar de staatskas, wat vanuit bepaald perspectief natuurlijk ook een goed doel is.
- 4 Subsidies voor kerkrestauraties zijn opgenomen in de groep cultuur en recreatie (restauratie van monumenten).
- 5 Het Nederlandse aandeel van giften is relatief laag omdat de sector zoveel inkomsten heeft. Uitgedrukt als percentage van het BBP neemt het aandeel van giften in Nederland een middenpositie in. In Duitsland blijft het aandeel laag (vier keer zo klein als in Nederland) terwijl in Israël, Spanje en de VS het aandeel relatief hoog ligt (twee tot drie keer zo hoog als in Nederland).
- 6 Het betreft hier, zoals gebruikelijk in het internationale project, een definitie van de dienstensector uitgezonderd handel en transport.

Literatuur

EC (1997)

Mededeling van de Europese Commissie over de versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa. Luxemburg: COM 97/241, 1997.

Salamon en Anheier (1994)

L.M. Salamon en H.K. Anheier. The emerging sector. The nonprofit sector in comparative perspective – An overview. Manchester: Manchester University Press, 1994.

Schuyt (1997)

Th.N.M. Schuyt (red.). Geven in Nederland. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, 1997.

Nederland nader bekeken

4 DOMEINEN VAN PARTICULIER INITIATIEF EN OVERHEIDSBEMOEIENIS

Vic Veldheer

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van de non-profitsector vanaf zijn ontstaan. Historici die zich met (onderdelen van) de non-profitsector hebben bezig gehouden, zijn niet eensluidend over het tijdstip dat het begin ervan markeert. Sommigen leggen het bij het ontstaan van enigerlei vorm van 'georganiseerde filantropie', anderen situeren het bij handelingen van individuele, vaak welgestelde burgers die 'maatschappelijk wel doen'. Wij kiezen als vertrekpunt elke individuele handeling die in de loop der tijden culmineert in een vorm van 'georganiseerde filantropie' dan wel het karakter heeft van maatschappelijke weldoen.

De beschrijving richt zich op de meest prominente, dat wil zeggen qua omvang en betekenis de meest relevante domeinen: gezondheidszorg, opvoeding en onderwijs, de zorg voor de zwakken, het welzijnswerk in brede zin, kunsten, de omroep en sport. De verhouding tussen overheid en particulier initiatief is een belangrijke invalshoek. De meeste organisaties zijn ontstaan op initiatief van aan de kerk gelieerde instellingen en particulieren. Vooraanstaande burgers richtten voorzieningen op die in hun ogen een maatschappelijke functie vervulden, hetzij voor de eigen sociale klasse (denk aan concertgebouwen, theaters, musea, e.d.), hetzij voor de lagere klasse. Zo zijn woningbouwcorporaties opgericht voor het bouwen van woningen voor arbeiders, ziekenhuizen en scholen gesticht voor de armen, werd geldelijke steun gegeven aan de armen en werklozen, en werd de opvang van ex-misdadigers georganiseerd. In een latere fase werden de vroegere charitatieve instellingen omgebouwd tot geprofessionaliseerde (welzijns)instellingen.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een eerste interpretatie van de ontwikkelingen. Daarmee wordt een verbinding gelegd naar het volgende hoofdstuk waarin de ontwikkelingen worden geplaatst in het perspectief van de verzuiling.

4.2 Gezondheidszorg

Het hospitaal is een van de oudste voorzieningen op dit terrein en stamt uit de christelijke oudheid. Het verleende gastvrijheid aan alle hulpbehoevenden: zieken, vreemdelingen, pelgrims, vondelingen, weeskinderen, bejaarden, enzovoort. De hospitalen waren sterk verbonden met de geestelijkheid.

Uit de Middeleeuwen stammen de zogenoemde gasthuizen, waar zieken en/of gebrekkige ouderen werden verpleegd. Van oorsprong was een gasthuis een toevluchtsoord voor hulpbehoevende vreemdelingen, dat meestal gesitueerd was bij een klooster of een kerk. Later ontstond enige differentiatie in die huizen en is er sprake van godshuizen

(waar de verpleging kosteloos was), pesthuizen, dolhuizen, en dergelijke. Met het ontstaan van stedelijke nederzettingen zien wij bij de bestuurders de wens ontstaan dergelijke tehuizen onder hun gezag te plaatsen. Hierdoor ontstond een nieuw type: het burgerlijk hospitaal of ziekenhuis. In de loop der tijden ontstaan ook lokale verschillen: in Amsterdam, bijvoorbeeld, krijgt het gasthuis de betekenis van ziekenhuis, in Utrecht dat van bejaardenhuis. In de loop van de tijd ontstonden specialisaties van gasthuizen en zien we in de vijftiende en zestiende eeuw, bijvoorbeeld, huizen voor krankzinnige stedelingen opkomen, de zogenoemde dolhuizen; voor bejaarden werden hofjes gebouwd.

In de tweede helft van de negentiende eeuw ondergingen deze voorzieningen een sterke verandering onder invloed van de snelle ontwikkelingen in de exacte vakken en het geneeskundige onderzoek. De geneeskundige behandeling van zieken ging een steeds grotere rol spelen. Van verzorgings- en opvangtehuizen werden zij uiteindelijk omgevormd tot de huidige moderne, hooggespecialiseerde technologisch-medische centra. Hoewel de kerk dus een belangrijke rol heeft gespeeld in de opkomst van gasthuizen, wijzen Groenveld cum suis op de vele particulieren die, individueel of collectief, gasthuizen stichtten, in het zuiden eerder dan in het noorden. Het oudst-bekende gasthuis in dit verband is dat van Chièvres uit 1126. De stichters kwamen uit de bovenste laag van de samenleving. Hun doel was eigenlijk tweeledig: zorg voor het eigen zielenheil en liefdadigheid (Groenveld et al. 1997: 33-37).

De hulp van artsen, verloskundigen, apothekers en andere vertegenwoordigers van de reguliere gezondheidszorg was tot ver in de negentiende eeuw beperkt (zie ook Van der Velden 1993: 47-85). De spreiding over het land was zeer ongelijk; de meeste geneeskundigen bevonden zich in de steden. De zorg was relatief duur, dus alleen de rijken konden zich de kosten van medische hulpverlening permitteren. Bovendien was ze niet erg effectief. Ook de organisatiegraad was laag en de particuliere praktijken waren voor de armen moeilijk toegankelijk.

Ziekenhuizen – van oorsprong een stedelijke voorziening – zijn aan het begin van de negentiende eeuw nog maar in kleine aantallen aanwezig: in 1810 telt Nederland ongeveer twintig ziekenhuizen, aan het einde van die eeuw zijn dat er meer dan tachtig. In die tijd waren ziekenhuizen vooral plaatsen waar armen onder betere omstandigheden dan thuis konden genezen (Van der Velden 1993: 72).

De ziekenfondsen behoren tot de oudste vormen van het particulier initiatief in de gezondheidszorg. Aangezien volgens Van der Velden de verwevenheid van overheid en particulier initiatief in de gezondheidszorg opvallend genoemd mag worden, is het des te opmerkelijker dat de ziekenfondsen nauwelijks politieke raakvlakken hadden (dit in tegenstelling tot de sterk gepolitiseerde organisaties als het kruiswerk). Een belangrijk kenmerk van dergelijk 'oud particulier initiatief' is dat ze vooral opgericht werden door directbelanghebbenden en bedoeld waren voor de eigen kring. Katholieke ziekenfondsen beperkten hun actieradius tot beneden de grote rivieren.

De medische zorg werd dus weliswaar gedomineerd door het particuliere initiatief, maar er is evenzeer sprake van een zekere mate van verwevenheid tussen politiek en particulier initiatief. De overheid hield zich afzijdig en liet veel over aan particuliere verenigingen als het Witte Kruis. Pennings (1991: 91-92):

"Deels onder confessionele druk en deels onder bezuinigingsdruk, gaf de overheid vrij baan aan de particuliere organisaties: het algemene Witte en Groene Kruis, het katholieke Wit-Gele Kruis en het protestantse Oranje-Groene Kruis. (...) De kruisverenigingen draaiden voor een belangrijk deel op eigen financiële middelen: contributies, legaten en collectes."

Van het 'moderne particuliere initiatief' (d.w.z. de kruisverenigingen) lag de bestaansgrond niet zozeer in de zorg voor de eigen kring, maar meer in de toegankelijkheid van de zorg voor de minvermogenden.

"De verenigingen werden vooral opgericht door lieden die van mening waren, dat de zorg voor on- en minvermogende zieken uit het oogpunt van het functioneren van de arbeidsmarkt of de sociale rechtvaardigheid tekort schoot." (Van der Velden 1993: 78).

Volgens Van der Velden werden veel particuliere organisaties in de gezondheidszorg rond de Eerste Wereldoorlog voorwerp van verzuiling. Confessionele verenigingen werden opgericht met de uitdrukkelijke bedoeling de overheid op afstand te houden, evenals verenigingen van algemene signatuur. Zijn er in 1880 nog slechts dertien kruisverenigingen – waarvan twaalf van algemene signatuur –, in 1930 zijn dat er in totaal 1.283 waarvan 859 van algemene signatuur (ontleend aan Pennings 1991: 92).

In de periode tot 1940 is de gezondheidszorg vooral een zaak van vrijgevestigde, professionele en goedgeorganiseerde medische beroepsbeoefenaren en van particulier georganiseerde instellingen. De rol van vooral de centrale overheid richt zich zoveel mogelijk op de regulering van het stelsel, het toezicht op de gezondheidszorg en de controle op de gezondheidssituatie van de bevolking (zie ook Boot en Knapen 1990: 247-277).

Na de Tweede Wereldoorlog komt er een uitgebreid wetgevingsprogramma op gang waarin de organisatie van de gezondheidszorg wordt geregeld, in casu de verhouding tussen overheid en particulier initiatief: de Gezondheidswet, de Ziekenfondswet en de Algemene wet bijzondere ziektekosten zijn de belangrijkste resultaten. De relatie tussen de overheid en het particulier initiatief werd gestructureerd in overlegorganen. In een latere fase tracht de overheid via wettelijke maatregelen de kosten van de gezondheidszorg zo goed mogelijk te beheersen; in 1965 wordt de Wet ziekenhuistarieven van kracht, in 1971 de Wet ziekenhuisvoorzieningen. Uit deze gang der wetten kan opgemaakt worden, dat de relatie tussen overheid en particulier initiatief in verband met de kostenbeheersing een welhaast continu aandachtspunt is. Een punt overigens dat heden ten dage nog niets van zijn actualiteit heeft verloren.

Resumerend kunnen we concluderen dat er in Nederland sprake is van een particulier georganiseerd aanbod van gezondheidszorgvoorzieningen. In zoverre er sprake is van door de overheid georganiseerd aanbod, geldt dat alleen voor de lokale overheid: de gemeentelijke geneeskundige en gezondheidsdiensten (GGD). Hoewel de overheid de

beheersing van de kosten tot een van de belangrijkste doelstellingen van haar beleid heeft gemaakt, verloopt de financiering van de gezondheidszorg niet via de overheid, maar via het verzekeringsstelsel.

4.3 Armenzorg en welzijnswerk

Deze zorg kent in Nederland een lange traditie; een traditie die sterk geïnspireerd is op het beginsel van de christelijke naastenliefde. De Swaan heeft laten zien hoe de maatschappelijke elite daarnaast vanuit het motief van sociale beheersing al heel vroeg de zorg voor armen en behoeftigen organiseerde. Met name in de steden werden in de zestiende eeuw gemeentelijke armenhuizen opgericht, die als opvangcentrum voor zwervers, zieken en bedelaars uit de regio fungeerden (zie ook § 4.2). In Amsterdam werd in 1596 het eerste armenhuis opgericht, het Rasphuis. Daarin dienden zoveel mogelijk gezonde armen te worden 'opgesloten' om te werken. De bekostiging van het armenhuis diende te komen uit het geld dat zijn bewoners met werken verdienden.

Het is aannemelijk dat het armenhuis de functie van arbeidsreserve vervulde (De Swaan 1989: 50-55).

Sinds de analyses van De Swaan zijn er meer aanwijzingen gekomen dat de armenzorg niet alleen uit ideële motieven geschiedde, maar ook, en al in een tamelijk vroeg stadium, uit sociale en economische motieven (zie o.m. Van Leeuwen 1992). Armenzorg wordt dan gezien als voorwerp van collectieve actie om redenen van sociale beheersing van marginaal gedrag.

Van belang is hier de constatering, dat de stedelijke overheid al veel eerder geïnvolveerd was in de armenzorg dan algemeen werd aangenomen, in elk geval financieel, maar ook in bestuurlijk en beleidsmatig opzicht. De meeste historici leggen de nadruk op de negentiende eeuw waar het gaat om de bemoeienis van vooral de lokale overheid met de armen. Israël (1995: 124) wijst op de stedelijke armoede in de zestiende eeuw:

"It was not until the 1570s and 1580s that towns such as Leiden and Haarlem took measures to rationalize, standardize and centralize poor and sick relief under the control of civic government."

Opvallend is dat Israël de dominantie van de lokale overheid benadrukt in de organisatie van de zorg voor de armen in de zeventiende en achttiende eeuw. Het bestaande inzicht van een welhaast volledige afzijdigheid van de overheid in die zorg wordt door hem genuanceerd. Hoewel hij onderkent dat de verschillende confessionele stromingen hun eigen liefdadigheid organiseerden, benadrukt hij de invloed van de lokale overheid. Een dominant kenmerk van de armenzorg was de controle op de zorg zelf van de stedelijke overheid en het sterk gereguleerde karakter van de burgerlijke armenzorg (Israël 1995: 354):

"Not the least unusual feature of the Dutch civic welfare system which now took shape was its pluriform and divided confessional structure. Almost everywhere in Europe at the time, welfare functioned under the auspices of a single Church whether Catholic or Protestant. But in the Dutch context, the town governments not only took overall charge of the system, and funded many charitable institutions, but decided to what extent, and in what ways, the public Church, and also the other tolerated Churches, were to participate."

Het zou te ver voeren uitvoerig op de achtergronden hiervan in te gaan, daarvoor leze

men Israël zelve. We volstaan met de constatering dat het Nederlandse systeem de resultante was van verschillende sociale, economische, religieuze en culturele keuzen. Israël voegt daar enigszins vilein aan toe, dat verschillende overwegingen nogal ver verwijderd waren van motieven van liefdadigheid. Economische noodzaak, burgerlijke trots en stedelijke concurrentie waren belangrijk, zo niet belangrijker dan liefdadigheid. In die zin komt zijn conclusie overeen met die van De Swaan, Van Leeuwen en anderen. In de negentiende eeuw ontstond een debat over de verantwoordelijkheid van overheid en burger inzake de zorg voor de armen. In de eerste wettelijke regeling van de armenzorg (1854) werd vastgelegd dat er een hiërarchie was in verantwoordelijkheid: eerst het individu zelf, dan het gezin en de familie, dan de kerk en op de laatste plaats de overheid. Vooral de orthodox-protestanten en in minder mate de rooms-katholieken waren van oordeel dat de armenzorg moest worden overgelaten aan de liefdadigheid van particulieren, liefst "nog aan de onderlinge solidariteit van geloofsgenoten" (De Rooy 1997: 268).

De armenzorg kan ook beschouwd worden als een van de voorlopers van het maatschappelijk werk, waarin de materiële en immateriële hulpverlening nauw met elkaar verweven waren (Veldheer et al. 1994: 155-166). In 1899 telde men in heel Nederland 7.476 instellingen die zich op de een of andere manier bezighielden met het welzijn van de 'geringere volksklasse'. Eind negentiende/begin twintigste eeuw gaat de materiële hulpverlening zich losmaken van de immateriële: er ontwikkelt zich een stelsel van sociale zekerheid en het specifieke maatschappelijk werk verzelfstandigt (Michielse 1978: 67 e.v.).

Na de Tweede Wereldoorlog neemt het welzijnswerk een hoge vlucht, onder meer gestimuleerd door de oprichting in 1952 van het ministerie van Maatschappelijk Werk, in 1965 omgevormd tot dat van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Hiermee neemt de centrale overheid een steeds belangrijker positie in de ontwikkeling van het welzijnswerk in. Via het subsidie-instrument stuurt de centrale overheid de uitvoering van het welzijnswerk op het lokale niveau. De landelijke beleidsmakers boeken succes op terreinen waarop tot dan toe het particuliere initiatief de belangrijkste actor was. In de eerste jaren na de oorlog stond het welzijnswerk in het teken van de opbouw van Nederland.

Het begrip welzijnswerk raakte halverwege de jaren zestig van de twintigste eeuw erg in zwang en werd een rol toebedeeld in de voornamelijk door 'links Nederland' beoogde hervorming van de maatschappij. Zoals het club- en buurthuiswerk in de negentiende eeuw een tegenwicht moest bieden tegen de vulgaire geldmaatschappij, zo werd het welzijnswerk ingezet om de kapitalistische maatschappij te hervormen tot een open en ontspannen samenleving, waarin een gelijke spreiding van kennis, macht en inkomen tot stand zou kunnen komen. Het welzijnswerk verbreedt zich: het richt zich niet meer alleen op kwetsbare groepen in de samenleving, maar op de bevordering van het welzijn van de gehele bevolking. Stimulering van inspraak en participatie en het bijdragen aan de maatschappelijke ontplooiing van eenieder vormen belangrijke doelstellingen van het welzijnswerk en het -beleid.

Een opmerkelijk kenmerk van de huidige organisatie van het welzijnswerk is, dat zij nog steeds de sporen draagt van zijn charitatieve achtergrond. De verenigingen- en

stichtingenstructuur herinnert nog aan een christelijke signatuur, hoewel de fusies in welzijnsland eind jaren tachtig weinig heel hebben gelaten van de christelijke identiteit. Volgens Van Doorn ligt de oorsprong van het huidige welzijnswerk in de vroegere armenzorg, die heel lang toebehoorde aan het particuliere domein. Het socialezekerheidsstelsel heeft zijn wortels in de vroegere werklozenzorg. De belangrijkste aanwijzing voor die constatering ziet hij in het sterk verzuilde karakter van de (beleids)organisatie van het welzijnswerk – dat tot op de dag van vandaag te herkennen is –, terwijl het socialezekerheidsstelsel dat kenmerk niet heeft. De vroegere armenzorg was object van de charitatieve, veelal kerkelijke instellingen, terwijl de werklozenzorg al vroeg tot het domein van de overheidszorg kan worden gerekend (Van Doorn in: Blockmans en Van der Valk 1992, zie ook De Rooy 1997). Begonnen als armenzorg is het, via de introductie aan het einde van de negentiende eeuw van het maatschappelijk werk, geëvolueerd tot welzijnswerk in de jaren na de Tweede Wereldoorlog. De jaren zestig en zeventig vormen daarin de bloeiperiode. Van Doorn heeft de toenmalige verhouding tussen overheid en particulier initiatief getypeerd als die van "baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap". De overheid subsidieerde grotendeels de welzijnsinstellingen, doch had er feitelijk weinig tot geen zeggenschap over. Halverwege de jaren zeventig heeft de politiek getracht onder het motto 'wie het beleid bepaalt, betaalt' de inhoudelijke zeggenschap over het welzijnswerk in overeenstemming te brengen met de financiële zeggenschap. Hij noemt als een van de meest opvallende kenmerken van de naoorlogse periode "de zeer dominerende rol van het morele aspect in de motivering en legitimering van vrijwel alle activiteiten in de welzijnssector" (Van Doorn 1990: 299). Zeker in vergelijking met het maatschappelijk werk uit het begin van de twintigste eeuw valt die morele lading extra op. En de confessionelen verschilden daarin niet van de sociaal-democraten. Deze laatsten hebben het welzijnswerk tot instrument willen maken van sociale verandering (Van Doorn 1990: 298).

Resumerend kunnen we constateren dat het welzijnswerk als erflater van de armenzorg een sterk confessionele connotatie heeft. Het charitatieve karakter van de hulpverlening weerspiegelt zich tot op de dag van vandaag in de organisatie van het welzijnswerk en maakt de relatie tussen de overheid en het particuliere initiatief tot een heel bijzondere.

4.4 Opvoeding en onderwijs

In de Middeleeuwen werd het basisonderwijs, zowel in de stad als op het platteland, door de kerk verzorgd. Ook later, toen leken zich ermee gingen bemoeien, bleef de invloed van de religie groot. De burgerij in de steden drong evenwel aan op uitgebreider en beter onderwijs, waardoor de verscheidenheid aan scholen toenam: kleinkinderschooltjes, basisscholen, Franse scholen, Latijnse scholen, hogescholen en universiteiten. De officiële stadsscholen waren meestal de beste, maar daarnaast bestonden er speciale scholen voor de armen, waren er avondscholen, diaconie-scholen, zondagsscholen, weeshuisscholen, en dergelijke. Ieder kind kon aldus onderwijs volgen, ook arme kinderen. Particulieren, kerken en overheden waren allemaal betrokken bij de organisatie van het onderwijs vanuit het gemeenschappelijke belang van goede scholing voor iedereen. De meeste aandacht ging uit naar kwetsbare kinderen: weesjes, boefjes, armen (Groenveld et al. 1997: 194-225).

In de Republiek der Verenigde Nederlanden (ca. 1572-1795) bereikte de zorg voor de wezen een hoog niveau. Drie typen weeshuizen laten zich onderscheiden: weeshuizen die waren opgericht door de lokale overheid (bijvoorbeeld het Amsterdamse Aalmoezeniershuis); weeshuizen die waren gesticht door de protestantse diaconie of een katholiek armbestuur; en weeshuizen, opgericht door individuele personen of groepjes particulieren (Groenveld et al. 1997: 86 e.v.).

In de eerste helft van de negentiende eeuw staat het onderwijs in Nederland sterk in het teken van een centraal bewind, als uitvloeisel van de Franse tijd. De schoolwetten van 1801, 1803 en 1806 verklaren het openbaar onderwijs tot voorwerp van overheidszorg; dat maakte bekostiging uit publieke middelen mogelijk. De wet van 1806 houdt een stelsel van openbaar onderwijs in stand, dat tegelijk christelijk en protestants en ongebonden is. Het doel was het volk "een zeer beperkte mate van ontwikkeling te geven en daardoor het besef van zijn dienende plichten in de maatschappij"

(Kossmann 1986: 239). Volksonderwijs was tegelijk een vorm van armenzorg.

Koning Willem I heeft na 1813 de openbare volksschool krachtadig gesteund: het volk moest worden opgevoed tot staatsburgers. De opbouw van de eenheidsstaat vereiste dat. Volksonderwijs is in die tijd eindonderwijs; vervolgonderwijs is alleen voor de elite weggelegd. De lagere scholen waren meestal openbare, geheel door de lokale overheid bekostigde voorzieningen. Elk ander type opleiding was een zaak van (rijke) particulieren.

In 1857 wordt de wet uit 1806 gewijzigd en worden belangrijke verbeteringen aangebracht. De wetgever wil dat de openbare lagere school zich ontwikkelt in de richting van godsdienstige neutraliteit. Dit streven leidde tot de oprichting van bijzondere orthodox-protestantse en rooms-katholieke scholen. Niettemin heeft de wet de positie van het openbaar onderwijs tegenover het bijzonder onderwijs versterkt. De wet regelde weliswaar alleen het openbaar onderwijs, maar vormde tegelijk de basis voor de vrijheid van het bijzonder onderwijs (Idenburg 1964).

Tot 1860 lag de verantwoordelijkheid voor de lagere school vooral bij gemeenten, lokale kerken en particuliere schoolverenigingen. Veld (1987: 216):

"In de steden bestonden dan ook naast elkaar openbare en kerkelijke scholen voor de arme volksklasse en onderwijzerscholen voor de overige standen. Volgens de heersende opvatting moest het armenonderwijs vooral gericht zijn op zedelijke vorming, oftewel voorbereiding op een arbeidzaam en onderdanig bestaan. Vroege gewenning van het volkskind aan arbeid, eventueel op brei-, spin-, en nijverheidsscholen, werd positief beoordeeld door de elite. Er bestond geen duidelijke, voor alle maatschappelijke klassen uniforme norm betreffende lagere schoolbezoek".

Na 1870 breidt de overheid haar bemoeienis en activiteiten op onderwijsgebied gestaag uit, voornamelijk uit onvrede met het functioneren van het onderwijsapparaat en de matige belangstelling van ouders en gemeentebesturen. In 1878 is de wet van 1857 vervangen door een, waarin een groot aantal maatregelen werd neergelegd ter bevordering van het schoolbezoek. Vanaf dat moment neemt de centraliserende tendens in het overheidsbeleid alleen maar toe.

In de maatschappelijke en politieke discussie rond deze wetswijziging neemt de kwestie van de principiële gelijkwaardigheid van iedere burger een belangrijke plaats in. In het onderwijs moest daaraan vorm worden gegeven. Het opkomende democratische

principe van gelijkwaardigheid verdroeg zich niet met het feit dat het openbaar onderwijs wel en het bijzonder onderwijs niet uit de publieke middelen werd betaald. Deze kwestie is een van de redenen om de wet in 1889 te wijzigen, waarmee de eerste stap wordt gezet op de weg naar de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. Na een felle strijd wordt uiteindelijk in 1920 de pacificatie getekend. Het onderwijs is voorwerp van voortdurende zorg van de overheid, maar de inrichting van het onderwijs is de vrijheid van de verschillende levensbeschouwelijke stromingen. Juist de samenhang tussen die twee aspecten heeft de schoolstrijd tot een ingewikkelde en langlopende kwestie gemaakt (zie Van Tijn 1966). De financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs stelt de centrale overheid wel in staat kwaliteitseisen te stellen, zij het met de nodige prudentie: inbreuk op de vrijheid van onderwijs wordt als een doodzonde beschouwd.

De eerste helft van de negentiende eeuw kan beschouwd worden als de periode waarin het lager onderwijs dusdanig is verbeterd, dat steeds meer kinderen er gebruik van gingen maken. Het bereiken van een van de idealen van de Verlichting – iedereen naar school – kwam steeds dichterbij (Boekholt en Booy 1987: 167-173). Aan het einde van die eeuw is er sprake van een zeer hoog deelnameniveau.

In 1900 wordt de leerplicht bij wet ingevoerd, veel later dan in andere landen, hetgeen grotendeels aan de schoolstrijd te wijten was (Boekholt en Booy 1987: 155). Ook nu had het niet veel gescheeld: het wetsontwerp werd met één stem verschil in de Tweede Kamer aangenomen. Voor de confessionelen werden er te weinig maatregelen getroffen ter bestrijding van het schoolverzuim, voor de sociaal-democraten was de periode van de leerplicht – van 7 tot 13 jaar – te kort. Hoewel de wet volgens Veld qua indirecte en directe effecten van weinig betekenis is geweest (zie ook Knippenberg 1986: 106-110), wijst hij wel op het principiële karakter ervan: het oordeel over de noodzaak en omvang van schoolbezoek wordt onttrokken aan het gezag van de ouders en gelegd bij de staat als vertegenwoordiger van de gemeenschap (Veld 1987: 214).

Tot aan de Tweede Wereldoorlog is de rol van de centrale overheid vooral die van geldschieter. De overheid regelde het financiële en administratieve beheer, het veld regelde de inhoud en vormgeving van het onderwijs. In dit verband wordt deze periode wel gekarakteriseerd als die van 'distributief beleid'. Na de Tweede Wereldoorlog stijgen de overheidsuitgaven voor het onderwijs bijzonder snel, waaruit duidelijk wordt dat de centrale overheid een steeds groter aandeel opeist en de lokale overheid een steeds minder belangrijke rol gaat vervullen.

Resumerend kunnen we vaststellen dat er voor de zeggenschap over en in het onderwijs een zware strijd is geleverd tussen confessionele en andere levensbeschouwelijke stromingen en de overheid. Hoewel in 1920 de vrede werd opgemaakt en daarmee de financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs werd geregeld, is het vraagstuk van de zeggenschap (of anders gezegd, de vrijheid van onderwijs) een centraal en continu thema in deze sector. De verhouding tussen de overheid en particuliere stichtingen en verenigingen voor onderwijs is en blijft een precaire.

4.5 Het volksontwikkelingswerk

Een organisatie die van grote betekenis is geweest voor de ontwikkeling en opvoeding van het volk, en die ook in politiek-beleidsmatig opzicht een stempel heeft gedrukt op de inrichting van de Nederlandse samenleving, is De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, kortweg het Nut (zie Fritschy en Toebes 1996). De oprichting van het Nut in 1784 is een belangrijk markeringspunt. De predikant Jan Nieuwenhuyzen te Edam nam toen het initiatief om een organisatie op te richten met als doel de vorming en ontwikkeling van het volk. In de oprichtingsvergadering van 16 november 1784 werd aan de volksontwikkelingstaak nog een taak toegevoegd: "de verbetering van het schoolwezen en de opvoeding der jeugd als de voornaamste grondslag ter vorming, verbetering en beschaving van den burger" (Mijnhardt en Wichers 1984: 11). De zinspreuk "tot Nut van 't Algemeen" geeft aan dat men zich vooral richt op de onderste lagen van het volk. Onderwijs en opvoeding worden al gauw de hoofdtaak van het genootschap. In het tijdens de oprichtingsvergadering aangenomen plan van aanpak wordt de stelling verkondigd dat het niet kwaadwilligheid van de mensen, maar onvermogen is dat leidt tot onkunde en zedenloosheid. Deze stelling vormt de grondslag voor 'onafgebroken arbeid aan de volksontwikkeling' en niet 'neerbuigende filantropie'. Na de oprichting van het Nut in Edam volgde vrij spoedig de oprichting van afdelingen in andere plaatsen. Amsterdam was de eerste (in 1785), gevolgd door onder andere Rotterdam en Zaandam. Leiden volgde in 1786, Alkmaar, Utrecht en Gouda in 1787. Vanaf dat moment neemt De Maatschappij een hoge vlucht. In 1835 telt de Maatschappij bijna 13.000 leden, verdeeld over ruim 200 departementen. In 1900 is het aantal leden licht gestegen (+600), terwijl het aantal departementen flink gegroeid is tot bijna 300. Aan het einde van de twintigste eeuw bedraagt het ledental ongeveer 25.000, verdeeld over circa 110 departementen.

Veel activiteiten zijn er ontplooid op het gebied van het onderwijs; zo werd er een nationale kweekschool opgericht, er werden veel schoolboeken uitgegeven en er werd een boekenfonds gesticht. Ook werden plaatselijk lagere scholen opgericht, in het departement Leiden als eerste in 1792, gevolgd door Dordrecht een jaar later. Het schoolbezoek werd gestimuleerd door onder meer het uitdelen van prijzen aan de leerlingen. Een tweede manier van volksontwikkeling betrof de oprichting van bibliotheken: in 1791 nam het departement Haarlem het initiatief en vele departementen in het land volgden dit voorbeeld. Met deze initiatieven werd de basis gelegd voor wat later het openbaar bibliotheekwerk zou gaan heten.

De scholen en bibliotheken richtten zich vooral op de jeugd. Via het organiseren van de Nutsavonden en de Nutslezingen werden de volwassenen gevormd. Zij kunnen worden beschouwd als de voorlopers van wat thans het sociaal-cultureel vormingswerk heet.

De ruim twee eeuwen volksontwikkelingswerk door het Nut laten zich in een aantal fasen verdelen. Na de oprichtingsfase breekt een periode van grote ontplooiing en uitbouw aan, die zeker tot 1870 duurt. De werkzaamheid op het terrein van onderwijs en vorming wordt geïntensiveerd en nieuwe activiteiten worden ontwikkeld. Het Nut wordt actief in de bestrijding van armoede en ontfermt zich over de zorg voor de armen. De oprichting in 1809 van een eerste 'bus' of ziekenfonds in Alphen a/d Rijn is

daarvan een gevolg. Hiermee breidt het Nut zijn activiteiten uit naar de gezondheidszorg: zieken worden beschermd tegen te hoge kosten en vele departementen richten ziekenfondsen op. Hiermee begeeft het Nut zich op het pad van de materiële zorg.

Op instigatie van Koning Willem I – die zeer geïnteresseerd was in de activiteiten van het Nut – zijn in het begin van de negentiende eeuw spaarbanken opgericht voor mensen met een kleine beurs. De Haagse Nutsspaarbank die in 1818 werd opgericht, behoorde tot de eerste (Hillenius 1996: 61). Binnen enkele jaren waren er tientallen. De bedoeling was volwassenen te leren met geld om te gaan en de spaarzin te bevorderen.

In 1870 komt het Nut op een tweespong: de sociale strijd ontbrandt. Er treden aanzienlijke economische verschuivingen op, de grote industrie komt op, het armenprobleem wordt 'een sociale kwestie', politieke partijen worden opgericht, de schoolstrijd brandt los, kortom het maatschappelijk debat krijgt een geheel ander karakter dan in voorgaande jaren. Het Nut moet hierin zijn plaats bepalen; vooralsnog kiest het de vertrouwde weg van het uitoefenen van politieke druk. Er verschijnen gedegen rapporten over brandende maatschappelijke vraagstukken, die hun uitwerking niet missen. Men typeert deze fase in de ontwikkeling van het Nut dan ook veelal als de Rapportentijd (1887-1914). Het is een van de bloeiperioden van het Genootschap.

Lag tot dan de nadruk van de activiteiten op het sociale terrein, na de Eerste Wereldoorlog komt meer en meer het accent te liggen op het culturele terrein. Na 150 jaar daadwerkelijk bezig te zijn geweest met volksopvoeding, wordt het oude doel – verbetering van de maatschappelijke situatie van vooral de arbeidersklasse – opgegeven (Mijnhardt en Wichers 1984: 115-146). Andere maatschappelijke en politieke organisaties en de overheid hadden die taak in feite overgenomen. Het Nut ging zich meer toeleggen op culturele taakstellingen en op innovatie van het bestaande werk. Vooral vernieuwing van het onderwijs, verbetering van de kwaliteit ervan, maar ook participatie in de ontwikkeling van een nieuw massacommunicatiemiddel – de radio – werd een activiteit van het Nut. Toch werd ook hierbij uiteindelijk een relatie gelegd met onderwijs door de oprichting van de Radio Volksuniversiteit (RVU) in 1931. Daarnaast stimuleerde het Nut het amateurtoneel, dat rond 1936 weer in de belangstelling kwam te staan.

Als in de jaren zestig de verzorgingsstaat van de grond komt, luidt dat de teruggang van het Nut in. De grote val voltrekt zich in de jaren zeventig, toen vele voorzieningen uit handen van het Nut verdwenen (Mijnhardt en Wichers 1984: 168-185). De landelijke en lokale overheid alsmede het bedrijfsleven namen die voorzieningen over: de scholen, de bibliotheken, de spaarbanken en de ziektekostenverzekering.

Resumerend kunnen we vaststellen, dat het Nut een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving, gemeenlijk aangeduid met de term 'burgerlijk beschavingsoffensief' (Kruithof 1990:60). De Maatschappij is actief geweest op het terrein van het onderwijs, het bibliotheekwerk, het ontwikkelingswerk in enge zin, maatschappelijke zorg, en sociaal-economische activiteiten, in casu spaarbanken en verzekeringen. Naar haar wezen is de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen als een humanistische organisatie te typeren, die haar wortels heeft in het gedachtegoed van de Verlichting. In politiek opzicht kan het Nut (eind achttiende / begin negentiende eeuw) gekarakteriseerd worden als vrijzinnig-democratisch, het waren voornamelijk links-liberalen die uit waren op hervormingen.

4.6 Het bibliotheekwerk

Hoewel het progressieve Kamerlid baron Sloet tot Oldhuis in 1858 al eens had gepleit voor het "onderhouden van openbare boekerijen", ontstond pas aan het einde van de negentiende eeuw in Nederland de leeszaalbeweging, in navolging van de Engelse 'public library'. De beweging kende twee idealen: het op een hoger peil brengen van de beschaving en het boek voor iedereen toegankelijk maken. In 1892 werd in Utrecht de eerste Openbare leeszaal en bibliotheek (OLB) opgericht; Dordrecht, Groningen, Den Haag en Leeuwarden volgde enkele jaren later met particuliere openbare bibliotheken (Dekker 1983). De term 'openbaar' had een tweeledige betekenis: algemeen, voor iedereen toegankelijk, en neutraal, openstaand voor alle godsdienstige richtingen (SCP 1986: 56-57). In 1907 kwam de eerste door de lokale overheid geïnitieerde bibliotheek tot stand in Rotterdam.

Een jaar later werd de Vereniging voor openbare leeszaalen in Nederland (vanaf 1911 de Centrale vereniging voor openbare leeszaalen en bibliotheken (CV) geheten) opgericht, om de idealen van de leeszaalbeweging uit te dragen en de belangen van bibliotheken bij de overheid te behartigen. In de Vereniging ontstond discussie over de financiering en verantwoordelijkheid van het bibliotheekwerk: eens was men het over het feit dat de overheid de bibliotheken diende te subsidiëren, oneens was men het over de vraag of dat dan de centrale of de lokale overheid moest zijn. Sommigen wilden het particulier initiatief geheel vervangen door de overheid.

Hoewel de CV haar idealen van een algemene, voor iedereen toegankelijke en qua collectie neutrale bibliotheekvoorziening bleef uitdragen, kwam er in 1912 in Amersfoort dankzij pleidooien van de Katholieke sociale actie een rooms-katholieke bibliotheek, Hilversum volgde een jaar later met een protestants-christelijke. Na verloop van tijd ontstonden er dan ook naast de CV koepelorganisaties voor katholieke (1916) respectievelijk protestants-christelijke (1929) bibliotheken. De collectie van deze 'bijzondere' bibliotheken was natuurlijk niet meer neutraal, maar voldeed aan de eisen van, bijvoorbeeld, de katholieke zedenleer. Het confessionele deel van de natie keerde zich af van de openbare bibliotheek en richtte zijn eigen voorziening in. Hoewel het bibliotheekwerk gerelateerd was aan het onderwijs en de vorming van de jeugd, is deze opdeling betrekkelijk geruisloos verlopen. Knulst (SCP 1986: 57) concludeert dan ook:

"Ofschoon minder ver uiteengegaan dan bij het onderwijs, behoorde het bibliotheekwerk tot die vormen van cultuurzorg, waar een streven van nationale cultuurzorg, anders dan bij het onderwijs, al meteen bij aanvang werd geëscorteerd door geparticulariseerde voorzieningen."

In 1908 werd voor het eerst rijkssubsidie toegekend aan acht OLB's, in 1911 aan tien bibliotheken in grote steden. Het subsidie werd door de CV verdeeld. In 1921 wordt een rijkssubsidieregeling van kracht, waarin de hoogte van het rijkssubsidie afhankelijk is gesteld van de gemeentegrootte en het verkrijgen ervan afhangt van erkenning door en subsidie van de gemeente. In 1928 wordt er een wijziging doorgevoerd waardoor het rijksaandeel relatief minder werd ten opzichte van dat van de lokale overheid. De officiële taak van openbare, door de overheid gesubsidieerde bibliotheken, is vooral gericht op ontwikkeling en onderricht, maar ook op het weren van moreel schadelijke en propagandistische literatuur. In 1933 wordt dat laatste onderdeel veranderd in het

weren van "op grove wijze andersdenkenden kwetsende of tot ongehoorzaamheid aan de landswetten opruiende lectuur".

Tussen 1910 en 1930 groeide het aantal bibliotheken van 11 naar 84, een aantal dat door de toen ingevoerde subsidiestop voor nieuwe voorzieningen voorlopig niet meer zou stijgen. Na de Tweede Wereldoorlog verkeerden de meeste van de 84 bibliotheken in zeer slechte toestand. Het rijk begon de subsidies te verhogen, evenals de gemeenten, waardoor een bescheiden groei op gang komt. In de jaren vijftig en zestig neemt het aantal bibliotheken, vooral in zijn bijzondere vorm, toe. In 1965 worden er van rijkswege 295 bibliotheken gesubsidieerd: 149 algemene, 124 rooms-katholieke en 22 protestants-christelijke. In de jaren zestig treedt stagnatie op in dit proces van verbijzondering en komen fusies en federaties tot stand. Parallel aan deze ontzuiling van de voorzieningen, gaan ook de koepels meer samenwerken, hetgeen in 1972 resulteert in de oprichting van het Nederlands bibliotheek- en leatuurcentrum (NBLC). In 1975 wordt de rijkssubsidieregeling uit 1921 vervangen door de Wet op het openbare bibliotheekwerk (WOB) (Dekker 1983: 17-20).

Resumerend kan de ontwikkeling van het bibliotheekwerk vooral worden toegeschreven aan gedreven particulieren; na een algemeen en neutraal begin ontstond al snel een verbijzondering van de voorziening naar denominatie, die haar hoogtepunt kende in de eerste helft van de twintigste eeuw. De bemoeienis van de overheid dateert van begin twintigste eeuw, waarin vooral de lokale overheid de voorttrekkersrol had. De centrale overheid steunde die lokale ontwikkelingen in bescheiden mate, maar neemt na de Tweede Wereldoorlog het heft in handen.

4.7 Club- en buurthuiswerk

Het club- en buurthuiswerk is een van die sectoren die bij lange na niet zo'n lange historie kent als, bijvoorbeeld, de zorg voor wezen en boefjes, landlopers, dieven, zieken en armen. Het speeltuinwerk is ook zo'n werksoort die stamt uit de negentiende eeuw: de Amsterdamse Vereniging tot veredeling van het volksvermaak stichtte in 1879 de eerste volksspeeltuin in Nederland. Wegens gebrekkige financiën leidden deze al gauw een kwijnend bestaan.

Het eerste clubhuis werd in 1892 in Amsterdam – Ons Huis – opgericht. De oprichters behoorden tot de progressief-liberale stroming. Hun motivatie was de zorg voor de zedelijke ontwikkeling van vooral de ongeorganiseerde arbeidersjeugd. Het begin van dit werk hangt nauw samen met de sterke economische groei in de tweede helft van de negentiende eeuw en de modernisering die in Nederland aan het einde van die eeuw op gang komt. Na Amsterdam volgt al spoedig de oprichting van clubhuizen in Rotterdam en Leiden.

De clubhuizen vormen de plaats waar de basis kan worden gelegd voor een nieuwe gemeenschap waarin geestelijke waarden als deugdzaamheid, goedheid en schoonheid tot ontwikkeling kunnen komen als tegenwicht tegen de vulgaire geldmaatschappij, zo is de gedachte in die tijd (Nijenhuis 1987: 50). In het licht van deze – te hoog gestelde – doelstelling dient de betrokken rechtsvorm, de vereniging, te worden gezien.

Deze is gekozen met de bedoeling proportioneel leden te rekruteren uit alle lagen van de bevolking. Dat is niet gelukt: de hogere lagen bleken oververtegenwoordigd en ook de bestuurders kwamen voort uit de hogere burgerij.

Het werk legde de nadruk op de intellectuele, ethische en esthetische vorming van de bezoekers van de volkshuizen. Hier zien we veel van de middelen terug, die het Nut toepaste: het geven van lezingen en cursussen, het geven van (rechtskundige) adviezen en het inrichten van een bibliotheek. Ook kon toneel worden gespeeld en werden concerten gegeven. Hoewel het werk zich wilde richten op heel het arbeidersgezin, bleek in de praktijk voornamelijk de beter geschoolde en dan vooral de jeugdige arbeider belangstelling te hebben. Volwassenen kwamen niet graag in deze huizen.

De overheid staat aanvankelijk passief tegenover het werk in de volkshuizen. De gemeente Amsterdam is de eerste overheid die in 1914 een deel van de activiteiten voor de jeugd van Ons Huis subsidieert. Kort na de Eerste Wereldoorlog vindt een bescheiden uitbreiding van het werk plaats, waarbij het zich meer en meer richt op de (baldadige) jeugd in de stad.

In de jaren twintig komen er in Rotterdam (De Arend, voor jongens; De Zeemeeuw voor meisjes) en Den Haag (De Mussen) clubhuizen die zich vooral richten op de werkende, ongeschoolde jeugd en zich om die reden afzetten tegen de volkshuizen. In Nijmegen wordt niet vanuit rooms-katholieke, maar vanuit protestants-christelijke hoek clubhuiswerk voor meisjes opgezet, in Rotterdam eveneens, zij het niet met een protestants-christelijke signatuur. In dit verband dient ook het Sint Franciscus Liefdewerk (SFL) genoemd te worden; in 1894 door leken in Amsterdam opgericht, later door priesters overgenomen met als doel de arbeidersjongens (en hun ouders) terug naar de kerk – toen al! – te voeren.

De zedelijke ontwikkeling van de plattelandsbevolking diende eveneens te worden bevorderd. Naar aanleiding van een enquête naar drankmisbruik werd in 1915 in het Drentse Paterswolde een dorps huis opgericht, waarvoor de gemeenschapsgedachte als leidraad werd genomen. In de arme veengebieden in Drenthe werden vervolgens buurthuizen opgericht. In eerste instantie boden deze de bezoekers vooral materiële ondersteuning, maar zij vormden ook de plek waar cursussen werden gegeven over, bijvoorbeeld, verbetering van de hygiëne en nijverheidsonderwijs voor meisjes. De stichting Opbouw Drenthe, in 1925 opgericht, was hiervan het belangrijkste orgaan.

Nijenhuis (1987: 175) stelt dat in het interbellum het patroon voor het club- en buurt-huiswerk is gelegd:

"De volkshuizen, dorps huizen en buurthuizen leggen vooral de nadruk op de gemeenschapsgedachte en zijn op godsdienstig gebied neutraal; de clubhuizen richten zich op de ongeorganiseerde jeugd en zijn eveneens neutraal; de confessionele instellingen willen, ten minste in het begin, hun publiek kerstenen.

(...) De doelgroep blijft hoofdzakelijk de ongeorganiseerde arbeidersjeugd, waarbij men tevens probeert ouders te benaderen of bij het werk te betrekken. Daarnaast zien we dat de jeugd beneden de twaalf jaar steeds meer in het werk wordt gehaald. In de jaren dertig wordt door enkele instellingen speciaal werk verricht voor jonge werklozen."

In deze periode – de jaren dertig van de twintigste eeuw – komt, zij het aarzelend, een proces van professionalisering op gang. Op bescheiden schaal worden beroepskrachten aangesteld, die zijn opgeleid aan de verschillende scholen voor maatschappelijk werk. Aan het eind van de negentiende eeuw was met die opleidingen een voorzichtig begin gemaakt toen de progressief-liberalen het maatschappelijk werk introduceerden, dat wil zeggen hulpverlening door daartoe opgeleide personen. De eerste sociale academie in Nederland, de Karthuizer, kwam in 1899 in – alweer – Amsterdam tot stand. Dit luidt de professionalisering van het maatschappelijk werk in. Analyse van de leefsituatie en een deskundige behandeling van individuele gevallen stonden voorop.

De overheid is nog steeds terughoudend: de centrale overheid financiert in het geheel niet, enkele lokale overheden springen bij waarbij Amsterdam voorop blijft lopen. De kerk steunt de confessionele instellingen: het SFL wordt in Amsterdam en Rotterdam financieel bijgestaan door de Congregatie van het Heilige Hart. In 1928 beginnen de instellingen samenwerking te zoeken en richt men de Nederlandse Bond van Volkshuizen (NBV) op.

Na 1945 komt de overheid nadrukkelijk in beeld, vangt aan het werk te subsidiëren, en zal vanaf dat moment een grote rol gaan spelen in de verdere ontwikkeling en richting van het werk. Die financiële bemoeienis leidt tot een verschuiving van de doelstellingen: in de jaren vijftig verschuiven ze naar de bestrijding van onmaatschappelijkheid, in de jaren zestig dient er meer aandacht te zijn voor de participatie van de buurtbevolking in de plaatselijke politiek. Het opbouwwerk/buurtwerk krijgt in deze periode een sterk accent. De sterke verzuiling in deze periode en de grote uitbreiding van het werk hebben tot gevolg dat iedere zuil zijn eigen club- en buurthuizen heeft.

De bemoeienis van de centrale overheid leidt tot de vorming van landelijke organen – voor iedere richting één – via welke het subsidie over de aangesloten instellingen wordt verdeeld. Het professionaliseringsproces van de sector zet door met de uitbreiding van het aantal beroepskrachten, voor een deel afkomstig van sociale academies.

Financieel komt het club- en buurthuiswerk steeds ruimer in zijn jasje te steken en vanaf 1970 wordt het grotendeels door de overheid gesubsidieerd.

Resumerend kunnen we concluderen dat het volkshuiswerk en later het club- en buurthuiswerk voortgekomen zijn uit progressief-liberale en sociaal-democratische hoek, omdat zij gezien werden als middel tot maatschappijhervorming. De vroege betrokkenheid van het gemeentebestuur van Amsterdam bij Ons Huis moet tegen deze achtergrond worden gezien. Bemoeienis van confessionele zijde met dit werk is weliswaar niet afwezig, maar lijkt niet al te groot te zijn. Vanwege deze oorsprong kan dit werk dan ook niet in de traditie van de caritas worden geplaatst.

4.8 Kunsten

Veel voorzieningen op het terrein van de kunsten zijn tot stand gekomen op initiatief van liefhebbers: (meestal welgestelde) burgers, kooplieden, bankiers en handelaren; de rol van particulieren als mecenas is evident (zie Veldheer 1994: 181-195). Opvallend is, dat de adel in Nederland geen grote rol heeft vervuld. In vergelijking met andere

landen heeft Nederland ook geen hofcultuur gekend; hier was er geen hofaristocratie die met prestigieuze feesten in mooie paleizen haar macht en rijkdom etaleerde. Het is vooral de zelfbewuste burgerij geweest die culturele initiatieven heeft ontwikkeld. Zij hebben aan de wieg gestaan van toneelverenigingen en orkesten, en ook van schouwburgen, culturele genootschappen, tijdschriften, en dergelijke. Zo werd in 1777 het genootschap Felix Meritis opgericht, dat zich niet alleen richtte op koophandel en natuurkunde, maar ook op schilderkunst en muziek. Het meest bekende voorbeeld is de oprichting van het Concertgebouw en zijn orkest in Amsterdam in 1888. Een ander voorbeeld vinden we in Haarlem, waar in 1780 begonnen is met de bouw van het eerste museum in Nederland (het Teylers Museum). Pieter Teyler van der Hulst had in 1756 bij testament een wetenschappelijk instituut met een studiecollectie laten oprichten. Dit patroon zien we vaker terug: een particuliere verzamelaar van kunstvoorwerpen regelt in zijn nalatenschap de oprichting van een museum waarin zijn voorwerpen kunnen worden ondergebracht en daarmee voor het publiek toegankelijk worden. Zo liggen aan het Stedelijk Museum van Amsterdam het legaat van Suasso en een schenking van de koopman Van Eeghen ten grondslag. De bouw van het Rijksmuseum in 1885 is een gezamenlijk initiatief van particulieren en lokale en centrale overheid. Zo zijn er talloze voorbeelden te noemen van particuliere initiatieven tot het oprichten en instandhouden van culturele voorzieningen. Dat laatste vormde meestal al vrij snel een – financieel – probleem en dat is het moment waarop de overheid – meestal de lokale, maar in de loop der jaren ook de centrale – in beeld komt.

De zorg voor de kunsten is bijna altijd een zaak geweest van bevolgen individuen. Aan het eind van de negentiende eeuw zien we een verschuiving optreden van particulieren naar overheden als gevolg van financiële factoren. Steeds meer werd een beroep gedaan op de overheid om financieel bij te dragen aan de instandhouding van culturele voorzieningen. Thans, aan het eind van de twintigste eeuw, lijkt de overheid genoeg te hebben van de financiële lasten en vindt een verschuiving plaats naar de commerciële markt (zie Smithuijsen 1990: 246-259). Hoewel de financiële bemoeienis van de overheden groot is te noemen, zijn het niettemin particulieren die de culturele sector bestieren: als bestuurder, als adviseur, als organisator, als actievoerder, als kunstenaar, als initiatiefnemer.

Resumerend zij opgemerkt dat in de wereld van de kunsten het particuliere, veelal individuele initiatief tot ver in de twintigste eeuw van cruciale betekenis is geweest. Bemoeienis van de overheid werd min of meer afgedwongen door particuliere acties (legaten e.d.), financiële noodzaak, of 'maatschappelijke' misstanden. Vanwege de klassieke grondrechten is de overheidsbemoeienis tot op de dag van vandaag terughoudend als het om de inhoud van de kunstuitingen gaat, terwijl haar financiële bemoeienis in verhouding daarmee groot is te noemen.

4.9 Omroep¹

De omroep in Nederland is voortgekomen uit het particuliere initiatief. In de beginjaren van de twintigste eeuw is geëxperimenteerd met het gebruik van draadloze telefonie voor het verspreiden van een vooraf aangekondigd programma via de ether door zogenoemde radioamateurs. De overheid houdt zich vanaf het begin met deze ontwikkelingen bezig, reguleert het gebruik van particuliere installaties, en geeft in 1917 uiteindelijk vergunningen af aan radioamateurs.

De geschiedenis van de omroep begint in 1919 wanneer ir. H.H. Schotanus à Steringa Idzerda start met de eerste radio-uitzendingen. Enkele jaren later, op 1 augustus 1923, plaatst de overheid in de Staatscourant een oproep voor zendgemachtigden voor commerciële omroep. Uiteindelijk blijft de Nederlandse seintoestellen fabriek (NSF) over, die al snel de verzorging van radio-uitzendingen overdraagt aan een particuliere organisatie, de Hilversumse draadloze omroep (HDO). Deze HDO laat zich voor de vormgeving en inhoud van de uitzendingen sterk inspireren door de BBC, die eveneens recentelijk was opgericht. Dat betekende een nationale omroep, met culturele taken en ruimte voor de verschillende levensbeschouwelijke stromingen.

De scheiding tussen het eigendom van zendinstallatie en zendmachtiging – de NSF – en een uitzendorganisatie met nationale pretenties – de HDO – legt de kiem voor de latere omroepstrijd. Die strijd speelt zich af tussen 1925 en 1930, wanneer private en verzulde omroepverenigingen strijden om publiekrechtelijke erkenning. De N.C.R.V. was opgericht in 1924, de K.R.O. volgde een jaar later, evenals de V.A.R.A. Deze omroepverenigingen hadden tot doel een universeel programma te brengen. De V.P.R.O. meldde zich in 1926 aan voor zendtijd op alleen zondag, ten behoeve van een geestelijk programma.

In 1928 wordt een wet van kracht die een billijke verdeling van zendtijd onder de inmiddels erkende omroeporganisaties regelde, en in 1930 komt een Radioreglement tot stand waarin werd bepaald aan welke eisen omroeporganisaties moesten voldoen. In feite is hiermee de verzuiling bekrachtigd en het idee van één nationale omroep verlaten. De in 1928 als opvolger van de HDO opgerichte A.V.R.O. werd dan ook niet als een algemene, neutrale omroep beschouwd, maar als een van de zuilen. Ook wordt er een Radio omroep controle commissie ingesteld, die toezicht op de inhoud van de uitzendingen moest houden. In 1935 wordt de Radio-omroep-zender-wet van kracht, die de oprichting van de Nederlandse omroep zender maatschappij (NOZEMA) tot gevolg had. De overheid en de vijf omroeporganisaties waren de deelnemers. Deze maatschappij werd – met uitsluiting van alle anderen – belast met de aanleg en exploitatie van de zendingen.

Tot aan de Tweede Wereldoorlog worden de gelden ter bekostiging van de omroep bijeengebracht door particulieren: de omroepgemachtigden waren verenigingen waarvan de leden contributie betaalden. Plannen tot verplichting van luisterbijdragen waren voor de oorlog al wel in de maak, maar zijn pas in de oorlog geëffectueerd. Na de oorlog wordt dit publieke financieringssysteem gehandhaafd. In 1947 voert de regering een nieuw omroepbestel in waarin AVRO, KRO, NCRV en VARA de meeste zendtijd mochten vullen volgens eigen beginselen, in 1965 gevolgd door het Overgangsbestel voor de radio.

In de jaren vijftig komt de televisie tot wasdom; in oktober 1951 wordt zendmachtiging gegund aan de Nederlandse televisie stichting (N.T.S.), die met regelmatige uitzendingen begon. In 1965 wordt op grond van het Televisiebesluit de organisatie en het bestuur van de televisieomroep geregeld, alsmede de verlening van zendmachtigingen.

Financiering geschiedt via kijkgeld en belasting op het bezit van een toestel.

In 1967 treedt de Omroepwet in werking die criteria bevat waaraan het omroepbestel in Nederland diende te voldoen: openheid, pluriformiteit, non-commercialiteit en samenwerking. De toepassing van het eerste criterium leidt tot de toetreding tot het bestel van de TROS en Evangelische Omroep (later volgen nog Veronica en BNN). De wet scheidt ook de mogelijkheid van reclame-uitzendingen (via de STER) in de publieke omroep.

In 1988 treedt de Mediawet in werking waarin onder meer bepalingen zijn opgenomen over de steunverlening aan de pers en over de commerciële omroep. In de wet is de Nederlandse programma stichting (NPS) geregeld als organisatie die programma's maakt die voorzien in maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke behoeften. Die programma's dienen evenwel samen met de programma's van de andere omroepen "een evenwichtig beeld" op te leveren van de maatschappelijke verscheidenheid. De positie van de NOS is ook in deze wet nader omschreven en wel als samenwerkings- en coördinatieorgaan van alle zendgemachtigden. De wet regelt grosso modo de publieke en commerciële omroep via ether, kabel en satelliet.

De bemoeienis van de overheid met de media past in haar streven om de vrijheid van meningsuiting te waarborgen en de verscheidenheid aan levensbeschouwing tot uiting te laten komen. Dit streven vloeit voort uit het belang van het democratisch functioneren van de samenleving. Het mediabeleid in brede zin past in de doelstellingen van het cultuurbeleid waarin de individuele expressievrijheid, de pluriformiteit van de samenleving en het kwaliteitsprincipe leidende beginselen zijn.

Resumerend kunnen we vaststellen dat de omroep in Nederland is voortgekomen uit het particuliere initiatief, maar dat de overheid zich er vrijwel vanaf het begin en in toenemende mate mee heeft bemoeid. Die bemoeienis geldt zowel de radio als de televisie. Aan die bemoeienis liggen cultuurpolitieke doelstellingen ten grondslag. Het publieke omroepbestel is lange tijd getekend geweest door de verzuiling en draagt er nog steeds de sporen van. De bemoeienis van de overheid is groot.

4.10 Sport

De herkomst van de sport in Nederland ligt in diverse vormen van volksvermaak, die een nationaal karakter droegen: paardenrennen, zeilen en schaatsen. Daarnaast waren er lokale en regionale vermaken zoals kaatsen, kegelen, kolven, boogschieten, enzovoort. Pas in de tweede helft van de negentiende eeuw werden dergelijke vermaken sport genoemd, samen met uit Engeland overgewaarde activiteiten als voetbal en tennis. Een van de belangrijkste verschillen tussen volksvermaak en sport was dat er bij de eerste nooit sprake was van records, competities of nationale kampioenen. Hoewel Engeland de bakermat is van een aantal sporten, zijn ook andere invloeden aanwezig geweest. Zo is korfbal van oorsprong een Zweedse sport, voor het eerst beoefend in Nääs in 1901 en in Nederland geïntroduceerd door pedagogen (Meerum Terwogt et al.

1928: 203-212). Er zijn ook Duitse invloeden, bijvoorbeeld op de beoefening van gymnastiek, waar idealistische, pedagogische en nationalistische ideeën een rol speelden. De gegoede burgerij stimuleerde de veranderingen in de negentiende eeuw en ook het koningshuis toonde zich actief zoals Prins Hendrik en Koning Willem II. De bemoeienis van de gegoede burgerij leidde tot reglementering, standaardisering en organisatie van wedstrijden. Ook was het de bedoeling de bevolking te beschaven, wat onder meer tot uiting kwam in pogingen om volksvermaken als jaarmarkten en kermissen af te schaffen. Sport kreeg de betekenis van deftig vermaak. Door de deelname van jongens van de gegoede burgerij verminderde het lokale karakter, omdat zij veel 'kosmopolitischer' waren ingesteld. De sportbeoefening kreeg ook steeds meer een nationaal en internationaal karakter. In de laatste decennia van de negentiende eeuw ontstonden de meeste sportverenigingen en kwamen er overkoepelende bonden en landelijke organisaties (ontleend aan Stokvis 1979: 1-40).

De oudste sportvereniging is de op initiatief van Pim Mulier – die er in Engeland kennis mee had gemaakt – opgerichte voetbalvereniging Haarlemse Football Club (HFC) in 1879. In andere steden werden soortgelijke initiatieven genomen en in 1889 werd de Nederlandse voetbal en atletiekbond opgericht, later (K)NVB geheten. In 1940 fuseerde de KNVB met de confessionele voetbalbonden en met de voetbalafdeling van de Arbeiders sportbond. Na de Tweede Wereldoorlog is de voetbalsport in populariteit snel gegroeid en nam het ledental zeer sterk toe. Het is de meest beoefende sport in Nederland, zowel in actieve als in passieve zin.

Bij de ontwikkeling van de sport in Nederland heeft ook het leger een rol gespeeld: in 1814 werd gymnastiek ingevoerd en na de Franse bezetting het zwemmen. Aan het eind van de negentiende eeuw ontstond er samenwerking tussen de ANWB en het leger in verband met het corps Militaire wielrijders. De belangstelling in militaire kring voor de sport heeft de beoefening ervan in de samenleving gestimuleerd en heeft ook geleid tot de organisatorische ontwikkeling ervan.

De lokale en centrale overheden waren aanvankelijk terughoudend in het stimuleren en subsidiëren van de sportbeoefening en lieten dat over aan particulieren. Via de aanleg van accommodaties zoals sportvelden en zwembaden, raakte de lokale overheid geleidelijk aan meer betrokken, voornamelijk in financiële zin. Vooral na de oorlog ging de overheid steeds meer belang hechten aan sportbeoefening, aan actieve recreatie. Het belangrijkste motief was dat sport geacht werd het leefklimaat te bevorderen en een antwoord was op de toen gesignaleerde problemen bij de jeugd. In 1953 hadden bijna alle gemeenten wel op de een of andere wijze bemoeienis met sport en recreatie. Eind jaren vijftig kregen de landelijke politieke partijen oog voor de maatschappelijke functie van sport en in 1960 verscheen de *Nota betreffende de lichamelijke vorming en sport* van de hand van de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschap. Daarin werd sport niet meer in verband gebracht met de 'asphaltjeugd', maar met de vrijetijdsproblematiek. In de nota verzette de rijksoverheid zich tegen een actiever en royaler optreden, zoals door sportbonden en lokale overheden was gevraagd. Sindsdien speelt de overheid, en met name de centrale, een belangrijke rol (Stokvis 1979: 90-126).

4.11 Slotbeschouwing

De oorsprong van de non-profitsector is te traceren tot in de Middeleeuwen toen de geestelijkheid en de gilden zorgden voor de hulpbehoevenden, vooral de armen en de zieken. Waren de gilden georganiseerd rond onderlinge solidariteit, de kerken hielpen uit een oogmerk van naastenliefde en liefdadigheid een grotere groep burgers. Behalve met armenzorg en gezondheidszorg hielden de kerken zich bezig met onderwijs.

In de ontwikkeling van de non-profitsector zijn drie perioden te onderscheiden.

De *eerste* periode – tot 1870 – kenmerkt zich door veel initiatieven: van kerken, van filantropen, van mecenassen, van de bourgeoisie, van de stedelijke overheden. De onderlinge verhoudingen in termen van bijdragen aan het functioneren van de samenleving, zijn niet te geven. Wat wel opvalt, is de verwevenheid van de stedelijke overheid met particuliere en kerkelijke organisaties ten behoeve van de instandhouding en financiering van een voorziening of organisatie. De initiatieven bestrijken een breed terrein en hebben betrekking op de gezondheidszorg, de armenzorg en het onderwijs. De initiatieven uit de burgerij krijgen eind achttiende eeuw een bredere basis met de oprichting van het Nut. Rond 1870 komt onder invloed van de progressief-liberalen de overheid nadrukkelijker in beeld.

De *tweede* periode – van 1870 tot 1945 – kenmerkt zich zowel door de overgang van kerkelijke naar burgerlijke initiatieven als door de verzuiling. De rol van de confessionele organisaties is groot, maar ook de bemoeienis van de overheden met de genoemde domeinen neemt toe. Bovendien zien we als uitvloeisel van het Verlichtings-denken allerlei verenigingen en genootschappen ontstaan, die zich bezighouden met de vorming van de aangesloten leden. Het is de bloeiperiode van het zogenoemde burgerlijke beschavingsoffensief.

Van de *derde* periode – van 1945 tot heden – zijn de belangrijkste kenmerken de afnemende betekenis van de zuilen en de groeiende interventies van zowel lokale als centrale overheid. De overheidsinvloed breidt zich uit op welhaast alle hier besproken domeinen. De distributieve functie van de overheid komt in dit tijdvak het meest tot haar recht. Tegelijk met de opkomst van de verzorgingsstaat, begint het zuilensysteem af te brokkelen. (Het volgende hoofdstuk gaat uitvoeriger in op het proces van verzuiling en ontzuiling.)

Particuliere groeperingen en organisaties van meestal confessionele signatuur hebben dus een belangrijke rol gespeeld in het ontstaan en de groei van de non-profitsector. Tegelijkertijd is, nogal verrassend, gebleken dat de – stedelijke – overheid veel eerder dan gewoonlijk wordt aangenomen, geïnvolveerd was in activiteiten die primair door het particulier initiatief werden ontwikkeld. Op een aantal terreinen kan men spreken van een tamelijk intensieve verwevenheid van de lokale (i.c. stedelijke) overheid en het particulier initiatief. Dit geldt vooral voor de armenzorg, het onderwijs en de gezondheidszorg. Zoals Roebroek en Hertogh (1998) in hun boek over de sociale zekerheid laten zien, loopt er in de zorg voor armen een lange lijn van elfde-eeuwse kerkelijke liefdadigheid via zestiende-eeuwse stedelijke armenzorg en de opkomst van de meer moderne zorgstructuren in de achttiende en negentiende eeuw naar de verzorgingsmaatschappij in de twintigste eeuw. Daarentegen houdt de overheid zich lange tijd afzijdig van bemoeienis met de sport en de kunst. Daartussen zien we diverse variëteiten aan betrokkenheid.

Niettemin blijft het beeld overeind dat de oorsprong van de non-profitsector ligt in het confessionele particuliere initiatief, en dat later – in de zeventiende en achttiende eeuw – ook niet-confessioneel geïnspireerde stromingen, zoals progressief-liberale groeperingen, zich actief betoonden en hun krachten wijdden aan het slagen van het 'burgerlijke beschavingsoffensief'. Pas vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw begint de centrale overheid een betekenisvolle invloed in de non-profitsector te krijgen, die sedertdien alleen maar gegroeid is. Over de motieven van die overheidsbemoeyenis bestaat niet altijd duidelijkheid; soms komt zij voort uit de maatschappelijk gevoelde noodzaak tot interventie, soms uit de behoefte aan sociale beheersing, soms uit financiële noodzaak.

Noot

- 1 De informatie uit deze paragraaf is gebaseerd op het *Advies cultuurwetgeving* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (1986) en op de hoofdstukken Overheidsbemoeyenis in historisch perspectief en Media in het *Handboek cultuurbeleid* (Veldheer 1989).

Literatuur

Blockmans en Van der Valk (1992)

W.P. Blockmans en L.A. van der Valk (red.). Van particuliere naar openbare zorg, en terug? Sociale politiek in Nederland sinds 1880. Amsterdam: NEHA, 1992.

Boekholt en De Booy (1987)

P.Th.F.M. Boekholt en E.P. de Booy. Geschiedenis van de school in Nederland; vanaf de Middeleeuwen tot de huidige tijd. Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1987.

Boot en Knapen (1990)

J.M. Boot en M.J.H.M. Knapen. De Nederlandse gezondheidszorg. Utrecht: Het Spectrum, 1990.

Dekker (1983)

Paul Dekker. Planning van het openbare bibliotheekwerk. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1983 (Stukwerk 11).

Van Doorn (1990)

J.A.A. van Doorn. De penibele historie van het welzijnsbeleid. In: Beleid & Maatschappij (1990) nr. 6.

Fritschy en Toebes (1996)

Wantje Fritschy en Joop Toebes. Het ontstaan van het moderne Nederland: staats- en natievorming tussen 1780 en 1830. Nijmegen: SUN, 1996.

Groenveld et al. (1997)

S. Groenveld, J.J.H. Dekker, Th.R.M. Willemse en J. Dane (red.). Wezen en boefjes; zes eeuwen zorg in wees- en kindertehuizen. Hilversum: Verloren, 1997.

Hillenius (1996)

D. Hillenius. Twee tuseeuwen Den Haag 1796-1996. Den Haag: departement 's-Gravenhage van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, 1996.

Idenburg (1964)

Ph.J. Idenburg. Schets van het Nederlands schoolwezen. Groningen: J.B. Wolters, 1964 (tweede, geheel herziene druk).

Israel (1995)

Jonathan Israel. The Dutch Republic; its rise, greatness and fall 1477-1806. Oxford: Clarendon press, 1995.

Knippenberg (1986)

Knippenberg. Deelname aan het lager onderwijs in Nederland gedurende de negentiende eeuw. Amsterdam: Selecta, 1986.

Kossmann (1986)

Kossmann, E.H. De lage landen 1780-1980: twee eeuwen Nederland en België. Amsterdam: Elsevier, 1986.

Kruihof (1990)

B. Kruihof. Zonde en deugd in domineesland. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1990.

Van Leeuwen (1992)

M.H.D. van Leeuwen. Bijstand in Amsterdam ca. 1880-1850; armenzorg als beheersings- en overlevingsstrategie. Zwolle: Waanders, 1992

Meerum Terwogt et al. (1928)

H.A. Meerum Terwogt, G.J. Nijland en Leo Lauer (samenst.). Nationaal sport gedenkboek. Amsterdam: Koloniale Boek Centrale, 1928.

Michielse (1978)

H.C.M. Michielse. De burger als andragoog; een geschiedenis van 125 jaar welzijnswerk. Amsterdam/Meppe: Boom, 1978.

Mijnhardt en Wichers (1984)

W.W. Mijnhardt en A.J. Wichers (red.). Om het algemeen volksgeluk; twee eeuwen particulier initiatief 1784-1984. Edam: Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, 1984.

Nijenhuis (1987)

H. Nijenhuis. Werk in de schaduw; club- en buurthuizen in Nederland, 1892-1970. Amsterdam: Stichting Beheer IISG, 1987.

Pennings (1991)

Paul Pennings. Verzuiling en ontzuiling; de lokale verschillen; opbouw, instandhouding en neergang van plaatselijke zuilen in verschillende delen van Nederland na 1880. Kampen: J.H. Kok, 1991.

- Roebroek en Hertogh (1998)
 Joop M. Roebroek en Mirjam Hertogh. 'De beschavende invloed des tijds': twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland. Den Haag: VUGA, 1998.
- De Rooy (1997)
 Piet de Rooy. Het waarom van de complexiteit van de Nederlandse sociale zekerheid. In: Socialisme & Democratie (1997) (266-273)
- Smithuijsen (1990)
 C.B. Smithuijsen (red.). De hulpbehoevende mecenas; particulier initiatief, overheid en cultuur, 1940-1990. Amsterdam/Zutphen: Boekmanstichting/Walburg pers, 1990.
- SCP (1986)
 Sociaal en Cultureel Planbureau. Advies cultuurwetgeving; cultuurbeleid in historisch, beleidsanalytisch en juridisch perspectief. Rijswijk: SCP, 1986 (Cahier 51).
- Stokvis (1979)
 R. Stokvis. Strijd over sport; organisatorische en ideologische ontwikkelingen. Deventer: Van Loghum Slaterus, 1979.
- De Swaan (1989)
 A. de Swaan. Zorg en de staat; welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd. Amsterdam: Bert Bakker, 1989.
- Van Tijn (1966)
 Th. van Tijn. Schoolstrijd en partijvorming in Nederland. Amsterdam: J.M. Meulenhoff, 1966.
- Veld (1987)
 Th.W.M. Veld. Volksonderwijs en leerplicht; een historisch-sociologisch onderzoek naar het ontstaan van de Nederlandse leerplicht 1860-1900. Delft: Eburon, 1987.
- Van der Velden (1993)
 Henk van der Velden. Financiële toegankelijkheid tot gezondheidszorg in Nederland, 1850-1941. Amsterdam: Stichting beheer IISG, 1993.
- Veldheer (1989)
 V. Veldheer (red.). Handboek cultuurbeleid. Den Haag: Elsevier, 1989.
- Veldheer (1994)
 V. Veldheer. Kantelend bestuur; onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994 (Sociale en Culturele Studies 20).
- Veldheer et al (1994)
 Vic Veldheer, Paul Dekker e.a. Het lokale profiel; de identiteit van gemeenten en de rol van de burger. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994 (cahier 115).

5 VERZUIILING EN VERZORGINGSSTAAT: DE NON-PROFITSECTOR IN HISTORISCH-THEORETISCH PERSPECTIEF

Ary Burger

In vervolg op de geschiedschrijving in het voorgaande hoofdstuk biedt dit hoofdstuk een meer algemene en theoretische beschouwing over de ontwikkeling van de Nederlandse non-profitsector. Inleidend (§ 5.1) wordt in het kort relevant theoretische gedachtegoed over non-profits gepresenteerd (zie verder hoofdstuk 13). Vervolgens komen de ontwikkelingen in Nederland aan de orde met als belangrijkste vragen: wat zijn de achtergronden van de publiek-private samenwerking (§ 5.2) en welke actuele ontwikkelingen vinden daarin plaats (§ 5.3)? Daarna wordt teruggekomen op de historische theorievorming over de non-profitsector en op haar belang voor een beter begrip van de Nederlandse situatie (§ 5.4 en § 5.5).

Hoofdstuk 4 heeft aangetoond dat de oorsprong van de non-profitsector in de Middeleeuwen ligt. Net als in veel andere West-Europese landen vormen de activiteiten van de geestelijkheid en de gilden in Nederland de institutionele wortels van de non-profitsector. Armenzorg was het voornaamste terrein. De gilden waren rond onderlinge solidariteit georganiseerd en richtten zich in eerste instantie op hun eigen leden. De kerken en kloosterorden kenden in overeenstemming met de waarden van naastenliefde en liefdadigheid een bredere doelgroep. Ook welgestelde burgers leverden een bijdrage aan de bestrijding van armoede door de stichting van, bijvoorbeeld, hofjes voor ouden van dagen en weeshuizen. Vooral de kerkelijke non-profits hielden zich behalve met de armenzorg met onderwijs en gezondheidszorg bezig. De initiatieven uit de burgerij kregen een bredere basis vanaf het einde van de achttiende eeuw. De oprichting van het Nut in 1784 met volksontwikkeling als eerste doel is daarvan het bekendste voorbeeld. Veel van die initiatieven kunnen onder de noemer van het beschavingsoffensief worden geschaard (Stuurman 1983). Allerhande instellingen stelden zich ten doel om, bijvoorbeeld, hygiëne, arbeidsethos en spaarzaamheid bij de armen te bevorderen.

Van groot belang voor de uiteindelijke vorm en structuur van de non-profitsector was het proces van verzuiling dat vanaf eind negentiende eeuw zijn intrede deed (Bax 1988; Lijphart 1968). Verzuiling staat voor de opdeling van de maatschappij langs religieuze of levensbeschouwelijke lijnen. Een zuil kan als volgt gedefinieerd worden: "(...) een subsysteem in de samenleving dat politieke macht, sociale organisatie en individueel gedrag met elkaar verbindt en dat zich richt – in concurrentie maar ook in samenwerking met andere sociale en politieke groepen – op bevordering van doelstellingen die geïnspireerd worden door een gemeenschappelijke ideologie die door de leden ervan gedeeld worden en voor wie de zuil en haar onderliggende ideologie de belangrijkste bron van sociale identificatie vormt (...)" (Bax 1988: 104; vert. redactie).

Beginnend in de laatste decennia van de negentiende eeuw met protestanten en katholieken en later gevolgd door socialisten en liberalen, zagen vier zuilen het licht. Elk van deze vier groepen richtte eigen politieke partijen op, eigen kranten, scholen, sportorganisaties, welzijnsinstellingen, omroeporganisaties, vakbonden, enzovoort. Zowel socialisten als liberalen bereikten evenwel nooit de verzuilingsgraad van de protestanten en katholieken. De liberalen waren hoe dan ook niet sterk in de vorming van organisaties, en dat het 'eigen huis' van socialistische organisaties zich ging gedragen als een zuil, stond op gespannen voet met de universele pretenties van het socialistische ideaal en was min of meer opgedrongen door de confessionele organisaties (Van Holthoorn 1988). De grote invloed van de verzuiling op de Nederlandse non-profitsector verliep in de eerste plaats via de oprichting van veel particuliere organisaties op een breed terrein: onderwijs, zorg, welzijn, recreatie, media, vakbonden en politieke partijen. In de tweede plaats betekende de verzuiling een grote invloed van vooral de confessionele partijen op de overheid, het overheidsbeleid en de sociaal-economische inrichting van het land. De periode rond de wisseling van de negentiende naar de twintigste eeuw markeert ook het begin van (al dan niet onder impuls van de verzuiling) politieke partijen, vakbonden, sport- en recreatieverenigingen (zie hoofdstuk 4). In de twintigste eeuw werd vooral voortgebouwd op de gelegde fundamenten. Pas vanaf de jaren zestig krijgt de non-profitsector weer een nieuwe stimulans met de opkomst van de zogenoemde nieuwe sociale bewegingen. Deze organisaties waren vooral actief op de gebieden van emancipatie, gelijke behandeling, milieu, internationale solidariteit en vrede.

5.1 Waarom non-profits?

Voor het bestaan van non-profits zijn er verschillende theorieën. Voor een uitgebreid overzicht wordt verwezen naar hoofdstuk 13. Hier beperken we ons tot die inzichten die voor Nederland van belang zijn. Omdat het woord 'non-profit' het niet-verdelen van winst aangeeft, is het misschien niet verwonderlijk dat het in de economie veel aandacht heeft gekregen. De economische theorievorming over non-profits heeft in het bijzonder in de VS veel indruk gemaakt. In het volgende komen vooral de economische verklaringen voor het bestaan van non-profits aan bod. Naderhand zullen vanwege de beperkingen van de economische verklaringen, ook andere, met name sociologische, verklaringen aan de orde komen.

Kort gezegd komt de economische verklaring erop neer dat er behalve van marktfalen (de markt zorgt voor onvoldoende collectieve goederen) ook sprake is van overheidsfalen. Overheidsfalen houdt in dat als gevolg van een gebrek aan politieke consensus, de overheid niet kan voldoen aan alle vraag naar collectieve goederen. Vervolgens staan er non-profits op, die de zogenoemde residuele behoeftes wel bevredigen. Echter, het ontstaan van non-profits is niet vanzelfsprekend, ook al is er sprake van falen door zowel de markt als de overheid. Behalve de vraag is het aanbod belangrijk. Anders gezegd: zijn er wel non-profitondernemers die willen en kunnen voldoen aan de residuele vraag? Zo niet, dan is er sprake van falen door het particulier initiatief ('non-profit failure'). Volgens sommigen leidt 'non-profit failure' juist tot overheidsingrijpen, maar op dit punt verlaten we het terrein van de economische theorievorming.

De economische theorieën zijn zeer behulpzaam bij het verklaren waarom er op sommige momenten non-profits ontstaan. Niet of veel moeilijker verklaarbaar zijn de veranderingen in de non-profitsector: waarom groei en verval? Ook moeilijk verklaarbaar zijn de internationale verschillen in omvang en samenstelling van de sector. Deze nadelen kleven niet alleen aan de economische maar aan veel theorieën. De recentelijk geponeerde zogenoemde 'social-origins'benadering poogt juist de historische ontwikkeling van de sector te verklaren.

Marktfalen en overheidsfalen

Beginpunt in de economische verklaring voor het bestaan van non-profits is het onvermogen van de markt om voor voldoende collectieve goederen te zorgen. In de economische theorie is dit onvermogen de rechtvaardiging voor overheidsingrijpen. Kenmerkend van collectieve goederen is dat ze beschikbaar zijn voor iedereen en dat de prijs niet of moeilijk is uit te splitsen (non-rivaliteit en ondeelbaarheid). Defensie, rechtspraak en openbare orde worden vaak genoemd als voorbeelden van collectieve goederen die de overheid levert omdat de markt daarin niet kan voorzien. Naast het falen van de markt is er ook overheidsfalen. Weisbrod (1977) wees erop dat in democratieën de overheid de neiging zal hebben collectieve goederen aan te bieden tot het vraagniveau van de mediane kiezer. Wie behoefte aan meer heeft, kan niet terecht bij de overheid. In deze residuele vraag naar collectieve goederen wordt vervolgens voorzien door non-profits.

Het grote probleem met deze theorie is dat veel non-profitorganisaties geen producenten zijn van zuiver collectieve goederen. In het geval van kinderdagverblijven, verpleeghuizen, sportverenigingen, om een paar voorbeelden te noemen, gaan de gedachten niet meteen uit naar puur collectieve goederen. Er zijn redenen om aan te nemen dat ook op winst gerichte ondernemingen die activiteiten kunnen uitvoeren. In meer of mindere mate gebeurt dat ook. Waarom kan het bedrijfsleven niet voorzien in die residuele vraag?

De beperkingen van Weisbrods theorie leidde tot de verwachting dat marktfalen verder gaat dan het onvermogen collectieve diensten aan te bieden. Wanneer het om goederen en diensten gaat waarvan de kwaliteit moeilijk te beoordelen is, stellen consumenten een groter vertrouwen in non-profitaanbieders dan in commerciële aanbieders. Deze theorie staat bekend als de 'contract-failure'benadering (Hansman 1980, 1987). De problemen met het beoordelen van de kwaliteit hebben verschillende oorzaken. Ze kunnen voorkomen wanneer de betaler en de consument niet dezelfde persoon is; bijvoorbeeld een ouder die een kind naar de crèche stuurt, of een volwassene die zijn bejaarde ouders in een bejaardenhuis wil plaatsen. Beoordeling is ook moeilijk wanneer er sprake is van ongelijke informatie (informatieasymmetrie). In de gezondheidszorg treedt dit fenomeen vaak op: een patiënt heeft niet dezelfde kennis en deskundigheid als een arts en kan niet beoordelen of die dure operatie echt noodzakelijk is. In dit soort gevallen hebben bedrijven een direct belang en de mogelijkheid om voordeel uit de situatie te halen. Omdat non-profits geen winsten mogen verdelen, worden deze organisaties als betrouwbaarder gezien. Anders dan van bedrijven is hun bestaansreden niet het geldelijk gewin, hoeven ze geen winst te maken voor hun eigenaren/aandeel-

houders. Daarom stellen in gevallen waarin het moeilijk is de kwaliteit te beoordelen, consumenten vaak een groter vertrouwen in non-profits dan in commerciële aanbieders.

Particulier falen ('non-profit failure')

De voorgaande theorieën verklaren de opkomst van non-profits uit het niet-voldoen door de overheid en door het bedrijfsleven aan de residuele vraag. Een andere theoretische benadering gaat niet uit van de vraag, maar van het aanbod van non-profit-ondernemers. Alleen het bestaan van de vraag is niet voldoende voor het ontstaan van non-profits. Zonder non-profitondernemers is er sprake van 'non-profit failure', ofwel particulier falen. James (1987) stelt dat de beschikbaarheid van non-profitondernemers een belangrijke factor is in de verklaring van de verschillen in omvang van de sector tussen landen. Haar onderzoek wees uit dat wereldwijd vooral religieuze en ideologische groeperingen non-profits oprichten. Het ultieme doel is niet het maximaliseren van winsten, maar van aanhang en toewijding. Het is volgens haar dan ook niet verwonderlijk dat non-profits vooral op de terreinen onderwijs, zorg en welzijn actief zijn.

Een andere vorm van particulier falen vindt zijn oorzaak in het functioneren van non-profits. Vaak bestaan er problemen die kunnen variëren van goedbedoeld maar ineffectief amateurisme, tot paternalisme dat tot afhankelijkheid leidt, en onvoldoende inkomsten (Salamon 1987). Ieder van deze problemen zou op zijn beurt kunnen leiden tot ingrijpen van de overheid. Overheidssubsidie is een bekende vorm van overheids-inmenging die optreedt als de non-profit niet meer volledig in de eigen inkomsten kan voorzien ('philanthropic insufficiency').

Hiermee verlaten we eigenlijk het terrein van de economische theorieën over het bestaan van non-profits. Een belangrijk nadeel van deze theorieën verdient nog vermelding. Salamon heeft laten zien dat alle benaderingen uitgaan van een tegenstelling tussen de overheid en de non-profitsector. Het bestaan van de non-profitorganisaties is een gevolg van de tekortkomingen van de overheid. Afhankelijk van de politieke overtuiging van de beschouwer is de aanwezigheid van non-profits een baken van vrijheid, of een teken van onvoldoende publieke arrangementen en dus een bron van ongelijkheid. Het paradigma van conflict tussen overheid en non-profitsector doet echter de bestaande relaties onvoldoende recht. Naast de vele mogelijke strijdpunten zijn er ook tekenen van onderlinge afhankelijkheid en samenwerking. Vaak zijn non-profits al actief voor de overheid actie kan ondernemen. De non-profits ontwikkelen daardoor deskundigheid, organisaties en ervaringen waarop de overheid verder kan bouwen.

Ontstaan en ontwikkeling van de sector: de 'social origins'

Een recente sociologische invalshoek die in hoofdstuk 13 wordt gehanteerd, komt voort uit de door Salamon en Anheier geponeerde 'social-origins' theorie die stelt dat de omvang en structuur van een non-profitsector niet het resultaat zijn van een enkele factor, maar van een complex aan politieke en sociale krachten (Salamon en Anheier 1998). In deze benadering, die in andere disciplines bekend staat als padafhankelijkheid ('path dependency'), staan de institutionele structuur, de historische ontwikkelingen en

de beperkingen aan institutionele veranderingen centraal. De 'social-origins'theorie hanteert een analyse die vergelijkbaar is met Barrington Moores (1966) klassieker over de oorsprong van democratie en dictatuur en met Esping-Andersons (1990) onderscheid tussen typen verzorgingsstaat. Volgens de auteurs zijn deze verschijnselen het resultaat van complexe verbanden en interacties tussen sociale klassen en instituties, de machtsverdeling in samenlevingen en de veranderingen daarin.

Salamon en Anheier onderscheiden vier typen non-profitsector die herkenbaar zijn aan de omvang van de sector en het niveau van de collectieve uitgaven. Het liberale type wordt gekenmerkt door beperkte collectieve uitgaven en een grote non-profitsector. Het tegenovergestelde van het liberale is het sociaal-democratische type met een kleine sector en hoge collectieve uitgaven. De onderscheidende kenmerken van het corporatistische type zijn een grote sector en hoge collectieve uitgaven. Het étatistische type, tenslotte, wordt gekenmerkt door lage collectieve uitgaven en een kleine non-profitsector. Op het eerste gezicht behoort Nederland tot het corporatistische type. Daarop komen we aan het einde van het hoofdstuk terug.

5.2 Het smeden van de publiek-private samenwerking

De verzuiling heeft een grote invloed gehad op de Nederlandse non-profitsector. In de eerste plaats door de vorming van een veelheid aan particuliere organisaties op verschillende terreinen: onderwijs, zorg, welzijn, recreatie, media, vakbonden en politieke partijen. In de tweede plaats door de grote invloed op de overheid, het overheidsbeleid en de sociaal-economische inrichting van het land. Niet alleen stichtten de verzuilde bevolkingsgroepen de particuliere organisaties, maar door hun invloed op het landsbestuur en het overheidsbeleid leverden ze ook een grote en soms beslissende bijdrage aan de beleidsomgeving waarin de verzuilde organisaties opereerden. Het resultaat hiervan was een sterke publiek-private samenwerking op terreinen als onderwijs, zorg en welzijn. Zodoende kon een veelheid aan particuliere organisaties bloeien, hield de overheid zich (aanvankelijk) op afstand en groeide de collectieve financiering van het maatschappelijke middenveld gaandeweg.

Direct relevant voor de non-profitsector is de invloed van met name de confessionele partijen op het overheidsbeleid en de sociaal-economische inrichting van Nederland. Sinds in 1888 de eerste regering gevormd door confessionelen de dominantie van liberalen en conservatieven doorbrak, zijn de confessionele partijen vrijwel ononderbroken aan de macht geweest. Van de voorlopers van het huidige CDA zijn vooral de katholieke partijen en de gereformeerde antirevolutionaire partij (ARP) vrijwel voortdurend verzekerd geweest van regeringsdeelname. In de periode tot de Tweede Wereldoorlog was ondanks haar relatief bescheiden electorale steun de ARP erg succesvol gemeten aan het aantal premiers en ministers. Dergelijk succes was niet weggelegd voor de niet-confessionele partijen. De sociaal-democraten werden tot 1939 bewust buiten de regering gehouden door de overige partijen. Pas na de Tweede Wereldoorlog kon de PvdA een stempel op het overheidsbeleid drukken.

Om de plaats en rol van de overheid

In de liberale nachtwakersstaat van de negentiende eeuw had de overheid slechts een beperkte rol. Haar reactie op de sociale kwestie aan het eind van de negentiende eeuw was dan ook voorspelbaar. Ook de confessionele partijen zagen een bescheiden rol voor de overheid weggelegd, zowel de katholieken als de protestanten kwamen vanuit een verschillende visie tot dezelfde conclusie. Met betrekking tot de rol en verantwoordelijkheden van de overheid bestaan er weinig verschillen tussen het gereformeerde principe van 'soevereiniteit in eigen kring' en het katholieke principe van 'subsidiariteit'. De overheid moest geen blijvende en overheersende functies uitoefenen, maar eerder de ruimte scheppen voor maatschappelijke krachten. In tegenstelling tot de liberalen waren de confessionelen eerder geneigd de financiële middelen van de overheid in te zetten. Dat bleek heel duidelijk in de schoolstrijd.

De financiering van bijzondere scholen is een mijlpaal in de relaties tussen de overheid en het middenveld. In de negentiende eeuw was de (liberale) overheid van mening dat het door haar ondersteunde openbare onderwijs een algemeen-christelijke signatuur had. Met name de katholieken waren een andere mening toegedaan. Zij omschreven de openbare scholen als protestants en wilden eigen onderwijsinstellingen. De overheid liet de oprichting van particuliere scholen toe maar wilde aanvankelijk geen financiële steun geven. Wel werd de steun voor openbare scholen opgeschroefd. Toen de liberaal Kappeyne van de Coppello in 1878 een wetsvoorstel indiende dat de subsidies voor openbare scholen verhoogde en tegelijkertijd strengere regels aan bijzondere scholen oplegde, ontketende hij een reactie die volgens sommige historici het beginpunt van de verzuiling vormt (Van Holthoorn 1985b: 162). De confessionelen, de katholieken en gereformeerden voorop, verleenden geen steun aan het wetsvoorstel. Ze verwierpen het idee om belastingen voor de openbare scholen te betalen en tegelijkertijd hun eigen bijzondere scholen te financieren. Waar zij naar streefden, was evenveel overheidssteun voor bijzondere scholen als voor openbare. Naarmate hun macht toenam, boekten ze een paar successen op weg naar het einddoel. In 1889 – een jaar na de installatie van het eerste confessionele kabinet bestaande uit katholieken en gereformeerden – konden bijzondere scholen voor het eerst bepaalde kosten terugvragen van de overheid. Uitbreiding van deze beperkte steun volgde in 1901 en 1905. Uiteindelijk werd de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs gerealiseerd in 1920.

De schoolkwestie creëerde een belangrijk precedent. Op financieel terrein kregen particuliere onderwijsinstellingen dezelfde behandeling als overheidsinstellingen. Deze financiële gelijkstelling werd in verschillende vormen ook toegepast op andere terreinen, met name zorg en welzijn. Een aanmerkelijk verschil met het onderwijs is dat de particuliere organisaties op de terreinen zorg en welzijn vaker een niet-verzuilde achtergrond hebben. Veel ziekenhuizen, bijvoorbeeld, kennen vanaf de oprichting een algemene signatuur. De uitzonderingen betreffen vooral katholieke instellingen. Een ander sprekend voorbeeld zijn de kruisorganisaties. Dit waren aanvankelijk algemene instellingen, hoewel de eerste door een predikant werd opgericht. Pas later kwamen de verzuilde instellingen, de katholieke voorop, maar deze bleven in de minderheid.

Sociale zekerheid en verzorgingsstaat

De invloed van het confessionele gedachtegoed is eveneens zichtbaar op het terrein van de sociale zekerheid (Van Holthoorn, 1985a; Van Loo, 1987). Ook op dit terrein verwierpen particuliere organisaties een belangrijke positie. Anders dan het geval is voor onderwijs, zorg en welzijn, weerhouden de definities van het internationale project hun opname in de non-profitsector.

Wetgeving op het gebied van de sociale zekerheid kwam laat in Nederland. Het eerste wapenfeit, de Ongevallenwet van 1902, kwam precies twintig jaar nadat 's werelds eerste socialezekerheidswet in Nieuw-Zeeland was aangenomen. Bijzonder aan de Ongevallenwet was dat deze een zeker centralistisch karakter had, dat in de latere wetgeving zou worden vervangen door meer corporatieve elementen. Krachtens de Ongevallenwet werden de premies afgedragen aan de Rijksverzekeringsbank, de voorloper van de huidige Sociale Verzekeringsbank, die ook zorg droeg voor de uitkeringen. Wellicht als tegenreactie op het centralistische karakter van de eerste wet – dat de toenmalige, links-liberale regering trouwens sterk afzwakte om de wet aangenomen te krijgen – hadden de latere voorstellen een meer corporatistisch karakter. De wetsvoorstellen die de calvinist Talma kort voor de Eerste Wereldoorlog indiende, waren de blauwdruk voor het corporatistische stelsel van sociale zekerheid, hoewel ze niet of slechts veel later zijn ingevoerd (De Swaan 1988: 212). In deze voorstellen kregen op te richten bedrijfsverenigingen een centrale rol in de uitvoering van verzekeringen voor ziekte, ouderdom en arbeidsongeschiktheid. Een opvallend element was de publiekrechtelijke en wetgevende bevoegdheden van de bedrijfsverenigingen, die toen nog op groot verzet stuitten. Pas na de Tweede Wereldoorlog zou dit worden gerealiseerd. Ook toen pas werd de algemeen verplichte deelname geregeld. Vrijwillige deelname stond namelijk voorop in de Invaliditeits- en ziekwet, die in 1913 werd aangenomen en pas in respectievelijk 1919 en 1930 uitgevoerd.

De confessionelen zorgden er dus voor dat de rol van overheid beperkt bleef en dat de uitvoering van de sociale zekerheid in handen van de sociale partners kwam. Dat deze particulier georganiseerde sociale zekerheid niet gezien wordt als onderdeel van de non-profitsector, ligt vooral aan de definities van het internationale project, die organisaties gevoed door wettelijk verplichte afdrachten en premies uitsluiten.

De uitbouw van de verzorgingsstaat na 1945 verliep volgens verzuilde en corporatistische structuren (Van Holthoorn 1988: 80; Hupe 1993: 381). De sociaal-democraten konden nu voor het eerst proberen hun idealen in beleid om te zetten tijdens ruim tien jaren van rooms-rode coalities. Zij hadden net als de confessionele partijen een zekere voorkeur voor corporatistische structuren. In tegenstelling tot hun Britse tegenhangers, die na de ervaringen van crisis, oorlog en schaarste voor nationalisatie opteeden, kozen de Nederlandse sociaal-democraten voor corporatistische planning. Het grote verschil met de confessionele partijen lag in de grotere rol die de PvdA voor de overheid zag weggelegd, terwijl de andere partijen die bij voorkeur aan de sociale partners gaven. Uiteindelijk haalde de PvdA bakzeil en werd in de wetgeving de rol van de overheid kleiner ten gunste van die van werkgevers en werknemers (Van Zanden en Griffiths 1989: 206). De opbouw van de corporatistische structuren leidde ertoe dat particuliere organisaties publieke taken uitoefenden of bevoegdheden kregen. Ook leidde het tot

een uitgebreid netwerk van overlegorganen in vrijwel alle gebieden van het overheidsbeleid (SCP 1980: hoofdstuk 13).

5.3 Nieuwe wegen in de relaties tussen overheid en middenveld

De groei van de verzorgingsstaat verstevigde aanvankelijk de verzuilde structuren maar was later ook een belangrijke factor in de afbraak ervan. Diensten op het gebied van onderwijs, zorg en welzijn werden vooral door particuliere en verzuilde organisaties verzorgd en uit de collectieve middelen gefinancierd. De uitbouw van de verzorgingsstaat leidde aldus tot een toename in de omvang, bestedingen en uiteindelijk ook invloed van het maatschappelijke middenveld.

Aan de andere kant werd het middenveld kwetsbaarder door de grote afhankelijkheid van collectieve financiering, zoals tijdens de crisis in de overheidsfinanciën vanaf eind jaren zeventig is gebleken. Met de subsidies kwamen er talrijke regels en voorwaarden waaraan de organisaties moeten voldoen. Hierdoor zijn non-profits kwetsbaarder voor veranderingen in de regelgeving. Eerst kreeg het middenveld dus de ruimte om te opereren en te groeien. Later werden de beperkingen en voorwaarden opgelegd.

Individualisering en ontzuiling

Opvallend is dat de groei van de verzuilde organisaties nog doorliep terwijl de samenleving al tekenen van individualisering en ontzuiling vertoonde (Dekker en Ester 1996). De confessionele zuilen hadden het meest te lijden. Secularisatie kwam naar voren in de daling van kerklidmaatschap en kerkbezoek. Op organisatorisch terrein viel vooral het samengaan van vroegere rivalen op. De fusie tussen de katholieke en sociaal-democratische vakverenigingen in het FNV was een duidelijk teken. Waarschijnlijk het sterkste signaal van ontzuiling was de vorming van het CDA in 1980 waarmee de religieuze antagonisten hun krachten balden. Op de lagere niveaus kwamen de fusies tussen verzuilde organisaties vaak pas van de grond onder druk van de geldverstrekkers.

Vanaf de jaren zestig werd niet alleen de financiële rol van de overheid steeds belangrijker, individualisering en ontzuiling hadden ook een effect op haar houding ten opzichte van het middenveld. In de hoogtijdagen van de verzuiling lag de nadruk op de relaties tussen de overheid en de maatschappelijke organisaties. Toen de band tussen de burgers en de verzuilde organisaties losser werd, richtte de overheid zich vanaf de tweede helft van de jaren zestig meer direct op de burgers (SCP 1998: 190). Het vacuüm dat de ontzuiling had achtergelaten, markeert het begin van de goedbedoelde pogingen de kloof te dichten tussen burgers en politiek.

Terugtrekkende overheid

Veranderingen binnen de overheid hebben een grote invloed op de non-profitsector (gehad). In de afgelopen dertig jaar beïnvloedden de achtereenvolgende processen van decentralisatie, bezuinigingen, deregulering, privatisering en marktwerking de sector ieder op een verschillende manier. De met decentralisatie gepaard gaande verplaatsing van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het centrale naar het lokale niveau leidden, bijvoorbeeld, tot een verzwakking van de koepelorganisaties en soms zelfs

tot het verdwijnen ervan. Bezuinigingen brachten de non-profits een zware klap toe. Deze hadden niet alleen tot gevolg dat de regels voor subsidies strenger werden, belangrijk waren ook de (veelal afgedwongen) reorganisaties en fusies. Zichtbaar was, bijvoorbeeld, het verdwijnen van de afzonderlijke verzuilde organisaties op het gebied van welzijn. Privatisering heeft een positief effect gehad op de omvang van de non-profitsector. Waarschijnlijk overschaduwde door de privatisering van de grote staatsbedrijven op het gebied van de spoorwegen en de postdiensten, kreeg de omvorming van overheidsinstellingen tot non-profits minder publiciteit. Voorbeelden van door de overheid afgestoten organisaties zijn de rijksmusea, gemeentelijke ziekenhuizen en woningbedrijven. Deze instellingen gaan nu veelal door het leven als privaatrechtelijke stichtingen. Deregulering houdt in het verminderen en vereenvoudigen van overheidsregelingen. Met marktwerking wordt doorgaans bedoeld het vergroten of introduceren van concurrentie.

Vermarkting

Marktwerking is de laatste loot aan de stam van operaties om de efficiëntie van de overheid en de collectieve uitgaven te verbeteren. Zij vindt toepassing op een aantal belangrijke terreinen van de non-profitsector, zoals zorg, welzijn en wonen, maar ook daarbuiten. Marktwerking stimuleert de concurrentie tussen non-profits onderling en ook concurrentie met commerciële partijen – particuliere klinieken, commerciële thuiszorgaanbieders en verzorgingshuizen, en dergelijke – behoort nu tot de mogelijkheden.

De non-profitsector past zijn gedrag aan. Het gecombineerde effect van de verschillende overheidsoperaties is dat bedrijfsmatig werken aan invloed heeft gewonnen. Dit geldt voor het management, de salariëring en de vergroting van de eigen inkomsten. Non-profits spiegelen zich nu vaker aan het bedrijfsleven. Tot een jaar of tien geleden lag een oriëntatie op de overheid meer voor de hand. De leemte die de terugtrekkende overheid heeft achtergelaten, wordt opgevuld met het vocabulaire en gedrag van het bedrijfsleven.

De terugtrekkende overheid verliest zeker niet haar greep. Hoewel steun aan de non-profits nog steeds wordt gegeven in diverse vormen, lijkt het zwaartepunt in het overheidsoptreden te verschuiven in de richting van toezicht. Steun aan nieuwe non-profitoplossingen en nieuwe vormen van publiek-non-profitsamenwerkingsverbanden ligt in het huidige tijdsgewricht minder voor de hand dan zo'n honderd jaar geleden. De hoofdreden voor het verlenen en handhaven van steun aan non-profits ligt in de diepgewortelde overtuiging dat de overheid niet alles zelf moet doen. De houding van de overheid is eigenlijk niet sterk veranderd. De redenen om bepaalde zaken aan de particuliere sector over te laten, zijn wel veranderd. Wat gelijk is gebleven, is de grondhouding dat de overheid niet alle taken in eigen hand wil houden. Wat is veranderd, is welke particuliere oplossing de voorkeur krijgt. Aan het begin van de twintigste eeuw was het principe van subsidiariteit de leidraad en stimuleerde de overheid actief non-profitinitiatieven. Aan het einde van de twintigste eeuw lijkt het ideaal te zijn een kleine, slagvaardige overheid die taken en verantwoordelijkheden heeft afgestoten aan bij voorkeur (commerciële) marktpartijen.

5.4 De Nederlandse non-profitsector in theoretisch perspectief

Het ontstaan en de ontwikkeling van de Nederlandse non-profitsector is een goudmijn voor non-profittheoretici. De geschiedenis van de non-profitsector biedt voor iedere theorie voldoende aanknopingspunten. Hier vindt de toepassing op Nederland plaats van de theorieën die in paragraaf 5.2 naar voren zijn gebracht om de omvang, structuur en financiering van de non-profitsector te verklaren.

De rol van religie en heterogeniteit

De heterogeniteitstheorie verklaart vooral waarom non-profits überhaupt bestaan, en levert suggesties over de relatieve omvang. De basis wordt gevormd door de economische theorie voor het bestaan van non-profits van Weisbrod (1977). Zoals in paragraaf 5.1 is uiteengezet, vormt de onmacht van de overheid om voor voldoende collectieve goederen te zorgen, de bestaansgrond voor non-profits. Het falen van de overheid komt voort uit de verschillende inhoudelijke voorkeuren van burgers en consumenten voor bepaalde diensten en uit de politieke onenigheid over welke diensten de overheid zou moeten aanbieden. Non-profits kunnen beter voorzien in diensten die zijn toegesneden op de behoeften. Op basis van deze theorie ligt het voor de hand te veronderstellen dat landen met een sterke mate van heterogeniteit een grote non-profitsector kennen. Heterogeniteit wordt gemeten aan de religieuze, taalkundige of etnische diversiteit. Dus hoe heterogener een land, hoe groter de kans op een grote non-profitsector.

Deze theorie lijkt op te gaan voor Nederland. De grote omvang van de sector kan worden verklaard door de religieuze diversiteit. Nederland kent een lange traditie van kerkelijke verdeeldheid. Het bestaan van een onafhankelijk Nederland is zelfs te relateren aan godsdienstige twisten. Sinds de opkomst van het protestantisme in de zestiende eeuw is Nederland een godsdienstig verdeeld land. Lange tijd hadden de protestanten de overhand, maar ongeveer halverwege de twintigste eeuw werden de katholieken de grootste religieuze groepering. In de laatste decennia neemt het belang van religie sterk af. Steeds minder mensen geven te kennen bij een kerkgenootschap te horen. Aan het begin van de 21ste eeuw noemt 40% van de bevolking zich niet-religieus, terwijl 32% zichzelf katholiek noemt, 22% protestant, 5% islamitisch en 3% zich tot een andere religie rekent. Samen vormen de religieuzen nog een meerderheid van 60% van de bevolking.

Zoals James (1987) al heeft aangegeven, is het bestaan van heterogeniteit op zich niet voldoende voor een grote non-profitsector. Behalve voldoende behoefte is ook een voldoende aanbod van non-profitondernemers nodig. James toonde aan dat wereldwijd gezien ideologische en vooral religieuze groepen de belangrijkste stichters van non-profitorganisaties zijn. Religieuze groepen hebben vaak een aanmerkelijk voordeel ten opzichte van ideologische groepen in de beschikbaarheid van vrijwilligers en van geld uit donaties van leden. Dat religieuze non-profits vooral actief zijn op de terreinen onderwijs en zorg, is volgens James niet toevallig. Het belangrijkste doel van de religieuze non-profits bestaat uit het vergroten van de toewijding van de aanhangers. De activiteiten richten zich dan ook vaak op die situaties waarin mensen ontvankelijk zijn voor de boodschap: aanwezigheid van kinderen, ziekte, armoede en ouderdom.

De theorie van James over het belang van religieus ondernemerschap in de non-profitsector past goed in de Nederlandse situatie. Verrassend is dat niet omdat James haar theorie voor een belangrijk deel heeft ontleend aan de Nederlandse ervaringen, waar religie een voorname rol heeft gespeeld in de vorming en de verdere groei van de non-profitsector. Zoals eerder vermeld, zijn de vroegste non-profits terug te vinden in de activiteiten van kerken en kloosters in de Middeleeuwen. Met de komst van het protestantisme in de zestiende eeuw trad een diversificatie van de kerkelijke non-profits op. Voor de armen was het, bijvoorbeeld, gebruikelijk dat men zich in eerste instantie wendde tot de kerk waartoe men behoorde. Waarschijnlijk ligt de belangrijkste religieuze bijdrage aan de totstandkoming van de omvangrijke non-profitsector in Nederland in de verzuiling, die sinds het eind van de negentiende eeuw de vorming van veel non-profits stimuleerde.

Religie vormt dus een belangrijke verklaring voor het ontstaan en de ontwikkeling van de non-profitsector. Tegenwoordig is de rol van religie beperkt. Hoewel veel non-profits van oorsprong een religieuze signatuur hebben, is daarvan nu in veel gevallen weinig te merken. Zelfs het bijzonder onderwijs draagt de oorspronkelijke signatuur van een school zelden uit. Katholieke en protestantse scholen presenteren zich eerder als oecumenisch of open voor alle religies. Deze bewering gaat niet op voor de scholen van de orthodox-gereformeerden en de enkele islamitische scholen. Ondanks het feit dat religie aan belang heeft ingeboet, bestaan er nog veel non-profits die (in naam) een religieuze signatuur hebben. Het voortbestaan van deze organisaties in een veranderende omgeving kan moeilijk verklaard worden door de theorie van James. Een andere kanttekening betreft het belang van de niet-religieuze initiatieven. Voor de vorming en groei van de Nederlandse non-profitsector zijn ook de sociaal-democratische en de niet-sektarische impulsen van groot betekenis geweest. De sociaal-democratische organisaties zijn net als de confessionele nauw met de verzuiling verbonden. De sociaal-democratische initiatieven komen duidelijk naar voren op de terreinen van politiek, vakbeweging, media, en woningcorporaties. Anders dan de confessionele, richtten zij weinig eigen instellingen op in de zorg en het onderwijs. De niet-verzuilde of niet-sektarische wortels van de non-profitsector verdienen eveneens de aandacht. Een van de belangrijkste, vroege, niet-sektarische organisaties was de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, of afgekort het Nut. Hoewel eind achttiende eeuw opgericht door een predikant, was het een organisatie van algemene signatuur die activiteiten ontplooid op verschillende terreinen als onderwijs, welzijn, verzekeringen en zelfs het bankwezen. Andere voorbeelden van algemene organisaties zijn niet moeilijk te vinden. Veel zorginstellingen boven de grote rivieren hebben vanaf hun oprichting al een algemene signatuur. En een van de grootste non-profits van het land, de ANWB, is een algemene vereniging.

Interdependentietheorie: de rol van de staat

Een aantal theorieën richt zich op de verhouding tussen de staat en de non-profitsector. Aan de ene kant bevinden zich de theorieën die uitgaan van een inherent conflict tussen de staat en non-profits. Dit zogenoemde conflictparadigma (Salamon 1995) is, bijvoorbeeld, duidelijk in de theorieën die non-profits zien als een premoderne vorm van

sociale zekerheid en dienstverlening, die verdrongen wordt door de moderne verzorgingsstaat waarin de overheid deze taken op zich neemt. Hierin speelt ook het verschil tussen de charitatieve notie van ondersteuning als privilege en overheidssteun als een bijna grondwettelijk recht.

Een andere en meer recente theorie gaat uit van samenwerking en interdependentie tussen de staat en de non-profitsector (Salamon 1987, 1995). Hierin gaat de aandacht uit naar de onderlinge taakverdeling en naar de rol van de staat in de groei van non-profits. In het geval van samenwerking is de kans op een omvangrijke non-profitsector groot. Salamon stelt verder dat de relaties tussen de staat en de non-profits niet eenzijdig maar vaak wederkerig en onderling afhankelijk zijn. Als non-profits al actief zijn op bepaalde terreinen voordat de staat zich ermee bemoeit, kan er een bloeiende samenwerking ontstaan. Ook komt het voor dat non-profits steun mobiliseren voor de uitbreiding van collectieve diensten die ze zelf verlenen. Aan de ene kant kunnen non-profits de gaten opvullen die de markt en de overheid achterlaten, zoals de conventionele economische theorieën veronderstellen. Aan de andere kant kan de staat het falen van non-profits corrigeren door hen te ondersteunen. Dit zou de wijdverbreide overheidsfinanciering verklaren, die in veel landen bestaat maar die niet eenvoudig uit de economische theorieën voortvloeit. Het particulier falen ('non-profit failure') dat bestaat uit particularisme, paternalisme en onvoldoende middelen lokt als het ware verschillende vormen van overheidsinterventie uit, voornamelijk op het gebied van regelgeving en van financiering.

De geschiedenis van de Nederlandse non-profitsector overziend, ligt de conclusie voor de hand dat de relatie tussen staat en non-profits beter wordt gekarakteriseerd door coöperatie dan door conflict. Over het algemeen is de houding van de staat tegenover de sector tamelijk positief geweest. De afwezigheid van een centralistische overheid was hierin een belangrijke factor. Nederland kent zijn oorsprong in de losse en decentrale federatie van autonome provincies verenigd in de Republiek van de Verenigde Nederlanden. De basis van de huidige staat is gelegd in de Bataafse Periode (1794-1813) waarin Nederland een eenheidsstaat werd, maar wel een decentrale eenheidsstaat waarin de lokale en regionale autonomie een belangrijke plaats behield. De positieve houding van de overheid is wellicht zo diep verankerd in de Nederlandse geschiedenis en cultuur dat de tegenovergestelde attitude nauwelijks denkbaar lijkt. In West-Europa bestaat er een tegenpool in Frankrijk waar de traditioneel sterk centralistische staat nauwelijks ruimte overliet aan het particulier initiatief (Archambault 1997). Na de Franse Revolutie bestreed de overheid het middenveld zelfs actief door een wettelijk verbod op verenigingen, dat tot 1904 van kracht was.

In tegenstelling tot de Franse, liet de Nederlandse overheid juist veel ruimte aan het particulier initiatief. Geconfronteerd met nieuwe sociale problemen nam de overheid vaak uit ideologische overwegingen niet zelf het voortouw maar liet dat over aan private partijen. De Nederlandse traditie van particulier initiatief en een terughoudende overheid gaan hand in hand. De aversie tegen een centralistische overheid en de overtuiging dat de overheid niet alles moet regelen en zoveel mogelijk moet overlaten aan de maatschappelijke krachten, dateert al uit de zestiende eeuw. De aanvankelijke reactie van

de overheid op de sociale kwestie van het eind van de negentiende eeuw is het klassieke voorbeeld van de laissez-faire houding van de Nederlandse overheid. Tegelijkertijd markeert die periode het einde van de liberale nachtwakersstaat en het begin van de moderne verzorgingsstaat. De terughoudende houding kwam naar voren bij de totstandkoming van de sociale zekerheid, die bewust op het bordje van werkgevers en werknemers is gelegd. Aan de andere kant groeide de overheidsinmenging vooral onder invloed van de sociaal-liberalen, zoals blijkt uit het Kinderwetje van Sam van Houten (1874) en de woningwet van 1901. Ook ontstond in deze periode de basis voor de structurele financiering van het middenveld. In het geval van het bijzonder onderwijs gebeurde dat niet zonder slag of stoot. Het duurde geruime tijd voordat de confessionelen de schoolstrijd hadden gewonnen. De steun aan het kruiswerk verliep veel soepeler, omdat de overheid overtuigd werd door de resultaten die de lokale kruisverenigingen behaalden in het bestrijden van kindersterfte en tuberculose. Dit is een typisch voorbeeld van particulier initiatief dat door zijn succes overheidssubsidies ontvangt waardoor de activiteiten kunnen worden uitgebreid.

De samenwerking tussen de overheid en het middenveld kent een lange geschiedenis. Financiële steun van de overheid aan non-profits kwam al in de zeventiende eeuw voor. Er zijn voorbeelden bekend van stedelijke overheden die particuliere armenzorginstellingen ondersteunden toen die meer moesten uitgeven dan ze in kas hadden. Ook op andere terreinen bestaan er voorbeelden van financiële banden. Niettemin is de financiële bemoeienis van de staat met het middenveld vooral een kwestie van de laatste honderd jaar. Met name sinds de wisseling van de negentiende naar de twintigste eeuw heeft de overheid een blijvende bemoeienis met de door industrialisatie en urbanisatie gevoede sociale kwestie.

De staat steunt de non-profitsector op verschillende manieren. Non-profits genieten diverse belastingvoordelen (zie hoofdstuk 2). Doorgaans zijn zij vrijgesteld van vennootschapsbelasting en BTW en komen ze in aanmerking voor gunstige tarieven voor de schenkings- en successiebelasting. Bovendien kunnen personen en bedrijven aan non-profits gedoneerd geld aftrekken van de inkomsten- of vennootschapsbelasting. De non-profitstatus is vaak een voorwaarde voor het ontvangen van steun. Zo komen alleen woningcorporaties en zorginstellingen die een stichting of vereniging zijn, in aanmerking. Deze zogenoemde toegelaten instellingen hebben doorgaans een non-profitrechtsvorm. Tenslotte heeft de overheid in de laatste jaren een aantal instellingen tot particuliere organisaties omgevormd. Als gevolg daarvan zullen er binnenkort alleen maar particuliere woningcorporaties en zorginstellingen zijn. Financiële steun komt veelvuldig voor. De belangrijkste vormen van financiële steun zijn wettelijk verplichte bijdragen, subsidies en de gelden bestemd voor de AWBZ. Per terrein verschilt het belang van de verschillende vormen van steun. Onderwijs ontvangt vooral wettelijke bijdragen, terwijl subsidies veel voorkomen bij cultuur, sport en recreatie.

'Social origins'

Volgens de 'social-origins'benadering is de omvang en structuur van de non-profitsector sterk historisch bepaald. Eerdere institutionele keuzen, die tot stand zijn gekomen als de uitkomst van de machtsstrijd tussen maatschappelijke krachten, spelen een grote

rol. Salamon en Anheier (1998) onderscheiden vier verschillende typen non-profitsector: een liberaal, een corporatistisch, een étatistisch en een sociaal-democratisch type. Hoofdstuk 13 biedt een uitgebreide beschrijving van deze vier typen. Nederland lijkt het meest op het corporatistische type. De belangrijkste kenmerken zijn een grote non-profitsector en hoge collectieve uitgaven. Bij dit type hebben traditionele krachten, zoals de adel en de kerk, hun stempel kunnen drukken op de relaties tussen overheid en middenveld en vaak ook op de inrichting van de verzorgingsstaat. Het gevolg is dat non-profits een belangrijke rol hebben en dat hun groei vaak gelijk opgaat met en afhankelijk is van de staat.

Uitgaande van de 'social-origins'theorie is de volgende verklaring mogelijk voor de vorm van de sector en de financiële verstrengeling met de overheid. Historisch gezien is de burgerij de dominante sociale klasse in Nederland. Vanaf de zestiende-eeuwse onafhankelijkheid die grotendeels op de vrije burgers in de steden steunde, is de machtsbasis van de adel en de monarchie zwak geweest. De kooplieden/regenten die het bestuur op lokaal, regionaal en nationaal niveau vormden, hadden geen belang bij een sterk centralistische staat. De formele en praktische scheiding tussen staat en kerk weerhield ook een grote bemoeienis van de kerk met staatszaken. Minstens tot en met de negentiende eeuw was Nederland vooral een burgerlijke samenleving, bestuurd voor en door de burgerij. De ontwikkeling van de non-profitsector tot dan weerspiegelt vooral burgerlijke en kerkelijke activiteiten. De vroegste wortels van de sector liggen in de activiteiten van kloosters en kerken op het gebied van armenzorg, ziekenzorg en onderwijs. Veel van de achttiende- en negentiende-eeuwse particuliere initiatieven waren afkomstig van de (hogere) burgerij. Voorbeelden van non-profits die toen van de grond kwamen, zijn weeshuizen, hofjes voor ouden van dagen, het Nut met al zijn vertakkingen en aan het eind van de periode ziekenhuizen.

Rond de wisseling van de negentiende naar de twintigste eeuw brachten twee verschillende processen de samenleving in grote beroering: de opkomst van verzuiling en de arbeidersbeweging. De verzuiling bracht religie en kerksheid weer in het middelpunt van de samenleving. Was voorheen de hervormde gezindheid haast vanzelfsprekend voor de bevolking boven de rivieren, de verzuiling bracht religieuze verdeeldheid terug. Verzuiling was echter meer dan een splijtzwam. Zij vormde ook het vehikel waarmee katholieken en gereformeerden zich emancipeerden. Bovendien werd het klassieke sociale conflict tussen arbeid en kapitaal verzacht door de oprichting van confessionele vakverenigingen. Een belangrijk gevolg van de verzuiling was verder de vorming van talrijke organisaties op vele maatschappelijke terreinen zoals onderwijs, zorg, media, recreatie en politiek. Het volledige kiesrecht verzekerde de confessionele partijen bovendien van een vrijwel permanente regeringsdeelname, die zo een groot stempel op het overheidsbeleid en de inrichting van de samenleving konden drukken.

De opkomst van de arbeidersbeweging bracht de sociale kwestie met kracht naar voren met als uiteindelijk resultaat de vorming of uitbreiding van de sociale zekerheid en de verzorgingsstaat. De macht van de sociaal-democraten was aanvankelijk beperkt. De dominante liberale en confessionele partijen verhinderden staatsarrangementen voor de sociale kwestie. In plaats daarvan kwamen er particuliere, corporatistische oplossingen die met name de confessionelen voorstonden. De sociale zekerheid werd

overgelaten aan de bedrijfsverenigingen met vertegenwoordigers van zowel werkgevers als werknemers. De verzorgingsstaat werd vooral uitgebouwd via de bestaande particuliere en vaak ook verzuilde organisaties en in veel mindere mate via overheidsinstellingen.

De schaal en de structuur van de non-profitsector werd diepgaand beïnvloed door de werkverdeling tussen overheid (financiering) en middenveld (aanbieden). Door het primaat van het middenveld in het aanbieden van verzorgingsstaatsdiensten nam de omvang van de sector sterk toe. De grotendeels collectieve financiering van de voorzieningen op het gebied van zorg, welzijn en onderwijs zorgde voor een groter aandeel van deze terreinen in het totaal aan non-profitactiviteiten. Voor de non-profitsector resulteerde dit in een grote afhankelijkheid van collectieve middelen (meer dan de helft van de totale inkomsten), de overheersende aanwezigheid van verzorgingsstaatsdiensten (bijna 90% van de non-profitwerkgelegenheid) en een groot aandeel in de Nederlandse economie (13% van de beroepsbevolking).

De blijvende financiële verstrengeling laat zich moeilijker verklaren dan de vorm en oorsprong van de sector. De 'social-origins'theorie suggereert dat padafhankelijkheid hier een grote rol heeft gespeeld. Institutionele structuren zijn weliswaar niet gebouwd voor de eeuwigheid, toch zijn veranderingen erin vaak moeizaam en vooral langzaam.

5.5 Conclusie

Nederland kent een grote non-profitsector. De verklaringen voor de omvang, samenstelling en financiering zijn uit de historische ontwikkeling van de sector te achterhalen. Drie elementen vormen de kern van de verklaring: de lange traditie van het particulier initiatief, de positieve houding van de overheid tegenover non-profits, en het patroon van particulier aanbod en collectieve financiering van belangrijke diensten van de verzorgingsstaat.

In de eerste plaats heeft Nederland een lange traditie van particulier initiatief. Het begin daarvan dateert uit de Middeleeuwen toen kerken en kloosters tal van charitatieve activiteiten ontplooiden. Later kwamen er ook initiatieven vanuit de burgerij, denk aan, bijvoorbeeld, weeshuizen en hofjes, maar ook aan culturele genootschappen. Het proces van verzuiling was van groot belang voor de non-profitsector, maar zeker geen eindstation van het particulier initiatief. Ten tijde van de ontzuiling ontstonden de zogenoemde nieuwe sociale bewegingen, onder andere op het gebied van emancipatie, vrede, internationale solidariteit en milieu. Vooral de laatste twee thema's staan nog steeds volop in de belangstelling van vele maatschappelijke organisaties.

Het tweede element voor de verklaring van de omvang en kenmerken van de Nederlandse non-profitsector ligt in de houding van de overheid en in het politieke klimaat. De Nederlandse staatsstructuur is van oudsher decentraal geweest. Dat geldt al sinds de vorming van de losse federatie van zeven provinciën in de zestiende eeuw. De Nederlandse staat heeft zich opgesteld als de tegenpool van een dominante en centrale staat. Een dergelijke houding biedt ruimte aan de ontwikkeling van particulier initiatief. De Franse ervaringen leren hoe een dominante en centrale staat zich kan ontwikkelen tot een geduchte tegenstander en bestrijder van het maatschappelijk middenveld. In het door liberalen en confessionelen gedomineerde politieke bestel, is de rol

van de overheid beperkt. Het principe van subsidiariteit is niet alleen op bepaalde punten wettelijk vastgelegd, het lijkt ook diep verankerd te zijn in de politiek-bestuurlijke cultuur. Net als in andere Europese landen (zie hoofdstuk 14) had ook de reactie van de staat op de sociale kwestie van eind negentiende eeuw een belangrijk effect op de (latere) vormgeving van de verzorgingsstaat en op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de overheid en het middenveld. De directe rol van de overheid bij de uitvoering van de sociale zekerheid en de diensten van de verzorgingsstaat bleef beperkt. De voorkeur ging uit naar particuliere organisaties.

Het derde element in de verklaring wordt gevormd door het typische patroon van particuliere aanbod en collectieve financiering van de belangrijkste verzorgingsstaatsdiensten. Het bijzonder onderwijs was het eerste terrein waarop dit patroon zich voordeed. Na jaren van schoolstrijd slaagden de confessionelen erin dat hun bijzondere scholen volledige publieke financiering kregen. De financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs werd in het kader van de Pacificatie zelfs vastgelegd in de Grondwet. Later werd het patroon van particulier aanbod en collectieve financiering, in andere vormen dan in het onderwijs, uitgebreid naar andere terreinen, met name zorg en welzijn. Door deze werkverdeling en door de opbouw van de verzorgingsstaat groeide de economische betekenis van de non-profitsector sterk.

De Nederlandse casus is voor diverse theorieën over het ontstaan van de non-profitsector een grote grabbelton gebleken. De ontwikkeling van de sector levert ondersteuning voor verschillende theorieën. De besproken theorieën benadrukken achtereenvolgens de rol van religie en (religieuze) verdeeldheid, de rol van de overheid en van het politiek-maatschappelijke krachtenveld ('social origins'). Het ontstaan en de onstuimige groei van de non-profitsector laat zich net als zijn typische kenmerken goed verklaren. Ondanks de diverse beperkingen zijn de theorieën zeer nuttig bij het verklaren van de opkomst van non-profits.

Voor Nederland kan de sterke opkomst van levensbeschouwelijke instellingen in de zorg en het onderwijs worden herleid op een combinatie van factoren. Het beginpunt vormt de vraag naar eigen voorzieningen van een godsdienstig verdeeld volk. Voeg daarbij de middelen en motivatie van kerkelijke instellingen om die voorzieningen op te zetten, en dan vooral op die terreinen waar het vertrouwen in commerciële aanbieders wordt ondergraven door de complexiteit van de diensten en de afhankelijke positie van de directe consumenten (kinderen, zieken).

De beperkingen van de theorieën komen vooral naar voren wanneer het gaat om de verklaring van de ontwikkeling van de non-profitsector door de tijd heen en van de internationale verschillen in de omvang en samenstelling van de sector. In het Nederlandse geval is het voortbestaan en de groei van de non-profits in de moderne verzorgingsstaat en hun financiële verstrengeling met de overheid lastiger te begrijpen dan hun oorsprong. De recentelijk geponeerde zogenoemde 'social-origins'benadering poogt juist de historische ontwikkeling van de sector te verklaren. Toch blijft de verstrengeling een lastig punt. De 'social-origins'benadering benadrukt dat de omvang en rol van de sector grotendeels verklaard kan worden uit de machtsstrijd van de belangrijkste maatschappelijke krachten. Deze verklaring geldt ook voor de blijvende financiële verstrengeling. De theorie suggereert dat de financiële verstrengeling institutioneel is verankerd. Verandering van institutionele structuren verlopen vaak moeizaam en langzaam.

Literatuur

- Archambault (1997)
E. Archambault. *The non-profit sector in France*. Manchester/New York: Manchester University Press, 1997.
- Bax (1988)
E.H. Bax. *Modernization and cleavage in Dutch society: a study of long term economic and social change*. Groningen: Universiteitsdrukkerij, 1988.
- Dekker en Ester (1996)
P. Dekker en P. Ester. Depillarization, deconfessionalization, and de-ideologization: empirical trends in Dutch society 1958-1992. In: *Review of religious research* 37 (1996) (229-245).
- Esping-Anderson (1990)
G. Esping-Anderson. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Hansman (1980)
H. Hansman. The role of non-profit enterprise. In: *Yale law journal* 89 (1980) (835-901).
- Hansman (1987)
H. Hansman. Economic theories of non-profit organisations. In: W.W. Powell (red.), *The non-profit sector. A research handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987.
- Van Holthoorn (1985a)
F.L. van Holthoorn. De armenzorg in Nederland. In: F.L. van Holthoorn (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en samenhang*. Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1985 (175-186).
- Van Holthoorn (1985b)
F.L. van Holthoorn. Verzuiling in Nederland. In: F.L. van Holthoorn (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en samenhang*. Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1985 (159-174).
- Van Holthoorn (1988)
F.L. van Holthoorn. De geschiedenis van het publiek domein in Nederland sinds 1815. In: A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis (red.), *Publiek domein. De veranderde balans tussen staat en samenleving*. Meppel/Amsterdam: Boom, 1988 (57-85).
- Hupe (1993)
P.L. Hupe. Beyond pillarization. The (post-)welfare state in the Netherlands. In: *European journal of political research* 23 (1993) (359-386)
- James (1987)
E. James. The non-profit sector in comparative perspective. In: W.W. Powell (red.), *The non-profit sector. A research handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987.
- Van Loo (1981)
L.F. van Loo. *'Den arme gegeven...': een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965*. Amsterdam/Meppel: Boom, 1981.
- Lijphart (1968)
A.J. Lijphart. *The politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press, 1968.
- Moore (1966)
B. Moore. *Social origins of dictatorship and democracy. Lord and peasant in the making of the modern world*. Boston: Beacon Press, 1966.
- Salamon (1987)
L.M. Salamon. Partners in public service. The scope and theory of government-non-profit relations. In: W.W. Powell (red.), *The non-profit sector. A research handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987.
- Salamon (1995)
L.M. Salamon. *Partners in public service. Government-non-profit relations in the modern welfare state*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.
- Salamon en Anheier (1998)
L.M. Salamon en H.K. Anheier. Social origins of civil society: explaining the non-profit sector cross-nationally. In: *Voluntas* 9 (1998) (213-247).
- SCP (1980)
Sociaal en cultureel rapport 1980. Rijswijk/Den Haag: Sociaal and Cultureel Planbureau / SDU, 1980.

SCP (1998)

Sociaal en cultureel rapport 1998. Rijswijk/Den Haag: Sociaal and Cultureel Planbureau / VUGA, 1998.

Stuurman (1983)

S. Stuurman. Verzuiling, kapitalisme en patriërchaat. Nijmegen: SUN, 1983.

De Swaan (1988)

A. de Swaan. In care of the state: health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era. Cambridge: Polity Press, 1988.

Weisbrod (1977)

B. Weisbrod. The voluntary non-profit sector. Lexington: Lexington books, 1977.

Van Zanden en Griffiths

J.L. van Zanden en R.T. Griffiths. Economische geschiedenis van Nederland in de twintigste eeuw. Utrecht: Het Spectrum, 1989.

6 NON-PROFIT IN NEDERLAND: MAAKT HET WAT UIT?

Peter Hupe en Lucas Meijs¹

6.1 Inleiding

De wereld draait om geld. Hoewel deze uitspraak zeker in het huidige tijdsgewricht zeggingskracht heeft, is er voor mensen meer nodig om zodanige mogelijkheden te creëren, dat zij op een fatsoenlijke wijze kunnen leven. Mensen hebben bepaalde belangen, interesses en waarden gemeen, die verder gaan dan materiële behoeften. Voor een deel zorgt de markt hiervoor, voor een deel de overheid en voor een deel de non-profitsector.

Dit hoofdstuk beschrijft welke impact, ofwel welke beoogde en niet-beoogde effecten, de non-profitsector in Nederland heeft, in het bijzonder in vergelijking met de twee andere sectoren, de overheid en het bedrijfsleven. Zijn betekenis dringt zich op in de constatering dat Nederland de grootste non-profitsector ter wereld kent (zie hoofdstuk 3). Deze omvang wil op zich echter nog niet zeggen dat er voordelen zijn om iets via de non-profitsector te organiseren. Het is mogelijk dat de oorspronkelijke redenen om een bepaalde activiteit in de non-profitsector te regelen, nu niet meer gelden, terwijl organisaties hun oude vorm hebben behouden.

Om de impact te bepalen, is op drie beleidsterreinen stelselmatig gekeken naar de verschillen tussen de drie sectoren overheid, bedrijfsleven en non-profit.

- Het basisonderwijs, als voorbeeld van een 'human service' waarvan het product een veranderd individu is.
- De volkshuisvesting, als voorbeeld van een terrein dat betrekking heeft op de verbetering van de economische situatie, het creëren van economische mogelijkheden of veranderingen in de algemene leefsituatie.
- De milieubeweging, als voorbeeld van een terrein met betrekking tot de promotie van cultuur, kunst of andere vormen van zelfexpressie en de bescherming van politieke rechten of burgerrechten.

Het aardige van juist deze beleidsterreinen is het onderlinge verschil in hun huidige invulling van non-profit-, profit- en overheidsorganisaties. In het basisonderwijs is het juridische onderscheid tussen overheid en non-profit heel duidelijk. Bijzonder onderwijs is non-profit, openbaar onderwijs is overheid. Er is vooralsnog niet of nauwelijks bedrijfsmatig georganiseerd basisonderwijs. Bij de volkshuisvesting is het onderscheid tussen overheid en non-profit moeilijker geworden. Door de privatisering is de overheidssector voor een groot deel verdwenen. Dit wil zeggen dat de juridische status van gemeentelijke organisaties in veel gevallen veranderde in die van een non-profitorganisatie, terwijl de invloed en omvang van echte marktpartijen is toegenomen. De milieubeweging lijkt globaal bijna geheel te bestaan uit non-profitorganisaties, tot men zich realiseert dat dit een beweging is waartoe eigenlijk alle organisaties die zich inzetten voor een beter milieu (beleid) én hun medewerkers, gerekend moeten worden. Dan wordt duidelijk dat ook de andere sectoren erbij betrokken zijn.

Als voorbereiding op het impactonderzoek is er een verkenning van de Nederlandse sociaal-wetenschappelijke en professionele literatuur uitgevoerd naar de verschillen tussen de drie sectoren. Daarbij is gekeken naar de recente Nederlandse publieke discussie over het effectief omgaan met vraagstukken die betrekking hebben op de inrichting van de samenleving. Opvallend is dat er in de discussie en in de literatuur eigenlijk geen aparte plaats (meer) is voor de non-profitsector als aparte entiteit. Vaak schrijft men over de publieke sector waarin non-profit en overheid in elkaar overlopen. Ook marktwerking is een regelmatig terugkerend onderwerp en 'het goede' van een bedrijfsmatige organisatie en werkwijze wordt voorgehouden aan zowel overheid als non-profit.

De discussie wordt gedomineerd door onderwerpen zoals:

- de (veronderstelde) geringere efficiëntie van overheidsorganisaties;
- een gebrek aan betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak en een gebrek aan legitimiteit van allerlei publieke organisaties;
- het gevaar dat overheidsorganisaties, bij bijvoorbeeld privatisering, hun sociale verantwoordelijkheden uit het oog verliezen;
- problemen rondom de 'public accountability' van non-profitorganisaties;
- problemen rondom zelfverrijking of onethisch gedrag van managers in allerlei typen organisaties;
- een gebrekkige diversiteit en een achterblijvende aandacht voor diversiteit;
- de ideologie van marktwerking.

De discussie richt zich op deze onderwerpen en niet op de verschillen tussen de drie sectoren. Privatisering is een toverwoord dat men voor verschillende processen gebruikt. In veel gevallen is het synoniem met marktwerking en deregulering. Een reden hiervoor is dat overheidsorganisaties, bedrijven en non-profits in toenemende mate met elkaar verweven zijn en interdependent opereren: ontwikkelingen en handelen in de ene sector werken door in de andere sectoren. Er is sprake van een vervagend onderscheid. Het is daarom interessant om empirisch te kijken naar de rol die non-profits in de Nederlandse samenleving spelen, naar de voordelen en naar een aantal specifieke kenmerken van deze organisaties, teneinde een beeld te krijgen van de impact van de non-profitsector in Nederland. Dit onderzoek is gericht op de ontwikkelingen in de laatste tien tot vijftien jaar, ontwikkelingen die op sommige beleids-terreinen tot grote veranderingen hebben geleid, zoals zal blijken.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. De tweede paragraaf schetst de theoretische achtergrond van het impactonderzoek. De derde paragraaf beschrijft de ontwikkeling, voordelen en nadelen op de drie beleidsterreinen. De vierde paragraaf gaat specifiek in op de bijdrage van non-profitorganisaties aan de beleidsterreinen. Het hoofdstuk besluit met een analyse van de relatie tussen de profit-, non-profit- en overheidssector.

6.2 Theoretische achtergrond

In het Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project zijn theoretische en methodologische richtlijnen geformuleerd voor internationaal-vergelijkend onderzoek naar de impact van de non-profitsector. De doelstelling van het onderzoek is na te

gaan of de theoretisch veronderstelde voordelen en nadelen van de vervulling van maatschappelijke taken op een non-profitwijze empirisch gerealiseerd worden. De uitdaging en het nieuwe van het onderzoek is dat er gewerkt wordt met een set van voor- en nadelen die niet uit Nederlandse, maar vooral uit Amerikaanse literatuur is gedestilleerd. Sterker nog, in de recente literatuur in ons land speelt dit thema nauwelijks een rol. In interviews bleek dan ook vaak dat respondenten de vraagstelling 'gezocht' maar wel 'interessant' vonden.

In de 'field guide' van het Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project (1997) zijn oorspronkelijk vijf voordelen en drie nadelen van de sector geïdentificeerd, die het specifieke karakter en de essentie van non-profitorganisaties weergeven. Anders geformuleerd, omdat het non-profitorganisaties zijn, mag men verwachten dat ze op bepaalde punten beter presteren dan overheid en/of bedrijven (voordelen) en op enkele andere gebieden juist een mindere prestatie leveren (nadelen).

6.2.1 Voordelen

Er zijn vijf potentiële voordelen gedefinieerd: betere dienstverlening, groter innovatief vermogen, sociale verandering, expressie van eigen normen en waarden, en gemeenschapsontwikkeling.

*Betere dienstverlening*²

Non-profitorganisaties vervullen taken met een publiek of collectief karakter die moeilijk door de markt of overheid te vervullen zijn. Marktfalen en overheidsfalen zijn vaak de bestaansredenen voor non-profits.

Theoretisch mag verwacht worden dat zij:

- *Hogere kwaliteit leveren.* Non-profitorganisaties kunnen een hogere kwaliteit leveren aan hun klanten of gebruikers omdat ze geen winst hoeven uit te keren aan aandeelhouders. Alle inkomsten kunnen derhalve gebruikt worden om de doelstellingen te realiseren. Bovendien opereren zij veelal kleinschaliger en adaptiever, waardoor zij flexibeler zijn en sneller kunnen insprijngen op nieuwe behoeften van kleine groepen burgers dan overheidsorganisaties en het bedrijfsleven. Bij kwaliteit gaat het dus zowel om een 'objectieve' component (beter voldoen aan hoge technische eisen), als om een 'subjectieve' component (beter voldoen aan wat cliënten willen).
- *Grotere rechtvaardigheid ('equity') betrachten.* Non-profitorganisaties richten zich vaak op achtergestelde groepen en minderheden in de samenleving, die noch door de markt noch door de overheid geholpen worden, omdat ze op de een of andere manier er geen recht (meer) op hebben om geholpen te worden.³ Zij kunnen dit vooral realiseren omdat zij vrijwillige en filantropische steun krijgen.
- *Tegen lagere kosten opereren.* Non-profitorganisaties kunnen vaak relatief goedkoop functioneren doordat ze beschikken over vrijwilligers (lagere loonkosten), en giften in geld (lagere financieringslasten) en goederen (lagere harde kosten).

Groter innovatief vermogen

Non-profits kunnen in veel situaties flexibeler en minder risicovoller zijn dan in het bijzonder overheidsorganisaties, omdat de openbare controle minder strikt is. Daarnaast kan iedereen vrij eenvoudig een non-profitorganisatie starten, waardoor de sector kansen biedt voor innovatieve benaderingen. Non-profitorganisaties kunnen een pioniersfunctie vervullen.

Sociale verandering ('advocacy')

Non-profitorganisaties kunnen druk uitoefenen op overheidsorganisaties en bedrijven om veranderingen en verbeteringen in het overheidsbeleid en/of sociale, technologische en juridische condities tot stand te brengen. Dit komt natuurlijk ook naar voren in het vrijwillige karakter van non-profits en hun capaciteit om mensen met een bepaald belang bij elkaar te brengen. Zij kunnen dus dienst doen als een verbindingselement tussen het individu en het collectief. Hun medewerkers vallen niet onder het ambtenarenrecht, zodat ze vrijer commentaar op het beleid van een minister mogen leveren.

Expressie van (eigen) normen en waarden

Non-profitorganisaties spelen een speciale rol in het behouden en bevorderen van pluralisme en diversiteit in een samenleving. Zij bieden uiteenlopende groepen een mogelijkheid om uiting te geven aan hun interesses en hun eigen normen en waarden, zoals religieuze overtuigingen, ideologieën, muziek, cultuur, enzovoort. Non-profits bieden aan burgers de kans om te laten zien dat hun hart op de juiste plaats zit.

Gemeenschapsontwikkeling

Non-profitorganisaties hebben een bindende werking. Zij geven betekenis aan 'social capital' doordat zij mensen bijeenbrengen om samen iets te ondernemen en te verbeteren. Het centrale idee is dat non-profitorganisaties door processen van sociale interactie bijdragen aan het creëren van een gemeenschapsgevoel. Operationeel heeft deze functie ook te maken met het samenwerken met andere actoren in een samenleving.

6.2.2 Nadelen

De theoretische nadelen verbonden aan non-profitorganisaties, zijn de volgende.

Particularisme

Non-profitorganisaties bestaan vaak omdat ze een kleine groep vertegenwoordigen en bij elkaar brengen. Dat is positief in termen van de eerder gememoreerde expressieve functie, maar negatief als het gezien wordt als discriminatie ten opzichte van andersdenkenden. Soms stellen zij bepaalde eisen aan de eigenschappen van de ontvangende partij of cliënt.

Paternalisme

In het verlengde van particularisme ligt paternalisme, ofwel (bevoogdende) regels waaraan deelnemers en cliënten moeten voldoen of die ze moeten accepteren. In tegenstelling tot overheidsorganisaties behoeven non-profits geen rechten te creëren, alleen maar privileges. Hierdoor kan de afhankelijkheid worden versterkt van diegenen die gebruikmaken van de diensten. Soms kan dit individuele vrijheden in de weg staan.

Amateurisme

Een nadeel van het relatief vrijwillige en activistische karakter van de non-profit-organisaties kan zijn dat ze geen gebruikmaken van een aanpak gebaseerd op recente management- of andere technieken, omdat zij voor een groot deel werken op basis van de kennis, competenties en ervaring van een enkel individu. In sommige gevallen zal een dergelijk individu ook nog eens een vrijwilliger zijn waardoor mogelijk de kwaliteit lager is.

6.3 De drie beleidsterreinen: ontwikkeling, voordelen en nadelen

6.3.1 Het basisonderwijs

In het Nederlandse basisonderwijs is het verschil tussen non-profit en overheid heel duidelijk aan te wijzen. Non-profitscholen zijn de bijzondere scholen (vaak op levensbeschouwelijke grondslag zoals protestants-christelijk of rooms-katholiek, of algemeen bijzonder zoals het Nutsonderwijs, de Vrije Scholen, Montessori, Dalton en Jenaplan). Overheidsscholen zijn de openbare scholen, die overigens ook een specifieke pedagogische richting kunnen hebben.⁴ De bijzondere scholen vormen een van de traditionele motoren van de non-profitsector. Historisch gezien is de aanwezigheid van de bijzondere school te verklaren uit een combinatie van de heterogeniteit van de samenleving en de aanwezigheid van non-profitondernemers. Een reden voor de oprichting van non-profitscholen was voor de betrokkenen bovendien de overheid buiten de deur te houden. Met de verankering in de Grondwet is het basisonderwijs een toonbeeld van de symbiotische relatie tussen overheid en non-profits in Nederland. Non-profitscholen lijken dan ook met betrekking tot het aanpassen aan zogenoemde 'field wide norms' (Powell en Friedkin 1987) op overheidsscholen, terwijl overheidsscholen zich meer gaan openstellen voor ouders (bijvoorbeeld medezeggenschap) en alternatieve onderwijsopvattingen.

Wat de voordelen en nadelen in het basisonderwijs betreft, zit er niet veel verschil tussen overheids- en non-profitscholen. Kwaliteit verschilt van school tot school en van regio tot regio, en hangt niet zozeer samen met het verschil tussen overheid en non-profit. Sommige auteurs (zie Dijkstra e.a. 1997 en Hofman 1993) stellen dat non-profitscholen beter presteren omdat zij ouders meer bij de school betrekken. Anderen nemen daarentegen slechts marginale verschillen waar. Overheidsscholen zoeken naar manieren om ouders meer te betrekken, hoewel het motief hiervoor niet alleen het verbeteren van de onderwijskwaliteit is, maar ook betrekking heeft op het adequater maken van bestuurlijke processen.

De mate van rechtvaardigheid kan in theorie als een negatief aspect van non-profitscholen gezien worden. Zij mogen immers leerlingen weigeren, hoewel dit in de praktijk vrijwel nooit voorkomt. In het algemeen gaan kinderen naar de school in hun eigen wijk en worden daar gewoon geaccepteerd.

Tot slot het kostenaspect: het naast elkaar bestaan van overheids- en non-profitscholen zorgt voor een kostbaarder onderwijssysteem; er zijn meer scholen dan werkelijk nodig is. Over het algemeen zijn de kosten voor de ouders per type school gelijk. Zowel bijzondere als openbare scholen vragen een ouderbijdrage die in principe vrijwillig is.

Traditioneel heeft de aanwezigheid van de non-profitorganisatievorm ertoe bijgedragen dat onderwijsvernieuwingen in Nederland ruimschoots kansen kregen. Dat heeft er trouwens toe geleid dat er ook openbare basisscholen zijn die vanuit een specifieke pedagogische richting werken. Momenteel hangt de mate van innovatie vooral samen met de geografische locatie van de school. In achterstandsgebieden is meer innovatie op sociale gronden nodig, terwijl er in andere gebieden geëxperimenteerd wordt met pedagogische technieken. Nog steeds maakt de non-profitstructuur nieuwe schooltypen mogelijk. Zo wordt zij tegenwoordig gebruikt om islamitische basisscholen op te richten.

Er is geen bewijs dat overheidsscholen en non-profit scholen verschillen in het bieden van ruimte voor zelfexpressie. Hoewel Nederlandse scholen nog steeds zelden gebruikt worden als ontmoetingsplaatsen voor andere organisaties of initiatieven, bieden sommige scholen wel mogelijkheden aan leerlingen en hun ouders te laten zien voor welke goede doelen zij zich inzetten.

In het algemeen stellen scholen (in het bijzonder overheidsscholen in achterstandsgebieden in grote steden) zich steeds meer open voor de gemeenschap in hun lokale omgeving. Het zijn juist deze scholen waar de nieuwe experimenten worden uitgevoerd. Particularisme, paternalisme en amateurisme blijken, zeker als specifiek gevolg van de non-profitvorm, niet relevant.

6.3.2 Volkshuisvesting

In de volkshuisvesting is er eveneens een duidelijk onderscheid tussen de overheid, profit- en non-profitsector. De non-profitsector bestaat uit de woningcorporaties, de profitsector uit grote en kleine projectontwikkelaars, (institutionele) beleggers, makelaars en huiseigenaren. Met het privatiseren van de gemeentelijke woningbouwbedrijven is de overheidssector nagenoeg verdwenen. Voor het hele beleidsterrein geldt dat de invloed van de markt groter is geworden.

In het algemeen vertonen overheid, profit- en non-profitorganisaties convergentie op de dimensie technische kwaliteit. Bij nadere beschouwing blijken er evenwel drie verschillen te zijn. Ten eerste richten profitorganisaties zich vooral op het duurder en daarmee technisch betere segment van de huizenmarkt. Ten tweede richten woningcorporaties en de overheid hun aandacht in vergelijking met profitorganisaties meer op de kwaliteit van de architectuur. Ten derde lijken non-profit- en de (overgebleven) overheidsorganisaties hun huizen beter te onderhouden, wat verklaard kan worden uit het feit dat profitorganisaties hun bezit vaker en eerder verkopen.

Rechtvaardigheid kan op dit beleidsterrein gedefinieerd worden in termen van de huur en de mogelijkheid te kunnen huren. De huurprijzen zijn over het algemeen relatief gelijk, hetgeen in de wet ligt besloten. Er is echter een verschil in toegankelijkheid: profitorganisaties bieden huizen aan personen met een voldoende en stabiel inkomen aan; non-profitorganisaties bieden meer mogelijkheden voor moeilijk(er) plaatsbare groepen, zoals asielzoekers.

Vanwege een iets gunstiger belastingregeling en lagere kosten voor intermediaire partijen, hebben woningcorporaties inderdaad nog steeds lagere kosten dan profit-

organisaties. Onder invloed van marktdenken en veranderingen in de financiering vindt er echter een nivellering hierin plaats.

Over het algemeen wordt aangenomen dat de non-profits innovatiever zijn. Veel innovaties echter vinden onder druk van de overheid plaats. Zo staat de nationale overheid het idee van duurzaam bouwen voor en worden woningcorporaties door lokale overheden uitgedaagd sociale innovaties te realiseren.

De 'advocacy function' van non-profitorganisaties is, net zoals bij het onderwijs, historisch duidelijk, aangezien zij in het verleden de economische ontwikkeling van hun eigen leden hebben voorgestaan. Maar ook tegenwoordig hebben de woningcorporaties nog steeds een grote invloed op het gebied van sociale verandering: woningcorporaties worden ingezet om beleidsdoelstellingen – zoals sociale ontwikkeling – te realiseren.

Over de expressiemogelijkheden kan gesteld worden, dat de invloed van de leden van woningcorporaties nagenoeg verdwenen is; daarmee hebben woningbouwverenigingen hun band met de samenleving deels verloren. Anderzijds zijn de traditionele waarden vervangen door moderne managementpraktijken en servicegericht denken, die tot uitdrukking komen in een nieuwe relatie tussen de organisatie en de klant.

De relatie tussen enerzijds non-profitorganisaties en anderzijds lokale overheden op het gebied van de volkshuisvesting is een belangrijk element voor de ontwikkeling van lokale gemeenschappen ('community building').

Tot slot de beschouwing van de nadelen. Particularisme is van geen van de sectoren een dominant kenmerk meer. Non-profit- en overheidsorganisaties zien zich evenwel meer dan profitorganisaties gedwongen objectieve criteria te gebruiken. Ook doen zich nieuwe vormen van paternalisme voor, bijvoorbeeld in de vorm van managers van woningcorporaties die zonder invloed van externe partijen beleid maken. Huurders worden gezien als klanten die ook elders kunnen wonen, en niet als partners die je invloed moet geven. Door de professionalisering is amateurisme in deze sector zo goed als verdwenen.

6.3.3 De milieubeweging

Bij de milieubeweging is het onderscheid tussen de profit-, de non-profit- en de overheidssector in de praktijk het meest zichtbaar. Veel non-profitorganisaties zijn immers grote leden- en vrijwilligersorganisaties, die een eigen imago moeten opbouwen. Aan de andere kant bepalen alledrie sectoren in belangrijke mate de inhoud van de politieke agenda en zijn zij bij het maken van beleid betrokken. Dit beleidsterrein kenmerkt zich door een groeiende mate van professionalisering, institutionalisering en pragmatisme.

Op het gebied van innovatie is de historische rol van de non-profitsector overduidelijk. Het is vooral te danken aan de grote en de kleine organisaties van de milieubeweging, dat de zorg voor het natuurlijke milieu onderdeel van de politieke agenda is gaan uitmaken. Mede hierdoor is milieu 'booming business' geworden; er is een bloeiende

commerciële adviespraktijk gegroeid. Tegenwoordig zijn er geen grote verschillen in innovatief vermogen tussen de drie sectoren. Sommigen beweren zelfs dat een deel van de milieubeweging een achterhaald en ouderwets gevecht voert en helemaal niet meer innovatief is.

Voor de voordelen als 'advocacy', sociale verandering en expressiemogelijkheden is het duidelijk dat de non-profitsector veel te bieden heeft. Deze voordelen vormen immers de kern van iedere sociale beweging en dus ook van de milieubeweging. Het is echter moeilijk te zeggen aan het begin van de eenentwintigste eeuw of non-profitorganisaties het beter doen dan de andere sectoren. Vanzelfsprekend beschikken non-profits over instrumenten voor harde acties, die organisaties uit de andere sectoren niet hebben, zoals blokkades en boycots. Er zijn echter veel non-profitspelers in het spel die van deze middelen geen gebruik kunnen maken, omdat zij verstrengeld zijn met andere actoren (onder andere door subsidierelaties) of omdat de andere actoren (in het bijzonder bedrijven) eigenlijk direct meegaan met veel van de vragen en eisen. Er is weinig actie te voeren, behoudens tegen enkele grote infrastructurele projecten. De mogelijkheid voor werknemers van overheids- en profitorganisaties om uitdrukking te geven aan datgene waarvoor zij staan en bij te dragen aan sociale verandering, moet echter niet onderschat worden. Het zijn minder zichtbare actievormen, maar juist deelname aan interne of externe projectgroepen geeft hun veel mogelijkheden. Zowel overheden als bedrijven blijven zeer invloedrijke actoren.

De concrete bijdrage aan gemeenschapsontwikkeling is als gevolg van professionalisering en institutionalisering grotendeels verdwenen. Ook binnen de milieubeweging zijn bureaucratische en naar binnen gerichte organisaties ontstaan. Kantoren en andere faciliteiten worden nauwelijks ter beschikking gesteld aan collega-organisaties in de milieubeweging, laat staan aan organisaties met andere doelen.

De drie nadelen – particularisme, paternalisme en amateurisme – zijn op hoofdlijnen niet meer op de grote non-profitorganisaties van toepassing. Wel kan opgemerkt worden dat alle campagnes gericht op het veranderen van menselijk gedrag, een vorm van paternalisme in zich hebben. Amateurisme is door de professionalisering, institutionalisering en pragmatisering nagenoeg verdwenen. Dit geldt misschien minder voor het lokale niveau van landelijke organisaties, zoals Milieudefensie.

6.4 De bijdrage van de non-profitsector

Aan de ontwikkeling van elk van de drie beleidsterreinen hebben non-profitorganisaties een belangrijke bijdrage geleverd, vooral in het begin van hun respectieve ontwikkeling. In het basisonderwijs speelde de non-profitsector een overduidelijke rol, ook op het gebied van bijzondere onderwijsvormen. Veel mensen zagen en zien dit nog steeds als een kenmerk van kwaliteit. Het innovatieve vermogen van het basisonderwijs is deels toe te schrijven aan de non-profitvorm op dit beleidsterrein. Kwaliteit in het basisonderwijs wordt positief beïnvloed door de betrokkenheid van ouders bij de school; in sommige gevallen bieden non-profitscholen hiervoor meer en betere mogelijkheden.

Andere voordelen van non-profit organiseren hebben met het proces van ontzuiling aan betekenis verloren. Het verschil tussen overheidsscholen en non-profit scholen is klein en verwaarloosbaar. De verschillen tussen scholen hangen samen met kenmerken van de wijk en ouders.

Op het gebied van de volkshuisvesting hebben non-profitorganisaties, net als in het onderwijssysteem, bijgedragen aan het proces van verzuiling. Door de ontzuiling van de samenleving heeft de non-profitvorm ook hier aan belang ingeboet. De meerwaarde van non-profits op dit terrein ligt tegenwoordig in een hogere architecturale kwaliteit en lokale gemeenschapsontwikkeling. De mogelijkheid om huurders invloed op beleid te geven, gebruiken woningcorporaties zelden.

Voor de milieubeweging is de non-profitvorm zeer belangrijk geweest in de ontwikkeling van het milieuthema tot een belangrijk punt op de politieke agenda. Doordat er in de loop der tijd veel organisaties en initiatieven bij zijn gekomen (denk aan de Nationale milieubeleidsplannen, onderzoeksinstituten en consultants), is de oorspronkelijke milieubeweging in een (relatieve) crisis terechtgekomen. Het initiatief ligt nu in andere handen. De milieubeweging is op zoek naar een nieuwe rol.

In het algemeen scoort de non-profitsector goed – maar niet altijd beter – op de vijf voordelen, terwijl er van de drie mogelijke nadelen weinig (meer) is te merken. De kwaliteit van de dienstverlening doet niet onder voor die in de andere sectoren en ondervindt in sommige gevallen zelfs positief invloed van de non-profitvorm. Dit geldt vooral voor sommige onderdelen van de volkshuisvesting en in mindere mate voor het basisonderwijs. Het kostenniveau van de non-profitsector in Nederland is niet echt lager dan van de andere sectoren. Voor het basisonderwijs geldt dat het hele systeem door de aanwezigheid van non-profit scholen iets duurder is geworden, maar dat beide schooltypen een over de breedte genomen gelijke vrijwillige ouderbijdrage vragen. Voor de volkshuisvesting geldt dat het belastingvoordeel voor non-profitorganisaties langzaam minder aan het worden is. In de milieubeweging zijn de meeste grote organisaties geprofessionaliseerd en betalen zij marktconforme salarissen. Milieudefensie is daarop de grote uitzondering.

Over de toegankelijkheid kan gesteld worden dat de meeste kinderen gewoon naar de basisschool gaan die het dichtste bij is (buurtschool). De gewone non-profit school zal niet snel leerlingen weigeren, omdat bij een krappe financiering iedere leerling telt. In de volkshuisvesting hebben non-profitverhuurders een relatief soepeler acceptatiebeleid dan profitverhuurders, waarbij zij zogeheten risicohuurders accepteren.

Ook wat innovatie betreft, spelen non-profitorganisaties op alledrie beleidsterreinen een belangrijke rol. Het relatieve voordeel van het op non-profitwijze organiseren van maatschappelijke activiteiten is op dit punt echter minder geworden, omdat ook de profitsector en overheidsorganisaties zich actief met innovatie bezighouden. Zo zijn de grote pedagogische stromingen ook aanwezig in het openbare basisonderwijs en lopen bij nieuwe sociale projecten, zoals de verlengde schooldag, openbare scholen misschien zelfs voorop. In de volkshuisvesting is innovatie vooral een een-tweetje tussen de overheid die vaak het initiatief neemt, en de non-profitorganisatie die voor de uitvoering zorgt.

Door professionaliserings- en institutionaliseringstendensen in de volkshuisvesting is er minder ruimte overgebleven voor de expressieve functie van non-profitorganisaties. Op de twee andere beleidsterreinen is deze functie nog wel aanwezig.

Wat de andere twee voordelen (sociale verandering en gemeenschapsontwikkeling) betreft, geldt dat de effecten van non-profitorganisaties niet anders zijn dan in de overheids- of de profitsector.

De drie nadelen blijken voor de non-profitvorm in Nederland niet zozeer te gelden. Een uitzondering is wellicht een lichte vorm van particularisme in het basisonderwijs. Tevens lijkt binnen de milieubeweging op organisatorisch niveau een lichte mate van amateurisme voor te komen.

Op welke voordelen en nadelen non-profitorganisaties in het bijzonder scoren, is in tabel 6.1 weergegeven.

Tabel 6.1 Belangrijkste voor- en nadelen van non-profitorganisatie op drie beleidsterreinen

beleidsterrein	voordelen	nadelen
basisonderwijs	kwaliteit, innovatie	particularisme
volkshuisvesting	kwaliteit, innovatie	-
milieubeweging	innovatie, expressiviteit	amateurisme

Non-profitorganisaties in Nederland blijken in de praktijk dus een aantal belangrijke theoretisch verwachte voordelen te vervullen, terwijl er van de theoretisch verwachte nadelen nauwelijks meer sprake is. Vooral in het begin van de ontwikkeling van een beleidsterrein hebben non-profitorganisaties een innovatieve functie vervuld.

Veel voordelen van de non-profitsector zijn ook in de overheidssector terug te vinden. De profitsector speelt op geen van de drie beleidsterreinen een belangrijker rol dan de andere sectoren. Interessant is de recent ontstane en vooralsnog incidentele betekenis van de profitsector in het basisonderwijs (vergelijk sponsoring).

Samenvattend betekent dit dat op alledrie de beleidsterreinen de vervulling van maatschappelijke taken op een non-profitwijze een aanzienlijke rol heeft gespeeld en nog steeds speelt. Het bestaan van een non-profitfunctie is derhalve belangrijk voor een samenleving vanwege de (snelheid van) ontwikkeling van beleidsterreinen en de invloed op de organisatie en werkwijze geldend binnen de andere twee sectoren.

6.5 Convergentie van de sectoren

Uit de vorige paragrafen werd reeds duidelijk dat er niet veel verschillen bestaan in de gedefinieerde voordelen en nadelen tussen non-profitorganisaties onderling en tussen overheidsorganisaties, profit- en non-profitorganisaties. De ontwikkelingen op de drie onderzochte beleidsterreinen lijken overeen te stemmen met bestaand onderzoek naar de vraag waarom organisaties zo op elkaar lijken.

Om deze trend in de richting van convergentie (of differentiatie) van organisatievormen te analyseren, hanteren DiMaggio en Powell (1987) het begrip 'isomorfisme', het proces waardoor een element uit een populatie gaat lijken op andere elementen die met dezelfde omgevingsfactoren te maken hebben. Dit kan totstandkomen door de selectie van overlevers (competitief isomorfisme) of door aanpassing van de elementen aan de omgeving (institutioneel isomorfisme). DiMaggio en Powell concentreren zich op institutioneel isomorfisme: het proces waarin organisaties zich aanpassen aan de omgeving. Zij onderscheiden hierbij drie verschillende achterliggende krachten: 'coercive isomorphism' (ontstaat door politieke invloed en een legitimiteitsprobleem), 'mimetic isomorphism' (als resultaat van standaardreacties op onzekerheden) en 'normative isomorphism' (wordt geassocieerd met professionalisering).

Het concept van isomorfisme geeft inzicht in de ontwikkeling van de drie beleids-terreinen. Voor het basisonderwijs en de volkshuisvesting zijn er vooral in het begin van hun ontwikkeling overeenkomsten te vinden. Beide beleidsterreinen kenmerken zich in het begin door sociaal bewogen ondernemers, veelal met religieuze motieven. Was in het basisonderwijs het buiten de deur houden van de overheid een motief voor non-profitorganisatie, in de volkshuisvesting werd – mede door initiatieven van gemeentelijke overheden – de invloed van profitorganisaties teruggedrongen. Vervolgens ontwikkelden beide beleidsterreinen zich in de richting van een vervlechting met de overheidssector (de fase van 'going public'). In de loop der tijd vatte het idee post, dat de sectoren door een gebrek aan marktkrachten inefficiënt opereerden. In de derde fase ('going private') kreeg het basisonderwijs (zowel non-profitorganisaties als overheid) door deregulering meer vrijheden en nam de invloed van ouders op scholen toe. Overheidsscholen gingen zich in navolging van non-profitscholen meer openstellen. Convergentie binnen het basisonderwijs is gebaseerd op 'coercive' en 'normative isomorphism'. Er is sprake van veel overheidsregulering en er zijn vanuit het perspectief van onderwijsfilosofieën veel gelijkende schoolsystemen.

Op het terrein van de volkshuisvesting stelden zowel non-profit- als overheids-organisaties zich open voor marktkrachten en begonnen diensten te verlenen aan de vrije markt. Voor non-profitorganisaties had dit onder meer te maken met de reorganisatie van de financieringsstructuur, waarin de overheid altijd de toegankelijke en veilige bank was geweest waarop zij konden rekenen. De convergentie van de sectoren binnen het beleidsterrein van de volkshuisvesting kenmerkt zich derhalve door de drie vormen van isomorfisme. Er is een uitgebreide juridische context waarin de hoogte van de huren voor bepaalde typen woningen beschreven staat, evenals de wijze waarop woningen dienen te worden gebouwd. Binnen dit juridisch kader vindt verdergaande professionalisering plaats. De sterkste convergerende factor is wellicht gebaseerd op 'mimetic isomorphism'. Aangezien alle organisaties zich staande moeten zien te houden in een sector waarin de markt het belangrijkste allocatiemechanisme is, reageren zij op vergelijkbare wijze op de onzekerheid die daarmee gepaard gaat. Ook binnen het jonge terrein van de milieubeweging vinden nieuwe ontwikkelingen plaats door non-profitinitiatieven van maatschappelijk of politiek betrokken ondernemers. Veel van dergelijke initiatieven krijgen financiële steun van overheidswege. Daarnaast pakt de overheid met milieubeleidsplannen ontwikkelingen binnen de non-profitsector

op en komt zij met nieuwe initiatieven. Door de grote aandacht voor het milieu en het belang ervan in het beleid, ontstaan tevens profitinitiatieven. Op dit beleidsterrein zijn de convergerende factoren minder duidelijk aan te wijzen, maar zij lijken vooral normatief van aard. Deze normatieve druk wordt versterkt doordat mensen van sector wisselen.

Tabel 6.2 geeft een overzicht van de ontwikkelingsfasen van de beleidsterreinen en de convergerende factoren.

Tabel 6.2 Ontwikkelingsfasen van de drie beleidsterreinen

	fase 1	fase 2	fase 3
basisonderwijs	dienstverlening gebaseerd op religieuze heterogeniteit door non-profitondernemers als onderdeel van verzuiling	'going public': collectivisering en verstatelijking	going private': herontdekken van ouderinvloed in overheidsscholen (privatisering) en heroverwegen van ouderinvloed in non-profitscholen
volkshuisvesting	dienstverlening gebaseerd op religieuze en sociale heterogeniteit door non-profit-ondernemers als onderdeel van verzuiling	'going public': collectivisering en verstatelijking	'going profit': introduceren van marktelementen in non-profitorganisaties en overheidsorganisaties
milieubeweging	druk van non-profit-organisaties om overheidsbeleid te beïnvloeden	wordt publiek: symbiotische relatie tussen alle sectoren om milieu-beleid te formuleren	institutionalisering: crisis binnen de milieubeweging

Op de drie beleidsterreinen speelt de non-profitsector in het bijzonder in het begin van hun ontwikkeling een belangrijke rol, terwijl in latere fasen het onderscheid tussen vooral non-profit- en overheidsorganisaties vervaagt. Op elk terrein is er derhalve sprake van sterke convergerende factoren. Door interactie vindt verspreiding van innovaties, nieuwe aanpakken, nieuwe normen en waarden snel plaats tussen en binnen de drie sectoren, profit, non-profit en overheid. Dit wordt nog eens versterkt door de vergelijkbare financiële en juridische instrumenten van nationale, provinciale en lokale overheden. Er is dus sprake van een zeer responsieve overheid, die nieuwe ideeën oppakt die ergens in de samenleving, vaak in de non-profitsector, ontstaan. Ook de profitsector echter is betrokken bij de publieke zaak: in de Nederlandse economie bestaat een praktijk van tripartiet overleg op allerlei niveaus, waaruit de convergentie van de drie sectoren nog eens blijkt.

6.6 De relaties tussen de profit-, de non-profit- en de overheidssector

Teneinde de non-profitsector in de Nederlandse samenleving te positioneren, is een aantal observaties van belang. De eerste is het gegeven dat Nederland de grootste non-profitsector ter wereld kent. Ten tweede blijkt uit het voorgaande dat het niet altijd even eenvoudig is een duidelijke scheidslijn tussen non-profit- en andere organisaties

te trekken. Een derde observatie betreft de maatschappelijke invloed op de ontwikkeling van de non-profitsector die de verzuiling en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat hebben gehad, zoals elders in dit boek beschreven. Dit alles geeft aanleiding tot de constatering dat mengvormen, hybriditeit, als kenmerk van Nederlandse casus in het algemeen kunnen worden gezien.

Hybride structuren: een gedifferentieerde samenleving

Een traditie van op vrijwilligheid gebaseerde organisaties is kenmerkend voor de verzuiling. Burgers zijn lid van een bepaalde kerk, stemmen op de bijbehorende politieke partij en sturen hun kinderen naar de bijbehorende school; alles maakt deel uit van een specifieke zuil.

1. Door het proces van ontzuiling komen evenwel diverse bevolkingsgroepen in toenemende mate met elkaar in aanraking.
2. Tussen elites vindt interactie plaats, maar ook tussen elites en andere delen van de samenleving.
3. Er is sprake van horizontale en verticale segmentatie.
4. Er kunnen derhalve hybride structuren aangetroffen worden.
5. Door deze gedifferentieerde samenleving kan cultureel-individualisme (tolerantie) bloeien, dat vaak als kenmerkend voor het Nederlandse culturele klimaat gezien wordt.

Hybride rollen: een responsieve overheid

De typisch Nederlandse verzorgingsstaat kenmerkt zich door een actief interveniërende rol van de overheid. Een periode van *laissez faire* leidde tot een sanering van de overheidsfinanciën leidde, maar ook tot bezuinigingen in de sociale sector. Daarop heeft de staat zichzelf opnieuw een verantwoordelijke rol aangemeten, in samenwerking met de decentrale overheden. Een overheid met hybride rollen derhalve, die in de loop der tijd in verschillende mate aandacht hebben gekregen. Die rollen worden in de verzorgingsstaat in feite blijvend gecombineerd: besturen op afstand gaat samen met lokaal medebestuur. Met een blijvende responsiviteit gaan de strenge vaderrol en de verzorgende moederrol van de overheid hand in hand.

Hybride culturen: consultatiedemocratie

De Nederlandse economie kan worden gekarakteriseerd als een vorm van het Rijnlands model, waarin interactieve beleidsontwikkeling op diverse terreinen plaatsvindt. Een dergelijke vorm van consultatie wordt gezien als een aanvulling op de parlementaire democratie. Hierdoor is een gemengde cultuur ontstaan: procedurele, indirecte democratie, waarin individuele burgers politici kiezen die hen in het parlement vertegenwoordigen, gaat hand in hand met participatieve, meer directe democratie, waarin burgers en organisaties hun mening over een bepaalde kwestie geven. In deze consultatiedemocratie worden proces en inhoud gecombineerd.

Hybride instituties: verbonden sectoren

Zowel non-profit als profit blijken te worden gecombineerd in organisaties die publieke taken uitvoeren. Confessionele en neutrale bijzondere scholen krijgen het grootste deel van hun financiële middelen van de overheid en maken deel uit van een groter

'publiek systeem'. Ook woningcorporaties vervullen publieke taken, terwijl zij tegelijkertijd marktactiviteiten ontplooiën. Ondernemingen, in het bijzonder grote multinationals, integreren publieke doelstellingen in hun beleid, bijvoorbeeld op milieugebied. De overheid, tot slot, is niet wezenlijk naar binnen gericht, maar is responsief: zij reageert op sociale ontwikkelingen en op marktontwikkelingen. In het licht van de hier weergegeven karakteristieken van de Nederlandse staat en samenleving, kan het hybride karakter van de relaties tussen de profit-, non-profit- en overheidssector nu worden begrepen.

De non-profitsector en de andere twee sectoren zijn in Nederland niet duidelijk gescheiden. Markt, staat en non-profit zijn met elkaar verbonden. Juist deze hybriditeit, de verbondenheid en onderlinge afhankelijkheid, is een fundamentele karakteristiek van de Nederlandse samenleving en is een van haar sterkten. Publieke taken zijn voorwerp van geïnstitutionaliseerde vormen van gedeelde verantwoordelijkheid, binnen een cultuur van consensus. Het gedifferentieerde karakter van de samenleving, de responsieve rol van de overheid en het gemengde type democratie vormen de macrocontext tegen de achtergrond waarvan de drie sectoren op de onderzoekerterreinen zozeer onderling verbonden blijken te zijn.

Met de grootste omvang ter wereld heeft de Nederlandse non-profitsector een belangrijke maatschappelijke betekenis. Dat in deze hybride samenleving de non-profitsector zich zo moeilijk laat onderscheiden, hangt samen met het feit dat zij vrijwel overal aanwezig is. En dat juist is de impact van de non-profitsector in Nederland.

Noten

- 1 Dit hoofdstuk is gebaseerd op Hupe en Meijs (2000) waarin een uitgebreide empirische onderbouwing van deze bijdrage wordt gegeven.
- 2 Geldt niet voor de milieubeweging.
- 3 "Als je nergens terecht kunt, kun je nog altijd naar het Leger des Heils."
- 4 Er zijn nog nauwelijks basisscholen die vallen onder het bedrijfsleven. Wel laten sommige scholen zich voor bepaalde aspecten door bedrijven sponsoren. Er is in dit onderzoek geen aandacht besteed aan aanpalende terreinen zoals bijlessen en zondagsscholen.

Literatuur

Dijkstra (1997)

A.B. Dijkstra. Onderwijskansen en richting van de school. In: A.B. Dijkstra, J. Dronkers en R. Hofman. (red.). *Verzuiling in het onderwijs: actuele verklaringen en analyse*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997 (144-184).

DiMaggio en Powell (1987)

P. DiMaggio en W.W. Powell. The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields. In: C. Milofsky (red.), *Community organisations: studies in resource mobilization and exchange*. New York: Oxford University Press, 1987 (77-100).

Hofman (1993)

R.H. Hofman. *Effectief schoolbestuur. Een studie naar de bijdrage van schoolbesturen aan de effectiviteit van basisscholen*. Groningen: RION, 1993.

Johns Hopkins (1997)

Field guide no. 8: impact analysis. Baltimore: Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1997.

Hupe en Meijs (2000)

Peter L. Hupe en Lucas C.P.M. Meijs m.m.v. Marianne H. Vorthoren. *Hybrid governance, the impact of the nonprofit sector in The Netherlands*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.

Powell en Friedkin (1987)

W.W. Powell en R. Friedkin. Organisational change in nonprofit organisations. In: W.W. Powell (red.), *The nonprofit sector. A research handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987 (180-194).

7 VRIJWILLIGERSWERK

Paul Dekker en Joep de Hart

7.1 Inleiding

Vrijwilligheid geldt als een belangrijk kenmerk van de non-profitsector. In sommige landen spreekt men zelfs van een vrijwillige sector ('voluntary sector') als het terrein tussen markt en overheid wordt aangeduid. Vrijwillige organisaties ('voluntary organizations' of 'voluntary associations'; in het Nederlands hebben we het meestal over verenigingen of het verenigingsleven) worden als kenmerkende organisaties van de non-profitsector gezien. In het Johns Hopkinsproject wordt enige vrijwillige inbreng als eis gesteld om organisaties tot de non-profitsector te kunnen rekenen (zie bijlage A). In dit hoofdstuk presenteren we vooral feitelijke gegevens over het vrijwilligerswerk. Voor meer beschouwende verhandelingen zij hier korthedshalve verwezen naar andere publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP 1996; Dekker 1999a). We beginnen (§ 7.2) met de schatting van de hoeveelheid vrijwilligerswerk in Nederland in 1995 en de verdeling over deelterreinen van de non-profitsector. Deze paragraaf vormt de verantwoording van de cijfers over vrijwilligerswerk die in hoofdstuk 3 zijn gebruikt bij de beschrijving van de omvang en structuur van de sector. Vervolgens vergelijken we het vrijwilligerswerk in de jaren negentig in Nederland met dat in andere landen (§ 7.3) en in de decennia ervoor (§ 7.4). Daarbij besteden we ook aandacht aan het lidmaatschap van de 'voluntary organizations'. In paragraaf 7.5 komen achtergronden en motieven van vrijwilligers aan de orde. Dit hoofdstuk besluit (§ 7.6) met een korte samenvatting en enkele opmerkingen over de problemen bij de meting van de vraag en het aanbod van vrijwilligers.

7.2 De omvang van het vrijwilligerswerk in 1995

Een algemeen aanvaard cijfer over de totale hoeveelheid vrijwilligerswerk is er niet. Gegevens van instellingen zijn slechts beperkt beschikbaar en zijn onderling slecht vergelijkbaar. Er zijn van die beschikbare gegevens wel optellingen gemaakt, bijvoorbeeld voor de terreinen van zorg en welzijn (Van Dam et al. 1998), maar daarmee komt men toch niet tot betrouwbare schattingen voor de hele non-profitsector. Daarvoor moet men zijn toevlucht zoeken bij bevolkingsenquêtes, ondanks de problemen van betrouwbaarheid (representativiteit, overrapportage) die daaraan vastzitten. Hierop komen we in paragraaf 7.6 nog terug.

In Nederland gaan beleidsmakers en onderzoekers doorgaans uit van vrijwilligerswerk als "werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving" (WVC 1991: 4). Een iets uitgebreidere omschrijving uit 1980, die wordt aangehaald in een actuele beleidsnota (VWS 2000: 63), luidt: "(...) werk dat in enig georganiseerd verband, onverplicht en onbetaald, wordt verricht ten behoeve van anderen en/of de samenleving, zonder dat degene die het

verricht daar voor zijn of haar levensonderhoud van afhankelijk is."

Het 'georganiseerde verband' is het lastigste element in deze omschrijving. Voor beleidsmakers en beleidsonderzoekers ligt hierin het onderscheid tussen vrijwilligerswerk en informele hulp, maar de meeste mensen zullen ongeorganiseerde hulp die regelmatig wordt geboden, waarschijnlijk eerder als vrijwilligerswerk zien dan incidenteel werk voor een vereniging waarvan men lid is.

In enquêtes worden uiteenlopende omschrijvingen gebruikt. Het georganiseerde karakter van vrijwilligerswerk moet op vragenlijsten worden toegelicht of het wordt achterwege gelaten. Vragen naar vrijwilligerswerk gaan soms expliciet over bestuurlijke en ondersteunende werkzaamheden in organisaties, soms ligt de nadruk meer op het feit dat de activiteiten ten gunste van 'anderen' en 'de samenleving' moeten plaatsvinden. Soms wordt toegevoegd dat een onkostenvergoeding wel mag en het werk óók ten gunste van zichzelf of van gezinsleden mag worden verricht. De vraagstelling richt de aandacht van de respondent op verschillende activiteiten. Een vraag naar gemiddelde tijdsbesteding zal de aandacht meer richten op regelmatige activiteiten en dus mensen uitsluiten die zich incidenteel inspanssen (met wellicht een grotere totale tijdsbesteding per jaar). Vragen naar de deelname aan specifieke activiteiten voor afzonderlijke organisatie-typen of in afzonderlijke sectoren kunnen nuttig zijn om terreinen van vrijwilligerswerk beter dekkend in kaart te brengen, maar zullen gepaard gaan met een relatieve onderschatting van vrijwilligerswerk dat niet expliciet aan bod komt. Naast verschillen in vraagstelling speelt in enquêtes vaak ook nog een rol in welk kader en in welke volgorde vragen worden gesteld. In het kader van andere vragen over tijdsbesteding of in verband met vragen over betaald werk zal een vraag over vrijwilligerswerk anders beantwoord worden dan wanneer ze deel uitmaakt van een serie vragen over sociale contacten en politieke participatie of over religie, normen en waarden. Bovenop deze verschillen komen dan nog verschillen in de steekproeftrekking en non-respons van de onderzoeken.

Het zal geen verwondering wekken dat de schattingen van het percentage vrijwilligers sterk uiteenlopen. In Nederland worden tussen 1988 en 1995 percentages aangetroffen tussen 15 en 46 (Dekker 1999b). Het Leefsituatieonderzoek (POLS) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) van 1997 komt voor 'de afgelopen 12 maanden' op 42% (als de kortere periode van vier aaneengesloten weken wordt aangehouden, zakt het percentage tot 23 (Schmeets en Vullings 1999)). Van Daal en Plemper (1999: 73) komen met enquêtes via het NIPO-Telepanel voor 1996 en 1999 tot 36% en 35% van de bevolking van 18 jaar en ouder dat in de voorgaande twaalf maanden wel eens vrijwilligerswerk had verricht (29 en 24% als het criterium minstens één keer per maand was). In het eind 1996 en begin 1997 gecombineerd uitgevoerde enquêteonderzoek Culturele veranderingen in Nederland en Civil society en vrijwilligerswerk, waarover later meer, zijn dezelfde mensen op twee manieren ondervraagd. Mondeling werd eerst geïnformeerd naar de gemiddelde tijdsbesteding aan vrijwilligerswerk. Schriftelijk kregen ze daarna vragen over het 'wel eens' vrijwilligerswerk doen voor organisaties op een aantal terreinen. Van de respondenten van 18 jaar en ouder deed volgens de eerste methode 29% en volgens de tweede methode 49% vrijwilligerswerk.¹

Om tot een schatting te komen van het vrijwilligerswerk in 1995 is hier vooral gebruikgemaakt van gegevens van het Tijdsbestedingsonderzoek (TBO) van dat jaar. Tabel 7.1 toont de ontwikkelingen in de tijd volgens die tijdsbestedingsonderzoeken van het SCP. Vrijwilligerswerk is daarin telkens op twee wijzen gemeten: door de deelnemers een vragenlijst voor te leggen waarin geïnformeerd werd naar het verrichten van onbetaald werk op een aantal gebieden, en door hen gedurende een week in oktober een dagboek bij te laten houden, waarin ze per kwartier hun tijdsbesteding registreerden. Wat het dagboek betreft, moet hier worden afgegaan op de registratie bij de hoofdcategorie van bezigheden 'kerkelijk leven, deelname aan actiegroepen, wijkraden, politieke partijen, vakverenigingen e.d.' (SCP 1996: 541-548; De Hart 1999a).²

Tabel 7.1 Vrijwilligerswerk in Nederland, bevolking van 18 jaar en ouder: aantallen vrijwilligers (in procenten) en tijdsbesteding door de vrijwilligers, 1980-1995

	1980	1985	1990	1995
vrijwilligers volgens de vragenlijst ^a (%)	45	43	41	47
vrijwilligers volgens het dagboek (%)	33	32	29	32
aantal uren vrijwilligerswerk per week door de dagboekvrijwilligers	4,3	4,8	5,2	4,9

a Gebaseerd op activiteiten op 13 terreinen in 1980 en op 16 terreinen vanaf 1985.

Bron: SCP, TBO'80-'95 (gewogen resultaten)

Het aantal vrijwilligers ligt volgens de dagboeken consequent ruim tien procentpunten lager dan volgens de vragenlijsten. Beide cijferreeksen suggereren een grote stabiliteit in de deelname aan vrijwilligerswerk. De hoeveelheid tijd die eraan wordt besteed, toont schommelingen, zo blijkt uit de dagboeken. In 1995 besteden de respondenten die in de onderzoekswEEK vrijwilligerswerk verrichten, ruim een half uur meer aan hun vrijwilligersactiviteiten dan in 1980. Dat de dagboekmethode consequent een aanzienlijk geringer percentage vrijwilligers registreert, betekent niet dat in de vragenlijsten massaal onjuiste antwoorden worden verstrekt. De dagboekmethode verleidt minder gemakkelijk tot sociaal wenselijke antwoorden en er is bovendien vrijwilligerswerk dat niet wekelijks wordt verricht en dat toevallig niet plaatsvindt in de oktoberweek waarin het tijdsbestedingsonderzoek wordt gedaan.³

De combinatie van de vragenlijst- en dagboekdata leert dat in 1995 44% van de bevolking van 18 jaar en ouder geen vrijwilligerswerk doet, 24% alleen volgens de vragenlijst, 23% volgens beide bronnen en 9% alleen volgens het dagboek. De laatstgenoemde categorie kan zowel een gevolg zijn van het feit dat de meting van vrijwilligerswerk in het dagboek ook informele zorg omvat, als van het feit dat de in het dagboek genoteerde organisatorische activiteit voor de respondent van onvoldoende gewicht was om zich haar bij het invullen van de vragenlijst – als 'onbetaald werk' – te herinneren. Hoe het ook zij, deze groep laten we buiten beschouwing en we gaan uit van de 23% van de bevolking van 18 jaar en ouder die volgens vragenlijst en dagboek vrijwilligerswerk verricht. Deze groep blijkt daaraan in de oktoberweek van 1995 gemiddeld iets meer dan 5,6 uur te besteden.

Een ander gegeven van belang is het aandeel van het vrijwilligerswerk dat in de non-profitsector wordt verricht. Immers ook in overheidsinstellingen of in bedrijven kunnen vrijwilligers actief zijn. In de enquêtes van *Volunteers in Europe* 1994 (Gaskin en Davis Smith 1995; Dekker 1999b) is de respondenten gevraagd naar de aard van de organisatie waarvoor ze hun belangrijkste vrijwilligerswerk verrichten. Een grote meerderheid gaf aan dat het om een non-profitorganisatie ging. In Nederland was dat de opgave van 83% van de respondenten (10% overheidsorganisatie, 0% commercieel en 7% onbekend) en dat is minder dan in Zweden (89%), maar meer dan in Groot-Brittannië (73%) en West-Duitsland (71%).

De schatting van de hoeveelheid fulltime equivalenten (fte's) vrijwilligerswerk in de Nederlandse non-profitsector in hoofdstuk 3 is op deze gegevens van het TBO'95 en het Europese onderzoek gebaseerd. De 23% TBO-vrijwilligers staan voor 2,769 miljoen vrijwilligers van 18 jaar en ouder. Zij verrichten met ruim 5,6 uur per week en 52 weken per jaar 802 miljoen vrijwilligersuren. Door het non-profittaandeel (83/93) daarvan af te trekken en dan te delen door 1.760 uur voor een fte, krijgen we 406 duizend fte-vrijwilligers voor de non-profitsector. De onderschatting van het aantal (slechts de helft van de 47% 'vragenlijstvrijwilligers' was actief in de dagboekweek) wordt gecompenseerd door een overschatting van de tijdsinvestering (in een andere week dan de dagboekweek deden de 'dagboekvrijwilligers' wellicht niets).

Vergeleken met andere schattingen van het aantal vrijwilligers en de omvang van het vrijwilligerswerk met behulp van bevolkingssurveys (zie de eerdergenoemde cijfers en verderop in dit hoofdstuk), is dit een conservatieve schatting. Voor het gebruik van een conservatieve schatting pleit dat bevolkingssurveys als zodanig, vanwege selectieve medewerking van burgers aan dit type onderzoek en de neiging sociaal wenselijke antwoorden te geven, waarschijnlijk aanleiding geven tot overrapportage. Daarop gaat paragraaf 7.6 verder in. Hier staan we voor de opgave de totale hoeveelheid vrijwilligerswerk te verdelen over de deelterreinen van de non-profitsector, de sectoren van het Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project (CNP), die in bijlage A zijn onderscheiden en die ook in hoofdstuk 3 zijn gebruikt. De TBO-vragenlijst biedt vijftien categorieën aan (exclusief 'buren-, bejaarden-, gehandicaptenhulp'), ongeveer de helft van de TBO-vrijwilligers is actief in meer dan een categorie. Wordt de totale tijdsinvestering van deze vrijwilligers in gelijke porties verdeeld over het aantal categorieën waarin zij actief zijn, dan is zo een ruwe schatting te maken van de verdeling van het vrijwilligerswerk over de categorieën. Grote terreinen zijn activiteiten rond scholen en andere voorzieningen voor kinderen en de jeugd (21% van de totale hoeveelheid vrijwilligerswerk in 1995), sport (19%), religie (14%) en cultuur (13%).

Helaas sluiten de TBO-categorieën slecht aan op de CNP-sectoren. Daarom moeten de 406.000 vrijwilligers-fte's met behulp van een ander onderzoek worden verdeeld. Het meest geschikt daarvoor is het onderzoek *Volunteers in Europe* uit 1994 (Gaskin en Davis Smith 1995; Dekker 1999b). In dit onderzoek worden 21 sectoren aangeboden. Deze zijn in 1996 en 1999 overgenomen in Nederlands onderzoek van Theo Schuyt cum suis (Van Daal 1997; Van Daal en Plemper 1999). De verdeling van vrijwilligers over de 21 sectoren in die drie jaren is weergegeven in tabel 7.2. In hoofdstuk 3 is de

verdeling uit 1994 en niet die uit 1996 aangehouden, omdat het eerste onderzoek omvangrijker was. De onderlinge verschillen zijn echter niet groot. De afwijkingen van op het eerste gezicht verwante TBO-categorieën zijn echter wel aanzienlijk. Dat is waarschijnlijk een gevolg van het aantal aangeboden terreinen. Als het aantal geringer is, zoals in het TBO en ook in de leefsituatieonderzoeken van het CBS (zie tabel 7.8), dan worden categorieën als 'cultuur', 'jeugd' en 'recreatie' waarschijnlijk breder opgevat dan wanneer ze naast een groter aantal specifiekere omschreven terreinen staan.

Tabel 7.2 Deelname aan vrijwilligerswerk op werkterreinen^a door de bevolking van 18 jaar en ouder in 1994, 1996 en 1999 (in procenten)

	1994	1996	1999
sport, recreatie	13	9	11
gezondheidszorg	3	6	4
sociale hulpverlening	6	7	5
scholen	6	5	4
volwasseneneducatie	1	1	1
kunst, cultuur	3	2	4
opbouwwerk, club- en buurthuiswerk	3	5	3
bewonersactie, belangenbehartiging	1	2	2
werkgelegenheidsprojecten	0	0	0
aangelegenheden van huurders, woningbezitters	1	2	1
rechtshulp, reclassering, slachtofferhulp	1	0	0
milieu, natuurbehoud	1	1	1
dierenbescherming	0	1	1
politiek	1	1	1
vakbond, beroepsorganisatie	1	1	2
ontwikkelingshulp, mensenrechten	1	1	1
religie, levensbeschouwing	4	6	6
vluchtelingenwerk	0	2	2
organisatie voor allochtonen	0	0	1
burgerbescherming, rampenbestrijding, brandweer	1	1	1
overig	4	1	3

a 'Hier staat een aantal werkterreinen van organisaties. Kunt u de/het werkterrein(en) aangeven van de organisatie(s) waarvoor u onbetaald werk heeft verricht in de afgelopen 12 maanden? (meer dan een antwoord mogelijk)'

Bron: Volunteers in Europe 1994 en Geven in Nederland 1996 en 1999 (de laatste twee zoals gerapporteerd door Van Daal en Plempers 1999:76)

Hiermee is de verantwoording van de schatting van het vrijwilligerswerk en de verdeling over de CNP-sectoren in hoofdstuk 3 afgerond. In het vervolg van dit hoofdstuk verkennen we het vrijwilligerswerk in Nederland met andere gegevensbronnen. Zoals gemeld in het begin van deze paragraaf, kunnen de cijfers over de totale omvang van het vrijwilligerswerk, afhankelijk van de vraagstelling en de opzet van de gebruikte enquêtes, sterk afwijken van de hiervoor gerapporteerde cijfers. Voor de vergelijking van landen en perioden en voor het belichten van achtergronden is dat echter geen groot bezwaar.

7.3 Nederland in internationaal opzicht

Alvorens in te gaan op het vrijwilligerswerk in enkele landen, wordt in tabel 7.3 inzicht geboden in de participatie aan een groot aantal organisaties. Dat gebeurt op basis van gegevens uit een Eurobarometerenquête die in alle landen van de Europese Unie (EU) is gehouden. Opgenomen in de tabel zijn, naast Nederland (NL), Zweden (SE), Denemarken (DK), Duitsland (DE), Oostenrijk (AT), België (BE), Frankrijk (FR), Italië (IT), Spanje (ES) en Groot-Brittannië (GB).

Tabel 7.3 Lidmaatschap van organisaties^a, bevolking van 18 jaar en ouder, 1998 (in procenten)

	NL	SE	DK	DE	AT	BE	FR	IT	ES	GB
sportclubs, sportverenigingen	36	35	37	28	19	19	18	10	10	19
organisaties voor de bescherming van de natuur, dieren, het milieu	25	15	15	7	10	4	3	2	1	9
vakbonden of politieke partijen	19	53	52	9	11	8	4	4	3	11
sociale organisaties of godsdienstige met liefdadigheidsactiviteiten	17	13	9	8	8	5	4	9	4	10
godsdienstige of kerkelijke organisaties zonder liefdadigheidsactiviteiten	16	5	5	6	11	4	3	7	3	11
verenigingen of clubs voor een hobby of gemeenschappelijke interesse	16	19	18	11	10	4	2	1	0	12
culturele of artistieke verenigingen	11	10	16	5	6	9	10	5	6	5
consumentenorganisaties	11	19	5	1	1	1	1	1	1	1
organisaties of bewegingen voor de mensenrechten	5	7	5	1	3	3	2	2	2	2
jongerenorganisaties	3	4	4	2	4	5	2	1	2	5
andere, niet voorgelegde vereniging of organisatie	9	11	7	6	4	8	8	4	4	7
lid van geen vereniging of organisatie	21	15	16	48	48	53	60	67	72	46
lid van een vereniging of organisatie	32	26	29	32	28	32	28	25	22	30
van twee of meer	48	59	56	20	24	15	12	8	6	23

a 'Op dit toonblad staat een aantal verenigingen en organisaties. Kunt u mij zeggen van welke u lid bent of aan de activiteiten van welke u deelneemt?' De organisaties staan in volgorde van afnemende deelname in Nederland.

Bron: Eurobarometer 50.1 (najaar 1998), gewogen resultaten

Nederland en de Scandinavische landen worden gekenmerkt door een hoge organisatiegraad van het maatschappelijke middenveld. Ze kennen een hoog percentage leden van maatschappelijke organisaties en bovendien relatief veel personen die lid zijn van meerdere organisaties. Het andere uiterste vormen de Zuid-Europese landen die een lage organisatiegraad hebben. De overige West-Europese landen bevinden zich daartussenin. De vakbonden hebben een sterke positie in de Scandinavische landen (vgl. SCP 2000: 132). Nederland valt op door een grote aanhang van natuur- en milieuorganisaties en van consumentenorganisaties.

Tabel 7.4 plaatst het vrijwilligerswerk in een internationaal perspectief met gegevens uit de module van 1998 van het International social survey project. Naast een selectie van de EU-landen uit tabel 7.3 zijn Noorwegen (NO) en de Verenigde Staten (US) opgenomen. Er is veel vrijwilligerswerk in de Verenigde Staten, Noorwegen en Zweden, Nederland en ook Frankrijk. In vergelijking met eerder onderzoek (SCP 1996: 539; Dekker 1999b; Dekker en Van den Broek 1999) is het vrijwilligerswerk in Frankrijk onwaarschijnlijk hoog en dat in Denemarken aan de lage kant. Overeenkomstig eerder onderzoek is er in de Verenigde Staten relatief veel religieus getint vrijwilligerswerk. De relatief grote categorie 'overig' vrijwilligerswerk in Nederland en Zweden betreft volgens eerder onderzoek waarschijnlijk vooral de sport en andere vrijetijdsbesteding. Dat is waarschijnlijk ook het geval in Noorwegen.

Tabel 7.4 Vrijwilligerswerk^a, bevolking van 18 jaar en ouder, in 1998 (in procenten)

	NL	NO	SE	DK	DE	AT	FR	IT	ES	GB	US
politieke activiteiten (helpen van politieke partijen, politieke bewegingen, bij verkiezingscampagnes e.d.)											
1 of 2 keer	2	4	2	2	3	3	3	1	2	3	7
3 keer of vaker	2	3	2	2	2	5	5	2	2	1	3
liefdadigheidsactiviteiten (het helpen van zieken, ouderen, armen e.d.)											
1 of 2 keer	12	14	13	4	3	3	17	1	6	15	20
3 keer of vaker	18	18	14	7	6	5	17	9	7	9	18
religieuze en kerkelijke activiteiten (helpen van kerken en religieuze groeperingen)											
1 of 2 keer	5	6	4	2	5	5	7	2	4	5	16
3 keer of vaker	10	9	7	5	6	5	9	8	6	7	20
elk ander soort van vrijwilligerswerk											
1 of 2 keer	9	18	12	7	6	6	18	2	4	8	18
keer of vaker	25	31	23	15	10	12	22	7	6	11	20
heeft enige vorm van vrijwilligerswerk verricht											
	51	60	49	33	27	29	58	24	22	37	59

a 'Heeft u in de afgelopen twaalf maanden vrijwilligersactiviteiten ondernomen in een van de volgende categorieën? Onder vrijwilligersactiviteiten wordt onbetaald werk verstaan, dus niet alleen maar lid zijn van een bepaalde organisatie of groepering. Het zou ten dienste moeten staan of ten goede moeten komen aan andere mensen of de gemeenschap en niet alleen aan iemands familie of persoonlijke vrienden.' [Toelichting: als een activiteit in meer dan een categorie past, dan de eerstgenoemde aanhouden.]

Bron: International social survey project 1998 (deels gewogen resultaten)

Met uitzondering van Frankrijk bevestigen de lidmaatschaps- en vrijwilligerscijfers in deze paragraaf het onderscheid dat elders, op basis van World values 1990 is gemaakt tussen drie typen 'civil society' (Dekker en Van den Broek 1999: 69 e.v.). In de eerste plaats zijn er landen met een actieve 'civil society'. Daar zijn velen lid van maatschappelijke organisaties en doen de leden ook veel vrijwilligersactiviteiten. In de tweede plaats bestaan er landen met brede 'civil societies' die veel leden tellen, van wie er echter minder actief zijn. Tot slot zijn er de elitaire 'civil societies' met lage ledentallen, maar wel veel activiteit van leden. Internationale enquêtes leren dat we voor de eerste categorie buiten Europa moeten zijn, bij de Verenigde Staten en Canada. Nederland en de Scandinavische landen behoren tot de tweede en de Zuid-Europese landen tot de derde categorie. België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk nemen een tussenpositie in.

7.4 Ontwikkelingen in de deelname aan vrijwilligerswerk

Voorafgaande aan feiten en cijfers over de ontwikkeling van het vrijwilligerswerk door de jaren heen, presenteren we eerst weer gegevens over lidmaatschappen. Tabel 7.5 biedt een indruk van de ontwikkelingen hierin sedert 1963 op basis van enkele onderzoeken met een weliswaar niet identieke, maar toch redelijk vergelijkbare vraagstelling.⁴ Op de meeste terreinen is in 1999 een groter aandeel van de bevolking georganiseerd dan in 1963. Een aantal organisaties lijken inmiddels wel over hun hoogtepunt heen.

Tabel 7.5 Lidmaatschap van organisaties in Nederland, bevolking van 18 (1963: 20) jaar en ouder, 1963-1999 (in procenten)

	1963	1974	1980	1986	1987	1991	1995	1999
politieke partij	7	8	12	8	7	6	7	6
vakbond, werkgeversorganisatie	17	22	25	20	17	19	20	22
organisatie met algemeen maatschappelijk doel	.	.	.	.	8	14	11	9
onderwijs-, schoolvereniging	.	.	.	.	11	11	11	9
vrouwenvereniging of -bond	7	7	7	7	7	7	8	6
sportvereniging	16	20	26	29	28	31	30	29
zang-, muziek-, toneelvereniging	6	6	9	8	8	9	9	9
hobbyvereniging	3	6	7	8	7	8	9	8
jeugdvereniging, clubhuis	4	4	3	3	3	3	5	4
natuur- of milieuorganisatie	.	.	.	.	.	.	.	27
vereniging met godsdienstig doel	5	5	8	6	.	.	.	.
andere vereniging	9	11	15	16	17	23	19	19
kerk	74	66	73	68	67	66	63	62

Bron: CBS (TBO 1963; LSO 1974, 1980, 1986); SCP (AVO 1987, 1991, 1995, 1999) (gewogen resultaten)

Tabel 7.6 biedt op basis van kiezersonderzoeken inzicht in de ontwikkeling van de aantallen passieve en ('zeer' of 'tamelijk') actieve leden. Het oordeel over de mate van activiteit werd aan de geënquêteerden overgelaten. Ook deze tabel toont een stijgende organisatiegraad. De grootste stijging vertoont het passief lidmaatschap. De stijging bij de 'vak-, beroeps- of standsorganisaties' is vooral te danken aan de toename van de beroepsbevolking (de organisatiegraad van de beroepsbevolking zelf daalde eerder); de stijging bij de 'overige organisaties' waarschijnlijk vooral aan de sport en recreatie.

Politieke partijen tonen een dalende trend (de tellingen van de partijen zelf komen voortdurend nog iets lager uit).

Tabel 7.6 Lidmaatschappen van de kiesgerechtigde bevolking van 18 (1972: 21) jaar en ouder, 1972-1998 (in procenten)

		1972	1977	1981	1998 ^a
vak-, beroeps- of standsorganisatie	passief lid	14	20	20	23
	actief lid	8	6	6	5
buurt- of wijkvereniging	passief lid	6	8	9	8
	actief lid	4	6	6	8
vrouwenverenigingen en -bonden	passief lid	4	3	3	3
	actief lid	6	5	5	3
overige organisaties	passief lid	7	8	9	18
	actief lid	16	24	29	29
lid van minstens één van bovenstaande organisaties		49	57	60	66
lid van een politieke partij		10	9	9	4

a In 1998 is niet gevraagd naar 'overige organisaties', maar zijn wel meer soorten organisaties voorgelegd. Voor dat jaar is het lidmaatschap van sportorganisaties en van organisaties van huurders en woningbezitters als lidmaatschap van overige organisaties beschouwd.

Bron: SKON (Nationale kiezersonderzoeken 1972-1998); gewogen resultaten

Tabel 7.7 biedt voor een enkel jaar meer inzicht in de combinaties van passief lidmaatschap en vrijwilligerswerk (lang niet altijd te beschouwen als 'actief lidmaatschap' want vrijwilligers hoeven geen lid te zijn). De tabel is gebaseerd op de schriftelijke SCP-enquête Civil society en vrijwilligerswerk, die in het verlengde van Culturele veranderingen 1996 werd gehouden. Voor een tiental terreinen van organisaties en activiteiten is gevraagd of men er lid dan wel donateur van is, en daarnaast of men er wel eens vrijwilligerswerk voor doet.

Tabel 7.7 Lidmaatschappen en vrijwilligerswerk, bevolking van 18 jaar en ouder, 1997 (in procenten)

	alleen lid of donateur	(ook) vrijwilliger
vakbond, beroepsvereniging, beroepsorganisatie, personeelsvereniging	25	7
kerkelijke, godsdienstige of levensbeschouwelijke organisatie of groepering	15	16
wijkraad, plaatselijke actiegroep, buurtvereniging of andere organisatie gericht op plaatselijke activiteiten	8	10
sport- of hobby-organisatie of organisatie voor zang, muziek, toneel of andere culturele activiteit	58	20
organisatie voor kinderen en jeugd: bij scholen (hulp op school, lid oudercommissie, schoolbestuur), kinderopvang, jeugdwerk, clubhuiswerk, scouting	3	15
vrouwenvereniging of -bond, vrouwengroep, vrouwencafé	3	3
organisatie voor (gezondheids)zorg en maatschappelijk welzijn (ook: hulpdienst, wetswinkel, georganiseerde bejaarden- en gehandicaptenhulp)	6	8
organisatie voor natuurbescherming, milieuzorg, dierenbescherming	28	3
politieke partij of groepering of andere organisatie met een algemeen maatschappelijk of ideëel doel (zoals Amnesty International, Wereldwinkel)	12	4
nog andere organisatie of groep	9	7
alle organisaties: uitsluitend lid/donateur respectievelijk ook ergens vrijwilliger	28	49

Bron: SCP (Civil society en vrijwilligerswerk 1997)

Vooral milieuroorganisaties, maar ook vakbonden, vrijetijds- en politieke organisaties, zijn voorbeelden van organisaties waarin het percentage vrijwilligers sterk achterblijft bij het percentage aangeslotenen. Het omgekeerde beeld geeft de sector kinderen en jeugd te zien. Daar vinden we driemaal zoveel vrijwilligers als personen die lid zijn van een organisatie op dit terrein. Bij de religieuze en levensbeschouwelijke organisaties (anders dan uitsluitend kerklidmaatschap) houden leden/donateurs en vrijwilligers elkaar in evenwicht.

We pakken de draad van een vergelijking door de jaren heen weer op in tabel 7.8. Deze biedt een overzicht van de terreinen van vrijwilligerswerk volgens de leefsituatie-onderzoeken van het CBS. De vergelijking wordt in de meest recente jaren bemoeilijkt doordat werd afgeweken van de eerder gehanteerde categorieën of doordat bepaalde sectoren niet langer in het onderzoek werden gehandhaafd. In 1980 werd bovendien een andere vraagstelling gebruikt (niet óf men vrijwilligerswerk deed, maar hoeveel tijd men daaraan besteedde).

Tabel 7.8 Vrijwilligers, bevolking van 18 jaar en ouder, 1980-1998 (in procenten)

	1980 ^a	1980 ^b	1986	1992	1997	1998
jeugd-, clubhuiswerk	4	3	4	4	4	4
school (hulpouder, oudercommissie, schoolbestuur)	10	5	11	9	9	9
sportvereniging	16	13	16	13	12	14
hobbyclub	17	15	11	8	5	6
cultuur (zang, muziek, toneel en anders cultureel)	8	6	8	7	5	5
kerk, levensbeschouwing	11	7	9	9	9	9
beroeps-, vak-, standsorganisatie	6	3	4	4	4	3
politiek, politieke partij	3	2	2	2	1	1
vrouwenbeweging, -bond, -café	4	2	3	2	.	.
overig maatschappelijk doel (Amnesty e.d.)	3	1	3	4	.	.

a Andere vraagstelling, namelijk naar aantal uren dat men aan vrijwilligerswerk besteedt. Hier is als criterium gehanteerd dat men ontkennend antwoordt op de antwoordcategorie 'nooit' vrijwilligerswerk, om hoeveel tijd het ook gaat.

b Cijfers wanneer als criterium minimaal 1 uur vrijwilligerswerk per week wordt gehanteerd.

Bron: CBS (LSO 1980, 1986; DLO 1992; POLS 1997, 1998) (gewogen resultaten)

Duidelijke trends vallen niet te ontdekken, of het zou moeten zijn dat het percentage vrijwilligers dat voor een hobbyclub actief is, sinds 1980 gestaag is teruggelopen. Om wat voor soort vrijwilligerswerk gaat het? Van Daal en Plemper (1999: 75) bieden hierover informatie. Van de aangeboden typering wordt in 1996 en 1999 'bestuurlijke taken' het meest aangekruist (14% van de vrijwilligers), gevolgd door 'fondsen werven, collecteren' (7% in beide jaren), 'bezoeken afleggen, gezelschap bieden' (6% en 8%) en 'kantoorwerk, administratie' (6% en 7%); de overige zeven categorieën worden minder frequent genoemd.

7.5 Achtergronden en motieven van vrijwilligers

Wat zijn het eigenlijk voor mensen die vrijwilligerswerk doen? Tabel 7.9 biedt een overzicht op basis van het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland, waarvan de bestanden voor 1993, 1994, 1995, 1996 en 1997 zijn gecombineerd. Die combinatie van vijf jaren levert meer dan tienduizend respondenten van 18 jaar en ouder op met een geldig antwoord op de vraag 'Hoeveel uur gemiddeld per week verricht u vrijwilligerswerk, dat wil zeggen: onbetaald werk ten behoeve van of georganiseerd door een instelling of vereniging?'. De vijf onderzoeksjaren tellen door herweging even zwaar mee in het combinatiebestand. Door de omvang kan een nauwkeurig beeld worden gegeven van de verdeling over een aantal sociale kenmerken. Onderin de tabel staan de onderzoeksjaren vermeld, waardoor tevens de stabiliteit van het percentage vrijwilligers kan worden nagegaan in de periode van vijf jaar. De verschillen tussen de jaren blijken gering te zijn.

Tabel 7.9 Deelname aan vrijwilligerswerk in het midden van de jaren negentig naar diverse persoonskenmerken, bevolking van 18 jaar en ouder (in procenten)

	% van ondervraagden	vrijwilligerswerk
allen	(100)	28
sekse		
man	(46)	30
vrouw	(54)	27
leeftijd		
18-34	(30)	21
35-49	(34)	33
50-64	(20)	32
65 en ouder	(15)	26
opleidingsniveau (hoogst gevolgde opleiding)		
laag (lo, lbo)	(32)	21
midden (mavo, vwo, mbo)	(44)	30
hoog (hbo, wo)	(23)	35
gemeentegrootte		
tot 20.000 inwoners	(29)	33
20 - 100.000	(41)	28
100 - 400.000	(17)	26
vier grote steden	(13)	21
hoofdactiviteit		
huishouden	(25)	30
studie	(6)	21
betaald werk (meer dan 15 uur per week)	(43)	26
werkloos/arbeidsongeschikt	(9)	27
pensioen	(13)	32
huishoudenssamenstelling		
alleen	(23)	24
ouder met kind(eren)	(5)	23
paar	(29)	28
paar met kind(eren)	(42)	31

Tabel 7.9 (vervolg) Deelname aan vrijwilligerswerk in het midden van de jaren negentig naar diverse persoonskenmerken, bevolking van 18 jaar en ouder (in procenten)

	% van ondervraagden	vrijwilligerswerk
kerkelijkheid		
geen	(59)	23
rooms-katholiek	(20)	34
Nederlands-hervormd	(10)	37
gereformeerd	(7)	42
kerksheid		
gaat nooit naar de kerk	(57)	22
soms	(24)	32
vaak	(18)	44
onderzoeksjaar		
1993	20)	28
1994	(20)	26
1995	(20)	30
1996	(20)	29
1997	(20)	27

Bron: SCP (Culturele veranderingen in Nederland 1993-1997)

Sekse legt weinig gewicht in de schaal. Volgens tabel 7.9 zijn mannen nog iets oververtegenwoordigd onder de vrijwilligers, maar in andere onderzoeken is vaak geen verschil aan te treffen. Vrouwen blijken minder vaak lid te zijn van organisaties, maar als lid zijn ze zeker zo vaak actief als vrijwilliger.

De jongste en oudste leeftijdscategorieën verrichten het minst frequent vrijwilligerswerk. Dit kromlijnige verband waarbij jongeren en ouderen minder doen dan de tussengroep, wordt ook in andere onderzoeken aangetroffen. Overigens is de tijdsinvestering van oudere vrijwilligers groter dan van de jonge groep en waarschijnlijk is er een verschuiving gaande naar minder vrijwilligerswerk door jongeren en meer door ouderen (De Hart 1999a). De oververtegenwoordiging van de tussengroep heeft waarschijnlijk te maken met het vrijwilligerswerk dat deze doet in het verlengde van betaald werk en vanwege de eigen kinderen (meehelpen op hun school of sportvereniging). Hoewel enige vermindering van vrijwilligerswerk door de jeugdigen (De Hart 1999a) reden kan zijn voor ongerustheid over het vrijwilligerswerk in de toekomst, gaat het waarschijnlijk toch meer om een levensfaseverschil dan om een generatieverschil.

Het aandeel vrijwilligers onder hoogopgeleiden is groter dan onder laagopgeleiden en ook dat stemt overeen met veel eerder onderzoek. Hoger opgeleiden zijn niet alleen vaker vrijwilliger, ze zijn ook vaker lid van organisaties. Op de keper beschouwd lijkt het waarschijnlijk dat het lidmaatschap beslissend is: hoger opgeleiden zijn vaker lid van organisaties, maar als ze eenmaal lid zijn, dan worden ze niet per se frequenter actief als vrijwilliger. Volgens tijdsbestedingsonderzoek besteden ze sowieso niet meer tijd aan vrijwilligerswerk dan lager opgeleiden (De Hart 1999a).

Verder wordt er vaker vrijwilligerswerk gedaan in kleinere gemeenten, door mensen die huishoudelijk werk als hoofdactiviteit hebben of die zijn gepensioneerd, en door mensen met een gezin, vooral als de kinderen in de basisschoolleeftijd zijn. Grote verschillen bestaan er naar kerkelijke achtergrond. Kerkleden en in het bijzonder gerefor-

meerden zijn beduidend vaker als vrijwilliger actief dan buitenkerkelijken. Nadere en elders gerapporteerde analyses leren dat de frequentie van kerkgang hier de bepalende variabele is (De Hart 1999b; De Hart en Dekker 2000). Onder de regelmatige kerkgangers treffen we twee keer zo veel vrijwilligers aan als onder het bevolkingsdeel dat nooit ter kerke gaat.

Vrijwilligerswerk wordt gedaan in de uren die resteren wanneer is voldaan aan de verplichtingen waarvoor mensen zich gesteld zien in hun dagelijkse leven: het verrichten van betaalde arbeid, het doen van het huishouden en de verzorging van huisgenoten, het volgen van onderwijs. Elders is beschreven dat een grote tijdsdruk van dergelijke taken de deelname – zowel de bereidheid tot participatie als de tijdsinvestering – aan vrijwilligerswerk negatief beïnvloedt; daar zijn ook leefstijlkenmerken en aspecten van de vrijetijdsbesteding geanalyseerd (De Hart 1999a). Het blijkt dat een sterkere verbodskeling van bezigheden en een grotere variatie in vrijetijdsactiviteiten verbonden zijn met minder animo voor het doen van vrijwilligerswerk.

Tijdsbestedingsonderzoeken leren dat de plaats die de deelname en de tijdsbesteding aan vrijwilligerswerk innemen binnen het dagelijkse leefpatroon van de bevolking, niet moet worden overschat. De maatschappelijke relevantie en de persoonlijke betekenis van het vrijwilligerswerk kunnen natuurlijk niet worden gereduceerd tot een puur kwantitatieve zaak. Desalniettemin: vergeleken met de schaal waarop de Nederlanders activiteiten ontplooiën in het kader van een betaalde werkring, huishoudelijke arbeid, variërende soorten onderwijs of hun vrijetijdsbesteding, en vergeleken met de energie en tijd die zij daarin stoppen, is er ten aanzien van het vrijwilligerswerk sprake van een beperkt scala van bezigheden waarin een minderheid van de bevolking veelal slechts een gering deel van haar vrije tijd steekt. Daarvoor blijkt zij overigens vooral het eerste deel van doordeweekse avonden te reserveren, de tijd tussen globaal 20.15 en 21.00 uur. In de weekenden vindt het vrijwilligerswerk meer gespreid over de dag plaats.

Terug naar tabel 7.9. De verschillen zijn op zich vaak niet zo groot, maar combinaties van de in de tabel genoemde kenmerken kunnen tot enorme verschillen leiden, zoals de elders gerapporteerde segmentaties van dit bestand laten zien (zie Dekker 1999a: 175 e.v. en 244 e.v.; De Hart en Dekker 2000). Ook zonder bij heel specifieke, kleine bevolkingssegmenten te belanden, variëren de deelnamecijfers toch al van 12% (laagopgeleiden in de vier grote steden) tot meer dan 40% in de categorieën middelbaar en hoogopgeleiden van 35 jaar en ouder, en niet minder dan 72% wanneer deze laatste tot de regelmatige kerkgangers behoren. Verder valt op dat seks nogal verschil uitmaakt binnen bevolkingsgroepen die homogeen zijn op de andere kenmerken. Terwijl in de hele bevolking dit verschil slechts drie procentpunten bedraagt, loopt het binnen bevolkingssegmenten op tot vijftien procentpunten bij laagopgeleide ouderen in kleine gemeenten. Kortom, er is sprake van interactie-effecten en de gemiddelde effecten van kenmerken kunnen gemakkelijk leiden tot een onderschatting van de verschillen tussen bevolkingssegmenten.

Tot slot maakt tabel 7.10 duidelijk dat er zeer uiteenlopende redenen zijn om iets te doen. Het 'andere mensen helpen' scoort hoog, maar ook minder altruïstische sociale motieven (anderen leren kennen), de ontwikkeling en toepassing van vaardigheden, morele overwegingen en idealisme spelen een rol. Afhankelijk van wat de respondenten aan redenen wordt voorgelegd, verschillen de verdelingen, maar de diversiteit van motivaties is een vast gegeven (vgl. Van Daal 1997: 79). Overigens moeten algemene motieven, zoals vermeld in tabel 7.10, worden onderscheiden van de concrete redenen en aanleidingen waarom men ooit begon (hier spelen zaken als de sportclub van een kind, de zorgbehoevendheid van ouders, een probleem in de buurt of puur toeval, eerder een rol) en de wijze waarop dat gebeurde (vooral 'omdat ik werd gevraagd'). Wie géén vrijwilligerswerk doet, noemt in het onderzoek van Schuyt cum suis uit 1996 het meest tijdgebrek als reden daarvoor (37%), 21% zegt eenvoudigweg nooit gevraagd te zijn, 12% heeft er nooit over nagedacht, 31% weet geen speciale reden te noemen. Slechts 3% baseert het niet-deelnemen op eerdere slechte ervaringen, het geen geloof hebben in vrijwilligerswerk of politieke dan wel ideologische motieven om het niet te doen (Van Daal 1997: 79-80; meerdere antwoorden mogelijk).

Tabel 7.10 Redenen^a om vrijwilligerswerk te doen van de mensen die dit wel eens doen, van 18 jaar en ouder, 1997 (in procenten)

	zeer belangrijk	belangrijk en zeer belangrijk
andere mensen kunnen helpen	28	92
de gelegenheid krijgen mensen te ontmoeten en vrienden te maken	16	78
nieuwe ervaringen opdoen en nieuwe vaardigheden leren	13	74
dingen kunnen doen waar ik goed in ben	11	71
iets kunnen doen voor een groepering in de samenleving waartoe ik mezelf reken	12	69
met mensen kunnen omgaan die dezelfde ideeën hebben als ik	12	63
ik zie het als mijn morele plicht om dit werk te doen	13	61
mijn eigen ideeën kunnen ontwikkelen en toepassen	7	56
kunnen werken aan maatschappelijke veranderingen	8	51
waardering genieten door mijn werk als vrijwillig(st)er	6	39
kunnen handelen overeenkomstig mijn geloof of politieke overtuiging	11	36
het idee dat het werk anders niet of minder goed wordt gedaan	5	33
ervaring opdoen die nuttig is voor een beroep of om een baan te vinden	7	31

a Redenen zijn voorgelegd met de vraag aan te geven of ze 'zeer belangrijk', 'belangrijk' 'onbelangrijk' of 'zeer onbelangrijk zijn'; de redenen zijn geordend naar afnemend belang.

Bron: SCP (Civil society en vrijwilligerswerk 1997)

7.6 Uitleiding

Op basis van longitudinaal onderzoek is te stellen dat de deelname aan het vrijwilligerswerk in Nederland betrekkelijk stabiel is; met landenvergelijkend onderzoek is aan te tonen dat de deelname betrekkelijk hoog is.⁵ De ontwikkelingen tot in de tweede helft van de jaren 1990 en de verschillen tussen de onderscheiden bevolkingsgroepen geven weinig reden om een afnemend vrijwillig engagement te verwachten. Er zijn verschillen tussen groepen, maar deze zijn niet vanzelfsprekend problematisch. Dat jongeren liever

iets voor de sportclub doen en ouderen liever iets voor een gezelligheidsvereniging, wordt allicht minder als een probleem gezien dan dat hoogopgeleide mannen meer in posities met status en macht terechtkomen en laagopgeleide vrouwen eerder in de dienstverlening en de informele hulp.

Over de toekomst van het vrijwilligerswerk kan men van mening verschillen. De culturele individualisering en de druk van de betaalde arbeid worden vaak als bedreigingen genoemd. Het in de voorgaande paragraaf vermelde belang van de frequentie van kerkgang voor de betrokkenheid bij het vrijwilligerswerk kan gezien worden als een illustratie van de risico's die de neergang van gevestigde organisaties met een sterk gemeenschapsleven met zich meebrengt. Er kan echter ook gewezen worden op nieuwe activiteiten die voortkomen uit een sterk individueel verantwoordelijkheidsbesef of die als tegenwicht voor de drukke baan worden gezocht. Misschien is vrijwilligerswerk wel bij uitstek een verbindingsmiddel van een moderne, geïndividualiseerde maatschappij waarin oude, vanzelfsprekende integratiekaders zijn verdwenen en mensen relaties aangaan op grond van gemeenschappelijke belangen en interesses. Niet voor niets wordt wel eens gesteld dat in Amerika vrijwilligerswerk onder andere populair is, omdat het een effectief middel is om snel te integreren in een nieuwe woonomgeving. In een tijd waarin werk in hoog aanzien staat en nuttigheid geldt als een dominant criterium, is vrijwilligerswerk een mooie activiteit voor mensen die nog altijd graag iets met anderen willen doen, maar zich zonder gemeenschappelijke doelen en dingen die gedaan moeten worden, toch niet zo op hun gemak voelen. In dit verband is ook de groei van de sport als vrijetijdsbesteding en sector van vrijwilligerswerk bemoedigend. Sport kan voor grote groepen – en vooral tussen groepen die elkaar verder niet tegenkomen – een goede basis vormen voor samenwerking. Hetzelfde geldt voor andere plaatsen en activiteiten waar in een moderne maatschappij burgers elkaar kinderopvang en scholen, zorgvoorzieningen of culturele manifestaties.

Dit positieve beeld zal niet iedereen aanspreken en de geruststellende schets van de feitelijke deelname aan het vrijwilligerswerk zal niet door iedereen worden herkend. Met name functionarissen en bestuurders klagen alom over een toenemend tekort aan vrijwilligers. Is deze discrepantie toe te schrijven aan selectieve waarnemingen in de praktijk of aan gebreken van de vergelijkende metingen met behulp van surveys? Beginnen we met de mogelijke bronnen van een toenemende overschatting in het onderzoek.

- Selectieve non-respons. Dit lijkt verreweg het belangrijkste probleem. Het zal altijd al zo zijn geweest dat mensen die vrijwilligerswerk doen, zich ook makkelijker laten strikken als respondent voor een onderzoek. Het is geen rare gedachte dat de mensen die afvallen bij de stijgende non-respons in Nederland, relatief vaak mensen zijn die geen vrijwilligerswerk doen.⁶
- Culturele antwoordtendities. Mensen zeggen tegenwoordig misschien gemakkelijker dat ze vrijwilligerswerk doen: de spullen opruimen na een training, andermans kinderen meenemen naar een sportwedstrijd, enzovoort, worden wellicht minder vanzelfsprekend en meer vermeldenswaard geacht.

- Antwoordtendities door feitelijke veranderingen. Door formalisering kunnen activiteiten vrijwilligerswerk worden – als je het vervoer van de kleine voetballertjes gaat inroosteren en je moet ook rijden als je eigen kind niet meedoet, dan is het echt vrijwilligerswerk geworden.
- Zonder dat er per se een overschatting van het aantal vrijwilligers plaatsvindt, kan er sprake zijn van een overschatting van de hoeveelheid vrijwilligerswerk. Waarschijnlijk gaat achter het betrekkelijk constante aandeel van vrijwilligers in de bevolking een groei van de categorie incidenteel actieven schuil. Voor Nederland zijn daarover geen gegevens beschikbaar. In enquêteonderzoek in West-Duitsland bleek de stijging in de jaren tachtig en negentig van het aandeel van de bevolking dat ooit vrijwilligerswerk deed, geheel op het conto te komen van mensen die aangaven incidenteel actief te zijn.

Daarnaast zijn er minstens twee mogelijke oorzaken voor de discrepantie, die niets met inadequate metingen te maken hebben.

- Er zijn thans waarschijnlijk meer vrijwilligers nodig dan vroeger. Op scholen worden meer leesouders en ouderleden van commissies gevraagd, er is door vergrijzing en door bezuinigingen meer vraag naar onbetaalde arbeid in de zorg, er sporten meer mensen en dat genereert meer vrijwilligerswerk, enzovoort.
- En waarschijnlijk hebben de klagende functionarissen inderdaad een wat verknipt beeld van het feitelijke vrijwilligerswerk en van de bereidheid om vrijwilligerswerk te doen. Volgens onderzoek van Hoogendam en Meijs (1998) zoeken bestuurders van sportclubs vrijwilligers zoals zij zelf zijn: mensen die voor lange tijd organisatorische posities met veel verplichtingen willen bezetten. Die zijn er steeds minder. Het aanbod van mensen die voor een beperkte periode concrete taken op zich willen nemen, zien de klagende functionarissen over het hoofd.

Er is vooralsnog geen reden om het verschil in waarnemingen tussen praktijk en onderzoek uitsluitend of vooral te wijten aan de naïviteit van de surveyonderzoekers. Wel is het wenselijk om in onderzoek meer aandacht te besteden aan de gevolgen van selectieve non-respons in enquêtes en aan de verschuivingen in de aard en intensiteit van vrijwilligerswerk. Daarbij zal bevolkingsonderzoek sterker moeten worden aangevuld met onderzoek naar ontwikkelingen binnen (non-profit)organisaties.

Noten

- 1 Hoewel de eerste methode een aanzienlijk geringer aandeel vrijwilligers oplevert, zijn daaronder toch nog vrijwilligers die niet worden geregistreerd met de tweede methode: 3% van de 2341 ondervraagden met geldige antwoorden (volgens beide metingen verricht 48% geen vrijwilligerswerk en 26% wel; 23% is alleen volgens de tweede vraagstelling vrijwilliger).
- 2 De deelcategorieën 'kerkgang' en 'familiehulp e.d.' zijn buiten de analyse gehouden. Voor de 'onbetaalde hulpverlening aan niet-familieleden' was dit niet mogelijk, hetgeen tot een iets te brede definitie van vrijwilligerswerk leidt.
- 3 De metingen met de vragenlijst van het TBO van oktober 1995 kunnen ook vergeleken worden met metingen van het onderzoek God in Nederland, waarvoor eind 1996, begin 1997 een selectie van de TBO-respondenten opnieuw werd benaderd. In die selectie was de deelname aan enige vorm van vrijwilligerswerk toegenomen van 51% tot 56% (De Hart en Dekker 2000).
- 4 Voor het kerklidmaatschap is een zogeheten eentrapsvraagstelling gehanteerd. Onderzoeken waarin eerst wordt gevraagd of men lid is van een kerk of levensbeschouwelijke organisatie en daarop aansluitend van welke (tweetrapsvraag), komen vrijwel altijd uit op een aanzienlijk lager percentage kerkleden. Het verschil wordt doorgaans toegeschreven aan de zogenoemde nominale kerkleden, die zich in het laatste geval eerder als niet-kerkelijk definiëren.
- 5 Directeur Van Loon van de Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk schat het aantal organisaties dat gebruikmaakt van vrijwilligers op zo'n 300.000, met gezamenlijk 3 à 4 miljoen medewerkers (Haagsche Courant, 2 september 2000). Gelet op de genoemde cijfers lijkt deze schatting niet overdreven.
- 6 Verwezen zij hier naar de discussie over de relatie in de nationale kiezersonderzoeken tussen stijgingen in de non-respons en in de politieke interesse (SCP 1996: 535-537; Van der Kolk 2001). Uitgebreid non-responsonderzoek van het SCP besteedt thans ook aandacht aan verenigingslidmaatschappen en vrijwilligerswerk. Daarover wordt waarschijnlijk in de loop van dit jaar gepubliceerd.

Literatuur

Van Daal (1997)

H.J. van Daal. Vrijwilligerswerk. In: Th.N.M. Schuyt (red.), Geven in Nederland. Houten/Diegem: Bohn Stafleu van Loghum, 1997.

Van Daal en Plempers (1999)

H.J. van Daal en M.E.T. Plempers. Geven van tijd. In: Th.N.M. Schuyt (red.), Geven in Nederland 1999. Houten/Diegem: Bohn Stafleu van Loghum, 1999.

Van Dam et al. (1998)

C. van Dam, M. Govaart en P. Wiebes. Zicht op zorg en welzijn: vrijwilligers. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, 1998.

Dekker (1999a)

P. Dekker (red.). Vrijwilligerswerk vergeleken. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1999.

Dekker (1999b)

P. Dekker. Vrijwilligerswerk in Europa: waardering en deelname. In: Dekker (1999a).

Dekker en Van den Broek (1999)

P. Dekker en A. van den Broek. Civil societies in Noord-Amerika en Europa. In: Dekker (1999a).

Gaskin en Davis Smith (1995)

K. Gaskin en J. Davis Smith. A new civic Europe? Londen: The volunteer centre UK, 1995.

Hoogendam en Meijjs (1998)

A. Hoogendam en L. Meijjs. Vrijwilligers in de sportvereniging: organiseren van betrokkenheid. Utrecht: Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk, 1998.

De Hart (1999a)

J. de Hart. Vrijwilligerswerk vanuit tijdbudgetperspectief. In: Dekker (1999a).

De Hart (1999b)

J. de Hart. Godsdienst, maatschappelijke participatie en sociaal kapitaal. In: Dekker (1999a).

De Hart en Dekker (2000)

J. de Hart en P. Dekker. Kerkelijkheid en maatschappelijke participatie in Nederland. In: M. Hooghe (red.), Sociaal kapitaal en democratie. Leuven/Amersfoort: Acco, 1999.

Van der Kolk (2001)

H. van der Kolk. Meten wat we allemaal al weten. In: A.E. Bronner et al. (red.), Recente ontwikkelingen in het marktonderzoek 2001. Haarlem: De Vrieseborch, 2001.

Schmeets en Vullings (1999)

H. Schmeets en G. Vullings. Tijdsbesteding en maatschappelijke participatie. Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1999.

SCP (1996)

Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1996.

SCP (2000)

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.

VWS (2000)

Programmalijnen Welzijnsnota 1999-2002 (Werk in uitvoering/Sociale kwaliteit). Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2000.

WVC (1991)

Onbetaalbaar werk. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1991.

Theo Schuyt

8.1 Inleiding

Geven is weer 'in'. Sinds het laatste decennium van de twintigste eeuw is in Nederland een opleving van de 'geefcultuur' waar te nemen, voor een belangrijk deel veroorzaakt door het terugtreden van de overheid. De verzorgingsstaat, die vooral na 1945 werd uitgebouwd, bracht een verschuiving in de financiering van tal van maatschappelijke doelen teweeg. Voorheen werden die grotendeels uit particuliere middelen betaald, tijdens het opbloeien van de verzorgingsstaat ging veel financiering in overheidshanden over. Via de belastingen droegen burgers en bedrijfsleven bij aan het algemeen nut en aan het zeer omvangrijke particulier initiatief in de non-profitsector. Dit verklaart onder meer het feit dat Nederland in het internationale overzicht van de non-profitsector op de eerste plaats staat wat het aandeel betreft van de non-profitsector in de totale werkgelegenheid, maar achteraan als het gaat om de 'filantropische' financiering van die non-profitsector (zie hoofdstuk 3). Nederland is een subsidieerland, een echte verzorgingsstaat, maar dit is snel aan het veranderen.

De tijd is voorbij dat alleen de overheid verantwoordelijk is voor het algemeen belang. Ook burgers, bedrijfsleven, fondsen, nieuw maatschappelijk initiatief en kerkelijk initiatief doen van zich spreken, ieder vanuit een eigen invalshoek. In deze 'civil society' vermindert de overheid haar invloed niet, maar verandert de aard van haar optreden. De overheid gaat zich richten op het stellen van regels en het houden van toezicht.

Dit hoofdstuk presenteert kengetallen van het Nederlandse geefgedrag, tenminste, voorzover gegevens beschikbaar zijn (§ 8.2). Vervolgens worden twee, relatief nieuwe, maar in ieder geval snel groeiende filantropische bronnen besproken, namelijk legaten en giften/sponsoring door bedrijven ('corporate philanthropy/corporate citizenship') (§ 8.3). Daarna komt de vraag aan bod waarom burgers, fondsen, kerken en bedrijven meer geven (§ 8.4). Het hoofdstuk besluit met enkele overwegingen aangaande het ontstaan van een 'filantropische sector' in Nederland, te onderscheiden van de overheid, van de markt en van de bestaande, gesubsidieerde, non-profitsector (§ 8.5).

Wat wordt onder geven verstaan?

Het is niet zo eenvoudig dit begrip af te bakenen. In ieder geval gaat het om een handeling, om transacties, waarbij iets – geld, tijd – aan een ander of anderen, dan wel aan de maatschappij ter beschikking wordt gesteld, zonder dat de gever een tegenprestatie verlangt. In dit hoofdstuk wordt geven in macro-economische zin opgevat: het betreft filantropische geldstromen ten dienste van goede doelen in engere zin (bijvoorbeeld een daklozenproject) en maatschappelijke doelen in bredere zin. Geven wordt hier ruim gedefinieerd als 'private action for a public purpose'. Filantropische geldstromen is een verzamelnaam voor tal van vormen van geven die in de Verenigde Staten tot 'direct giving' worden gerekend.

Bij de beoordeling of iets geven is of niet, kan men, in navolging van de Nederlandse fiscus, twee criteria aanhouden. Het eerste is dat het *doel* er een is van het algemeen belang. Het ministerie van Financiën/de Belastingdienst hanteert de volgende omschrijving: "Met 'giften' zijn bedoeld de giften aan kerkelijke, levensbeschouwelijke, charitatieve, culturele, wetenschappelijke en het algemeen nut beogende instellingen (...)."

Het tweede criterium is het *motief* om te geven. Dit zal primair het algemeen belang behoren te dienen en niet het eigen belang. Het ministerie van Financiën/de Belastingdienst stelt hier: "Als 'gift' – onverschillig of het gaat om een bijdrage in geld of in natura – komen in aanmerking bevoordelingen uit vrijgevigheid en al dan niet verplichte bijdragen, donaties en contributies e.d., voorzover daardoor geen op geld waardeerbare aanspraken ontstaan." Bij 'aanspraken' heeft men te maken met een ruil (voor wat, hoort wat) en dat is – in ideale vorm – niet de kern van een gift. Dit verschil blijkt, bijvoorbeeld, uit het onderscheid dat – ook door de Belastingdienst – wordt gemaakt tussen giften van bedrijven en sponsoring door bedrijven, welke laatste worden beschouwd "als zakelijke uitgaven ten laste van de winst" (Wet Inkomstenbelasting 2001) en als zodanig tot aftrekbare bedrijfskosten worden gerekend.

In Nederland zijn de volgende filantropische geldstromen te onderscheiden:

- giften van individuen en huishoudens,
- legaten van individuen,
- giften van fondsen (zowel geld wervende als vermogensfondsen),
- giften van en sponsoring door bedrijven,
- giften van overige organisaties (intermediaire instellingen zoals kerken en internationale hulporganisaties).

Deze geldstromen overlappen elkaar gedeeltelijk. Zo schenken veel gelovigen aan de kerken, die op hun beurt weer het geld aan anderen ter beschikking stellen.

Nederlanders beperken zich niet tot het geven van geld, zij geven ook tijd en inzet in de vorm van vrijwilligerswerk op vele maatschappelijke gebieden. De Nederlander is behalve vrijgevig ook een verenigingsmens. Nederland kent een bloeiend verenigingsleven en telt vele stichtingen en verenigingen die gedragen worden door een leger van vrijwilligers. Het Nederlandse maatschappelijke middenveld omsluit een actief particulier initiatief. Over vrijwilligerswerk wordt elders in dit boek verslag gedaan.

In het Angelsaksische taalgebied, met name in de Verenigde Staten, wordt onderscheid gemaakt tussen 'philanthropy' en 'charity', tussen filantropie en liefdadigheid. Het eerste staat voor het bijdragen aan een scala van maatschappelijke doelen. Het betalen van kerkbelasting valt eronder evenals het schenken van een kunstvoorwerp aan een museum. 'Charity' heeft een beperktere betekenis en omvat datgene wat wij in Nederland liefdadigheid, maar soms ook filantropie noemen: het geven aan de armen en het helpen van mensen in nood. Filantropie heeft in Nederland historisch een beperkte betekenis. Hier gebruiken we 'filantropie' in de brede betekenis van het woord: het ter beschikking stellen van privé-gelden, vermogen, goederen, diensten of tijd ten behoeve van zaken van het algemeen belang, het algemeen nut. Voor het geven van tijd aan maatschappelijke doelen wordt het begrip 'vrijwilligerswerk' gebruikt.

Het moge duidelijk zijn dat 'het algemeen nut', 'maatschappelijke en goede doelen' een ruime omschrijving is voor vele soorten activiteiten en dat de inhoud ervan door de tijd heen verandert. Met dit in het achterhoofd presenteren we cijfers over geven: wat wordt er gegeven, door wie, waaraan en hoe?

8.2 Enkele kengetallen

8.2.1 Wat wordt er gegeven en door wie (de bronnen)?

Nederland (burgers/huishoudens, fondsen, bedrijven) geeft in het midden van de jaren negentig circa 5,3 miljard gulden per jaar, waarvan 3 miljard van burgers afkomstig is, en 1,5 miljard door bedrijven wordt gegeven en gesponsord. De rest van het bedrag is van fondsen en legaten afkomstig (Schuyt 1999).

Afgezet tegen het bruto binnenlands product van 1997 bedragen de totale giften circa 0,8%. Dit lijkt weinig, maar in het 'philanthropy'-land bij uitstek, de Verenigde Staten, schommelt dit cijfer tussen 1967–1997 rond de 1,8% (Giving USA 1998), terwijl de belastingdruk daar minimaal tien procentpunten lager ligt dan in Nederland.

Tabel 8.1 biedt een gedetailleerder overzicht voor 1995 en 1997. Het totale geschatte bedrag aan maatschappelijke en goede doelen ligt in 1997 iets lager dan in 1995. Om te spreken van een daling is het echter nog te vroeg; daarvoor zijn meer metingen (in verband met steekproeffluctuaties) nodig. Het bedrag dat bedrijven, fondsen en individuen via legaten hebben gegeven, lijkt in 1997 te zijn toegenomen, terwijl het bedrag van huishoudens lijkt te zijn afgenomen (Schuyt 1999).

Tabel 8.1 Giften in Nederland naar bron, 1995 en 1997 (in miljoenen gulden en in procenten)

	1995		1997	
	guldens x miljoen	%	guldens x miljoen	%
huishoudens (geld en goederen)	3.507	65	3.031	57
bij legaat	174	3	292	5
fondsen	365	7	484	9
bedrijven	1.345	25	1.526	29
totaal	5.391	100	5.333	100

Bron: GiN 1997 en 1999

De genoemde bedragen zijn voorzichtige schattingen. Het meer werkelijkheidsgetrouwe totaal zou beduidend hoger uit kunnen komen.

Anderzijds zijn de cijfers in tabel 8.1 hoger dan die in hoofdstuk 3 zijn gepresenteerd bij de kwantitatieve beschrijving van de Nederlandse non-profitsector. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te voeren. In hoofdstuk 3 ging het om giften aan de non-profitsector, thans wordt een dergelijke beperking van de kring van ontvangers niet aangebracht – al komt het leeuwendeel van het geld stellig in de non-profitsector terecht of wordt het althans via de Nederlandse non-profitsector besteed. In hoofdstuk 3 ging het alleen om geld, nu ook om goederen. Anders dan in hoofdstuk 3 wordt hier ook de

sponsoring door bedrijven in de beschouwing betrokken. Een belangrijk verschil zal ook zijn dat in hoofdstuk 3 gekeken werd naar de ontvangers, terwijl thans de gevers centraal staan. Daarbij moet voor de gevers uit particuliere huishoudens worden afgegaan op de uitkomsten van bevolkingsenquêtes. Op de problemen daarvan is in het hoofdstuk over vrijwilligerswerk (§ 7.6) al ingegaan. Een overschatting van het geven van tijd en van geld kan gelegen zijn in de steekproefsamenstelling en in enige overdrijving vanuit de behoefte om een sociaal wenselijk 'goedgeefs' antwoord te geven. Bij de beantwoording van vragen over het geefgedrag kunnen echter ook andere zaken een rol spelen, zoals onzekerheid over het onderscheid tussen giften en contributies, onbekendheid met het geefgedrag van andere mensen uit het huishouden, en ook het eenvoudig vergeten-zijn van giften die men in het afgelopen jaar deed. De vergissingen die hiervan het gevolg zijn, leiden zeker niet noodzakelijk tot overschattingen.

8.2.2 Intermezzo: ontbrekende gegevens, ook internationaal

Hoewel Nederland als een goedgeefs land bekend staat, is er, vreemd genoeg, een aanzienlijke achterstand in de kennis van wat er door wie en waaraan gegeven wordt. Dit geldt voor vrijwel alle West-Europese landen. Hoe deze kennisachterstand kan worden verklaard, hebben wij eerder beschreven (Schuyt 1997b). In ieder geval is een belangrijke reden het feit dat Nederland een verzorgingsstaat is. Vanwege de gerichtheid op sociale voorzieningen van overheidswege bestaat er inzicht in de overheidsfinanciën; men weet hoe overheids gelden besteed worden en wie er gebruik van maakt. Het maatschappelijke en wetenschappelijke debat over de rol van de overheid is eveneens mede op deze informatie gebaseerd. Zo heeft de discussie over armoede, armoedegrenzen en bijstandsniveau, ook in wetenschappelijke kring, een sterk cijfermatig karakter, omdat precies bekend is wat, bijvoorbeeld, mensen in de bijstand, mensen met een minimuminkomen of AOW'ers ontvangen. Over maatschappelijke geldstromen buiten de overheid, zoals in het geval van filantropie, is deze basiskennis evenwel niet of in zeer beperkte mate beschikbaar. Daarin komt nu enige verandering.

Het wetenschappelijke, universitaire circuit en de wereld van de filantropie zijn voorts gescheiden werelden. Deze afstand bestaat niet alleen in Nederland, maar ook in landen waar filantropie maatschappelijk meer uitgekristalliseerd is, zoals in de Verenigde Staten of Groot-Brittannië. Een aantal universiteiten in de Verenigde Staten heeft een 'department of philanthropy', maar onderzoekers uit die kring dringen nauwelijks door tot het wetenschappelijke debat. De oorzaken laten zich niet in een paar woorden vatten. Toch zijn er enkele voor de hand liggende redenen te noemen. Filantropieonderzoek is vooral praktijkgericht onderzoek. Het is bedoeld voor betrokkenen bij fondsen en filantropische instellingen en gaat in op vragen als: wie geeft wat, waaraan en hoe; welke trends zijn er, enzovoort? Praktijkgericht onderzoek nodigt niet direct uit tot theoretische, zuiver-wetenschappelijke reflectie en analyse. Ook is het onduidelijk tot welke wetenschappelijke discipline filantropie behoort. Is het economie, beleidswetenschap, sociale psychologie, sociologie of culturele antropologie? De disciplinaire onduidelijkheid werkt inactiviteit in de hand. Daarnaast zijn er redenen die met de inhoud van de filantropische sector te maken hebben: het is, in ieder geval in Nederland, een relatief nieuw verschijnsel, waarvoor de wetenschappelijke belangstelling en

nieuwsgierigheid nog niet gewekt is. Tot slot is er het zeker niet onbelangrijke feit dat er een natuurlijke afkeer lijkt te zijn om het geefgedrag in kaart te brengen. Die informatie moet niet in de openbaarheid worden gebracht. Geven doe je in het verborgene; het is al ellendig genoeg dat het moet gebeuren. Het is lange tijd ook 'not done' geweest liefdadigheid kritisch te onderzoeken en te evalueren, zoals in het geval van ontwikkelingshulp.

Wij zullen het gebrek aan gegevens voor Nederland per financiële bron nader toelichten:

1. Donaties door individuen/huishoudens. Dit kan zijn geld (inclusief giften in de vorm van termijnen van lijfrenten), schenkingen per notariële acte, fondsen op naam, maar ook goederen (onroerend goed, collecties). Hierover is het nodige bekend, hoewel de gegevens van verschillende betrokken instituten (onder andere het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Belastingdienst, het Sociaal en Cultureel Planbureau) onvolledig en onderling moeilijk vergelijkbaar zijn.
2. Legaten van individuen. Hierover is in Nederland nauwelijks iets bekend.
3. Giften van fondsen. Fondsen zijn te onderscheiden in geld wervende fondsen en vermogensfondsen. De geld wervende fondsen zamelen geld onder het publiek in en zijn bekend bij het Centraal bureau fondsenwerving (CBF) vanwege de noodzakelijke verklaring van 'geen bezwaar' dan wel het 'keurmerk' om te mogen collecteren. De belangrijkste geld wervende fondsen hebben zich verenigd in de VFI: de Vereniging van fondsen wervende instellingen. De geldwerfers (inzamelaars) zijn op hun beurt vaak ook weer gevers bij wie andere inzamelaars op de stoep staan. Van de geld wervende fondsen is veel bekend via de publicaties (jaarverslagen) van het CBF.

De vermogensfondsen zijn geen inzamelaars; deze fondsen geven uit eigen vermogen. Een groot aantal van deze vermogensfondsen, circa 550, staat vermeld in het *Fondsenboek*. Voorts zijn circa 150 vermogensfondsen aangesloten bij de vereniging Fondsen in Nederland (FIN). Over deze vermogensfondsen was vrijwel niets bekend; daarin is verandering gekomen met de eerste publicatie op dit terrein (Gouwenberg en Schuyt 2000).

4. Giften van bedrijven. In toenemende mate ontvangen maatschappelijke en goede doelen van bedrijven geld als gift of sponsoring. Maar ook ontvangen zij, vooral van de kleine en middelgrote bedrijven, goederen en expertise. Dit laatste heeft te maken met het feit dat geldgiften van het pure bedrijfsinkomen afgaan, terwijl goederen en diensten gemakkelijker tot de bedrijfskosten kunnen worden gerekend met alle fiscale voordelen van dien. Ook naar bedrijfsgiften en sponsoring is er nauwelijks onderzoek gedaan.

8.2.3 De doelen van het algemeen nut

Tabel 8.2 biedt een overzicht van de verdeling van de giften over de doelen van algemeen nut. Het meest wordt gegeven aan kerk/levensbeschouwing: 1,3 miljard gulden. Daarop volgen in 1997 sport/recreatie (922 miljoen gulden), internationale hulp (807 miljoen), gezondheid (711 miljoen) en maatschappelijke en sociale doelen (660 miljoen). Milieu, natuurbehoud en dierenbescherming komt op de zesde plaats met 452 miljoen. Onderwijs/onderzoek en kunst/cultuur lijken met respectievelijk 246 en 204 miljoen gulden doelen waarvoor men ondersteuning minder belangrijk acht (Schuyt 1999).

Instellingen op het terrein van sport en recreatie hebben in 1997 beduidend meer geld ontvangen dan in 1995. Ook onderwijs en onderzoek konden in 1997 op meer geld rekenen. Organisaties op het gebied van milieu, natuurbehoud en dierenbescherming hebben in 1997 daarentegen aanzienlijk minder geld gekregen.

Tabel 8.2 Doelen van giften in Nederland, 1995 en 1997 (in miljoenen guldens en in procenten)

	1995		1997	
	guldens x miljoen	%	guldens x miljoen	%
kerk/levensbeschouwing	1.306	26	1.293	24
gezondheid	837	17	711	13
internationale hulp	781	16	807	15
milieu, natuurbehoud en dierenbescherming	694	14	452	9
onderwijs/onderzoek	132	2	246	5
kunst/cultuur	156	3	204	4
sport/recreatie	602	12	922	17
maatschappelijk en sociale doelen	509	10	660	12
overig	9	-	38	1
totaal	5.026^a	100	5.333	100

a Het verschil met het geschatte totaalbedrag van 5,4 miljard gulden in tabel 8.1 is de 365 miljoen gulden van de fondsen die niet in deze tabel zijn opgenomen. In 1997 zijn de bedragen van fondsen namelijk wel meegerekend.

Bron: GiN 1997 en 1999

8.2.4 Bronnen en doelen

Tabel 8.3 laat zien naar welke maatschappelijke en goede doelen de middelen gaan van huishoudens (geld en goederen), van individuen (legaten), van geld wervende fondsen en van bedrijven (giften en sponsoring).

Tabel 8.3 Maatschappelijke en goede doelen naar bronnen, 1997 (in miljoenen guldens en procenten)

	huishoudens ^a	legaten	fondsen	bedrijven ^b	totaal	%
kerk/ levensbeschouwing	1.238	onbekend	onbekend	55	1.293	24
gezondheid	371	134	103	103	711	13
internationale hulp	667	37	58	45	807	15
milieu, natuurbehoud en dierenbescherming	258	36	124	34	452	9
onderwijs/ onderzoek	121	onbekend		125	246	5
kunst/cultuur	57	1	37	109	204	4
sport/recreatie	66	onbekend		856	922	17
sociale doelen	252	85	163	160	660	12
overig				38	38	1
totaal	3.031	292	484	1.526	5.333	100

a De bedragen betreffen geld en (de door respondenten geschatte waarde van) goederen.

b De bedragen betreffen giften en sponsoring.

Bron: GiN 1999

Huishoudens geven het meest aan de kerk. Gezondheid is bij de Nederlander favoriet als bestemming voor legaten. De eigen bijdrage van fondsen wervende instellingen komt voor het grootste deel ten goede aan maatschappelijke en sociale doelen. Bij bedrijven is sport/recreatie het populairst (Schuyt 1999).

8.2.5 Hoe wordt er gegeven?

Wij beperken ons hier tot de Nederlandse huishoudens (Schuyt 1999: 48-49). Veruit het populairst is de huis-aan-huiscollecte: 87% van de huishoudens heeft in 1997 geld gegeven aan de deur. Ook loten kopen (71%) of iemand sponsoren voor een actie (52%) zijn populaire manieren van geld geven. Bijna de helft (46%) van de huishoudens is een vaste donateur.

Tabel 8.4 Toptien van de meest gebruikte manieren om geld of goederen te geven, 1997

rangode	% huishoudens dat wel eens zo geeft
1. huis-aan-huiscollecte	87
2. loten kopen voor goed doel	71
3. andere manieren van geven	62
4. iemand sponsoren in actie voor goed doel	52
5. vast donateurschap	46
6. collecte op straat	40
7. collecte in de kerk	40
8. persoonlijke brief met acceptgiro ('direct mail')	36
9. vaste bijdrage kerk/moskee/levensbeschouwelijke organisatie	33
10. iets kopen op liefdadigheidsbazaar	29

Bron: GiN 1999

Bijna alle huishoudens (94%) hebben in 1997 wel eens spontaan iets gegeven. Eveneens een groot deel (80%) heeft iets 'spontaan met profijt' (bijvoorbeeld een lot gekocht voor een goed doel) gegeven. Twee derde van de huishoudens geeft gepland.

8.3 Snelgroeïende filantropische bronnen: legaten en 'corporate philanthropy'

Het geven in Nederland neemt toe. Binnen dit algemene beeld zijn er twee bronnen die opvallen, namelijk legaten en bedrijfsgiften/-sponsoring.

8.3.1 Legaten

In de 'civil society' krijgt de burger de (mede)verantwoordelijkheid voor het maatschappelijk welzijn, het algemeen belang. In dit verband is het begrip 'burgerschap' in het centrum van de wetenschappelijke en maatschappelijke belangstelling gekomen. De burger heeft niet langer alleen rechten (Marshall 1963), maar wordt ook op zijn maatschappelijke plichten aangesproken (Simonis 1992; Van Gunsteren 1992; De Haan 1993). Dekker spreekt van de 'civil society' (Dekker 1994, 1999). De burger geeft tijd aan maatschappelijke organisaties, is vrijwilliger, zet zich in voor de leefbaarheid van de eigen buurt, enzovoort. Ook steunt hij financieel in de vorm van giften, donateurschappen en legaten. Over de legaten is, zoals gezegd, nauwelijks iets bekend. Volgens het jaarverslag van het CBF over 1997 hebben 221 instellingen een bedrag van 154 miljoen aan giften en schenkingen ontvangen (CBF 1998: 13).

Om het gebrek aan informatie op te heffen, heeft de Vrije Universiteit in 1997 een verkennend onderzoek gedaan onder negentien notariskantoren (Van Kempen 1997; Rienstra 1997). Het totale bedrag van legaten en erfstellingen ten gunste van maatschappelijke en goede doelen wordt voor 1996 op circa 500 miljoen gulden geschat. Met behulp van een lijst met acht terreinen, zijn voor elk van de negentien kantoren de doelen waaraan wordt gegeven, in een rangorde geplaatst: acht punten voor het meest gewilde terrein, zeven voor het op een na meest gewilde, enzovoort, tot één punt voor het minst gewilde. De verdeling van het totale aantal punten voor de negentien kantoren samen is in procenten weergegeven in tabel 8.5. Zo gemeten is gezondheid het populairste doel. Ook kerk en levensbeschouwing, en maatschappelijke en sociale doelen scoren hoog. Onderwijs en onderzoek, en sport en recreatie zijn vrijwel steeds de hekkensluiters.

Tabel 8.5 Populariteit van de doelen van legaten en erfstellingen, 1997 (in procenten)

rangorde	% van totaal van 19 1-8 populariteitsscores
1. gezondheid	21
2. maatschappelijke en sociale doelen	18
3. kerk en levensbeschouwing	17
4. milieu, natuurbehoud, dierenbescherming	15
5. internationale hulp	13
6. kunst en cultuur	8
7. onderwijs en onderzoek	6
8. sport en recreatie	2

Bron: GiN 1999

Ook is gevraagd naar veranderingen in de populariteit van de doelen over een ruimere tijdsperiode. Uit de antwoorden komt naar voren dat vooral gezondheid en milieu, natuurbehoud en dierenbescherming bij de erflaters steeds populairder worden en dat voor kerk en levensbeschouwing juist het omgekeerde geldt (Van Kempen 1997; Rienstra 1997).

Enkele economen van het Social welfare research institute hebben recentelijk uitgerekend welk bedrag in de Verenigde Staten aan vermogensoverdracht aan de volgende generatie in de komende vijftig jaar zal vrijkomen. Hun laagste schatting bedraagt 41 biljoen (= duizend miljard) dollar, hun hoogste schatting 136 biljoen dollar. Zij stellen daarbij dat de erflaters zo wijs zullen zijn niet alles aan eigen kinderen of aan de belastingen na te laten: zij spreken daarom van de "golden age of philanthropy" (Millionaires and the millennium 1999).

Ook in Nederland worden legaten als filantropische geldbron steeds belangrijker. Hetzelfde geldt voor het filantropisch aanwenden van (delen van) privé-vermogens, een groeimarkt voor banken en financiële adviseurs.

8.3.2 'Corporate philanthropy'

In Nederland krijgen bedrijven in toenemende mate de taak bij te dragen aan maatschappelijke doelen – tot voor kort vaak een taak van de overheid. Deze grotere maat-

schappelijke betrokkenheid komt mede voort uit de verandering van het overheidsbeleid (a.), een andere opstelling van de consumenten (b.) en een ander beleid van de bedrijven zelf (c.).

- a. De overheid geeft de bedrijven verantwoordelijkheid voor collectieve doelen, zoals het milieu (milieuwetgeving) en gezondheidszorg (ARBO-wet). Maar ook zaken als verkeer en bereikbaarheid, veiligheid, werving en opleiding van personeel, oudere werknemers, om er enkele te noemen, gaan steeds meer deel uitmaken van het beleid van ondernemingen, mede door veranderingen in het overheidsbeleid.
- b. Klanten, en ook andere betrokkenen, letten in toenemende mate op het maatschappelijke gedrag van bedrijven, bijvoorbeeld op het terrein van milieu, sociaal beleid en mensenrechten ('consumerism').
- c. Bedrijven definiëren zichzelf vaker als maatschappelijk; het wordt deel van hun 'corporate identity'; ook is hun aandacht verschoven van de 'stockholders' (aandeelhouders) naar de 'stakeholders' (de belanghebbenden bij het bedrijf). Bovendien kan gewezen worden op de groei van de 'corporate philanthropy': giften, sponsoring en het oprichten van 'corporate foundations' voor maatschappelijke en goede doelen.

Voor bedrijven is er een onderscheid tussen giften en sponsoring. Tegenover een gift kan nooit een contractueel afdwingbare tegenprestatie staan; sponsoring kent een dergelijke tegenprestatie wel en mag volgens de belastingdienst daarom worden gerekend tot de aftrekbare bedrijfskosten. Zoals tabel 8.6 laat zien, ligt de verhouding tussen sponsoring en geven op ongeveer 9:1.

Tabel 8.6 Sponsoring door en giften van bedrijven, 1997 (in guldens (x 1.000) en in procenten)

	guldens (x 1.000)	%
gesponsord	1.382.293	91
gegeven	143.697	9
totaal gesponsord + gegeven	1.525.990	100

Bron: GiN 1997

Van de Nederlandse bedrijven sponsort 61% in 1997 maatschappelijke en goede doelen, terwijl 20% van de bedrijven belangeloos schenkt. In 1995 lagen die aandelen op respectievelijk 40% en 26%. Dit betekent een forse stijging van het aantal bedrijven dat sponsort, en een lichte daling van het aantal bedrijven dat geeft.

8.4 Waarom wordt er gegeven?

8.4.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

De maatschappelijke context van een groeiende 'civil society' vormt een belangrijke structurele verklaring voor de herleving van de geefcultuur in Nederland. De non-profit-instellingen zoeken alternatieve financieringsbronnen en burgers, fondsen en bedrijven zijn bereid in hun buidel te tasten. Maar de gevers zijn niet alleen reagerend, zij nemen ook actief de eigen verantwoordelijkheid jegens de maatschappij. Daarbij komt

dat Nederland welvarender is geworden: een algemene welvaarts-groei is bevorderlijk voor geefgedrag. Daarnaast speelt een demografische factor een rol. Het aantal ouderen stijgt snel. Rijke ouderen besluiten steeds vaker een deel van het vermogen aan maatschappelijke doelen na te laten. Fiscale redenen zijn hier ook zeker in het spel. Dit heeft alles te maken met het onderscheid tussen publiek en privaat in Nederland. In dit verband is het interessant op te merken dat direct geven (privaat) en indirect geven (publiek) te onderscheiden, maar moeilijk te scheiden zijn. Dit wordt licht vergeten, omdat giften bij uitstek een individuele zaak zijn. Wat er speelt, zijn de fiscale aspecten van het private geven. Giften zijn privaat, maar de context is publiek. Wanneer men geeft, schenkt of legateert aan maatschappelijke doelen, geniet de gever, schenker of legataris bijzondere fiscale voordelen. Deze voordelen zijn door de politiek vastgesteld. Mishra (1981) noemt dit 'fiscal welfare' en de 'hidden welfare state'. 'Direct giving' kan, bijvoorbeeld, dienen als voertuig voor belastingvermindering. In de Verenigde Staten spreekt men in dit geval van 'deferred money'. Zo werd de rijke Ford Foundation opgericht op het moment dat president Roosevelt de belastingen op familieaandelen sterk wilde verhogen om in de jaren dertig zijn New-Dealpolitiek te kunnen financieren (Sutton 1987: 42). Niet voor niets raakt de overheid/de belastingdienst steeds meer geïnteresseerd in dit private domein.

8.4.2 *Waarom mensen geven – intrinsieke motieven*

Mensen hebben bepaalde motieven en fondsen en bedrijven hebben bepaalde bedoelingen wanneer zij geld aan anderen ter beschikking stellen. Hoe is hun geefgedrag te verklaren, behalve uit de maatschappelijke context? We beperken ons hier tot het individuele niveau en gaan nader in op mogelijke intrinsieke motieven. Daarbij maken we gebruik van theoretische inzichten van de evolutietheorie, de sociale psychologie, de economie, de sociologie, de sociobiologie, de culturele antropologie en de filosofie. *Verwantschapsaltruïsme ('kinship-altruism')*. Verwantschap wordt in elke wetenschappelijke discipline die altruïsme tot haar studieobjecten rekent, als een sterke voorspeller van altruïstisch gedrag gezien. Mensen offeren zich op voor familieleden of voor personen die zij als naasten zien. Zeker in primitieve maatschappijen, waar de verwantschapsrelaties gelijk vallen met economische banden en het overleven van de groep of stam. Iedereen helpt iedereen (Luhmann 1973:25-27).

Eigenbelang. Binnen de sociologische wetenschap heeft De Swaan (1984, 1989) aandacht geschonken aan verklaringen vanuit economische en evolutionistische theorieën voor het bestaan van altruïsme. Hoewel deze theorieën de mens als een egoïstisch wezen beschouwen, gaan zij niet voorbij aan altruïstisch gedrag. Indien individuen in geval van nood en rampspoed baat hebben bij een collectieve strategie in plaats van een egoïstische oplossing, zullen zij voor de eerste kiezen. Collectief gedrag, solidariteit jegens anderen, kan op deze manier worden uitgelegd als welbegrepen eigenbelang. Men kan denken aan angst voor sociale onrust, angst voor besmettelijke ziekten, enzovoort.

Status en aanzien. De maatschappelijke betekenis van altruïsme heeft in de culturele antropologie ruime aandacht gekregen. De invalshoek die in deze discipline gekozen wordt, is voornamelijk structureel-functionalistisch van aard. Altruïsme wordt vooral begrepen als een middel ter verwerving van aanzien en status (Mauss 1954). Heel bekend is het voorbeeld van de Kwakiutl-stam in het noordwesten van de Verenigde

Staten, waarvan de leden met het weggeven en zelfs vernietigen van bezittingen (de 'potlatch') de strijd om het hoogste aanzien voerden.

De deugd van naastenliefde. In sociaal-psychologische handboeken over altruïsme wordt steevast de vraag gesteld of altruïsme aan te leren is. Het antwoord is bevestigend. De opvoeding en maatschappelijke normen blijken van invloed te zijn op het al dan niet vertonen van altruïstisch gedrag.

Verbeelding. Dat mensen zich inzetten voor anderen en/of voor een goed doel, hoeft niet aan eigenbelang, status of deugd toegeschreven te worden, maar kan ook worden herleid tot een menselijke drang om eens totaal iets anders te doen. Zo kan men denken aan individuen die, door zich in te zetten voor maatschappelijke en sociale doelen, een tijdelijke uitweg zoeken uit de dagelijkse beslommeringen.

In het onderzoek Geven in Nederland van 1997 (Schuyt 1999) zijn deze motieven neergelegd in een aantal stellingen, waarover de respondenten zich konden uitspreken. De resultaten zijn weergegeven in tabel 8.7.

Tabel 8.7 Meninge over vijf stellingen over motieven van individuen om te geven, 1997 (in procenten)

	zeer			neutraal	zeer	
	mee oneens	oneens	eens		mee eens	weet niet
verwantschapsaltruïsme	2	6	18	56	18	1
eigenbelang	30	40	20	9	1	1
status	23	37	22	14	1	2
deugd	4	10	20	53	11	2
verbeelding	5	13	28	45	6	3

Bron: GiN 1999

Vooral verwantschapsaltruïsme, deugdzaamheid en verbeelding scoren hoog als motieven om te geven aan goede en maatschappelijke doelen. De berekenende overwegingen doen het beduidend minder (Schuyt 1999).

8.5 Het ontstaan van een filantropische sector in Nederland

In het voorafgaande zijn de filantropische bronnen besproken, die binnen een bepaald segment van de Nederlandse economie, de 'chari-markt' actief zijn. Het CBS duidt deze bronnen aan als 'transacties om niet'. In tabel 8.8 zijn ze in schema gebracht.

Door de groei van de welvaart bij individuen en bedrijven, van de geld wervende fondsen en van de vermogensfondsen, van legaten, van 'corporate foundations' en 'corporate giving' is in Nederland in het laatste decennium van de twintigste eeuw de filantropische geldstroom aanzienlijk gegroeid.

Het toenemende maatschappelijke belang van deze financieringsbron maakt dat de actoren in dit veld zich meer zichtbaar opstellen. Zij treden meer naar buiten, terwijl ook de publieke belangstelling groeiende is.

Tabel 8.8 'Typen' filantropen en bronnen

individu	de burger als filantroop - geven van geld: giften en legaten - geven van tijd: vrijwilligerswerk
middenveld	fondsen: geld wervende fondsen en vermogensfondsen nieuw particulier initiatief: stichtingen en verenigingen kerken
bedrijfsleven	'corporate philanthropy' 'corporate citizenship' sociale sponsoring maatschappelijk ondernemerschap

Beide processen versterken elkaar op een zodanige manier dat er in sociologische zin sprake is van institutionalisering van een filantropische sector in Nederland. Intensievere communicatie met het publiek en de politiek vraagt om een grotere professionaliteit. Wanneer men voor het werven van gelden afhankelijk is van het gevende publiek, moet men in ruil daarvoor verantwoording afleggen aan dat publiek. De afbakening van de sector naar buiten gaat zo hand in hand met beleidsvorming intern: ontwikkeling van beleid, aandacht voor opleidingen, afspraken, regelgeving en gedragscodes. Het voortouw wordt hier genomen door de brancheorganisaties van geld wervende fondsen, van vermogensfondsen en geldwerfers. Zo is langzamerhand in Nederland een filantropische sector aan het ontstaan met een eigen beleid, eigen doelstellingen en, vooral, met een eigen, goedgevulde portemonnee. De Nederlandse gesubsidieerde non-profits staan in de toekomst voor hun financiën niet alleen bij de overheid (subsidie), het bedrijfsleven (sponsoring) en de klant (eigen bijdrage) op de stoep, maar zullen steeds vaker een beroep doen op filantropische geldbronnen.

Het is waarschijnlijk dat de filantropische sector ook een eigen plaats gaat innemen in de bepaling en financiering van maatschappelijke doelen. Op deze manier komt een nieuw fundament onder de 'civil society' tot stand.

Literatuur

- CBF (1998)
Verslag Fondsenwerving 1997. Amsterdam: Centraal bureau fondsenwerving, 1998.
- Dekker (1994)
P. Dekker (red.). Civil society. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994.
- Dekker (1999)
P. Dekker (red.). Vrijwilligerswerk vergeleken. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1999.
- Fondsenboek (2000) Zutphen: Walburg Pers
- Gouwenberg en Schuyt (2000)
B. Gouwenberg en Th. Schuyt. Vermogensfondsen in Nederland; een verkenning. Amsterdam: Vrije Universiteit, GiN, 2000.
- Giving USA (1998)
Giving USA 1998. New York: American association of fund-raising counsel, 1998.
- Van Gunsteren (1992)
H. van Gunsteren. Vier concepties van burgerschap. In: J. Simonis et al. (red.), De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap. Meppel: Boom, 1992.
- De Haan (1993)
I. de Haan. Zelfbestuur en staatsbeheer. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1993.
- Van Kempen (1997)
J. van Kempen. Geven na leven. Amsterdam: Vrije Universiteit, 1997 (doctoraalscriptie, vakgroep Notarieel en fiscaal recht).
- Luhmann (1973)
N. Luhmann. Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlichen Bedingungen. In: H.U. Otto en S. Schneider (red.), Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. Neuwied/Darmstadt: Luchterhand, 1973 (21-43).
- Marshall (1963)
T.H. Marshall. Citizenship and social class. In: T.H. Marshall. Sociology at the crossroads. Londen: Heinemann, 1963.
- Mauss (1954)
M. Maus. The gift. Glencoe: Free Press, 1954.
- Millionaires and the millennium (1999)
Millionaires and the millennium: new estimates of the forthcoming wealth transfer and the prospects for a golden age of philanthropy. Boston: Social welfare research institute van het Boston College, 1999 (paper).
- Mishra (1981)
R. Mishra. Society and social policy. Theoretical perspectives on welfare. Londen: MacMillan, 1981.
- Rienstra (1997)
E. Rienstra. Geven bij de dood. Amsterdam: Vrije Universiteit, 1997 (doctoraalscriptie, vakgroep Notarieel en fiscaal recht).
- Salamon et al. (1998)
L.M. Salamon, H.K. Anheier et al. The emerging sector revisited. A summary. Baltimore: Johns Hopkins University, 1998.
- Schuyt (1997a)
Th.N.M. Schuyt. Geven in Nederland. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, 1997.
- Schuyt (1997b)
Th.N.M. Schuyt. Onderzoek naar filantropie. In: Th.N.M. Schuyt en S.J.M. Hoff (red.), Filantropie en sponsoring. Amsterdam: VU-uitgeverij, 1997 (11-18).
- Schuyt (1999)
Th.N.M. Schuyt (red.). Geven in Nederland 1999. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, 1999.
- Simonis (1992)
J. Simonis et al. (red.). De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap. Meppel: Boom, 1992.

Sutton (1987)

F.X. Sutton. The Ford Foundation: the early years. In: *Daedalus, journal of the American academy of arts and sciences* 116 (1987) 1 (41-91).

De Swaan (1984)

A. de Swaan. *Nood en deugd. Over altruïsme en collectieve actie*. Deventer: Van Loghum Slaterus, 1984.

De Swaan (1989)

A. de Swaan. *Zorg en de staat*. Amsterdam: Bert Bakker, 1989.

Wet Inkomstenbelasting 2001. Den Haag: Staatsuitgeverij, 2000.

Andere landen

9 BELGIË: SITUERING EN ONTWIKKELING VAN DE PRIVATE NON-PROFITSECTOR

Jozef Pacolet, Ilse Van De Putte, Jacques Defourny, Sybille Mertens¹

9.1 Inleiding

De afbakening in België van de non-profitsector, zoals voorgesteld in het vergelijkend Johns Hopkinsproject, wordt in deze bijdrage gesitueerd in de Belgische context, die verschillend is in het Nederlandstalige en Franstalige gedeelte van het land. Die verschillende accenten hebben referentiepunten naar het wezen en de ontstaansgeschiedenis van de non-profitsector zelf. Door de aard van de vele non-profitgebieden die tot de typische bevoegdheden van de Gemeenschappen behoren, kunnen deze accentverschillen nog toenemen. Deze verschillen leiden ook tot andere termen om de sector te benoemen.² Deze bijdrage bevat de cijfermatige beschrijving van de sector volgens de definitie van het Johns Hopkinsproject. De cijfers zijn voornamelijk (§ 9.4) gebaseerd op een enquête onder een steekproef van verenigingen zonder winstoogmerk (VZW's) in Vlaanderen en Wallonië (Defourny et al. 1997).³ Voorafgaandelijk gaan we in op de specifieke definitieproblemen en de historische achtergrond van de ontwikkeling van deze sector. Wij sluiten af met een aantal bijzondere ontwikkelingen in de sector in België.⁴

9.2 Definitie en afbakening

De private non-profitsector drukt het leven in gemeenschap, de constructie van een maatschappelijke samenhang uit. Naast deze sociale rol vervult hij eveneens een economische rol. Als verstrekkers van individuele of (quasi-)collectieve diensten, is deze sector in staat om passende antwoorden te bieden aan noden welke niet afdoende worden gelenigd door de publieke overheden of de privé-sector met winstoogmerk. De afbakening tussen private en publieke organisaties is op zich een maatschappelijke keuze. De realiteit is dat de drie sectoren ook in typische non-profitactiviteiten optreden. De aanhoudende aandacht die de private non-profitsector in de afgelopen jaren kreeg van zowel de publieke opinie als gezagsdragers, kan waarschijnlijk verklaard worden door de hoeveelheid arbeidsplaatsen en activiteiten die hij vertegenwoordigt. Door hun aanwezigheid in sectoren die de laatste tien jaar steeds meer werkgelegenheid schiepen, zijn de verenigingen in de context van crisis op de arbeidsmarkt een lichtpunt. Tegelijk vormt hun afhankelijkheid van publieke middelen in tijden van budgettaire besparingen een hele bedreiging.

Ondanks deze aandacht stellen wij vast dat de private non-profitsector betrekkelijk slecht is gekend en vooral weinig of ondermaats cijfermatig in kaart is gebracht. Dit is te wijten aan het veelvoud van juridische organisatievormen, waarvan de private vereniging zonder winstoogmerk slechts één vorm is, maar een die niet vaak in officiële statistieken terug te vinden is. Doch, niet alleen dat is een probleem, ook de sectoren

zelf waarin de VZW's actief zijn, zijn weinig gedetailleerd terug te vinden in de officiële statistieken waar het post-industriële tijdperk blijkbaar nog moet aantreden. Verdere afbakeningsproblemen stellen zich doordat er verschillende mengvormen optreden: overheidstaken die aan VZW's worden uitbesteed, overheidsbedrijven die geprivatiseerd worden, gemengde initiatieven, oneigenlijk gebruik van de VZW's in marktactiviteiten. Daarom beperken wij ons hierna tot de private non-profitsector, in casu de sector van de VZW's.

De private non-profitsector omvat alle entiteiten die de volgende kenmerken gemeen hebben. Het gaat om private organisaties met een institutionele vorm die expliciet onderscheiden wordt van die van de overheid. Zij verschaffen geen voordelen aan hun leden of aan hun beheerders. Zij zijn onafhankelijk in die zin dat ze hun eigen regels en beslissingsorganen hebben. Tot slot is de toetreding tot deze entiteiten vrij en zijn zij in staat op vrijwillige basis hun bestaansmiddelen te verwerven in de vorm van giften of vrijwilligerswerk (Salamon en Anheier 1992a).⁵ In België komt de private non-profitsector (op enkele uitzonderingen na) overeen met het geheel van private organisaties die de vorm hebben van een vereniging.

Naar Belgisch recht wordt onder een vereniging verstaan: "(...) een contract waarbij verschillende personen beslissen zich te verenigen met het oog op een gemeenschappelijk niet winstgevend doel (...)" (Davagle 1991: 25). Om te kunnen bestaan hoeven verenigingen niet noodzakelijk juridisch erkend te worden. In dat geval spreekt men dan van 'feitelijke' verenigingen. In het algemeen kan men stellen dat vanaf het ogenblik dat een vereniging, ten gevolge van handelingen die zij stelt, onderworpen is aan belangrijke juridische verplichtingen⁶, zij een VZW (vereniging zonder winstoogmerk) vormt waardoor zij rechtspersoonlijkheid verkrijgt.⁷

Aangezien verenigingen niet zijn onderworpen aan een publicatieverplichting, is het erg moeilijk om data te verzamelen betreffende de feitelijke verenigingen.⁸ Omwille van deze reden hebben wij ons beperkt tot de beschrijving van alleen de VZW's. Maar ook voor deze laatste zijn slechts fragmentarische gegevens beschikbaar. Zij worden verzameld door officiële organen of door federaties. Helaas dekken deze gegevens niet de hele sector, maar betreffen zij globaal gezien slechts de grote VZW's, namelijk die verenigingen die gesalarieerde werknemers tewerkstellen of onderworpen zijn aan het BTW-stelsel. De beperking is zelfs nog groter: als data al bestaan, worden zij vaak samengenomen met de data betreffende de publieke organisaties of organisaties met winstgevend oogmerk. Het is dus onmogelijk om de verenigingssector 'an sich' in officiële statistieken terug te vinden.

In het Nederlandstalige landsgedeelte maken onderzoekers steeds meer gebruik van de termen 'quartaire sector' of 'niet-marktsector'. De private non-profitsector is een onderdeel van deze ruime non-profitsector die bestaat uit het geheel van organisaties die, vanuit hun niet-winstgevend oogmerk, exclusief of in niet-onaanzienlijke mate, een beroep doen op niet-commerciële middelen, andere middelen dus dan die voortkomen uit de verkoop van hun goederen en diensten tegen een prijs die geacht wordt de kosten te dekken.⁹ Algemeen gaat men ervan uit dat de niet-marktsector bestaat uit een publieke component (openbare sector) en een private component (verenigingen).¹⁰

9.3 Historische achtergrond

De huidige Belgische private en publieke non-profitsector toont in zijn pluralisme van instellingen, organisaties en verenigingen de erfenis van tweehonderd jaar geschiedenis van de natie. Veel van deze organisaties kunnen teruggeleid worden tot hun moment van oorsprong en bijgevolg vertoont de sector vandaag de sporen van filosofische, ideologische, politieke en taalgrenzen.

Met de onafhankelijkheid van België in 1830 werd niet alleen afstand genomen van het Ancien Regime dat de staat en de kerk in één gezag centraliseerde, maar tegelijk werd afstand genomen van de centralistische trend in het bestuur van de Oostenrijkse, Nederlandse en Franse overheersing die nog vers in het geheugen lag. Er was een gemeenschappelijke vrees voor te veel invloed van de kerk en van het centrale gezag, wat leidde tot een voor die tijd erg liberale grondwet.

Zeer snel na de onafhankelijkheid verdween het gevoel van eensgezindheid tussen de voornaamste stromingen van die tijd, de liberale en de katholieke partij. De laatste interpreteerde de vrijheden van de grondwet als een toewijzen aan de kerk van de organisatie van het onderwijs en de gezondheidszorg. De liberalen konden deze secundaire rol van de staat moeilijk aanvaarden. Dit leidde tot een eerste 'schoolstrijd' in de periode 1879-1884, die uiteindelijk resulteerde in de start van een algemene, niet alleen kerkelijke, uitbouw van een privaat scholennet. Terwijl voor de eerste schoolstrijd het aandeel van de publiek sector nog 76% was, daalde deze nadien gestaag ten voordele van de private sector. De schoolstrijd is echter nooit afwezig gebleven, en laaide opnieuw hevig op in 1958. Hij eindigde in een schoolpact dat de pacificatie op dit terrein verzekerde, in ruil voor de gelijke financiering en uitbouw van beide netten. Het is een eerste voorbeeld van hoe een ideologische scheidingslijn in het land werd opgelost door een pact dat de uitbouw van beide opvattingen garandeerde.

Een tweede scheidingslijn die de samenleving verdeelde in België, was die tussen de conservatieven en de socialisten. Als een reactie op de dramatische arbeids- en levensomstandigheden van de arbeidende klasse werden in de negentiende eeuw vakbonden, coöperatieven, mutualiteiten (onderlingen) en politieke bewegingen opgericht. De socialistische beweging organiseerde het eerst haar politieke partij in 1885. De katholieke kerk creëerde vanuit haar traditie van patronaatswerken en christelijke werken – versterkt of zelfs hervormd op basis van de sociale leer zoals die in de pauselijke encycliek *Rerum Novarum* werd gedefinieerd – een eigen net van organisaties, verenigingen en diensten. In het begin waren socialistische en katholieke organisaties, vanuit verschillende motieven, gekant tegen te veel staatsinitiatieven ter zake. Private mutualiteiten en maatschappijen van onderlinge bijstand en coöperatieven werden opgericht. Geleidelijk werden deze steeds meer publiekelijk toegestaan maar ook gefinancierd. De socialistische beweging opteerde in sommige gevallen voor een directer overheidsoptreden, de katholieke kerk bleef haar private organisaties verder uitbouwen. Op het vlak van de sociale zekerheid werd al snel voor een universele uitbouw geopteerd, met financiering via de overheid, maar met een belangrijke organisatorische plaats van de reeds bestaande syndicale, mutualistische en patronale organisaties. Het sociaal pact van na de Tweede Wereldoorlog – opnieuw een pact – bevestigde dit stelsel. Ondertussen waren de katholieke en socialistische organisaties uitgegroeid tot zuilen

van economische, syndicale, mutualistische, maar ook culturele en vrijetijdsactiviteiten met duidelijke bindingen naar de politiek. Dit mondde uit in een symbiose met de politiek die voor veel initiatieven eerst de wettelijke maar nadien ook de financiële basis verzorgde. Het interbellum zorgde ook voor een hoogbloei van het socioculturele leven dat een stevige onderbouw was voor deze zuilen. De zuil begeleidde haar leden via organisaties en initiatieven op alle maatschappelijke domeinen van de wieg tot het graf. Deze symbiose tussen politiek en vrij initiatief zorgde er dus voor dat private organisaties en de publieke financiering hand in hand gingen, waarbij ook het lokale publieke initiatief zijn traditionele plaats kon behouden, met name op het vlak van onderwijs, maar ook en vooral op het vlak van gezondheidszorg, ouderenzorg en armoedebeleid.

Een derde scheidingslijn van het land was de taal. De jonge natie, juist bevrijd van het Nederlandse gezag, koos voor het Frans als officiële taal. Vanaf dat moment startte het proces om het Nederlands te herstellen in zijn officiële functie, eerst in het gerecht, nadien in het onderwijs en de administratie. In Vlaanderen waren culturele verenigingen, die ook sociale emancipatiebewegingen wensten te zijn, een belangrijke factor in dit proces. In Wallonië, waar men als tegenreactie eerst de taal ging verdedigen, werd zeer snel de regionale decentralisatie benadrukt. Toen de culturele en economische autonomie geleidelijk aan vorm kreeg in beide landsdelen, werd voor de derde keer, in 1972, een pact bezegeld tussen alle betrokken partijen om in beide landsdelen ideologische minderheden te beschermen: het cultuurpact. Dit cultuurpact garandeerde aan alle filosofische en ideologische stromingen in elke taalgemeenschap bestaansrecht en bestaansmiddelen. Ook deze culturele scheidingslijn vormde de basis voor een veelheid van initiatieven, verenigingen en organisaties.

Wanneer België thans een federaal land is geworden waarin Gewesten en Gemeenschappen een grotere autonomie hebben gekregen in een groeiend aantal bevoegdheden, is deze gemeenschappelijke geschiedenis – met scheidingslijnen van taal, ideologie en religie, die elkaar raken en versterken maar ook snijden – de basis van een prominente aanwezigheid van zowel de private als de publieke non-profitsector in beide landsgedeelten, weliswaar in andere verhoudingen. De non-profitsector toont zich, zowel op kwantitatief als kwalitatief vlak, omvangrijk en verscheiden. Het mag ons dan ook niet verbazen dat in internationaal perspectief deze sector aanzienlijk is.

9.4 De private non-profitsector volgens de definitie van het Johns Hopkinsproject in cijfers

Zoals reeds gezegd, beantwoordt in België de term 'private non-profitorganisatie' het best aan wat men met een juridische rechtsfiguur de 'vereniging' noemt. Ten gevolge van het gebrek aan betrouwbare statistieken, worden de resultaten van een pilotstudie naar verenigingen in de steden Luik en Hasselt, die in 1996 door onderzoekers van onze universiteiten werd uitgevoerd, geëxtrapoleerd.¹¹ Deze methodologische keuze is gestoeld op de noodzaak om een onderzoek in de diepte en in directe confrontatie met de sector te verrichten, met het oog op het zo nauwkeurig mogelijk in beeld brengen van een relatief onbekend terrein.

9.4.1 Het belang van VZW's in de nationale economie

Het past onmiddellijk vanaf het begin de nadruk te leggen op één van de meest opmerkelijke resultaten die aan het licht kwam door de enquête. In 1995 hebben van alle juridisch 'bestaande' VZW's in België er vier op de tien hun activiteiten stopgezet (nochtans zonder een akte van ontbinding te publiceren in het Belgisch Staatsblad). Nog eens vier op tien VZW's beoefenden hun activiteiten alleen met vrijwilligers. Tenslotte stelden er twee op tien VZW's gesalarieerde werknemers tewerk. Uit deze cijfers kan het aantal werkzame VZW's geraamd worden op meer dan 50.000 van de 82.000 geïnventariseerde VZW's in het Nationaal register van rechtspersonen. De meerderheid van hen functioneert alleen op basis van vrijwilligerswerk en ongeveer eenderde (of meer dan 18.000 VZW's) doet een beroep op betaalde arbeid (tabel 9.1).

9.4.2 Werkgelegenheid in de VZW's

Meerdere basisindicatoren onthullen het belang van deze sector in de Belgische economie. In de loop van 1995 waren 470.000 gesalarieerde werknemers actief in VZW's, wat overeenkomt met ongeveer 12,5% van de gesalarieerde arbeid in België. Dit arbeids-volume kan worden herleid tot 359.000 voltijdse banen.¹² Volgens onze schattingen komt dat overeen met 10,5%¹³ van de totale gesalarieerde arbeid (uitgedrukt in voltijdse equivalenten (fte))¹⁴ in de economie, exclusief de landbouwsector¹⁵, 12,7% van de gesalarieerde arbeid in de privé-sector (in fte) en 14,7% van de gesalarieerde arbeid in de tertiaire sector (in fte). Hoewel het aandeel van de sector van VZW's in de gesalarieerde tewerkstelling aanzienlijk is, mag dit het bijzondere van de sector zelf niet verhullen: de vrijwilligers vullen het arbeidsvolume in de schoot van de verenigingen aan door een bijdrage gelijk aan meer dan 100.000 voltijds equivalenten.¹⁶

9.4.3 Het aandeel van VZW's in het BBP

De in geldtermen uitgedrukte gemobiliseerde middelen van alle VZW's samen reiken tot meer dan 750 miljard BEF. We beschikken niet over informatie aangaande hun besteding. Niettemin kunnen we op basis van gegevens met betrekking tot de gesalarieerde arbeid de loonmassa van de sector ramen. Deze bedraagt ongeveer 450 miljard BEF.¹⁷ In een vorig onderzoek naar de niet-marktsector in België, hebben wij aangetoond dat de toegevoegde waarde van deze sector voor 97% uit bezoldigingen van werknemers bestond (Defourny et al. 1996). Zonder een te grote onderschatting te riskeren, kunnen we de loonmassa beschouwen als een eerste schatting van de toegevoegde waarde voortgebracht door de werkzaamheden van de VZW's.¹⁸ Uitgedrukt als aandeel van het BBP komt dit overeen met 5% van dit algemeen gebruikt macro-economische aggregaat.¹⁹ Dat geeft het aandeel van de private non-profitsector weer in het nationaal inkomen in 1995. Wanneer men weet dat dit overeenkomt met een vierde van het aandeel van de industriector in het BBP, dan is dit resultaat verre van onbeduidend.²⁰

Tabel 9.1 Overzicht van de private non-profitsector in België, 1995

juridisch erkende VZW's	82.123
actief	50.773
- met gesalarieerd personeel	18.100
- zonder gesalarieerd personeel	32.673
in 'slaaptoestand' (zonder activiteit)	31.350
werkgelegenheid in VZW's	
- gesalarieerde arbeid	
- aantal werknemers	468.764
- voltijds equivalenten (fte)	358.852
- voltijdse arbeid in % van de gesalarieerde arbeid in de niet-agrarische sectoren	10,5%
- vrijwilligerswerk (fte)	100.687
omzet van VZW's in geldtermen (in BEF x 1.000.000)	758.052
toegevoegde waarde	
- in BEF x 1.000.000	448.565
- in % BBP	5,65%

Bron: CES/HIVA

9.4.4 Structuur van de private non-profitsector

Om de non-profitsector in zijn heterogeniteit te begrijpen, past het de globale benaderingswijze aan te vullen met een meer gedesaggregeerd analyseniveau. Een van de meestgebruikte desaggregatiemethoden bestaat erin het geheel op te delen naar de hoofdbezigheid uitgeoefend door de organisaties die deel uitmaken van het geheel. Helaas brengt de activiteitennomenclatuur gebruikt door de officiële statistische instanties de diversiteit van de activiteiten van verenigingen onvoldoende in kaart. Om deze lacune het hoofd te bieden hebben de onderzoekers van het Johns Hopkinsproject een Internationale classificatie van non-profitorganisaties (ICNPO) ontwikkeld, een gemeenschappelijke nomenclatuur aangepast aan de specifieke activiteiten van de non-profitorganisaties (Salamon en Anheier 1992b).

Tabel 9.2 categoriseert het geheel van de VZW's (inclusief private ziekenhuizen en vrije scholen) volgens de ICNPO. De analyse van de twee laatste kolommen toont aan dat twee derde van de Belgische VZW's voornamelijk terug te vinden is in drie sectoren: de sector cultuur, sport en vrije tijd (groep 1), de sector onderwijs en onderzoek (groep 2) en tenslotte de sociale sector (groep 4).

De verdeling van de VZW's die gesalarieerde werknemers tewerkstellen, verschilt sterk van die van de VZW's die alleen met vrijwilligers werken. 70% van de VZW's die ook werkgever zijn, bevinden zich in de categorieën onderwijs/onderzoek, cultuur/sport/-vrije tijd, en de sociale sector. De VZW's zonder gesalarieerde arbeid zijn hoofdzakelijk gesitueerd in de sectoren cultuur/sport/vrije tijd (meer dan 50%), beroeps-verenigingen (13%), de sociale sector (7%) en onderwijs/onderzoek (7%).

Uit tabel 9.2 kunnen we verder afleiden dat de meerderheid van de VZW's die zich begeven op het terrein van de gezondheidszorg en in mindere mate op het terrein van onderwijs/onderzoek en welzijnszorg, verenigingen zijn die gesalarieerde werknemers tewerkstellen. Dit zou erop kunnen wijzen dat deze sectoren, meer dan andere, een hogere graad van professionaliteit vereisen. Men zou er ook de grote politieke keuzen in weerspiegeld kunnen zien, waarbij door de publieke financiering van deze activiteiten de professionalisering ervan wordt ondersteund.

Tabel 9.2 Structuur van de sector van de VZW's (populatie van VZW's) in België, 1995

sector (ICNPO)	VZW's met		VZW's zonder		totaal	
	gesalarieerde arbeid		gesalarieerde arbeid			
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
cultuur, sport en vrije tijd	4.611	25,5	16.434	50,3	21.045	41,4
onderwijs en onderzoek ^a	3.950	21,8	2.348	7,2	6.298	12,4
gezondheid ^b	1.938	10,7	196	0,6	2.134	4,2
sociale sector	3.610	19,9	2.543	7,8	6.153	12,1
leefmilieu	282	1,6	587	1,8	869	1,7
lokale ontwikkeling en huisvesting	1.606	8,9	1.565	4,8	3.172	6,2
belangen-behartiging	429	2,4	978	3	1.407	2,8
liefdadigheid	208	1,2	1.174	3,6	1.382	2,7
internationale organisaties	208	1,2	1.565	4,8	1.774	3,5
religieuze organisaties	282	1,6	978	3	1.260	2,5
beroepsverenigingen	975	5,4	4.304	13,2	5.279	10,4
totaal	18.100	100	32.673	100	50.773	100

a vrije scholen inbegrepen
b private ziekenhuizen inbegrepen

Bron: CES/HIVA

Zoals eerder reeds gezegd, bestaat de werkgelegenheid in de schoot van verenigingen uit gesalarieerde arbeid (350.000 fte) en vrijwilligerswerk (100.000 fte).²¹ Men vindt de gesalarieerde arbeid voornamelijk terug in drie sectoren: onderwijs/onderzoek (bijna 39%, vrije scholen inbegrepen), gezondheid (30%, private ziekenhuizen inbegrepen), en de sociale sector (14%) (tabel 9.3).

Tabel 9.3 Werkgelegenheid in de sector van verenigingen in België, 1995

sector (ICNPO)	aantal		gesalarieerde arbeid		vrijwilligerswerk	
	werknemers	%	fte	%	fte	%
	cultuur, sport en vrije tijd	40.973	8,7	17.546	4,9	33.391	33,2
onderwijs en onderzoek	26.096	5,6	8.332	2,3	614	0,6
gezondheid	71.991	15,4	48.991	13,7	439	0,4
sociale sector	60.841	12,9	49.429	13,8	55.422	55,0
leefmilieu	2.029	0,4	1.922	0,5	551	0,5
lokale ontwikkeling en huisvesting	37.887	8,1	35.357	9,9	2.526	2,5
belangen-behartiging	1.410	0,3	1.324	0,4	988	1,0
liefdadigheid	643	0,1	573	0,2	716	0,8
internationale organisaties	705	0,1	594	0,2	1.018	1,0
religieuze organisaties	1.319	0,3	1.051	0,3	1.587	1,6
beroeps-verenigingen	4.024	0,9	3.293	0,9	3.434	3,4
subtotaal	247.558	52,8	168.411	46,9	100.687	100
vrije scholen	152.932	32,6	130.565	36,4	-	-
private ziekenhuizen	68.274	14,6	59.876	16,7	-	-
totaal	468.764	100	358.852	100	-	-

Bron: CES/HIVA

Wanneer we de ziekenhuissector en het onderwijs van het vrije net²² ter zijde laten, neemt het vrijwilligerswerk eenderde in van de ingezette 'human resources', uitgedrukt in fte. Men kan dit beschouwen als een karakteristiek kenmerk van de sector van verenigingen. Twee activiteitscategorïeën worden gekenmerkt door de grote aanwezigheid van vrijwilligers: de sociale sector (55% van het vrijwilligerswerk) en de sector cultuur, sport en vrije tijd (33%).²³

Tabel 9.3 geeft eveneens een idee van het aandeel betaald werk en vrijwilligerswerk in elke ICNPO sector. Overeenkomstig hetgeen bleek uit tabel 9.2, neemt de gesalarieerde arbeid een groot deel in van de werkgelegenheid in sommige sectoren, maar in andere sectoren daarentegen vormt het vrijwilligerswerk meer dan de helft van de personele middelen. Dit is vooral zo voor verenigingen die in dienst staan van hun leden, zoals in de sector cultuur, sport en vrije tijd, of de liefdadigheidsorganisaties, of verenigingen uit het middenveld die de bevolking mobiliseren, in de sectoren internationale organisaties en religieuze organisaties. In de sociale sector wordt het werk gezamenlijk door ongeveer evenveel vrijwilligers en gesalarieerden uitgevoerd.

9.4.5 De financiële middelen van de verenigingen

Tabel 9.4 geeft per activiteit de financiële middelen weer van de VZW's. Voor de hele sector samen bedragen deze 758 miljard BEF. Deze som bestaat voornamelijk uit middelen afkomstig van de publieke sector (76%) en van de verkoop van producten (16%). Giften en bijdragen maken samen slechts 8% uit van de middelen waarover VZW's beschikken. We mogen hierbij niet uit het oog verliezen dat deze resultaten sterk beïnvloed zijn door de financieringsstructuur van vrije scholen en private ziekenhuizen. Deze twee mobiliseren iets meer dan de helft van alle middelen tezamen en worden voornamelijk door overheidsmiddelen gefinancierd.

Wanneer men de middelen waarover private ziekenhuizen en vrije scholen beschikken, aftrekt van de totale som, blijft slechts 355 miljard BEF over. De overheidsmiddelen vertegenwoordigen dan nog 53%, terwijl de verkoop van producten 32% bijdraagt. Giften en bijdragen maken respectievelijk 10% en 5% uit van het totaal budget. Deze resultaten mogen de grote diversiteit in de financieringswijze van de Belgische verenigingen niet verbergen.

Zoals kon worden verwacht, speelt de overheidsfinanciering een grote rol bij de verenigingen die quasi-collectieve diensten aanbieden. In de private ziekenhuizen, onderwijsinstellingen van het vrije net²⁴ en verenigingen die ijveren voor een beter leefmilieu, bedraagt de overheidsfinanciering bijna 100%. In de eerste twee gevallen gaat het duidelijk over de inbedding van de private non-profitsector in een goed uitgebouwd stelsel waarin ook de publieke voorzieningen (openbare ziekenhuizen, openbaar onderwijsnet) hun plaats hebben. Het belang van publieke financiering bij organisaties die zich inzetten voor een beter leefmilieu, en belangenverdedigende organisaties (andere dan voor de eigen leden) kan verklaard worden door het feit dat de aard van hun activiteiten zich moeilijk leent tot de (zelfs gedeeltelijke) betaling door de begunstigen.

Tabel 9.4 Structuur van de financiële middelen van VZW's in België, 1995

sector (ICNPO)	financiële middelen (in BEF x 1.000.000)	publieke middelen (in %)	verkoop (in %)	leden- bijdragen (in %)	private giften (in %)
cultuur, sport en vrije tijd	56.109	41	40,8	6,1	12
onderwijs en onderzoek	13.125	53,9	39,2	3,8	3,1
gezondheid	104.571	58,2	38	0,1	3,7
sociale sector	92.450	65,8	11	10,8	12,4
leefmilieu	3.048	93,6	1,7	2,4	2,3
lokale ontwikkeling en huisvesting	57.692	47,4	46,5	1,4	4,7
belangenbehartiging	2.129	84	4,2	6,6	5,2
liefdadigheid	3.520	1,4	32,4	0,6	65,6
internationale organisaties	7.848	32,7	8,7	0,5	58,1
religieuze organisaties	3.311	13,9	49,7	0	36,4
beroepsverenigingen	11.568	6,7	35,3	32,7	25,2
subtotaal	355.371	52,8	31,6	5,3	10,2
vrije scholen	214.830	100	0	0	0
private ziekenhuizen	187.852	94,4	5,6	0	0
totaal	758.053	76,5	16,2	2,5	4,8

Bron: CES/HIVA

In andere sectoren wordt de overheidsfinanciering aangevuld met inkomsten uit de verkoop. Zelfs al oordeelt de overheid dat zij financieel moet bijspringen, de middelen die zij de VZW's ter beschikking stelt, volstaan niet om alle kosten te dekken.

Wanneer de diensten die worden aangeboden, gedeeltelijk individualiseerbaar zijn, kan wel een deel van de kosten op de gebruikers worden verhaald, maar de mogelijkheid hiertoe is zeer verschillend naargelang het geval. Men stelt deze praktijken vast in de culturele en recreatieve sector, op het domein van het onderwijs en het onderzoek (buiten de reguliere schoolinrichtingen), in de gezondheidssector (behalve bij ziekenhuizen) en bij VZW's actief in het kader van lokale ontwikkeling.

Het is belangrijk op te merken dat de private giften een aanzienlijke bron van inkomsten uitmaken in die sectoren die hetzij niet of zeer weinig worden ondersteund door de overheid (beroepsverenigingen), hetzij erin slagen de bevolking ervan te overtuigen dat de geïnstitutionaliseerde solidariteit dient te worden aangevuld met een meer 'persoonlijke' solidariteit (liefdadigheidsinstellingen, VZW's betrokken bij internationale activiteiten of religieuze organisaties). Tenslotte vertegenwoordigen de bijdragen een bijzondere hoog aandeel in de bestaansmiddelen van de beroepsverenigingen. Dit is niet verwonderlijk aangezien deze verenigingen juist ten dienste staan van hun leden.

Het leeuwendeel van de beschikbare publieke middelen (70%) gaat naar private ziekenhuizen en vrije scholen. Dit illustreert de keuze van de gemeenschap om sommige sectoren die men niet wil overlaten aan de wetten van de markt alleen, te ondersteunen. De resterende middelen worden hoofdzakelijk verdeeld tussen de gezondheidszorg (zonder ziekenhuizen), de sociale sector, lokale ontwikkeling en huisvesting, en culturele en recreatieve activiteiten. De financiering gebeurt soms in het kader van programma's ter bestrijding van de werkloosheid. Deze programma's hebben niet alleen geleid tot meer middelen voor VZW's, maar hebben bovendien bijgedragen aan een verdere professionalisering in hoofde van deze VZW's.

9.4.6 *Giften en vrijwilligerswerk*

In België vindt de directe bijdrage van de burgers aan het verenigingsleven vooral plaats in de vorm van vrijwilligerswerk en geldelijke giften. Gebruikmakend van gemiddelde loonkosten, kunnen we het vrijwilligerswerk²⁵ een geldelijke waarde toekennen ten bedrage van 125 miljard BEF, wat overeenkomt met drie keer het bedrag verzameld door geldelijke giften. De bevolking engageert zich bij voorkeur in de welzijnssector en in recreatieve en culturele activiteiten, zowel wat het vrijwilligerswerk (uitgedrukt in fte) betreft, als de giften aan VZW's.

De activiteiten in de sectoren onderwijs/onderzoek en gezondheidszorg worden in ruime mate gefinancierd door de overheid, die reeds lang de professionalisering van deze diensten heeft gegarandeerd. De burgers voelen er zich relatief weinig direct verantwoordelijk voor en besteden er geen of weinig vrijwilligerswerk of giften aan. Inzamelacties zijn voornamelijk opgezet rond liefdadigheidsacties, bestemd voor de welzijnssector of de ontwikkelingshulp. Dat verklaart waarschijnlijk de hoge aandelen die werden vastgesteld in de sectoren waar deze activiteiten plaatsvinden.

9.5 Interpretatie van de Belgische cijfers in internationaal perspectief

Het belang van de Belgische deelname aan het Johns Hopkinsproject beperkt zich niet tot de verbetering van de macro-economische beschrijving van verenigingen in ons land. Het gebruik van eenzelfde definitie en classificatiecriteria door de 22 deelnemende landen verplicht ons om onze analyse te plaatsen in een internationaal-vergelijkend perspectief. In dit deel komen enkele resultaten van het gemeenschappelijk onderzoek aan bod, die het meest betekenisvol zijn voor de Belgische situatie.²⁶

9.5.1 *Een land met een hoge densiteit van non-profitorganisaties*

De Johns Hopkinsstudie toont aan dat de gesalarieerde arbeid van non-profitorganisaties in de bijeengebrachte landen geconcentreerd is in drie sectoren: onderwijs, gezondheid en welzijnszorg. Het vrijwilligerswerk is veeleer aanwezig in de recreatieve activiteiten en de welzijnszorg. Een wereldwijde vergelijking laat zien dat in de West-Europese landen de diensten van de verzorgingsstaat domineren.

Met een aandeel van de gesalarieerde arbeid in de private non-profitsector (lees: de verenigingen) in de totale werkgelegenheid (met uitzondering van de landbouw) van bij benadering 10,5%, profileert België zich, in termen van ingezette professionele arbeid, in het trio van landen (Nederland, Ierland en België) met het hoogste aandeel van de non-profitsector.²⁷ Deze landen liggen helemaal in de lijn van het welfare-type. Hun opmerkelijk resultaat heeft in elk geval te maken met het feit dat deze landen in de sleuteldomeinen, zoals onderwijs en gezondheidszorg, niet gekozen hebben voor de installatie van één uniforme publieke dienst (die in andere landen de aanwezigheid van verenigingen in deze sectoren heeft gereduceerd), maar voor de coëxistentie van publieke en private structuren zonder winstgevend oogmerk, aan dewelke zij een deel, soms een groot deel, van de openbare dienstverlening hebben toevertrouwd.

9.5.2 *Ontwikkeling van de verzorgingsstaat*

In België kan de grote aanwezigheid van verenigingen die welfare-diensten aanbieden, verklaard worden uit de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in een verzuilde maat-

schappelijke context (zie historische achtergrond). Zoals in de meeste andere West-Europese landen, vindt onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog de uitbouw van de verzorgingsstaat plaats. Het model dat in België werd uitgetekend, is in realiteit een kundige combinatie, geïnspireerd aan de ene kant door het Franse systeem – gebaseerd op de gecentraliseerde openbare macht en op de ontwikkeling van openbare diensten – en aan de andere kant door het Duitse model – gebaseerd op het subsidiariteitsprincipe op grond waarvan de publieke dienstverlening wordt gedelegeerd aan private organisaties met niet-winstgevend oogmerk.

Karakteristieken van deze twee systemen zijn terug te vinden bij de voornaamste sociopolitieke zuilen, aan de ene kant de meer socialistisch geïnspireerde organisaties en aan de andere kant de meer christelijk geïnspireerde organisaties (met een grotere aanwezigheid van VZW's). In het algemeen heeft de socialistische beweging geijverd voor het in het leven roepen van centraal georganiseerde openbare diensten, terwijl de christelijk geïnspireerde steeds heeft geijverd voor de uitbouw van collectieve diensten buiten de overheid om.²⁸ Als belangrijke actoren in het Belgische politieke leven na de Tweede Wereldoorlog hebben zij beetje bij beetje het institutionele landschap uitgebouwd dat aan de basis lag van de verzorgingsstaat zoals we die vandaag kennen, en waarin naast de openbare instellingen een plaats is vrijgehouden voor de private non-profitorganisaties.

Tabel 9.5 Indicatoren van de verdeling^a over de categorieën dienstverleners van de output in enkele non-profitsectoren, België, 1995 (in procenten)

domein en criteria	geografisch	private non-profitsector	publieke sector	private for-profitsector	totaal
ziekenhuizen (ligdagen)	België	66	34	0	100
	Vlaanderen	73	27	0	100
	Wallonië	52	48	0	100
scholen (schoolpopulatie)	Brussel	69	31	0	100
	België	61	39	0	100
	Frans- en Duitstalige Gemeenschappen	50	50	0	100
rusthuizen (aantal plaatsen)	Nederlandstalige Gemeenschap	69	31	0	100
	België	23	22	55	100
	Vlaanderen	40	32	28	100
rusthuizen (aantal instellingen)	Wallonië	13	15	72	100
	Brussel	8	12	80	100
	België	23	22	55	100
	Vlaanderen	40	32	28	100
	Wallonie	13	15	72	100
	Brussel	8	12	80	100

a Deze verhoudingen kunnen evenwel aanzienlijk verschillen afhankelijk van de gehanteerde maatstaven (bv. aantal inrichtingen, aantal bedden, aandeel personeel, aandeel financiering).

Bron: NIS

Zelfs al stellen we vast dat veel verenigingen actief zijn in de culturele sector, in de sector van de vrije tijd en in de internationale samenwerking, dan nog blijft de Belgische private non-profitsector, in zijn meest georganiseerde vorm, voornamelijk zijn belang

houden voor de productie van collectieve diensten, die (gedeeltelijk) aan hem werd overgedragen en waartoe hij werd gemachtigd door de overheid, namelijk in de gezondheidszorg, het onderwijs en de sociale sector. Op deze domeinen delen de publieke en de private organisaties het terrein.

Ter informatie presenteert tabel 9.5 onvolledige maar significante indicatoren van het relatieve aandeel van elke categorie dienstverleners in drie types organisaties: ziekenhuizen, scholen en rusthuizen.

9.5.3 Belang van publieke financiering

Zoals we reeds signaleerden, is de erkenning van de rol van verenigingen als verstrekkers van quasi-collectieve diensten vooral zichtbaar op het vlak van de financiering van de Belgische non-profitorganisaties. Deze zijn voor drie vierde afhankelijk van overheidsmiddelen (subsidies, financiering van arbeidsplaatsen, terugbetaling van prestaties). Dit financieringsmodel is typisch voor de West-Europese landen. België behoort voor het grootste deel van de non-profitsector tot de categorie landen waar de publieke middelen prevaleren. Dit is niet het geval in de andere landen waar de financiering in veel grotere mate afhankelijk is van de opbrengst van verkopen en van bijdragen van de leden. Merk, tot slot, op dat overal in de wereld de private giften niet meer dan een kleine fractie van de financiële middelen van de non-profitorganisaties vormen.

9.6 Plaats van de private non-profitsector in de quartaire en de for-profitsector: evolutie 1972-1997 en regionale verschillen

De private non-profit is maar een deel van de totale non-profitsector in België. We geven hierna een alternatieve groepering van de voornaamste non-profitsectoren volgens een vroeger gehanteerde indeling van de quartaire sector: hierbij maken wij het onderscheid tussen de zuiver publieke goederen – het gehele overheidsapparaat –, de quasi-publieke goederen – met de grote sectoren gezondheidszorg en de sociale sector –, en het onderwijs, waarbij een inschatting werd gemaakt van de respectieve private en publieke delen. Tevens voegen wij de marktsector (met inbegrip van overheidsbedrijven) en de totale tewerkstelling toe. Op basis van deze informatie kunnen wij de private non-profitsector en zijn recente evolutie situeren in het totaal (tabel 9.6). Het betreft hier enkel de gesalarieerde tewerkstelling. Verderop hanteren wij deze bron om de relatieve aandelen in Vlaanderen en Wallonië te schetsen (tabel 9.8).

Uit de tabel 9.6 blijkt ten volle hoe de quartaire sector de voorbije 25 jaar de enige expansieve sector is geweest die de groei van de werkgelegenheid – als die er al was – heeft ondersteund, terwijl de marktsector over de ganse periode achteruitging.²⁹ De private non-profitsector, die op basis van de enquête werd geraamd op 468.000 gesalarieerde werknemers, blijkt ongeveer de helft te zijn van de totale non-profitsector met uitzondering van de collectieve goederen. Tabel 9.6 laat ook het relatieve aandeel zien in een aantal subsectoren. In het begin van de jaren zeventig was de private sector van het onderwijs ongeveer even groot als de publieke, maar daarna is het private aandeel relatief gegroeid. In de gezondheidszorg daarentegen hebben de openbare ziekenhuizen relatief gezien terrein gewonnen

Tabel 9.6 Evolutie van de werkgelegenheid in de private en publieke sector in België, 1973-1996 (aantal personen en indices)

	1973	1981	index 1973 =100	1992	index 1981 =100	1996	index 1992 =100
markt sector	2.321.208	2.068.416	89,6	2.099.169	100,5	2.080.228	99,1
onderwijs	275.306	330.413	132,1	344.431	110,1	363.769	105,6
privaat	137.653	165.207	147,9	192.881	123,3	203.711	105,6
publiek	137.653	165.207	116,2	151.550	96,9	160.058	105,6
gezondheidszorg	74.475	120.503	197,9	142.252	122,3	147.378	103,6
privaat	43.705	68.936	177,6	76.304	112,6	77.634	101,7
publiek	30.770	51.567	226,6	65.948	135,2	69.744	105,7
sociale sector	78.226	129.395	281,1	200.811	169,9	219.891	109,5
privaat	58.989	94.504	278,7	149.006	173,9	164.407	110,3
publiek	19.237	34.891	288,4	51.805	159,0	55.484	107,1
quasi-collectieve goederen	191.377	322.351	241,9	440.111	143,6	462.991	105,2
privaat	118.053	179.719	235,8	256.531	154,9	278.415	108,5
publiek	73.475	142.632	251,2	183.580	129,4	184.576	100,5
zuivere collectieve goederen	221.969	255.374	129,8	275.210	112,9	288.214	104,7
totale private non-profit	255.706	344.926	188,5	449.459	139,8	482.126	107,3
totale publieke non-profit	433.097	563.213	146,1	610.340	112,4	632.848	103,7
quartaire sector	688.803	908.138	161,8	1.059.752	122,8	1.114.981	105,2
subquartaire sector ^a	466.834	652.764	177,1	784.542	126,7	826.767	105,4
totale private sector	2.388.179	2.202.861	100,2	2.387.664	108,6	2.393.242	100,2
totale publieke sector	621.832	773.694	129,0	771.304	103,7	801.960	104,0
totaal gesalarieerde tewerkstelling	3.010.011	2.976.554	106,1	3.158.968	107,3	3.195.202	101,1

a Quartaire sector min zuiver collectieve goederen.

Bron: Eigen berekeningen op RSZ-tewerkstellingsgegevens; Devos et al. 1991; De Boeck en Pacolet 1983

.De sociale sector, waarin diverse diensten van sociale verzekering en diverse welzijns-diensten zitten, kende een dominante aanwezigheid van het privé-initiatief. Daar is de evolutie van de sector ongeveer gelijk opgegaan voor de private en de publieke aanbieders, zodat de relatieve machtspositie niet is gewijzigd. Samenvattend blijkt uit deze statistieken wel dat de private sector maar de helft uitmaakt van de totale sector waarin zij actief is. In internationale vergelijkingen moet men met dit relatieve aandeel van de private non-profitsector in het totaal rekening houden.

Tot nog toe hebben wij enkel de gesalarieerde tewerkstelling bekeken. Voornamelijk in de gezondheidssector bestaat er echter ook een aanzienlijk groep van vrije beroepen/zelfstandigen, die nog steeds toeneemt. Dit zijn in eerste instantie artsen en paramedici, maar recentelijk is er ook een groeiend aantal zelfstandige verpleegkundigen. Het relatieve belang van deze groep wordt geïllustreerd in tabel 9.7. Bovenop de 142.000 gesalarieerde werknemers zijn er nog eens 57.000 zelfstandigen werkzaam in de sector, die op hun beurt nog eens 17.000 werknemers hebben. Daarmee wordt aangetoond dat de private non-profit gezondheidssector, alhoewel belangrijk in de totale private non-profitsector, toch maar eenderde van de gezondheidssector uitmaakt. Voor andere

sectoren is dit private non-profitsegment minder belangrijk. Te vermelden zijn onder meer de commerciële sector in de rusthuizen en de rust- en verzorgingstehuizen. De vraag is trouwens waar de non-profitsector begint en de commerciële sector eindigt. Vooral in sport, recreatie en cultuur is de scheidingslijn moeilijk te trekken, mede omdat de non-profitorganisaties ook in de marktsector opereren.

Tabel 9.7 Relatieve belangrijkheid van de tewerkstelling in de gezondheidszorg in België naar sectoren, 1992 (in aantallen)

totaal gezondheidszorg	142.252
privaat	76.304
publiek	65.948
totaal inclusief personeel van zelfstandige professionelen	159.538
personeel van zelfstandige professionelen	17.286
zelfstandige gezondheidszorgwerkers, professionelen	57.365
totaal	216.903

Bron: Eigen berekeningen op basis van RSZ-en RSVZ-gegevens

Ook binnen België zelf is het relatieve gewicht van de private en publiek sector verschillend voor de verschillende regio's en gemeenschappen. Vooral in de gezondheidszorg en het onderwijs zijn de regionale verschillen aanzienlijk. In de gezondheidszorg is de private tewerkstelling in Brussel het kleinst (32,6%), en ook in Wallonië is deze uitgesproken kleiner dan in Vlaanderen (51,8% t.o.v. 60,0%). In de onderwijssector bevindt zich ongeveer 57% van de tewerkstelling in het privé-onderwijsnet. Het aandeel voor Vlaanderen bedraagt 66%, voor Wallonië 45%. Als percentage van de totale tewerkstelling is de private non-profitsector relatief gezien in Wallonië (16,3%) belangrijker dan in Vlaanderen (11,3%) maar dit wordt veroorzaakt door de relatief lage totale tewerkstelling in deze regio omdat de marktsector veel minder ontwikkeld is.

In elk geval kan het belang van de dienstverlening buiten de publieke sfeer (minstens gedeeltelijk) uitgelegd worden met het feit dat de overheid voorziet in een quasi-gelijke financiering voor alle verenigingen die actief zijn in het beschouwde domein, ongeacht of het gaat om private dan wel publieke verenigingen.

9.7 De non-profitsector herontdekt: de groeiende aandacht voor 'social profit' en sociale economie'

Samen met een groeiende en voortdurende werkloosheid kende de periode van de jaren zeventig en tachtig een heropleving van de coöperatieve gedachte. Een aantal zogenoemde nieuwe coöperatieven zag het licht met het doel kansarmen te helpen of bepaalde sociale doelstellingen te realiseren. Omvangrijk zijn zij nooit geweest. Wel waren zij een voorbode van een voortdurende aandacht voor deze nieuwe werkgelegenheidsnoden. Veel belangrijker waren in die periode de diverse tewerkstellingsprogramma's waarmee werkloosheidsgelden 'teruggeploegd' werden naar sociaal nuttige activiteiten, al dan niet tijdelijk of meer permanent van aard.

Tabel 9.8 De tewerkstelling in de quartaire sector naar gewesten en privaot-publiek, 1997 (in aantallen)

	Brussels Gewest	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België
zuiver collectieve goederen	80.248	140.200	102.103	322.551
privaat	7	0	5	12
publiek	80.241	140.200	102.098	322.539
onderwijs	50.318	184.202	120.487	355.007
privaat	26.668	122.240	54.219	203.127
publiek	23.649	71.962	66.268	161.879
quasi collectieve goederen	89.743	242.223	142.651	474.617
privaat	44.261	157.506	83.333	285.100
publiek	45.482	84.717	59.318	189.517
onderzoek	1.636	4.660	4.013	10.309
privaat	671	3.109	1.712	5.492
publiek	965	1.551	2.301	4.817
gezondheidszorg	23.346	82.800	46.293	152.439
privaat	7.610	49.548	24.000	81.158
publiek	15.736	33.252	22.293	71.281
sociale sector	43.297	119.298	65.031	227.626
privaat	30.570	88.793	46.669	166.032
publiek	12.727	30.505	18.362	61.594
religie	1.014	5.066	6.139	12.219
privaat	551	2.926	4.672	8.149
publiek	463	2.140	1.467	4.070
cultuur	10.613	15.472	7.801	33.886
privaat	4.449	7.984	4.450	16.883
publiek	6.164	7.488	3.351	17.003
andere	9.837	14.927	13.374	38.138
privaat	410	5.146	1.830	7.386
publiek	9.427	9.781	11.544	30.752
totaal quartaire sector	220.309	566.625	365.241	1.152.175
privaat	44.268	157.506	83.338	285.112
publiek	176.041	409.119	281.903	867.063
totaal subquartaire sector ^a	140.061	426.425	263.138	829.624
privaat	44.261	157.506	83.333	285.100
publiek	95.800	268.919	179.805	544.524
overige werkgelegenheid	342.608	1.275.642	477.806	2.096.056
privaat	295.781	1.209.599	425.520	1.930.900
publiek	46.827	66.043	52.286	165.156
totale werkgelegenheid	562.917	1.842.267	843.047	3.248.231
privaat	340.049	1.367.105	508.858	2.216.012
publiek	222.868	475.162	334.189	1.032.219

a Quartaire sector min zuiver collectieve goederen.

Bron: Op basis van RSZ-gegevens

Deze programma's worden tot de dag van vandaag doorgezet, vaak met nieuwe benamingen, al dan niet verwijzend naar de ministers die ze invoerden of hervormden, maar met één constante, namelijk dat het totale aantal banen in dit soort circuits uiteindelijk, en over een langere periode beschouwd, stagneerde.

De maatregelen namen toe in aantal naarmate men meer selectief optrad voor bepaalde doelgroepen, al dan niet gekoppeld aan vorming en eerste werkervaring, maar ze bleven vaak in de plaats komen van vroegere programma's. Het doel van de programma's varieerde van directe tewerkstelling en ontwikkeling van nieuwe arbeidsmarkten tot begeleiding, inschakeling en vorming van werkzoekenden. De sectoren waarin de nieuwe jobs gecreëerd werden, evolueerden van klassieke buurtdiensten en persoonsgebonden diensten (oppas ouderen, klusjesdiensten, begeleiding van kinderen met leerproblemen) met het risico van verdringing van reguliere diensten, naar typische sociale-economie sectoren als milieufactiviteiten en kringloop-centra, en klassieke handelsactiviteiten. Deze evolutie hield het gevaar in dat de programma's in de plaats dreigden te komen van de gesubsidieerde programma's van de reguliere private sector. In feite vormden deze programma's niet zelden alternatieve financieringsvormen, vaak vanuit werkloosheidsgelden, van bepaalde bestaande of vergelijkbare non-profitsectoren (zie o.m. Pacolet 1997). Voor de personeelsleden betekenden deze maatregelen een tewerkstelling in preciaire statuten of 'nep' statuten (wat deze programma's wel enigszins onrecht aandeed). Op dit ogenblik tracht men deze statuten te regulariseren en te integreren in de reguliere begrotingsmiddelen. Op die manier sluiten al deze initiatieven of financieringsstromen, die vaak de voedingsbodem waren voor nieuwe non-profitinitiatieven, aan bij de klassieke vormen van overheidsgesteunde organisaties in de sectoren welzijn, cultuur, jeugd, enzovoort. Al deze programma's hebben recentelijk in het overheidsbeleid een nieuw referentiekader gekregen, met name dat van de 'actieve welvaartsstaat'. Deze is erop gericht de activiteitsgraad van de totale bevolking, maar ook van de risicogroepen op de arbeidsmarkt, op te krikken door de sociale zekerheid en de tewerkstellingsprogramma's in deze zin aan te passen.

Het is vooral in deze context van jobcreatie en lokale tewerkstelling dat de sector van de sociale economie herontdekt is. De eerste verschijningsvormen waren coöperatieve initiatieven die economisch zelfbeheer vooropstelden: ecologische coöperatieven, alternatieve financieringsorganisaties, eerlijke handelsorganisaties, sociale inschakelingsinitiatieven en dergelijke (Landuyt 2000: 69). De wereld van de sociale tewerkstelling en alternatieve projecten is er de voorbije jaren in geslaagd steeds meer zichtbaarheid en erkenning af te dwingen. Zo werd in Wallonië 'le conseil d'économie sociale' opgericht en in Vlaanderen het Vlaams Overleg sociale economie. De hoofdlijnen van de Waalse definitie keren terug in de omschrijving die in Vlaanderen en ook in Europa worden gebruikt. De sociale economie omvat de economische activiteiten van vennootschappen (coöperatieven, ziekenfondsen, VSO's³⁰) die de volgende ethische beginselen nastreven (Hoge raad voor de werkgelegenheid 1998: 14):

- dienstverlening veeleer dan winstbejag;
- zelfbeheer door het zoeken naar financiële en menselijke middelen en doeltreffendheid, die in staat stellen hun continuïteit te verzekeren en niet uitsluitend afhankelijk te zijn van overheidssubsidies;
- democratische besluitvorming;
- voorrang van arbeid op kapitaal bij inkomensverdeling (actief werkgelegenheidsbeleid).

De traditionele scheidingslijn tussen profit en non-profit lijkt steeds meer te vervagen. Zo werd in de pas opgerichte Hoge raad voor de werkgelegenheid – die onder meer de makers van het werkgelegenheidsbeleid moet adviseren aan de hand van de Europese richtsnoeren – de verhoudingen tussen de non-profitsector en de sociale economie geschematiseerd. De non-profitsector bestaat volgens de Hoge raad voor de werkgelegenheid uit de VZW's en VSO's en andere werkgevers actief in de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening. Deze sector overlapt met de sociale economie en de overheidssector. De sociale economie definieert hij als een grote derde sector naast de winstgevende marktsector en de overheidssector (Hoge raad voor de werkgelegenheid 1998: 9, 14).

Met de jongste regeringsperiode is ook een minister van sociale economie aangesteld. Deze heeft de rol van coördinator en katalysator van het beleid tussen de diverse overheden en binnen verschillende niveaus. Deze bevoegdheid is ondergebracht in de organisatieafdeling van maatschappelijke integratie en armoedebestrijding van het ministerie van Sociale Zaken. In die zin is sociale economie hier in een enge definitie gehanteerd. De sociale economie zal in het beleid benaderd worden vanuit drie perspectieven (Sociale Zaken 2000: 49-50). Ten eerste wil het de aandacht vestigen op een meer sociale, meer humane, duurzame economie waarbij de werkgevers in de sociale economie een pioniersrol te vervullen hebben ten aanzien van het gewone economische circuit. Het tewerkstellingsperspectief blijft aanwezig maar zal niet meer het enige doel zijn voor de sociale economie. De gecreëerde werkgelegenheid krijgt een extra meerwaarde door de combinatie met andere waarden. Anderzijds wordt ook het perspectief geopend van een 'solidaire' economie. De ontwikkeling van dit nieuwe perspectief staat in het teken van het behoud en het versterken van de sociale cohesie binnen onze maatschappij. In dit verband zullen initiatieven ontwikkeld worden die via de creatie van sociale netwerken – herstellen van dienstverleningsverbanden op formele en informele basis – het maatschappelijk weefsel in achtergestelde buurten trachten te repareren. Het derde perspectief is de constante van de profilering van de sociale economie als een derde circuit tegenover markt en overheid.

De non-profitsector krijgt daarnaast ook een groeiende aandacht door de toenemende erkenning van de zogeheten 'social-profit' sector. Deze sector werd voor het eerst erkend in 1968 in de wet omtrent de collectieve arbeidsverhoudingen. In 1994 verenigden de overkoepelende organisaties van ziekenhuizen en mutualiteiten zich samen met andere 'social-profit' werkgevers in de Confederatie van de 'social-profit' ondernemingen met respectievelijk een Vlaamse en een Waalse partner. In 1998 waren er 31 federaties aangesloten. Hun plaats in de Belgische overlegeconomie werd bezegeld doordat zij op nationaal vlak een zetel kregen in de Nationale arbeidsraad en de Centrale raad voor het bedrijfsleven. Ook in de gewestelijke overlegorganen als de Sociaal economische raad voor Vlaanderen (SERV) zijn zij aanwezig. Hiermee is de sector volledig op gelijke voet aanwezig in het Belgisch overlegmodel, een overleg- en 'pacificatie' model (zie § 9.3 voor de historische achtergrond van de diverse pacts) waaraan de sector uiteindelijk voor een groot deel zijn ontstaan en ontwikkeling te danken heeft, om er vervolgens op zijn beurt aan bij te dragen. Onder meer vormde dit soort initiatieven

de voedingsbodem voor de erkenning van de 'social-profit'sector als vehikel voor job-creatie in algemene en met specifieke doelstellingen.

De non-profitsector kreeg ook een grotere zichtbaarheid door een reeks vakbonds-acties eind jaren tachtig en in de loop van de jaren negentig, vooral in de zorgsector – de 'witte woede' van verpleegkundigen, verzorgenden en anderen –, die tot tal van verbeteringen van de arbeidsvoorwaarden in deze sector leidden, met voornamelijk een reeks van federale en regionale interprofessionele akkoorden voor de non-profit-sector. Deze akkoorden moeten de sector op het niveau brengen van de rest van de economie, maar op sommige vlakken kunnen zij zelfs als voorbeeld dienen voor de rest van de economie. Zo voorzien deze akkoorden in een regeling van geleidelijke arbeidsduurvermindering voor oudere werknemers (32 uren/week vanaf 55 jaar, 36 uren/week vanaf 45 jaar), die ervoor moet zorgen dat deze groep actief blijft in een sector die in de toekomst steeds meer arbeidskrachten (voornamelijk de zorgsector) nodig zal hebben. In de komende jaren zullen alleen in Vlaanderen duizenden extra jobs in de 'social-profit'sector gecreëerd worden enerzijds om de hoge werkdruk te verminderen en anderzijds om aan de toenemende maatschappelijke behoefte te voldoen. We denken daarbij vooral aan de bejaardenhulp, thuishulp, kinderopvang, gehandicapten-zorg en bijzondere jeugdzorg (Landuyt 2000: 62).

Tenslotte is ook het juridisch kader aan herdenking toe. Om een aantal knelpunten die de groeiende verwevenheid van marktactiviteiten en sociale oogmerken met zich meebrachten, op te lossen, werd in 1995 ook een nieuwe rechtsvorm 'vennootschap met sociaal oogmerk' opgericht. Voor de rechtsvorm van de VZW, die dateert van 1921, is thans een hervorming ingediend in het parlement om deze aan te passen aan de veranderde realiteit (Social profit jaarboek, 1998, 1999).

9.8 Samenvatting en besluit

De Belgische deelname aan het Johns Hopkinsproject laat toe te stellen dat de sector van de VZW's een reëel bestanddeel uitmaakt van onze economie: hij stelt meer dan 10% van de gesalarieerden tewerk, levert een bijdrage van 5% aan het BBP, mobiliseert meer dan 750 miljard BEF, en doet een beroep op een hoeveelheid vrijwilligerswerk die gelijk is aan bijna 100.000 voltijdse banen.

In het bewustzijn van de onvolledigheid van de statistieken, is hiervoor een eerste poging gedaan om ook de publieke sector in de geselecteerde non-profitsectoren in beeld te brengen.

Een sector met een belangrijke economische impact

Het onderzoek waarover wij verslag uitbrengen, toont aan dat de private quartaire sector (of private non-profitsector) een aanzienlijke, reële economische draagwijdte heeft. Deze sector biedt emploti aan bijna 470.000 gesalarieerde werknemers. In voltijdse equivalenten gaat het om ongeveer 350.000 jobs of 10% van de gesalarieerde arbeid in ons land. Hiermee neemt België de derde plaats in (na Nederland en Ierland) in de rangschikking van de landen naar de grootte van hun private non-profitsector.

Bovendien zijn er veel vrijwilligers actief. Opgeteld zouden de uren vrijwilligerswerk overeenkomen met een equivalent van 100.000 voltijdse jobs. De jaarlijks toegevoegde waarde van de private non-profitsector kan geschat worden op bijna 450 miljard BEF, dit is iets meer dan 5% van het BBP.

Een sector die collectieve diensten aanbiedt

Zoals in andere Europese landen zijn de Belgische VZW's actief op de meest uiteenlopende gebieden: cultuur en ontspanning, onderwijs, gezondheidszorg, welzijn (sociale sector), bescherming van het leefmilieu, ontwikkelingshulp, enzovoort. Echter, in zijn best uitgebouwde vorm is de sector het meest aanwezig in de productie van (quasi-)collectieve diensten, welke werden afgestaan door de overheid: gezondheidszorg, onderwijs en welzijn. Op deze domeinen verdelen de openbare aanbieders en de verenigingen, de private non-profitsector, het terrein. De terreinverdeling is verschillend in Vlaanderen en Wallonië. Soms is ook de commerciële sector een belangrijke aanbieder.

Een sector gesubsidieerd door publieke middelen

De erkenning van hun rol als verstreckers van quasi-collectieve diensten heeft te maken met de financiering van de private non-profitorganisaties in België. Drie vierde van hun middelen putten zij uit overheidssteun (subsidies, financiering van arbeidsplaatsen, terugbetaling van kosten). Daarnaast haalt de private non-profitsector zijn middelen uit de opbrengsten van verkoop (16%), de bijdragen van de leden (3%) en private giften (5%). Jaarlijks beschikken de VZW's in België over een totaal bedrag van bij benadering 760 miljard BEF.

Het herontdekken van de sociale aspecten van de economie

De private en publieke non-profitsector heeft zijn ontstaan en ontwikkeling te danken aan factoren die teruggaan tot een ver verleden. In zijn huidige omvang is het evenzeer de sector van de postindustriële samenleving met een beloftevolle toekomst, zowel in onderwijs en vorming (levenslang leren), de socioculturele sector (meer vrije tijd) en gezondheid en welzijn (expansief omwille van de veroudering van de bevolking). Vanwege de groeiende belangstelling voor een economie met meerdere waarden, die sociale en duurzame oogmerken vooropstelt, zullen de non-profitsector, de 'social-profit' sector en de sociale economie belangrijke sectoren voor de toekomst zijn.

Noten

- 1 Deze bijdrage was mogelijk dankzij onderzoek verricht in het Hoger instituut voor de arbeid van de Katholieke Universiteit Leuven (Jozef Pacolet en Ilse Van De Putte m.m.v. An Marchal) en het Centre d'économie sociale, Université de Liège (Jacques Defourny en Sybille Mertens m.m.v. Sofie Adam, Michel Marée) in het kader van een interuniversitair project over de non-profitsector in België, gerealiseerd met de steun van de Federale Regering (ministerie van Sociale Zaken en ministerie van Tewerkstelling en Arbeid), de Vlaamse en Waalse Gewesten, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Confederatie van de 'social-profit'ondernemingen en de Koning Boudewijnstichting.
- 2 Ter bevordering van de Noord-Zuiddialoog (en wij bedoelen hier België en Nederland) de volgende herinnering: België is een federaal land dat bestaat uit drie Gewesten: Vlaanderen, Wallonië en tweetalig (ook ten behoeve van de Noord-Zuiddialoog: Nederlands-Frans, niet Frans-Engels) Brussel. Het land bestaat uit drie Gemeenschappen: de Nederlandstalige Gemeenschap (Vlaanderen en de Nederlandstaligen in Brussel), de Franstalige Gemeenschap (Wallonië en de Franstaligen in Brussel) en de Duitstalige Gemeenschap. De Gewestelijke bevoegdheden hebben betrekking op landsgebonden aspecten zoals economie, ruimtelijke ordening, verkeer; de Gemeenschappen hebben 'persoonsgebonden' bevoegdheden als onderwijs, welzijn en cultuur. Sociale zekerheid is een federale aangelegenheid. Dit maakt dat veel van de typische non-profitactiviteiten tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoort.
- 3 Deze eerste inschatting van de private non-profitsector is gebaseerd op een onderzoek onder een steekproef van VZW's gehouden in 1994 door het Centre d'économie sociale van de Université de Liège en het Hoger instituut voor de arbeid van de Katholieke Universiteit van Leuven Dit onderzoek is een pilotstudie geweest ten behoeve van de internationale vergelijking in het kader van het Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project (Mertens et al. 1999). Finale resultaten voor België in het kader van het interuniversitair project zullen in het voorjaar 2001 beschikbaar komen.
- 4 Sedert 1998 werd het onderzoek in België uitgebreid tot de hele niet-marktsector, zowel de private als de publieke, en werd de samenwerking in het interuniversitair onderzoeksproject ook uitgebreid met de Vrije Universiteit Brussel en de Université Libre de Bruxelles
- 5 Definitie van de private non-profitsector zoals gezamenlijk gehanteerd door de deelnemers aan het Johns Hopkinsproject.
- 6 Bijvoorbeeld: de verplichting om gesalarieerde werknemers aan de RSZ aan te geven of de onderwerping aan het BTW-stelsel.
- 7 De wet van 27 juni 1921 voorziet in het statuut van VZW's. Deze wet specificeert: "(...) de vzw is een vereniging die zich niet toelegt op industriële of commerciële activiteiten of (lees: en) die er niet naar streeft een materieel voordeel te verschaffen aan haar leden", artikel 1, Wet 27 juni 1921.
- 8 Een onderzoek uitgevoerd in twee gemeenten van de provincie Luik in 1990 (Herve en Rocourt) toont aan dat men kan veronderstellen dat de feitelijke verenigingen even talrijk zijn als de VZW's (Janvier 1990).
- 9 Deze definitie van de niet-marktsector vloeide voort uit reflecties van de interuniversitaire onderzoeksgroep die door de Koning Boudewijnstichting, de Belgische overheden en de Confederatie van de 'social-profit'ondernemingen werd belast met een uitgebreide studie rond de niet-marktsector in België (Marée 1998). Voor Vlaanderen werd deze sector reeds geruime tijd beschreven onder de term 'quartaire sector', analoog met het taalgebruik in Nederland. Voor een recent overzicht van dit begrip zie Pacolet en Gos (1999).
- 10 In de praktijk behoren de mutualiteiten en de landsgebonden van mutualiteiten eveneens tot de private non-profitsector. In deze fase van het onderzoek werden zij echter niet bestudeerd, omdat zij een grensgeval zijn overeenkomstig de definitie gehanteerd in het Johns Hopkinsproject.
- 11 Université de Liège (Centre d'économie sociale) en de Katholieke Universiteit Leuven (Hoger instituut voor de arbeid). Voor een eerste extrapolatie van deze enquêtes, zie Defourny et al. (1997).
- 12 Deze resultaten komen ongeveer met die van Defourny et al (1997). De vastgestelde verschillen zijn te wijten aan een herziening van sommige hypothesen op het moment van de extrapolatie van de resultaten naar nationaal niveau.

- 13 Dit percentage is een beetje lager dan men zou krijgen wanneer men zou rekenen in aantal personen. Dit is te verklaren door het betrekkelijk grote aandeel deeltijdse arbeid in verenigingen.
- 14 De officiële werkgelegenheidsstatistieken in België verschaffen geen informatie uitgedrukt in voltijdse equivalenten. Daarom zijn wij zelf overgegaan tot schattingen gebaseerd op het gemiddelde in voltijdse equivalenten van een deeltijdse job. Ook kan op basis van de RIZIV-bestanden van de tewerkstelling naar woonplaats een beeld worden gegeven van de graad van deeltijds werken. Zie o.m. Pacolet en Gos (1999).
- 15 Om meer pertinentie te betrachten bij de internationale vergelijkingen gebruiken wij, conform een overeenkomst gemaakt tijdens het Johns Hopkinsproject, als referentiepunt de totale werkgelegenheid met uitzondering van de landbouw.
- 16 Dit resultaat is exclusief het vrijwilligerswerk in private ziekenhuizen of in scholen van het vrij onderwijsnet. Enige informatie hierover is te vinden in Pacolet et al. (1998).
- 17 We hebben de loonmassa geschat door de betaalde werkgelegenheid (uitgedrukt in voltijdse equivalenten) te vermenigvuldigen met de gemiddelde loonkosten in de non-profitsector, wat overeenkomt met 1,25 miljoen BEF. In realiteit moet deze schatting gezien worden als een ondergrens, omdat de gemiddelde kosten berekend werden door het aantal werknemers te gebruiken en niet het aantal voltijdse equivalenten. Indien we daarentegen deze kosten vermenigvuldigen met het aantal werknemers, riskeren we de loonmassa te overschatten vanwege het hoge aandeel deeltijds werkenden in sommige categorieën van VZW's.
- 18 Conform de van kracht zijnde conventies in het systeem van de nationale boekhouding (ESR, Europees systeem van rekeningen), houden we geen rekening met de gepresteerde arbeid van vrijwilligers bij de berekening van de toegevoegde waarde.
- 19 In 1995 bedroeg het BBP tegen marktprijzen 7936 miljard BEF (Instituut voor de nationale rekeningen 1996).
- 20 Men kan zich verwonderen over het feit dat 10% van de gesalarieerde werknemers slechts 5% van de toegevoegde waarde in de Belgische economie realiseren. Deze vaststelling leidt ons tot de vraag naar de productiviteit van de werknemers. In plaats van voorbarig tot een lagere productiviteit van werknemers in de private non-profitsector te concluderen, moet men zich herinneren dat de ogenschijnlijke productiviteit van een werknemer ook afhangt van de bijdrage van andere productiefactoren die tegelijkertijd worden ingezet. Zo zal een werknemer die over een machine beschikt, klaarblijkelijk een hogere productiviteit bereiken dan een werknemer zonder machine. Welnu, in sommige delen van de non-profitsector beschikt men in het algemeen over weinig andere middelen dan de arbeid. In de sfeer van de private non-profit valt de ogenschijnlijke productiviteit van arbeid blijkbaar meer samen met de reële productiviteit (dit wil zeggen: een maat van productiviteit die het positieve effect van andere factoren niet meetelt), wat niet het geval is in de meer kapitaalintensieve sectoren waar weinig private non-profitinstellingen zijn terug te vinden.
- 21 Dit resultaat bevat niet de vrijwilligers werkzaam in vrije scholen en private ziekenhuizen. De pilotstudie richtte zich niet op deze twee types van organisaties, en in de officiële statistieken zijn evenmin gegevens hieromtrent terug te vinden.
- 22 De informatie over het vrijwilligerswerk in ziekenhuizen leert ons dat dit relatief beperkt is in vergelijking met de professionele zorg. De aanwezigheid van vrijwilligers is complementair met die van het verplegend personeel, waarvan de werkzaamheden steeds meer technisch van aard worden. Die vertechnisering is er misschien mede de oorzaak van dat het aandeel vrijwilligerswerk beperkt is. Zo is dit, bijvoorbeeld, hoger in rustoorden (Pacolet et al 1998). Ook over het vrijwilligerswerk in de onderwijssector bestaan nauwelijks gegevens. Hier neemt dit veeleer de vorm aan van ouders die zich engageren voor parascolaire activiteiten.
- 23 Een meer diepgaand onderzoek zou zonder twijfel de motieven eigen aan elke activiteitensector blootleggen. In de sociale sector worden vrijwilligers veelal aangetrokken door het algemeen belang, terwijl in de meer recreatieve activiteitensectoren het wederzijds belang van de leden van de organisatie primeert.
- 24 Zelfs al is het onderwijs gratis volgens onze wetgeving, dan nog dragen ouders financieel hun steentje bij. We beschikken niet over cijfermateriaal dat deze bijdrage kwantificeert. Dientengevolge kan het deel van de private middelen in de financiering van schoolinrichtingen niet ingeschat worden.

- 25 100687 fte (vrijwilligers in alle sectoren van de ICNPO-classificatie met uitzondering van ziekenhuizen en schoolinrichtingen) vermenigvuldigd met 1,25 miljoen BEF (gemiddelde loonkosten van quartaire diensten) = 125,8 miljard BEF. Ter herinnering: deze schatting is een ondergrens, omdat wij de gemiddelde loonkosten hebben vermenigvuldigd met het vrijwilligerswerk uitgedrukt in fte en niet met het aantal vrijwilligers.
- 26 Meer uitvoerige details hierover zijn terug te vinden in de publicatie van Salamon et al (1998).
- 27 Wanneer de vrijwilligers worden geïntegreerd met de gesalarieerden, verandert onze positie op internationaal vlak niet.
- 28 In de loop van de ontstaansgeschiedenis van de non-profitsector in België is dit evenwel niet altijd zo eenduidig geweest. Zo waren religieuze orden lange tijd ook actief in het openbaar onderwijs en gezondheidszorgsysteem, en was er bijgevolg geen reden om eigen instellingen te creëren (Pacolet en Van De Putte 1998).
- 29 Het betreft hier aantallen; in voltijdsequivalenten is de expansie van de werkgelegenheid in deze sector minder groot omdat in de quartaire sector vooral deeltijdse banen worden gecreëerd.
- 30 Vennootschappen met sociaal oogmerk.

Literatuur

- De Boeck (1983)
E. De Boeck. De publieke sector, de quartaire sector en de werkgelegenheid in België. In: J. Pacolet (red.), *Werken in de quartaire sector*. Leuven: Katholieke Universiteit, HIVA, 1983.
- Davagle (1991)
M. Davagle. *L'A.S.B.L. dans tous ses états*. Ced. Samson, 1991
- Defourny et al. (1996)
J. Defourny, S. Mertens en M. Salamé. Le non-marchand, frein ou moteur pour la croissance. Charleroi: XI^{ème} congrès des économistes belges de langue française, (1996).
- Defourny et al. (1997)
J. Defourny, P. Dubois en B. Perrone. La démographie et l'emploi rémunéré des ASBL en Belgique. Luik: Université de Liège, Centre d'économie sociale, 1997.
- Devos et al. (1991)
H. Devos, O. Fache, G. Hedeboom et al. *Tewerkstellingsvooruitzichten in de non-profitsector: een terreinverkenning*. Leuven: Katholieke Universiteit, HIVA (1991).
- Hoge raad voor de werkgelegenheid (1998)
Hoge raad voor de werkgelegenheid (1998). *Advies nr.3 betreffende de sociale economie*. Brussel, 1998
- Instituut voor de nationale rekeningen (1996)
Instituut voor de nationale rekeningen. *Nationale rekeningen 1995, Deel I – aggregaten en rekeningen*. Brussel, 1996.
- Janvier (1990)
C. Janvier. *Evaluation de l'importance économique des associations dans deux communes de la Province de Liège*. Luik: Université de Liège, 1990.
- Landuyt (2000)
R. Landuyt. *Beleidsnota Werkgelegenheid 2000*. Brussel, 2000.
- Marée (1998)
M. Marée. *Le secteur non marchand, essai de définition dans le contexte belge*. Luik: Université de Liège, 1998 (document de travail).
- Sociale Zaken (2000)
Ministerie van Sociale Zaken. *Beleidsnota 2000*. Brussel: Ministerie van Sociale Zaken, 2000.
- Mertens et al. (1999)
S. Mertens, S. Adam, J. Defourny, M. Marée, J. Pacolet en I. Van De Putte. *De private non-profitsector in België, resultaten van een pilootonderzoek: statistisch overzicht en aanzet tot een internationale vergelijking*. Brussel: Koning Boudewijnstichting, 1999 (ook beschikbaar in het Frans).
- Pacolet (1997)
J. Pacolet, m.m.v. L. Callebert, E. Gos en I. Van De Putte (1997). *De ontwikkeling van de buurtdiensten in België*. Leuven: Katholieke Universiteit, HIVA, 1997.
- Pacolet en Van De Putte (1998)
J. Pacolet en I. Van De Putte. *The place of the non-profit initiatives in Belgian history*. Leuven: Katholieke Universiteit, HIVA, 1998 (Interimrapport Johns Hopkinsproject).
- Pacolet et al. (1998)
J. Pacolet, I. Van De Putte en L. Van Ootegem. *Giving and voluntary work*. Leuven: Katholieke Universiteit, HIVA, 1998 (Interimrapport Johns Hopkinsproject).
- Pacolet en Gos (1999)
J. Pacolet en E. Gos. *De tewerkstelling in de quartaire sector in België*. Leuven: Katholieke Universiteit, 1999 (paper).
- Salamon en Anheier (1992a)
L.M. Salamon en H.K. Anheier. In search of the non profit sector. I. The question of definitions. In: *Voluntas* 3 (1992) 2 (125-151).
- Salamon en Anheier (1992b)
L.M. Salamon en H.K. Anheier. In search of the non profit sector. II. The problem of classification. In: *Voluntas* 3 (1992) 3 (267-311).

Salamon et al. (1998)

L.M. Salamon, H.K. Anheier et al. The emerging sector revisited: a summary. Baltimore: Johns Hopkins University, 1998.

Social profit jaarboek (1998)

Social profit jaarboek 1998. Antwerpen: Standaard Uitgeverij, 1998.

Social profit jaarboek (1999)

Social profit jaarboek 1999. Antwerpen: Standaard Uitgeverij, 1999.