



De grootste non-profit sector ter wereld

Auteur(s):

Burger, A.

Dekker, P.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Den Haag.

Gebaseerd op het Johns Hopkins comparative nonprofit sector project; gepubliceerd in L.M. Salamon, H.K. Anheier and associates, *The emerging sector revisited. A summary*, The Johns Hopkins University (Institute for policy studies), Baltimore, 1998. Het onderzoek wordt verricht door een kernteam van de Johns Hopkins Universiteit en nationale teams; in Nederland het Sociaal en Cultureel Planbureau i.s.m. de Vrije Universiteit en de Erasmus Universiteit. Het onderzoek is in Nederland mede mogelijk gemaakt door het Juliana Welzijnfonds, Fondsen in Nederland en de ministeries van OC & W en VWS.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4181, pagina 944, 11 december 1998

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

economie, samenleving, publieke, sector

Tussen overheid en bedrijfsleven bevindt zich de non-profitsector. Die in Nederland is de grootste ter wereld, en financieel sterk afhankelijk van de overheid.

Economen hebben het maar moeilijk met (particuliere) non-profit instellingen. De zo heldere verkaveling van de werkelijkheid in een markt met private goederen en een overheid voor de collectieve goederen wordt door de non-profits verstoord. Een populaire economische rationalisering van hun bestaan is dat non-profit instellingen inspringen als de markt faalt (bij het voorzien in collectieve goederen) en de overheid ook (bijvoorbeeld door gebrek aan politieke consensus)¹. In deze verklaring staat de vraag naar collectieve goederen centraal. In andere benaderingen draait het om de aanbieders (wanneer worden 'sociale ondernemers' actief?) of om de aard van de diensten en goederen (wanneer ontbreekt het de consument aan vertrouwen in commerciële aanbieders?). Met deze benaderingen kan beter begrepen worden waarom de non-profit sector in sommige landen historisch groter is dan in andere landen. Zo kan de sterke opkomst van levensbeschouwelijke instellingen voor zorg en onderwijs in Nederland worden herleid op een combinatie van factoren. Er was vraag naar 'eigen voorzieningen' van een godsdienstig verdeeld volk, kerkelijke instellingen hadden de middelen en motivatie om die voorzieningen op te zetten, en het ging om terreinen waar het vertrouwen in de commercie wordt ondergraven door de complexiteit van de diensten en de afhankelijke positie van de consumenten (kinderen, zieken).

Lastiger te begrijpen is het voortbestaan en de groei van deze non-profits in de moderne verzorgingsstaat en hun financiële verstrengeling met de overheid. In dit artikel brengen we de Nederlandse non-profitsector comparatief in beeld. We laten zien hoe omvangrijk en gevarieerd het verschijnsel van 'markt-noch-staat' internationaal is en gaan na hoe uitzonderlijk de positie van Nederland is.

Geen winst, maar wat dan wel?

In dit onderzoek hanteren we vijf criteria om een activiteit tot de non-profit sector te rekenen:

- » institutionalisering (er is meer dan een informele groep of tijdelijk verband);
- » privaat karakter (organisaties maken formeel geen deel uit van de overheid);
- » geen verdeling van winsten (surplus mag wel worden gebruikt voor organisatiedoel);
- » zelfbestuur (organisaties moeten een 'meaningful degree of autonomy' hebben); en
- » vrijwilligheid (er is een 'meaningful voluntary input', in het uitvoerend werk of blijkens donaties, bestuurssamenstelling e.d.).

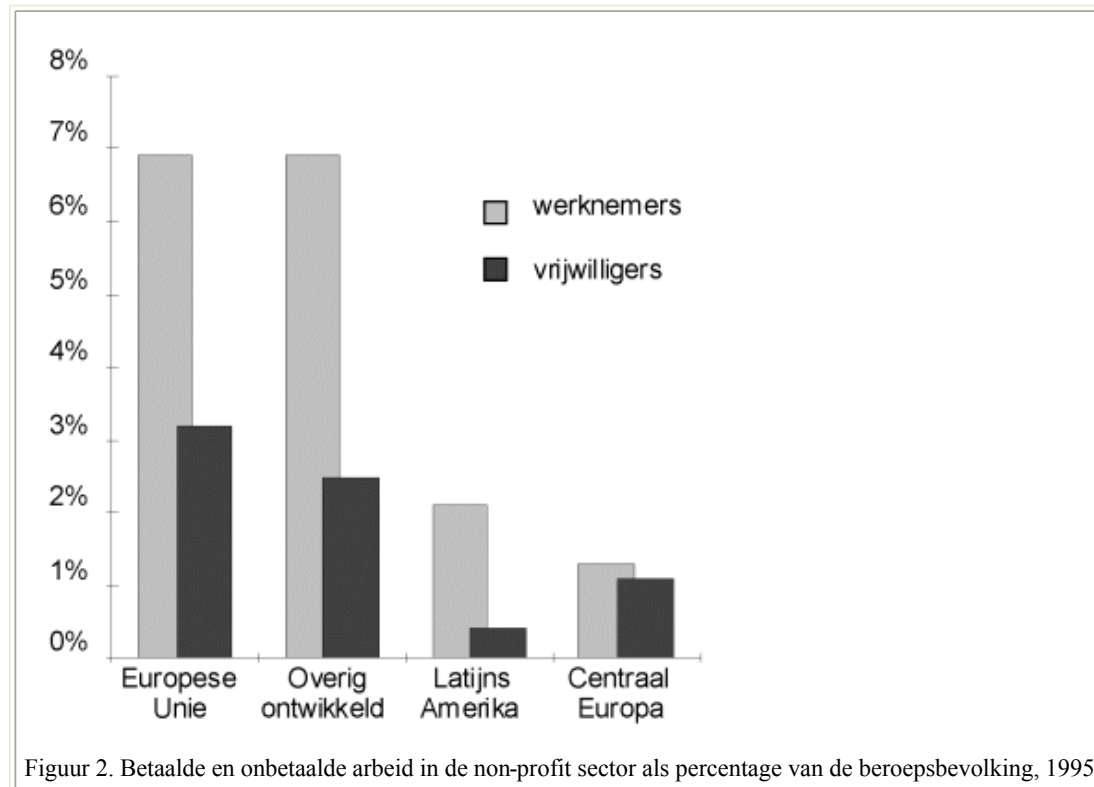
Met name de laatste twee criteria zijn lastig. Wat is wel en niet 'betekenisvol'? Vooralsnog gaan we er voor Nederland van uit dat de (aanbieders)vrijheid van onderwijs voldoende is om de bijzondere scholen aan het criterium van zelfbestuur te laten voldoen, maar dat de vertegenwoordiging van werkgevers en werknemers in besturen onvoldoende om sociale zekerheidsorganen aan het criterium van de vrijwilligheid te laten voldoen. Dergelijke beslissingen zijn onvermijdelijk discutabel en de begrenzingen van de non-profitsector zijn vaak vaag. Zeker de verstatelijkte en geprofessionaliseerde Nederlandse non-profitsector wordt rijk bevolkt door grensgevallen².

Omvang

De non-profitsector in Nederland blijkt de grootste ter wereld te zijn. Ruim 12% van de Nederlandse beroepsbevolking werkt in de non-

profit sector, terwijl het gemiddelde van de 22 landen op 5% ligt, en het Europese gemiddelde 7% bedraagt. Maar ook een aantal andere landen (België, Ierland) kent een grote non-profitsector. In de VS is de sector juist niet zo groot, dit in tegenstelling tot wat men in dat land zelf vaak denkt. De non-profitsector in Centraal-Europese landen is bescheiden van omvang.

Niet alleen tussen de afzonderlijke landen, maar ook tussen de verschillende werelddelen bestaat een grote mate van variatie in omvang. De non-profitsector in de ontwikkelde landen is gemiddeld bijna 7%. De sector is beduidend kleiner in Zuid-Amerika (2,1%) en Oost-Europa (1,3). Wanneer ook gekeken wordt naar de hoeveelheid vrijwilligerswerk nemen de verschillen tussen de ontwikkelde landen iets toe (figuur 2). In West Europa wordt gemiddeld meer vrijwilligerswerk verricht dan in de overige ontwikkelde landen (VS, Israël, Australië en Japan). De verschillen tussen Latijns Amerika en Centraal Europa worden juist kleiner. In de post-communistische landen wordt gemiddeld meer vrijwilligerswerk gedaan dan in de Zuid-Amerikaanse landen. Wanneer betaalde en onbetaalde arbeid worden opgeteld is de non-profitsector in Centraal Europa en Latijns Amerika even groot.



Structuur

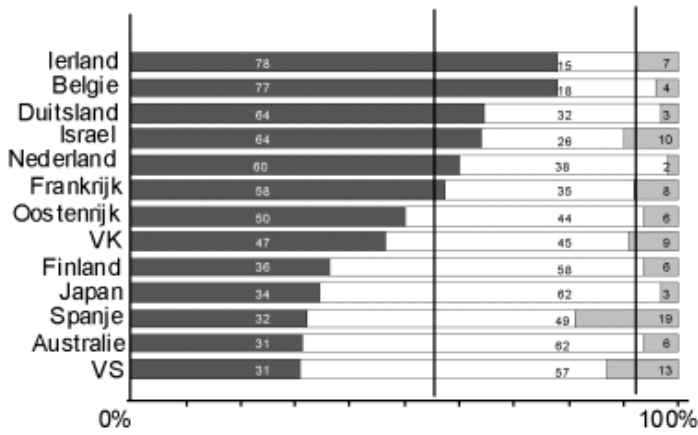
In vrijwel alle landen vormen onderwijs, zorg en welzijn een groot aandeel van de non-profit sector. Het gemiddeld aandeel hiervan in de non-profit werkgelegenheid bedraagt in alle 22 landen samen ongeveer 70%. In Nederland maken deze typerende terreinen van de verzorgingsstaat bijna 90% van de sector uit. Dat het daarbij in ons land om sterk geprofessionaliseerde diensten gaat, mag blijken uit het feit dat wanneer ook met vrijwilligerswerk rekening wordt gehouden, het aandeel van zorg, welzijn en onderwijs met vijftien procentpunten daalt tot zo'n 75% (het aandeel van cultuur en recreatie zou echter toenemen van nog geen 4% tot bijna 15%). Wat de omvang van de betaalde arbeid betreft, biedt tabel 1 voor de drie grote terreinen een vergelijking met enkele andere Europese landen. Het is opmerkelijk hoe zeer binnen deze betrekkelijk homogene landen de verhoudingen nog verschillen. Anders dan men wellicht zou verwachten vanwege de bijzonderheid van het verzuilde onderwijs in ons land, beslaat het bijzonder onderwijs geen opvallend groot deel van de non-profitsector. Nederland springt eruit door het grote aandeel van de zorgsector.

Tabel 1. Aandeel van onderwijs, zorg en welzijn in de non-profit sector, in % van aantal non-profit arbeidsplaatsen

| | onderwijs | zorg | welzijn | overig |
|-----------|-----------|------|---------|--------|
| Nederland | 28 | 42 | 19 | 11 |
| Duitsland | 13 | 33 | 34 | 20 |
| België | 39 | 30 | 14 | 17 |
| Frankrijk | 21 | 16 | 40 | 23 |
| Ierland | 54 | 28 | 5 | 13 |
| VK | 42 | 4 | 13 | 41 |

Financiering

In veel landen zijn collectieve middelen de belangrijkste bron van inkomsten voor de non-profitsector. Nederland vormt daarop geen uitzondering (figuur 3). Rond 60% is afkomstig uit publieke bronnen. Landen met een grote non-profitsector ontvangen doorgaans een hoog percentage van hun inkomsten van de (semi-)overheid. Opvallend is het lage aandeel van giften in Nederland. Dat bedraagt niet meer dan 2% tegen het Europese gemiddelde van 7%. Ook in onze buurlanden is het aandeel van filantropie laag. In Duitsland is het aandeel 3% en in België 4%.



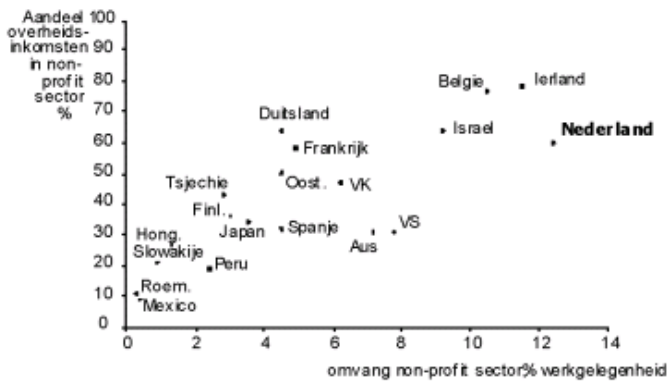
Figuur 3. Inkomstenbronnen van de non-profit sector, in % van de totale inkomsten, 1995, verticale lijn: EU-gemiddelde

Plaats en functie

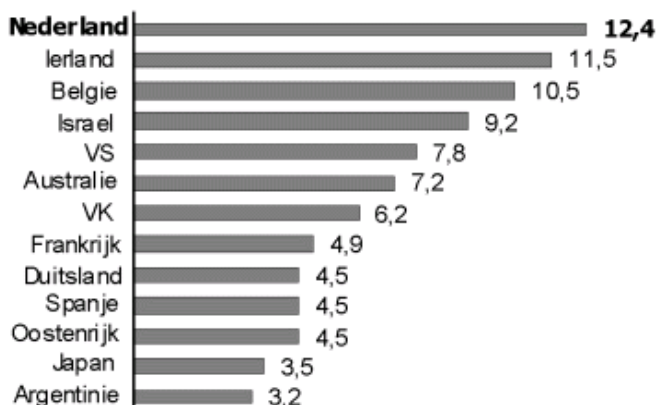
Wat maakt het uit of gezondheidszorg of onderwijs wordt geleverd op commerciële basis, door overheidsinstellingen of door non-profits? In de literatuur worden verschillende voor- en nadelen aan non-profits toegedacht, zoals een groter vermogen tot innovatie en tot expressie van groepsbelangen en culturele identiteit versus grotere risico's van paternalisme en amateurisme. In hoeverre deze kenmerken bepalen of de non-profit sector in een land groot of klein is, kunnen we op basis van dit onderzoek niet zeggen. Toch valt er ook uit de landenvergelijking wel iets af te leiden over verklaringen van de omvang van de sector.

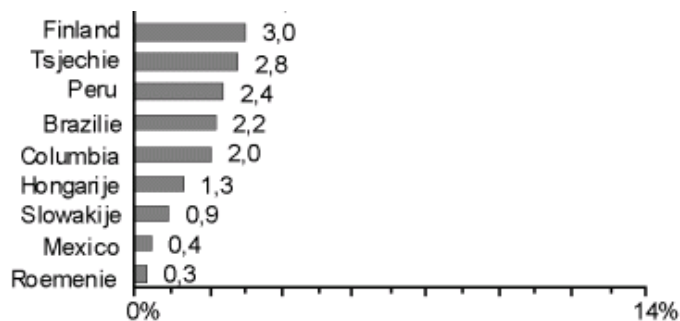
Duidelijk is, dat de non-profit sector niet gezien kan worden als een 'doorgangshuis' in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Je zou kunnen denken dat, als bij toenemende welvaart de behoefte aan zaken als onderwijs en gezondheid toeneemt, hierin eerst door burgers zelf wordt voorzien in de vorm van een non profit organisatie, en dat daarna de overheid deze taak overneemt. De data wijzen echter uit, dat juist in hoogontwikkelde landen de non-profit sector groot is. Dit geldt zowel in landen met een liberaal, als met een corporatistisch regime.

Wel geldt, dat als de non-profit sector groter is, ook het aandeel van de overheidsfinanciering toeneemt. [figuur 4](#) laat een combinatie van cijfers uit de [figuur 1](#) en [figuur 3](#) zien. Deze globale samenhang suggereert dat de non-profit sector door overheden wordt ingeschakeld bij het verschaffen van collectieve goederen. Overigens hoeft dat niet te betekenen dat de overheid faalt. Wellicht voorkomt de non-profit sector juist dat de overheid gaat falen. Non-profitorganisaties vormen dan een buffer tussen het openbaar bestuur met zijn algemene rechten en plichten enerzijds en groepen burgers met specifieke behoeften en een eigen cultuur anderzijds.



Figuur 4. Hoe groter de non-profit sector in een land (% beroepsbevolking, horizontaal), hoe groter het overheidsaandeel in de inkomsten van de sector (% , verticaal)





Figuur 1. Aandeel van de non-profit sector in de beroepsbevolking, 1995

De positie van Nederland is hierbij interessant. Hoewel Nederland de grootste non-profitsector heeft, is het aandeel van de collectieve inkomsten niet het hoogst. Het publieke aandeel is hoger in Ierland, België, Duitsland en Israël. Dat is op zijn minst een kanttekening bij het gangbare idee dat in Nederland de 'verstatelijking van het middenveld' bijzonder ver is voortgeschreden.

Conclusie

Vooruitlopend op de resultaten van het meer kwalitatieve onderzoek van het project, kunnen we vermoeden dat we in Nederland te maken hebben met een weliswaar grote maar nauwelijks bijzondere sector. In het perspectief van voortgaande fusies bij het oude particuliere initiatief, verzelfstandigingen van overheidsinstellingen en verzakelijking van relaties tussen overheid en 'uitvoerende instanties', mag worden vermoed dat de sector groter én onherkenbaarder zal worden. Dat er sprake is van een bepaalde autonomie en de inzet van vrijwilligers, zal wel steeds lastiger aantoonbaar zijn. Dat is een probleem voor onderzoekers, maar kan ook als een maatschappelijk probleem worden gezien. Er dreigt een grote brei te ontstaan van organisaties die trekken van de overheid en de markt combineren, maar verder niets eigens hebben.

In de Nederlandse polder is er geen neiging tot profilering van verschillen tussen de sectoren en de wereld kan vast nog wel iets van ons leren als het gaat om sectoroverschrijdende samenwerking en om het politieke beheer van een grote non-profitsector. Maar omgekeerd is er voor Nederland waarschijnlijk ook wel wat te leren van landen waar de non-profitsector nog duidelijk het product is van burgerinitiatieven, meer is gebaseerd op vrijwilligheid en filantropie en zich meer tegenover overheid en markt plaatst. De criteria van autonomie en vrijwilligheid in de internationale vergelijking herinneren ons in ieder geval aan zaken waar het in Nederland ooit ook om ging en die niet geruisloos mogen verdwijnen.

1 B. Weisbrod, *The voluntary nonprofit sector*, Lexington Books, Lexington (VS), 1977.

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