

Eckhard Priller en Annette Zimmer

10.1 Inleiding

Wie zich bezighoudt met de derde of non-profitsector in Duitsland, ziet zich geconfronteerd met een paradox. Enerzijds zijn derdesectororganisaties vast verankerd in de Duitse samenleving, kunnen ze voor een deel terugblikken op een lange traditie en vormen ze een niet meer weg te denken bestanddeel van de sociaal-culturele en politieke infrastructuur van het land. Tegen deze achtergrond mag het dan ook geen verbazing wekken dat de sector een belangrijke rol speelt in het huidige moderniseringsdiscours (von Alemann et al. 1999: 13-21; Giddens 1999: 95-103; Dettling 1998; 299 e.v.). Anderzijds is er over deze sector en zijn non-profitorganisaties tot dusver weinig bekend. Er bestaan aanzienlijke hiaten in de kennis van en het onderzoek naar zowel de zeer diverse prestaties die door de sector worden geleverd, als de potentiële werkgelegenheid, de financiële middelen en het management van zijn organisaties.

Deze gebrekkige kennis vloeit voort uit het feit dat de officiële statistieken de organisaties van de derde sector in Duitsland tot dusver niet apart registreren. Bovendien heeft zich in Duitsland, net als in een aantal andere Europese landen, nog geen 'sectorbewustzijn' ontwikkeld. Alle desbetreffende organisaties samen worden niet als zelfstandige sector gezien; in plaats daarvan worden non-profitorganisaties meestal in verband gebracht met bepaalde maatschappelijke terreinen, bijvoorbeeld sport of cultuur. Daarenboven is het in Duitsland net als in andere Europese landen moeilijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen de derde sector en de publieke sector, aangezien derdesectororganisaties – vooral als het gaat om activiteiten van de verzorgingsstaat – niet alleen nauw samenwerken met overheidsinstanties, maar ook in belangrijke mate door publiek geld worden gefinancierd (Zimmer et al. 2000: 94).

De inzet van het navolgende is een bijdrage te leveren aan het zichtbaar maken van de derde sector in Duitsland. Allereerst gaan we in op de historische inbedding van non-profitorganisaties; daarna volgt een sociaal-economisch portret en een statistisch profiel van de sector. Dit laatste berust in hoofdzaak op de resultaten van het Duitse deelonderzoek in het kader van het internationaal-vergelijkende Johns Hopkins Nonprofit sector project. De informatie in dit hoofdstuk stamt uit verschillende bronnen. Zo is zowel gebruikgemaakt van de officiële statistieken als van de resultaten van specifiek economisch onderzoek. Voorts zijn voor het karakteriseren van de sector de resultaten benut van een door de auteurs uitgevoerde enquête onder organisaties (Zimmer en Priller 1999) en van een representatief onderzoek naar het vrijwilligerswerk en het geefgedrag van de Duitse bevolking (Zimmer en Priller 1999).

In het navolgende gaan we vooral in op de omvang en de interne structuur van de sector. Verder komt de ontwikkeling in de nieuwe deelstaten (voormalige DDR) aan bod. Anders dan in andere Midden- en Oost-Europese landen is in het oosten van Duitsland een derde sector van een aanzienlijke omvang ontstaan, die echter kampt met soortgelijke problemen als zijn West-Duitse tegenhanger, waarvan vóór alles de overal aanwezige staat moet worden genoemd (Zimmer et al. 1997; Zimmer en Priller 1999: 29-37). Om het beeld van de sector af te ronden, gaan we tenslotte in op de maatschappelijke relevantie van de sector als ruimte voor lidmaatschap en actief engagement (Anheier et al. 2000).

10.2 Historische ontwikkelingen van de derde sector in Duitsland

De nauwe samenhang tussen overheid en derde sector in Duitsland is terug te voeren op ontwikkelingen in de negentiende eeuw. Enerzijds werden in deze tijd met de codificatie van het burgerlijk wetboek de rechtsvormen van de derdesectororganisaties – vereniging en stichting – vastgelegd en werd de oprichting van deze organisaties onderhevig aan goedkeuring door de staat. Anderzijds werd, in het kader van de totstandkoming van het zelfbestuur van derdesectororganisaties, hun functionele integratie in de bestuurlijke uitvoering en daarmee de benutting van de sector voor de uitvoering van overheidstaken als structuurmodel gegrondvest (Sachße 1995, 2000). En tenslotte vindt ook de sterke positie van de op sociaal gebied actieve non-profitorganisaties – een positie waaraan het subsidiariteitsbeginsel ten grondslag ligt (Münder en Kreft 1990; Sachße 1994) – haar oorsprong in deze tijd. Met uitzondering van de stichtingen met liefdadigheidsdoelmerk ('Anstaltsstiftungen'), die in het religieus-christelijke erfgoed verankerd zijn, is de derde sector in Duitsland daarom hoofdzakelijk een product van de negentiende eeuw.

Hierna gaan we in op een aantal historische ontwikkelingen en op de relevantie daarvan voor de huidige situatie van de sector.

Stichtingen: derdesectororganisaties met een rijke traditie

Tot de organisaties van de derde sector behoren de talrijke 'Anstaltsstiftungen' die heel dicht bij de kerkelijke traditie staan (Bertelsmann 1999). In de provincies van het heilige Roomse Rijk ontwikkelde zich al in de vroege Middeleeuwen een uniform systeem van 'caritas' en 'memoria'. Welgestelden stelden hun nalatenschap ter beschikking van de kerken voor het oprichten van instellingen ten behoeve van armen, zieken of bejaarden; in ruil daarvoor was de kerk verplicht om eens in de zoveel tijd een mis aan de schenker op te dragen. Vanuit het motief iets voor het eigen zielenheil te doen, leverden deze schenkers een bijdrage aan een rudimentaire armen-, bejaarden- en ziekenzorg, waarmee ze tegelijkertijd een stabiele basis creëerden voor religieus-christelijke gedragsnormen. Ook nu nog zijn er in Duitsland talrijke 'Anstaltsstiftungen' – ziekenhuizen, bejaarden- en verpleegtehuizen, en weeshuizen – te vinden waarvan de oprichting te danken is aan dit uniforme systeem van 'caritas' en 'memoria' (Toepler 2000: 214 e.v.; Jakobi 2000: 251 e.v.).

Voor het overige is het huidige stichtingswezen in Duitsland als gevolg van de talrijke ingrijpende maatschappelijk-politieke veranderingen niet bijzonder sterk ontwikkeld.

Pas in het meest recente verleden heeft de opkomst van de zogenoemde erfgenamen-generatie, die over een aanzienlijk financieel vermogen beschikt, het stichtingswezen iets sterker in de publieke belangstelling gebracht. Momenteel stimuleert de overheid het oprichten van stichtingen; met name schept zij door middel van nieuwe wetgeving extra belastingfaciliteiten (Strachwitz 2000).

Derde sector verregaand identiek met het verenigingswezen

Het typische Duitse verenigingswezen is in de negentiende eeuw vast verankerd (Zimmer 1996, 1998a, 1998b). Als gevolg van de industrialisering en verstedelijking heeft het zich met een ongekende dynamiek ontwikkeld. Volgens August Bebel schoten verenigingen in die tijd "als paddestoelen uit de grond" (citaat uit Tenfelde 1984: 70). Talloze verenigingen werden opgericht met een explosief stijgend aantal leden: van gymnastiek- en zangverenigingen tot en met gezellen-, coöperatieve verbruiks- en arbeidersvormingsverenigingen. Karakteristiek voor de tweede helft van de negentiende eeuw waren met name verenigingen die ontstonden in verband met en als reactie op het 'sociale vraagstuk'.

Ook nu nog is de vereniging de meest gekozen rechts- en organisatievorm om nieuwe ideeën en initiatieven in praktijk te brengen. Voorbeelden hiervan zijn de talrijke, rondom de nieuwe sociale bewegingen ontstane milieu-initiatieven, sociaal-culturele centra en vrouwenhuizen in de alternatieve 'scene' (Zimmer 1998b: 225 e.v.).

Verenigingen zijn tegelijkertijd uitdrukking en resultaat van maatschappelijke differentiatie. Op een soortgelijke manier als in Nederland, zij het iets minder uitgesproken, konden in Duitsland specifieke sociale milieus of 'kampen' worden onderscheiden die de structuur van het maatschappelijke en politieke leven bepaalden. Het beeld in Duitsland werd lange tijd gedomineerd door enerzijds het sociaal-democratische kamp met zijn arbeidersverenigingen, plaatselijke vakbondsorganisaties en SPD-verenigingen, en anderzijds het katholieke kamp met zijn Zentrumspartei, de christelijke vakbonden en de charitatieve en kerkelijk-confessionele verenigingen (Zimmer 1997: 81). Deze milieus speelden ook in het Duitsland van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog nog een belangrijke rol. Inmiddels is hun invloed echter duidelijk afgenomen als gevolg van de verzwakking van de traditionele sociale milieus en de verminderde invloed van de kerken (Zimmer 1998b: 254 e.v.). Toch is het ook nu nog tot op zekere hoogte mogelijk om organisaties van de derde sector bij een bepaald milieu in te delen. Dit geldt voor de grote, in de tweede helft van de negentiende eeuw ontstane 'Wohlfahrtsverbände' (charitatieve en steunverlenende instellingen) – Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonie, Paritätischer Wohlfahrtsverband, het Duitse Rode Kruis – maar ook voor de organisaties die in de jaren zeventig en tachtig rondom de nieuwe sociale bewegingen zijn ontstaan en die veel raakvlakken vertonen met de linkse partij Bündnis '90/Die Grünen.

Momenteel is de overgrote meerderheid van de derdesectororganisaties in Duitsland, meer dan 80%, georganiseerd in de rechtsvorm van de vereniging (Zimmer en Priller 1999: 48). De vereniging werd al in het burgerlijk wetboek van de negentiende eeuw als rechtsvorm geconcipieerd, namelijk als personenassociatie met het karakter van

een club; deze rechtsvorm werd specifiek gecreëerd voor organisaties met maatschappelijke doelstellingen in de meest ruime zin (Betzelt 2000: 38-41; Zimmer 1996: 15-33). Een vereniging kan alleen als rechtspersoon worden erkend als de overheid daarvoor toestemming geeft. Hiertoe worden de statuten van de vereniging niet alleen getoetst aan formeelrechtelijke criteria, maar worden door de verantwoordelijke instanties ('Amtsgerichte', vergelijkbaar met kantongerechten) ook de doelstellingen van de vereniging aan een onderzoek onderworpen. Het verenigingswezen als symbool van de 'civil society' werd zodoende in de negentiende eeuw langs gerechtelijke weg in de autoritaire staat geïntegreerd. Weliswaar worden verenigingen tegenwoordig niet meer op grote schaal verboden en zijn ze niet meer onderhevig aan sterke overheidsreglementering, maar dat betekent niet dat de staat er geen invloed meer op heeft: geregistreerde verenigingen behoeven nog altijd de goedkeuring van de overheid. Dit geldt overigens ook voor de rechtsvorm van de stichting. Ook stichtingen zijn onderworpen aan overheidstoezicht en -goedkeuring, waarbij het voor een deel ter beoordeling van de desbetreffende overheidsinstelling staat de stichting van overheidswege te erkennen en in het stichtingenregister op te nemen dan wel erkenning te weigeren (Betzelt 2000: 41-43; Strachwitz 1996: 149-151).

De derde sector als deel van de staat

Karakteristiek voor Duitsland is het inzetten van de derde sector voor het uitvoeren van overheidstaken. Sinds de negentiende eeuw bevordert men in het kader van een 'modernisering van boven af' bewust de functionele integratie van derdesectororganisaties in het bestuurlijke overheidsapparaat. Anders dan in Frankrijk, waar organisaties in het middenveld toentertijd streng verboden waren, werden derdesectororganisaties in Duitsland belast met overheidstaken, waarbij hun voor een deel zelfs een publiekrechtelijke status werd en wordt toegekend.

Een klassiek voorbeeld hiervan zijn de typisch Duitse beroepsverenigingen ('Kammern') en vakverenigingen ('Innungen'), die hun oorsprong vinden in de premoderne beroepsorganisaties van de gilden. Deze verkregen aan het begin van de negentiende eeuw in het kader van de Pruisische bestuurlijke hervormingen een publiekrechtelijke status, waardoor ze in principe 'gequangoïseerd' werden (Ullmann 1988: 23). De 'Kammern' en 'Innungen' behielden in aanzienlijke mate recht op zelfbestuur, maar tegelijkertijd werden ze als laagste instantie strak in het ambtelijke apparaat geïntegreerd. Tegenwoordig spelen de Duitse beroepsverenigingen – orde van advocaten, artsenkamers, kamers van ambachten en neringen – weliswaar een zeer centrale rol in de middenstandseconomie, maar op grond van hun publiekrechtelijke status kunnen ze niet meer tot de derde sector worden gerekend. Dit geldt ook voor de sociale verzekeringen, zoals de zieken- en pensioenfondsen. Ook hun voorlopers waren strikt genomen derdesectororganisaties. In het kader van de opbouw van de verzorgingsstaat verkregen ook zij een publiekrechtelijke status. Hoewel de organisaties, die volgens de officiële terminologie 'Parafisci' heten, in bepaalde mate over het recht op zelfbestuur beschikken, zijn ze tegelijkertijd een integraal bestanddeel van het bestuurlijk apparaat van de verzorgingsstaat.

Vrijwilligerswerk als staatsburgerlijke verplichting

Ook het vrijwillig engagement is in Duitsland gevormd door de traditie van 'benutting' door de staat. Men associeert ook nu nog talrijke functies van het lokale zelfbestuur met het werk dat notabelen voor de staat verrichtten; de oorsprong hiervan ligt in het Pruisische gemeenterecht. In die tijd werd het vrijwillige engagement van mannelijke burgers – vrouwen werden niet toegelaten – in het kader van de Pruisische bestuurlijke hervormingen direct productief gemaakt voor overheidstaken en -doelstellingen, in die zin dat de burgers verplicht werden tot het aanvaarden van publieke functies bij de gemeente, zonder aanspraak te kunnen maken op een financiële vergoeding daarvoor (Sachße 2000: 76 e.v.; von Saldern 1998: 24).

Een soortgelijke historische ontwikkeling heeft het sociale beleid op gemeentelijk niveau doorgemaakt. Zo maakte, bijvoorbeeld, de gemeente Elberfeld in het midden van de negentiende eeuw de uitvoering van de openbare armenzorg als integraal bestanddeel van het openbaar bestuur tot een vrijwilligerstaak voor mannelijke burgers. Deze werden gerekruteerd uit de groep burgers die behoorlijk verdienden, en zij bekleedden dit ambt onbezoldigd gedurende drie jaar. Deze traditie wordt tot op de dag van vandaag voortgezet in commissies voor het jeugdwerk en in diverse adviescommissies op gemeentelijk niveau, waarin lokale notabelen zitting hebben (Stöbe-Blossey 2001). De klachten over de afnemende bereidheid tot vrijwillig engagement in Duitsland hebben hoofdzakelijk betrekking op deze traditioneel door notabelen beklede functies, die tegenwoordig inderdaad steeds minder aantrekkelijk worden (Sachße 2000: 77).

Benutting van particuliere 'Wohlfahrtsverbände' door de staat

Het meest bekende voorbeeld van het inzetten van derdesectororganisaties voor overheidstaken wordt echter gevormd door de 'Wohlfahrtsverbände', die in Duitsland ook tegenwoordig nog georganiseerd zijn langs de traditionele wereldbeschouwelijk-religieuze lijnen (zie voor overzichten Boeßenecker 1997; Klug 1997; Flierl 1992; Goll 1991; speciaal over de geschiedenis Kaiser 1995; Sachße 1995; over de omvang Rauschenbach en Schilling 1995; over actuele ontwikkelingen Backhaus-Maul 2000). Deze organisaties¹ – Caritas, Diakonie, Arbeiterwohlfahrt en Paritätischer Wohlfahrtsverband – hebben hun wortels in de sociaal-charitatieve verenigingen die vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw in versterkte mate werden opgericht als reactie op het 'sociale vraagstuk' in Duitsland (Kaiser 1995; Sachße 1995, 2000: 82-86). Reeds in het Duitse keizerrijk werden zij in het kader van de uitbreiding van de gemeentelijke steunverlening en het sociaal beleid geleidelijk geïntegreerd in het bestuurlijke apparaat van staat en gemeenten. Hierbij verrichtte de stad Frankfurt am Main pionierswerk door als eerste gemeente particuliere verenigingen gelijk te stellen aan gemeentelijke instanties met betrekking tot de toewijzing van taken en het beschikbaar stellen van middelen. Frankfurt integreerde de charitatieve verenigingen ook vroegtijdig als partner in de gemeentelijke planning. Daarmee was feitelijk de grondslag gelegd voor de particulier georganiseerde verzorgingsstaat, die Duitsland kenmerkt, als "wettelijke garantie voor het voortbestaan en de zelfstandigheid van de desbetreffende particuliere instanties bij een gelijktijdige ondersteuningsverplichting en eindverantwoordelijkheid van de staat" (Sachße 1995: 133).

In de Republiek van Weimar verenigden de lokaal actieve 'Wohlfahrtsverbände' zich in overeenstemming met hun ideologisch-wereldbeschouwelijke en confessionele gezindheid in overkoepelende organisaties, de 'Spitzenverbände'. Naast de organisaties Caritas en Diakonie, die gelieerd waren aan de katholieke respectievelijk protestantse kerk, ontstond de Arbeiterwohlfahrt als overkoepelende organisatie van de lokale charitatieve instellingen die verwant waren aan de Duitse sociaal-democratische partij. Het Duitse Rode Kruis ontwikkelde zich al in de Republiek van Weimar tot overkoepelend orgaan van de plaatselijke Rode-Kruisinstellingen (Nährlich 1999: 11 e.v.), en in de jaren twintig sloten meerdere particuliere, niet-confessionele ziekenhuizen en zorginstellingen die zich niet konden vinden in de wereldbeschouwelijk-ideologische gezindheid van de andere 'Spitzenverbände', zich aaneen tot de Paritätischer Wohlfahrtsverband.²

Het ontstaan van deze overkoepelende organisaties is het correlaat van de centralisering van wetgevende bevoegdheden en financiële middelen op deelstaat- en nationaal niveau op het terrein van het sociaal beleid. Zodoende waren de derdesectororganisaties op dit beleidsterrein reeds in de jaren twintig nauw verweven met het overheidsapparaat. Met de grondvesting van deze voor Duitsland typische, op grond van 'Verbände' gestructureerde steunverlening (Backhaus-Maul 2000) werden meerdere doelstellingen gerealiseerd. Enerzijds werd op het centrale terrein van de sociale dienstverlening het conflict tussen staat en kerk verzacht doordat de staat de twee grote confessioneel-gebonden 'Wohlfahrtsverbände' Caritas en Diakonie als partner erkende (Schmid 1996; Zimmer 1997: 78-86). Anderzijds recurreerde de staat, te zijner ontlasting in het algemeen en van de overheidsfinanciën in het bijzonder, bij de sociaal-culturele milieus van de 'Verbände' met hun notabelen-vrijwilligers, en ook – in het geval van Caritas en Diakonie – met hun professionele, uit kloosterlingen en diaconessen bestaand personeel. Verder lukte het de beide kerken vaste voet aan de grond te krijgen in de verzorgingsstaat. Niet in de laatste plaats hierdoor konden zij hun belangrijke invloed op politiek en maatschappij ook in het moderne industriële tijdperk behouden (Kaiser 1995).

Subsidiariteitsbeginsel en tweedeling van de derde sector

Deze traditie werd in de Bondsrepubliek Duitsland naadloos voortgezet, zodat Ralf Dahrendorf zich nog halverwege de jaren zestig zeer kritisch uitliet over de 'confessionalisering' (Dahrendorf 1965: 141) van maatschappij en politiek in de Bondsrepubliek Duitsland. Men legitimeerde de bijzondere betekenis van de 'Wohlfahrtsverbände' voor de sociale sector met verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel (Sachße 1994). In strijd met de oorspronkelijke, vooral op het individu gerichte intentie werd het subsidiariteitsbeginsel in de sociale wetgeving van de jaren zestig betrokken op de lidorganisaties van de 'Wohlfahrtsverbände'. Onder verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel werd aan de 'Wohlfahrtsverbände' feitelijk voorrang verleend op de overheidsinstanties. Met andere woorden: de sociale wetgeving erkende niet alleen de lokale lidorganisaties van de 'Wohlfahrtsverbände' als functionele equivalenten van de dienstverlenende instellingen van de verzorgingsstaat, maar verleende ze zelfs een bevoorrechte positie zowel ten opzichte van overheidsinstanties als met name ook ten

opzichte van commerciële aanbieders (Backhaus-Maul en Olk 1994). Zodoende had de expansie van de verzorgingsstaat en de toename van het aantal sociale instellingen ook een aanzienlijke groei van de 'Wohlfahrtsverbände' tot gevolg (Rauschenbach en Schilling 1995: 330 e.v.; Zimmer en Nährlich 1998: 75). In de jaren zeventig en ook tachtig profiteerden in de eerste plaats de confessioneel of wereldbeschouwelijk-ideologisch gezinde organisaties – Caritas, Diakonie, Arbeiterwohlfahrt en Duits Rode Kruis – hiervan. Vanaf het midden van de jaren tachtig kan als gevolg van de erosie van de traditionele sociale milieus en van de wereldbeschouwelijk-ideologische kampen in de Duitse samenleving een opmerkelijke toename van het aantal lidorganisaties van de Paritätischer Wohlfahrtsverband worden vastgesteld (Merchel 1989). Op grond van de bijzondere interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel genieten ook zij vanzelfsprekend een bevoorrechte positie ten opzichte van de overheids- en commerciële aanbieders in de sociale sector.

Als gevolg van deze specifieke interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel – die in de gezondheidszorg en op het gebied van de sociale dienstverlening de instellingen van de 'Wohlfahrtsverbände' een geprivilegieerde positie toekent ten opzichte van overheidsinstanties en met name ook ten opzichte van commerciële aanbieders, en die tegelijkertijd een ondersteuningsverplichting van de overheid jegens de 'Wohlfahrtsverbände' inhoudt – heeft zich in de Bondsrepubliek, die verder vooral door etatistische kenmerken opvalt, een non-profitsector van een aanzienlijke omvang ontwikkeld. Want het subsidiariteitsbeginsel is uitsluitend wettelijk vastgelegd voor de sociale zorgverlening, als garantie voor het voortbestaan van instellingen van algemeen nut, met de gelijktijdige ondersteuningsverplichting van de overheid. Voor andere gebieden waarop non-profitorganisaties actief zijn, bijvoorbeeld voor de sport, bestaat geen wettelijk vastgelegde verplichting, maar alleen de oproep tot ondersteuning van overheidswege.

Zo bezien resulteert deze interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel – weliswaar niet de jure, maar wel de facto – in een tweedeling van de derde sector: enerzijds een overwegend met overheidsgeld gefinancierd, in hoge mate geprofessionaliseerd en nauw aan de staat verwant deel dat draait om de gezondheidszorg en de sociale dienstverlening, en anderzijds een deel waarin het verenigingswezen en de burgerlijke belangenbehartiging centraal staat, en dat in hoofdzaak is aangewezen op vrijwilligers en op inkomsten uit lidmaatschapscontributies en schenkingen.

Strikte scheiding tussen derde sector en bedrijfsleven

Tenslotte blijkt er uit de historische ontwikkeling een sterke afbakening te zijn tussen de derde sector en zijn organisaties enerzijds en economische activiteiten anderzijds. Het belangrijkste voorbeeld hiervan zijn de coöperaties ('Genossenschaften'). In de tweede helft van de negentiende eeuw kwam gelijktijdig met het verenigingswezen een dynamisch coöperatiewezen tot bloei (Pankoke 2000). In het Duitse burgerlijk wetboek werd ook de rechtsvorm van de coöperatie gecodificeerd. Terwijl de rechtsvorm van de vereniging voornamelijk was afgestemd op de 'civil society', werd die van de coöperatie geconcipieerd voor het opzetten van economische activiteiten. Anders dan met name in de Zuid-Europese landen ontwikkelde zich daarom in Duitsland geen

duidelijke non-profitconomie. Veeleer beschouwde men de coöperatie in toenemende mate als de functionele equivalent van andere organisatievormen van de markt-economie (Greve 2000; Betzelt 2000; 44-47). Een uitzondering hierop vormden de woningbouwcorporaties, die in het kader van het sociaal-democratische woningbouwbeleid met name in de Republiek van Weimar een belangrijke rol speelden (Zimmer 1994: 86-94). Nadat op dit terrein het beginsel van algemeen belang werd afgeschaft, raakte het complete coöperatiewezen in Duitsland vast verankerd in de markteconomie. Voor de Duitse coöperaties zelf is de enige doelstelling de bevordering van het eigen bedrijf en van de economie als geheel. Dat maakt de coöperaties in Duitsland fundamenteel verschillend van de coöperaties die werken volgens het principe van het algemeen nut (Greve 2000; Münkler 1995; Pankoke 2000: 199-209).

De wetgever let er bij de coöperaties echter niet alleen op dat de grens tussen derde sector en markt duidelijk herkenbaar is en wordt gerespecteerd. Een heel scala aan wettelijke voorschriften zorgt ervoor dat, als derdesectororganisaties actief worden op de markt, ze ten aanzien van deze marktactiviteiten belastingtechnisch onmiddellijk gelijk worden gesteld met for-profitorganisaties. Verder is de meestvoorkomende organisatievorm van de derde sector in Duitsland, de vereniging, vanwege zijn interne structuur buitengewoon ongeschikt voor het opzetten van economische activiteiten. Zo kan een vereniging, bijvoorbeeld, geen noemenswaardige financiële reserves vormen, zodat het onmogelijk is voor de lange termijn te plannen of een risicokapitaal aan te leggen (Betzelt 2000: 47-58). Vanwege het feit dat de sector altijd al zo'n grote afstand tot de markt heeft gehad, zijn samenwerkingsverbanden tussen non-profit-en for-profit-organisaties – die tegenwoordig in veel landen heel gebruikelijk zijn en een belangrijke bijdrage leveren aan de maatschappelijke modernisering – in Duitsland dan ook nauwelijks mogelijk. Op grond van zijn traditie is de derde sector in hoge mate gericht op de staat, hetgeen gezien de huidige situatie van lege overheidskassen en een afnemende bestuurlijke competentie van de staat een duidelijke belemmering vormt voor de modernisering van de sector, zoals verder zal worden verduidelijkt aan de hand van het sociaal-economisch portret van de sector.

10.3 Portret van de sector

10.3.1 Over de onderzoeksmethode

In het kader van het Duitse deelonderzoek van het Johns Hopkinsproject is op basis van de onderzoeksmethode ontwikkeld voor de internationale vergelijking (Salamon en Anheier 1992a, 1992b), een analyse van de sector uitgevoerd voor de jaren 1990 en 1995. Particuliere huishoudens, dienstverlenende overheidsinstanties en een aantal andere instellingen (o.a. regionale publiekrechtelijke lichamen, sociale verzekeringen of culturele instellingen waarvan de verantwoordelijkheid bij een overheidsinstantie ligt, op winst gerichte ondernemingen, openbare bedrijven en inrichtingen, productie- en verbruikcoöperaties, onderlinge verzekeringsmaatschappijen en dergelijke, politieke partijen, zuivere kerkbesturen en geloofsgemeenschappen) zijn bij het in kaart brengen van de sector in Duitsland bewust buiten beschouwing gelaten, omdat deze organisaties niet voldoen aan de internationale definitie van een non-profitorganisatie.

De volgende instellingen, instanties en organisaties werden wel betrokken bij het Duitse deelonderzoek: verenigingen, stichtingen, particuliere instellingen voor de zorgverlening, particuliere ziekenhuizen en medische instellingen, besloten vennootschappen naar Duits recht (GmbH's) ten behoeve van het algemeen nut en soortgelijke vennootschapsvormen, bedrijfsorganisaties en beroepsverenigingen, vakbonden, consumentenorganisaties, zelfhulpgroepen, actiegroepen, milieugroeperingen, staatsburgerlijke verenigingen (Anheier et al. 1997: 15 e.v.; Anheier en Salamon 1993).

In overeenstemming met de onderzoeksmethode die in het kader van de internationale vergelijking is ontwikkeld, greep ook het Duitse deelonderzoek in eerste instantie terug op reeds bestaand gegevensmateriaal. Daarnaast werd een aantal enquêtes gehouden: een representatieve enquête onder de bevolking over geefgedrag en vrijwillig engagement alsmede een enquête onder non-profitorganisaties in heel Duitsland.

Figuur 10.1 Gegevensbronnen van het Duitse deelonderzoek van het Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project

- officiële statistiek (Statistisches Bundesamt - Duits centraal bureau voor de statistiek), Nationale rekeningen (werkgelegenheid, financiën), diverse speciale statistieken, bijzondere bewerkingen
 - Bundesanstalt für Arbeit (federaal arbeidsbureau):
werknemers die verplicht zijn sociale verzekeringspremies af te dragen, ingedeeld naar economische categorieën, telkens per 30 juni (totaal aantal werknemers, werknemers met volledige betrekking, werknemers met deeltijdbetrekking van minder of meer dan 18 uur), bijzondere evaluaties
 - 'Berufsgenossenschaft' (bedrijfsvereniging) voor medische en andere zorgverlening en 'Berufsgenossenschaft' voor administratie:
werknemers, werkuren, inkomen, bijzondere evaluaties
 - statistieken van 'Wohlfahrtsverbände' en andere organisaties:
aantal werknemers met volledige betrekking resp. deeltijdbetrekking, differentiatie naar werkgebied
 - overige speciale statistieken:
ziekenhuisstatistiek: werknemers, financiën, diensten;
statistiek van de Deutscher Städtetag (vergadering van afgevaardigden uit de steden);
stichtingsdatabank;
enquête MAECENATA;
en andere
- eigen nieuwe dataverzameling in het project:
- enquête onder bevolking over vrijwillig engagement en geefgedrag 1996 en 1997 (steekproefomvang: 3.000)
 - organisatie-enquête 'organisaties van algemeen nut in maatschappelijk veranderingsproces' (respons: 2.240 vragenlijsten)

10.3.2 De betekenis van de derde sector voor economie en arbeidsmarkt

De analyses van de omvang, het belang en de rol van de derde sector leiden tot de volgende conclusies. De derde sector in Duitsland:

- is een aanzienlijke economische factor,
- is zeer relevant voor de arbeidsmarkt,
- is voor zijn financiering vooral aangewezen op publieke middelen, en
- wordt gekenmerkt door het grote belang van de terreinen gezondheidszorg en sociale dienstverlening.

In 1990 gaf de derde sector in Duitsland (oude deelstaten) circa 100 miljard mark uit. Dit bedrag was in 1995 aanzienlijk gestegen, namelijk tot circa 135 miljard mark (tabel 10.1).

Tabel 10.1 Uitgaven en werkgelegenheid in de Duitse non-profitsector 1990 (oude deelstaten) en 1995 (heel Duitsland)

| | 1990 (alleen oude deelstaten) | 1995 (heel Duitsland) |
|---|-------------------------------------|-----------------------------|
| totale uitgaven in DM x 1.000.000 | 93.417 | 135.400 |
| totale uitgaven als percentage van bruto nationaal product | 3,9 | 3,9 |
| werkgelegenheid in voltijdequivalenten | 1.017.945 | 1.440.350 |
| werkgelegenheid in banen (voltijd en deeltijd) | 1.300.000 | 2.100.000 |
| werkgelegenheid als percentage van de totale werkgelegenheid in voltijdequivalenten | 3,74 | 4,93 |

Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project

De tussen 1990 en 1995 opgetreden groei kan voor een groot deel worden verklaard uit het ontstaan van de sector in de nieuwe deelstaten (Priller 1997, 1998). Deze nam in 1995 circa 20% van de totale sector voor zijn rekening.

Vooraf de betekenis voor de arbeidsmarkt verdient onderstreping. Zo waren er in 1995 ongeveer 2,1 miljoen mensen werkzaam in de non-profitsector. Omgerekend naar voltijdequivalenten komt dit ongeveer overeen met 1,4 miljoen volledige arbeidsplaatsen. Daarmee nam de non-profitsector in 1995 van de totale werkgelegenheid in Duitsland bijna 5% voor zijn rekening (Priller et al. 1997). Gemeten naar de werkgelegenheid komt de derde sector in Duitsland ongeveer overeen met de vervoers- of de communicatiesector.

Beschouwing van het verrichte vrijwilligerswerk maakt de betekenis van de sector voor de economie en de arbeidsmarkt nog duidelijker. Volgens de resultaten van onze representatieve enquêtes over het vrijwillige engagement van de bevolking verricht één op de vijf personen in Duitsland onbezoldigde werkzaamheden in non-profitorganisaties.³ Omgerekend naar het aantal arbeidsplaatsen zijn dat nogmaals een miljoen personen werkzaam in de derde sector (in voltijdequivalenten). Als de vrijwilligers worden meegerekend, bedraagt het totale aantal werknemers in de derde sector (voltijdequivalenten) bijna 2,5 miljoen. De derde sector neemt dan niet 5%, maar 8% van de totale werkgelegenheid voor zijn rekening.

Hoe dynamisch de derde sector zich als een belangrijk onderdeel van de arbeidsmarkt heeft ontwikkeld, blijkt in het bijzonder als we deze ontwikkeling bezien over een langere periode. In de periode tussen 1960 en 1995 blijkt de werkgelegenheid in de derde sector continu in een snel tempo te zijn gegroeid; deze groei overtreft duidelijk de werkgelegenheids groei in de publieke sector (tabel 10.2).

Tabel 10.2 Ontwikkeling van de werkgelegenheid in drie sectoren, 1960-1995, oude deelstaten (in aantallen arbeidsplaatsen (x 1.000) en indices (1960=100))

| | bedrijfsleven | | publieke sector | | non-profitsector | |
|------|-----------------|----------|-----------------|----------|------------------|----------|
| | arbeidsplaatsen | index | arbeidsplaatsen | index | arbeidsplaatsen | index |
| | (x 1.000) | 1960=100 | (x 1.000) | 1960=100 | (x 1.000) | 1960=100 |
| 1960 | 23.201 | 100 | 2.098 | 100 | 383 | 100 |
| 1970 | 22.937 | 99 | 2.978 | 142 | 529 | 138 |
| 1980 | 22.126 | 95 | 3.929 | 187 | 925 | 242 |
| 1990 | 22.864 | 99 | 4.303 | 205 | 1.256 | 328 |
| 1995 | 22.754 | 98 | 4.225 | 201 | 1.430 | 373 |

Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project

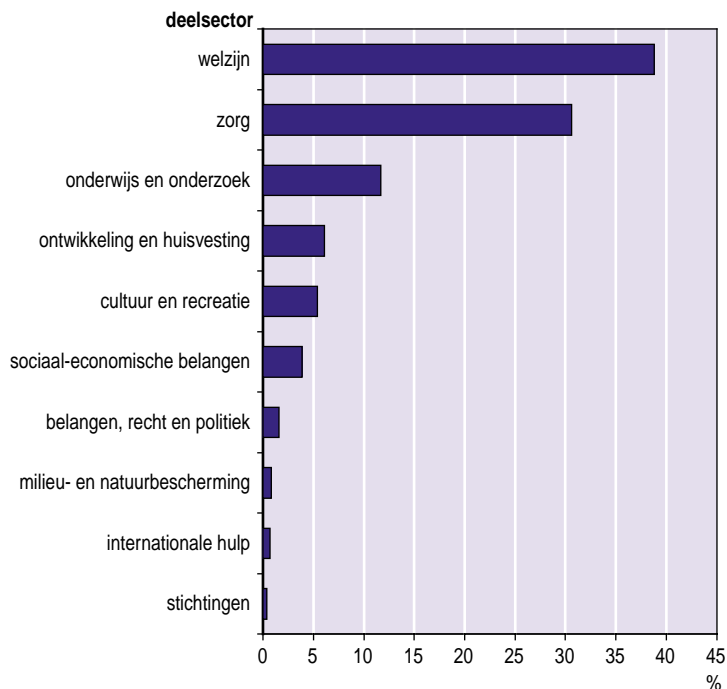
Bovendien was de groei van de werkgelegenheid in de non-profitorganisaties tussen 1990 en 1995 duidelijk groter dan de in deze periode ingezette daling van de werkgelegenheid in de overheidssector. Dat betekent dat er in deze periode in de derde sector beduidend meer arbeidsplaatsen zijn ontstaan dan er in de publieke sector verdwenen. Hierbij speelt met name de dynamische werkgelegenheidsontwikkeling in de derde sector in de nieuwe deelstaten een belangrijke rol. Daar is het aantal arbeidsplaatsen in non-profitorganisaties tussen 1990 en 1995 in totaal verdrievoudigd (Priller et al. 1999a: 15 e.v.).

Hoewel de sector in Duitsland wordt gekenmerkt door zijn grote dynamiek op de arbeidsmarkt en zijn betekenis voor de arbeidsmarkt niet mag worden onderschat, neemt hij gemeten naar het aantal arbeidsplaatsen vergeleken met andere landen slechts een gemiddelde positie in. In de vergelijking van de 22 landen die deel uitmaken van het Johns Hopkinsproject, neemt Duitsland een plaats in die precies overeenkomt met het gemiddelde (Salamon en Anheier 1998: 5). Het feit dat de derde sector een minder vooraanstaande rol speelt op de arbeidsmarkt dan in veel andere landen, en met name in vergelijking met Nederland, kan in de eerste plaats worden toegeschreven aan zijn interne structuur. Terwijl er in Nederland in het hele spectrum van non-profitorganisaties sprake is van een nauwe samenwerking tussen overheid en non-profitsector, geldt dit in Duitsland vooral voor de centrale zorgsectoren, gezondheidszorg en welzijn. In tegenstelling tot de situatie in andere Europese landen, zoals Groot-Brittannië (Kendall en Almond 1999: 185), is juist de sector die sterk groeit en veel arbeidsplaatsen heeft, de sector onderwijs en wetenschappen, in Duitsland hoofdzakelijk van overheidswege georganiseerd.

10.3.3 De interne structuur van de sector

Gemeten aan de economische indicatoren uitgaven en werkgelegenheid zijn het vóór alles de sectoren gezondheidszorg en welzijn die hun stempel drukken op de derde sector in Duitsland.

Figuur 10.2 Aantal arbeidsplaatsen in de non-profitsector per deelsector, percentage van totale non-profit-sector in 1995 (in voltijd-equivalenten)



Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project, deelonderzoek Duitsland

Samen nemen deze twee deelsectoren 70% van het aantal arbeidsplaatsen en 62% van de uitgaven van de gehele sector voor hun rekening. In 1995 was bijna eenderde van de totale werkgelegenheid in de sector in de gezondheidszorg te vinden en was zij goed voor eenderde van de uitgaven. Het welzijn nam zelfs iets meer dan een op de drie arbeidsplaatsen voor haar rekening en was goed voor een vierde van de totale sector-uitgaven (Priller et al. 1999a: 17). Op deze twee terreinen spelen de non-profitorganisaties ook in vergelijking met de beide andere aanbieders, de markt en de overheid, een uitermate belangrijke rol. Zo verzorgen de non-profit-organisaties meer dan 60% van alle voorzieningen en diensten op het terrein van het welzijn en bijna 35% in de gezondheidszorg (Zimmer en Nährlich 1998: 68).

Deze vooraanstaande rol in het welzijn en de gezondheidszorg is een direct gevolg van het subsidiariteitsbeginsel, dat op deze terreinen van toepassing is. Volgens dit beginsel is de staat verplicht bij het zorg dragen voor sociale dienstverlening nauw samen te werken met non-profitorganisaties. Zoals reeds beschreven, zijn de gezondheidszorg en het welzijn terreinen die in Duitsland worden gedomineerd door de 'Wohlfahrtsverbände': de non-profitorganisaties die op plaatselijk niveau actief zijn op deze terreinen, zijn aangesloten bij de overkoepelende organisaties Caritas, Diakonie, Duits Rode Kruis, Arbeiterwohlfahrt en Paritätischer Wohlfahrtsverband (Boebenecker 1997; Backhaus-Maul 2000).

Zoals eveneens al uitvoerig is beschreven, had de specifieke interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel verstrekkende gevolgen. Enerzijds had deze een opmerkelijke groei van de 'Wohlfahrtsverbände' tot gevolg (Rauschenbach en Schilling 1995: 336 e.v.), die zich echter vanwege de nauwe samenwerking met overheidsinstanties in hun organisatiecultuur en -gedrag steeds sterker aanpasten aan de publieke sector (Bauer en Thränhardt 1987; Bauer 1990). Grote delen van de bevolking beschouwen deze organisaties dan ook niet als een aparte categorie, maar eerder als particulier georganiseerde verzorgingsstaat. Anderzijds leidde deze restrictieve interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel tot een tweedeling van de derde sector in Duitsland, namelijk in de relatief nauw aan de overheid verwante en in hoge mate geprofessionaliseerde gezondheidszorg en het welzijn en de relatief ver van de overheid af staande en sterker door vrijwillig engagement gekenmerkte werkterreinen van non-profitorganisaties, in het bijzonder vrije tijd en sport. Deze tweedeling berust vooral op verschillen in het verkrijgen van financiële middelen, maar voor een deel ook op een verschillende input van vrijwilligerswerk.

10.3.4 Structuur van de financiering en 'human resources'

Financiering

Het feit dat de derde sector in Duitsland zo verwant is aan de overheid, blijkt in het bijzonder uit zijn financieringsstructuur, vooral als deze vergeleken wordt met de situatie in andere landen van het Hopkinsproject? (tabel 10.3).

Tabel 10.3 Financiering van de derde sector in Duitsland en gemiddeld over 19 westerse landen, (in procenten)

| | Duitsland | 19-landen-gemiddelde |
|-------------------|-----------|----------------------|
| publieke middelen | 64,3 | 42,0 |
| giften | 3,4 | 11,0 |
| eigen inkomsten | 32,3 | 47,0 |

Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project

In de negentien onderzochte landen zijn de eigen inkomsten – in de vorm van tarieven, vergoedingen en lidmaatschapsbijdragen – met een gemiddeld aandeel van 47% van de totale inkomsten de belangrijkste inkomstenbron voor de non-profitsector. Op de tweede plaats staat met een gemiddeld aandeel van 42% de bijdrage van de overheid, waaronder in het kader van het Johns Hopkinsproject ook de uitkeringen van de socialeverzekeringsinstanties vallen. Giften en sponsorgelden komen op de laatste plaats met een aandeel van 11% in de financiering van de non-profitsector (Salamon en Anheier 1998: 15).

De situatie in Duitsland wijkt hier aanzienlijk vanaf: de belangrijkste bron van inkomsten voor de non-profitsector zijn gelden van de overheid en uitkeringen van sociale verzekeraars. In totaal is duidelijk meer dan de helft – 64,3% – dus wettelijk vastgelegd. Dit betekent dat eigen inkomsten voor de financiering van de sector een veel kleinere rol spelen; zij nemen 32% voor hun rekening. Tenslotte valt op dat giften in Duitsland een veel kleinere rol spelen dan in de meeste andere landen. Deze inkomstenbron is slechts goed voor 3% van de totale financiering van de sector (over de betekenis van giften en sponsoring, zie Zimmer et al. 2000).

Maar de financiering wordt niet in alle deelsectoren even sterk gedomineerd door publiek geld en uitkeringen van sociale verzekeraars (tabel 10.4). Het zijn de deelsectoren met relatief veel arbeidsplaatsen – vooral de gezondheidszorg (94%), onderwijs en wetenschappen (76%) en sociale dienstverlening (66%) – die grotendeels of zelfs vrijwel volledig worden gefinancierd met overheidsgeld. Op het eerste gezicht is het verrassend dat ook de deelsectoren belangen- en consumentenorganisaties (58%) en internationale activiteiten (52%) overwegend afhankelijk zijn van publiek geld. Ook dit vindt zijn oorsprong hoofdzakelijk in de traditie van de subsidiariteit. Zo zijn er in Duitsland onder de overkoepelende 'Wohlfahrtsverbände' op lokaal niveau talrijke, op zichzelf particuliere derdesectororganisaties actief – zoals schuldbemiddelings- en adviesorganisaties, hulpverleningsinstellingen voor vrouwen en consumentenadviesorganisaties – die meestal in opdracht van de gemeente taken uitvoeren die het openbaar belang dienen. Hetzelfde geldt voor de deelsector internationale activiteiten. Ook hier handelen particuliere non-profitorganisaties overwegend in opdracht van de overheid (Priller et al. 1999b: 109-113).

Tabel 10.4 Bronnen van de financiële middelen van de non-profitsector per deelsector, 1990 (oude deelstaten) en 1995 (heel Duitsland) (in procenten)

| deelsector | publieke middelen | | giften | | eigen inkomsten | |
|------------------------------|-------------------|------|--------|------|-----------------|------|
| | 1990 | 1995 | 1990 | 1995 | 1990 | 1995 |
| cultuur en recreatie | 16,8 | 20,4 | 9,4 | 13,4 | 73,8 | 66,2 |
| onderwijs en onderzoek | 69,9 | 75,4 | 2,0 | 1,9 | 28,1 | 22,6 |
| zorg | 83,9 | 93,8 | 2,6 | 0,1 | 13,4 | 6,1 |
| welzijn | 82,6 | 65,5 | 7,3 | 4,7 | 10,1 | 29,8 |
| milieu | 23,2 | 22,3 | 3,7 | 15,6 | 73,1 | 62,1 |
| ontwikkeling en huisvesting | 57,2 | 0,9 | 0,0 | 0,5 | 42,7 | 98,6 |
| belangen, recht en politiek | 41,9 | 57,6 | 4,5 | 6,6 | 53,6 | 35,8 |
| stichtingen | 14,8 | 10,4 | 0,5 | 3,4 | 84,7 | 86,2 |
| internationale hulp | 76,9 | 51,3 | 16,8 | 40,9 | 6,2 | 7,8 |
| sociaal-economische belangen | 5,5 | 2,0 | 0,3 | 0,8 | 94,3 | 97,2 |
| totaal | 68,2 | 64,3 | 3,9 | 3,4 | 27,9 | 33,3 |

Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project, deelonderzoek Duitsland

Het geringe aandeel van giften in de totale financiering zou ertoe kunnen verleiden deze factor in Duitsland te onderschatten. In het bijzonder voor de organisaties die internationale activiteiten ontplooiën, is deze financieringsbron van grote betekenis (41% in 1995). Vooral de oproepen tot het geven van geld aan organisaties voor ontwikkelingshulp en internationale hulpverlening sorteren effect, waarbij men moet denken aan kerkelijke hulporganisaties zoals Misereor en Brot für die Welt, of aan het Rode Kruis (Thränhardt 1995). Vanuit een vergelijkend perspectief is het zeker verrassend dat ook deze deelsector, ondanks de aanzienlijke opbrengsten uit schenkingen, toch altijd nog overwegend door publiek geld wordt gefinancierd. De verklaring hiervoor is gelegen in het feit dat Duitsland nauwelijks overheidsinstellingen voor ontwikkelingshulp kent. Ook op dit terrein wordt voor de vervulling van overheidstaken in hoge mate teruggegrepen op derdesectororganisaties (Nährlich en Zimmer 2000).

Opmerkelijk is het geringe aandeel van eigen inkomsten in de financiering van de Duitse derde sector. Ook als men de situatie per deelsector bekijkt, blijft grotendeels de indruk bestaan dat de overheid in de hele sector een bepalende rol speelt. Bovendien spelen in de deelsectoren waarin een relatief groot aandeel eigen inkomsten de financieringsmix kenmerkt, lidmaatschapsorganisaties een centrale rol. Zo worden beroepsverenigingen en vakbonden vanzelfsprekend vooral door lidmaatschapsbijdragen gefinancierd. Hetzelfde geldt voor sport- en culturele verenigingen. Het aanzienlijke aandeel eigen inkomsten in de deelsector natuur- en milieubescherming valt daarentegen slechts gedeeltelijk te verklaren door lidmaatschapsbijdragen. Het grootste deel wordt verdiend door grote en hoofdzakelijk marktgerichte onderzoeks- en adviesinstellingen die op dit terrein actief zijn. Het zeer grote aandeel van de eigen inkomsten in de volkshuisvesting in 1995 is te verklaren uit de veranderde wettelijke randvoorwaarden (Zimmer 1994), waardoor de woningbouwcorporaties, die tot dan toe het algemeen nut beogende instellingen waren, onderworpen werden aan de wetten van de vrije markt.

Het aandeel van publiek geld in de totale financiering van de sector is weliswaar ook in Duitsland – in overeenstemming met de internationale trend (Salamon en Anheier 1998: 10) – tussen 1990 en 1995 met 4% gedaald, maar de Duitse overheid blijft een bijzonder belangrijke rol spelen in de financiering van de sector.

Het beeld verandert echter als het accent in de analyse verschuift van het sectorniveau naar het niveau van de organisaties, omdat de meeste derdesectororganisaties lokaal verankerde en meestal kleine verenigingen zijn, die voor hun financiering grotendeels afhankelijk zijn van lidmaatschapsbijdragen. De resultaten van de enquête die in het kader van het Duitse deelonderzoek onder organisaties is uitgevoerd, geven daarom een heel andere indruk van de financieringsstructuur van non-profitorganisaties in Duitsland. Slechts 26% van alle organisaties die aan de enquête deelnamen (in totaal 2.240), berichtte dat meer dan de helft van de inkomsten bestaat uit overheidstoelagen en -subsidies. 23% antwoordde geen dominerende bron van inkomsten en dus een evenwichtige en veelzijdige financieringsstructuur te hebben. Daarentegen meldde 33% van de organisaties voor de helft afhankelijk te zijn van publieke middelen respectievelijk van uitkeringen van socialeverzekeringsinstellingen (Zimmer en Priller 1999: 54).

Ook op dit analyseniveau komt de tweedeling van de sector duidelijk naar voren; non-profits op belangrijke terreinen zijn als semi-overheidsinstellingen geïntegreerd, terwijl de meeste kleine organisaties – die voor het merendeel kunnen worden gelijkgesteld met het verenigingswezen – eerder een integraal bestanddeel zijn van de maatschappelijke infrastructuur van de Duitse samenleving (Anheier et al. 2000).

Vrijwilligerswerk

Ondanks het grote belang van overheidsfinanciering voor een deel van de non-profitorganisaties is de inzet van vrijwilligers zonder enige twijfel onontbeerlijk voor de Duitse derde sector (Schöb 2000; von Rosenblatt 2000; Klages 2000; Priller en Zimmer 1999; Kistler et al. 1999; Behr et al. 1999). Dit blijkt alleen al uit het aanzienlijke aantal organisaties op het gebied van sport en vrije tijd, die voor een fors

gedeelte worden gedragen door het engagement van vrijwilligers (tabel 10.5). Puur economisch gezien telt de non-profitsector in Duitsland op elke drie fulltime krachten die in deze sector hun hoofdbetrekking hebben, telkens (omgerekend naar voltijd) twee vrijwilligers (Priller en Zimmer 1999: 128 e.v.). Wel laten de diverse deelsectoren grote onderlinge verschillen zien in de verhouding tussen betaalde arbeid en vrijwilligerswerk.

Tabel 10.5 Organisaties, vrijwilligers en vrijwilligerswerk, 1995 (in aantallen x 1.000 en procenten)

| deelsector | organisaties (x 1.000) | vrijwilligers 1996 ^a (x 1.000) | aandeel vrijwilligers (in %) | gewerkte uren ^a (x 1.000) |
|----------------------------------|---------------------------|---|------------------------------------|--|
| cultuur en recreatie | 160,1 | 5.866 | 35,2 | 738.182 |
| onderwijs en onderzoek | 10,0 | 330 | 2,0 | 27.025 |
| zorg | 3,6 | 1.318 | 7,9 | 156.869 |
| filantropie en vrijwilligerswerk | 130,0 | 1.187 | 7,1 | 181.530 |
| milieu | 30,0 | 857 | 5,1 | 102.827 |
| ontwikkeling en huisvesting | 1,5 | 132 | 0,8 | 36.121 |
| belangen, recht en politiek | 40,0 | 725 | 4,4 | 192.234 |
| stichtingen | 6,0 | 198 | 1,2 | 36.385 |
| internationale hulp | 0,4 | 396 | 2,3 | 52.600 |
| sociaal- en economische belangen | 5,0 | 593 | 3,6 | 86.019 |
| overige (religie e.a.) | 30,0 | 5.076 | 30,4 | 715.376 |
| totaal | 416,6 | 16.678 | 100 | 2.325.168 |

a Onderzoek: Sozialwissenschaften-Bus III/1996 (3.000 geënquêteerden)

Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project, deelonderzoek Duitsland

Hoewel de organisaties op het terrein van cultuur en recreatie in 1995 slechts goed waren voor 5,4% van de betaalde non-profitbanen, waren hierin de meeste vrijwilligers actief. Als men het vrijwilligerswerk in de arbeidsmarktbalans van cultuur en recreatie meeweegt, dan komt men op een equivalent van 400.000 fulltime banen. Gaat men af op de betaalde en vrijwillige arbeid, dan komt 20% van het totale aantal gewerkte uren in de derde sector voor rekening van de deelsector vrije tijd. Hierin was in 1995 ruim eenderde van alle in de non-profitsector werkzame vrijwilligers actief, en circa 30% van al het vrijwilligerswerk werd in deze deelsector verricht, met name in sportverenigingen en soortgelijke organisaties (Heinemann en Schubert 1994). Weliswaar zijn ook in de gezondheidszorg, bij de instanties voor welzijn, bij milieuorganisaties en staatsburgerlijke verenigingen vrijwilligers actief, maar hierin zijn ze toch veel minder sterk vertegenwoordigd dan in de minder geprofessionaliseerde terreinen (Priller en Zimmer 1999: 132).

10.3.5 De maatschappelijke betekenis van de derde sector

Het zou verkeerd zijn de betekenis van de non-profitsector in Duitsland uitsluitend vanuit een economisch perspectief te bezien, zoals in het Johns Hopkins-project het geval was. De maatschappelijke relevantie van de sector verdient minstens net zo veel aandacht.

Vanuit democratietheoretisch perspectief speelt in de traditie van De Tocqueville het 'associatiewezen' van vrijwillige verenigingen een buitengewoon belangrijke rol bij het intensiveren en verder ontwikkelen van de democratie. Het zijn deze vrijwillige verenigingen of associaties die de nexus vormen tussen het concept van de derde sector en het maatschappelijke discours (Anheier et al. 2000). Voor schrijvers over de 'civil society' is dit associatiewezen een belangrijk gegeven. Zo wordt voor Habermas "de kern (...) van de civil society (...) gevormd door een associatiewezen dat probleemoplossende vertogen over kwesties van algemeen belang in het kader van georganiseerde openbaarheid institutionaliseert" (Habermas 1992: 443 e.v.). Voor Ralf Dahrendorf kenmerkt de burgermaatschappij of 'civil society' in de klassiek-liberale traditie zich door "het bestaan van autonome, d.w.z. niet door de overheid of anderszins centraal geleide organisaties" die "de autonome uiting van belangen, waarden en voorkeuren" mogelijk maken (Dahrendorf 1991: 262). En de communitarist Michael Walzer beschrijft de 'civil society' als "ruimte van (tussen)menselijke verenigingen die niet zijn afgedwongen" (Walzer 1992: 65).

Ondanks deze overeenkomst kan tussen het concept van de derde sector en van de 'civil society' een verschil worden vastgesteld in het perspectief van waaruit de associaties worden beschouwd (Zimmer 2001). Terwijl het maatschappelijke discours vrijwillige verenigingen uitsluitend aan de inputzijde van het politiek-administratieve systeem plaatst en zodoende hun invloed op staat en politiek behandelt, wordt vanuit het perspectief van de derde sector enerzijds een profiel van de economische prestaties van non-profitorganisaties opgesteld en wordt de sector anderzijds gezien als ruimte en maatschappelijke sfeer voor zelforganisatie, lidmaatschap en actief engagement (Anheier et al. 2000).

Maar hoe is het nu gesteld met het actieve engagement en de oprichtingsdynamiek in de derde sector in Duitsland? In dit verband moet met name worden gewezen op de sterke dynamiek in het verenigingswezen. Sinds de oprichting van de Duitse sportbond in het jaar 1950 zijn er alleen al in de sport jaarlijks 1.000 tot 4.000 nieuwe verenigingen opgericht. Een vergelijkbare dynamiek vinden we op het terrein van de zelfhulpgroepen en -initiatieven; het aantal daarvan steeg tussen 1985 en 1995 van 25.000 tot 60.000 (Priller en Zimmer 1999: 131-135). De resultaten van de enquête die onder organisaties is gehouden in het kader van het Duitse deelonderzoek van het Johns Hopkinsproject, bevestigen deze dynamische ontwikkeling van de sector. Een flink deel van de organisaties is pas in de afgelopen tien jaar ontstaan (tabel 10.6).

Ook in de nieuwe Duitse deelstaten vertoont de sector een positieve balans. Sinds 1990 zijn er in het oosten van Duitsland talrijke organisaties van zeer diverse signatuur als paddestoelen uit de grond geschoten (Zimmer et al. 1997; Priller 1997). In de laatste jaren is deze hausse weliswaar wat afgezwakt, maar er komen nog steeds veel nieuwe organisaties bij. Met name het aantal geregistreerde verenigingen vertoont tot op heden een permanente stijging.

Tabel 10.6 Oprichtingsperiode van non-profitorganisaties per deelsector (in procenten)

| deelsector | tot 1945 | 1945-1967 | 1968-1988 | 1989-1998 |
|------------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|
| cultuur en recreatie | 31 | 18 | 27 | 24 |
| onderwijs en onderzoek | 16 | 36 | 30 | 18 |
| zorg | 30 | 16 | 29 | 25 |
| welzijn | 21 | 18 | 37 | 25 |
| milieu | 19 | 12 | 47 | 22 |
| ontwikkeling en huisvesting | 51 | 24 | 7 | 18 |
| belangen, recht en politiek | 24 | 32 | 26 | 28 |
| stichtingen | 2 | 12 | 41 | 23 |
| internationale hulp | 2 | 28 | 43 | 27 |
| sociaal-economische belangen | 14 | 45 | 10 | 31 |
| totaal | 24 | 21 | 32 | 25 |

Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project, deelonderzoek Duitsland; WWU Münster/WZB-organisatie-enquête 1998, n=2.240.

Inmiddels is in de gemeenten Erfurt, Dresden, Magdeburg, Potsdam en Schwerin een dichtheid bereikt van circa 650 verenigingen per 100.000 inwoners, een niveau dat kwantitatief vergelijkbaar is met dat in de oude deelstaten. In totaal zijn er in de nieuwe deelstaten tussen 80.000 en 100.000 verenigingen actief (Zimmer en Priller 1999: 33), waarvan de meeste pas zijn ontstaan na 1990, dat wil zeggen, na de hereniging van Oost- en West-Duitsland.

Recent onderzoek (von Rosenblatt 2000; Klages 2000) richt zich in de eerste plaats op de bereidheid zich te engageren en actief deel te nemen aan de ontwikkeling van de samenleving. In overeenstemming met de resultaten van andere onderzoeken (Behr et al. 1999) komt uit het representatieve bevolkingsonderzoek naar vrijwilligerswerk dat is uitgevoerd in het kader van het Duitse deelonderzoek van het Johns Hopkinsproject, naar voren dat de motieven 'is leuk' en 'mensen ontmoeten/vrienden maken' een grote rol spelen. Naast deze hedonistische motieven staan echter ook traditionele, altruïstische motieven, zoals 'anderen helpen' en 'iets in beweging willen zetten' hoog op de prioriteitenlijst van de motieven voor engagement (tabel 10.7).

Tabel 10.7 Motieven voor het engagement in non-profitorganisaties, jaar? (in procenten)

| motief | speelt een heel belangrijke rol | speelt een redelijk belangrijke rol | speelt nauwelijks een rol | speelt helemaal geen rol |
|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|--------------------------|
| is leuk | 65 | 33 | 2 | 0 |
| mensen ontmoeten/vrienden maken | 48 | 44 | 6 | 2 |
| actief blijven | 40 | 38 | 13 | 8 |
| iets in beweging willen zetten | 36 | 41 | 18 | 4 |
| meer levenservaring willen opdoen | 33 | 47 | 15 | 5 |
| anderen helpen, geeft het leven zin | 32 | 53 | 13 | 2 |
| vaardigheden/ kennis inbrengen | 31 | 54 | 11 | 4 |
| morele noodzaak | 25 | 39 | 20 | 16 |
| religieuze overtuiging | 19 | 23 | 18 | 40 |
| nieuwe vaardigheden opdoen | 18 | 43 | 26 | 13 |
| politieke overtuiging | 15 | 19 | 25 | 40 |
| maatschappelijke erkenning | 15 | 19 | 25 | 40 |

Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project, deelonderzoek Duitsland; Sozialwissenschaften-Bus 1996

In dit verband is verder van belang dat in alle empirische onderzoeken naar vrijwillig engagement naar voren komt dat er een grote mate van bereidheid bestaat bij personen die tot dusver niet als vrijwilliger actief zijn geweest. Een recent onderzoek concludeert dat maar liefst 40% van deze groep zich in principe als vrijwilliger zou willen engageren (Klages 2000: 40). De verschillende onderzoeken leveren ook een eensluidend resultaat op ten aanzien van de redenen waarom men zich nog niet geëngageerd heeft. Op de eerste plaats wordt telkens genoemd dat men niet persoonlijk is gevraagd of benaderd (Priller en Zimmer 1999: 135). Dit duidt erop dat de infrastructuur voor het bevorderen van een actieve deelname in Duitsland nog niet goed is ontwikkeld. Wel genieten de vrijwilligerscentrales, die als voorbeeld van deze infrastructuur kunnen dienen, inmiddels ook in Duitsland – net als in Nederland – grote populariteit (Jakob en Janning 2000).

Tabel 10.8 Geografisch werkniveau van non-profitorganisaties, 1998 (in procenten)

| geografisch werkniveau | vooral | gedeeltelijk | helemaal niet |
|------------------------|--------|--------------|---------------|
| gemeentelijk | 66 | 27 | 7 |
| regionaal | 40 | 51 | 9 |
| deelstaat | 33 | 44 | 23 |
| nationaal | 25 | 35 | 40 |
| internationaal | 11 | 35 | 54 |

Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project, deelonderzoek Duitsland; WWU Münster/WZB-organisatie-enquête 1998, n=2.240.

Als het gaat om het ondersteunen en bevorderen van actief vrijwillig engagement, zouden met name de gemeenten meer actie moeten ondernemen. Zo werd in het kader van de in heel Duitsland uitgevoerde organisatie-enquête voor het Duitse deelonderzoek van het Johns Hopkinsproject, vastgesteld dat de organisaties hoofdzakelijk actief zijn op gemeentelijk of regionaal niveau (tabel 10.8). Ze vullen hier niet alleen het gemeentelijke dienstenpakket aan, maar bieden vooral ruimte voor zelforganisatie en kunnen een kritisch potentieel tegenover overheid en bestuur vormen (Zimmer 1999a, 1999b). Daarbij moet worden opgemerkt dat overheid en bestuur in Duitsland het kritisch potentieel van deze organisaties maar in beperkte mate waarderen en er zich vaak in eerste instantie op richten deze organisaties zo naadloos mogelijk te integreren in het overheidsapparaat en de bestuurlijke uitvoering. Vanwege de moeilijke financiële situatie van de overheid wordt de exploitatie van, bijvoorbeeld, zwembaden, bibliotheken en kleinere musea in toenemende mate overgedragen aan non-profitorganisaties (Roth 1997, 2000). In zoverre wordt de derde sector vooral gebruikt om de overheid te ontlasten, terwijl zijn maatschappelijke component net als voorheen in relatief geringe mate gewaardeerd wordt (Klages 2000: 44 e.v.; Zimmer 2001).

10.4 Conclusies en vooruitzichten

De derde sector is in Duitsland ingebed geraakt in een specifiek historisch ontwikkelings-traject en kan terugblikken op een dynamische groei. De sector heeft zich inmiddels ontwikkeld tot een belangrijke economische factor met een grote betekenis voor de arbeidsmarkt. Het economische belang berust hoofdzakelijk op de functionele integratie

van de betrokken organisaties in het bestuurlijke overheidsapparaat. Gelegitimeerd door het subsidiariteitsbeginsel vervullen derdesectororganisaties, in het bijzonder de 'Wohlfahrtsverbände', in de Duitse verzorgingsstaat de rol van functionele equivalenten van de sociale dienstverleners van overheidswege (Bauer 1997). Dit verklaart de nauwe verwantschap van de sector met de overheid, die met name tot uitdrukking komt in het feit dat de sector – vergeleken met de situatie in andere landen – voor een groot deel afhankelijk is van financiering met publieke middelen. Wel is het zo dat deze afhankelijkheid van overheidsgeld niet in gelijke mate geldt voor alle terreinen waarop non-profitorganisaties actief zijn.

In principe bestaat er in de derde sector in Duitsland een tweedeling. Vooral op de terreinen cultuur, vrije tijd, sport en milieu geldt voor de meeste non-profitorganisaties dat hun financiële middelen voornamelijk afkomstig zijn van lidmaatschapsgelden en vrijwillige bijdragen, en dat ze worden gekenmerkt door een opmerkelijk engagement van vrijwilligers. Daar staan organisaties tegenover die zich met name bezighouden met verzorgingsstaatactiviteiten, in het bijzonder in de gezondheidszorg en de sociale dienstverlening, en die voor hun financiering voornamelijk afhankelijk zijn van uitkeringen van socialeverzekeringsinstanties en directe overheidssubsidies. Deze organisaties zijn tegelijkertijd in hoge mate geprofessionaliseerd en worden door het publiek dan ook nauwelijks nog gezien als onderdeel van de derde sector. Op deze gebieden werken de organisaties van de derde sector in Duitsland zeer nauw samen met de overheid. De facto vormen ze een integraal bestanddeel van de Duitse verzorgingsstaat en kunnen ze ook nauwelijks los worden gezien van de omvangrijke Duitse bureaucratie.

Momenteel wordt de derde sector in Duitsland nog hoofdzakelijk bepaald door de structurele grondslagen en historische ontwikkelingen waarvan de oorsprong is gelegen in de beginperiode van het industriële tijdperk in de negentiende eeuw, en die dus allang niet meer van deze tijd zijn. Voor de verdere ontwikkeling van de sector is het daarom van doorslaggevend belang in hoeverre de bestaande moderniseringshiaten zullen worden overwonnen.

Dit geldt in het bijzonder voor de organisaties die actief zijn op sociaal terrein, en die overwegend zijn aangesloten bij de 'Wohlfahrtsverbände'. In het Duitse keizerrijk en in de Republiek van Weimar werden de 'Wohlfahrtsverbände' erkend als exclusieve partners in het sociale beleid van de overheid om het conflict tussen staat en kerk in deze politieke arena te verzachten (Schmid 1996). Hun sterke economische positie binnen de Duitse non-profitsector hebben ze te danken aan de zeer specifieke interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel, die toentertijd met name ten goede kwam aan de nauw aan de kerk verwante 'Wohlfahrtsverbände'. In het recente verleden heeft de wetgever de 'Wohlfahrtsverbände' voor een deel al beroofd van hun privileges en bijvoorbeeld op het gebied van de thuiszorg de aanbieders van de 'Wohlfahrtsverbände' gelijkgesteld met commerciële aanbieders (Backhaus-Maul en Olk 1994). Ook de Europese Unie bekritiseert de sterke positie van de 'Wohlfahrtsverbände' in Duitsland, omdat bevoorrechtiging daarvan op de sociale markt die zich op Europees niveau aan het vormen is, volgens haar tot concurrentievervalsing leidt. Het is dus twijfelachtig of de in economisch opzicht dominante 'Wohlfahrtsverbände' ook in de

toekomst nog in dezelfde mate hun stempel op de derde sector zullen drukken (Prognos 1991; Loges 1992; Zimmer et al. 2000: 99-103).

Een historische ontwikkeling die zich in Duitsland ongetwijfeld nog steeds sterk doet gelden, is de reglementering van de sector van overheidswege. Deze is de erfenis van de autoritaire staat en van de corporatistische integratie van maatschappelijke organisaties 'ten dienste' van de implementatie van overheidsbeleid (Bauer 1997: 149). Zo zijn – met uitzondering van de sociale sector – de mogelijkheden tot engagement en in het bijzonder de mogelijkheden tot economische ontplooiing voor non-profitorganisaties uitermate beperkt. De derde sector is in Duitsland, gemeten aan zijn randvoorwaarden – de rechtsvorm van vereniging en de mate waarin de sector vrij is zelf economische activiteiten te ontplooien – in de eerste plaats geconcipieerd als sector voor vrijetijds- en hobbyactiviteiten. Derdesectororganisaties worden in Duitsland meestal geassocieerd met door leden gedragen verenigingen. De doelstellingen van deze verenigingen zijn als vanouds onderhevig aan goedkeuring door de overheid (Betzelt 2000).

Net als in de negentiende eeuw is de derde sector in Duitsland tegenwoordig ofwel direct functioneel geïntegreerd in het bestuurlijke overheidsapparaat, zoals met name duidelijk het geval is voor de 'Wohlfahrtsverbände', ofwel maatschappelijk actief in 'randgebieden' die de sector door de overheid krijgt toegewezen voor zelforganisatie, zoals het gebied van de sport of van zelfhulpgroepen in de gezondheidszorg. Aangezien commerciële activiteiten voor derdesectororganisaties in Duitsland de jure en de facto niet of nauwelijks realiseerbaar zijn, en de overheid tot dusver weinig heeft bijgedragen tot het vergroten van de bereidheid van de bevolking financiële steun te leveren, zijn de non-profitorganisaties aan duidelijke grenzen gebonden. Indien de overheid vanwege de toenemende noodzaak om te bezuinigen steeds minder in staat zou zijn de sector te alimenteren, dan zou dit kunnen leiden tot een aanzienlijke verandering van de structuur van de sector. De kans is groot dat die organisaties die maatschappelijk stevig zijn ingebed, een relatief grote mate van zelffinanciering hebben, en de onontbeerlijke ondersteuning door vrijwilligers ontvangen, in de toekomst in sterkere mate het beeld van de sector, ook op macroniveau, zullen bepalen.

Uit de resultaten van de enquête onder de organisaties valt af te leiden dat ook in Duitsland non-profitorganisaties ernaar streven hun traditionele afhankelijkheid van de staat te vervangen door een meer markteconomische gerichtheid. Men mag er echter niet vanuit gaan dat deze ontwikkeling zal leiden tot een fundamentele commercialisering van de sector, zoals in de Verenigde Staten is gebeurd. Waarschijnlijker is het dat de betekenis van de sector als belangrijk onderdeel van de nationale economie – zowel gemeten aan de uitgaven als aan het aantal arbeidsplaatsen – zal afnemen, omdat veel, vooral de grote, non-profitorganisaties de sector zullen verlaten door een andere organisatie- en rechtsvorm te kiezen. Deze trend is bijzonder duidelijk zichtbaar in de gezondheidszorg. Een hele reeks van ziekenhuizen die als non-profitorganisaties werden gerund, hebben hun rechtsvorm al veranderd en zich geconstitueerd als GmbH (B.V. naar Duits recht), zodat ze voortaan tot de for-profitsector moeten worden gerekend. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat deze trend in de gezondheidszorg

zich zal voortzetten (Zimmer en Priller 1999: 50). In die zin is het niet onwaarschijnlijk dat de derde sector in Duitsland, althans gezien vanuit een zuiver economisch perspectief zoals dat in het Johns Hopkinsproject grotendeels werd gehanteerd, in de toekomst zal afslanken.

Tot slot dienen we ons echter ernstig af te vragen of economische kengetallen over de omvang van de sector inderdaad toereikende indicatoren zijn voor de relevantie en de maatschappelijk-politieke betekenis van de derde sector. Vooral tegen de achtergrond van de traditie van de totalitaire Duitse staat en van een derde sector die ook nu nog in hoge mate wordt bepaald door etatistisch-paternalistische structuurkenmerken, moet de aandacht in de toekomst in sterkere mate uitgaan naar de maatschappelijke aspecten. Juist de maatschappelijke kwaliteiten van de derde sector – de uitoefening van controlefuncties tegenover de staat en van maatschappelijke integratie- en participatiefuncties – verdienen in Duitsland meer aandacht (Anheier et al. 2000).

Noten

- 1 Actuele informatie over de 'Wohlfahrtsverbände' vindt u op het internet:
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: www.bagfw.de
Arbeiterwohlfahrt: www.awo.org
Duitse Caritasorganisatie: www.caritas.de
Duits Rode Kruis: www.rotkreuz.de
Diakonisches Werk: www.diakonie.de
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband: www.paritaet.de
Naast deze organisaties kan verder nog de Zentralwohlfahrtsstelle van de joden in Duitsland worden genoemd (ZWST), die echter vanwege haar geringe grootte maar een zeer bescheiden rol speelt (Boebenecker 1997: 100-106).
- 2 Ook tegenwoordig nog zijn deze organisaties per regio georganiseerd, waarbij de aangesloten leden over een hoge mate van autonomie beschikken (voor structuur en omvang van de organisaties: zie het overzicht in Nährlich 1999: 15, alsmede talrijke verwijzingen in Boebenecker 1997).
- 3 Uit andere onderzoeken komt een hoger percentage geëngageerde burgers naar voren. Volgens een in opdracht van het Duitse ministerie voor Familie, Ouderen, Vrouwen en Jeugd (BMFSJF) uitgevoerde representatieve enquête (Rosenblatt en Picot 1999) verricht 34% van de Duitsers die ouder zijn dan 14 jaar, vrijwilligerswerk. Daarvan is circa 80% actief in non-profitorganisaties.

Literatur

- von Alemann et al. (1999)
Ulrich von Alemann, Rolf G. Heinze en Ulrich Wehrhöfer. Die Zukunft der Bürgergesellschaft. In: Ulrich von Alemann, Rolf G. Heinze en Ulrich Wehrhöfer (red.), Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Opladen: Leske+Budrich: 1999 (13-21).
- Anheier et al. (1997)
Helmut K. Anheier, Eckhard Priller, Wolfgang Seibel en Annette Zimmer. Einführung. In: Helmut K. Anheier, Eckhard Priller, Wolfgang Seibel en Annette Zimmer (red.), Der Dritte Sektor in Deutschland. Berlin: Sigma, 1997.
- Anheier et al. (2000)
Helmut K. Anheier, Eckhard Priller en Annette Zimmer. Zur zivilgesellschaftlichen Bedeutung des Dritten Sektors. In: Hans-Dieter Klingemann en Friedhelm Neidhardt (red.), Zukunft der Demokratie Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung. WZB-Jahrbuch. Berlin: Sigma, 2000.
- Anheier en Salamon (1993)
Helmut K. Anheier en Lester M. Salamon. Die Internationale Systematik der Nonprofit-Organisationen: Zur Definition und Klassifikation des 'Dritten Sektors' intermediärer Organisationen. In: Rudolph Bauer (red.), Intermediäre Nonprofit-Organisationen in einem Neuen Europa. Rheinfelden/Berlin, 1993 (1-16).
- Backhaus-Maul (2000)
Holger Backhaus-Maul. Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 2000 / B 26-27 (22-30).
- Backhaus-Maul en Olk (1994)
Holger Backhaus-Maul en Thomas Olk. Von Subsidiarität zum "outcontracting": Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik. In: Wolfgang Streeck (red.), Staat und Verbände, Sonderheft 25 der PVS. Opladen: Westdeutscher-Verlag, 1994 (100-135).
- Bauer (1990)
Rudolph Bauer. Voluntary welfare associations in Germany and the United States: thesis on their historical development of intermediary systems. In: Voluntas 1 (1990) 1 (96-111).
- Bauer (1997)
Rudolph Bauer. Zivilgesellschaftliche Gestaltung in der Bundesrepublik: Möglichkeiten oder Grenzen? Skeptische Anmerkungen aus der Sicht der Nonprofit-Forschung. In: Klaus M. Schmals en Hubert Heinelt (red.), Zivile Gesellschaft. Entwicklungen, Defizite, Potentiale. Opladen: Leske+Budrich, 1997 (132-153).
- Bauer en Thränhardt (1987)
Rudolph Bauer en Ann-Marie Thränhardt (red.), Verbandliche Wohlfahrtspflege im internationalen Vergleich. Opladen: Westdeutscher-Verlag, 1987.
- Behr et al. (1999)
Karin Behr, Reinhard Liebig en Thomas Rauschenbach. Struktur des Ehrenamtes. Gemeinwohl-orientierung im Modernisierungsprozeß. Weiheim/München: Juventa, 1999.
- Bertelsmann (1999)
Bertelsmann Stiftung (red.). Handbuch Stiftungen. Ziele – Projekte – Management – Rechtliche Gestaltung. Stuttgart: Gabler, 1999.
- Betzelt (2000)
Sigrid Betzelt. Der Dritte Sektor in „Fesseln“: Rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen. In: Stefan Nährlich en Annette Zimmer (red.), Management in Nonprofit-Organisationen. Opladen: Leske+Budrich, 2000 (37-61).
- Boeßenecker (1997)
Karl-Heinz Boeßenecker. Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in der BRD. Münster: Votum Verlag, 1997.
- Dahrendorf (1965)
Ralf Dahrendorf. Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. München: Pieper, 1965.
- Dahrendorf (1991)
Ralf Dahrendorf. Die gefährdete Civil Society. In: Krzysztof Michalski (red.), Europa und die Civil Society, Castelgandolfo-Gespräche 1989. Stuttgart: Gabler, 1991 (247-263).

- Flierl (1992)
Hans Flierl. Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege. München: Jehle, 1992 (2e druk).
- Detting (1998)
Warnfried Detting. Wirtschaftskummerland? Wege aus der Globalisierungsfalle. München, 1998.
- Giddens (1999)
Anthony Giddens. Der Dritte Weg. Frankfurt: Suhrkamp, 1999.
- Goll (1991)
Eberhard Goll. Die Freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftsfaktor. Baden-Baden: Nomos, 1991.
- Greve (2000)
Rolf Greve. Genossenschaften: Entwicklung und Bedeutung. In: Annette Zimmer en Bernhard Weßels (red.), Verbände und Demokratie in Deutschland, Opladen: Leske+Budrich, 2000.
- Habermas (1992)
Jürgen Habermas. Faktizität und Geltung. Frankfurt: Suhrkamp, 1992.
- Heinemann en Schubert (1994)
Klaus Heinemann en Manfred Schubert. Der Sportverein. Ergebnisse einer repräsentativen Untersuchung. Schorndorf: Verlag Karl Hoffmann, 1994.
- Jakob en Janning (2000)
Gisela Jakob en Heinz Janning. Freiwilligenagenturen. Eine erste Bilanz. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 13 (2000) 2 (64-76).
- Jakobi (2000)
Franz-Josef Jakobi. Ein verpflichtendes Erbe – Stiftungen, Armenfürsorge und Sozialpolitik in Münster im Wandel der Jahrhunderte. In: Annette Zimmer en Stefan Nährlich (red.), Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven, Opladen: Leske+Budrich 2000 (247-261).
- Kaiser (1995)
Jochen-Christoph Kaiser. Von der christlichen Liebestätigkeit zur freien Wohlfahrtspflege: Genese und Organisation konfessionellen Sozialengagements in der Weimarer Republik. In: Thomas Rauschenbach, Christoph Sachße en Thomas Olk (red.), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt: Suhrkamp, 1995 (150-174).
- Kendall en Almond (1999)
Jeremy Kendall en Stephen Almond. United Kingdom. In: Lester Salamon et al. (red.), Global civil society. Dimensions of the nonprofit-sector. Baltimore: Johns Hopkins University, Institute for policy studies 1999 (179-199).
- Kistler et al. (1999)
Ernst Kistler, Heinz-Herbert Noll en Eckhard Priller (red.). Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Berlin: Sigma, 1999.
- Klages (2000)
Helmut Klages. Die Deutschen – ein Volk von Ehrenmännern? In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 13 (2000) 2 (33-47).
- Klug (1997)
Wolfgang Klug. Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Selbsthilfe. Freiburg: Lambertus, 1997.
- Loges (1992)
Frank Loges. Bilanz und Perspektiven steuerlicher Förderung der Freien Wohlfahrtspflege im geeinten Deutschland. Freiburg: Lambertus, 1992.
- Merchel (1989)
Joachim Merchel. Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband. Seine Funktion im korporatistisch geführten System sozialer Arbeit. Weinheim: Deutscher Studien Verlag, 1989.
- Münder en Kreft (1990)
Johannes Münder en Dieter Kreft (red.). Subsidiarität heute. Münster: Votum Verlag, 1990.
- Münkler (1995)
Hans-H. Münkler. Economie Sociale aus deutscher Sicht. Marburger Beiträge zum Genossenschaftswesen, Bd. 30. Marburg, 1995.
- Nährlich (1999)
Stefan Nährlich. Innerbetriebliche Refomen in Nonprofit-Organisationen. Opladen: Deutscher Universitätsverlag, 1999.

- Nährlich en Zimmer (2000)
 Stefan Nährlich en Annette Zimmer. Germany. In: Helmut K. Anheier en Regina List (red.), Cross border philanthropy. Baltimore: Charities Aid Foundation & The Johns Hopkins University, Institute for policy studies, 2000 (19-35).
- Pankoke (2000)
 Eckhart Pankoke. Freie Assoziationen – Geschichtliche Prämissen und gesellschaftliche Perspektiven moderner Genossenschaften. In: Annette Zimmer en Stefan Nährlich (red.), Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven, Opladen: Leske+Budrich, 2000 (189-211).
- Priller (1997)
 Eckhard Priller. Der Dritte Sektor in den neuen Bundesländer. In: Helmut K. Anheier, Eckhard Priller, Wolfgang Seibel en Annette Zimmer (red.), Der Dritte Sektor in Deutschland. Berlin: Sigma, 1997 (99-125).
- Priller (1998)
 Eckhard Priller. Der Dritte Sektor in einem etatistischen System. In: Rupert Graf Strachwitz (red.), Dritter Sektor – Dritte Kraft. Düsseldorf: Raabe, 1998.
- Priller en Zimmer (1999)
 Eckhard Priller en Annette Zimmer. Ende der Mitgliederorganisationen? In: Dieter Witt, Ernst-Bernd Blümle, Reinbert Schauer en Helmut K. Anheier (red.), Ehrenamt und Modernisierungsdruck in Nonprofit-Organisationen. Wiesbaden: Deutscher Universitäts Verlag, 1999 (127-147).
- Priller et al. (1999a)
 Eckhard Priller, Annette Zimmer en Helmut K. Anheier. Der Dritte Sektor in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 1999 / B 9 (12-21).
- Priller et al. (1999b)
 Eckhard Priller, Annette Zimmer, Helmut K. Anheier, Stefan Toepler en Lester Salamon. Germany: unification and change. In: Lester Salamon et al. (red.), Global civil society. Dimensions of the nonprofit sector. Baltimore: Johns Hopkins University, Institute for policy studies, 1999 (99-118).
- Prognos (1991)
 AG Prognos. Freie Wohlfahrtspflege im zukünftigen Europa. Herausforderungen und Chancen im Europäischen Binnenmarkt. Köln: Bank für Sozialwirtschaft, 1991.
- Rauschenbach en Schilling (1995)
 Thomas Rauschenbach en Matthias Schilling. Die Dienstleistenden: Wachstum, Wandel und wirtschaftliche Bedeutung des Personals in Wohlfahrts- und Jugendverbänden. In: Thomas Rauschenbach, Christoph Sachße en Thomas Olk (red.), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt: Suhrkamp, 1995 (321-355).
- von Rosenblatt (2000)
 Bernhardv Rosenblatt. Große Vielfalt bei ehrenamtlicher Tätigkeit und bürgerschaftlichem Engagement. In: ISI 24 (2000) Juli (6-10).
- von Rosenblatt en Picot (1999)
 Bernhard von Rosenblatt en Sibylle Picot. Freiwilligenarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit und bürgerschaftliches Engagement: Repräsentative Erhebung 1999 – Überblick über die Ergebnisse. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. München: 1999 (Manuscript).
- Roth (1997)
 Roland Roth. Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung. In: Ansgar Klein en Rainer Schmals-Bruns (red.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1997 (404-447).
- Roth (2000)
 Roland Roth. Bürgerschaftliches Engagement – Formen, Bedingungen, Perspektiven. In: Annette Zimmer en Stefan Nährlich (red.), Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven. Opladen: Leske+Budrich, 2000 (25-48).
- Sachße (1994)
 Christoph Sachße. Subsidiarität: Zur Karriere eines sozialpolitischen Ordnungsbegriffes. In: Zeitschrift für Sozialreform 40 (1994) 1 (717-731).
- Sachße (1995)
 Christoph Sachße. Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat: Entstehung und Entwicklung der 'dualen' Wohlfahrtspflege. In: Thomas Rauschenbach, Christoph Sachße en Thomas Olk (red.), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt: Suhrkamp, 1995 (123-149).

- Sachße (2000)
 Christoph Sachße. Freiwilligenarbeit und private Wohlfahrtskultur in historischer Perspektive. In: Annette Zimmer en Stefan Nährlich (red.), *Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven*. Opladen: Leske+Budrich, 2000 (75-88).
- Salamon en Anheier (1992a)
 Lester M. Salamon en Helmut K. Anheier. In search of the nonprofit sector. I: The question of definitions. In: *Voluntas* 3 (1992) 2 (125-151).
- Salamon en Anheier (1992b)
 Lester M. Salamon en Helmut K. Anheier. In search of the nonprofit sector. I: The question of classifications. In: *Voluntas* 3 (1992) 3 (267-309).
- Salamon en Anheier (1998)
 Lester M. Salamon en Helmut K. Anheier. *The emerging sector revisited. A summary*. Baltimore: The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, 1998.
- Von Saldern (1998)
 Adelheid von Saldern. Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: Helmut Wollmann en Roland Roth (red.), *Kommunalpolitik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1998 (23-36).
- Schmid (1996)
 Josef Schmid. *Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten*. Opladen: Leske+Budrich, 1996.
- Schüb (2000)
 Anke Schüb. Verminderung gesellschaftlichen Zusammenhalts oder stabile Integration? Empirische Analysen zur sozialen und politischen Beteiligung in Deutschland. In: *ISI* 22 (2000) (8-11).
- Stöbe-Blossey (2001)
 Sybille Stöbe-Blossey. *Verbände und Sozialpolitik: Das Beispiel der Jugendhilfe*. In: Annette Zimmer en Bernhard Weßels (red.), *Verbände und Demokratie in Deutschland*. Opladen: Leske+Budrich, 2001 (in druk).
- Strachwitz (1996)
 Rupert Graf Strachwitz. Rechts-, Organisations- und Trägerschaftsformen für Museen und Ausstellungsbetriebe – ein Überblick. In: Annette Zimmer (red.), *Das Museum als Nonprofit-Organisation*. Frankfurt: Campus, 1996 (133-154).
- Strachwitz (2000)
 Rupert Graf Strachwitz. Auf dem Weg in die Bürgergesellschaft. Anmerkungen zur Reform des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts. In: Annette Zimmer en Stefan Nährlich (red.), *Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven*, Opladen: Leske+Budrich, 2000 (325-337).
- Tenfelde (1984)
 Klaus Tenfelde. Die Entfaltung des Vereinswesens während der industriellen Revolution in Deutschland (1850-1873). In: *Historische Zeitschrift (Neue Folge)* (1984) Beiheft 9 (55-114).
- Thränhardt (1995)
 Dietrich Thränhardt. Abenteuer im Heiligen Geist. In: Thomas Rauschenbach, Christoph Sachße en Thomas Olk (red.), *Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen*. Frankfurt: Suhrkamp, 1995 (456-473).
- Toepler (2000)
 Stefan Toepler. Organisations- und Finanzierungsstruktur der Stiftungen in Deutschland. In: Annette Zimmer en Stefan Nährlich (red.), *Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven*. Opladen: Leske+Budrich, 2000 (213-230).
- Ullmann (1988)
 Hans-Peter Ullmann. *Interessenverbände in Deutschland*. Frankfurt: Suhrkamp, 1988.
- Walzer (1992)
 Michael Walzer. *Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie*. Berlin: Rotbuch, 1992.
- Zimmer (1994)
 Annette Zimmer. *Government policy and future issues, Policy-Analyse für die Phase I des Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project*. Kassel: 1994 (Maschinenschrift).
- Zimmer (1996)
 Annette Zimmer. *Vereine – Basiselement der Demokratie*. Opladen: Leske+Budrich, 1996.

- Zimmer (1997)
Annette Zimmer. Public-private-partnerships: Staat und Nonprofit-Sektor in Deutschland. In: Helmut K Anheier, Eckhard Priller, Wolfgang Seibel en Annette Zimmer (red.), Der Dritte Sektor in Deutschland. Berlin: Sigma, 1997 (75-98).
- Zimmer (1998a)
Annette Zimmer. Der Verein in Gesellschaft und Politik. In: Rupert Graf Strachwitz (red.), Dritter Sektor - Dritte Kraft. Düsseldorf: Raabe-Verlag, 1998 (93-125).
- Zimmer (1998b)
Annette Zimmer. Vereine und lokale Politik. In: Helmut Wollmann en Roland Roth (red.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1998 (247-262).
- Zimmer (2001)
Annette Zimmer. Bürgerengagement, Zivilgesellschaft und Dritter Sektor vor Ort. Standortbestimmungen und Entwicklungsperspektiven. In: Politische Bildung (in druk).
- Zimmer en Nährlich (1998)
Annette Zimmer en Stefan Nährlich. Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft. In: Ulli Arnold en Bernd Maelicke (red.), Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden: Nomos, 1998 (64-79).
- Zimmer en Priller (1999)
Annette Zimmer en Eckhard Priller. Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Abschlußbericht des Projektes der Hans Böckler Stiftung "Arbeitsplatzressourcen im Nonprofit-Sektor. Beschäftigungspotentiale, -strukturen und -risiken". Münster/Berlin: 1999 (Manuscript).
- Zimmer et al. (1997)
Annette Zimmer, Eckhard Priller en Helmut Anheier. Der Nonprofit-Sektor in den neuen Bundesländern: Kontinuität, Neuanfang oder Kopie. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 20 (1997) 1 (58-75).
- Zimmer et al. (2000)
Annette Zimmer, Eckhard Priller en Rupert Graf Strachwitz. Fundraising als Ressource für Nonprofit-Organisationen. In: Stefan Nährlich Annette Zimmer (red.), Management in Nonprofit-Organisationen. Opladen: Leske+Budrich, 2000 (85-104).

11 HET VERENIGD KONINKRIJK: POLITIEKE INTEGRATIE VAN DE DERDE SECTOR

Jeremy Kendall

11.1 Inleiding

Politici, academici en de media herontdekken in toenemende mate de uiteenlopende bijdragen aan de maatschappij van organisaties die functioneren tussen de markt en de staat in. Nog niet zo lang geleden nam deze derde sector in de hoofden van de meeste beleidsmakers een onbeduidende plaats in. Tijdens hun pogingen de sociale en economische vraagstukken van deze tijd het hoofd te bieden is hun denken veranderd en is de sector een steeds belangrijker rol erin gaan spelen. De oorzaken zijn talrijk en bekend. Te noemen zijn:

- teleurstellende ervaringen met door de particuliere markt aangedragen oplossingen, die vaak gepaard gaat met een groot aantal inherente problemen en tekortkomingen; denk hierbij aan een gebrek aan aandacht voor de behoeften van burgers die over onvoldoende middelen beschikken, en aan de chronische kwetsbaarheid voor de grillige bewegingen van de conjunctuur en de financiële markten;
- een toenemend wantrouwen in oplossingen van politici en scepsis ten aanzien van de capaciteit van door de overheid beheerste instanties om openbare diensten te leveren, die aan de stijgende verwachtingen van de gebruikers en steeds diverser wordende aspiraties van de burgers kunnen voldoen;
- de onderkenning van de werkelijke en potentiële bijdrage van deze organisaties aan het algemeen nut. Deze bijdrage krijgt niet alleen vorm in het bieden van keuzemogelijkheden bij de dienstverlening en ontvankelijk zijn voor de wensen van gebruikers, maar ook in het bieden van kansen aan de totstandkoming van vertrouwen, burgerschap en sociaal kapitaal via deelname aan de gemeenschap en het openbare leven. Dit wordt niet alleen beschouwd als een waardevolle bijdrage op zich, maar ook als sterk verbonden met lokaal, nationaal en internationaal succes, en – hoewel dit een controversieel standpunt is – zelfs als een kerningrediënt van een 'third way' op politiek gebied (Giddens 1998).

In dit hoofdstuk beschrijven we op de eerste plaats de economische omvang en samenstelling van de non-profitsector in het Verenigd Koninkrijk in het midden van de jaren negentig. We laten zien hoe de samenstelling en de financiële basis in de loop der tijd zijn veranderd en plaatsen de sector in een internationale context. De ontwikkeling van de economische en financiële indicatoren in de jaren negentig heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat het aanzien van deze sector is verbeterd en beleidsmakers werden aangemoedigd de sector serieus te nemen (Kendall 2000: 8-9).

De non-profitsector omvat alle organen die officiële organisaties zijn met een geïnstitutionaliseerd karakter, die constitutioneel onafhankelijk van de staat en zelfbesturend zijn, die geen winstbejag hebben, en die rusten op een zekere mate van vrijwilligheid. Deze definitie, die tot is stand gekomen in het kader van het Comparative

nonprofit sector project, is van belang voor de internationale vergelijkingen en is een relatief veelomvattende definitie vergeleken met het traditionele gebruik in het Verenigd Koninkrijk. Overigens worden voor de vergelijking van de omvang van de sector tussen 1990 en 1995 politieke partijen en kerkgenootschappen niet meegerekend, omdat statistische schattingen met betrekking tot deze organisaties slechts beschikbaar zijn voor 1995.

Er bestaat een specifiek Britse term om private non-profits te omschrijven, namelijk de 'voluntary sector'. Deze term omvat alle organisaties van de non-profitsector behoudens organisaties die traditioneel niet worden beschouwd als deel uitmakend van de 'voluntary sector' in het Verenigd Koninkrijk. Dit komt primair doordat deze organisaties ondanks hun constitutionele status worden gezien als feitelijk onderdeel van de staat, en/of doordat zij worden geacht niet voldoende altruïstisch te zijn of niet voldoende gericht te zijn op het algemeen nut. Op basis hiervan zijn niet inbegrepen alle universiteiten, scholen, sport- en recreatieve verenigingen, werknemers-, werkgevers- en beroepsorganisaties. In dit hoofdstuk beschrijven we de non-profitsector en zullen we slechts incidenteel naar de 'voluntary sector' verwijzen. De term 'derde sector', tenslotte, wordt gebruikt als overkoepelend begrip voor organisaties tussen markt en staat en als er geen keuze gemaakt hoeft te worden tussen de twee andere termen. Paragraaf 11.3 gaat van de economische situatie over op de politieke: wij brengen in kaart hoe een reeks invloeden in de politieke wereld belangrijk zijn geweest bij de vorming van een context waarin de sector in toenemende mate werd afgeschilderd als een belangrijke actor in beleidstermen. Met name is van belang geweest de ontwikkeling van een 'compact' – een verbond tussen de centrale overheid en intermediairs die beweren dat zij de belangen van de sector vertegenwoordigen. Deze 'compact' werd in 1998 geïntroduceerd, kort na de verkiezingsoverwinning van New Labour. Ofschoon het nog te vroeg is om een uitspraak te doen over de wijze waarop de nieuwe relatie die wordt gezocht tussen de publieke en de derde sector, tot wasdom zal komen, vertegenwoordigt deze ontwikkeling ongetwijfeld een geleidelijke verandering in de positionering van de derde sector in termen van openbaar beleid.

11.2 Economische feiten en cijfers

11.2.1 Omvang en structuur

In 1995 waren er in de non-profitsector in het Verenigd Koninkrijk net iets minder dan het equivalent van 1,5 miljoen betaalde werknemers met een volledige dagtaak (1,5 miljoen fte's) in dienst (tabel 11.1). Deze werknemers vormen ruim 6% van de beroepsbevolking. Dit betekent dat de non-profitsector nu aanzienlijk meer betaalde werknemers heeft dan de grootste afzonderlijke institutionele werkgever in het Verenigd Koninkrijk, de National health service (NHS), die in het bezit is van en wordt beheerd door de overheid. Ofschoon de bijdrage van de sector aan de betaalde werkgelegenheid dan ook van aanzienlijk belang is, blijkt uit onze gegevens dat vrijwilligerswerk voor de sector als geheel nog steeds belangrijker is. Wanneer alle uren van de zestien miljoen vrijwilligers in de non-profitsector worden samengevoegd, komt dit uit op het equivalent van 1,7 miljoen fte's. Dit is dus net iets meer dan de 1,5 miljoen betaalde werknemers van de sector (tabel 11.1). En als wij deze vrijwilligers opnemen in onze berekeningen,

neemt de non-profitsector maar liefst 12,3% van de totale beroepsbevolking voor zijn rekening.

Tabel 11.1 De economische bijdrage van de non-profitsector in het Verenigd Koninkrijk in 1995

| | |
|--|--------|
| aantal vrijwilligers (x 1.000) | 16.311 |
| fte's vrijwilligers (x 1.000) | 1.664 |
| fte's betaalde werkgelegenheid (x 1.000) | 1.473 |
| aandeel van betaalde werkgelegenheid in hele economie (%) | 6,3 |
| totaal aantal fte's betaalde en onbetaalde werkgelegenheid (x 1.000) | 3.137 |
| aandeel werkgelegenheid inclusief vrijwilligerswerk in hele economie (%) | 12,3 |
| aandeel non-profitbestedingen in BNP (%) | 6,6 |

De bijdrage van de non-profitsector aan de economie kan men ook afmeten aan het bruto nationaal product (BNP) van het Verenigd Koninkrijk. In totaal heeft de sector in 1995 47,1 miljard Britse ponden (GBP) besteed, zo'n 6,6 procent van het BNP. Deze cijfers houden echter geen rekening met de geldswaarde van het vrijwilligerswerk. De juiste wijze om die inbreng in geld uit te drukken, is onderwerp van enige discussie, maar indien gebruik wordt gemaakt van redelijke onderstellingen, lijkt het erop dat het vrijwilligerswerk een geldswaarde vertegenwoordigt die overeenkomt met een bedrag tussen GBP 15,7 miljard en GBP 20,5 miljard. Als we dit vergelijken met het BNP dat op zijn beurt zodanig is gecorrigeerd dat de waarde van al het vrijwilligerswerk op vergelijkbare basis erin zit, blijken de activiteiten van de non-profitsector tussen 8,7% en 9,2% van het (voor vrijwilligerswerk gecorrigeerde) BNP te vertegenwoordigen. De omvang van de 'voluntary sector' ligt een stuk lager door de beperktere definitie. Zijn aandeel van de betaalde werkgelegenheid bedraagt 2,2% tegen 6,6% in de non-profitsector.

Evenals de publieke en de particuliere sector wordt de derde sector gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan organisatietypen, -structuren en -activiteiten (Kendall en Knapp 1995). Een handige manier om een deel van deze diversiteit te tonen, is de sector op te splitsen in activiteitengebieden. In tabel 11.2 is te zien hoe zowel de betaalde werknemers als de onbetaalde vrijwilligers zijn verdeeld over deze verschillende activiteiten.

De analyse onthult dat de meeste betaalde werkgelegenheid zich concentreert op slechts drie gebieden: onderwijs en onderzoek, cultuur en recreatie, en welzijn. Deze drie terreinen nemen gezamenlijk ongeveer driekwart van de non-profitactiviteiten voor hun rekening. Dit zijn dezelfde drie gebieden die de sector in 1990 economisch domineerden (zie hierna). Het gebied onderwijs en onderzoek wordt gedomineerd door een combinatie van universiteiten en andere instellingen voor hoger onderwijs, door de overheid gefinancierde confessionele scholen (hoofdzakelijk katholiek en anglicaans) en een grote verscheidenheid aan voornamelijk met particuliere gelden gefinancierde scholen.

Tabel 11.2 Verdeling van betaalde en onbetaalde werkgelegenheid over de activiteitengebieden van de non-profit-sector, Verenigd Koninkrijk, 1995 (in aantal fte's (x 1.000) en procenten)

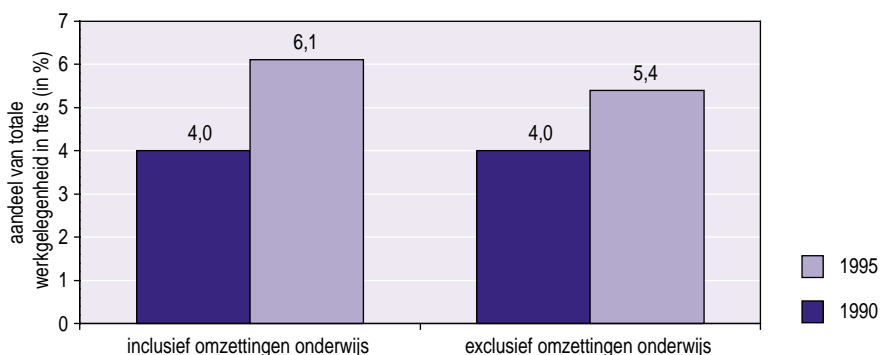
| activiteitengebied | fte's betaalde werkgelegenheid | | fte's vrijwilligerswerk | | totale werkgelegenheid | |
|-----------------------------|--------------------------------|------|-------------------------|------|------------------------|------|
| | aantal | % | aantal | % | aantal | % |
| | (x 1.000) | | (x 1.000) | | (x 1.000) | |
| cultuur en recreatie | 347 | 23,8 | 351 | 21,1 | 698 | 22,2 |
| onderwijs en onderzoek | 587 | 44,3 | 58 | 3,5 | 645 | 20,6 |
| gezondheidszorg | 60 | 4,2 | 143 | 8,6 | 203 | 6,5 |
| welzijn | 185 | 12,7 | 221 | 13,3 | 406 | 12,9 |
| milieu | 18 | 1,6 | 44 | 2,6 | 62 | 1,9 |
| ontwikkeling en huisvesting | 108 | 7,7 | 210 | 12,6 | 318 | 10,1 |
| belangenorganisaties | 10 | 0,7 | 35 | 2,1 | 45 | 1,4 |
| filantropie | 10 | 0,7 | 22 | 1,3 | 32 | 1,0 |
| internationale activiteiten | 54 | 3,7 | 7 | 0,4 | 61 | 1,9 |
| religie | 58 | 4,0 | 544 | 32,7 | 602 | 19,2 |
| beroepsorganisaties | 37 | 2,6 | 0 | 0,0 | 37 | 1,2 |
| overig | 0 | 0,0 | 29 | 1,8 | 29 | 0,9 |
| totaal | 1.473 | 100 | 1.664 | 100 | 3.137 | 100 |

Het gebied cultuur en recreatie omvat meer dan 150.000 amateursportverenigingen en een uiteenlopende reeks van andere recreatieve verenigingen. Culturele instanties variëren van grote bureaucratische organisaties met honderden betaalde werknemers en budgetten van vele miljoenen ponden, zoals het British Museum en de National Gallery, tot jeugdtheaters en lokale muzieksociëteiten die volledig draaiende worden gehouden door vrijwilligers, en die van weinig rond moeten komen.

11.2.2 Groei van de sector

Niet alleen draagt de non-profitsector momenteel in aanzienlijke mate bij aan de economische bedrijvigheid van het land, hij is in loop van de jaren negentig ook aanzienlijk gegroeid.¹

Figuur 11.1 Groei betaalde werkgelegenheid in de non-profitsector in het Verenigd Koninkrijk

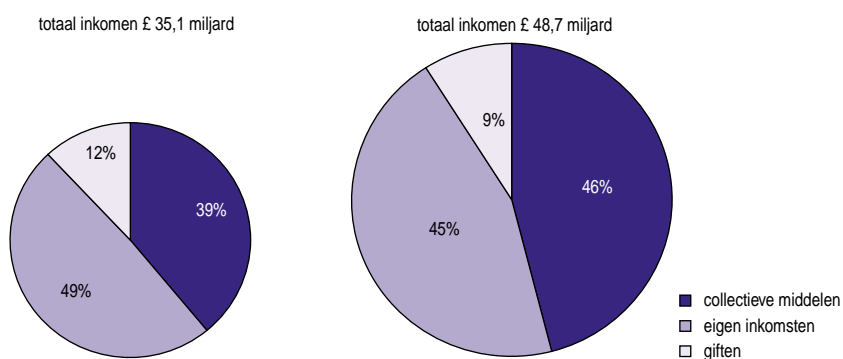


Figuur 11.1 toont dat tussen 1990 en 1995 de non-profitwerkgelegenheid van 4,0% tot 6,1% van de beroepsbevolking groeide. Deze buitengewoon grote groei is voor een deel te verklaren door de omzetting van onderwijsinstellingen die voorheen direct door de lokale overheid werden bestuurd, in autonome non-profit-instellingen die functioneren in het onderwijssysteem van de staat. Omdat dit niet als echte groei kan worden aangemerkt, toont figuur 11.1 ook de ontwikkeling wanneer deze omzettingen buiten beschouwing blijven. Het resultaat is dan nog steeds frappant, met een groei van 33% in absolute aantallen werknemers.

Naarmate de sector is gegroeid, is de financiële basis veranderd. Figuur 11.2 vergelijkt de inkomstenbronnen voor de sector in 1990 en 1995. We zien een duidelijke toename van de publieke financiering. Voor het eerst vormen publieke gelden de belangrijkste afzonderlijke inkomstenbron. Dit weerspiegelt de mate waarin de hernieuwde belangstelling van beleidsmakers voor de sector, waarnaar wij reeds in de inleiding verwezen, inmiddels is omgezet in geldstromen van de overheid naar de sector.

Figuur 11.2 toont ook een afname in het relatieve belang van particuliere giften. Dit strookt met een groeiende hoeveelheid andere aanwijzingen. Het best in kaart gebracht is de daling van donaties door individuele personen – zowel naar het bedrag dat zij geven als naar het percentage gevers (Pharoah en Smerdom 1998; Kendall en Knapp 1996) –, ofschoon deze nog altijd verreweg de belangrijkste afzonderlijke bron van particuliere giften voor de sector blijven. Onze gegevens duiden op een lichte werkelijke stijging van de totale ontvangsten uit donaties – ten bedrage van GBP 2,7 miljard in 1995 vergeleken met GBP 2,3 miljard in 1990. Maar omdat de sector in zijn totale omvang zo snel is gegroeid, vertegenwoordigen particuliere giften van individuele personen nu een lager aandeel van de inkomsten dan voorheen: dit aandeel daalde van 6,6% naar 5,6% van de totale inkomsten.

Figuur 11.2 Bronnen van inkomsten, 1990-1995 (in prijzen van 1995)



Onderzoek laat zien in hoeverre de derde sector in het Verenigd Koninkrijk in die zin 'commerciëler' is geworden dat hij veel meer vertrouwt op eigen inkomsten dan voorheen. Deze trend is de afgelopen jaren in de Amerikaanse non-profitsector goed gedocu-

menteerd (Salamon 1995; Boris 1999: 14-16). In het Verenigd Koninkrijk blijkt het echter zo te zijn dat, evenals bij particuliere giften het geval was, vergoedingen en dergelijke in absolute zin licht zijn gegroeid, maar zijn gedaald als aandeel van de totale inkomsten. Dit blijkt duidelijk uit figuur 11.2.

De beschreven algemene trends verhullen aanzienlijke verschillen tussen de afzonderlijke activiteitengebieden. Het is belangrijk onderscheid te maken tussen de gebieden omdat de organisaties op elk gebied met andere uitdagingen en problemen te maken hebben. Het duidelijkst blijkt dit uit het feit dat op sommige gebieden organisaties vrijwel onafhankelijk opereren van de activiteiten van de publieke sector. Andere organisaties daarentegen zijn nauw betrokken bij beleidsontwikkeling en -uitvoering. Hun ontwikkeling is daarom nauw verbonden met de financiering en regelgeving van de publieke sector, die weer kan variëren afhankelijk van het gebied in kwestie.

Tabel 11.3 Trends in de betaalde non-profitwerkgelegenheid in het Verenigd Koninkrijk, naar activiteitengebied, 1990-1995 (in aantallen (x 1.000) en procenten)

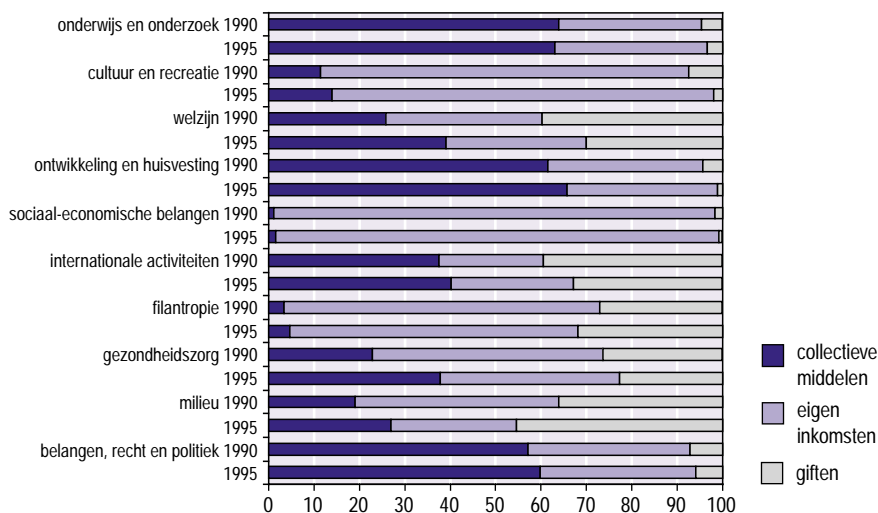
| activiteitengebied | fte's 1990 | | fte's 1995 | | absolute verandering aantal (x 1.000) |
|-----------------------------|---------------------|-------------------|---------------------|------|--|
| | aantal (x 1.000) | % | aantal (x 1.000) | % | |
| cultuur en recreatie | 262 ^a | 27,7 ^a | 347 | 24,6 | 84 ^a |
| onderwijs en onderzoek | 330 | 34,9 | 587 | 41,6 | 257 |
| gezondheidszorg | 43 | 4,5 | 60 | 4,2 | 17 |
| welzijn | 146 | 15,4 | 185 | 13,1 | 39 |
| milieu | 17 | 1,8 | 18 | 1,3 | 1 |
| ontwikkeling en huisvesting | 74 | 7,8 | 108 | 7,6 | 34 |
| belangenorganisaties | 9 | 1,0 | 7 | 0,5 | -2 |
| filantropie | 7 | 0,7 | 10 | 0,7 | 3 |
| internationale activiteiten | 23 | 2,4 | 54 | 3,8 | 31 |
| beroepsorganisaties | 35 | 3,7 | 37 | 2,6 | 2 |
| totaal | 946 | 100 | 1.412 | 100 | 467 |

a De raming van 1990 voor recreatie kan onbetrouwbaar zijn.

Tabel 11.3 toont de ontwikkeling op het gebied van werkgelegenheid, terwijl in figuur 11.3 te zien is hoe de financieringsbronnen zijn veranderd. Figuur 11.3 toont voor de meeste gebieden een opmerkelijk consistente trend: de voor de hele sector geldende trend – een toegenomen afhankelijkheid van de staat en minder particuliere giften – is niet het resultaat van geïsoleerde ontwikkelingen op een of twee dominante gebieden, maar heeft zich voorgedaan in brede delen van de sector.

Er zijn echter belangrijke verschillen in de oorzaken en de aard van de verandering in elk gebied. De grootste absolute verandering in werkgelegenheid – die meer dan de helft van de hele groei van de werkgelegenheid voor haar rekening neemt – heeft zich voorgedaan in onderwijs en onderzoek. Voor een aanmerkelijk deel weerspiegelt deze groei de eerdergenoemde veranderingen in rechtsvorm op dit terrein. Wat we hier zien, is primair het resultaat van 'migratie' van instellingen van direct beheer door de staat naar een quasi-onafhankelijke status binnen een door de staat gereguleerd en (grotendeels) gefinancierd systeem.

Figuur 11.3 Wijzigingen in inkomstenbronnen per activiteitengebied 1990-1995



Een behoorlijke groei heeft ook plaatsgevonden in het gebied welzijn. Deze groei werd nog eens versterkt door de verschaffing van middelen door de overheid aan ambulante zorg (in tegenstelling tot intramurale zorg). Figuur 11.3 laat zien dat dit heeft geleid tot de ontwikkeling van een deelsector die aanzienlijk afhankelijker is van overheidsfinanciering. Maar de meestbegunstigde van de nieuwe prioriteit die de overheid hecht aan welzijn, is de particuliere marktsector, die op dit gebied overwegend bestaat uit kleine ondernemingen (Wistow et al. 1996). Met name op het terrein van de ouderenzorg, die het leeuwendeel van de welzijnsmiddelen voor haar rekening neemt, is de marktsector veel sneller gegroeid dan de non-profitsector. Dit is eerst zichtbaar geworden bij de intramurale zorg en recentelijk ook bij de ambulante dienstverlening. Een vergelijkbaar patroon – dat wil zeggen, groei van non-profits maar nog grotere expansie van zorgverleners in de particuliere sector – is te vinden in enkele andere, tot wasdom komende 'quasi-markten'. De geestelijke gezondheidszorg en de verpleegzorg zijn daarvan de beste voorbeelden.

Twee andere gebieden die aanzienlijk zijn gegroeid, zijn ontwikkeling en huisvesting, en internationale activiteiten. In het eerste geval wordt de uitbreiding aangevoerd door non-profit woningbouwverenigingen die in het marktsegment van de sociale woningbouw relatief afgeschermd zijn gebleven van concurrentie uit de particuliere sector. In het tweede geval is Europese financiering en financiering door de eigen overheid een belangrijke katalysator geweest voor de groei. In Engeland gevestigde kantoren zijn toonaangevende actoren in de beleidsgemeenschap op het gebied van ontwikkelings-samenwerking van de Europese Commissie – een uniek volgroeid gebied van samenwerking van de derde sector in EU-verband (Kendall en Anheier 1999). Bovendien zijn hier, anders dan in de meeste andere activiteitengebieden, de eigen inkomsten ook aanzienlijk toegenomen. We kunnen slechts vermoeden dat dit verband houdt met een

aantal onderling afhankelijke economische, sociale en politieke factoren die tegenwoordig vaak onder de noemer van 'globalisering' worden gebracht (Waters 1995), en dat dit aantoonde dat non-profits niet minder gevoelig zijn voor deze invloeden dan de overheid en de particuliere sector.

11.2.3 De derde sector in het Verenigd Koninkrijk in een vergelijkende context

Omdat het onderzoek waarvan tot dusverre verslag is gedaan, is uitgevoerd met behulp van de in het Johns Hopkinsproject ontwikkelde, gemeenschappelijke definities en classificaties, kan de situatie in het Verenigd Koninkrijk direct worden vergeleken met de situatie in 21 andere landen. Het gaat om organisaties die voldoen aan de structureel-operationele definitie van bijlage A, behoudens kerkgenootschappen, waarvoor niet in alle deelnemende landen gegevens beschikbaar waren.

Figuur 3.1 in hoofdstuk 3 laat zien dat de sector in het Verenigd Koninkrijk met 6,2% qua totale omvang op de zevende plaats komt en ongeveer 1% meer van de totale werkgelegenheid voor zijn rekening neemt dan het gemiddelde van de 22 landen. Wanneer we het Verenigd Koninkrijk echter vergelijken met het gemiddelde van andere landen van de Europese Unie (EU) en van ontwikkelde landen – beide 6,9% – blijkt de derde sector in het Verenigd Koninkrijk in werkelijkheid relatief beperkt te zijn in zijn omvang. Een belangrijke reden hiervan is dat de derde sector zich in het Verenigd Koninkrijk slechts als toonaangevende actor onderscheidt in een van de drie gebieden van de verzorgingsstaat, namelijk onderwijs. De sector heeft een belangrijke, maar slechts ondergeschikte functie op het gebied van de gezondheidszorg en het maatschappelijk welzijn, met een 'marktaandeel' dat een derde plaats inneemt na de publieke sector en de marktsector. Op het gebied van de gezondheidszorg werd het bestaande net van ziekenhuizen al een halve eeuw geleden in het kader van de oprichting van de National health service generationaliseerd en dus onder het volledige eigendom en beheer van de overheid gebracht. Er werd geen politieke middenweg gevonden of schikking getroffen ten aanzien van de belangen van zittende dienstverleners om het onafhankelijke beheer te behouden, zoals in andere delen van Europa wel gebeurde naarmate de verzorgingsstaat zich doorzette. Het grootste deel van de extra vraag in de vorm van particulier gefinancierde zorg (welke minder dan tien procent van de totale vraag voor haar rekening neemt), die in de afgelopen decennia is ontstaan, is overwegend geabsorbeerd door de marktsector.² In het geval van het maatschappelijk welzijn heeft de derde sector een groot aandeel in de levering van enkele specialistische diensten en in de bediening van bepaalde groepen cliënten. Maar voor de verreweg grootste afzonderlijke cliëntengroep – ouderen – is de marktsector het snelst ingesprongen op de mogelijkheden die zich als gevolg van de expanderende vraag voordeden. In andere delen van de EU daarentegen blijkt de particuliere sector tot op heden een relatief beperkte rol te hebben gespeeld en wordt de zorg veeleer gedomineerd door de publieke, informele en – in toenemende mate – de derde sector (Laville en Nyssens 2000).

In de vorige paragraaf hebben we benadrukt hoe de groei van de sector in het Verenigd Koninkrijk gepaard is gegaan met een fundamentele verschuiving in de financiële basis, met als opvallendste wijziging meer financiering vanuit de publieke sector. Publieke inkomsten als primaire financieringsbron is een patroon dat wordt gedeeld

met net iets minder dan de helft van de landen die aan het internationale onderzoek deelnemen. Bovendien zien we dat deze afhankelijkheid feitelijk het meest voorkomende model is in de EU en ook geldt voor Duitsland, Frankrijk, België en Nederland. Het belangrijkste punt waarop het Verenigd Koninkrijk echter verschilt van de meeste of misschien zelfs alle hier genoemde landen, is de mate waarin dit een nieuwe ontwikkeling vertegenwoordigt. In 1990 golden voor de sector vergoedingen en eigen inkomsten nog als belangrijkste inkomstenbron (figuur 11.2). Het Verenigd Koninkrijk is het enige land waar de financiële basis snel genoeg is getransformeerd om over te gaan van hoofdzakelijk eigen inkomsten naar overwegend overheidsfinanciering. In andere EU-landen is er eerder sprake van continuïteit in plaats van verandering ten aanzien van het recente verleden.

Vanwege deze relatief recente veranderingen kunnen de derde sector en het openbaar beleid ten aanzien van de sector moeilijk worden gecategoriseerd. Enerzijds suggereert de nieuwe inkomstenstructuur dat de sector steeds beter past in het model dat in West-Europa de overhand heeft. De sector in het Verenigd Koninkrijk verschilt momenteel duidelijk van die in het land waarmee het vaak onder een noemer wordt gebracht – de Verenigde Staten. Een van de belangrijkste factoren is dat de sector in het Verenigd Koninkrijk nooit heeft hoeven reageren op stelselmatige publieke 'ontfinanciering' van maatschappelijke dienstverlening met aanzienlijke uitbreiding van de eigen inkomsten (Pierson 1994; Evans 1998).

Anderzijds onderscheidt de derde sector in het Verenigd Koninkrijk zich ook van het Europese corporatistische model. Ofschoon alle charitatieve instellingen in juridische zin deel uitmaken van hetzelfde kader, is de relatie tussen de derde sector en de Britse overheid traditioneel ontwikkeld op een in wezen pragmatische en ad-hocwijze, waarbij enorme variaties te zien zijn tussen gebieden en zelfs tussen subgebieden, waardoor een algemene naamgeving of een enkel organisatieprincipe vrijwel onmogelijk lijkt. Op nationaal niveau zondert dit het Verenigd Koninkrijk af van een groot deel van met name Noord-Europa, waar het subsidiariteitsbeginsel een essentiële rol heeft gespeeld in de werkverdeling tussen staat en derde sector bij de levering van maatschappelijke diensten. Dit beginsel is door beleidsmakers in die landen lange tijd geïnterpreteerd als een allesomvattende grond voor de bevoorrechtiging van professionele maatschappelijke dienstverlening, omdat de kerken noodzakelijkerwijs dichter bij hun leden zouden staan en ontvankelijker jegens hen zouden zijn dan de staat. Ook al wordt de veronderstelling dat subsidiariteit op deze wijze moet worden geïnterpreteerd, steeds meer in twijfel getrokken – aangezien dienstverlening door de derde sector zich los van de traditionele gezindten over Europa heeft verspreid (Zimmer 1999) – oefent deze interpretatie nog steeds een alomtegenwoordige – geïnstitutionaliseerde – invloed uit. Bovendien functioneerden de meeste beleidsmakers van het Noord-Europese vasteland in de context van politieke systemen die traditioneel het geïnstitutionaliseerd maken van afspraken en sluiten van compromissen tussen machtige belangengroepen aanmoedigden, inclusief de kerken en de arbeidsbeweging op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening. Deze groepen konden in het kader van de verzorgingsstaat vaak het beheer over hun eigen vormen van sociale dienstverlening blijven voeren. Dit staat in schril contrast met de mate van concentratie in de politiek van het Verenigd

Koninkrijk, waar de politieke partij aan de macht op nationaal niveau vrij was in het uitoefenen van beheer en bestuur. Elke afspraak die op het terrein van de derde sector nodig was voor het bereiken van implementatie, is totstandgekomen via overwegend afzonderlijke, gecompartmentaliseerde en onsamenhangende overeenkomsten. Deze varieerden van – in het ene uiterste – volledige nationalisering waarbij de derde sector bijna volledig werd weggevaagd (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg), tot – in het andere uiterste – iets wat aantoonbaar dicht bij een 'corporatistisch' vergelijk kwam (de naoorlogse schikking van het 'duale systeem' in het lagere en het voort-gezette onderwijs, die werd overeengekomen tussen de centrale overheid, de lokale overheid en de leiders van de katholieke en anglicaanse kerk) (Kendall en Knapp 1996: hoofdstuk 6).

11.3 De politieke integratie van de derde sector

De erfenis van een ad-hocbeleid is wat uiteindelijk de hiervoor besproken gegevens ondersteunt. De gegevens in de vorige paragraaf hebben betrekking op het begin van de jaren negentig. Het erfgoed weerspiegelt het beleid dat tientallen jaren teruggaat. Echter, zoals we aan het begin van dit hoofdstuk hebben gezien, is eind jaren negentig het idee van een meer coherente en horizontale aanpak opgekomen. Deze nieuwe aanpak komt het duidelijkst tot uiting in de zogenoemde 'compact's' uit 1998 tussen de overheid en intermediaire instanties die de belangen van de derde sector behartigen. De belangrijkste elementen ervan worden uiteengezet in box 1. De nog verse 'compact's' bieden alleen maar zeer ruime algemene principes. Over de richtlijnen voor de uitvoering onderhandelt men nog. Het is dan ook nog veel te vroeg om te beginnen met het onderzoek naar de mate waarin de praktijk van beleidsvorming en tenuitvoerlegging aanzienlijk verandert, dan wel of het initiatief in hoofdzaak een symbolische daad is met weinig tot geen praktische consequenties.

Wat we in dit stadium wel kunnen doen, is beschrijven hoe veranderingen in de politieke context in het Verenigd Koninkrijk ervoor hebben gezorgd dat de tijd rijp was voor de opkomst van een dergelijk initiatief.³ Na een korte evaluatie van de situatie onder de vorige conservatieve regering onderzoeken wij hoe veranderingen in de aanpak van Labour, voor en na het aan de macht komen in mei 1997, consequenties hebben gehad voor het beleid ten aanzien van de derde sector. Tevens leveren wij de achtergrond voor de omarming door die regering van het 'compact'-model.

11.3.1 Het beleidsklimaat voor de derde sector onder conservatieve regeringen, 1979–1997

De conservatieve regeringen onder Margaret Thatcher en later John Major hebben niet serieus geprobeerd de erfenis die zij van eerdere regeringen hadden gekregen, van ad-hoc- en kortetermijnbeleidsvorming ten aanzien van de sector te veranderen. Bovendien was de algemene aanpak van de conservatieve regering ten aanzien van een groot aantal gebieden van openbaar beleid vermaard om zijn agressieve, conflictueuze of radicale aard, of om zijn verfrissende, overtuigende en consequente aard, afhankelijk van de uitleg waaraan men de voorkeur geeft (Marsh en Rhodes 1992).

Box 1 De Compact van de Labourregering met de derde sector (1998)

Principes:

- Een onafhankelijke en diverse derde sector is fundamenteel voor het welzijn van de maatschappij.
- Bij de ontwikkeling en uitvoering van openbaar beleid en openbare diensten hebben de overheid en de sector een onderscheiden maar complementaire rol.
- Samenwerking ten behoeve van het bereiken van gemeenschappelijke doelstellingen heeft toegevoegde waarde.
- De overheid en de sector hebben verschillende vormen van verantwoordingsplicht, maar gemeenschappelijke waarden ten aanzien van hun streven naar integriteit, objectiviteit, openheid, eerlijkheid en leiderschap.

De overheid verplicht zich tot

- erkenning en ondersteuning van de onafhankelijkheid van de derde sector;
- langetermijnfinanciering van doelstellingen die op basis van gemeenschappelijke, inzichtelijke afspraken worden overeengekomen en beoordeeld;
- advisering van de sector over zaken die voor de sector hoogstwaarschijnlijk gevolgen zullen hebben;
- bevordering van werkrelaties die elkaar wederzijds beïnvloeden;
- jaarlijkse evaluatie van het functioneren van de Compact.

De derde sector verplicht zich tot

- instandhouding van hoge normen van bestuur, verantwoording en verslaglegging;
- inachtneming van de wet;
- raadpleging van gebruikers en andere belanghebbenden vooraf bij het indienen van zaken bij de overheid en bij het ontwikkelen van het beheer van activiteiten;
- jaarlijkse evaluatie van het functioneren van de Compact.

Uit een onderzoek naar de belangrijkste programma's die de conservatieve regering in de jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig financierde, lijkt 'agressief' een etiket te zijn dat inderdaad evenzeer past op die gebieden waarin de derde sector een sleutelrol vervulde in het beleidsproces, als op andere gebieden van overheidsbeleid (Kendall en Knapp 1996: 159).

Het is waar dat het belastingregime voor charitatieve instellingen stapsgewijs en in beperkte mate werd vereenvoudigd en uitgebreid, terwijl de juridische regeling van deze instellingen enigszins werden versterkt en aangepast. Het is ook waar dat er – zij het sporadisch – in positieve bewoordingen over de derde sector en met name over vrijwilligerswerk werd gesproken. Het bekendst is wel de veelgenoemde toespraak van Margaret Thatcher in 1981 ten overstaan van de Women's Royal voluntary service waarin zij warme woorden sprak over de bijdrage van vrijwilligers (cf. Brenton 1985). Het thema van sectorale samenwerking was een onderwerp dat de regering beweerde te onderschrijven (zie bijvoorbeeld Home Office 1993: 35-36). Bovendien introduceerde John Major speciaal ter ondersteuning van het vrijwilligerswerk een omvangrijk nieuw programma dat voortborduurde op een reeks bestaande, relatief kleinschalige

programma's – het zogenoemde Making a difference-programma (MAD) (Davis Smith 1998). Tenslotte was de nationale overheid in 1990 geïnteresseerd genoeg in een onderzoek naar de omvang van de overheidsgelden die naar de sector stroomden, en naar de achtergronden van deze steun (de Efficiency scrutiny, zie Lewis 1999).

En toch kan geen van deze mechanismen en achtergronden worden gezien als een programmatisch of systematisch streven om de derde sector per se voor zich te winnen – dat wil zeggen, een streven tot de integratie van de sector in het openbaar beleid. Dat zowel de Efficiency scrutiny als het MAD-programma pas werd uitgevoerd nadat de conservatieven al meer dan tien jaar aan de macht waren, is een van de symptomen van dit relatieve gebrek aan interesse. De beperkte schaal van de aanpassing in de fiscale behandeling van charitatieve instellingen en het feit dat meer dan tien jaren nodig waren om het achterhaalde wettelijke kader rond deze organisaties te actualiseren, is een tweede symptoom (Kendall en Knapp 1996: hoofdstuk 3). Het derde is het gebrek aan bereidheid van de conservatieve regering om te investeren in een grote algemene herziening van de sector en zijn relaties met de staat, ondanks herhaaldelijk aandringen van de sector omdat dit nodig was. Met name de Charities aid foundation, een belangrijke koepelorganisatie van non-profits, lobbyde in het begin van de jaren negentig geruime tijd hiervoor en zonder succes.

Dit gebrek aan interesse weerspiegelt in aanzienlijke mate het voortdurend bezig zijn van de conservatieve regering in de jaren tachtig en negentig met de tweedeling tussen de markt en de staat. De energie die zij stak in de formulering van ideologie en beleid, ging op dezelfde overweldigende wijze naar een uitbreiding van de omvang van de activiteiten van de markt. Dit gebeurde ofwel in pure vorm door middel van volledige privatisering (zoals van de openbare nutsbedrijven) of door middel van een kruistocht tegen storende invloeden op de markt (zoals bij de maatregelen die werden genomen om de macht van de vakbonden in de arbeidsmarkt te beperken). Een andere, heimelijke vorm van privatisering resulteerde in politiek aanvaardbare, hybride regelingen, zoals voor de quasi-markten die werden geïntroduceerd op gebieden van sociaal beleid (Bartlett en Le Grand 1993). De wereld werd in wezen gezien als bestaand uit twee sectoren (of uit drie, als enthousiasme voor het traditionele gezin binnen het sociale domein wordt gezien als een sectorale kwestie; zie hierna) en er was dan ook weinig tijd voor instituties en benaderingen die niet eenvoudig konden worden geplaatst in de dichotomie van markt en staat.⁴

11.3.2 Springplank naar de 'compact': het receptieve klimaat van de third way

Op haar beurt besteedde de Labour-partij het begin van de jaren tachtig aan het uitdagen van de conservatieve partij op dit terrein – dat wil zeggen, zij profileerde zich als voorvechter van overheidsoplossingen en als principiële tegenstander van marktkrachten. Maar vanaf het eind van de jaren tachtig, toen Labour opnieuw werd uitgevonden als New Labour, zou dit veranderen (Driver en Martell 1998). De partij begon zich tussen 1987 en 1992 eerst te distantiëren van het dogma van de ideologische band met de staat. Het resultaat was een pragmatische bevestiging van de voordelen van markten in de economische sfeer en een streven om veel van de hervormingen van de vak-

bondswet, die de conservatieven hadden aangebracht, te handhaven. Maar met name met Tony Blairs aanvaarding van het leiderschap in 1994 begint het nieuwe beleid van de partij een duidelijk communitaristische tint te krijgen. Er werd niet alleen steeds meer een pro-markthouding en steeds minder een traditionele pro-staathouding aangenomen, maar ook was er stelselmatig en blijvend sprake van verwijzing naar en erkenning van de derde sector.

Twee stappen lijken vooral opmerkelijk en zijn zeker ongeëvenaard in de conservatieve partij – toen deze regeerde en sinds zij terug is in de oppositie. Ten eerste werden – als onderdeel van de strategie van revisionisme of modernisering, die expliciet was ontwikkeld om het vertrouwen van het electoraat veilig te stellen teneinde in de regering te kunnen komen – na aanzienlijke politieke spelletjes en gemanooeuvreer achter de schermen de statuten van de Labour-partij herzien. Met name artikel IV, dat het etatisme van de partij belichaamde door het staatseigendom in het centrum van haar officiële identiteit te plaatsen (en letterlijk nooit ver verwijderd van het hart van afzonderlijke partijleden, in die zin dat het op hun lidmaatschapskaarten stond gedrukt), werd geschrapt. Old Labour zag – en dat was uniek voor een Europese democratische socialistische partij – "gezamenlijk eigendom van productie-, distributie- en ruilmiddelen" als een vereiste voor het bereiken van socialistische doelstellingen. Non-profitorganisaties werden in het geheel niet genoemd. Voor New Labour daarentegen bestaat een van de wegen om "een gemeenschap te bereiken waarin macht, rijkdom en kansen in handen zijn van velen en niet van weinigen" in het "samenwerken met vakbonden, coöperatieve verenigingen en andere gelieerde organisaties, alsmede met non-profitorganisaties, consumentengroepen en andere representatieve instanties" (zie Riddell 1997, voor een gedetailleerd commentaar).

Ten tweede hield het voorverkiezingsdocument *Building the future together* (Labour Party 1997) de partij bewust verre van etatisme. Dit stuk en een hierop volgende reeks documenten en toespraken noemen de nauwe samenwerking met de sector voortdurend in één adem met het 'project' New Labour. Tony Blair reserveerde, bijvoorbeeld, in zijn korte pamflet voor de Fabian Society *The third way: new politics for the new century*, dat net twee maanden voor de vrijgave van de 'Compact' ter perse ging, een aanzienlijke ruimte voor de derde sector. In een paragraaf met als titel Een sterke derde sector: rechten en verantwoordelijkheden, stelt hij (Blair 1998: 14):

"Wij streven naar een diverse, maar veelomvattende maatschappij (...) die burgeractiviteiten promoot als aanvulling op een moderne regering (...). De 'third way' (...) erkent de behoefte van de regering om nieuwe samenwerkingsverbanden met de derde sector te creëren. Of het nu om onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijk werk, misdaadbestrijding of de zorg om kinderen gaat, de regering versterkt het maatschappelijke middenveld veeleer dan het te verzwakken en helpt gezinnen en gemeenschappen hun eigen prestaties te verbeteren (...). De staat, de derde sector en individuele personen werken samen (...). Het is de taak van New Labour het bereik en de kwaliteit van dergelijke samenwerkingsverbanden te versterken."

Een eerdere passage over normen en waarden stelt dat de gemeenschap integraal deel uitmaakt van de 'third way', dat:

"(...) de overheid ervan moet zijn doordrongen dat zij activiteiten van lokale gemeenschappen en de derde sector die de moeite waard zijn, niet de kop indrukt. De pijnlijke fout van fundamentalistisch links in de twintigste eeuw was de overtuiging dat de staat het maatschappelijk middenveld kon vervangen en daarmee de vrijheid kon bevorderen. (...) een belangrijke uitdaging van progressieve politiek bestaat uit het gebruik van de staat als een faciliterende macht die effectieve gemeenschappen en non-profitorganisaties beschermt en hun groei aanmoedigt om aan nieuwe noden het hoofd te bieden, indien van toepassing in onderlinge samenwerking." (Blair, 1998: 4).

Een belangrijk aspect van de 'nieuwheid' van Labour is de empathie van de partij met de non-profitsector. Wat hier bovendien ongekend is, is dat men bij het opstellen van wat als een algemene verklaring van algehele filosofie en algeheel beleid geldt, zo veel ruimte besteedt aan de derde sector. Let wel, dit is geen verklaring ten overstaan van een publiek van de derde sector (zoals Margaret Thatchers veelvuldig geciteerde toespraak voor de Women's Royal voluntary service of John Majors toespraak voor de Charities aid foundation), maar wil een veel breder publiek van commentatoren en analisten een overzicht geven van de doelstellingen en de richting van de 'third way' van New Labour waarin de derde sector expliciet wordt erkend.

Wat in filosofisch zin sterk uit deze en andere toespraken naar voren komt, is het communitaristische karakter van de agenda van New Labour. Een communitarisme dat zowel moralistisch is als autoritair (Driver en Martell 1997): "(...) maatschappelijke orde en stabiliteit moeten worden herbouwd uit de resten van het disfunctionele neo-liberalisme door middel van sterke waarden, gedeeld en doorgegeven door individuele personen, gezinnen, overheid en de instellingen van de 'civil society'." (Blair geciteerd in Radice 1996: 8). Ofschoon het 'Thatcherisme' ook een morele kruistocht inhield en veel waarde hechtte aan de rol van individuen en gezinnen bij het overdragen van de met een conservatieve visie strokende waarden (Letwin 1992), werd er in die verhandelingen niet systematisch geappelleerd aan de derde sector of hun organisaties, laat staan dat deze instituties hun weg vonden in formeel beleid.

Een stimulans voor een vriendelijkere houding van de overheid ten aanzien van de derde sector is, met name sinds de introductie van de 'compact', ook afkomstig van op politiek links afgestemde denktanks. Dit werd nog eens gevoed door de ietwat verlate ontdekking van het idee dat een belangrijke bijdrage van non-profits aan de maatschappij bestaat uit het opbouwen en vergroten van sociaal kapitaal (Halpern 1999; Kendall en Knapp, 2000).⁵ Verwijzingen naar dit besef komen inmiddels overal vandaan om toespraken met betrekking tot de derde sector te verlevendigen, variërend van toespraken van de hand van de minister-president (Blair 1999) tot stafmedewerkers aan de No. 10 *Policy Unit*.

11.4 Conclusie: naar terra incognita

Dit hoofdstuk begon met het in kaart brengen van de omvang, structuur en groei van de non-profitsector. Ondanks zijn evidente economische belang had de sector tijdens

of voor de periode waarop de gegevens betrekking hebben, zich niet kunnen ontwikkelen tot een serieuze actor die bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van openbaar beleid betrokken werd en als zodanig werd erkend. Pas sinds New Labour aan de macht is, lijken wij voor het eerst getuige te zijn van tenminste een symbolische acceptatie van de derde sector. De aankondiging van een 'compact' tussen de overheid en de derde sector in november 1998 is symbolisch voor deze integratie van de derde sector in het openbaar beleid.

We hebben enkele van de politieke factoren genoemd, die de verandering hebben aangezwengeld. Het op het communitarisme geïnspireerde filosofische enthousiasme van minister-president Blair voor de derde sector is wellicht de duidelijkste en belangrijkste ingrediënt geweest. Maar er zijn ook andere politieke krachten aan het werk geweest. De herziening van de statuten van de Labour-partij was deels een bewuste daad om het electoraat te overtuigen dat men te maken had met New Labour. In die zin heeft de derde sector meer geprofiteerd van wat hij kan beweren *niet* te zijn – markt noch staat – dan van wat de sector wel is of feitelijk heeft bereikt.

In enkele andere delen van Noord-Europa heeft het subsidiariteitsbeginsel traditioneel een leidraad verschaft voor de rol van de non-profitsector, tenminste in de sfeer van de maatschappelijke dienstverlening. In het Verenigd Koninkrijk heeft dit beginsel zich daarentegen niet ontwikkeld in een context van de derde sector. In plaats daarvan is het idee van een 'compact' gecreëerd om vorm te geven aan de relaties tussen de derde sector en de overheid. Hoewel de sector zich dientengevolge aan het begin van het nieuwe millennium ongetwijfeld heeft verplaatst naar het middelpunt van de agenda van het openbaar beleid, valt het nog te bezien hoe blijvend deze interesse zal zijn, en of de grotendeels symbolische winst die tot nu toe is verwezenlijkt, zal worden omgezet in een voor alle partijen gunstige en praktische relatie in de toekomst.

Noten

- 1 Deze groeicijfers zijn exclusief politieke partijen en kerkgenootschappen waarvoor onvoldoende vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn.
- 2 Hoewel openbare ziekenhuizen in het Verenigd Koninkrijk sinds de vorige quasi-markthervormingen functioneren als stichtingen met zelfbestuur, blijven zij volgens onze definitie deel uitmaken van de publieke sector, aangezien hun activa overheidsbezit zijn en hun besturen direct worden benoemd door de staatssecretaris van volksgezondheid.
- 3 De integratie van de derde sector in het openbaar beleid weerspiegelt niet alleen veranderingen in de politieke context, maar ook ontwikkelingen in de beleidsgemeenschap van de derde sector zelf, veranderingen in de 'problem stream' en de stimulerende rol van 'beleidsondernemers' (Kingdon 1995). Zie Kendall (2000) voor een verslag waarin met al deze elementen rekening wordt gehouden.
- 4 Wij zouden ongetwijfeld ook andere retorische, ondersteunende uitspraken van de regering of zelfs verwijzingen in verkiezingsmanifesten kunnen citeren, maar het punt is dat deze niet hebben geleid tot duurzaam en substantieel beleid en de inzet van middelen van de kant van de overheid. Bepaalde afzonderlijke personen in de regering gaven wel blijvende aandacht aan de derde sector, gebruikmakend van conservatieve communitaristische beeldspraak van charitatieve instellingen als dragers van traditie en middelen voor de uitdrukking van eliteverantwoordelijkheid, of schreven toespraken gebruikmakend van soortgelijke of alternatieve elementen van conservatieve politieke filosofie. Deze individuele personen oefenden echter duidelijk geen significante en blijvende invloed uit op het overheidsbeleid.
- 5 Tegelijkertijd heeft aan de andere kant van het politieke spectrum het Institute of economic affairs recentelijk publicaties uitgegeven waarin wordt geweeklaagd over de 'corruptie' van de liefdadigheid via haar nauwe financiële en andere banden met de overheid (Whelan, 1996, Institute of directors, 1999).

Literatuur

- Bartlett en Le Grand (1993)
W. Bartlett en J. Le Grand. *Quasi markets in social policy*. Basingstoke: Macmillan, 1993.
- Blair (1998)
T. Blair. *The third way: new politics for the new century*. Londen: Fabian Society, 1998 (Fabian Pamphlet 588).
- Blair (1999)
T. Blair. *The active community*. Speech at the annual conference of the National council for voluntary organisations, the Brewery, Chiswell Street, January 21st, Londen, 1999.
- Boris (1999)
E. Boris. *The nonprofit sector in the 1990s*. In: C.T. Clotfelter en T. Ehrlich (red.), *Philanthropy and the nonprofit sector in a changing America*. Indiana: Indiana University Press, 1999.
- Brenton (1985)
M. Brenton. *The voluntary sector in British social services*. Harlow: Longman, 1985.
- Davis Smith (1998)
J. Davis Smith. *Making a difference: can governments influence volunteering?* In: *Voluntary action* 1 (1998) 1 (7-20).
- Driver en Martell (1997)
S. Driver en L. Martell. *New Labour's communitarianisms*. In: *Critical social policy* 52 (1997) (27-46).
- Driver en Martell (1998)
S. Driver en L. Martell. *New Labour: politics after Thatcherism*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- Evans (1998)
M. Evans. *The state of welfare II: the economics of social spending*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Giddens (1998)
A. Giddens. *The third way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- Halpern (1999)
D. Halpern. *Social capital: the new golden goose?* Londen: Institute for public policy research/Nexus, 1999.
- Home Office (1993)
The individual and the community: the role of the voluntary sector. Londen: Home Office en Central office for information, 1993.
- Institute of Directors (1999)
The end of altruism? Economic comment. Londen: Institute of directors, 1999.
- Kendall (2000)
J. Kendall *The mainstreaming of the third sector into public policy in England: whys and wherefores*. Civil Society Working Papers, No. 2. Londen: Centre for Civil Society, London School of Economics and Political Science, 2000
- Kendall en Anheier (1999)
J. Kendall en H. Anheier. *The third sector and the European Union policy process: an initial evaluation*. In: *Journal of European public policy* 6 (1999) 2 (283-307).
- Kendall en Knapp (1995)
J. Kendall en M.R.J. Knapp. *A loose and baggy monster: boundaries, definitions and typologies*. In: J. Davis Smith, R. Hedley en C. Rochester (red.), *Introduction to the voluntary sector*. Londen: Routledge, 1995.
- Kendall en Knapp (1996)
J. Kendall en M.R.J. Knapp. *The voluntary sector in the UK*. Manchester: Manchester University Press, 1996.
- Kendall en Knapp (2000)
J. Kendall en M.R.J. Knapp. *Measuring the performance of voluntary organisations*. In: *Public management* 2 (2000), 1.
- Kingdon (1995)
J.W. Kingdon. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins, 1995.

- Labour Party (1997)
Building the future together: Labour's policies for partnership between government and the voluntary sector. Londen: Labour Party, 1997.
- Laville en Nysens (2000)
J.L. Laville en M. Nysens. Solidarity-based third sector organisations in the 'proximity services' field: a European francophone perspective. In: *Voluntas* 11 (2000) 1 (67-84).
- Letwin (1992)
S.R. Letwin. *The anatomy of Thatcherism*. Londen: HarperCollins, 1992.
- Lewis (1999)
J. Lewis. Reviewing the relationship between the 'voluntary sector' and the state in Britain in the 1990s. In: *Voluntas* 10 (1999) 3 (255-270)
- Marsh en Rhodes (1992)
D. Marsh en R.A.W. Rhodes (red.). *Implementing Thatcherite policy: audit of an era*. Buckingham: Open University Press, 1992.
- Pharaoh en Smerdom (1998)
C. Pharaoh en M. Smerdom. *Dimensions of the voluntary sector 1998*. West Malling: Charities Aid Foundation, 1998.
- Pierson (1994)
P. Pierson. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Radice (1996)
G. Radice (red.). *What needs to change: new visions for Britain*. Londen: HarperCollins, 1996.
- Riddell (1997)
P. Riddell. The end of Clause IV, 1994-95. In: *Contemporary British history* 11 (1997) 2 (24-49).
- Salamon (1995)
L.M. Salamon. *Partners in public service. Government-nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.
- Waters (1995)
M. Waters. *Globalization*. Londen: Routledge, 1995.
- Whelan (1996)
R. Whelan. *The corrosion of charity: from moral renewal to contract culture*. Londen: Institute of economic affairs, 1996.
- Wistow et al. (1996)
G. Wistow, M.R.J. Knapp, B. Hardy, J. Forder, J. Kendall en R. Manning. *Social care markets: progress and prospects*. Buckingham: Open University Press, 1996.
- Zimmer (1999)
A. Zimmer. Corporatism revisited – the legacy of history and the German nonprofit sector. In: *Voluntas* 10 (1999) 1 (37-50).

12 ISRAËLS DERDE SECTOR: STRUCTUUR, BELEID EN SOCIALE OORSPRONGEN

Benjamin Gidron en Hagai Katz

Tot voor kort ontbrak de non-profitsector van Israël zowel op de agenda van onderzoekers als in de publieke discussie in Israël zelf. Ondanks de continue, duidelijk zichtbare aanwezigheid en het sociale, economische en politieke belang van non-profitorganisaties ontbrak het aan een concept van een sector met heldere, scherpomlijnde maatschappelijke rollen en functies (Gidron 1992). Evenals in de andere hoofdstukken geschiedt, presenteren we gegevens die zijn verzameld in het kader van het Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project (CNP, zie bijlage A). De economische structuur van de sector komt als eerste aan bod. Vervolgens nemen we het huidige regeringsbeleid ten aanzien van de sector onder de loep, waarbij het accent wordt gelegd op de mechanismen voor het financieren van derdesectorinstellingen. Tenslotte plaatsen we de sector in een breder theoretisch perspectief.

12.1 Structuur van de Israëlische non-profitsector

12.1.1 Over de definitie van de non-profitsector

Net als in andere landen behandelt Israël de non-profit- of derde sector in de regel als een 'restpost' van instellingen die niet onder de twee grote sectoren publieke sector en marktsector vallen. Desalniettemin kan de structureel-operationele definitie van het CNP zeker ook worden toegepast op de non-profitsector in Israël (bijlage A). De vijf hoofdcriteria voor de definitie (formele organisatie, geen winstverdeling, private rechtsvorm, zelfbestuur en een vrijwillige input) sluiten goed aan op de kenmerken van wat in Israël normaliter wordt verstaan onder non-profitorganisaties. Maar er zijn, uiteraard, een aantal grensgevallen. We beperken ons hier tot een tweetal.¹

In de eerste plaats beschouwen we de instellingen The Jewish Agency, Keren Kayemet l'Israel (het Joods Nationaal Fonds) en Keren Hayesod (het Joodse Stichtingsfonds) niet als onderdeel van de non-profitsector. Deze instellingen, die gezamenlijk bekendstaan als de 'nationale instituties', werden opgericht in de periode vóór het ontstaan van de staat Israël als publieke instellingen die de facto de regering vormden van de joodse gemeenschap onder Brits mandaat, en die de oprichting van de staat voorbereidden. Nadat de staat Israël was opgericht en een wettige regering was gevormd, bleven deze instellingen bestaan aangezien de regering ze beschouwde als een middel om het regeringsbeleid te implementeren op basis van bijdragen van joden uit de diaspora, die de staat graag blijvend wilden steunen. Deze instellingen zijn nog steeds afhankelijk van schenkingen (van joden in de diaspora), maar ze voldoen niet aan de criteria van de private rechtsvorm en het hebben van zelfbestuur. De regering belaste hen met bepaalde publieke functies (het opnemen van immigranten, vestigingen in de

periferie van het land, bosbeheer, enz.). Hun bestuursmechanisme berust op het Israëliëse partijstelsel, waarmee de zittende regering een doorslaggevende invloed heeft op de bezetting van de leidinggevende posities van deze instellingen. In de tweede plaats twijfelen we over de status van de ziekenfondsen (ziektekostenverzekeraars die tevens bepaalde medische diensten verlenen). Tot 1994 voldeden deze organisaties aan alle vijf de criteria van de structureel-operationele definitie en tot dat moment konden ze dus zonder meer tot de non-profitsector worden gerekend. In dat jaar veranderde het beeld door de inwerkingtreding van de 'nationale wet inzake de ziektekostenverzekering'. Deze wet riep een systeem in het leven, dat gebaseerd was op de verschaffing van medische diensten door de bestaande ziekenfondsen. De burger heeft weliswaar het recht zijn eigen ziekenfonds te kiezen, maar hij mag het contract vervolgens niet opzeggen; registratie bij een ziekenfonds is verplicht en als iemand geen fonds kiest, doet de overheid dat voor hem of haar. Daarnaast werd met de genoemde wet een betalingssysteem ingevoerd dat berust op een 'ziektekostenbelasting' die in de plaats kwam van de lidmaatschapskosten voor de ziekenfondsen, waardoor de burger werd geconfronteerd met een extra element van dwang. Het verplichte karakter van het lidmaatschap van deze organisaties is in strijd met de voorwaarde van vrijwilligheid in de definitie. Omdat echter nog ter discussie staat of de ziekenfondsen om deze reden niet tot de sector mogen worden gerekend, besloten we in dit hoofdstuk de ziekenfondsen wel bij de analyse van de sector te betrekken (zie Gidron en Katz 2001 voor vergelijkingsmateriaal zónder inachtneming van de ziekenfondsen).

Tenzij anders vermeld hebben alle hieronder vermelde gegevens betrekking op 1995. Geldelijke waarden worden uitgedrukt in nieuwe Israëliëse sjekels (NIS; in 1995 was 100 NIS ongeveer 55 gulden). De gegevens werden verzameld in samenwerking met het centraal bureau voor de statistiek, dat zijn gebruikelijke onderzoeksmethoden toepaste, aangevuld met speciale instrumenten die nodig waren voor afstemming op de formule van het Hopkinsproject (zie bijlage A).

12.1.2 De omvang van de Israëliëse non-profitsector

Het grote belang van de non-profitsector blijkt duidelijk uit tabel 12.1. In 1995 was de sector goed voor bijna 150.000 voltijdbanen.² Dit aantal komt overeen met ruim 9,3% van alle niet-agrarische werkgelegenheid (ca. 97% van de Israëliëse beroepsbevolking). De totale uitgaven van non-profitorganisaties bedroegen in 1995 meer dan 33 miljard nieuwe Israëliëse sjekels. Dit bedrag komt overeen met 12,7% van het BBP van dat jaar.

De omvang van de werkgelegenheid in de non-profitsector blijkt nog sterker als we onze aandacht richten op specifieke terreinen, zelfs als de inzet van vrijwilligers buiten de analyse wordt gehouden. In Israël nam de non-profitsector in 1995 ruim 35% van alle functies op het gebied van onderwijs en research voor zijn rekening. Op de terreinen cultuur en recreatie, welzijn, en religie was dit 30%. Van alle banen in de gezondheidszorg viel 40% onder de non-profitsector.

Tabel 12.1 Omvang van de Israëlische non-profitsector, 1995

| werkgelegenheid | % van totale niet-agrarische werkgelegenheid | |
|-----------------------------|--|-----------|
| | banen in fte's | |
| betaald | 147.166 | 9,3 |
| vrijwilligers | 25.544 | 1,4 |
| totaal | 172.710 | 10,7 |
| totaal zonder ziekenfondsen | 143.251 | 8,9 |
| uitgaven | NIS, x miljoen | % van BNP |
| betaald | 33.321 | 12,7 |
| vrijwilligers | 1.050 | 0,3 |
| totaal | 34.371 | 13,0 |
| totaal zonder ziekenfondsen | 21.975 | 8,3 |
| entiteiten | aantal actieve organisaties | |
| | 12.512 | |

Als we de vrijwilligers meerekenen, neemt het equivalente aantal voltijdbanen in de sector met circa 15% toe. Dit is een relatief laag percentage in vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en Zweden, waar de non-profitsector voor een groter deel afhankelijk is van vrijwilligerswerk dan van betaalde arbeid. In Frankrijk, Duitsland en Italië nemen vrijwilligers ongeveer 40% van de totale werkgelegenheid in de sector voor hun rekening (Kendall en Almond 1998; Lundstrom en Wijkström 1997).

Als het in de non-profitsector uitgevoerde vrijwilligerswerk bij de betaalde arbeid wordt opgeteld, bedraagt de totale werkgelegenheid in de sector ruim 170.000 banen in 'fulltime equivalents' (fte's), een aantal dat overeenkomt met 10,7% van de totale niet-agrarische werkgelegenheid in de economie.

De Israëlische non-profitsector is niet alleen groot in relatie tot de Israëlische economie, maar ook in vergelijking met zijn tegenhangers in andere landen (zie figuur 3.1 in hoofdstuk 3). Hij staat van de 22 onderzochte landen op de vierde plaats, na Nederland, Ierland en België, maar voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

Gegevens over de omvang van de sector binnen de Israëlische economie plaatsen hem in dezelfde categorie waarin de non-profitsectoren in andere ontwikkelde landen in de westerse wereld zich bevinden. Uit de onderzoeksresultaten van het Johns Hopkins-project blijkt dat de werkgelegenheid in de non-profitsector in de ontwikkelde landen gemiddeld goed is voor circa 7% van alle niet-agrarische werkgelegenheid. Het in Israël gevonden aandeel van 9,3% plaatst de Israëlische sector duidelijk boven dit gemiddelde. Als we dit gegeven in een bredere internationale context beschouwen, blijkt het in strijd te zijn met hetgeen mag worden verwacht op grond van de klassieke perceptie van de welvaartsstaat. Deze legt namelijk een verband tussen de grote omvang van de sector en lage overheidsuitgaven voor sociale voorzieningen, ervan uitgaande dat de non-profitsector datgene aanvult wat de overheid laat liggen. De bevindingen in Israël (evenals die in België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk) laten zien dat hoge overheidsuitgaven op het gebied van de maatschappelijke zorg bestaan in com-

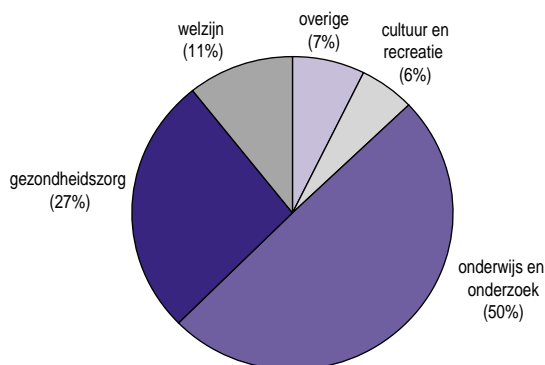
binatie met een grote non-profitsector. Om historische, politieke of andere redenen (zie hierna) kan de staat er de voorkeur aan geven dat bepaalde diensten door non-gouvernementele entiteiten worden verschaft; door deze diensten te financieren blijft de staat echter verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van sociale diensten voor zijn burgers.

12.1.3 De samenstelling van de Israëlische non-profitsector

Het feit dat de non-profitsector in Israël relatief groot is, hangt duidelijk samen met de dienstverlenende functie ervan, die – zoals we zullen zien – haar oorsprong vindt in de periode vóór het ontstaan van de staat Israël. Tegenwoordig zijn non-profitorganisaties voornamelijk dienstverleners op twee terreinen: (1) gezondheidszorg en (2) onderwijs, met name het beroepsonderwijs, hoger onderwijs en ultraorthodox/ charedi-onderwijs. Aangezien het leeuwendeel van het economische volume van de sector op deze twee terreinen ligt, staat buiten kijf dat dit aspect (dienstverlening) van de door de non-profitsector uitgevoerde activiteiten en de aanzienlijke overheidsfinanciering op dit gebied van grote invloed zijn op de omvang en aard van de volledige non-profitsector in Israël.

De interne structuur van de Israëlische non-profitsector wordt gedomineerd door de welzijnsvoorzieningen (figuur 12.1). De indeling van de sector op grond van verschillende activiteiten is vergelijkbaar met de patronen die ook andere ontwikkelde landen, met name in West-Europa, kenmerken (Salamon et al. 1998; Salamon en Anheier 1999). In Israël, evenals in de genoemde andere landen, ligt de belangrijkste economische activiteit van de non-profitsector op het vlak van de dienstverlening, namelijk in de gezondheidszorg, het onderwijs en het welzijn; in deze landen zijn de genoemde deelsectoren tezamen goed voor gemiddeld ongeveer twee derde van de betaalde werkgelegenheid in de gehele sector. In Israël ligt dit zelfs nog hoger, op circa 85%.

Figuur 12.1 Samenstelling van de Israëlische non-profitsector naar betaalde voltijdbanen (in procenten)



De Israëlische non-profitsector wordt gekenmerkt door de dominante positie van het onderwijs. Dit patroon is ook herkenbaar in andere landen, zoals België, Ierland, Brazilië

en Argentinië. In deze landen is er een aanzienlijke invloed van de religie, met name de rooms-katholieke, op het onderwijsstelsel. Ook in Israël speelt religie een belangrijke rol bij een groot aantal onderwijsinstellingen in de non-profitsector (ultraorthodoxe onderwijsorganisaties). Religieuze factoren fungeren zowel direct als indirect als gangmakers en vergroten het gewicht van dit terrein van activiteiten. De invloed van religieuze factoren kan echter niet meer dan een gedeeltelijke verklaring vormen voor de grote dominantie van de onderwijscomponent in de Israëlische non-profitsector. Een andere factor is dat grote delen van het hoger onderwijs, beroepsonderwijs en volwassenenonderwijs onder de non-profitsector vallen.

Uit onze onderzoeksresultaten blijkt dat onderwijs een hoofdrol speelt in de werkgelegenheid; het onderwijs is goed voor 49% van alle banen in de non-profitsector. Een analyse van de uitgaven geeft een ander beeld. Van alle uitgaven in de sector wordt 45% gedaan in de gezondheidszorg (terwijl dit terrein 27% van alle voltijdbanen telt). Hieruit mag worden geconcludeerd dat ook de gezondheidszorg een dominante rol speelt in de Israëlische non-profitsector. Uit de analyse van de uitgaven vloeit ook een belangrijker rol voor cultuur en recreatie voort in vergelijking met de analyse die uitgaat van de werkgelegenheidsstructuur van de sector.

De verklaringen voor het feit dat centrale terreinen van het onderwijs (hoger onderwijs, beroepsonderwijs en het volledige ultraorthodoxe onderwijsstelsel) en de gezondheidszorg (ziekenfonds en een aantal ziekenhuizen) onderdeel uitmaken van de non-profitsector, lopen voor deze twee gebieden uiteen.

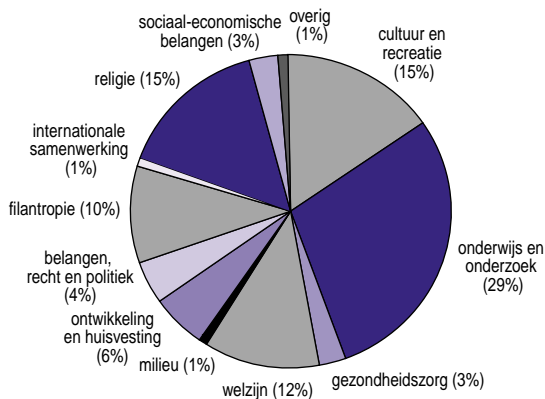
In het geval van de ziekenfondsen vindt de huidige situatie haar oorsprong in de jaren vijftig, toen de Israëlische regering ervan afzag een nationaal stelsel voor de gezondheidszorg op te zetten. In plaats daarvan werden de bestaande ziekenfondsen – met als grootste fonds datgene dat viel onder de Algemene federatie van arbeid – belast met de taak te voorzien in de eerstelijnsgezondheidszorg voor de bevolking. Dit had te maken met de status van de Algemene federatie van arbeid in die periode en met de wens van de Arbeiderspartij-regeringen in die tijd om deze federatie in stand te houden als het fundament van haar eigen politieke macht.

Historische overeenkomsten speelden eveneens een centrale rol bij de vorming van de onderwijscomponent van de non-profitsector. Op het gebied van het beroepsonderwijs leek de situatie op die van de ziekenfondsen, aangezien de meeste beroepsopleidingen gerelateerd waren aan de Algemene federatie van arbeid. Op het gebied van het hoger onderwijs speelden motieven een rol die niet zozeer van politieke, maar meer van pragmatische aard waren. Door onderdeel te blijven van de non-profitsector konden deze instellingen enerzijds hun academische vrijheid behouden en anderzijds subsidies en schenkingen – met name uit het buitenland – ontvangen. Het feit dat ook het ultraorthodoxe onderwijsstelsel (het 'onafhankelijke onderwijs') deel uitmaakt van de non-profitsector, is het gevolg van overeenkomsten tussen de ultraorthodoxe politieke partijen en de Israëlische arbeiderspartij op het moment dat in 1953 de Nationale onderwijswet werd aangenomen. Deze overeenkomsten creëerden een situatie waarin dergelijke instellingen overheidssubsidies ontvangen, maar geen onderdeel zijn van het reguliere, openbare onderwijsstelsel. Door de opkomst van de sefardische ultra-orthodoxe Shas-

partij in de afgelopen jaren zijn er voor dit segment van de non-profit-sector extra mechanismen gecreëerd voor het verkrijgen van overheidssubsidies (zie hierna). In dit kader moet worden opgemerkt dat non-profitinstellingen in alle bovengenoemde segmenten (ziekenfondsen, hoger onderwijs en ultraorthodox onderwijs) in aanzienlijke mate profiteren van overheidsfinanciering (soms zelfs goed voor 2/3 van hun begroting).

Een analyse van de indeling van geregistreerde organisaties in verschillende terreinen van de non-profitsector geeft een ander beeld dan het beeld op grond van de economische analyse – werkgelegenheid en uitgaven (figuur 12.2).³ Ondanks het feit dat het grootste aantal organisaties nog steeds wordt gevonden op het gebied van het onderwijs (29%), levert deze analyse een veel heterogener beeld op. We treffen een groot aantal organisaties aan in de sfeer van cultuur en recreatie (15%), religie (15%), welzijn (15%) en filantropie (10%). De meeste kleinere instellingen zijn op deze terreinen te vinden; daarom is hun invloed op het beeld van de totale werkgelegenheid en uitgaven van de sector relatief gering. Zo is er, bijvoorbeeld, in de gezondheidszorg, waaronder slechts 3% van het totale aantal geregistreerde organisaties valt, een aantal zeer grote instellingen actief (ziekenfondsen, ziekenhuizen); hun aandeel in de totale werkgelegenheid van de sector is negen keer zo groot als dat van alle andere organisaties.

Afbeelding 12.2 Samenstelling van de Israëlische non-profitsector naar aantal organisaties (in procenten)



De analyse van de verdeling van de aantallen organisaties met specifieke activiteiten levert het beeld op van een veel heterogenere sector dan op basis van de economische analyse. Dit wijst op de in Israël bestaande 'civil society'. De diversiteit van organisaties waarin burgers zich aansluiten, geeft aan hoeveel verschillende groeperingen van burgers belang hechten aan diverse onderwerpen. Dit aspect van de non-profitsector, dat het voor allerlei delen van de bevolking mogelijk maakt de eigen wensen en behoeften uit te drukken, heeft in de afgelopen twintig jaar veel aan kracht gewonnen. Gedurende deze periode heeft zich een groot aantal Amutot (verenigingen) laten registreren rondom zeer uiteenlopende en soms nogal bijzondere thema's (De Israëlische vereniging van liefhebbers van modelmotoren, De vereniging van slachtoffers van de

Carmel-tunnels, De Israëlische organisatie van spijkertechnici, enz.).

Circa 40% van de ongeveer 28.000 geregistreerde Amutot is ontstaan vanuit en bestaat ten behoeve van de religieuze of ultraorthodoxe bevolking. Deze houden zich bezig met een breed scala van onderwerpen op het gebied van, bijvoorbeeld, onderwijs, welzijn, gezondheidszorg, cultuur, enzovoort, in aanvulling op de religieuze aspecten die worden beleefd in synagogen, moskeeën en kerken. Dit hoge percentage is met name opmerkelijk in het licht van het feit dat deze bevolkingsgroep slechts ongeveer 20% van de totale bevolking van Israël uitmaakt.

12.1.4 De inkomstenstructuur van de Israëlische non-profitsector

De inkomstenstructuur van de Israëlische non-profitsector strookt met de hoofdrol die in de sector is weggelegd voor de sociale dienstverlening, binnen de context van de verzorgingsstaat. De sector ontvangt 64% van zijn inkomsten uit de publieke sector (centrale overheid en lokale overheden), 26% uit vergoedingen (verkoop van diensten, lidmaatschapsgelden) en 10% uit schenkingen of liefdadigheid.

In Israël, evenals in andere landen die in het kader van het Hopkinsproject werden onderzocht, blijkt duidelijk uit de vastgestelde financieringspatronen dat het wijd-verbrede idee dat de non-profitsector hoofdzakelijk door schenkingen wordt gefinancierd, niet empirisch wordt ondersteund. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat deze inkomstenbron in 1995 slechts goed was voor 10% van de totale inkomsten van de sector. Dit percentage is hoog in vergelijking met andere onderzochte landen en wordt alleen overtroffen door de Verenigde Staten, waar 13% van de totale inkomsten van de sector afkomstig is van schenkingen. De schenkingen omvatten zowel schenkingen van individuen als van organisaties, in Israël en daarbuiten. Helaas is het niet mogelijk hiertussen te differentiëren. Uit de gegevens van het onderzoek naar schenkingen en vrijwilligerswerk blijkt dat Israëlische individuen en huishoudens in 1995 een bedrag van NIS 482 miljoen aan non-profitinstellingen schonken. Dit bedrag komt overeen met 13,7% van het totale schenkingsbedrag en met 1,4% van de totale inkomsten van de sector. Deze bevindingen sluiten aan bij de resultaten van een pilot-study uit 1996 waarin werd vastgesteld dat het totale bedrag aan schenkingen door het publiek circa NIS 436 miljoen bedroeg (Gidron 1997). Uit eerder onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van alle schenkingen aan de non-profitsector in Israël afkomstig is uit het buitenland (Central Bureau of Statistics 1996). Schenkingen door individuen en huishoudens in Israël zijn ongeveer goed voor een achtste deel van alle schenkingen aan de sector; de overige zijn met name afkomstig van Israëlische organisaties – in het bijzonder stichtingen en bedrijven – en van buitenlandse bronnen.

Het patroon van de financiering van de non-profitsector in Israël komt overeen met dat in de meeste West-Europese landen en weerspiegelt de visie dat het tot de verantwoordelijkheden van de overheid behoort om te voorzien in de fundamentele sociale behoeften en om de sociale rechten van haar burgers te waarborgen. Deze functies van de overheid worden bij gelegenheid waargenomen door externe instellingen die de desbetreffende diensten leveren, met financiering door de overheid. Deze visie is gemeengoed in Israël, hetgeen wellicht verklaart dat het onderscheid tussen de non-profitsector en de publieke sector vervaagt (zie Gidron en Katz 1998). Het proces van

privatisering van overheidsdiensten dat Israël in het afgelopen decennium heeft ondergaan, heeft deze visie nog eens extra gevoed. Naar zijn samenstelling (met een dominerende rol voor de dienstverlening) en financieringspatronen lijkt de Israëlische non-profitsector op die van veel Europese non-profitsectoren.

Uit een analyse van de financieringspatronen in de specifieke deelsectoren blijkt dat de publieke financiering de dominante bron is op slechts drie terreinen: de gezondheidszorg, het onderwijs, en cultuur en recreatie (Gidron en Katz 2001). Doordat deze grootste deelsectoren voornamelijk uit overheidsbronnen worden gefinancierd, ontstaat het beeld dat de volledige sector draait op publieke financiering en worden de variaties tussen de verschillende deelsectoren over het hoofd gezien.

Voor de Israëlische non-profitsector als geheel is de publieke sector inderdaad de dominante financieringsbron. Deze situatie bleef gedurende de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig nagenoeg gelijk (zie Central Bureau of Statistics 1998), ondanks de grote veranderingen in de omvang en de structuur van de sector en de aanzienlijke veranderingen die in die periode plaatsvonden in de Israëlische maatschappij en economie. Het aandeel van de overheidsfinanciering nam in de eerste helft van de jaren negentig zelfs toe. Als we dit financieringspatroon echter aan een nauwkeuriger onderzoek onderwerpen, blijkt dat deze steun gericht was op organisaties die zich binnen de non-profitsector met specifieke activiteiten bezighouden. Zoals we al eerder zagen, gaat het hierbij om de deelsectoren gezondheidszorg en onderwijs (waarin meer dan 2/3 van de totale financiering afkomstig is van de overheid). Aangezien de instellingen die deze steun ontvangen, de grootste in de sector zijn, bepaalt hun financieringspatroon het beeld van de hele sector. In het begin van de jaren negentig hadden loonafspraken met de beroepsbeoefenaars op deze gebieden niet alleen tot gevolg dat de omvang van de hele sector toenam, maar ook dat het aandeel van de overheidsfinanciering in de deelsectoren gezondheidszorg en onderwijs – en daarmee ook in de sector als geheel – steeg. Uit de hier gepresenteerde onderzoeksresultaten mag niet worden geconcludeerd dat de Israëlische non-profitsector een proces van vercommercialisering ondergaat (Weisbrod 1998), wat tot uitdrukking zou moeten komen in een toename van de eigen inkomsten van de sector.

12.2 Het financieringsbeleid van de overheid met betrekking tot de derde sector

Ofschoon derdesectororganisaties belangrijke terreinen van het maatschappelijk leven beheersen en zij een zeer aanzienlijke hoeveelheid publieke middelen krijgen toegewezen, ontbreekt het aan een duidelijk of officieel geformuleerd beleid ten aanzien van deze organisaties als een aparte categorie. Het de-factobeleid vloeit voor het merendeel voort uit maatregelen van de kant van een specifieke overheidsinstelling of uit de interventie van het hooggerechtshof als reactie op een concrete situatie. Het gaat hierbij meestal om een specifiek terrein (hoger onderwijs, gezondheidszorg) of een bepaalde groep organisaties (Yeshivot - Torah-instituten). Voor al deze gevallen geldt dat beleidsveranderingen eigenlijk nooit het gevolg waren van een uitgebreide discussie in de regering of de Knesset (parlement) over het te volgen beleid voor de derde sector als geheel, en dat ze uitsluitend betrekking hadden op één specifieke situatie.

Door het ontbreken van officiële documenten inzake het regeringsbeleid ten aanzien van de derde sector, bestaan er ook geen officiële beleidsprincipes over de manier waarop een formele relatie met deze instellingen zich dient te ontwikkelen. Wel bestaat er enige informatie over de zeer aanzienlijke overheidsfinanciering van derdesectororganisaties. Een alternatieve methode voor het analyseren van het de-factobeleid bestaat daarom in het analyseren van de patronen van deze overheidsfinanciering, zowel ten aanzien van de vormen als van de bedragen. Zoals zal blijken, kan een dergelijke analyse verschillende aanwijzingen geven over de dynamische factoren die een rol spelen. Tevens zou deze analyse ons iets kunnen vertellen over de krachten achter het vage en onbestemde beleid en over de mogelijke redenen voor de betrokken partijen om de situatie te laten voor wat ze is.

12.2.1 Belangrijkste vormen van overheidsfinanciering van derdesectororganisaties

Het huidige stelsel van overheidsfinanciering voor derdesectorinstellingen vormt in veel opzichten een weerspiegeling van de traditionele rol die deze organisaties tot dusverre in de Israëliëse samenleving hebben gespeeld. Enerzijds fungeren ze als uitvoerders van het sociale regeringsbeleid en leveren ze diensten die niet door de staat worden geboden. Anderzijds worden ze beschouwd als vertegenwoordigers van bepaalde politieke standpunten die in hoge mate aan politieke partijen zijn gekoppeld. De meeste ministeries financieren in aanzienlijke mate derdesectororganisaties, maar er bestaan verschillen in de manier waarop de overheid deze instellingen benadert. In principe kunnen hierbij drie verschillende benaderingen worden onderscheiden:

- *utilitair-pragmatisch*: men beschouwt het als wenselijk dat derdesectororganisaties worden ondersteund en dat de overheid verantwoordelijkheden (bv. het zorg dragen voor de sociale dienstverlening) aan hen overdraagt, omdat een dergelijk beleid de overheid concrete voordelen oplevert, zoals lagere kosten, een kleiner ambtenarenkorps en een vermindering van de administratieve werkdruk;⁴
- *politiek-partijgericht*: sommige derdesectorinstellingen zijn in het leven geroepen door politieke partijen om hun politieke belangen te dienen, bijvoorbeeld door het verlenen van diverse diensten aan hun leden of aan de bevolkingsgroepen die ze voor zich proberen te winnen; de ministeries die worden beheerst door bepaalde politieke partijen, ondersteunen zodoende de derdesectorinstellingen die direct of indirect aan deze partijen gelieerd zijn;
- *historisch*: bepaalde derdesectororganisaties leverden bepaalde essentiële diensten vóór de stichting van de staat Israël: medische diensten (het ziekenfonds), hoger onderwijs (universiteiten), en culturele diensten (muziek, toneel en dans); de financiële overheidssteun aan deze organisaties drukt erkenning uit voor het feit dat de desbetreffende activiteiten onder de derde sector vallen, maar is ook een voortzetting van oude tradities.

Evenals in andere landen vindt de financiering met publieke middelen in Israël op twee manieren plaats: directe financiering door middel van contracten en subsidies, en indirecte financiering door middel van diverse voordelen voor de organisaties en hun donateurs.

De belangrijkste vorm van *directe* overheidssteun bestaat uit regelingen in het kader waarvan de overheid een contract afsluit met een instelling om een dienst te leveren, die zij volledig of gedeeltelijk betaalt. Deze contractuele regelingen kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën: *steun op wettelijke grondslag* (in de begroting opgenomen langetermijncontracten met organisaties die overheidsactiviteiten vervangen of aanvullen door het verlenen van specifieke basisdiensten; NIS 21,4 miljard in 1998) en *vergoedingen voor diensten* (kortetermijncontracten voor diensten die ministeries bij gelegenheid kopen van derdesectorinstellingen; NIS 1,18 miljard in 1998). In beide gevallen betekent financiering door een ministerie dat de overheid bepaalt aan welke criteria en voorwaarden een burger moet voldoen om de desbetreffende diensten te kunnen ontvangen en welke prijs daarvoor eventueel moet worden betaald; bovendien vallen deze vormen van dienstverlening onder het toezicht van de desbetreffende ministeries.

Daarnaast verlenen ministeries *steunsubsidies* (in 1998 NIS 2,59 miljard voor non-profitinstellingen) aan organisaties 'ter bevordering van het beleid van het (desbetreffende) ministerie'. Deze subsidies worden verleend volgens een vaste en voor alle ministeries gelijke procedure, die verondersteld wordt gelijke kansen te bieden aan alle organisaties die subsidie aanvragen. Maar er wordt niet zelden voorbijgegaan aan deze procedure, die bedoeld is ter beteugeling van vroeger voorkomende praktijken van ministeries (ministers) om hun 'eigen' non-profitinstellingen – dat wil zeggen, de instellingen van dezelfde politieke kleur – financieel te ondersteunen (De-Hartoch, 1998). De twee ministeries die de procedure het meest toepassen, zijn het ministerie van Onderwijs en het ministerie van Religie.⁵

Subsidies uit het *legatenfonds* (NIS 72,7 miljoen in 1997) vormen een andere belangrijke, zij het veel kleinere bron van financiering van de derde sector. Dit betreft gelden die afkomstig zijn uit nalatenschappen die zijn overgedragen aan de staat en worden beheerd door het hoofd van de afdeling beheer in het ministerie van Justitie. Deze subsidies worden toegekend volgens een procedure die berust op de besluiten van een openbare commissie die wordt geleid door een rechter, maar die aan sterke politieke invloeden onderhevig is.

Naast deze en andere directe bronnen (zie Gidron en Katz 2001) bestaat er een stelsel van *indirecte* steun. Hieronder vallen verschillende belastingvoordelen en – vrijstellingen voor (donateurs van) bepaalde organisaties, toewijzingen van land of gebruik van gebouwen, verzekeringen voor vrijwilligers, en toewijzingen van personeel (vrijwilligers van de nationale strijdkrachten). In al deze vormen van ondersteuning komt in feite een gefragmenteerd systeem tot uitdrukking, zonder een wereldbeschouwelijke, filosofische 'ruggengraat', waarin allerlei regelingen bestaan die verschillende segmenten van de samenleving hebben kunnen bewerkstelligen voor hun 'eigen' derdesectororganisaties. Sommige van deze regelingen zijn, nadat ze eenmaal waren geïnstitutionaliseerd en door de rechtbank waren getoetst op het gelijkheidsbeginsel, ook toegepast op andere soorten organisaties.

Als we kijken naar de diverse vormen van ondersteuning van derdesectororganisaties in Israël, vallen de volgende punten op:

- In veel gevallen zijn deze vormen van steun niet uitsluitend gericht op derde-sectorinstellingen. Voor de contractuele regelingen geldt dat dezelfde beleidsprocedures in de regel ook voor profitorganisaties worden gehanteerd; dit is, bijvoorbeeld, het geval in de bejaardenzorg. De beschreven subsidieprocedure wordt soms op dezelfde manier toegepast op overheidsinstellingen. Dit is, bijvoorbeeld, het geval bij subsidies die afkomstig zijn uit het legatenfonds; deze worden ook verleend aan organisaties in de publieke sector. Dit ontbreken van een onderscheid tussen de verschillende typen organisaties die overheidssteun ontvangen, weerspiegelt enerzijds de eerdergenoemde vervaging van de grenzen tussen de sectoren en anderzijds het ontbreken van een concreet beleid voor de derde sector.
- Het systeem van contracten berust, vooral als het steun op wettelijke grondslag betreft, op een solide basis, omdat het waarborgt dat de gesubsidieerde in ruil voor de subsidie een bepaald aantal diensten levert, met een adequaat toezicht van de overheid. Maar in feite worden – om historische en politieke redenen – deze contracten getekend met een relatief klein aantal grote instellingen op de verschillende terreinen, zodat er bijzonder weinig ruimte overblijft voor andere of nieuwe (en innovatieve) 'spelers'. Deze grote instellingen zijn onder andere de zes universiteiten op het terrein van het hoger onderwijs, de vier ziekenfondsen op het gebied van de gezondheidszorg, de drie grote vrouwenorganisaties op het gebied van de kinderopvang, de belangrijkste nationale toneelgezelschappen en orkesten, de belangrijkste onderzoeksinstellingen, enzovoort. Het is uiteraard niet in het belang van de huidige gesubsidieerden deze lijst uit te breiden, omdat ze dan immers dezelfde bedragen met een groter aantal instellingen moeten delen. Het huidige beleid zorgt voor stabiliteit onder de gesubsidieerde organisaties, maar is niet bevorderlijk voor de innovatie en ontwikkeling.
- Terwijl bij het systeem van contracten, met name als het steun op wettelijke grondslag betreft, politieke overwegingen een relatief geringe rol spelen en de bijbehorende procedures zich meer op bestuurlijk en ambtelijk niveau afspelen, is dit heel anders bij het systeem van subsidies. Hierbij spelen politieke overwegingen duidelijk wel een rol. Er zijn verschillende pogingen gedaan om tot regelingen te komen, die van het systeem van steunsubsidies een billijk en uniform systeem maken; als antwoord hierop zijn echter creatieve manieren ontwikkeld om deze regelingen te omzeilen. Dit geldt zowel voor het nationale, ministeriële niveau als voor het lokale niveau. Ook het legatenfonds bevat een mechanisme waarmee het relevante ministerie een belangrijke stem heeft in de uiteindelijke besluitvorming over het verlenen van de beschikbare subsidies. Een dergelijk politiek gemotiveerd stelsel, een overblijfsel uit de tijd dat dienstverlenende instellingen zich inzetten voor sectorale politieke doelstellingen, is zonder meer vatbaar voor zowel politiek als economisch misbruik, hetgeen in het afgelopen decennium dan ook vaak is gebleken.
- Besluiten over de verschillende vormen van indirecte ondersteuning worden net als besluiten over subsidies genomen door politici, en politieke overwegingen spelen hierbij dan ook een rol. Dit geldt voor de procedure in het kader waarvan aan een organisatie de status van openbare instelling wordt toegekend, hetgeen gepaard gaat met aanzienlijke belastingvoordelen voor de donateurs van die organisatie; in deze procedure hebben een minister en een Knessetcomité het laatste woord. Verder spelen

politieke overwegingen een rol in gevallen waarin organisaties ondersteuning in natura ontvangen uit publieke middelen, namelijk in de vorm van het gebruik van onroerend goed en personeel of van vrijstelling van lokale belastingen; hiervoor bestaat geen officieel beleid en het is dan ook aan de lokale burgemeester of andere ambtenaren om te beslissen welke instellingen voor deze voordelen in aanmerking komen.

- Het hele systeem van het toekennen van publieke middelen aan derdesectororganisaties – de verschillende vormen en de omvang van dit systeem als geheel – brengt veel van deze organisaties ertoe hun activiteiten af te stemmen op het doel in aanmerking te komen voor een of meer van deze bronnen. Soms is dit zelfs een voorwaarde, zoals in het geval van het nationaal verzekeringsfonds; een organisatie komt uitsluitend in aanmerking voor financiering uit deze bron als ze al uit een of meer andere publieke bronnen wordt gefinancierd. Het bestaande stelsel creëert zodoende verwachtingen bij organisaties, verwachtingen die niet onrealistisch zijn gegeven het feit dat naar schatting 38% van de (ongeveer 10.000 actieve) derdesectororganisaties financiering uit een of meer publieke bronnen ontvangt. Bovendien maakte het hoofd administratie van de Amutot onlangs bekend dat ongeveer 7.500 Amutot een certificaat van goed management hebben aangevraagd, een document dat nodig is om in aanmerking te komen voor financiering uit een publieke bron.

12.3 Sociale oorsprongen van de Israëlische derde sector

De Israëlische derde sector is, evenals die in andere maatschappijen, diep geworteld in de geschiedenis, de cultuur en het staatsbestel van het land. Deze factoren moeten worden geanalyseerd om de derde sector van nu te kunnen begrijpen. De theorie van de sociale oorsprongen (zie Salamon en Anheier 1998: hoofdstuk 13), die een verband legt tussen het karakter van de non-profitsector en het verzorgingsstaat-model van een land en dit vervolgens weer relateert aan de verhoudingen tussen aristocratie, grondbezittende elite, kerk, middenklasse, arbeidersklasse en staat, kan slechts gedeeltelijk van toepassing zijn op Israël. Dit is terug te voeren op de volgende drie redenen:

- (1) De unieke geschiedenis van het land, die onvergelijkbaar is met die van enig ander land, de geschiedenis van een volk die buiten het uiteindelijke grondgebied begint; daarom spelen andere en aanvullende variabelen een rol.
- (2) De maatschappij en haar instellingen zijn voortdurend aan verandering onderhevig, waardoor steeds weer nieuwe bronnen van macht en nieuwe configuraties op de voorgrond treden, die de non-profitsector beïnvloeden.
- (3) Israël is niet alleen een politieke entiteit. Als de joodse staat heeft het land ook religieuze betekenis en in de joodse traditie hangen religie, etniciteit en nationaliteit zeer nauw samen. Israël heeft niet alleen betekenis voor zijn eigen staatsburgers, maar ook voor andere joden over de hele wereld. Dit heeft een zeer grote invloed op de derde sector. Om zoveel mogelijk recht te doen aan de werkelijkheid, kunnen we ons niet beperken tot de variabelen die door Salamon en Anheier zijn vastgesteld en besproken in het kader van de sociale oorsprongen, maar moeten we ingaan op de specifieke krachten die de derde sector in Israël hebben gevormd in vier perioden van joodse/Israëlische geschiedenis.

12.3.1 Diaspora

Gedurende honderden jaren kenmerkte het bestaan van het joodse volk in Europa en het Midden-Oosten zich door een traditionele leefwijze in semi-autonome gemeenschappen. De sociale en politieke infrastructuur van de joden werd gekenmerkt door een reeks organisaties die een religieuze oorsprong en een sterke binding met de religieuze autoriteiten hadden. Meestal waren dit lokale organisaties, die soms verbonden waren met andere joodse entiteiten buiten de gemeenschap (vermaarde rabbi's, kenniscentra) en met de idee van terugkeer naar het Heilige Land. Deze laatste gedachte werd geconcretiseerd doordat bepaalde personen bij gelegenheid het Heilige Land bezochten en, frequenter, door financiële ondersteuning van de joden die daar woonden. De belangrijke ontwikkelingen op wetenschappelijk en technologisch gebied in het Europa van de achttiende en negentiende eeuw, die naast veranderingen op wereldbeschouwelijk vlak (secularisme, gelijkheid) ook fysieke (grootschalige migratie), politieke (nationalisme) en sociaal-economische (einde van feodalisme, opkomst van de middenklasse) veranderingen teweegbrachten, hadden een grote invloed op de in Europa wonende joden. De ideeën van emancipatie en integratie in de lokale samenleving leverden een vruchtbare bodem voor de opkomst van nieuwe joodse ideologieën. De bekendste (en meest invloedrijke) daarvan waren het reformjodendom en het zionisme, maar er waren er veel meer. Dit waren niet allemaal revolutionaire ideologieën, maar ze leidden tot een nieuwe organisatorische infrastructuur van de joodse gemeenschap. Naast de traditionele joodse organisaties kon zodoende aan het eind van de negentiende eeuw in de meeste Europese plaatsen waar joden woonden, een grote hoeveelheid andere organisaties worden aangetroffen, met het accent op nationale of internationale activiteiten en niet alleen met religieuze agenda's en praktijken, maar ook met sociale en politieke.

Sommige van deze nieuwe bewegingen, in het bijzonder het zionisme, zagen zichzelf als absolute antagonisten van de traditionele leefwijze, die voor hun leden de weg baanden voor nieuwe mogelijkheden en perspectieven die tot dan toe uitgesloten waren geweest. Maar hoewel de ideologieën die ten grondslag lagen aan deze bewegingen, duidelijk van elkaar verschilden, hebben meerdere wetenschappers (Horowitz en Lissak 1977 180-213; Jaffe 1992; Silber en Rozenhak 1999) gewezen op de overeenkomsten tussen de traditionele, religieuze organisaties enerzijds en de moderne, 'revolutionaire' organisaties anderzijds. Deze zouden bestaan in een aantal gekoesterde fundamentele waarden, in de retorische concepten en in de methoden van management.

De krachten die de infrastructuur van de joodse derde sector tot de tweede helft van de negentiende eeuw vormden, hadden dus een traditioneel-religieus karakter. In de tweede helft van die eeuw werden deze krachten aangevuld met een nieuwe categorie van sociale, politieke bewegingen en andere ideologische groeperingen die nieuwe manieren van joods leven voorstonden. Deze nieuwe bewegingen creëerden organisaties met een andere oriëntering en doelstelling dan de traditionele, maar in veel opzichten met dezelfde organisatievormen.

12.3.2 *Vóór het ontstaan van de staat Israël*

De zionistische kolonie in Palestina, die in 1880 begon en als uiteindelijk doel de vestiging van joodse politieke soevereiniteit had, kenmerkte zich door een groot aantal ideologische stromingen (binnen het zionisme). De belangrijkste daarvan waren de arbeiders-/socialistische stroming, de middenklasse-/burgerlijke stroming en de religieuze stroming (Yatziv 1999). Elke stroming had zijn eigen institutionele basis en aanhangers in Europa. De kolonisten voelden de behoefte op locatie een steunpunt te vestigen, zowel om banden met de joodse basis in Europa te onderhouden zodat nieuwe kolonisten konden worden gestuurd, als om te zorgen voor degenen die al waren gearriveerd. Bij gebrek aan andere lokale infrastructuur waren het deze ideologische, sectorale bewegingen die het fundament legden voor het joodse institutionele leven in het mandaatgebied Palestina. Dit omvatte in elk van die gevallen een politiek-ideologisch 'hoofd' (waaruit zich later politieke partijen ontwikkelden) en 'dienstafdelingen'. Deze dienstafdelingen ontwikkelden zich rondom bevolkingsgroepen die onderling duidelijk van elkaar konden worden onderscheiden, hoofdzakelijk op grond van ideologische en klassencriteria. Deze sectorale bewegingen verschaften hun leden een breed pakket van diensten op alle mogelijke terreinen: gezondheidszorg, onderwijs, cultuur, welzijn, werkgelegenheid, huisvesting, enzovoort. Dit stelsel is in die zin vergelijkbaar met het systeem van verzuiling in Nederland (Burger et al. 1997).

Hoewel de bewegingen verschillende ideologische en politieke overtuigingen hadden, was er ook een gemeenschappelijk doel; bij het realiseren daarvan vochten ze onderling om de hegemonie, maar ze waren tegelijkertijd in staat om zodanig samen te werken dat zich ook mechanismen van coördinatie en coöperatie konden ontwikkelen (The Jewish Agency). Dit maakte het vervolgens mogelijk om fondsen te werven van joden in West-Europa en de Verenigde Staten voor het 'zionistische project' als geheel. De sociale voorzieningen werden daarbij verschaft door wat we tegenwoordig derdesectororganisaties zouden noemen, maar een aantal van die organisaties waren tegelijkertijd bezig met het realiseren van de infrastructuur voor het wettelijke kader van de verzorgingsstaat die na de onafhankelijkheid tot stand zou komen. Door zijn dominante positie kon het kamp van de socialisten/arbeiderspartij gedurende die periode de hegemonie in de zionistische beweging handhaven gedurende vrijwel de hele mandaatperiode en de eerste drie decennia van de Israëliëse geschiedenis. Een van de belangrijkste instrumenten voor deze hegemonie was de in 1921 opgerichte Histadrut (federatie van vakverenigingen). Veel facetten van de door de arbeidersbeweging gefinancierde sociale dienstverlening werden ontwikkeld en verschaft onder toezicht van deze Histadrut.

De lokale religieuze gemeenschap nam niet deel aan het 'zionistische project' en bleef trouw aan haar traditionele leefwijze rondom haar traditionele instellingen, zonder veel verandering ten opzichte van voorafgaande perioden. Hetzelfde geldt voor de Palestijns-Arabische bevolking, die haar eigen stelsel van instellingen had.

In de periode voor het ontstaan van de staat Israël waren het dus voornamelijk de politiek-ideologische bewegingen die de derde sector vormden, daarbij onderling vechtend om de hegemonie en onderling samenwerkend in hun worsteling met externe krachten. In deze strijd trok de arbeidersbeweging aan het langste eind. Er kwam een

nieuwe factor bij: joodse filantropie vanuit het buitenland. In de strijd om de vraag wie mocht beslissen over de manier waarop deze liefdadigheidsfondsen moesten worden besteed – de donateurs of de ontvangers – wonnen de laatsten; hiermee was een patroon ontstaan dat zou blijven bestaan tot na 1948. Bij dit alles speelden de traditionele, religieuze krachten een ondergeschikte rol, evenals de officiële machthebber: de Britse regering. Deze voerde een beleid van non-interventie in interne aangelegenheden van de lokale bevolking in de koloniën en hield zich daarom volledig afzijdig.

12.3.3 Etatisme

Met de onafhankelijkheid en de vorming van de staat Israël in 1948 ontstond er een nieuw paradigma voor de derde sector. De autonome sectorale dienssystemen werden gedenigreerd als vertegenwoordigers van het verleden, die de ideologische en politieke verdeling benadrukten. De nieuwe ideologie van het etatisme, die werd gepropageerd door David Ben Gurion, de eerste minister-president, zag men als de boodschap van de toekomst. Dit nieuwe paradigma zou de verschillen uit het verleden laten voor wat ze waren, en zou iedereen – 'veteranen' en nieuwe immigranten, mensen met verschillende politieke voorkeuren, enzovoort – in één uniform stelsel onderbrengen, zodat er uit de zeer uiteenopende etnische oorsprongen toch één 'volk van Israël' zou ontstaan. De derde-sectororganisaties raakten onderworpen aan de agenda en het beleid van de etatistische ideologie en van de in het kader hiervan vereiste sterke instellingen (ministeries), hetgeen nog bevorderd werd door het concept van de verzorgingsstaat dat tegelijkertijd in West-Europa tot ontwikkeling kwam. Maar het etatisme was niet kleurloos en de krachten die het definieerden, waren de krachten die op dat moment aan de macht waren, namelijk die van de arbeiderspartij, die het stelsel definieerde in socialistische termen en haar eigen instellingen – als vertegenwoordigers van de staatsgeleide koers – de meeste bevoegdheden ten aanzien van nationale aangelegenheden gaf. In dit kader brachten politieke overwegingen de regering ertoe toe te staan dat bepaalde facetten van het sectorale systeem uit de periode voor het ontstaan van de staat Israël (meestal op terreinen waarop de Histadrut veel invloed had) bleven bestaan. Er werden speciale regelingen getroffen met deze organisaties, in het kader waarvan hun financiering uit publieke middelen werd gewaarborgd, en die deze organisaties de facto in overheidsdiensten omzetten (die de bevolking ook als zodanig beschouwde).

Het besturen van een soevereine staat betekende dat de regering zich niet meer de 'luxe' kon veroorloven om alleen te zorgen voor dat deel van de bevolking dat de ethos van de staat deelde, maar ook verantwoordelijkheid droeg voor andere bevolkingsgroepen die helemaal geen deel wilden uitmaken van een joodse staat. Dit gold onder andere voor de ultraorthodoxe bevolking, die in traditionele gemeenschappen haar traditionele leefwijze in ere hield, wachtend op de Messias die een joods koninkrijk zou komen stichten; zij beschouwde het zionistische project als godslastering. Het was uitgesloten dat deze groep zou kunnen worden geïntegreerd in het stelsel van de etatistische verzorgingsstaat, in het bijzonder op het gebied van het onderwijs. In het kader van een historische ontmoeting tussen Ben Gurion en een belangrijk leider van de orthodoxe gemeenschap sloten zij in 1951 een overeenkomst over de grenzen van de integratie van die gemeenschap in de staat. Hieronder viel onder andere vrijstelling van de dienst-

plicht en erkenning van het onafhankelijke schoolsysteem van de orthodoxe gemeenschap, dat wel door de overheid werd gefinancierd. Deze overeenkomst creëerde een nieuwe realiteit en vestigde de orthodoxe bevolking definitief als een belangrijke machtsfactor waarmee bij het besturen van de staat rekening moet worden gehouden, ondanks haar afwijzing van de idee van een joodse staat. De derde sector werd een belangrijk mechanisme voor de instandhouding van deze situatie.

Een tweede bevolkingsgroep die niet in een joodse staat wilde leven, was de Arabische. Aangezien het haar ontbrak aan de politieke macht en het institutionele kader waarover het joods-orthodoxe deel van de bevolking wel beschikte, was deze bevolkingsgroep in het begin van de jaren vijftig niet in staat haar specifieke behoeften te formuleren en daarover met de staat te onderhandelen. Zodoende werd, bijvoorbeeld, het Arabische onderwijssysteem geïntegreerd in het officiële, wettelijke stelsel, onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs.

Het systeem van georganiseerde filantropie door joden in de diaspora, dat in de periode voor het ontstaan van de staat Israël werd gekanaliseerd via een centraal orgaan (The Jewish Agency) dat de geworven fondsen naar eigen goedvinden verdeelde, bleef in Israël met een aantal lichte wijzigingen bestaan. Door het belang dat de joodse diaspora hechte aan het steunen van de nieuwe natie, bleef het systeem opgewassen tegen zijn taak en werd het dus in stand gehouden. Maar nu was het niet meer The Jewish Agency, maar de Israëlische regering die besliste over de aanwending van de geworven fondsen. The Jewish Agency gaf zijn autonome positie op en onderwierp zich in het kader van het etatistisch model aan de leiding van staatswege.

Zodoende kenmerkt het staatsgeleide tijdperk – grofweg de eerste drie decennia sinds de Israëlische onafhankelijkheid – zich in eerste instantie door problemen bij de overgang van een sectoraal systeem naar een stelsel gedomineerd door een overkoepelende structuur (de staat). Deze problemen werden opgelost door het creëren van een corporatistische structuur waarin de belangrijkste sectorale groepering, de Histadrut (vakverenigingen), haar macht behield in de vorm van een groot aantal uiteenlopende dienstverlenende derdesectorinstellingen (en ook in de vorm van aanmerkelijke economische belangen), met grootschalige subsidiëring of directe financiering door de overheid. Hiermee was de grondslag gelegd voor de grote derde sector van nu, waarin de nadruk ligt op de zorgsector en die is geïntegreerd in de structuur van de verzorgingsstaat. Andere krachten in dit strijdperk – waarvan de invloed in eerste instantie minder groot was, maar later zou toenemen – waren: de orthodoxe bevolking, door Ben Gurions erkenning van haar speciale status; en de filantropie door joden in de diaspora, die in de jonge staat een formele voet aan de grond kreeg.

12.3.4 Pluralisme

Belangrijke nationale crises gedurende de jaren zeventig (de Yom Kippuroorlog, etnische strubbelingen) en grote veranderingen in de economie en de maatschappij als gevolg van 'blootstelling' aan de buitenwereld hadden tot gevolg dat de etatistische/socialistische ideologie haar hegemonie verloor en andere ideologieën opkwamen. Onder invloed van de nieuwe ideeën van het liberalisme in de economie, met een sterkere nadruk op

het individu dan op het collectief, kozen de Israëli's, net als in die tijd ook in andere landen het geval was, een rechtse regering. De nieuwe economie, die niet langer geleid werd door ideologische of sociaal-politieke overwegingen, maar door het beginsel van minimale overheidsbemoediging, veroorzaakte grote crises in de bedrijven en derde-sectororganisaties van de Histadrut en bracht deze instellingen geleidelijk aan de rand van de afgrond. Een en ander had ook gevolgen voor de arbeiderspartij, die veel van haar macht verloren zag gaan als gevolg van de veranderingen in het algemeen bestuur. Nieuwe ideeën ten aanzien van een meervoudige machtsbasis, meerdere institutionele kaders voor de hantering van een bepaald thema, concurrentie, privatisering en decentralisering, waren allemaal aanvaardbaar geworden. De oude staatsgeleide/socialistische ideologie werd vervangen door een ideologie op pluralistische/individualistische grondslag.

In hun pogingen stabiele coalities te smeden, betrokken de verschillende rechtse (maar ook andere) regeringen de ultraorthodoxe partijen (die zichzelf bestempelden als niet-zionistisch). Deze partijen bedongen daarbij voor hun loyaliteit een hoge prijs, die werd vertaald in meer fondsen voor hun eigen onderwijs- en religieuze (derdesector) instellingen.

Al deze enorme veranderingen gingen niet onopgemerkt voorbij aan de georganiseerde joodse filantropie vanuit de diaspora. Ook hier voltrokken zich grote veranderingen. Het staatsgeleide tijdperk werd gekenmerkt door een gefederaliseerd systeem op basis van centraal geregelde fondswerving in de diasporagemeenschappen, waarin de donateurs geld gaven aan een centraal orgaan, dat de gelden vervolgens doorstuurde naar Israël, zonder enige zeggenschap te hebben over de specifieke doelen van de schenkingen. De teleurstelling over de Israëlische overheidsorganen en de opkomst van een nieuwe generatie donateurs leidden tot een nieuw type joodse diasporadonateur, die het georganiseerde, gefederaliseerde systeem het liefst omzeilt en het geld direct overmaakt aan een specifieke organisatie van zijn of haar voorkeur.

Al deze veranderingen hadden een enorme invloed op de derde sector. De nieuwe, pluralistische ideologie rechtvaardigde de vorming van een nieuw type non-profitorganisatie, dat de wensen en behoeften van de heterogene Israëlische bevolking weerspiegelde en niet alleen een verlengstuk vormde van het werk van de regering. De nieuwe wet op de verenigingen (Amutot), die werd aangenomen in 1980, had tot gevolg dat een fors aantal nieuwe verenigingen zich liet registreren. In veel van deze verenigingen weerspiegelde zich duidelijk de opkomende Israëlische 'civil society'. In de meeste gevallen werden deze verenigingen niet gefinancierd door publieke middelen en bij gebrek aan andere financieringsbronnen leidde een groot aantal ervan slechts een kortstondig bestaan. Andere (vooral verenigingen die actief waren op het gebied van 'advocacy' en sociale verandering) slaagden erin joodse en andere buitenlandse filantropische bronnen aan te boren; deze verenigingen lukte het niet alleen te overleven, maar ook om een belangrijke invloed uit te oefenen op de terreinen waarop ze zich bewogen. Dit was het geval rondom onderwerpen als de gelijkheid van de vrouw, het milieu, de gelijkheid van Arabische burgers, vrede met de Palestijnen, enzovoort. De nieuwe politieke overeenkomsten met de ultraorthodoxe bevolkingsgroep, met

name in de jaren negentig, stelden haar in staat een groot aantal derdesectororganisaties op te richten en deze te onderhouden met de overheidsfinanciering die ze ervoor ontvingen.

De omvangrijke stelsels van dienstverlening door derdesectorinstellingen, onder andere op het gebied van gezondheidszorg en onderwijs, die vroeger het bastion waren van op ideologie gebaseerde en sectorale bewegingen, zijn veranderd in non-profitentiteiten die worden gerund door professionals die zich richten op alle burgers en die met elkaar concurreren om klanten, in een bijzonder moeilijke en onzekere economische omgeving. De overheid financiert het merendeel van hun uitgaven op basis van contracten, in de context van haar streven naar een adequate verzorgingsstaat. Maar op bepaalde terreinen (bv. de thuiszorg) zijn er for-profitalternatieven in opkomst, waarmee de overheid eveneens overeenkomsten sluit. Als de samenwerking met deze bedrijven voordeliger blijkt te zijn, is het goed denkbaar dat de overheid hieraan in de toekomst de voorkeur geeft.

Sinds eind jaren zeventig is de derde sector dus door nieuwe krachten gevormd. De staat behield weliswaar zijn leidende positie, maar de Histadrut (federatie van vakverenigingen) is op een zijspoor gezet. Religie heeft steeds meer aan politieke betekenis gewonnen, hetgeen ook tot uiting kwam in diverse verkiezingen, en speelt daardoor weer een belangrijke rol bij het vormen van de derde sector. De onafhankelijke financiering door joden uit de diaspora, vaak ten behoeve van doelen die de sociale verandering dienen, heeft de 'civil society' in Israël in sterke mate beïnvloed.

Als we willen samenvatten welke sociale wortels een rol hebben gespeeld in de vorming van de omvang, structuur en aard van de huidige derde sector van Israël, springen vier factoren het meest in het oog. Dit zijn de staat, de georganiseerde joodse religie, de vakbonden en de filantropie van joden uit de diaspora. Zoals we zagen, hadden al deze factoren een verschillende (of geen) invloed gedurende verschillende perioden. De specifieke rol die elk van deze factoren in de verschillende perioden speelde, hing samen met externe of contextuele omstandigheden, met ideologische geloofssystemen die op een bepaald moment overheersten, en met de onderlinge relaties tussen die verschillende krachten.

De genoemde vier krachten bieden een goede verklaring voor de sociale oorsprongen van de derde sector van Israël. Met uitzondering van de vakbonden mag men verwachten dat deze krachten een belangrijke rol blijven spelen in de toekomst. De vraag of zich ook nieuwe zullen aandienen en hoe de toekomstige krachten zich ten opzichte van elkaar zullen verhouden, valt buiten de onderzoekssfeer van de theorie van de sociale oorsprongen.

12.4 Tot besluit

Het in dit hoofdstuk behandelde concept van de 'non-profitsector' is nieuw voor Israël. Het verschilt van andere omschrijvingen en benaderingen van het terrein, zoals de 'sector van niet naar winst strevende instellingen' van het centraal bureau voor de statistiek of het concept van de 'civil society'. Het laatste is moeilijk te kwantificeren

en omvat in elk geval niet die organisaties die zouden kunnen worden omschreven als 'zwaargewichten' vanuit het perspectief van de economie van de non-profitsector (ziekenhuizen, universiteiten, enz.). Anderzijds valt een groot aantal kleine organisaties die door de bril van de 'civil society' wel tot de non-profitsector behoren, volgens de definitie van het centraal bureau voor de statistiek juist buiten de sector. Onze economische analyse van de sector in Israël verschaft ons een beeld dat zeer veel lijkt op het beeld dat het centraal bureau voor de statistiek geeft uitgaande van een 'sector van niet naar winst strevende instellingen', die economisch wordt gedomineerd door een klein aantal grote organisaties. Een analyse van organisatiepatronen levert echter een beeld op dat meer overeenkomt met de meer populaire opvatting van de non-profitsector als de 'civil society'.

Historische en politieke regelingen hebben een hoofdrol gespeeld bij de totstandkoming van de huidige omvang en structuur van de non-profitsector in Israël en het jegens de sector gevoerde beleid. De verhoudingen tussen elitegroeperingen en de politieke machtsstrijd in de eerste jaren van het bestaan van de staat Israël hadden een doorslaggevend effect op de buitengrenzen van de sector. Het feit dat het stelsel van de eerste lijnsgezondheidszorg en van het grootschalige hogere en ultraorthodoxe onderwijs uiteindelijk tot de derde sector werden gerekend, is de voornaamste reden voor zijn grote omvang. Deze voorzieningen, die hoofdzakelijk afhankelijk zijn van publieke middelen, zijn de belangrijkste oorzaak van de grote reikwijdte van de sector en de dominerende rol van overheidsfinanciering. Het systeem van langetermijncontracten tussen de overheid en de genoemde organisaties garandeert de stabiliteit van deze diensten zoals ze worden verschaft door middel van de mechanismen van non-profitorganisaties.

De verschuivingen in de heersende ideologieën en in de dominante elites hebben in de korte geschiedenis van Israël een duidelijk effect gehad op de non-profitsector. De dominantie van de socialistische arbeiderselite – met haar centralistische en collectivistische tendensen – in de periode voor het ontstaan van de staat Israël en in de etatistische periode leidde tot het ontstaan van een corporatistisch non-profitregime (Salamon en Anheier 1998). Dit bleek uit het feit dat de overheid de sector financierde en tevens bepaalde welke activiteiten de ontvangende instellingen wel of niet mochten uitvoeren. Dit zou men kunnen omschrijven als een 'beperkend corporatisme', waarbij de overheid dus haar dominantie doet gelden door de non-profitsector te beperken en onder strikt toezicht te houden. In de jaren zeventig ondervond de sector sterke invloed van de toenemende dominantie van de middenklasse-elite, in combinatie met een conservatieve regering die de markteconomie en later de privatisering van overheidsdiensten voorstond. De reikwijdte en de omvang van de sector groeiden aanzienlijk doordat overheidsprogramma's te lijden hadden onder bezuinigingen.

De etatistische ideologie in de eerste decennia van de Israëlische staat en later de privatisering van sociale voorzieningen en de vermindering van de macht van de Histadrut hadden tot gevolg dat de verschillende ideologische, 'verzuilde' dienststelsels van vóór het ontstaan van de staat Israël geleidelijk aan opgingen in één algemeen

stelsel. Daarvoor in de plaats is er echter een andere verzuiling ontstaan, die uit drie hoofdzuilen bestaat: de ultraorthodoxe religieuze bevolking, de (grotendeels) seculiere zionistische bevolking en de Arabische bevolking. De eerste twee zuilen worden duidelijk vertegenwoordigd door hun talrijke derdesectororganisaties, terwijl de Arabische zuil in de derde sector nog steeds ondervertegenwoordigd is, evenals op andere terreinen van het sociale en economische leven in Israël. De onder deze dienststelsels vallende organisaties beperken zich meestal tot één van de genoemde sociale groepen, en de leden van die respectieve bevolkingsgroepen zijn in de regel ook geen vrijwilliger bij of donateur van organisaties buiten hun eigen zuil (Shye et al. 2000).

De toenemende politieke macht van de religieuze partijen en hun streven naar het uitbreiden van hun onderwijsinstellingen teneinde nieuwe volgelingen te trekken hebben geleid tot een serie afspraken die inhouden dat de overheid deze instellingen financiert door middel van een systeem van subsidies – geen contracten – zodat de religieuze partijen veel meer speelruimte kregen bij het verdelen van de ontvangen gelden. Het resultaat was een plotselinge toename van het aantal ultraorthodoxe onderwijs- en religieuze instellingen in de Israëlische derde sector; momenteel kan circa 40% van het totale aantal organisaties in de sector tot deze categorie worden gerekend.

Tenslotte hadden de structurele veranderingen in de Israëlische maatschappij en het Israëlische staatsbestel belangrijke gevolgen voor de derde sector en zijn maatschappelijke rol. De omslag van een collectivistische naar een individualistische ideologie, van een ideologisch, op partijen gebaseerd systeem naar een op individuen gebaseerd stelsel (in de vorm van directe verkiezingen voor de minister-president en primaire verkiezingen voor politieke partijen), alsmede de nieuwe legitimering van sectorale belangen, leidden gedurende de jaren tachtig en negentig tot de oprichting van duizenden nieuwe Amutot (verenigingen). Een aantal van deze verenigingen, die actief zijn op het gebied van de belangenbehartiging en sociale verandering, hebben als belangrijkste bron van inkomsten de financiering door joden uit de diaspora, geld dat vroeger werd overgemaakt aan The Jewish Agency, de facto een overheidsorgaan.

Het is interessant op te merken dat de Israëlische bevindingen niet in overeenstemming zijn met de vercommercialisering van de non-profitsector waarvan in de meeste andere landen verslag wordt gedaan. Het lijkt zo te zijn dat de vermindering van de overheidsfinanciering van organisaties op een aantal terreinen niet zozeer wordt gecompenseerd door commerciële activiteiten, maar hoofdzakelijk door schenkingen. Het is goed denkbaar dat deze situatie het gevolg is van bepaalde culturele invloeden, zoals door instellingen gehanteerde normen die voorschrijven dat non-profitorganisaties geen commerciële activiteiten mogen ontplooiën. En hierin zien we dan weer de specifieke sociaal-culturele en politieke omstandigheden terug die het karakter van de Israëlische non-profitsector bepalen.

Noten

- 1 Zie Gidron en Katz (2001) voor een verdere bespreking van – onder andere – politieke partijen (vallen buiten de sector) en religieuze instellingen (vallen binnen de sector), en tevens voor de classificatie van non-profitinstellingen. De twaalf ICNPO-categorieën volgens bijlage A zijn geschikt, maar we besloten om een speciale categorie in te stellen voor herdenkingsorganisaties. Deze categorie van instellingen speelt in Israël een opvallende rol en weerspiegelt belangrijke aspecten van de Israëlische cultuur en de rol van de derde sector. Dit is het gevolg van de talrijke (non-profit)organisaties die zich bezighouden met de herdenking van de slachtoffers van de Holocaust en van degenen die zijn gevallen bij de verdediging van Israël, en hun symbolische betekenis als publieke uiting van en ondersteuning voor individueel verlies. We geloven dat dit goede redenen zijn om een aparte categorie te creëren. Bij internationale vergelijkingen classificeren we deze organisaties onder de categorie 'cultuur' (zie bv. Salamon et al. 1998; Salamon en Anheier 1999).
- 2 Dit aantal zou veel hoger liggen als niet het aantal functies, maar het aantal werknemers zou worden geteld, omdat non-profitorganisaties – vooral de kleine en middelgrote – op grote schaal gebruik maken van parttime arbeidskrachten.
- 3 De grondslag voor deze analyse wordt gevormd door 12000 actieve economische organisaties, die financiële rapporten indienen bij het Departement van non-profitinstellingen en bij de overheidsinstellingen van de Commissie inzake de inkomstenbelasting.
- 4 Het volgende voorbeeld illustreert de mogelijke invloed van de utilitair-pragmatische benadering van derdesectororganisaties door de overheid. Toen in 1988 de wet op het verzekeren van langetermijnzorg van kracht werd, waarin de zorgverlening voor lichamelijk gehandicapte bejaarden werd geregeld, besloot de regering om NGO's (zowel non-profit als for-profit) te belasten met de uitvoering van de wet. Als gevolg van dit besluit werd een groot aantal non-profit- en commerciële organisaties actief op dit terrein. Enkele jaren later kwam de regering tot de conclusie dat ze niet gebaat was bij dit grote aantal organisaties, enerzijds omdat dit gepaard ging met een grote administratieve belasting van de overheid, en anderzijds omdat hierdoor het toezicht werd bemoeilijkt. Daarom besloot de regering onlangs om het aantal instellingen dat als dienstverlener wordt erkend, aanzienlijk te verlagen. De kans is groot dat dit besluit voor verschillende derdesectorinstellingen nadelige gevolgen heeft.
- 5 Deze bronnen worden hoofdzakelijk gebruikt voor het financieren van ultraorthodoxe onderwijs- en andere instellingen die weigeren per hoofd (student) te worden gefinancierd, en die in feite op 'klasbasis' worden gefinancierd. In hun ogen is deze praktijk gerechtvaardigd vanwege de door hen gebezigde onderwijsmethode die niet verenigbaar is met grote bureaucratische systemen, en die gebaseerd is op de opsplitsing in tientallen en zelfs honderden kleine individuele instituten. Vanzelfsprekend kost deze onderwijsmethode veel meer geld en kan ze veel moeilijker aan toezicht worden onderworpen. Maar vanwege hun politieke macht hebben de religieuze partijen hun toevlucht kunnen nemen tot dit type financiering in plaats van financiering op contractbasis, waarbij veel meer controle in handen van de politici is dan van de bestuurders.

Literatuur

- Burger et al. (1997)
A. Burger, P. Dekker, T. van der Ploeg en W. van Veen. Defining the nonprofit sector: The Netherlands. Baltimore: The Johns Hopkins University, Institute for policy studies, 1997 (Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project working papers).
- Central Bureau of Statistics (1996)
Nonprofit institutions in Israel 1991. Jerusalem: Central Bureau of Statistics, 1996.
- Central Bureau of Statistics (1998)
Survey of income and expenditures of nonprofit institutions, 1980-1996. Jerusalem: Central Bureau of Statistics, 1998.
- De-Hartoch (1998)
A. De-Hartoch. State support of public institutions – The blooming of specific funds. In: Law 29 (1998) (75) (Hebreeuws).
- Gidron (1992)
B. Gidron. A resurgent third sector and its relationship to government in Israel. In: B. Gidron, L.M. Salamon en R.M. Kramer (red.), Government and the third sector. San Francisco: Jossey-Bass, 1992 (176-195).
- Gidron (1997)
B. Gidron. Patterns of giving and volunteering of the Israeli public: interim findings. Beer Sheva: Ben-Gurion University of the Negev, Israeli Center for third sector research, 1997.
- Gidron en Katz (1998)
B. Gidron en H. Katz. Defining the nonprofit sector: Israel. Baltimore: The Johns Hopkins University, Institute for policy studies, 1998 (Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project working papers).
- Gidron en Katz (2001)
B. Gidron en H. Katz. Israel. Beer Sheva: Ben-Gurion University of the Negev, Israeli Center for third sector research, 2001 (manuscript voor het 'final chapter' van het Comparative nonprofit sector project).
- Horowitz en Lissak (1977)
D. Horowitz M. Lissak. The origins of the Israeli polity. Tel Aviv: Am Oved, 1977 (Hebreeuws).
- Jaffe (1992)
E. Jaffe. Sociological and religious origins of the nonprofit sector in Israel. In: International sociology 8 (1992) 2 (159-176).
- Kendall en Almond (1998)
J. Kendall en S. Almond. The UK third (voluntary) sector in comparative perspective: exceptional growth and transformation. Londen: London School of Economics, Personal social services research unit, 1998.
- Lundstrom en Wijkström (1997)
T. Lundstrom en F. Wijkström. The nonprofit sector in Sweden. Manchester: Manchester University Press, 1997.
- Salamon et al. (1998)
L.M. Salamon, H.K. Anheier and Associates. The emerging sector revisited: a summary. Baltimore: The Johns Hopkins University, Institute for policy studies, Center for civil society studies, 1998 (Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project, Phase II).
- Salamon en Anheier (1998)
L.M. Salamon en H.K. Anheier. Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally. In: Voluntas 9 (1998) 3 (231-248).
- Salamon en Anheier (1999)
L.M. Salamon en H.K. Anheier (red.). Global civil society. Baltimore: The Johns Hopkins Center for civil society studies, 1999.
- Shye et al. (2000)
S. Shye, A. Lazar, R. Duchin en B. Gidron. Philanthropy in Israel: patterns of giving and volunteering of the Israeli public. Beer Sheva: Ben Gurion University, Israeli Center for third-sector research, 2000.
- Silber en Rozenhak (1999)
I. Silber en Z. Rozenhak. The historical development of the Israeli third sector. Beer Sheva: Ben Gurion University, Israeli Center for third-sector research, 1999.

Weisbrod (1998)

B.A. Weisbrod. To profit or not to profit. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Yatziv (1999)

G. Yatziv. The sectorial society. Jerusalem: The Bialik Institute, 1999.

Vergelijkingen en verwachtingen

13 SOCIALE OORSPRONGEN VAN DE NON-PROFITSECTOR: EEN LANDEVERGELIJKING

Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski en Helmut K. Anheier

13.1 Inleiding

In de afgelopen jaren is er wereldwijd sprake van een sterk groeiende belangstelling voor het brede spectrum van sociale instellingen die actief zijn in het gebied tussen markt en overheid. Deze reeks instellingen, die afwisselend wordt omschreven als de 'non-profitsector', 'non-gouvernementele sector', 'vrijwillige sector', 'civil society', 'derde sector' of 'onafhankelijke sector', omvat een soms ontstellende hoeveelheid uiteenlopende entiteiten: ziekenhuizen, universiteiten, sociale verenigingen, professionele organisaties, kinderdagverblijven, milieuorganisaties, instellingen voor de gezinshulpverlening, sportclubs, mensenrechtenorganisaties, enzovoort.

Niet in de laatste plaats door toenemende twijfels over het vermogen van de overheid om de grootschalige problemen van tegenwoordig op het gebied van sociale zorg, ontwikkeling en milieu zelfstandig op te lossen, beschouwen steeds meer politieke leiders en maatschappelijk betrokken individuen deze organisaties als strategisch belangrijke participanten in het streven naar een middenweg tussen volledige afhankelijkheid van de markt en volledige afhankelijkheid van de staat.

Hoewel het onderzoek naar de non-profitsector aanzienlijk is toegenomen, blijft hij het 'vergeten continent' van het sociale landschap van de moderne samenleving. Bij het vullen van dit kennishiaat heeft het Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project (CNP) belangrijke vooruitgang geboekt. De gegevens die in het kader van het CNP zijn verzameld, verschillen van de resultaten van eerder onderzoek doordat onze onderzoeksaanpak nadrukkelijk was ontworpen voor het vergelijken van een brede dwarsdoorsnede van landen en gebruik maakte van een gemeenschappelijke definitie en van één, geüniformeerde methodiek. Dankzij deze aanpak is het mogelijk om de vormen waarin de non-profitsector zich op verschillende plekken voordoet, niet alleen te beschrijven, maar ook te verklaren.

Het is dan ook het doel van dit hoofdstuk een begin te maken met het verklaren van de variaties die uit onze onderzoeksgegevens zijn gebleken. We beginnen met een korte presentatie van de belangrijkste bevindingen over de omvang, samenstelling en inkomstenstructuur van de non-profitsector in 22 van de landen die bij het project waren betrokken (zie tabel 13.1).¹ Vervolgens nemen we een aantal mogelijke verklaringen voor de gevonden variaties onder de loep om vast te stellen welke verklaring de meest plausibele is.

Op grond van deze analyse kan vóór alles worden geconcludeerd dat de meeste gangbare theorieën over de non-profitsector te generaliserend en eenzijdig zijn om recht te kunnen doen aan de enorme complexiteit van de grensoverschrijdende bevindingen die op dit

gebied zijn gedaan. Daarentegen ondersteunt de analyse de bruikbaarheid van wat we de 'sociale-oorsprongen'-benadering noemen, die expliciet datgene erkent wat een auteur ooit heeft omschreven als "het ingebed-zijn van de non-profitsector in bredere sociale, politieke en economische processen" (Seibel 1990).²

Tabel 13.1 Betrokken landen bij fase II van het Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project met als peiljaar 1995

| West-Europa | Midden- en Oost-Europa | andere ontwikkelde landen | Latijns-Amerika |
|---------------------|------------------------|---------------------------|-----------------|
| België | Tsjechië | Australië | Argentinië |
| Duitsland | Hongarije | Israël | Brazilië |
| Finland | Roemenië | Japan | Colombia |
| Frankrijk | Slowakije | Verenigde Staten | Mexico |
| Ierland | | | Peru |
| Nederland | | | |
| Oostenrijk | | | |
| Spanje | | | |
| Verenigd Koninkrijk | | | |

13.2 Belangrijkste bevindingen

In alle 22 landen die in deze fase bij het onderzoek werden betrokken, verzamelden lokale onderzoekers gegevens over een breed scala van entiteiten die aan vijf criteria voldoen. Het moest gaan om (a) organisaties die (b) onafhankelijk; (c) niet-winst-uitkerend; (d) particulier; en (e) vrijwillig zijn. Deze organisaties werden vervolgens geclassificeerd op grond van hun primaire activiteit, zoals omschreven in bijlage A.³ Van bijzondere betekenis waren de volgende vier kritische aspecten van de te verzamelen gegevens over deze organisaties: aantal betaalde werknemers uitgedrukt in voltijds arbeidsplaatsen (fte's – 'full time equivalents'), aantal vrijwilligersbanen omgerekend naar fte's, bedrijfsuitgaven en inkomstenbronnen. Dit werk leverde een aantal hoofdconclusies op over de omvang, structuur en financiering van non-profitactiviteiten in deze 22 landen. Van deze conclusies zijn er voor dit hoofdstuk met name vier van belang (zie verder Salamon et al. 1999).

1) Een belangrijke economische factor

In de eerste plaats blijkt – zoals we ook al in de eerdere fase van ons werk hadden vastgesteld – de non-profitsector een economische factor van groot belang te zijn. In de 22 landen waarvan we over gegevens beschikken, gaat in de sector jaarlijks een bedrag om van 1,1 biljoen US dollars en kent de sector een betaalde werkgelegenheid van bijna 19 miljoen fte's. Dit betekent dat de non-profitsector zes keer zo veel fte's telt als de grootste particuliere onderneming in alle 22 landen. Bovendien trekt de sector een groot aantal vrijwilligers; in de onderzochte landen gaf gemiddeld 28% van de bevolking aan als vrijwilliger actief te zijn in een non-profitorganisatie. Dit komt neer op nog eens 10,6 miljoen fte's aan werkgelegenheid, waardoor de non-profitsector in de 22 landen in totaal goed is voor 29,6 miljoen fte's betaalde en onbetaalde werkgelegenheid.

2) Grote variatie in omvang van de non-profitsector tussen landen en regio's

Zoals is weergegeven in figuur 3.1 in hoofdstuk 3, is de non-profitsector groter in de meer ontwikkelde landen en is de sector veel minder prominent aanwezig in Latijns-Amerika en Midden-Europa. Wellicht een van de meest verrassende resultaten is dat de Verenigde Staten, vaak gezien als de voedingsbodem bij uitstek van non-profit-activiteiten, slechts de vijfde plaats inneemt als het gaat om de betaalde werkgelegenheid in de sector als percentage van de totale niet-agrarische werkgelegenheid, na Nederland, Ierland, België en Israël.

Van alle projectlanden bleken de ontwikkelde Europese landen de grootste non-profitsector te hebben. Zij overtroffen hun Oost-Europese burens ongeveer met een factor zeven. De omvang van de non-profitsector in de voormalige communistische landen bleek verrassend gering te zijn; de sector is in deze landen slechts goed voor 1% van de niet-agrarische werkgelegenheid.⁴

In vergelijking hiermee nemen Latijns-Amerikaanse landen een middenpositie in als het gaat om de omvang van de non-profitsector, maar tussen deze landen onderling bestaan aanzienlijke verschillen. Argentinië, aan de ene kant, heeft een non-profitsector die afgemeten aan de werkgelegenheid, slechts in geringe mate onderdoet voor veel West-Europese landen en hiermee afgemeten aan de toegevoegde waarde, zelfs volledig op één lijn staat. Mexico, aan de andere kant, heeft een non-profitsector die op grond van beide criteria zelfs achterblijft bij het niveau in Oost-Europa.

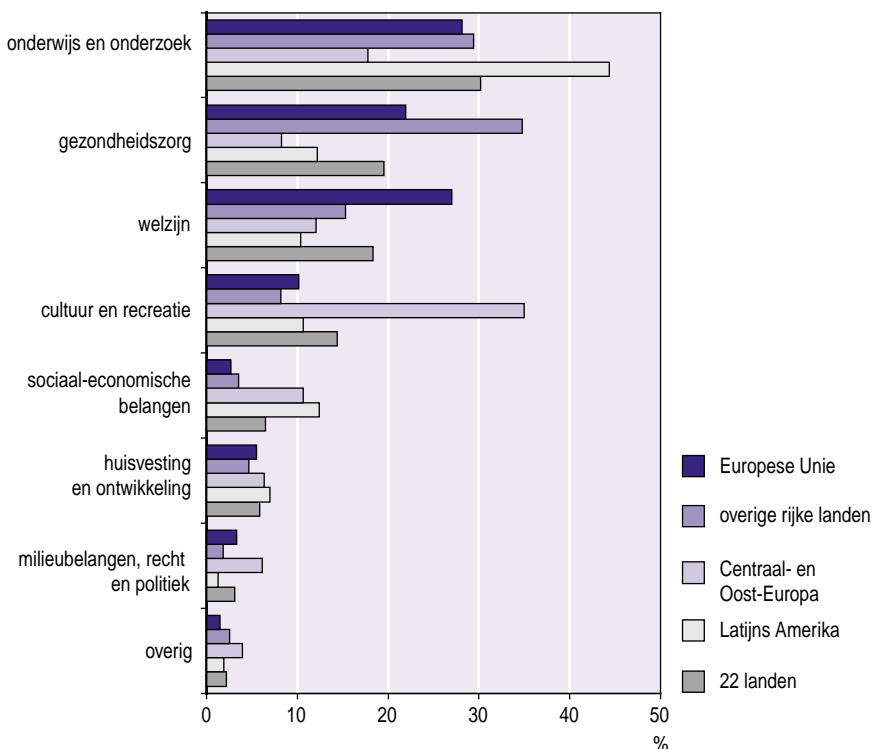
3) De samenstelling wordt gedomineerd door de zorgsector, maar varieert per regio en land

Twee derde van alle non-profitwerkgelegenheid is te vinden op de drie traditionele terreinen van de sociale dienstverlening: onderwijs (goed voor 30% van de totale non-profitwerkgelegenheid), gezondheidszorg (20%) en welzijn (18%), zoals weergegeven in figuur 13.1. Vooral in West-Europa is er een sterke concentratie van non-profitbanen in de zorgsector te vinden, hetgeen voor een groot deel kan worden verklaard op grond van de grote historische betekenis van religieuze organisaties op dit gebied. In Midden- en Oost-Europa speelt het terrein van cultuur en recreatie een veel grotere rol als het gaat om de werkgelegenheid; dit is goed voor eenderde van alle fte's in non-profitorganisaties in de regio. In Latijns-Amerika zijn de meeste banen in de non-profitsector te vinden in het onderwijs, wat ook weer een indicatie is voor de grote invloed die de katholieke kerk traditioneel op dit gebied heeft gehad. In de VS, Japan, Australië en Israël, tot slot, zijn de meeste non-profitbanen te vinden in de gezondheidszorg, die in deze landen gemiddeld 35% van alle banen in de non-profitsector voor haar rekening neemt, op de voet gevolgd door het onderwijs (goed voor 29% van de totale non-profitwerkgelegenheid).

4) Meeste inkomsten uit vergoedingen en de publieke sector, niet uit liefdadigheid

De belangrijkste bronnen van non-profitinkomsten in de 22 onderzochte landen zijn vergoedingen en financiering vanuit de publieke sector. Zoals wordt weergegeven in afbeelding 13.2, nemen alleen al vergoedingen en andere commerciële inkomsten bijna de helft van alle non-profitinkomsten (49%) voor hun rekening, terwijl financiering vanuit de publieke sector goed is voor 40% van het totaal.

Figuur 13.1 Samenstelling van non-profitwerkgelegenheid, per regio, 1995



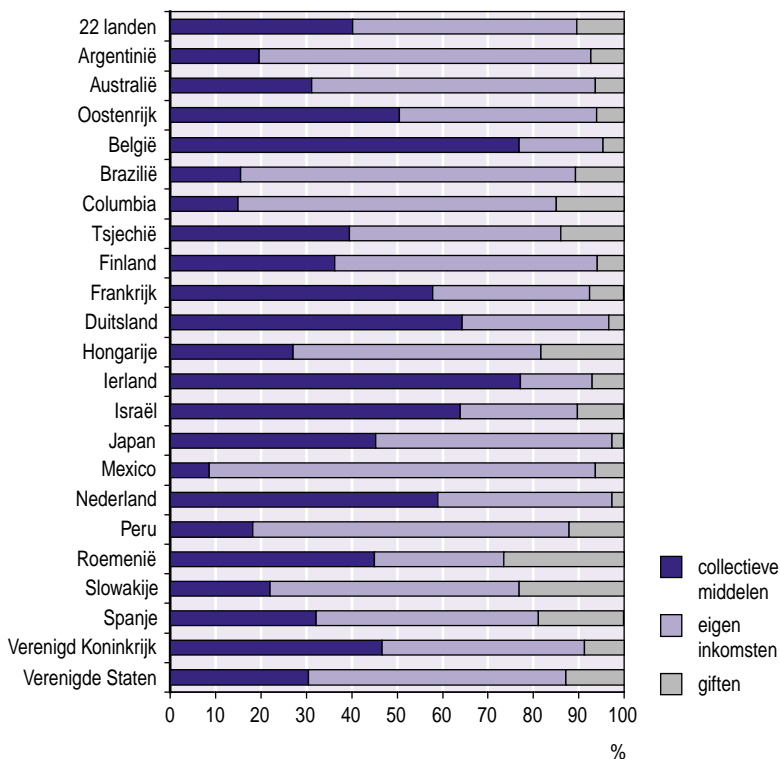
Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project

Daarentegen is slechts 11% afkomstig van particuliere liefdadigheid – van privé-persoonen, ondernemingen en stichtingen. Wel varieert dit patroon enigszins per land en regio. Terwijl in Latijns-Amerika, Midden- en Oost-Europa, de Verenigde Staten, Australië en Japan vergoedingen de belangrijkste inkomstenbron vormen, is de West-Europese non-profitsector voor het grootste deel afhankelijk van financiering vanuit de publieke sector en door derden, in het bijzonder socialeverzekeringsfondsen.

Kortweg luidt de conclusie dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de omvang, samenstelling en financiële grondslag van de non-profitsector, zowel tussen de onderzochte landen als tussen de verschillende sectorcomponenten binnen de diverse landen.

Hoe kunnen we deze variaties verklaren? Berusten ze op toeval of weerspiegelen ze een of andere reeks onderliggende factoren? En als het laatste het geval is, om welke factoren gaat het dan en hoe ver strekt hun invloed? En in het bijzonder: in hoeverre bieden de bestaande theorieën over de non-profitsector een verklaring voor de variaties en de overeenkomsten die we tussen de verschillende landen zien, zowel op het niveau van de sector als geheel als op subsector-niveau, en welke aanvullingen op deze theorieën zijn er nodig om recht te doen aan de werkelijkheid? In de volgende paragraaf wordt een aantal mogelijke verklaringen aan een nader onderzoek onderworpen.

Figuur 13.2 Non-profitinkomsten in contanten, per land, 1995



Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project

13.3 Mogelijke verklaringen

Zoals al eerder opgemerkt heeft de non-profitsector in de afgelopen jaren op grote schaal de aandacht getrokken van wetenschappers die probeerden om de opmerkelijke standvastigheid en de recente heropleving van deze lange tijd genegeerde 'uithoek' van het sociale en economische leven te verklaren (zie Salamon 1999; Anheier en Seibel 1990; DiMaggio en Anheier 1990; en BenNer en Gui 1993 voor korte uiteenzettingen van deze theorieën). Het gevolg is dat er voor vrijwel elk aspect van deze sector – van de externe betrekkingen van bestuurslichamen tot en met de innerlijke beweegredenen van privé-donoren – een heel scala van mogelijke verklaringen bestaat. Binnen het bestek van dit hoofdstuk lijken echter met name drie van deze verklarende theorieën relevant, omdat ze zich richten op de grootschalige en wijdverbreide aanwezigheid van non-profitinstellingen, en omdat ze tenminste potentieel toetsbaar lijken.⁵ Hierna worden deze theoretische benaderingen kort samengevat en worden de desbetreffende hypothesen getoetst aan empirische bevindingen.

13.3.1 De theorie van de heterogeniteit ('heterogeneity theory')

Het theoretische perspectief op de non-profitsector, dat tot relatief kort geleden wellicht het meeste gangbare was, is de door de econoom Burton Weisbrod ontwikkelde ziens-

wijze, die de standvastigheid van non-profitorganisaties verzoent met de klassieke economische theorie (Weisbrod 1977). Het uitgangspunt van deze theorie, die bekend staat onder de naam 'market failure/government failure'-theorie of als de heterogeniteits-theorie, is de bekende observatie uit de klassieke economie dat de markt ondanks al haar voordelen per definitie wordt gekenmerkt door een beperkt vermogen om zogenoemde collectieve goederen te produceren, dat wil zeggen, goederen die voor iedereen beschikbaar zijn, ongeacht de vraag of er wel of niet voor wordt betaald. Deze tekortkoming van de markt ('market failure') is in de klassieke economische gedachtegang de rechtvaardiging voor de aanwezigheid van de overheid. Met andere woorden: de overheid bestaat om tegemoet te komen aan de behoefte aan collectieve goederen waarin niet door het marktsysteem kan worden voorzien. Weisbrod wijst er echter op dat de overheid deze rol in een democratie alleen kan vervullen als een meerderheid van de stemgerechtigden de productie van een bepaald collectief goed ondersteunt. Als er echter belangrijke verschillen van mening bestaan over de vraag welke collectieve goederen er moeten worden geproduceerd, kan het moeilijk zijn deze meerderheidssteun te verkrijgen, waardoor de kans bestaat dat aan een aanzienlijk deel van de vraag niet wordt voldaan. Bovendien is de kans op deze tekortkoming van de staat ('government failure') groter naarmate de heterogeniteit van de bevolking – en daarmee de hoeveelheid meningen over de vraag welke collectieve goederen via de publieke sector moeten worden gegenereerd – toeneemt. Onder dergelijke omstandigheden grijpt de bevolking terug op non-profitorganisaties om te voorzien in de collectieve goederen die ze niet via de markt of de overheid kan verkrijgen. Non-profitorganisaties hebben dus tot doel te voorzien in de onbevredigde vraag naar collectieve goederen die het gevolg is van feilen van zowel markt als staat.

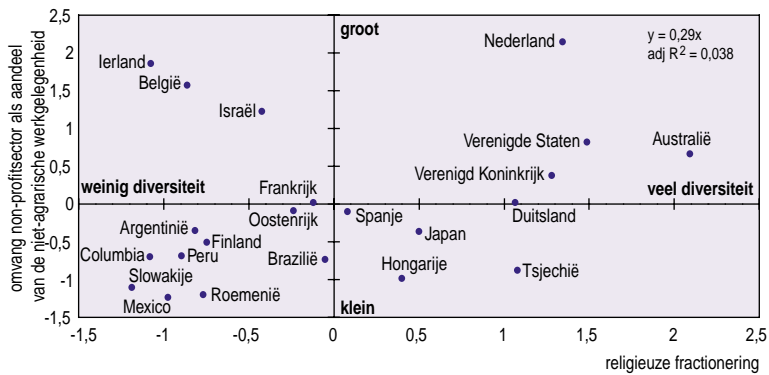
Van deze theoretische gedachtegang kunnen drie specifieke stellingen worden afgeleid. In de eerste plaats zouden we mogen verwachten dat de omvang van de non-profit-sector in landen varieert in evenredigheid met de mate van heterogeniteit van de bevolkingen, uitgedrukt in religieuze of etnische diversiteit.

In de tweede plaats zouden we ervan uit mogen gaan dat er een omgekeerd evenredige relatie bestaat tussen de omvang van de non-profitsector en de mate waarin de staat zorgt voor collectieve goederen. De theorie stelt immers dat de non-profitsector een reactie is op het feilen van de staat te voorzien in de collectieve goederen die de mensen willen, maar die de markt niet in staat is te leveren. Naarmate de overheid dus in staat zou zijn wél in deze goederen te voorzien, zou de behoefte aan non-profitvoorzieningen afnemen.

Ten derde lijkt de heterogeniteitstheorie de conclusie te rechtvaardigen dat de non-profitsector voor het grootste deel wordt gefinancierd door giften van particulieren. Deze theorie beschouwt de non-profitsector immers als het product van dat deel van de vraag naar collectieve goederen waaraan noch de markt, noch de staat kan voldoen. Tegen die achtergrond is er geen reden te verwachten dat de resulterende non-profitorganisaties worden gefinancierd via markttransacties of overheidsbijdragen. Integendeel: voorzover aan de vraag wordt voldaan buiten de overheid of de markt om, vormen vrijwillige bijdragen de meest waarschijnlijke bron van financiële ondersteuning.

Om na te gaan in hoeverre de heterogeniteitstheorie bruikbaar is voor het verklaren van de tussen landen bestaande verschillen in de omvang van hun non-profitsectoren, stelden we spreidingsdiagrammen op die de veronderstelde verbanden visueel kunnen weergeven. Hiertoe hebben we de omvang steeds gemeten in fte's betaalde werkgelegenheid als percentage van de niet-agrarische werkgelegenheid. Alle variabelen werden gestandaardiseerd.⁶ Statistisch significante verbanden hebben we gemarkeerd door het plotten van regressielijnen in de spreidingsdiagrammen; regressielijnen voor niet-significante relaties zouden een gradiënt van nul hebben en zijn daarom niet geplot. Figuur 13.3 geeft het verband weer – of liever het ontbreken daarvan – tussen de heterogeniteit van de bevolking en de omvang van de non-profitsector. We maten de bevolkingsheterogeniteit door een index voor de religieuze heterogeniteit op te stellen⁷, omdat religie volgens de aanhangers van deze theorie een bepalende factor is met betrekking tot de voorkeuren van mensen voor collectieve goederen.

Figuur 13.3 Religieuze fractionering en de omvang van de non-profitsector, 1995



Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project, Encyclopaedia Britannica

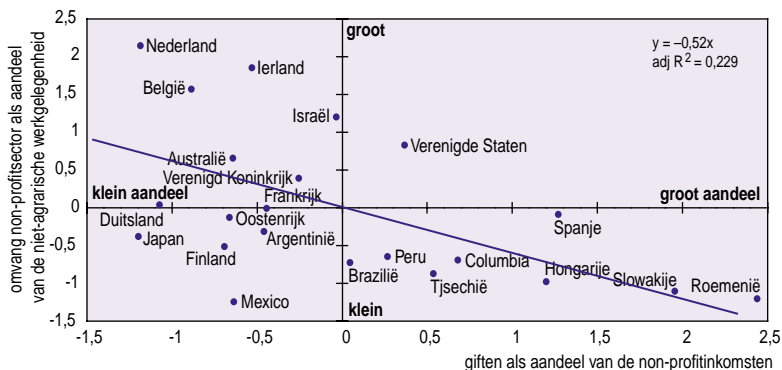
Zoals figuur 13.3 laat zien, vertonen landen met een vergelijkbare religieuze fractionering, zoals Colombia en Ierland, of Nederland en het Verenigd Koninkrijk, aanzienlijke verschillen in de omvang van hun non-profitsectoren. Om dit verband op een meer formele manier te toetsen, stelden we voor de in figuur 13.3 gepresenteerde gegevens een lineaire regressievergelijking op. De regressiecoëfficiënt is niet statistisch significant, hetgeen onze eerdere waarneming bevestigt dat de onderzoeksresultaten geen verband aantonen tussen de heterogeniteit van de bevolking en de omvang van de non-profitsector.

Vervolgens onderzochten we het verband tussen de overheidsuitgaven op het gebied van de maatschappelijke zorg (gemeten als percentage van het bruto nationaal product van de desbetreffende landen) en de omvang van de non-profitsector.⁸ Dit leidt tot de ontdekking dat, in tegenstelling tot de negatieve relatie die wordt voorspeld door de heterogeniteitstheorie, de non-profitsector in de regel juist groter is in landen met hoge

sociale overheidsuitgaven en kleiner in landen waar deze uitgaven lager zijn. Deze bevinding is dus direct in strijd met de door de heterogeniteitstheorie verwoorde hypothese.

Tot slot toont figuur 13.4 het verband tussen het niveau van de particuliere ondersteuning van de non-profitsector (gemeten als het aandeel van liefdadigheidsbijdragen aan de non-profitinkomsten) en de omvang van de sector. Anders dan de heterogeniteitstheorie zou doen vermoeden, blijkt dit verband negatief te zijn, zoals geïllustreerd door de regressielijn in figuur 13.4.

figuur 13.4 Aandeel van particuliere schenkingen in de financiering en de omvang van de non-profitsector, 1995



Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project

Al met al kan de heterogeniteitstheorie door onze gegevens dus niet worden ondersteund; sterker nog, sommige bevindingen blijken direct in strijd te zijn met stellingen die berusten op de theorie. In het bijzonder de centrale stelling, namelijk dat de non-profitsector datgene invult wat de afwezige staat laat liggen, blijkt niet op te gaan. Als we plausibele verklaringen willen vinden, zullen we dus op zoek moeten naar een andere theorie.

13.3.2 De theorie van de onderlinge afhankelijkheid ('interdependence theory')

De veronderstelling over de tekortschietende markt en staat die ten grondslag ligt aan de heterogeniteitstheorie, gaat ervan uit dat de non-profitsector en de overheid ten opzichte van elkaar feitelijk in een concurrentiepositie verkeren. Volgens deze zienswijze is de standvastigheid van een non-profitsector op zijn best een nevenproduct van inherente beperkingen van de staat.

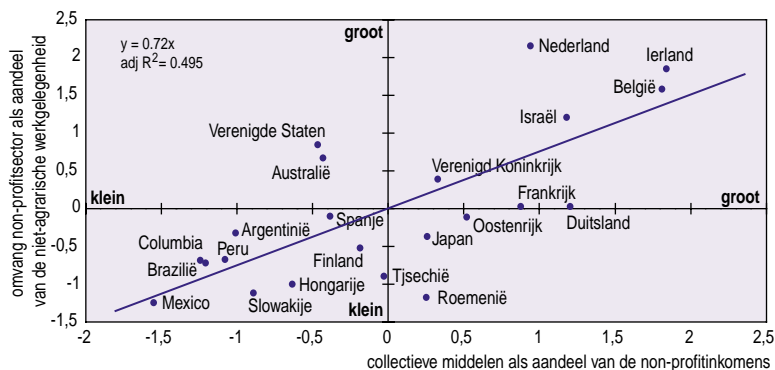
Maar dit conflictparadigma (Salamon 1995) is niet de enige manier waarop de relatie tussen overheid en non-profitsector kan worden benaderd. Zij aan zij met de potentiële conflictbronnen zijn er belangrijke elementen van potentiële onderlinge afhankelijkheid en partnerschap. Sterker nog, er zijn sterke aanwijzingen voor de redenering dat de laatstgenoemde elementen de relatie domineren (Salamon 1987a, 1987b).

Om te beginnen zijn non-profitorganisaties vaak al op een bepaald terrein actief voordat vraag uit de samenleving de overheid ertoe beweegt te reageren. Daardoor ontwikkelen non-profitorganisaties deskundigheid, structuren en ervaring waarop de overheid kan terugvallen bij haar eigen activiteiten. Bovendien bewerkstelligen non-profitorganisaties regelmatig de politieke steun die nodig is om betrokkenheid van de overheid te bevorderen, en vaak kan deze steun ook worden gebruikt om ervoor te zorgen dat de non-profitaanbieders zelf een rol spelen op de gebieden waarop de overheid wordt bewogen activiteiten te ontwikkelen. Tenslotte hebben ook non-profitorganisaties zelf, ondanks al hun sterke punten, aanzienlijke beperkingen als het gaat om het reageren op maatschappelijke kwesties. Met andere woorden: naast de tekortkoming van de markt en de tekortkoming van de overheid is er ook zoiets als de tekortkoming van non-profits, dat wil zeggen beperkingen die inherent zijn aan vrijwilligheid als mechanisme voor het voorzien in maatschappelijke behoeften. Tot deze beperkingen behoren filantropische ontoereikendheid – de problemen van vrijwillige organisaties om middelen te genereren, die vaak nodig zijn om hun activiteiten op een hoger plan te brengen – en filantropisch paternalisme – het onvermogen om voor zichzelf het recht op financiële steun te claimen en de daaruit voortvloeiende moeite die non-profits hebben om zich daadwerkelijk onafhankelijk te voelen.

Onder bepaalde omstandigheden kunnen nauwe samenwerkingsverbanden ontstaan tussen de non-profitsector en de overheid ten behoeve van het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Dit kan het geval zijn als er om ideologische of andere redenen een sterke weerstand bestaat tegen directe inmenging van de overheid, maar er tegelijkertijd een grote vraag is naar bescherming tegen bepaalde sociale of economische bedreigingen, of als ondersteuning vanuit de non-profithoek cruciaal is voor het versterken van de rol en macht van de staat. Onder deze omstandigheden zouden we een positieve relatie verwachten tussen de overheidsuitgaven aan sociale voorzieningen en de omvang van de non-profitsector. En aangezien de overheid het snelst een beroep op de non-profitsector zal doen op gebieden waar de sector al actief is, zouden we mogen verwachten dat deze relatie het sterkst is op de terreinen gezondheidszorg en welzijn. Bovendien: omdat de overheid volgens deze theorie niet alleen wordt gezien als een potentiële bron van politieke, maar ook van financiële ondersteuning voor de non-profitsector, zou het aandeel van overheidsgeld in de non-profitinkomsten hoger moeten zijn naarmate de totale overheidsuitgaven hoger zijn.

De eerste van deze stellingen strookt met onze bevinding dat er een significant positieve relatie bestaat tussen de sociale overheidsuitgaven en de omvang van de non-profitsector. Maar de theorie van de onderlinge afhankelijkheid kan op een meer directe manier worden getoetst door na te gaan welk verband er bestaat tussen het feitelijke niveau van overheidssteun aan non-profitactiviteiten (gemeten als het overheidsaandeel in de non-profitinkomsten) en de omvang van de sector. Zoals weergegeven in figuur 13.5, wordt deze samenhang in hoge mate bevestigd door de onderzoeksresultaten. Deze variabele alleen al kan bijna 50% van de tussen de diverse landen bestaande variantie in de omvang van de non-profitsector verklaren. Hieruit blijkt duidelijk dat de theorie van de onderlinge afhankelijkheid een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verklaringen die we zoeken.

Figuur 13.5 Relatie tussen de overheidssteun aan en de omvang van de non-profitsector, 1995



Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project

13.3.3 Theorie van de sociale oorsprongen ('social origins theory')

Terwijl de hierboven geschetste theorie van de onderlinge afhankelijkheid uitgaat van de aanwezigheid van een coöperatieve relatie tussen de non-profitsector en de staat, licht deze theorie niet echt toe welke omstandigheden het gunstigst zijn voor het ontstaan van een dergelijke relatie. Op een soortgelijke manier gaan andere theorieën uit van een mate van flexibiliteit bij de institutionele keuze die lijkt te worden tegengesproken door de historische feiten. De keuze of men voor de verlening van bepaalde diensten moet vertrouwen op de markt, de derde sector of de overheid, is niet simpelweg een vrije keuze voor de individuele consument in een open markt, zoals aanhangers van de economische theorieën lijken te veronderstellen. Dergelijke keuzen worden in hoge mate beperkt door bestaande patronen die het resultaat zijn van historische ontwikkelingen, en die in belangrijke mate bepalen welke mogelijkheden er op een gegeven moment en op een gegeven plaats ter beschikking staan.

Dit perspectief op de dynamische werkelijkheid van de institutionele keuze komt op een overtuigende manier tot uitdrukking in het werk van Barrington Moore, Jr. (1966) over de "sociale oorsprongen" van fascisme en democratie, en in het werk van Gøsta Esping-Andersen (1990) over de oorsprong van de moderne welvaartsstaat. De redenering draait om het idee dat ingewikkelde sociale verschijnselen, zoals de opkomst van de welvaartsstaat of de democratie, niet eenvoudigweg kunnen worden beschouwd als het product van de uitbreiding van één enkele factor, zoals de industrialisering of de heterogeniteit, maar dat hierbij veel complexere onderlinge relaties tussen sociale klassen en sociale instellingen een rol spelen. Rueschemeyer et al. (1992: 5) stelden dat dit zo is omdat dergelijke verschijnselen vóór alles een kwestie van macht zijn. Als zodanig weerspiegelen ze de verdeling van de macht tussen de sociale klassen, tussen overheid en samenleving, en zelfs tussen landen onderling.

Aan de hand van deze analysemethode slaagde Barrington Moore, Jr. erin in de historische ontwikkelingen in Engeland, Frankrijk, Duitsland en andere landen drie verschillende "routes naar de moderne wereld" te onderscheiden – democratisch,

fascistisch en communistisch – die elk zouden kunnen worden toegeschreven aan een specifieke constellatie van relaties tussen de grondbezittende elite, de boerenstand, de stedelijke middenklasse en de staat. Zo zou volgens Moore, bijvoorbeeld, de opkomst van de democratie – en van hetgeen we nu zouden omschrijven als een levendige 'civil society' – het meest waarschijnlijk zijn als er sprake zou zijn van de volgende drie factoren: een koninklijk absolutisme dat onderhevig is aan een controle door een sterke grondbezittende elite, de opkomst van een krachtige en onafhankelijke stedelijke middenklasse als beperkende factor voor de macht van de grondbezittende elite en ten derde een oplossing voor het agrarische probleem, die de massa van de bevolking alternatieven voor de landbouw biedt (Moore 1966: 413-432).

Esping-Andersen (1990) volgt een soortgelijke redenering om het bestaan van drie min of meer aparte typen welvaartsstaten te verklaren. Het in Angelsaksische landen gangbare liberale regime kenmerkt zich door een beperkte, inkomensafhankelijke sociale bijstand met strenge toekenningsregels. De oorsprong hiervan hangt samen met het zwakke koninklijke absolutisme en de dominantie van een bourgeoisie die zich door de idee van *laissez faire* liet inspireren. Het corporatistische verzorgingsstaatsregime, dat algemener is op het Europese vasteland, vertrouwt in hoge mate op de staat voor het bieden van sociale zorg, maar houdt ook vast aan de status van veel premoderne instituten, in het bijzonder de georganiseerde religie. Dit model ontwikkelde zich als resultaat van sterke aristocratische invloeden, de macht van de georganiseerde religie en de sterke rol van de staat. Het sociaal-democratische model, tot slot, ontstond in de Scandinavische landen en was het resultaat van een effectieve alliantie tussen een zeer actieve arbeidende klasse en de middenklasse. Dit model wordt gekenmerkt door universalisme en het loskoppelen van de sociale voorzieningen van het marktstelsel.

Hoewel Moore noch Esping-Andersen hun analyses toepassen op het bestaan en de groei van de non-profitsector, zijn er goede redenen om aan te nemen dat de door hen gebruikte methode ook voor dit vraagstuk relevant is. Zoals Seibel (1990: 46) stelde, zijn non-profitorganisaties "niet alleen verschaffers van goederen en diensten, maar ook een belangrijke factor van sociale en politieke coördinatie". Dat betekent dat ze niet los rondzweven in de sociale ruimte. In plaats daarvan zijn ze stevig ingebed in de bestaande sociale en economische structuren, en fungeren ze vaak als "de knopen binnen de netwerken van elites met reputatie, geld en macht". Uit het werk van het Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project kwam duidelijk naar voren dat deze organisaties diepe historische oorsprongen hebben in vrijwel alle door ons onderzochte samenlevingen.

Deze redenering impliceert dat de ontwikkeling van de derde sector niet simpelweg kan worden uitgedrukt in de dimensies groot of klein, zoals dat gebeurt in standaard empirisch onderzoek. Het is van belang subtielere vragen te stellen over de rol van non-profitinstellingen in bestaande sociale structuren. In elk geval moet duidelijk zijn dat er meer dan één weg bestaat naar de vorming van een forse non-profitsector. Het is in feite mogelijk om vier min of meer aparte modellen van non-profitontwikkeling te onderscheiden, vier typen non-profitregimes, die zich ieder niet alleen kenmerken

door een bepaalde rol van de staat, maar ook door een bepaalde positie van de derde sector. En – nog belangrijker – elk model vormt de weerspiegeling van een bepaalde constellatie van sociale krachten.

Figuur 13.6 onderscheidt deze regimes naar twee hoofdaspecten: de mate waarin de overheid geld uitgeeft aan sociale voorzieningen en de omvang van de non-profitsector. Zodoende worden in het zogenoemde *liberale* model lage overheidsuitgaven voor sociale voorzieningen in verband gebracht met een relatief grote non-profitsector.⁹ Rondom dit model is een groot deel van de heersende theorie over de non-profitsector opgebouwd. Het model kenmerkt zich in ideologisch en politiek opzicht door een duidelijk vijandige houding jegens het uitbreiden van sociale voorzieningen door de overheid en door een uitgesproken voorkeur voor benaderingen die berusten op vrij-willigheid. Dit model stoelt in essentie op een relatief laag niveau van sociale voorzieningen en een relatief forse non-profitsector. Volgens de theorie van de sociale oorsprongen is de kans op dit soort regimes het grootst wanneer de middenklasse duidelijk de overhand heeft en er nooit een weerstand van de traditionele grondbezittende elite of van een sterke arbeidersklasse heeft bestaan of deze weerstand effectief de wind uit de zeilen is genomen.

Figuur 13.6 Modellen van derdesectorregimes

| | | omvang non-profitsector | |
|--|------|-------------------------|-----------------|
| | | klein | groot |
| overheidsuitgaven voor sociale voorzieningen | laag | etatistisch | liberaal |
| | hoog | sociaal-democratisch | corporatistisch |

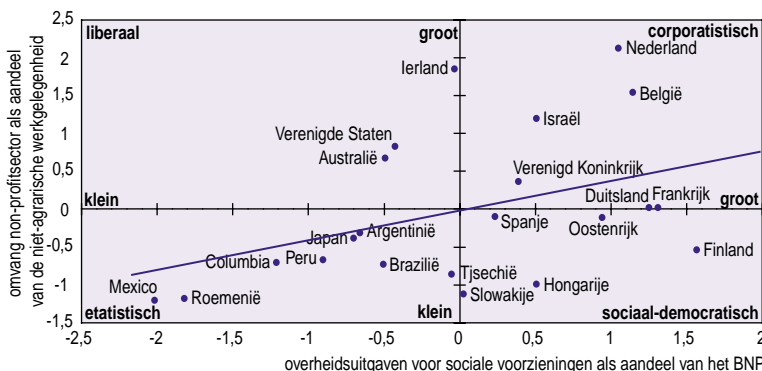
Radicaal tegenover het liberale staat het *sociaal-democratische* model. Hierin is er sprake van grootschalige door de overheid gefinancierde en verschafte sociale voorzieningen, hetgeen weinig ruimte overlaat voor dienstverlenende non-profitorganisaties. Dit model is het meest waarschijnlijk in gevallen waarin elementen uit de arbeidende klasse erin slagen effectieve politieke macht uit te oefenen, ook al zal dat meestal in samenwerking met andere sociale klassen gebeuren. Hoewel het eindresultaat een beperkte dienstverlenende non-profitsector is, wil dat nog niet zeggen dat er per definitie sprake is van een non-profitsector die in zijn geheel beperkt is, zoals sommige auteurs willen doen geloven. Integendeel: gezien de politieke strijd die in de regel komt kijken bij uitbreidingen van sociale voorzieningen door de overheid, mogen we verwachten dat non-profitorganisaties in dergelijke samenlevingen nog steeds erg actief zijn, maar wel een wezenlijk andere rol vervullen; ze zijn dan geen dienstverleners, maar fungeren

als medium voor het uitdrukken van politieke, sociale of zelfs recreatieve belangen. Tussen deze twee modellen in bevinden zich nog twee andere, waaraan de gangbare theorieën vaak nauwelijks of geen aandacht besteden, maar die in werkelijkheid weleens de meest wijdverbreide zouden kunnen zijn. Beide modellen onderscheiden zich door de aanwezigheid van een sterke bemoeienis van de staat. In het model dat we kunnen omschrijven als het *corporatistische*, is de staat echter ofwel gedwongen ofwel ertoe gebracht om de non-profitinstellingen te ondersteunen, zodat deze kunnen fungeren als een van de premoderne mechanismen die hij doelbewust instandhoudt in zijn streven de steun van de belangrijke sociale elite te behouden en tegelijkertijd meer radicale vragen om sociale zorg te ontcrachten.

Het vierde mogelijke model kunnen we omschrijven als *etatistisch*. In dit model behoudt de staat de feitelijke macht over een groot aantal aspecten van sociaal beleid. Maar anders dan in sociaal-democratische regimes is de staat in dit model niet het instrument van een georganiseerde arbeidersklasse, maar oefent hij macht uit namens zichzelf of namens de bedrijfs- en economische elite, altijd echter met een aanzienlijke mate van autonomie die wordt gevoed door lange tradities van eerbiediging en dociële religieuze structuren. In een dergelijke context worden de beperkte overheidsinspanningen op sociaal gebied niet vertaald in grootschalige non-profitactiviteiten, zoals in liberale regimes, maar is er zowel sprake van zeer beperkte sociale voorzieningen van overheidswege als van een uitermate beperkte non-profitsector. Uiteraard zijn deze modellen heuristische concepten voor het afbakenen van brede tendensen. Tussen landen die binnen één bepaalde groep vallen, kunnen dan ook aanzienlijke verschillen bestaan.

Hoewel de modellen niet volledig van elkaar kunnen worden onderscheiden, biedt deze structuur – en de achterliggende theorie van de sociale oorsprongen – een bruikbare methode voor het onderkennen van een reeks uiteenlopende ontwikkelingstrajecten van de derde sector en voor het integreren van een aantal belangrijke en relevante sociale en historische feiten in een verklaring van de omvang en rol van de derde sector. Hierbij helpt het een aantal belangrijke tegenstrijdigheden te ontwarren, die de andere theoretische benaderingen onopgelost hebben gelaten.

Figuur 13.7 Landen naar type non-profitsector



Bron: Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project, OESO

Zoals figuur 13.7 laat zien, ondersteunen de onderzoeksresultaten de theorie van de sociale oorsprongen in belangrijke mate. De vier typen bleken zonder uitzondering vertegenwoordigd te zijn in de onderzochte landen, en de verklaringen lijken te stroken met wat op grond van de theorie mag worden verwacht.

Twee landen, de Verenigde Staten en Australië, vallen duidelijk in de categorie van de liberale non-profitregimes. In beide landen zijn de overheidsuitgaven op het gebied van maatschappelijke zorg relatief laag en is er sprake van een relatief grote non-profitsector. De sociale omstandigheden die bij een dergelijk patroon zouden mogen worden verwacht, zijn inderdaad overduidelijk aanwezig, namelijk een relatief forse stedelijke middenklasse die een grondbezittende hogere klasse effectief heeft ontworpen (of in deze twee gevallen hiermee nooit echt werd geconfronteerd), en die de stedelijke elementen uit de arbeidende klasse op afstand heeft weten te houden. De Amerikaanse en Australische middenklassen waren in dit opzicht veel succesvoller dan hun tegenhangers elders, voor een deel omdat ze nauwelijks te maken hadden met een verankerde grondbezittende elite die uit het zadel moest worden geworpen, en voor een deel omdat de arbeidersklasse als gevolg van etnische en raciale diversiteit in relatief sterke mate versplinterd bleven.

De literatuur over de theorie van de sociale oorsprongen suggereert dat een van de duidelijkste gevallen van een liberaal regime te vinden zou moeten zijn in het Verenigd Koninkrijk. Maar net als in veel andere Europese landen, heeft de arbeidende klasse in het Verenigd Koninkrijk na de oorlog een actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van bepaalde hoofdkenmerken van een klassieke welvaartsstaat, in het bijzonder op het gebied van de gezondheidszorg. Zodoende wordt in het Verenigd Koninkrijk tegenwoordig een mengeling aangetroffen van het liberale en het corporatistisch regime.

Het sociaal-democratische patroon wordt volgens de onderzoeksresultaten in de meest zuivere vorm aangetroffen in Oostenrijk en Finland, die zich kenmerken door een relatief hoog niveau van overheidsuitgaven voor sociale voorzieningen en een relatief kleine non-profitsector, althans uitgedrukt in werkgelegenheidscijfers. Ook in deze landen blijken de sociale omstandigheden die bij dit patroon zouden mogen worden verwacht, inderdaad te bestaan. Dit geldt in het bijzonder voor Finland, waar uit de arbeidersklasse voortgekomen politieke partijen erin slaagden grootschalige sociale voorzieningen op wettelijke grondslag te bewerkstelligen, tegen de achtergrond van een zwakke hogere klasse die niet in staat was de druk te weerstaan.

Een kleine non-profitsector in termen van werkgelegenheid betekent in dergelijke regimes niet per se dat de sector als geheel klein is. Het is heel goed mogelijk dat de non-profits in sociaal-democratische regimes gewoonweg een andere functie vervullen, die meer moet worden gezocht op het vlak van belangenbehartiging en persoonlijke expressie dan op het gebied van dienstverlening. Dit is met name het geval in Finland, waar een omvangrijk netwerk van op vrijwilligheid gebaseerde organisaties op het gebied van belangenbehartiging, recreatie en hobby's hand in hand blijkt te gaan met een hoogontwikkelde welvaartsstaat. Dit kan bijdragen aan een verklaring voor onze eerdere bevinding dat Finland ver onderaan op de lijst van Europese landen staat als alleen rekening wordt gehouden met de betaalde werkgelegenheid in de non-profitsector,

maar juist ver bovenaan op de lijst staat als ook lidmaatschappen van organisaties worden meegewogen. In een dergelijke context komt de non-profitsector wellicht het dichtst bij het ideaal van een 'civil-society'-sector die ertoe dient individuen en groepen een eigen stem te geven.

Behalve deze twee algemeen geaccepteerde modellen wordt ook het bestaan van de twee andere modellen volgens de theorie van de sociale oorsprongen door de onderzoeksgegevens bevestigd. Het corporatistische model wordt aangetroffen in Duitsland, Frankrijk, België, Nederland en enkele andere landen. In deze landen is de staat er ofwel toe gedwongen, ofwel toe gebracht om met non-profitinstellingen samen te werken, zij het om uiteenlopende historische redenen. In Duitsland was het zo dat de staat, ondersteund door sterke grondbezittende elementen en in samenwerking met een relatief zwakke stedelijke middenklasse, er aan het eind van de negentiende eeuw toe overging de groeiende druk vanuit de arbeidende klasse te beantwoorden met een overeenkomst met de belangrijkste kerken om sociale voorzieningen te creëren, waarin de overheid domineerde maar waarin tevens een belangrijke rol bleef weggelegd voor de religieuze elementen. Deze overeenkomst werd uiteindelijk belichaamd in het concept van de subsidiariteit als het leidende beginsel van sociaal beleid.¹⁰ Het eindresultaat is een nauwe samenwerking tussen overheid en vrijwillige organisaties – zowel seculiere als religieuze – en de daaruit voortvloeiende coëxistentie van uitgebreide sociale voorzieningen van overheidswege enerzijds en een omvangrijke non-profitsector anderzijds. De ontwikkelingen in Nederland weken hiervan nogal af, maar hadden een soortgelijk resultaat tot gevolg. Spanningen tussen de religieuze en seculiere segmenten (de zuilen, zie hoofdstuk 5) leidden in het tweede decennium van de twintigste eeuw tot een politiek compromis, waarmee openbare en particuliere (bijzondere) scholen werden erkend als onderdelen van een universeel onderwijsstelsel en gelijke rechten kregen op overheidssteun. Dit patroon van particuliere voorziening van door de overheid betaalde diensten werd vervolgens op talrijke andere terreinen gekopieerd – in de gezondheids- en bejaardenzorg, in de sociale dienstverlening – met meerduidige effecten op de verzuiling (zie ook hoofdstuk 5), maar met een blijvende steun voor het subsidiariteitsbeginsel.

In Japan, Brazilië en een aantal andere landen treffen we het etatistische model aan, met een laag niveau van overheidsuitgaven op het gebied van maatschappelijke zorg en een relatief kleine non-profitsector. In Japan weerspiegelt deze situatie de traditie van de dominante staat zoals die werd gevestigd gedurende de Meiji-restauratie van 1868 die, in afwezigheid van een effectieve stedelijke middenklasse en een actieve arbeidersklasse, het overheidsapparaat in staat stelde een aanzienlijke autonomie te behouden. Dit heeft geleid tot een relatief laag niveau van overheidsuitgaven op het gebied van maatschappelijke zorg, zonder dat daar groei van onafhankelijke non-profitactiviteiten tegenover stond. Op een soortgelijke manier slaagden de dominerende sociale klassen in Latijns-Amerika erin om, ondersteund door koloniale belangen van derde landen, sociale protesten af te weren en het niveau van welzijnsvoorzieningen laag te houden zonder dat er een sterke non-profitsector tot stand kwam.

Ten slotte vertegenwoordigen de Oost-Europese landen in het onderzoek een interessante mix van etatistische en sociaal-democratische tendensen. De implementatie van het plansocialisme in Sovjetstijl na de Tweede Wereldoorlog leidde – in vergelijking met derdewereldlanden, en de Verenigde Staten en Australië – tot een aanzienlijke toename van de staatsuitgaven op het gebied van maatschappelijke zorg. Desalniettemin haalden deze uitgaven in Oost-Europa nooit het niveau van de meeste West-Europese landen doordat er een beleid werd gevoerd dat gericht was op het beperken van de consumptie en het bevorderen van investeringen. Tegelijkertijd ondersteunden de regeringen in Oost-Europa alleen die vrijwillige organisaties die gediensstig waren voor het officiële beleid, terwijl organisaties die de hegemonie van de staat zouden kunnen bedreigen, werden onderdrukt. Als gevolg daarvan nemen de meeste Midden- en Oost-Europese landen een middenpositie in tussen het etatistische en het sociaal-democratische type: relatief hoge overheidsuitgaven op het gebied van maatschappelijke zorg, gekoppeld aan een relatief kleine non-profitsector.

13.4 Conclusie

Uit de beschreven analyse blijkt de ontoereikendheid van de verklaringen die de discussie over de non-profitsector in de afgelopen jaren hebben gedomineerd, en die uitgaan van één bepalende factor. Het lijkt in elk geval zo te zijn dat deze factoren alleen onder bepaalde omstandigheden van toepassing zijn, en dan ook nog maar alleen op een aantal componenten van de complexe reeks van non-profitinstellingen.

Onze bevindingen geven een productieve nieuwe analysemethode in overweging met het oog op een beter begrip van de non-profitsector op globaal niveau. Deze methode is gebaseerd op de theorie van de sociale oorsprongen. Zij benadert de non-profitsector niet als een geïsoleerd fenomeen dat vrij rondzweeft in de sociale ruimte, maar als een integraal bestanddeel van een sociaal systeem dat qua rol en omvang het bijproduct is van een complexe reeks historische ontwikkelingen. Daarnaast geeft de benadering aan dat deze ontwikkelingen verre van willekeurig of 'sui generis' zijn, en dat het gaat om duidelijk te onderscheiden patronen die kunnen worden geanalyseerd en vergeleken. Zodoende zijn bepaalde omstandigheden geschikter voor het opbloeien van non-profitinstellingen dan andere, en worden vorm en karakter van de resulterende non-profitsector beïnvloed door de specifieke constellatie van de sociale krachten die eraan ten grondslag liggen. De benadering van de sociale oorsprongen vervult een brugfunctie tussen de elegante eenvoud van de economische modellen, die een groot deel van de bestaande variaties helaas niet blijken te kunnen verklaren, en de zeer breedvoerige details van traditionele historische beschrijvingen, die het extreem moeilijk maken om tot enige generalisatie te komen. Met de sociale-oorsprongenbenadering wordt bovendien het onderzoek naar de non-profitsector op een vruchtbare manier geïntegreerd in de meer algemene sociale analyse van samenlevingen.

Het is nu nog te vroeg om te kunnen beoordelen of de hier gepresenteerde benadering effectiever zal blijken te zijn dan de andere theorieën voor het inzichtelijk maken van de groei en ontwikkeling van de non-profitsector. We hopen echter dat de pogingen

die we hebben gedaan om de beschikbare theorieën te toetsen aan solide empirische gegevens, zullen fungeren als stimulans en als nuttige eerste stap in de richting van de meer complete toetsing van theorieën die nodig is. We zijn ervan overtuigd dat we alleen op deze manier beter zullen leren begrijpen wat de werkelijke determinanten zijn van de groei en ontwikkeling van de non-profitsector. Gezien het toenemende belang dat zowel de wetenschap als het openbaar bestuur aan deze sector hecht, zou dat ongetwijfeld een wenselijk resultaat zijn.

Noten

- 1 In de eerste projectfase, die in 1994 werd voltooid, werden acht landen gedetailleerd belicht (de VS, het VK, Frankrijk, Duitsland, Italië, Zweden, Hongarije en Japan). In de onderhavige fase is de informatie over de meeste van deze landen geactualiseerd en is de analyse uitgebreid tot in totaal meer dan 40 landen.
- 2 Dit hoofdstuk over de 'sociale oorsprongen' benadering bouwt voort op het artikel van Salamon en Anheier (1998) met de resultaten van de eerste fase van het Johns-Hopkinsproject.
- 3 Dienstverlenende organisaties op religieuze grondslag zijn in de regel samen met niet-religieuze organisaties binnen de desbetreffende activiteiten categorieën geclassificeerd. Organisaties waarin een actieve godsdienstbeleving centraal staat, zijn daarentegen apart geclassificeerd voorzover de desbetreffende gegevens beschikbaar waren.
- 4 Aangezien deze landen relatief meer agrarische werkgelegenheid hebben dan hun West-Europese tegenhangers, zou de kloof tussen Oost en West zelfs nog groter zijn als de volledige werkgelegenheid als grondslag voor een vergelijking zou dienen.
- 5 Andere geselecteerde theorieën worden uiteengezet en getoetst in Salamon en Anheier (1998).
- 6 We rekenden de feitelijke waarden om in z-scores, die elk land afzetten tegen het 22-landen-gemiddelde. Zo betekent de z-score 1,5, bijvoorbeeld, dat een land zich voor de desbetreffende indicator bevindt op een standaardafwijking van 1,5 boven het gemiddelde.
- 7 De fractioneringsindex is een methode voor het meten van de spreiding van verschillende kenmerken binnen een bevolking. Een waarde die 1 benadert, geeft aan dat een kenmerk is verspreid over een groot aantal bevolkingsgroepen. De waarde 1 geeft aan dat het desbetreffende kenmerk of item met name binnen één bepaalde groep wordt aangetroffen. Een andere manier om de fractioneringsindex te interpreteren, is de index te beschouwen als de kans dat twee willekeurig geselecteerde personen tot groepen behoren die hetzelfde kenmerk gemeen hebben.
- 8 Zie figuur 13.5. De op grond van deze gegevens berekende regressievergelijking is $y = 0,45x$. Deze verklaart 17% van de variantie (aangepast R kwadraat = 0,17), en de regressiecoëfficiënt is significant bij $p < 0,05$.
- 9 Hoewel we hier een aantal termen van Esping-Andersen gebruiken, moge duidelijk zijn dat we dat niet doen om te verwijzen naar verschillende soorten zorg- en pensioenbeleid zoals Esping-Andersen dat doet, maar om te verwijzen naar verschillende typen relaties tussen staat en non-profitsector.
- 10 Dit concept houdt in principe in dat de eerste verantwoordelijkheid voor het aanpakken van een sociaal vraagstuk ligt bij de sociale eenheid die het dichtst bij het probleem staat, en dat elke staatsinmenging dient plaats te vinden met en via de desbetreffende lokale instellingen van buurt, kerk en sociale groeperingen.

Literatuur

- Anheier en Seibel (1990)
Helmut K. Anheier en Wolfgang Seibel (red.). The third sector: comparative studies of nonprofit organizations. Berlin/New York: DeGruyter, 1990.
- BenNer en Gui (1993)
Avner BenNer en Benedetto Gui (red.). The nonprofit sector in the mixed economy. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.
- Di Maggio en Anheier (1990)
Paul DiMaggio en Helmut K. Anheier. A sociological conceptualization of non-profit organizations and sectors. In: Annual review of sociology 16 (1990) (137-159).
- Esping-Andersen (1990)
Gøsta Esping-Andersen. The three worlds of welfare capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Moore (1966)
Barrington Moore, Jr. Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world. Boston: Beacon Press, 1966.
- Rueschemeyer et al. (1992)
D. Rueschemeyer, E.H. Stephens en J.D. Stephens. Capitalist development and democracy. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Salamon (1987a)
Lester M. Salamon. Partners in public service: the scope and theory of government-nonprofit relations. In: W.W. Powell (red.), The nonprofit sector. A research handbook. New Haven: Yale University Press, 1987 (99-177).
- Salamon (1987b)
Lester M. Salamon. Of market failure, voluntary failure, and third-party government: toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. Journal of voluntary action research. 16 (1987) 1/2 (29-49).
- Salamon (1995)
Lester M. Salamon. Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare state. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- Salamon (1999)
Lester M. Salamon. America's nonprofit sector: a primer, second edition. New York: Foundation Center, 1999.
- Salamon en Anheier (1994)
Lester M. Salamon en Helmut K. Anheier. The emerging sector – an overview. Baltimore: The Johns Hopkins University, Institute for policy studies (1994).
- 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).
- Salamon et al. (1999)
Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski en Associates. Global civil society: dimensions of the nonprofit sector. Baltimore: The Johns Hopkins Center for civil society studies, 1999.
- Seibel (1990)
Wolfgang Seibel. Government/third sector relationships in a comparative perspective: the cases of France and West Germany. In: Voluntas 1 (1990) (42-61).
- Weisbrod (1977)
Burton Weisbrod. The voluntary nonprofit sector. Lexington, MA: Lexington Books, 1977.

14 DE DERDE SECTOR IN EUROPA: OVER GROEI EN STRUCTUUR- VERANDERING

Helmut K. Anheier

14.1 Inleiding

Het belang van de derde sector is in de landen van de Europese Unie sterk toegenomen, zowel in economisch als in politiek opzicht. Juist vanwege deze groei is het belangrijk dat deze tussen markt en overheid gelegen sector wordt gezien tegen de achtergrond van algemene ontwikkelingen; wat moet worden vermeden, is de sector te zien alsof de hoop, de verwachtingen en ook de angsten die tegenover de sector worden geuit, losstaan van wat zich afspeelt in de staat, de economie, het gezin, de kerk, de traditionele verenigingen en de politieke partijen. De ontwikkelingen in Duitsland, Nederland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Oostenrijk of Italië staan niet op zichzelf, maar zijn onderdeel van een verstrekkende, ingrijpende maatschappelijke verandering die heel Europa omvat.

Tegelijkertijd tekenen zich tussen de individuele landen in Europa grote verschillen af, zowel ten aanzien van de structuur van de derde sector als van zijn specifieke maatschappelijke inbedding. Maar er is ook een algemene overeenkomst: de manier waarop de derde sector zich ontwikkelt, kan in zekere zin overal als achterhaald worden beschouwd. Terwijl hij economisch gezien méér aan betekenis wint dan in sociaal opzicht en hij zich politiek gezien nog in hoge mate ontwikkelt volgens verouderde, bij de geïndustrialiseerde maatschappij behorende structuren en de bijbehorende verzorgingsstaatmodellen, wordt de sector veel minder sterk beïnvloed door de impulsen van een postindustriële burgerlijke maatschappij met een hoge mate van zelforganisatie en een grote associatiedichtheid. In deze impulsen ligt echter het eigenlijke potentieel van de derde sector voor de toekomstige ontwikkeling van Europa – een potentieel dat de wetenschap echter nog verder moet verkennen, en waarvan de politiek de implicaties nog moet onderkennen.

Dit hoofdstuk gaat verder in op deze problematiek. Er zullen drie centrale empirische bevindingen worden gepresenteerd, waarvan de implicaties vervolgens worden samengevat in vijf stellingen. De bevindingen zijn op zichzelf reeds bekend (zie Salamon en Anheier 1999; Priller et al. 1999; Anheier en Seibel 2000) en ook een aantal van de stellingen vindt, tenminste wat de essentie betreft, hun weerklank in de onderzoeken van Ottmand et al. (1999); Zimmer en Priller (1997); Rauschenbach en Schilling (1995); Evers en Olk (1996); Kistler et al. (1999); en Frumkin en Andre-Clark (2000). Het onderhavige essay voegt echter in zoverre iets toe aan de genoemde publicaties dat het probeert de bevindingen en implicaties weer te geven tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen in Europa, en dat het tracht een weliswaar grove, maar toch algemeen geldende diagnose te geven op grond waarvan de contouren van de toekomstige ontwikkeling van de derde sector tot op zekere hoogte kunnen worden geschetst.

14.2 Drie bevindingen

1. De derde sector groeit wereldwijd en levert al jarenlang een bovengemiddelde bijdrage aan de groei van de werkgelegenheid

De groei van de derde sector is zonder meer aanzienlijk te noemen. Zoals het Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project laat zien (Salamon en Anheier 1999), is de werkgelegenheid in de non-profitsector in de acht landen waarvoor tijdreeksen konden worden opgesteld, tussen 1990 en 1995 gestegen met gemiddeld 23% ofwel ruim 4% per jaar (België, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Israël, Japan, Nederland, VS). De algemene werkgelegenheid in deze landen nam gedurende dezelfde periode slechts toe met 6% ofwel ruim 1% per jaar. In werkgelegenheid is de non-profitsector in deze periode dus bijna vier keer zo snel gegroeid als de rest van de economie. In Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en België lag de groei van de werkgelegenheid met meer dan 20% duidelijk boven die in Japan, Israël en de VS met gemiddeld 13% (Salamon en Anheier 1999) en Nederland met iets meer dan 5% (Burger en Dekker 2001).

In de meeste Europese landen kan de derde sector terugblikken op een buitengewoon lange groeifase, zonder relatief grote terugval en zonder discontinuïteit. De groei was echter niet in alle deelsectoren even sterk. De gezondheidszorg en de sociale dienstverlening zijn de twee terreinen waarop tussen 1990 en 1995 de meeste nieuwe banen werden gerealiseerd (Salamon en Anheier 1999): respectievelijk 40% en 31%. Het onderwijs komt met 15% op de derde plaats, gevolgd door ontwikkeling (6%) en cultuur en vrije tijd (3%).

2. De markt is in opmars

Het aantal vrouwen dat actief is op de arbeidsmarkt, is in Europa in de afgelopen jaren verder gestegen; momenteel heeft ongeveer 65% van alle vrouwen tussen 15 en 65 jaar een baan. Het gezin in traditionele zin is niet meer de norm. Het model waarop het Europese sociale stelsel is afgestemd – een hoofdkomen, levenslange arbeidsduur en twee kinderen – wankelt. De hiermee samenhangende sociale veranderingen brengen nieuwe afhankelijkheidsstructuren met zich mee, waaruit de vraag naar sociale diensten voortvloeit; een vraag die niet alleen afkomstig is van randgroepen en de laagste sociale klassen. Een groot deel van deze vraag zal komen uit de middenklasse; veranderingen in de gezinsstructuur gaan gepaard met de vraag naar plaatsen in kinderdagverblijven, naschoolse opvang, revalidatiecentra, en tehuizen en dagverblijven voor bejaarden.

We moeten de verschuivingen in de vraag en de daaraan ten grondslag liggende maatschappelijke veranderingen zien in het licht van politieke ontwikkelingen, als we de enorme schaal willen begrijpen van hetgeen op ons afkomt.

Bestaande politieke randvoorwaarden en maatregelen zijn van grote invloed op de manier waarop de derde sector te maken krijgt met een stijgende vraag. De derde sector vertoont de hoogste groeipercentages en de grootste betekenis voor de arbeidsmarkt op die terreinen waar er sprake is van overheidsbemoediging, vaak in de vorm van een samenwerkingsverband tussen overheid en particuliere sector (zie Anheier 1999; Badelt 1999). Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de toepassing van het subsidiariteits-

beginsel in Duitsland en Nederland, in de maatregelen van de Franse regering voor het creëren van werkgelegenheid ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, en in het 'compact'-concept van New Labour in Groot-Brittannië.

Maar er is nog een dieper liggende reden voor de toenemende betekenis van de derde sector: de veranderende rol van de overheid zelf, of het ontbreken van perspectieven voor de bepalende rol die de overheid kan of moet spelen in de toekomstige vormgeving van de maatschappij. Dit is uiteindelijk het meest fundamentele inzicht dat kan worden 'afgelezen' uit de politieke tegenpool van het neoconservatisme. De 'third way' van Tony Blair, de 'neue Mitte' van Gerhard Schröder en de hervormingen in Nederland en Frankrijk zijn ondanks allerlei verschillen uiteindelijk allemaal sociaal-democratische varianten van deze fundamentele omslag in de consensus van moderne samenlevingen. Samen duiden deze concepten op de poging om de politieke consensus van de late geïndustrialiseerde maatschappij te behouden of te moderniseren – een consensus die onder druk is komen te staan en institutionele structuren ziet openbreken. Hoe ver deze omslag al is gevorderd, blijkt uit het feit dat de voorvechters van de markt niet meer alleen op de directie-etages van ondernemingen zitten, maar steeds vaker aan de ministerstafel en met name ook in de burelen van het stadhuis. Hier heeft de filosofie van het 'new public management' haar intrede gedaan (zie Ferlie 1996), het concurrentiedenken van gedetailleerde contractaanbestedingen in combinatie met de systematische controle van de resultaten door boekhoudkundige instrumenten van het bedrijfsleven, de zogenoemde 'controlling'.

3. De economische betekenis van de derde sector staat in een scheve verhouding tot de sociale inbedding van de sector

Er heeft een erosie van de sociale milieus plaatsgehad, dat wil zeggen in milieus die, bijvoorbeeld, in Duitsland of Nederland de 'ultima ratio' waren voor de rol van de derde sector bij de verlening van sociale diensten. Uit deze milieus kwam de eigenlijke legitimatie voor de derde sector, namelijk vanuit de wens van de katholieke, protestantse of andersgezinde bevolking naar katholieke, protestantse of andersoortige sociale instellingen en voorzieningen. Maar de lange tijd vanzelfsprekende veronderstelling (die overigens nooit volledig juist was) dat een van overheidswege of vanuit het bedrijfsleven geïnitieerde sociale instelling in een vrijwel volledig katholieke gemeente niets te zoeken heeft omdat daar al katholieke instellingen en voorzieningen bestaan – en terecht bestaan – die zijn afgestemd op de bevolkingsstructuur en de bestaande vraag, is steeds moeilijker houdbaar aangezien de tendens naar secularisering zich onder de Europese bevolking voortzet en zich in versterkte mate zal blijven voortzetten (zie Inglehart 1997).

Of, om de genoemde vanzelfsprekende veronderstelling iets eenvoudiger uit te drukken: voor een katholieke instelling zijn mensen nodig die zich ermee kunnen identificeren, die zich er iets aan gelegen laten liggen in zoverre dat ze die instelling niet alleen accepteren, maar er – los van louter economische overwegingen – ook de voorkeur aan geven boven andersoortige instellingen. Met andere woorden, aangezien de soevereiniteit van de consument op alle beleidsterreinen steeds meer op de voorgrond staat – vooral op het gebied van de gezondheidszorg, onderwijs en sociale dienst-

verlening – moet er sprake zijn van een vraag die niet uitsluitend op geld berust. Deze vraag kan nauwelijks nog worden beschouwd als een politiek werkzame constante. Integendeel: deze vraag zal verder aan betekenis inboeten, en wel in dezelfde mate waarin de traditionele kerk en de traditionele 'aggregaten' van de geïndustrialiseerde maatschappij politiek terrein verliezen. Algemeen gezegd: de vraag naar diensten raakt losgekoppeld van waarden, of deze nou van religieuze, morele of politieke aard zijn.

De neergang van de traditionele kerk is een pan-Europees fenomeen; Zweden heeft de lutherse staatskerk afgeschaft en daarmee ook de kerkbelasting, en de anglicaanse kerk in Engeland staat er slechter voor dan ooit, niet zozeer in de zin van een anti-klerikaal beleid, maar meer in cultureel opzicht, dat wil zeggen door de toenemende irrelevantie van de kerk voor het leven van alledag. Het grote aantal opzeggingen aan het adres van de kerk zegt in dit verband veel over de erosie van de sociale milieus. In het Duitsland van de jaren negentig verlieten jaarlijks gemiddeld 150.000 mensen de katholieke kerk, terwijl dit aantal bij de protestantse kerken nog bijna twee keer zo hoog lag. Niet meer dan 5% van de leden van de protestantse kerken en 19% van de katholieken nemen wekelijks deel aan de kerkdienst. In Frankrijk, Groot-Brittannië en andere Europese landen tekent zich een soortgelijke trend af. Het vertrek van leden van de traditionele kerk gaat gepaard met een tekort aan priesters en een gelijktijdige professionaliseringsgolf in de complete dienstverleningssector die zich om de kerk heen heeft ontwikkeld.

Maar niet alleen de traditionele kerken van Europa zien zich geconfronteerd met vertrekkende leden. In de meeste Europese landen hebben ook de federaties, partijen en vakbonden te maken met ledenverlies (zie Priller en Zimmer 1999). Tegelijkertijd neemt het aantal verenigingen en het aantal lidmaatschappen toe. In Duitsland is de verenigingsdichtheid sinds 1960 meer dan verdrievoudigd (Anheier en Seibel 2000). De cijfers in Frankrijk en Oostenrijk liggen in dezelfde orde van grootte (Archambault 1996; Badelt 1999). Dat betekent dat we steeds vaker lid zijn van steeds meer verenigingen, die echter steeds minder vaak de grote verenigingen of gemeenschappen zijn die aan een bepaald milieu gebonden zijn en die in hun huidige vorm uit het industriële tijdperk stammen. Het verenigingslandschap verandert en de betekenis van de grote sociale aggregaten vermindert, of het nou de politieke partijen, de vakbonden of de traditionele kerken zijn.

14.3 Vijf stellingen

Tegen de achtergrond van deze bevindingen worden nu vijf stellingen geponoerd, die in de Europese context nader zullen worden belicht.

1. We leven in een tijd van voortschrijdende rationalisering, en de vercommercialisering en globalisering van de derde sector is onderdeel van dit proces

Max Webers stelling van de onttovering van de wereld en de voortschrijdende rationalisering van de levenssferen heeft niets aan kracht ingeboet en is voor de actuele

discussie niet minder relevant dan aan het begin van de afgelopen eeuw. Wat met de reformatie geleidelijk aan betekenis won – een leefwijze op grond van de rede en de ontkenning van de moderniteit – heeft met name in de afgelopen jaren in versterkte mate geleid tot een verandering van waarden, die extra versterkt is door vijftig jaar van politieke stabiliteit, economische vooruitgang en sociale welvaart. Of we het post-modernisme of postmaterialisme noemen, is daarbij van minder belang dan het inzicht dat we te maken hebben met baanbrekende ontwikkelingen die een nieuw tijdperk inluiden.

De derde sector in zijn geheel en de onderdelen daarvan die honderd jaar geleden nog golden als 'ideale sfeer', als delen van de maatschappij die als het ware niet-economisch waren en die door de politiek ook als zodanig werden behandeld, waren lang van de rationaliseringstrend uitgezonderd. Nadat ze eerst onder de invloed kwamen van het systeemdenken van de overheid en de daarmee samenhangende rationaliteit van het bureaucratisch handelen, worden ze tegenwoordig met het verzwakken van het verzorgingsstaatmodel sterker doordrongen door marktrationaliteiten (zie Anheier en BenNer 1997). De technische ontwikkeling, de voortschrijdende standaardisering op het gebied van de dienstverlening, het excessieve geloof in de krachten van de markt en zuiver economische belangen maken het mogelijk: er ontstaan markten waar dat pas tien jaar geleden niet voor mogelijk werd gehouden: in de informatie- en communicatiesector, op de financiële markten, op het gebied van om- en bijscholing, en zeker niet in de laatste plaats ook in de gezondheidszorg en de sociale sector, de traditionele kerngebieden van de derde sector.

De vercommercialisering van grote delen van de derde sector zal nauwelijks te stoppen zijn. Het is ook geen proces dat pas gisteren begon, of dat pas begon met de Europese discussie over de sociale economie ('économie sociale') die de derde sector als economische bedrijfstak beschouwt. Integendeel, het gaat om een langetermijnontwikkeling die begon toen de overheid in de jaren vijftig voor het eerst verrekeningsprijzen invoerde, en die werd voortgezet door de steeds grotere rol van verzekeringsinstellingen en rekenkamers in de jaren zestig en zeventig en daardoor leidde tot de standaardisering en normering, zoals ISO 9000, van geleverde prestaties en tot calculatie. Het gevolg hiervan was en is dat de derde sector op steeds grotere schaal wordt 'gemonetariseerd' en wordt afgestemd op marktfactoren. Met andere woorden: in dezelfde mate waarin de instellingen van de derde sector er vooral in de laatste jaren naar streefden efficiëntere en effectievere prestaties te leveren, werd de weg gebaad voor toekomstige concurrenten.

2. De snelle groei van de non-profitorganisaties ontwikkelde zich volgens de structuren van de geïndustrialiseerde maatschappij, maar werd gevoed door postindustriële impulsen

De hiervoor genoemde economische, sociale en politieke ontwikkelingen en tendensen vinden natuurlijk niet in alle Europese landen met dezelfde intensiteit plaats.

Het is van belang zich te realiseren dat er in Europa zeer uiteenlopende concepten van de derde sector bestaan, zoals:

- het concept van de 'économie sociale', dat de nadruk legt op sociaal-economische componenten en aspecten van de non-profiteconomie, en waarbij elementen die meer aansluiten bij het algemeen nut en de 'civil society' een ondergeschikte rol spelen (Archambault, 1996);
- het concept van het associacionisme in Italië, dat als tegenkracht van staat en kerk, en op lokaal niveau als sociaal instrument is bedoeld, en dat ook sociaal-economische aspecten van het coöperatiewezen omvat (Barbetta 1997);
- de traditie van de 'charity' in Groot-Britannië, waarin het accent ligt op de particuliere zorg en de sociale elementen omvat van de eigen verantwoordelijkheid en plicht van de burger (Kendall en Knapp, 1997);
- het Zweedse model, waarin breedopgezette volksbewegingen en overheid nauw samenwerken bij het uitvoeren van activiteiten en programma's van de verzorgingsstaat (Lundström en Wijkström 1997);
- het Duitse model van de subsidiariteit, dat sinds tientallen jaren fungeert als structuurmodel op het terrein van de sociale dienstverlening (SachBe 1994; Boëbenecker 1997);
- of, tot slot, de in de maatschappelijke verzuiling verankerde, maar nog steeds levende traditie van de Nederlandse subsidiariteit, die een brede politieke acceptatie omvat van de samenwerking tussen particuliere sector en overheid, en die in tegenstelling tot het Duitse subsidiariteitsmodel sterker cultureel dan wettelijk verankerd is (Burger en Dekker 2001).

Wat deze concepten ondanks alle verschillen gemeen hebben, is dat hun oorsprong ligt in de geïndustrialiseerde maatschappij, en dat het zwaartepunt van hun ontwikkeling plaatsvond rondom het sociale vraagstuk aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw. Historisch gezien is de derde sector in zijn huidige vorm, met name als het gaat om de wereldbeschouwelijke doordringing ervan, pas tot volle ontwikkeling gekomen in een relatief late fase van de geïndustrialiseerde maatschappij. Deze ontwikkeling vond plaats rondom de behandeling van het sociale vraagstuk en in een langdurig conflict met de staat om institutionele bevoegdheden. De subsidiariteit in Duitsland was het institutionele antwoord van het politieke katholicisme op de zich ontwikkelende maatschappelijke structuur van de geïndustrialiseerde maatschappij, waarin de kerk naar de achtergrond leek te worden gedrongen door de geconsolideerde nationale staat en zijn bestuurlijke organen.

Het is interessant om te zien dat de derde sector zich in Europa nog steeds ontwikkelt volgens de principes en modellen die zijn ontstaan in het kader van de maatschappelijke 'discussie' over de industriële sociale staat, en die nog maar in geringe mate de structuren weerspiegelen van een postindustriële maatschappij of informatiemaatschappij.

- Zo heeft de Franse staat nog steeds moeite met de gedachte dat de particuliere sector het algemeen belang kan dienen, en worden potentiële maatschappelijke initiatieven in de kiem gesmoord door uit de negentiende eeuw stammende wetgeving (Archambault 1996).

- Zo beroepen de Duitse 'Wohlfahrtsverbände' (zie hoofdstuk 10) zich onder andere op het civielrechtelijke onderscheid tussen 'Wirtschaftsverein' en 'Idealverein' volgens het Duits burgerlijk wetboek, waarmee een vercommercialisering van hun organisaties moet worden vermeden; dit was ook honderd jaar geleden een gewaagde constructie die al helemaal niet meer past in de economische realiteit van moderne, postindustriële samenlevingen waarin de ideeën over economie en markt, algemeen welzijn en eigenbelang toch aanmerkelijk zijn veranderd (Anheier en Seibel 2000).
- Zo kost het de Britse derde sector moeite om het toegenomen aantal taken te kunnen uitvoeren met de chronisch schaarse publieke middelen zonder het algemeen welzijn en de traditie van de 'charity' compleet overboord te gooien (Deakin 2000; Lewis 1999).
- Zo ziet de Italiaanse derde sector zich ingeperkt door een ongezonde combinatie van overmatige regulering en politieke verstikking (Barbetta 1997).

In de ontwikkelingen kan dus een bepaalde achterhaaldheid worden geconstateerd: de sector wint economisch gezien méér aan betekenis dan in sociaal opzicht, en hij ontwikkelt zich nog steeds in hoge mate volgens verouderde, bij de geïndustrialiseerde maatschappij behorende structuren terwijl postindustriële aspecten nog steeds een beperkte rol spelen. In zekere zin zit de derde sector in Europese landen gevangen in ideeën en structuren die nauwelijks nog bij deze tijd lijken te horen. In dit opzicht biedt Europa de kans:

- voor de Franse sector, om op Europees niveau datgene te bereiken wat op nationaal niveau wordt verhinderd, namelijk een gelijke behandeling met andere organisatievormen en een bevrijding uit de 'tutelle' en betutteling door de staat;
- voor de Duitse derde sector, om de institutionele traagheid van de 'Wohlfahrtsverbände' te helpen overwinnen en nieuwe gedachten te durven vormen over de vraag hoe de uitdagingen in verband met de toenemende secularisering en erosie van de traditionele milieus kunnen worden aangegaan;
- voor de Italiaanse derde sector, om zich te bevrijden van de ongezonde combinatie van overmatige regulering en politieke verstikking.

Europa biedt dus de kans om op Europees niveau te bereiken wat op nationaal niveau wordt bemoeilijkt of verhinderd door beleid en belangen van de overheid en maatschappelijke organisaties. Europa betekent in velerlei opzicht een beleid van deregulering en ontvlechting, en zo wordt het door nationale regeringen ook opgevat, zij het vaak op opportunistische wijze. Zo worden in de komende jaren door en in Europa veel mogelijkheden voor vrije ontplooiing gecreëerd, die zullen leiden tot ingrijpende herstructureringen op nationaal niveau.

3. In de concurrentieslag met commerciële instellingen zouden juist de relatief grote instellingen van de derde sector aan het kortste eind kunnen trekken, en wellicht niet alleen in economisch opzicht

Het is niet alleen de achterhaaldheid van de huidige situatie en de ontwikkelingen daarin, maar ook het verschil tussen wens en werkelijkheid dat grote veranderingen doet verwachten – het verschil tussen de aanspraak op algemeen nut enerzijds en de

werkelijkheid van de eigenlijke vraag en het eigenlijke aanbod anderzijds. Want verwacht mag worden dat de vraag waarmee de derde sector te maken krijgt, voor een belangrijk deel niet afkomstig zal zijn uit de onderste inkomensgroepen, maar juist uit de middelste en bovenste lagen van het sociale spectrum. In dit politiek en economisch gezien zeer strategische segment zullen nieuwe markten ontstaan en zich uitbreiden, dat wil zeggen in delen van de bevolking die niet per se zijn aangewezen op sociaal-charitatieve elementen en die via de markt sociale diensten voor zich laten organiseren – van bejaardentehuizen en vrijetijdsinstellingen voor de jeugd tot en met kleuterscholen, revalidatiecentra of kinderdagverblijven.

Maar wie zal dat betalen voor degenen die niet tot de goedverdienenden behoren, maar tot de sociaal en economisch zwakke bevolkingsgroepen? Zeker, ook dan nog de overheid op een of andere manier, maar wel steeds meer in de vorm van 'contracting out', waarbij overheidsinstanties in een openbare aanbestedingsprocedure opdrachten aanbieden en zo controleren wie welke prestaties levert. Ook voor de derde sector betekent dit dat 'new public management' zal bepalen hoe verzorgingstaken worden uitgevoerd, en wel des te duidelijker naarmate hiervoor meer publieke middelen beschikbaar worden gesteld. Zullen zuiver charitatief werkende organisaties, die noch door publieke middelen noch door marktinkomsten significant worden gefinancierd, binnenkort een minderheid in de derde sector vormen?

Sinds de jaren tachtig heeft zich duidelijk een differentiatie van de aanbod- en vraagstructuren in de derde sector afgetekend. Dit is onderdeel van een marktpatroon dat zich eerst aarzelend en daarna sneller en breder een plaats heeft veroverd, en dat blijvend wordt versterkt door een openbaar bestuur met de filosofie van het 'new public management'. Maar wie zal er op de markt winnen? Voor antwoorden op deze vraag kunnen we terecht bij de economie en de organisatiesociologie (Chandler 1994). De winnaars zullen die instellingen zijn die met 'economies of scale' en 'economies of scope' kunnen werken om kosten te besparen en op marktveranderingen te kunnen reageren. 'Economies of scale' betekent dat een grotere bedrijfsomvang en grotere capaciteiten gepaard gaan met kostenvoordelen, bijvoorbeeld door massaproductie en de daarmee samenhangende verlaging van de kosten per eenheid. 'Economies of scope' betekent dat de kosten worden verlaagd door meerdere productlijnen of aangeboden diensten aan elkaar te koppelen; denk bijvoorbeeld aan de farmaceutische industrie en de levensmiddelenindustrie en -handel, maar ook aan revalidatiecentra. Hier kunnen door coproductie en gemengde productie kostenvoordelen worden gerealiseerd.

Daarvoor is het vaak nodig om snel en efficiënt toegang tot kapitaal te hebben, en daar moeten het algemeen nut beogende instellingen afhaken (Betzelt 2000). Zij zijn op grond van de belastingwetgeving verplicht hun middelen op korte termijn te besteden en zijn ook vaak nog anderszins gebonden aan bepaalde investeringspatronen, bijvoorbeeld in het ziekenhuiswezen. Maar het algemeen nut beogende instellingen kunnen zich niet op de kapitaalmarkten in Amsterdam, Londen of New York de investerings- en andere financiële middelen verschaffen waarvoor snel reageren vereist is. En dat terwijl de sociale sector en de gezondheidszorg te maken zullen krijgen met aanzienlijke investeringskosten.

Met betrekking tot stelling 3 kunnen drie conclusies worden getrokken. Ten eerste kunnen kleine, individuele instellingen 'big is beautiful' in de zin van 'economies of scale' en 'scope' onmogelijk waarmaken; de nieuwe sociale markten zullen zich minimaal op regionaal niveau ontwikkelen, met aanbieders die nationaal en regionaal vertegenwoordigd zijn. Zuiver lokale aanbieders zullen het moeilijk krijgen, met uitzondering van nichemarkten. Waarschijnlijk zal de franchiseformule op grote schaal ingang vinden, waarbij aaneengesloten kleine tot middelgrote bedrijfseenheden nationaal of zelfs internationaal ondernemingsnetwerken vormen. Een voorbeeld hiervan zijn de pogingen van gerenommeerde hotelketens, maar ook van katholieke instellingen, om een plaats te veroveren op de markt van bejaardentehuizen voor de hogere inkomenscategorieën.

In de tweede plaats zal de toegang tot kapitaal doorslaggevend zijn, en dan niet alleen ten aanzien van nieuwe investeringen, maar ook met het oog op vereiste materiële aanpassingen aan veranderingen en technische ontwikkelingen.

Hiervan kan de derde conclusie worden afgeleid: de zich vormende sociale markten zullen nog jarenlang in beweging zijn. Het zijn niet-geconsolideerde markten die aan sterke veranderingen onderhevig zijn, met veranderende politieke randvoorwaarden, met mobiliteit van de ene markt naar de andere om opportunistischer te kunnen werken en nichemarkten beter te kunnen benutten. Dit alles vereist een grote flexibiliteit van de organisatiestructuur, van de financiële activiteiten en van het personeelsbeleid.

De eigenlijke vraag is dus niet zozeer of de momenteel overheersende organisatievormen in de derde sector voldoende concurrerend zijn en of ze dit kunnen worden, maar eerder of ze dit als niet-winstgerichte, het algemeen nut beogende instellingen kunnen én willen. In het navolgende wordt nader op deze vraag ingegaan.

4. De vaak tegenstrijdige ontwikkelingen in de derde sector zullen leiden tot nieuwe organisatievormen en -modellen, die er in elk Europees land echter weer heel anders kunnen uitzien

Deze stelling berust op de veronderstelling dat het bij de groeitrend van de derde sector niet alleen gaat om een uitbreiding van de sector, maar dat er een diepgaander proces achter schuilt van een veranderende samenstelling en bepaling van organisatievormen in alle sectoren en in veel branches en gebieden. Met andere woorden: de zeer sterke groei van de derde sector duidt eigenlijk al het einde aan van zijn huidige structuur en samenstelling. Er zullen nieuwe organisatievormen uitkristalliseren, die niet meer per se in verband moeten staan met de sectorale concepten (markt, staat, derde sector) van het late industriële tijdperk.

Het begrip organisatievorm staat volgens Romanelli (1991) voor relatief distinctieve reeksen organisatorische kenmerken op grond waarvan organisatiegroepen of -categorieën van elkaar kunnen worden onderscheiden. Deze kenmerkreeksen hebben betrekking op de primaire activiteit van de organisatie (ziekenhuizen, universiteiten, sociale instellingen), het doel (commercieel of niet-commercieel) en de juridische status (overheid of particulier). Hoewel ook andere criteria mogelijk zijn, kunnen activiteit, doel en status worden beschouwd als de belangrijkste aspecten die de organisatievorm

van non-profitinstellingen bepalen. Andere organisatievormen in de derde sector zijn bijvoorbeeld uit leden bestaande organisaties en stichtingen.

Organisatievormen staan ten opzichte van elkaar in een min of meer open, uitgesproken concurrentie- en spanningsverhouding (Aldrich 1999), waarbij in de loop der tijd verschuivingen kunnen optreden in de relatieve frequentie en samenstelling van organisatorische velden (gezondheidszorg, cultuur). De redenen voor verschuivingen en herstructureringen zijn zeer divers en zijn enerzijds gelegen in externe veranderingen van de organisatorische omgeving en capaciteitsgrenzen, en anderzijds in de interne organisatorische samenhang, innovatieactiviteiten, enzovoort.

Of nu het kenmerk activiteit, doel of status de toon aangeeft, zal eveneens variëren in de tijd en per deelsector. Om meer vat te krijgen op de verschuivingen en veranderingen in de samenstelling van de organisatorische velden in en rond de derde sector, kunnen we teruggrijpen op het begrip soortvorming uit de populatie-ecologie, dat in de afgelopen jaren op relatief grote schaal in de organisatie-theorie is opgenomen (Romanelli 1991; Aldrich 1999). Soortvorming ('speciation') van organisatievormen houdt twee fundamentele ontwikkelingstrends in (Romanelli 1991). In de eerste plaats is dat het proces van recombinitie van bestaande kenmerken, onafhankelijk van vormgrenzen en vormtypen, zoals de invoering van controllerfuncties en kostenbijdragerekeningen of het oprichten van profitcentra voor kruiselingse subsidieverlening in non-profitorganisaties, de ontwikkeling van 'corporate-responsibility'-programma's in het bedrijfsleven of 'benchmarking' bij overheidsorganen. De tweede trend betreft het proces van refunctionaliteit, waarmee met name het overbrengen van een organisatievorm naar een andere context wordt bedoeld, zoals de opmars van commerciële beleggingsfondsen in de gezondheidszorg en in de onderwijs- en sociale sector, 'franchising' in de non-profitsector, zelfhulpgroepen in de markt, of openbare spaarbanken in het handelsbankwezen. Beide ontwikkelingstrends tekenen zich de laatste jaren sterker af, en wel in een mate die de institutionele structuur van moderne samenlevingen op losse schroeven doet staan. Dit blijkt het duidelijkst uit het feit dat de overgangsgebieden tussen markt en non-profitsector sterk in omvang zijn gegroeid. Deze overgangsgebieden worden al te gemakkelijk als probleemgebieden beschouwd, waarbij vaak over het hoofd wordt gezien dat ze een indicatie vormen voor ophanden zijnde, mogelijkkerwijs fundamentele veranderingen.

Vormverschuivingen en -ontwikkelingen door recombinitie en refunctionaliteit doen zich niet alleen voor in de derde sector, maar op alle terreinen van de economie, overheid en samenleving. In hoeverre kan de groei van de derde sector daarbij worden beschouwd als een symptoom van deze vormontwikkelingen en in hoeverre kan hij worden gezien als oorspronkelijk en oorzakelijk sectorspecifiek? Fundamentele veranderingen in aanbod- en vraagstructuren, zoals hierboven beschreven, houden niet per definitie op bij sectorgrenzen, en daarom mag worden aangenomen dat de groei van de derde sector inderdaad niet alleen door sectorspecifieke factoren wordt gevoed.

In de afgelopen jaren gingen veel particuliere zorginstellingen er meer dan voorheen toe over zich te verzekeren van nieuwe bronnen van inkomsten door afsplitsing en oprichting van commerciële instellingen. Maar het gaat niet alleen om de transformatie van gevestigde derdesectorinstellingen in commerciële bedrijven; de sociale coöperaties in Italië en het nieuwe mutualisme in Engeland en Italië maken duidelijk dat er ook nieuwe echte, niet-commerciële instellingen ontstaan.

In de regel kan het openbreken van de institutionele structuur van de geïndustrialiseerde maatschappij het best worden waargenomen in de sectorale overgangsgebieden. De kernvraag is: welke Europese samenleving zal bij de uitkristallisering van nieuwe organisatievormen richtinggevend zijn en op internationale schaal een stimulerende rol kunnen spelen? Welk land heeft de institutionele diversiteit die nodig is om innovatie mogelijk te maken, uit te proberen en tot buiten de eigen landsgrenzen productief te maken? Uit de organisatietheorie is bekend dat de beste voorwaarden voor innovatieprocessen te vinden zijn in veelvormige, overlappende netwerkstructuren die sector-specifieke grenzen overschrijden (Powell 1999). Op empirisch niveau zullen er in dit opzicht waarschijnlijk grote verschillen tussen de diverse landen bestaan, hoewel deze thematiek voor de derde sector nog nauwelijks is onderzocht. Op theoretisch niveau kunnen er echter belangrijke verbanden worden gelegd tussen overwegingen van organisatiesociologische aard enerzijds en aanknopingspunten op de gebieden sociaal kapitaal en maatschappelijke structuren anderzijds.

5. Nieuwe organisatievormen kunnen de conflictueuze en vaak tegenstrijdige ontwikkelings-trends in de derde sector helpen opvangen

De vercommercialisering van de samenleving in het algemeen en van de derde sector in het bijzonder plus de voortschrijdende ontsluiting van nieuwe markten zijn in feite niet de oorzaak, maar het resultaat van de veranderingen. De oorzaak is de onophoudelijke rationalisering van de maatschappij, die steeds meer in marktvormen tot uitdrukking komt. In veel opzichten was de markt als ruilmedium dwars door sectoren heen maatschappelijk nog nooit zo gelegitimeerd als nu; het concept Europa is immers steeds meer een project van de gemeenschappelijke interne markt geworden, en de economische instrumenten van de politieke instellingen van de Europese Unie zijn verder ontwikkeld dan de democratische of maatschappelijke aspecten. Zo bezien is ook de europeaniserings- en mondialiseringstrend van de derde sector het resultaat van veranderingen, en niet de oorzaak van veranderingen in de toekomst.

Hoe kunnen de organisaties van de derde sector op deze veranderingen reageren? Welke mogelijkheden staan hun ter beschikking? Deze vragen kunnen mogelijk worden beantwoord aan de hand van overwegingen van Frumkin en Andre-Clark (2000), die een verband leggen tussen de mate waarin derdesectororganisaties waardegebonden zijn, en de mate waarin ze gericht zijn op efficiëntie (figuur 14.1). Daarbij gaat het met name om de vraag in hoeverre organisaties die het algemeen nut beogen, zich kunnen ontwikkelen tot ondernemingen die nog steeds het algemeen nut dienen en aan bepaalde waarden gebonden zijn zonder echter non-profitonderneming te worden – dat wil zeggen een eerste stap in de richting van de vrije markt te zetten – of als

'nonprofit dog' een roemloos en marginaal bestaan te leiden. Gezien de bestaande en zich ontwikkelende aanbod- en vraagstructuren, vooral in de gezondheidszorg en de sociale sector, lijkt het geen twijfel dat de meeste middelgrote en grotere instellingen van de derde sector zich slechts onder bepaalde voorwaarden zullen kunnen handhaven als waardegebonden organisatie met een geringe prestatie- en winstgerichtheid.

Figuur 14.1. Waardegebondenheid en efficiëntiegerichtheid

| | in geringe mate prestatie- en winstgericht | in hoge mate prestatie- en winstgericht |
|--------------------------------|--|---|
| in geringe mate waardegebonden | 'nonprofit dog' | non-profit onderneming |
| in hoge mate waardegebonden | het algemeen nut beogende vereniging of instelling | het algemeen nut beogende onderneming |

Verreweg de meeste instellingen hebben dan ook nauwelijks de mogelijkheid om *niet* op veranderde randvoorwaarden te reageren en binnen de bestaande kaders door te gaan. Een andere, meer extreme oplossing zou kunnen liggen in een systematisch desinvesteringsbeleid, waarbij doelgericht instellingen worden ontmanteld en onroerend goed wordt verkocht. De daardoor verkregen middelen worden vervolgens ondergebracht in een het algemeen nut beogend beleggingsfonds of stichting ter financiering van een kern van charitatieve, het algemeen belang dienende activiteiten. Dit zou in feite neerkomen op een primaire herbezinning op waarden, met de verwachting economisch deficitair te moeten werken, waarbij tekorten eventueel kunnen worden gecompenseerd door de terbeschikkingstelling van stichtingsopbrengsten.

Maar er is ook een derde optie denkbaar. Delen van het dienstenpakket van de derde-sectorinstellingen kunnen via de markt worden geregeld en maken dan niet (meer) direct deel uit van het kerngebied van de derde sector. Andere delen van het dienstenpakket daarentegen kunnen ook in de toekomst – misschien zelfs in sterkere mate dan nu – door waardeoverwegingen worden bepaald. Voor beide delen, het algemeen belang dienende deel enerzijds en het marktgerichte deel anderzijds, wordt een efficiënte en effectieve aanwending van de middelen belangrijker dan ooit. Beide delen kunnen elkaar ondersteunen en in een symbiotische relatie tot elkaar staan, als ze los van elkaar worden georganiseerd en geoptimaliseerd.

Hiervoor zijn echter ingrijpende veranderingen nodig op politiek en organisatorisch vlak. In Duitsland zou, bijvoorbeeld, een bredere opvatting van het concept van de subsidiariteit nodig zijn, die – uitgaand van het oorspronkelijke idee van de subsidiari-

teit – het waardepluralisme van moderne samenlevingen volledig zou erkennen. Dit betekent dat subsidiaire structuren niet meer beperkt mogen blijven tot bepaalde instellingen en instanties. In Frankrijk zouden de wettelijke randvoorwaarden moeten veranderen, waardoor de bewegingsvrijheid van derdesectororganisaties met name in bedrijfseconomische zin zou worden vergroot. In Groot-Brittannië, waar op basis van verregaand geënceneerde markten wordt geprobeerd de sociale dienstverlening af te stemmen op lokale ontwikkelingsstrategieën (zie Deakin 2000 en bijdragen in Anheier en Kendall 2000), is het zaak te komen tot een decentralisering van de belasting- en begrotingspolitiek.

Bij het ontsluiten van markten en het openstellen van de derde sector voor andere organisatievormen, in het bijzonder die van de onderneming met winstoogmerk, mag worden verwacht dat er in de gezondheidszorg en de sociale dienstverlening problemen ontstaan op het gebied van voorzieningen en financiële middelen. Hier ligt een taak voor de overheid, niet zozeer in het verschaffen van middelen, maar eerder in het zorg dragen voor de juiste en rechtvaardige marktvoorwaarden, en in het bijzonder voor inzichtelijkheid op die gebieden waar concurrentie ontstaat of wordt toegestaan. Potentieel misbruik dient zij te voorkomen door consumentenbescherming en dito wetgeving.

Het zal waarschijnlijk niet meevallen om de derde sector als zodanig in zijn geheel binnen het juridische en organisatorische kader van eind twintigste eeuw te houden. Maar dat is ook niet per se nodig. Als uitgangspunt moet gelden dat de kern van charitatieve activiteiten behouden blijft; hierbij biedt de waardegerichtheid de derde sector een concurrentievoordeel bij die delen van de bevolking die belang hechten aan een christelijke, humanitaire of anderszins waardegebonden boodschap. Andere delen, die in zeer gereguleerde markten en op technisch geavanceerde terreinen opereren, zouden dan als commerciële instellingen verder moeten gaan; dat zou ook betekenen dat niet langer van ze verwacht mag worden dat ze het algemeen nut moeten dienen. Markt enerzijds en maatschappelijk nut anderzijds zijn niet per definitie met elkaar in strijd (zie voor algemene beschrijving: Kistler et al. 1999). Er is de mogelijkheid van de kruiselingse subsidiëring, waarbij commerciële activiteiten een charitatief doel ondersteunen. Met name het model van de ondernemingsstichting lijkt in dit opzicht veelbelovend. Hierbij kunnen instellingen commercieel worden gerund en toch het algemeen belang dienen; economische activiteiten en het algemeen belang worden dus met elkaar gecombineerd, zonder dat deze terreinen elkaar hoeven te overlappen. De stichting als eigenaarloze vermogensmassa waarmee een – door de stichter – bepaald doel wordt nagestreefd, lijkt een bruikbaar instrument voor de organisatorische hervorming van de derde sector. De stichting neemt het bedrijfs- en vast kapitaal over, wendt dit commercieel aan en helpt met de resulterende opbrengst andere instellingen die het algemeen nut beogen of zich niet op de markt kunnen handhaven.

14.4 Tot slot

De kritiek op de derde sector zal de komende jaren groeien. Kritiek wordt altijd geleverd op iets wat groot en belangrijk is, en in de meeste Europese landen is de derde sector beide. Maar er moet veel worden ingehaald, vooral op Europees niveau. Europa is voor de derde sector pas in de laatste jaren een thema geworden. De mededeling van de Europese Commissie in 1997 en verklaringen van het Europees Parlement en de Economische en Sociale Raad in de jaren daarna laten zien dat er ook op politiek niveau steeds meer over de derde sector wordt nagedacht (Kendall en Anheier 1999).

De afgelopen jaren stond de Europese Unie meer dan voorheen bloot aan de druk zichzelf te moeten legitimeren en aan de kritiek dat ze in democratisch opzicht tekortschiet; in dit licht bezien vormt de derde sector een potentieel belangrijke steun in de rug voor het consolideren van de Unie. Het idee van Europa lijkt momenteel te eenzijdig gericht op de gemeenschappelijke markt en op gemeenschappelijke politieke instellingen, en de derde sector wordt pas ontdekt als nieuw werkterrein en een nieuwe bron van legitimatie. 'Civic dialogue' en andere initiatieven van de Commissie moeten het Europa van de burger voorbereiden. Inderdaad vormt de derde sector naast de systemen van de bestuurlijke overheidsorganen en de economische organisatiestructuren een derde netwerk dat in toenemende mate nationale grenzen overschrijdt, en dat van groot belang kan zijn voor de verdere integratie van de op zichzelf toch heterogene Europese samenlevingen. Anders gezegd: de derde sector vergroot het vermogen tot zelforganisatie, niet alleen in de individuele samenlevingen, maar vooral ook in Europa als geheel.

Literatuur

- Aldrich (1999)
Howard Aldrich. Organizations evolving. Thousand Oaks/London: Sage, 1999.
- Anheier (1999)
H.K. Anheier. Der dritte Sektor im internationalen Vergleich. Ökonomische und zivilgesellschaftliche Dimensionen von Nonprofit-Organisationen. In: Berliner Journal für Soziologie 9 (1999) (197-212).
- Anheier en BenNer (1997)
Helmut K. Anheier en Avner BenNer. The shifting boundaries: long-term changes in the size of the forprofit, nonprofit, cooperative and government sectors. In: Annals of public and cooperative economics 68 (1997) 3 (335-354).
- Anheier en Kendall (2001)
Helmut Anheier en Jeremy Kendall (red.). The third sector at the crossroads. London: Routledge (in druk).
- Anheier en Seibel (2000)
Helmut K. Anheier en Wolfgang Seibel. The nonprofit sector in Germany. Manchester: Manchester University Press, 2000.
- Archambault (1996)
Edith Archambault. The nonprofit sector in France. Manchester: Manchester University Press, 1996.
- Badelt (1999)
Christoph Badelt (red.). Handbuch der nonprofit Organisationen: Strukturen und Management. Stuttgart: Schaeffer und Poeschel, 1999.
- Barbetta (1997)
Gian Paolo Barbetta. The nonprofit sector in Italy. Manchester: Manchester University Press, 1997.
- Betzelt (2000)
S. Betzelt. Der dritte Sektor in 'Fesseln': rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen. In: S. Nährlich en A. Zimmer (red.): Management in Nonprofit-Organisationen. Opladen: Leske+Budrich, 2000 (37-61).
- BoeBenecker (1997)
K.-H. BoeBenecker. Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in der BRD. Münster: Votum Verlag, 1997.
- Burger en Dekker (2001)
A. Burger en P. Dekker. The nonprofit sector in the Netherlands. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (working document no. 70).
- Chandeler (1994)
A. Chandeler. Scale and scope. Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- Deakin (2000)
N. Deakin. Putting narrow-mindedness out of countenance: the UK voluntary sector in the new millennium. Londen: London School of economics, 2000 (Centre for civil society working paper 4).
- Evers en Olk (1996)
A. Evers en T. Olk. Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996.
- Ferlie (1996)
Ewan Ferlie (red.). The new public management in action. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Frumkin en Andre-Clark (2000)
P. Frumkin en A. Andre-Clark. When missions, markets and politics collide: values and strategies in the nonprofit human services. In: Nonprofit and voluntary sector quarterly (2000).
- Inglehart (1997)
Ronald Inglehart. Modernization and postmodernization. Cultural, economic and political change on 43 societies. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Kendall en Anheier (1999)
J. Kendall en H. Anheier. The third sector and the European Union policy process: an initial assessment. In: Journal of European public policy 6 (1999) 2 (283-307).

- Kendall en Knapp (1997)
Jeremy Kendall en Martin Knapp. The nonprofit sector in the United Kingdom. Manchester: Manchester University Press, 1997.
- Kistler et al. (1999)
E. Kistler, N.-H. Noll en E. Priller (red.). Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Meßkonzepte. Berlin: Sigma, 1999.
- Lewis (1999)
J. Lewis. Reviewing the relationship between the voluntary sector and the state in Britain in the 1990s. In: *Voluntas* 10 (1999) 3 (255-270).
- Otnad (1999)
A. Otnad, S. Wahl en M. Miegel. Zwischen Markt und Wohltätigkeit. München: Olzog, 1999.
- Powell (1999)
Walter Powell. Varieties of capitalist systems: why small firm biotechnology flourishes in the US but not in Europe. Paper voor de 94th Annual meeting of the American sociological association, Chicago, 1999.
- Priller (1999)
E. Priller, A. Zimmer, H.K. Anheier. Der dritte Sektor in Deutschland. Entwicklungen, Potentiale, Erwartungen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 9 (1999) 26 Februar (12-21).
- Priller en Zimmer (1999)
E. Priller en A. Zimmer. Ende der Mitgliederorganisationen? In: Dieter Witt, Ernst-Bernd Blümle, Reinbert Schauer en Helmut K. Anheier (red.), *Ehrenamt und Modernisierungsdruck in Nonprofit-Organisationen*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts Verlag, 1999 (127-147).
- Rauschenbach en Schilling (1995)
T. Rauschenbach en M. Schilling. Die Dienstleistenden: Wachstum, Wandel und wirtschaftliche Bedeutung des Personals in Wohlfahrts- und Jugendverbänden. In: T. Rauschenbach, C. Sachße en T. Olk (red.), *Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1995 (321-355).
- Romanelli (1991)
Elaine Romanelli. The evolution of organisational forms. In: *Annual review of sociology* 17 (1991) (79-103).
- Sachße (1994)
C. Sachße. Subsidiarität: Zur Karriere eines sozialpolitischen Ordnungsbegriffes. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 40 (1994) 1 (717-731).
- Salamon en Anheier (1999)
L.M. Salamon en H.K. Anheier. The emerging sector revisited. A summary. Baltimore: The Johns Hopkins University, Institute for policy studies, 1999.
- Lundström en Wijkström (1998)
Tommy Lunström en Filip Wijkström. The nonprofit Sector in Sweden. Manchester: Manchester University Press, 1998.
- Zimmer en Priller (1997)
A. Zimmer E. Priller. Zukunft des dritten Sektors in Deutschland. In: H. K. Anheier, E. Priller, W. Seibel en A. Zimmer (red.), *Der dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*. Berlin: Sigma, 1997 (249-283).

15 NEDERLAND GEMETEN EN VERGELEKEN: CONCLUSIES EN PERSPECTIEVEN

Paul Dekker

In de voorafgaande hoofdstukken is de Nederlandse non-profitsector nu uitgebreid gemeten (in de hoofdstukken 3, 7 en 8) en vergeleken (hoofdstukken 2, 3 en 13) en is er dieper ingegaan op enkele aspecten van de sector in ons land (hoofdstukken 4-8) en op enkele vergelijkingslanden (hoofdstukken 9-12). Het wordt tijd om de belangrijkste bevindingen op een rijtje te zetten en, in aansluiting op wat in hoofdstuk 14 is gezegd over de uitdagingen voor de sector in Europese landen, te kijken naar de perspectieven van de non-profitsector in Nederland.

15.1 De belangrijkste bevindingen (en hoe bijzonder is Nederland nu eigenlijk?)

Personele en financiële middelen

De non-profitsector in Nederland blijkt de grootste ter wereld te zijn (figuur 3.1). Bijna 13% van de totale betaalde niet-agrarische arbeid van de Nederlandse werkzame beroepsbevolking werd in 1995 in de non-profitsector verricht. Het gemiddelde van de 22 landen van de tweede fase van het Johns Hopkinsproject lag op 5%. Dat Nederland een grote non-profitsector heeft, is niet zo verbazend gezien de traditie van particulier initiatief en verzuiling. Opmerkelijker is dat de sector in een aantal andere landen ook fors is. Het verschil met Ierland (12%) en België (10%) is niet groot. In alle drie landen is de sector gemeten naar zijn aandeel van de werkgelegenheid, groter dan in de Verenigde Staten (8%). Daar gaat men er wel vaak vanuit dat het eigen land de grootste non-profitsector heeft. In Latijns-Amerikaanse en Centraal-Europese landen is de non-profitsector bescheiden van omvang. In Israël, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland – de landen waaraan naast België in dit boek een apart hoofdstuk is gewijd – bedraagt het percentage respectievelijk 9%, 6% en 5%.

In Nederland komt 59% van de inkomsten van de non-profitsector uit de collectieve middelen (inclusief betalingen van de ziektekostenverzekeringen), 38% uit eigen inkomsten (vergoedingen voor geleverde diensten, eigen bijdragen, contributies) en 3% uit particuliere giften. Filantropie speelt een zeer ondergeschikte rol in de financiering van de sector in Nederland. Het percentage giften is ook in vergelijking met andere landen laag (figuur 13.2). In België is het 5%, in Duitsland 3%, in het Verenigd Koninkrijk 9% en in Israël 10%. Echt hoog is het nergens. Ook de Verenigde Staten komen niet verder dan 13%. Men kan zich overigens afvragen of het hier echt verschillen in filantropie betreft of slechts verschillen in spontane versus via de belastinginspecteur geregelde filantropie (zie hoofdstuk 8).

Landen met een grote non-profitsector hebben doorgaans een groot aandeel collectieve inkomsten (figuren 3.5 en 13.5). Nederland heeft echter wel de grootste non-profit-

sector, maar het aandeel van de collectieve inkomsten (58%) blijft aanzienlijk achter bij dat in Ierland en België (78% en 77%) en ook Duitsland en Israël (beide 64%) gaan ons voor (in het Verenigd Koninkrijk is het 47%). Zo gezien valt het nog wel mee met de vaak beklaagde 'verstatelijking' van het maatschappelijke middenveld in Nederland.

Ook de totale hoeveelheid vrijwilligerswerk in de non-profitsector is in Nederland relatief groter dan in andere westerse landen (figuur 3.3). Opnieuw als aandeel van de betaalde niet-agrarische arbeid, wordt het vrijwilligerswerk in Nederland in 1995 op 6% geschat. In Ierland (3%) en België (3%) is dat aanzienlijk minder; de percentages van de vergelijkingslanden Duitsland (3%), het Verenigd Koninkrijk (4%) en Israël (2%) blijven eveneens achter bij dat van Nederland. Hoewel de cijfers over het vrijwilligerswerk minder betrouwbaar zijn dan de cijfers over de betaalde arbeid (zie hoofdstuk 7), mag de conclusie wel zijn dat vrijwilligerswerk in Nederland niet verdrongen is door betaalde arbeid. De grote geprofessionaliseerde non-profitsector biedt nog volop ruimte aan vrijwilligers.

Werkterreinen

Gegevens over de verdeling van de non-profitsector naar werkterreinen laten zien dat in ons land en in andere West-Europese landen onderwijs en onderzoek, zorg en welzijn de grootste terreinen zijn (tabel 3.3). In Nederland is de zorg het grootst; elders in Europa is onderwijs (Ierland, België, Verenigd Koninkrijk) of welzijn (Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Spanje) nog groter. Het is wel opmerkelijk dat in Nederland de zorg en niet het onderwijs (en onderzoek) dominant is. Het onderwijs is toch het paradepaard van het verzuilde particulier initiatief en de pacificatie van 1917 en daaruit volgende grondwettelijke gelijkstelling heeft het bijzonder onderwijs in ons land toch een sterke positie verschaft? Dat is zo, maar op andere terreinen is het onderwijsmodel van publieke financiering van particuliere taakuitvoering blijkbaar met zo'n succes overgenomen dat van een voorsprong van onderwijs geen sprake meer is. Voor een beoordeling van het belang van het bijzonder onderwijs is een vergelijking van het non-profittaandeel in het totale onderwijs van landen trouwens minstens zo interessant. In het Verenigd Koninkrijk is het aandeel van onderwijs in de non-profitsector groter dan in Nederland (42% vs. 28%), maar is het aandeel van de leerlingen van het basisonderwijs dat naar een bijzondere school gaat, veel kleiner dan in Nederland (20% vs. 70%). Ook zo beschouwd is Nederland overigens niet de koploper: het bijzondere (katholieke) onderwijs in Ierland bedient 90% van de basisschoolleerlingen.

Non-profitsector en verzorgingsstaat

Vraagt men zich af waarom de non-profitsector zo groot is in Nederland, dan kan het gunstige juridische en fiscale klimaat (hoofdstuk 2) worden genoemd als een belangrijke factor. Het algemeen nut behartigende particuliere organisaties worden bevorderd en het is in vergelijking met de regelingen elders uiterst eenvoudig om een stichting op te richten, hetgeen overigens vaak helemaal niet voor het algemeen nut gebeurt. Zoekt men naar de stimulerende factoren in plaats van begunstigende omstandigheden, dan belandt men inderdaad allicht in de geschiedenis van de verzuiling, die de vorming van 'eigen' instellingen vanuit een gemeenschappelijke religieuze en ideologische

identiteit sterk bevorderde (zie hoofdstukken 4 en 5). De financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs aan het openbaar onderwijs heeft vervolgens als voorbeeld gediend voor de publieke financiering van particuliere non-profitdienstverlening in de hele verzorgingsstaat, al of niet ideologisch gestut door de leer van de subsidiariteit of van de soevereiniteit in eigen kring.

Door de privatiseringen en verzelfstandigingen in het kader van de hervormingen van de verzorgingsstaat gedurende de afgelopen decennia zijn de patronen van publiek-private verantwoordelijkheidsverdeling wel gewijzigd, maar is het nationale gebruik van particuliere levering van collectieve diensten eerder versterkt dan verzwakt. Inmiddels lijken de pleidooien in deze periode voor ontvlechting van overheid en maatschappelijke organisaties en voor een scherpere publiek-private taakverdeling ook minder aankondigingen te zijn geweest van een historische breuk dan manifestaties van een wat turbulente fase in de ontwikkeling van een selectief corporatisme en verzuild middenveld naar een breder opgevat poldermodel van consultatie en samenwerking tussen overheid en maatschappelijke belangenbehartigers.

Nederland kenmerkt zich, evenals veel andere West-Europese landen, op wereldschaal door grote overheidsuitgaven voor de verzorgingsstaat en door een grote non-profitsector. Die combinatie levert ons land in hoofdstuk 13 de aanduiding 'corporatistisch' op. Op basis van andere karakteristieken van verzorgingsstaten zijn bij deze classificatie vraagtekens te plaatsen en pleit er veel voor een positionering van Nederland tussen het corporatistische en het sociaal-democratische type (Wildeboer Schut et al. 2000). Beperkt men zich echter, zoals in hoofdstuk 13, tot de omvang van de overheidsuitgaven voor de verzorgingsstaat en de omvang van de non-profitsector, dan wordt het sociaal-democratische type gekenmerkt door grote overheidsuitgaven en een kleine sector. In de tweede fase van het Johns Hopkinsproject vertegenwoordigt Finland dit type het best (figuur 13.6). Daar, en ook in het volgens gangbare maatstaven bij uitstek sociaal-democratische Zweden (een land uit de eerste fase van het Johns Hopkinsproject), is de non-profitsector inderdaad klein, als men afgaat op het aandeel van de betaalde arbeid in non-profits op de terreinen van de verzorgingsstaat (welzijn, onderwijs, zorg). Zou men echter ook het vrijwilligerswerk en het lidmaatschap van organisaties in de beschouwing betrekken, dan neemt de non-profitsector van deze Scandinavische sociaal-democratische landen sterk in omvang toe dankzij activiteiten in de sfeer van de vrijetijdsbesteding, politiek en belangenbehartiging. De op deze terreinen actieve organisaties zijn veelal uit de volksbewegingen voortgekomen en het zijn nog steeds vooral ledenorganisaties. Vrijwilligerswerk wordt er ook primair opgevat als actief lidmaatschap en niet als onbetaalde arbeid (Wijkström 2001). De non-profitsector valt er meer samen met wat men tegenwoordig de 'civil society' pleegt te noemen (zie verderop).

In de economie van de verzorgingsstaat vormen Zweden en Nederland tegenpolen (Kramer et al. 1993: 3): in Nederland is er een grote non-profitsector dankzij de inschakeling van non-profitinstellingen door de overheid, in Zweden is er een kleine sector omdat de overheid zelf de diensten levert – diensten die overigens vaak wel zijn geïnitieerd door non-profitorganisaties en waarbij de gebruikersbelangen krachtig worden behartigd door deze organisaties.

Vergelijken is relativeren

We begonnen hoofdstuk 1 van deze publicatie met de bewering dat het leerzaam is om verschijnselen in het eigen land in een landenvergelijkend perspectief te stellen, juist ook wanneer gemeenschappelijke definities, indelingen en interesses van het vergelijkende onderzoek niet netjes samenvallen met wat men in het eigen land doorgaans in samenhang beschouwt en belangrijk vindt. We hadden het daar over de neiging om het 'maatschappelijk middenveld' en het 'particulier initiatief' als typisch Nederlandse verschijnselen slechts in een historisch perspectief te plaatsen. Historisch kan men zich van alles inbeelden; vergelijken is relativeren.

Belangrijke relativeringen, die in het voorafgaande al zijn gememoreerd, betreffen ten eerste de grootte van de Nederlandse non-profitsector: wel het grootst, maar hij springt er niet uit; ten tweede de samenstelling: niet onderwijs, maar zorg is het grootst; en ten derde de afhankelijkheid van collectieve middelen: niet het sterkst en gezien de omvang van de sector beperkt. Een vierde relativering betreft 'de verzuiling'. Deze levensbeschouwelijke opsplitsing van het georganiseerde maatschappelijke leven was in ons land ver doorgevoerd en op goede gronden wordt de verzuiling in verband gebracht met de grote omvang van de non-profitsector (hoofdstukken 5 en 13). Zoals hoofdstuk 4 liet zien, is de geschiedenis van de Nederlandse non-profitsector niet zo uitsluitend als vaak wordt verondersteld, een geschiedenis van het confessionele particulier initiatief is geweest. Los daarvan, uniek voor Nederland is de verzuiling als zodanig niet. In België (hoofdstuk 9) is expliciet sprake van zuilen en ook hier heeft de verzuiling geleid tot een omvangrijke non-profitdienstverlening voor de verzorgingsstaat (§ 9.5). In Duitsland (hoofdstuk 10) was de organisatorische blokvorming van de sociale milieus of religieus-politieke 'kampen' minder sterk en allesomvattend dan in Nederland, maar de erfenis is er niet minder om. Daar vormen de 'Wohlfahrtsverbände' nog steeds een kartel van bevoorrechte non-profitpartners van de overheid op de diverse bestuursniveaus (§ 10.2). Hun positie is inmiddels verzwakt en hun macht zal door de vorming van nieuwe organisaties en door de Europese marktregulering ongetwijfeld verder afkalven, maar in ons land moet men intussen toch wel meer dan een kwart eeuw terug om een enigszins overeenkomende structuur van verzuilde koepelorganisaties met achterban te vinden. Hoofdstuk 12 over Israël maakt historisch de vergelijking tussen 'sectorale bewegingen' binnen het zionisme en de zuilen in Nederland (§ 12.3.2) en onderscheidt in de huidige non-profitsector nog steeds drie hoofdzuilen, twee Joodse en een Arabische. De vrijheid van het ultra-orthodoxe onderwijs is er groter dan de vrijheid van het bijzonder onderwijs in Nederland (§ 12.4). Kortom, verzuilingsverschijnselen treft men ook elders aan en ook daar betreffen ze de non-profitsector.

Nederland onderscheidt zich waarschijnlijk wel van andere landen door de kracht van de traditie van particuliere activiteit voor collectieve belangen, de weinig 'statelijke' opvatting van de publieke sfeer en haar vage begrenzingen, en de pragmatische samenwerking tussen overheid en non-profitorganisaties. Er is een stevige worteling van wat onlangs in Nederlandse onderzoek voor het Johns Hopkinsproject is betiteld als 'hybrid governance' (hoofdstuk 6; Hupe en Meijs 2000).

De sterke posities van non-profitorganisaties en hun nauwe relaties met de overheid hebben in de afgelopen decennia ook geleid tot andersoortige beleidsdiscussies in ons land. Werd in andere landen tijdens de crisis van de verzorgingsstaat in de jaren tachtig de opkomst van non-profits vooral gezien als een herontdekking van het belang van vrijwillig engagement en als een mogelijk antwoord op de problemen van de over-belaste overheid, in Nederland werden de onbestuurbaarheid van non-profits en de politieke druk die 'het PI' wist te organiseren, eerder als deel van het probleem gezien (Kramer et al. 1993). In de afgelopen jaren zijn afhankelijkheidsrelaties dan ook verzakelijkt en zijn onder de vlag van marktwerking veranderingen doorgevoerd om non-profitorganisaties meer op eigen benen te laten gaan (§ 5.3).

Of thans de verwevenheid van non-profitsector en overheid in Nederland nog groter is dan in de andere in deze publicatie behandelde landen, is een vraag die zich in het algemeen niet gemakkelijk laat beantwoorden. In vergelijking met het Verenigd Koninkrijk zal het antwoord nog wel even bevestigend zijn, ook al brengen het Nederlandse beleid van marktwerking en de Britse herwaardering van de non-profitsector beide landen dichterbij elkaar. In vergelijking met de andere landen, is de verwevenheid van de non-profitsector en de overheid in Nederland politiek minder verankerd dan in België en Israël en juridisch minder verankerd dan in Duitsland, maar in de praktijk kan de samenwerking tussen overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties daarom juist sterker zijn.

Leren van buitenlandse ervaringen?

De hier uitvoeriger beschreven landen bieden niet onmiddellijk inspiratie voor hervormingen in de Nederlandse sector doordat ze laten zien dat het veel beter heel anders kan. Het zijn geen landen waar over de hele linie organisaties veel meer zijn gebaseerd op vrijwilligheid en filantropie en zich nadrukkelijker als alternatief tegenover de overheid en markt plaatsen. Ook onder de andere hoogontwikkelde landen van het Johns Hopkinsproject zijn niet zo gemakkelijk voorbeelden te vinden van een economisch omvangrijke, maar toch autonome non-profitsector. De theorie van de wederzijdse afhankelijkheid van overheid en non-profitsector kreeg in hoofdstuk 13 niet voor niets veel steun van de statistiek (figuur 13.5).

Te leren valt er waarschijnlijk wel van de kleinere verschillen en op onderdelen. Het wel erg geringe aandeel van giften in de financiering van de Nederlandse non-profitsector zou een reden kunnen zijn om eens beter te bekijken hoe men elders meer binnenhaalt. Ook de in andere landen opgedane ervaringen met sturingsinstrumenten en financieringsvormen (subsidies, outputfinanciering, contracten, aanbestedingen) verdienen nader onderzoek. Daarbij is het waarschijnlijk niet zo zinvol lang op het niveau van de non-profitsector in het algemeen te blijven staan. Succes en falen van pogingen tot beïnvloeding van non-profitorganisaties en tot bijsturing van ontwikkelingen in hun dienstverlening zullen sterk afhankelijk zijn van kenmerken van de diensten en hun gebruikers, van informele en commerciële alternatieven, enzovoort.

Beleidsrelevant is eveneens wat de landenhoofdstukken in deze publicatie laten zien ten aanzien van het soms als onvermijdelijk voorgestelde 'Angelsaksische ontwikkelingsmodel' van een zich financieel terugtrekkende overheid en een bijgevolg oprukkende

markt in de non-profitsector. In de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië en Nieuw-Zeeland heeft de overheid in de afgelopen decennia relatief minder geld besteed aan de non-profitsector of ze heeft haar geld in ieder geval minder vriendelijk besteed, dat wil zeggen meer 'businesslike' met scherpe omschrijvingen van de verwachte prestaties in contracten en vrije aanbestedingen. 'Contracting-out' (uitbesteding van overheidstaken) bood non-profits soms nieuwe mogelijkheden, maar de vermindering van bestaande geldstromen en 'contracting-in' (vervanging van subsidies aan organisaties door financiering van specifieke diensten; Nowland-Foreman 1998) was ingrijpender en dwong organisaties om zelf geld te verdienen door besparingen door te voeren, meer bijdragen van gebruikers te vragen en aanvullende commerciële activiteiten te ontplooiën. Om uiteenlopende redenen wordt echter zowel in Duitsland als in Israël geen toenemende commercialisering geconstateerd of verwacht. In Duitsland zijn er grote juridische belemmeringen voor het initiëren van commerciële activiteiten door non-profitorganisaties en voor samenwerking tussen non-profit- en for-profit-instellingen. Non-profitorganisaties voelen zich daarom eerder gedwongen door verandering van hun rechtsvorm radicaal over te stappen naar de marktsector. Dit leidt tot de verwachting dat de economische betekenis van de non-profitsector in Duitsland kleiner wordt (§ 10.4). In Israël wordt vercommercialisering waarschijnlijk eveneens belemmerd door het verbod op commerciële activiteiten van erkende non-profit-instellingen, maar belangrijker lijkt hier dat voor verminderde overheidsfinanciering vooralsnog compensatie wordt gevonden in een toename van schenkingen (§ 12.4). Het hoofdstuk over het Verenigd Koninkrijk stelt het hele idee van een Angelsaksisch ontwikkelingsmodel van toenemende commercialisering ter discussie. Tussen 1990 en 1995, dus onder conservatief bewind, werd de non-profitsector hier sterker afhankelijk van overheidsgeld (§ 11.2) en de 'derde weg' van de New-Labourregering streeft juist een grotere erkenning en vriendelijker bejegening van de non-profitsector door de overheid na (§ 11.3). Een groter aandeel van inkomsten van de overheid sluit een interne 'commercialisering' van de manier van werken van non-profits niet uit en of het 'compact' tussen de Britse regering en de non-profitsector zijn belofte waarmaakt, moet worden afgewacht, maar ook het hoofdstuk over het Verenigd Koninkrijk geeft in ieder geval weinig steun aan het simpele idee van een onvermijdelijke commercialisering van de non-profitsector.

Economische versus maatschappelijke blik

In hoofdstuk 1 werd de non-profitsector gepresenteerd als een internationaal bruikbaar concept om het Nederlandse maatschappelijk middenveld en particulier initiatief in vergelijkend perspectief te kunnen plaatsen. Als non-profitsector krijgen middenveld en 'PI' vooral economisch aandacht. In het Johns Hopkinsproject staat de betaalde arbeid als meetlat centraal en ook de andere indicatoren dragen vooral bij aan een economisch beeld. Onbetaalde arbeid en bijgevolg organisaties zonder of met weinig betaalde krachten spelen een ondergeschikte rol in het onderzoek. De sector ziet er echter wel heel anders uit als in plaats van op de verdeling van de betaalde arbeid in Nederland wordt afgegaan op de verdeling van vrijwilligerswerk (§ 3.2) of in Duitsland en Israël wordt gekeken naar aantallen organisaties (§§ 10.3.5 en 12.4). De alternatieve metingen zijn in deze hoofdstukken aanleiding om meer aandacht te vragen

voor de maatschappelijke in plaats van de economische betekenis van non-profit-organisaties. Hier biedt 'civil society' een interessant vergelijkingsperspectief. In de plaats van om 'service industries' gaat het dan om ledenorganisaties, meer om sociale en politieke participatie dan om dienstverlening, meer om de bijdrage aan gemeenschapsvorming dan om efficiëntie (Nowland-Foreman 1998). Het vrijwilligerswerk van hoofdstuk 7 en de giften van hoofdstuk 8 worden dan belangrijker als uitdrukkingen van maatschappelijke betrokkenheid dan als hulpbronnen voor economische activiteit. In de impactstudie van het Johns Hopkinsproject (hoofdstuk 6; Hupe en Meijs 2000) is wel getracht deze maatschappelijke aspecten in de analyse te betrekken, maar de invalshoek van het onderzoek blijft toch dominant economisch.

Wat de internationale vergelijkbaarheid van het Nederlandse maatschappelijke middenveld en particulier initiatief betreft, zij tot slot opgemerkt dat naast de non-profitsector en de 'civil society' ook de 'économie sociale' een aardig perspectief zou kunnen bieden. In deze publicatie kwam het begrip alleen in het hoofdstuk over België uitvoerig aan de orde (§ 9.7). Internationale vergelijking vanuit dit concept zou de aandacht vooral richten op 'onrendabele' activiteiten en solidaire productievormen, die van belang zijn voor het creëren van werkgelegenheid en voor duurzame ontwikkeling. Daarmee zouden in Nederland weer andere brokstukken maatschappelijk middenveld en particulier initiatief naar voren komen dan nu is gebeurd, en deze zouden ook in verband worden gebracht met andere verschijnselen daarbuiten, zoals coöperaties in het bedrijfsleven en regelingen voor gesubsidieerde arbeid van de overheid. De voorspoedige werkgelegenheidsontwikkeling in Nederland geeft op het moment weinig aanleiding voor interesse in het concept van de sociale economie, maar in beleidskringen van de Europese Unie krijgt het wel steeds meer aandacht.

15.2 Perspectieven van de non-profitdienstverlening en de 'civil society'

Op de non-profitsector werken tegenstrijdige krachten in. Enerzijds zijn er krachten om te komen tot een opdeling van taken in ofwel publiek – en dan zijn ze een verantwoordelijkheid van de overheid –, ofwel privaat – en dan moeten ze worden overgelaten aan 'de markt', waar for-profit het waarschijnlijk wint van non-profit (zie § 14.3). Anderzijds zijn er krachten die non-profitorganisaties steeds meer doen lijken op organisaties van de overheid en het bedrijfsleven, en die de grenzen van de non-profitsector vervagen. Het eerste soort krachten is vooral te vinden in beleidsvoornemens, het tweede soort krachten eerder in een weerbarstige praktijk en de onbedoelde effecten van de beleidsvoornemens.

Scherpere scheiding publiek – privaat

Voor de eerste soort krachten kan worden gewezen op binnenlandse reorganisatieprocessen in de afgelopen decennia, zoals rond de arbeidsvoorziening of in de volkshuisvesting (zie § 5.3), maar belangrijker zijn thans de ontwikkelingen op Europees niveau. Het vrijemarktbeleid van de Europese Unie (EU) kan verregaande consequenties hebben. Er zijn in principe twee soorten organisaties: uitvoerders van overheidsbeleid (of van de sociale verzekeringen) en ondernemingen die producten of diensten leveren. De eerste zijn monopolies, de laatste concurreren met elkaar. Of de laatste for-profit

of not-for-profit werken zal de EU regelgevers een zorg zijn zolang maar niemand wordt bevoordeeld, markten open zijn en de consumentenvrijheid is gegarandeerd. Die uitvoerders hoeven niet per se overheidsinstellingen te zijn, maar het wordt lastig als er sprake is van een afgeschermd groep beperkt concurrerende organisaties en bij combinatie van de publieke taken met niet-publieke activiteiten. Uitvoerder of onderneming, dat is de vraag. De Nederlandse constructie waarbij men beide is (en beleidsmakers mogen denken dat het vooral om uitvoerders gaat en de uitvoerders denken dat ze faciliteiten krijgen als ondernemers) wordt moeilijk. Te denken is aan de gezondheidszorg, waar commerciële dienstverlening maar beperkt wordt toegestaan en waar ziektekostenverzekeraars de consumentenvrijheid beperken door contracten af te sluiten met een beperkt aantal instellingen en vergoeding van medische zorg in het buitenland mogen weigeren. Of aan de omroepverenigingen, die als uitvoerders van het publieke bestel worden gefinancierd en een monopolie hebben op de publicatie van omroepgegevens, maar ook met elkaar concurreren en zich beperkt op commerciële grondslag extra middelen verschaffen. In beide gevallen is de bevoordeling van non-profits door de overheid in haar huidige vorm waarschijnlijk moeilijk vol te houden (zie verder Burger en Dekker 2001).

Vervagende grenzen: nabootsing en hybridisering

Tegenover de druk om te komen tot een scherpere scheiding van publiek en privaat staan in Nederland een voorkeur voor non-profitinstellingen in de publieke sfeer boven overheidsmonopolies en ontwikkelingen in de praktijk waarbij particuliere non-profitorganisaties en overheidsinstellingen op elkaar gaan lijken. Aan het laatste is in hoofdstuk 6 al de nodige aandacht besteed. Het verschijnsel beperkt zich niet tot Nederland. In paragraaf 6.5 is de verhandeling over institutioneel isomorfisme van DiMaggio and Powell (1983) aangehaald om de convergentie van organisaties te verklaren. Organisaties die werkzaam zijn op hetzelfde terrein en hetzelfde soort diensten verlenen, gaan op elkaar lijken omdat de politiek en de regelgeving dezelfde eisen stellen aan alle organisaties, omdat er zich uniformerende professionele normen ontwikkelen, er 'best practices' worden gekopieerd of er simpelweg uit onzekerheid een gemeenschappelijk model, niet het aantoonbaar beste, wordt gevolgd, enzovoort.

Al heel lang is in Nederland de non-profitsector moeilijk te onderscheiden van de overheidssector. In de afgelopen decennia zijn daar de convergentie van non-profits (en overheidsorganisaties) en commerciële instellingen en de 'blurring' van grenzen tussen non-profit- en marktsector bijgekomen, ontwikkelingen die met name in Amerika al langer worden waargenomen en onderzocht (Kramer 2000; Van Til 2000: 83 e.v.). Over een breed terrein van organisaties geldt dat non-profits steeds meer in concurrentie- en samenwerkingsverhoudingen met marktorganisaties terechtkomen en zelf trekken van het bedrijfsleven gaan overnemen. Daardoor vervaagt de herkenbaarheid van non-profitorganisaties en van typische non-profitsectoren. Er ontwikkelen zich overgangsgebieden (§ 14.3) waar commerciële organisatievormen zich in non-profitdomeinen nestelen en non-profitorganisaties zich een plaats verschaffen in traditionele terreinen van de commercie. Verdergaand is de ontwikkeling waarbij publiek, non-profit en for-profit binnen organisaties vermengd raken. Enkele voorbeelden mogen hier voldoende zijn (zie verder Dekker 2001).

Een voorbeeld bieden de woningcorporaties, non-profitorganisaties die zich niet alleen meer marktconform zijn gaan opstellen, in de zin van meer klantgerichtheid, flexibiliteit, differentiatie, maar ook zonder meer winstgevendende activiteiten nastreven om daarmee middelen te verwerven voor hun sociale volkshuisvestingsdoelen (zie § 6.3.2).

Een tweede voorbeeld biedt het basisonderwijs. Hier is grondwettelijk sprake van een duaal stelsel met voor iedereen beschikbaar openbaar onderwijs en financieel daaraan gelijkgesteld bijzonder onderwijs. Al langer is er sprake van een vervaging van de verschillen in de manier van werken tussen openbare en bijzondere, dat wil zeggen non-profit-, scholen (zie § 6.3.1), maar in de jaren 1990 wordt ook het maken van het organisatorisch onderscheid lastiger. Er is een streven naar autonomievergroting voor alle scholen en veel gemeenten zoeken naar constructies om het bestuur van openbare scholen op afstand te plaatsen. Sinds 1996 mogen ze kiezen voor zelfstandige commissies met ouders of voor juridische privatisering in een stichting. Sinds 1998 is het in feite geaccepteerd dat zogeheten samenwerkingsscholen ontstaan die zowel openbaar als bijzonder onderwijs aanbieden. Deze innovatie is gezien het grondwettelijke onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs weliswaar niet onomstreden, maar volgens bijna iedereen te verkiezen boven alternatieven waarbij ofwel erg kleine scholen in stand moeten worden gehouden, ofwel ten behoeve van de realisering van de vrijheid van onderwijs en van het recht op openbaar onderwijs langere reistijden moeten worden geaccepteerd. In oktober 2000 zijn er inmiddels tachtig samenwerkingsscholen en neemt het kabinet het advies van de Onderwijsraad over om te gaan proberen het desbetreffende grondwetsartikel (artikel 23) aan te passen (NRC Handelsblad 7 oktober 2000).

Een derde, en laatste, voorbeeld is de thuiszorg. Deze zorg was tot de jaren 1980 georganiseerd in kruisverenigingen, veelal meerdere per gemeente in overeenstemming met de kracht die de zuilen er ooit hadden. De kruisverenigingen hebben met elkaar en met andere zorgvoorzieningen moeten fuseren tot grote regionale instellingen voor thuiszorg. Ook deze instellingen zijn niet alleen meer gaan lijken op grote bureaucratieën en gewone ondernemingen in hun manier van werken (grote afstand top – uitvoerend werk, omslachtige plannings- en verantwoordingsprocedures, meer business-babbels en hogere beloningsverwachtingen bij de managers), maar ze hebben ook werkelijk commerciële activiteiten opgepakt in het verlengde van hun werk, zoals het aanbrengen van beveiligingssystemen in woningen van zorgbehoevenden en commerciële arbeidsbemiddeling om (mede) in de eigen personeelsbehoefte te voorzien. Dit is niet de plaats om tot een algemeen oordeel te komen over dit soort 'hybridiseringsprocessen'. Waarschijnlijk is een algemeen oordeel ook helemaal niet mogelijk; de maatschappelijke waardering in het geval van de woningcorporaties lijkt in ieder geval aanzienlijk positiever dan in het geval van de thuiszorg. De kwestie hier is dat het onderscheid tussen non-profit, profit en publiek zelfs op het niveau van afzonderlijke organisaties steeds moeilijker is te maken.

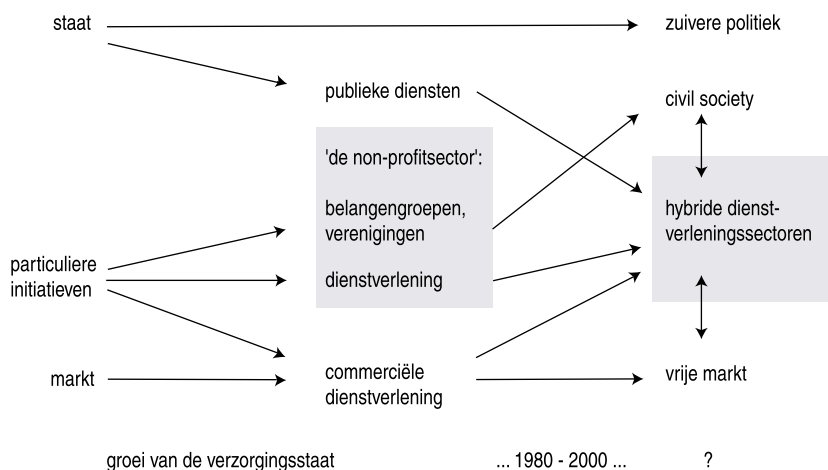
Het verdwijnen van de non-profitsector

Er ontstaan ambigue dienstverleningsclusters met moeilijk in te delen organisaties. Kenmerken van de te verlenen diensten, van de gebruikersgroepen en van de betrokken

professies worden belangrijker en de achtergrond van de juridische vorm of de economische sector van de organisaties onbelangrijker (hoofdstuk 14; Kramer 2000). Regels voor kwaliteitscontrole, financiële verantwoording, rechten van gebruikers gelden in principe overall. Verschuivingen in de collectieve financiering van de subsidiëring van instellingen naar de financiering van de gebruikers van diensten (vergoedingen van kosten tot een bepaald bedrag, vouchers) zijn een directe ontkenning van het belang van organisatiesoorten.

Dergelijke ontwikkelingen worden ook elders gesignaleerd, maar het onherkenbaar worden van de non-profitsector is in Nederland waarschijnlijk verder voortgeschreden dan in onze buurlanden. Figuur 15.1 plaatst de tendens tot verdwijnen van de non-profitsector in Nederland in historisch perspectief.

Figuur 15.1 Het verdwijnen van de non-profitsector



Bij het verdwijnen van de non-profitsector gaat het vooral om de economisch grote sectoren van dienstverlening voor de verzorgingsstaat. In hoofdstuk 3 (§ 3.5) werd een tweedeling gemaakt in de Nederlandse non-profitsector, met enerzijds de vier terreinen waarop deze dienstverlening domineert (zorg, onderwijs, welzijn en wonen) en anderzijds de overige zeven terreinen van de non-profitclassificatie van het Johns Hopkinsproject (bijlage A). Op de laatste nemen kleinere organisaties – vaak met leden in plaats van gebruikers en zich meer richtend op gemeenschappelijke activiteiten en belangenbehartiging dan op dienstverlening – een grotere plaats in. Aan de 'verzorgingsstaatkant' van deze tweedeling vindt 90% van de betaalde arbeid en 42% van het vrijwilligerswerk plaats; van de inkomsten komt twee derde uit de collectieve middelen, eenderde uit eigen inkomsten en slechts 1% uit giften. Aan de andere kant vinden we bijgevolg slechts 10% van de betaalde arbeid, maar 58% van het vrijwilligerswerk. Hier komt twee derde van de inkomsten uit de eigen activiteiten, 19% uit de collectieve middelen en 15% uit giften. Een dergelijk tweedeling is opnieuw niet uniek

voor Nederland. Onderzoek elders, bijvoorbeeld in Duitsland (§ 10.4) en in de Verenigde Staten (Van Til 2000: 191 e.v.), geeft aanleiding tot vergelijkbare onderscheidingen.

De civil society

In het verlengde van deze tweedeling valt de non-profitsector in figuur 15.1 uiteen in een aantal grote dienstverleningsclusters en een 'civil society' van verenigingen, belangenorganisaties, pressiegroepen en dergelijke. Internationaal wordt het begrip 'civil society' de laatste jaren vaak gebruikt in discussies over de non-profitsector. Daarbij wordt het wel opgevat als een synoniem. Publicaties over de non-profitsector tooien zich met 'civil-society'-titels en onderzoekscentra voor de non-profitsector heten plotseling 'civil society centre'. Deze etikettenwisseling is om verschillende redenen verwerpelijk (Dekker 2001). Ziet men de 'civil society' als een terrein van vrijwillig engagement tussen staat, markt en informele sfeer, dan horen de (non-profit) 'service industries' daar simpelweg niet thuis. Het feit dat men geen onderdeel uitmaakt van de overheid en geen pure commerciële instelling is, verschaft een organisatie nog geen positieve trekken van een 'civil-society'-organisatie. Om een sector met voornamelijk grote 'service industries' glans te verschaffen, worden de sportclub en de buurtorganisatie ten onrechte als *pars pro toto* gebruikt.

Behalve als maatschappelijke sfeer kan men de 'civil society' ook omschrijven als een model of ideaaltype van samenwerking en sociale ordening, namelijk gekenmerkt door vrijwillige betrokkenheid in plaats van door concurrentie of hiërarchie (Dekker 1999). Dan kan men een breder scala van organisaties als 'civil-society'-organisaties beoordelen of men kan proberen om ze meer als 'civil-society'-organisaties te laten functioneren. Maar ook dan is het geen goed idee om alleen non-profitorganisaties als 'civil society' te bezien. Dat zou impliceren dat het 'civil-society'-perspectief voor andere organisaties minder belangrijk zou zijn. Onvermijdelijk komt men dan toch weer uit op een non-profiteland: hier en nergens anders moeten de idealen van vrijwillige betrokkenheid, burgerschap, solidariteit en wat men verder nog als 'civil-society'-idealen heeft, worden gerealiseerd; ze zijn blijkbaar niet van toepassing op publieke en commerciële instellingen. Dat is een achterhaald idee. Met name de gelijkenis tussen non-profit- en overheidsorganisaties is niet door een eenzijdige aanpassing van non-profitorganisaties bereikt. Zonder de 'concurrentie' en voorbeeldwerking van non-profits waren overheidsorganisaties meer autoritaire staatsinstellingen gebleven (en zouden commerciële dienstverleners wellicht minder op collectieve belangen van groepen klanten letten). In het verlengde hiervan zou de herontdekking van de 'civil society' niet moeten leiden tot het benadrukken van resterende bijzonderheden van non-profits, maar stimulerend zijn voor de versterking van oude non-profitidealen van zelfbestuur, vrijwilligerswerk, enzovoort, voor alle dienstverleners, los van hun juridische positie. Concreter gezegd: als een bijzondere school het nog altijd beter doet met ouderparticipatie, dan zou dat niet moeten worden gecultiveerd als te beschermen eigenheid van een sector of als een mooi stukje 'civil society', maar aanleiding moeten zijn om te bekijken hoe de openbare school haar achterstand zo snel mogelijk kan inlopen.

Modernisering

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de noodzaak tot modernisering van de non-profitsector in landen van de Europese Unie. Afhankelijk van de nationale omstandigheden is er reden om aan te dringen op herziening van onnodig beperkende fiscale en juridische regelgeving. Of is er reden om organisaties op te roepen niet zo krampachtig vast te houden aan de ideologieën en levensbeschouwelijke en sociale milieus waaruit ze ooit zijn ontstaan, maar die voor de huidige leden en cliënten nauwelijks meer betekenis hebben (vgl. § 10.4). Of is er reden om te wijzen op de beperkingen van organisaties die vanuit hun achtergrond vooral de minderbedeelden willen bedienen, terwijl de vraag naar nieuwe diensten in de non-profitsector vaak niet afkomstig is van de laagste inkomensgroepen, maar van middengroepen die meer of nieuwe dienstverlening willen, en om uiteenlopende redenen (ideologie, subculturele identificaties, geen vertrouwen in activiteiten die vanuit een winstoogmerk worden verricht) een voorkeur hebben voor de non-profitsector (§ 14.3). Of is er reden om de overheid te wijzen op de daarmee verband houdende risico's van een beleid dat non-profitorganisaties dwingt zich te beperken tot basale dienstverlening, waardoor groepen met een meer koopkrachtige vraag naar de vrije markt verdwijnen en er voor de non-profits uiteindelijk een nieuwe armenzorg resteert.

Wil men zowel het laatste vermijden als ook een algehele commercialisering van de non-profitdienstverlening tegengaan, dan is voor non-profitorganisaties een status nodig die ruimte biedt om zich als onderneming te ontwikkelen, maar een barrière opwerpt voor de verleidingen van de commercialisering. Het uitgangspunt is dat het hier om ondernemingen gaat en niet om levensbeschouwelijke verbanden, identiteitsorganisaties of recreatieve verenigingen die toevallig erg in de dienstverlening verzeild zijn geraakt, maar eigenlijk nog steeds een soort burgerinitiatieven zijn.

Ondernemerschap

De markt is in opmars (§ 14.2). Wellicht eerder gelegitimeerd door het beleid van de Europese Unie en nationale overheden dan door deze afgedwongen, heeft zich ook in de non-profitsector een ondernemersklimaat ontwikkeld. Los van de ideologie van 'meer marktwerking' (§ 5.4) aan de kant van overheden en hun voorkeur voor contracten, komen markt- en ondernemingswaarden op omdat snellere aanpassingen gewenst zijn, monopolies technisch worden ondergraven, ingespeeld moet worden op veranderingen van consumentenvoorkeuren, enzovoort (hoofdstuk 14; De Waal 2000: 23 e.v.). In de Duitse non-profitsector zien Bode en Evers (2000: 19 e.v.) het ondernemerschap in verschillende gedaanten op de voorgrond treden. Dienstverleners in de zorg, scholing en sociale verzekeringen gaan zichzelf steeds meer als gewone ondernemers zien; nieuwe initiatieven in de sfeer van ernstige ziekten, werkloosheid, en kunst en cultuur zijn ondernemend in de wijze waarop ze de publieke aandacht op zich richten en zich proberen in te vechten in de wereld van mogelijke subsidiegevers; en in de traditionele wereld van de lokale en regionale 'Wohlfahrtsverbände' ontwikkelt zich ondernemerschap in de vorm van 'risk sharing' en het combineren van activiteiten op verschillende 'markten' waardoor winsten en verliezen elkaar kunnen compenseren, of experimenten en onrendabele activiteiten kunnen plaatsvinden naast activiteiten die waarschijnlijk een surplus opleveren. "Everyone a business-person, some in nonprofits", zo karak-

teriseert Van Til (2000: 111-112) het klimaat in de Verenigde Staten, en in Nederland wordt de laatste jaren graag gepraat over 'maatschappelijk ondernemerschap' (De Waal 2000). De omschrijvingen zijn divers en het begrip wordt in de praktijk zowel gebruikt door commerciële ondernemingen die willen laten zien dat ze zich ook verantwoordelijk voelen voor de maatschappij waarin ze werken ('corporate citizenship'), als door semi-publieke of non-profitinstellingen die willen laten zien dat ze ondernemend en dynamisch zijn.

Interessant is de ontwikkeling van het denken over het maatschappelijk middenveld en ondernemerschap in christen-democratische kringen in de afgelopen jaren (De Hoop Scheffer en Dankers 1999; Balkenende en Dolsma 2000). Hier wordt afstand genomen van het oude maatschappelijke middenveld in pleidooien voor meer individuele vrijheid van de gebruikers (klanten, patiënten, bewoners, ouders, scholieren) van non-profitinstellingen, en voor meer invloed van hun organisaties in de beleidsontwikkeling, ten koste van de posities van oude koepelorganisaties en nieuwe managers. De vage en veelal weinig actuele aanduiding 'particulier initiatief' voor de dienstverlenings-organisaties wordt vervangen door 'maatschappelijke onderneming'. Een wat langere citatie is op haar plaats:

"Maatschappelijke ondernemingen zijn gewone ondernemingen, maar zonder winstuitdeling aan aandeelhouders (nv/bv/cv) of leden (coöperatie/onderlinge). Maatschappelijke ondernemingen werken met ingehouden winst en hebben daarom de vorm van een vereniging of stichting en werken complementair aan overheids-taken. Werkt een maatschappelijke onderneming met kostprijsverlagende publieke middelen, dan kan deze onderneming niet eenzijdig de ondernemingsdoelstelling wijzigen. De beperking van het (maatschappelijk) ondernemen wordt vastgelegd in de toelatingsvoorwaarden van de betreffende wet en illustreert de uitruil van belangen. De wetgever verleent op grond van deze sociale functie vrijstellingen, bij voorbeeld door het niet heffen van winstbelasting. Het gevolg van deze uitruil is dat eventuele commerciële nevenactiviteiten van maatschappelijke ondernemingen onder een aparte rechtspersoon moeten worden gebracht die zonder de bedoelde vrijstellingen moeten werken. Anders zou er immers sprake zijn van oneerlijke concurrentie. De uit dit soort activiteiten ontvangen winstuitdeling valt vervolgens weer binnen de toelatingsvoorwaarden zodat alles het sociale doel ten goede komt." (De Hoop Scheffer en Dankers 1999: 24).

"De goederen en diensten die de maatschappelijke onderneming 'produceert' zijn geen publieke taken. Maatschappelijke ondernemingen vallen dan ook onder de werkingssfeer van de Wet Economische Mededinging omdat het geen publieke organen zijn die taken in opdracht van de staat uitvoeren. De maatschappelijke onderneming is zo gezien niet een hybride organisatie tussen de domeinen van de markt en de staat, maar opereert op de markt. (...) De maatschappelijke organisatie is ook geen vrijwilligers-organisatie. (...) Het is geen alternatief voor marktwerking en privatisering maar wel voor (ver)commercialisering." (Balkenende en Dolsma 2000: 70-71).

De omschrijvingen zijn minder wervend dan de combinaties van mooie eigenschappen die elders worden gebruikt om het maatschappelijk ondernemerschap aan te prijzen

(zie bv. De Waal 2000: 50 e.v.), maar dat heeft ook voordelen. De omschrijving is goed vergelijkbaar met de in deze publicatie gebruikte omschrijving van een non-profit-organisatie en ze wijkt daarvan af door de afwezigheid van het criterium van vrijwilligheid, door het expliciet noemen van "het sociale doel" en door een scherpere demarcatie tegenover de overheid.

Deze ideeën over de maatschappelijke onderneming sluiten aan op de beschouwingen in hoofdstuk 14 over de vormgeving van ondernemingen zonder winstoogmerk in onder andere een 'ondernemingsstichting'. Of deze constructie de daar aangesneden problemen van kapitaalverschaffing kan oplossen, en in hoeverre de overheid binnen het vrijmarktregime maatschappelijke ondernemingen op basis van hun doelstellingen en rechtsvorm mag bevoordelen, is niet direct duidelijk. De richting waarin een oplossing wordt gezocht – non-profits die zo gelijk mogelijk zijn aan for-profits, en een overheid die vooral stuurt via de vraag (ondersteuning van minder draagkrachtigen die hun geld ook bij een commerciële onderneming mogen uitgeven) en kwaliteitseisen (die ook voor die commerciële organisaties gelden) – lijkt wel het meest geschikt om zowel aan de marktdwang van buiten als aan de ondernemingslust van binnen de non-profitsector tegemoet te komen. Daarbij kan worden opgemerkt dat het 'moderniserings-deficit' van de Nederlandse non-profitsector in vergelijking met dat in andere landen beperkt is (vgl. §§ 10.4 en 14.3).

En de 'civil society'? Zoals gezegd, betreft de directe relevantie van dat concept een ander deel van de non-profitsector dan dat waarop de grote dienstverleners en mogelijke maatschappelijke ondernemingen actief zijn. Los van de vraag of ze non-profit zijn of niet, dienstverlenende organisaties kunnen proberen 'civil-society'-elementen in hun functioneren te versterken – van het goed regelen van de interne zeggenschapsverhoudingen en het beschikbaar stellen van ontmoetingsruimtes aan de buurt waarin men werkt, tot het faciliteren van zelforganisatie van gebruikers en het bevorderen van gemeenschapsvorming en actief burgerschap van werknemers en vrijwilligers – maar een dominant organisatieperspectief zal de 'civil society' slechts zelden kunnen zijn. Non-profitorganisaties kunnen vanuit hun achtergrond misschien wel een rol vervullen als voorbeeld. In dat verband is het interessant te zien hoe woningcorporaties zoeken naar een nieuwe maatschappelijke verankering. Met de overgang van de verenigings- naar de stichtingsvorm verdween de inbreng van leden – formeel, in feite stelden de betrokkenheid en zeggenschap al niet veel meer voor –, maar daarvoor in de plaats komen nu meer contacten met huurders en consumentenorganisaties en er wordt actief gezocht naar de inbreng van andere 'stakeholders' in de plaatsen waarin ze werken (Van der Lans 2000).

De relaties tussen het dienstverlenende deel van de non-profitsector en de rest van de huidige sector, waarin 'civil-society'-organisaties de overhand hebben, kunnen zich verschillend ontwikkelen. Naast terreinen waarop dienstverlenende ondernemingen infrastructuur bieden aan de 'civil society', zullen er ook wel terreinen zijn waarin de 'civil society' zich als het ware ontwikkelt in kritiek op en verzet tegen die ondernemingen, of ze nou non-profit zijn of niet.

Literatuur

- Balkenende en Dolsma (2000)
J.P. Balkenende en G. Dolsma. De maatschappelijke onderneming in de gezondheidszorg. In: Christen Democratische Verkenningen 2000/7-9 (67-73).
- Bode en Evers (2000)
I. Bode en A. Evers. From institutional fixing tot entrepreneurial mobility? Paper voor de vierde internationale ISTR conferentie, Dublin juli 2000.
- Burger en Dekker (2001)
A. Burger en P. Dekker, m.m.v. T.J. van der Ploeg en W.J.M. van Veen. The nonprofit sector in the Netherlands. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (working document 70).
- Dekker (1999)
P. Dekker. De civil society als kader van onderzoek. In: P. Dekker (red.), Vrijwilligerswerk vergeleken. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1999.
- Dekker (2001)
P. Dekker. Non-profits in den Niederlanden: entsäult, verpoldert und was jetzt? In: A. Zimmer en E. Priller (red.), Der dritte Sektor im gesellschaftlichen Wandel. Berlin: Sigma Verlag, 2001.
- DiMaggio en Powell (1983)
P.J. DiMaggio en W.W. Powell. The iron cage revisited. In: American Sociological Review 48 (1983) april (147-160).
- De Hoop Scheffer en Dankers (1999)
J. de Hoop Scheffer en N. Dankers. Maatschappelijk middenveld met nieuwe spelers. In: Christen Democratische Verkenningen 1999/6 (19-27).
- Huysen van Meijns (2000)
P.L. Huysen van Meijns en L.C.P.M. Meijns, m.m.v. M.H. Vorthoren. Hybrid governance. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
- Kramer (2000)
R.M. Kramer. A third sector in the third millennium? In: Voluntas 11 (2000) 1 (1-23).
- Kramer et al. (1993)
R.M. Kramer, H. Lorentzen, W.B. Melief en S. Pasquinelli. Privatization in four European countries. Armonk (NY): M.E. Sharpe, 1993.
- Van der Lans (2000)
J. van der Lans. Robin Hood en Koning Klant. In: Tijdschrift voor de sociale sector (2000) november (4-9).
- Nowland-Foreman (1998)
G. Nowland-Foreman. Purchase-of-service contracting, voluntary organizations, and civil society. In: American Behavioral Scientist 42 (1998) 1/ september (108-123).
- Van Til (2000)
J. van Til. Growing civil society. Bloomington/Indianapolis: Indiana University Press, 2000.
- De Waal (2000)
S.P.M. de Waal. Nieuwe strategieën voor het publieke domein. Alphen aan den Rijn: Samsom, 2000.
- Wijkström (2001)
F. Wijkström, The Swedish nonprofit sector in the 1990s. Stockholm: Stockholm School of Economics, 2001 (ongepubliceerd paper).
- Wildeboer Schut et al. (2000)
J.M. Wildeboer Schut, J.C. Vrooman en P.T. de Beer. De maat van de verzorgingsstaat. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.

Neither market nor state – the Dutch nonprofit sector in a comparative perspective

The nonprofit sector

This book deals with the nonprofit sector in the Netherlands. Broadly speaking, this sector operates between the government and the market, an area in which foundations and associations undertake activities in a wide range of fields, all not for profit. The publication is based on studies carried out in the Netherlands and elsewhere, in connection with the 'Comparative Nonprofit Sector Project' (CNP) of the Johns Hopkins University in Baltimore. The book deals with the Netherlands from a comparative perspective, and not necessarily about questions which we in our country have traditionally considered particularly important when discussing nonprofit organisations, or which at present are subjects of political debate. If the book had dealt with such questions, the title would probably not have read 'nonprofit sector', but would more likely have been something like 'societal midfield' or 'private initiative'.

Internationally, there are a wide variety of other terms in use, for describing the field of nonprofit organisations; these include the third sector, the voluntary sector, the independent sector, the social economy, and each has its own descriptions, prototype organisations and its own traditions in terms of research and political debate. In order to facilitate a country comparison, a common description was called for. The CNP definition imposes five requirements on an entity, for it to be considered a nonprofit organisation: institutionalisation, private organisation form, no distribution of profit, self-management to a significant extent, and some meaningful voluntary participation (see appendix A in Salamon et al. 1999).

Contents of the book

The book has the following structure:

1. Introduction

Part A. The Netherlands in a comparative perspective

2. Legal aspects of the nonprofit sector
3. Scale, structure and financing of the nonprofit sector

Part B. A closer look at the Netherlands

4. Areas of private initiative and government involvement
5. Pillarisation and welfare state: the nonprofit sector from a historical-theoretical perspective
6. Nonprofit in the Netherlands: does it make a difference?
7. Voluntary work
8. Monetary donations

Part C. Other countries

9. Belgium: situation and development of the private nonprofit sector
10. Germany: growth and change in the third sector
11. The United Kingdom: mainstreaming of the third sector
12. Israel: structure, policy and social origins of the third sector

Part D. Comparisons and expectations

13. Social origins of the nonprofit sector: a country comparison
14. The third sector in Europe: an essay on growth and structural change
15. The Dutch nonprofit sector assessed and compared: conclusions and perspectives

Appendices

- A. Method and approach of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project
- B. Data collection in the Netherlands

In Part A., legal and economic aspects of the Dutch nonprofit sector are presented by way of country comparison. In the legal chapter, chapter 2, a comparison is made with other Western European countries, whilst in chapter 3, our country is compared on the basis of a range of indicators with all 22 countries of phase 2 of the Johns Hopkins project.

In part B, attention is focused incidentally on other countries, but this part of the book primarily takes a closer look at the sector in our country. Two chapters deal with historical developments. Chapter 4 deals with the development of organisations in a large number of fields and government policy in that respect, whilst chapter 5 adds a broader assessment of backgrounds and developments in the nonprofit sector. Chapter 6 looks at the impact of the nonprofit label on the functioning of organisations. The question: what difference does it make? is posed for three specific fields: education, social housing and the environment. Chapters 7 and 8 discuss two sources of support which are considered typical for the nonprofit sector: voluntary work and voluntary donations. These chapters focus on the supply side: how much time and money are given according to population studies and other information, by what groups, and with what motives?

In part C., which deals with other countries, detailed attention is paid to Belgium (chapter 9), Germany (chapter 10), the United Kingdom (chapter 11) and Israel (chapter 12). These therefore are three neighbouring countries, and one country which in terms of its nonprofit sector, was already compared with the Netherlands, in the past, since the sector in the two countries shows interesting similarities, for example in respect of the importance of religious organisations and private education. For each country, the situation of the nonprofit sector is described comparatively, according to the common indicators and structures, imposed by the Johns Hopkins project. In addition, there is detailed discussion of specific national characteristics such as the *économie sociale* in French-speaking Belgium, the *Wohlfahrtsverbände* in Germany,

current developments of the 'third way' in the United Kingdom, and the importance of the Diaspora for the position of nonprofit organisations in Israel.

The concluding section is a trilogy of the theoretical-empirical comparison of all 'Johns Hopkins' countries in chapter 13, a more observational and prospective essay about the importance of the nonprofit sector in Europe in chapter 14, and an attempt to distil features specific to the Netherlands, from the overall picture, in chapter 15. In the final chapter, the particularities of the Netherlands – particularities which are easily assumed in non-comparative historical observations of 'typical Dutch' phenomena such as 'pillarisation' and 'societal midfield' – is placed in relative terms, and a discussion is initiated about the blurring of the boundaries between for profit, nonprofit and public.

Below, only a selection of the results for the Netherlands are summarised. As concerns the other countries, comparative analyses and further observations about the history and impact of the Dutch nonprofit sector, consult the English sources referred to at the end.

The Netherlands

The most important finding in a comparative perspective is that the Netherlands has the largest nonprofit sector of all the 22 countries studied in the Johns Hopkins project. The Dutch nonprofit sector generates about 669,000 full-time equivalent jobs (12.9% of paid employment, excluding employment in agriculture). This figure is two and a half times the overall 22-country average of 4.8%. The nonprofit share of total employment is almost twice as high in the Netherlands, as the average for Western Europe and other developed countries, which amounts to 7%. In addition to paid employment, the nonprofit sector also attracts large numbers of volunteers. The volume of voluntary work represents the equivalent of more than 400,000 fte jobs, or 7.5% of total paid employment. Nonprofit expenditure totals 15.5% of Gross Domestic Product, and the sector generates no less than 10.2% of national income. Not-for-profit organisations play a large role in providing welfare state services: for example 97% of residents in homes for the elderly, 75% of pupils at primary and secondary schools, and 41% of visitors to museums make use of a nonprofit institution.

Public funds constitute the largest share of nonprofit revenue. The important role of private provision of public services is one of the distinguishing features of the Dutch welfare state. There are large areas of welfare services in which government has an interest in ensuring availability and financing, but not in actual delivery. Government policy is of particular importance to nonprofit organisations active in education, health care and social services. In these areas, the majority of services are delivered by nonprofit organisations, but largely funded by government and third-party payments.

Government also lays down the main rules for the overall, particularly with respect to capacities and costs. The nonprofit status of organisations is seldom an issue. However, in certain fields of welfare services, nonprofit organisations are so common or so important that any policy in these areas might be seen as a policy focused on nonprofits. Subsidiarity has been the guiding principle behind these government policies, for a very long time. The principle is rooted in a history of private initiatives, mainly established in a pillarised framework of ideological blocks, starting at the end of the nineteenth century. This huge tradition of private initiatives, the ideology of subsidiarity

and the availability of relatively undemanding legal options all contribute to a positive environment for nonprofit organisations. Nonprofit organisations are so easily accepted, and so 'normal', that they are often in fact difficult to distinguish from other organisations. And this distinction will become more difficult, thanks to government policies over recent decades, aimed at creating independent bodies from formerly civil service organisations on the one hand, and advances in the commercialisation of nonprofit organisations on the other.

The Netherlands is a real goldmine for nonprofit theorists. The development of the Dutch sector provides evidence for a variety of theoretical notions, as regards the role of the state, religion or religious diversity, social entrepreneurs, corporatism and policy cultures. However, the existence of a Dutch nonprofit sector as an object of theorisation cannot be taken for granted. The concept of a unitary nonprofit sector has always been problematic in this country, but present trends may even make the identification of single clusters of nonprofit organisations with interesting common features impossible.

Further reading and surfing

Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski, and Associates. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

Ary Burger, Paul Dekker, Tymen van der Ploeg and Wino van Veen. *Defining the Nonprofit Sector: The Netherlands*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1997 (CNP WP No. 23).

Vic Veldheer and Ary Burger. *History of the nonprofit sector in The Netherlands*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1999 (CNP WP No. 35).

Peter L. Hupe and Lucas C.P.M. Meijs (with Marianne H. Vorthoren). *Hybrid Governance – the impact of the nonprofit sector in the Netherlands*. The Hague: Social and Cultural Planning Office, 2000.

Ary Burger and Paul Dekker (with Tymen van der Ploeg and Wino van Veen). *The non-profit sector in the Netherlands*. The Hague: Social and Cultural Planning Office, 2001 (Working document 70).

Except the last one, these publications are available from, for instance, www.amazon.com. The final two publications mentioned (and indeed this publication) are also available in their entirety on www.scp.nl. Further information about the international project and references to publications about other countries can be found on www.jhu.edu/~cnp.

Bijlage A Methodiek en aanpak van het Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project

In het Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project is getracht een gemeenschappelijke basis te ontwikkelen van gegevens over een vergelijkbare groep nonprofitorganisaties in een aantal ongelijksoortige landen. Hiertoe moesten we een oplossing zien te vinden voor vijf essentiële methodische en conceptuele kwesties:

- 1 Er moest een groep landen worden geselecteerd die op essentiële aspecten voldoende verschillen om ons in staat te stellen enkele van de belangrijkste theorieën op dit gebied te toetsen.
- 2 De omschrijving van wat we bedoelen met 'non-profit' moest nauwkeurig en concreet zijn, zodat wij ervan uit konden gaan dat we in alle landen hetzelfde verschijnsel onderzochten.
- 3 Er moest een classificatiesysteem worden ontwikkeld dat onderscheid maakt tussen de verschillende typen entiteiten die de resulterende gemeenschappelijke eigenschappen delen.
- 4 De belangrijkste aspecten van deze organisaties moesten worden vastgesteld waarop we ons ten behoeve van de verzameling van gegevens konden richten.
- 5 Er moest een methode worden bedacht waarmee we op rendabele wijze betrouwbare gegevens over deze aspecten konden verzamelen.

In deze bijlage wordt besproken hoe wij ons van deze vijf taken hebben gekweten.

A.1 Selectie van landen

In dit project stond de wens centraal om vergelijkbare gegevens te verzamelen over de non-profitsector in een brede dwarsdoorsnede van landen. Hiertoe was het nodig op zorgvuldige wijze aandacht te besteden aan de selectie van de landen. Het was met name van belang landen te kiezen die onderling verschillen in aspecten waarvoor de theorieën over de non-profitsector suggereren dat zij verschillende patronen van non-profitactiviteit tot gevolg zouden kunnen hebben. Slechts zo zou het mogelijk zijn deze theorieën aan serieuze empirische toetsing te onderwerpen.

De bestaande theorieën hebben ertoe geleid dat we landen hebben gekozen, die verschillen in de volgende aspecten:

- het niveau van economische ontwikkeling;
- het niveau van de overheidsuitgaven voor de verzorgingsstaat;
- het bestaande wettelijke kader voor non-profitactiviteiten;
- de religieuze en bredere sociaal-culturele diversiteit; en
- de sociale en economische historie.

Voor het selectieproces was tevens van belang in hoeverre we financiële steun konden vinden om de werkzaamheden in het desbetreffende land uit te voeren, aangezien er slechts beperkte centrale financiering beschikbaar was.

Uiteindelijk konden wij voor deze fase van de werkzaamheden tot 28 landen besluiten en wisten wij in 22 van deze landen de nodige middelen te genereren en de noodzakelijke gegevens te verzamelen (plus voorbereidende inspanningen in een drieëntwintigste land, Polen). Gelukkig vertonen deze landen een aanzienlijke variatie op alle vijf genoemde aspecten. De geselecteerde landen vertegenwoordigen vijf van de zeven continenten, veel van de belangrijkste religieuze tradities in de wereld, zeer ongelijksoortige patronen in de verschaffing van maatschappelijke zorg en uiteenlopende niveaus van algehele economische en sociale ontwikkeling. In verschillende landen werd echter veel later met het verzamelen van de gegevens begonnen dan in andere en een aantal belangrijke gebieden en regio's konden uiteindelijk dan ook niet in het project worden opgenomen. Om deze gaten in het bereik van het project te kunnen invullen is er momenteel een fase IIB van het project aan de gang, welke zich richt op Afrika, het Arabische Midden-Oosten en Zuid-Azië.

A.2 Definitie van de non-profitsector: het bereik van het project

Om te waarborgen dat het onderzoek zich in alle projectlanden zou richten op een vergelijkbare reeks eenheden, is er een aanzienlijke inspanning verricht ten behoeve van de ontwikkeling van een gemeenschappelijke werkdefinitie van de non-profitsector, die op alle projectlocaties kon worden gebruikt. Dit is gedaan door eerst aan het team van lokale partners dat met ons samenwerkt in het project, te vragen een beschrijving te geven van organisaties en vergelijkbare eenheden die in hun land doorgaans worden beschouwd als non-profitorganisaties of als deel van de derde sector, en door vervolgens al deze beschrijvingen te vergelijken om de gemeenschappelijke elementen vast te stellen. Een vergelijkbaar proces is doorlopen toen extra landen aan het project werden toegevoegd, en er zijn aanpassingen gedaan om typen organisaties in te passen die we in eerste instantie niet waren tegengekomen.

Uit dit proces werden vijf structurele en operationele kenmerken gedestilleerd die de reeks eenheden lijken te definiëren, die in landen in de hele wereld doorgaans worden geassocieerd met de non-profitsector. Vervolgens werd deze 'structureel-operationele' definitie ten behoeve van ons project de werkdefinitie van de non-profitsector. Om volgens deze definitie onder het project te vallen, moest een entiteit dan ook de volgende kenmerken hebben.

- **Georganiseerd zijn**, dat wil zeggen, tot op zekere hoogte geïnstitutionaliseerd. Belangrijk is niet dat de organisatie geregistreerd of wettelijk erkend is, maar dat zij enige institutionele realiteit heeft. Dit kan tot uiting komen in enige mate van interne organisatorische structuur, een relatieve vasthoudendheid aan doelen, structuur en activiteiten, een zinvolle organisatorische afbakening, alsmede een wettelijke akte van oprichting. Zowel formele als informele organisaties worden door deze definitie gedekt. Niet onder de definitie vallen puur ad hoc en tijdelijke aaneensluitingen van mensen zonder dat er sprake is van een echte structuur of organisatorische identiteit.
- **Particulier zijn**, dat wil zeggen, institutioneel gescheiden van de overheid. Dit betekent niet dat een non-profitorganisatie geen aanzienlijke steun van de overheid kan ontvangen of dat overheidsfunctionarissen geen zitting kunnen hebben in haar

- bestuur. De organisatie moet evenwel in die zin niet-gouvernementeel zijn dat zij structureel gescheiden is van de bemiddeling van de overheid en geen overheids-autoriteit uitoefent.
- **Geen winst verdelen**, dat wil zeggen, gegeneerde winst mag niet ten gunste komen aan de eigenaren of directie van de organisatie. Non-profitorganisaties mogen in een bepaald jaar een overschot hebben, maar zij moeten de winst opnieuw investeren in hun oorspronkelijke opdracht en mogen deze niet uitkeren aan hun eigenaren, leden, oprichters of bestuur. De fundamentele vraag is: hoe gaat de organisatie om met winst? Als winst wordt geherinvesteerd of anderszins wordt gebruikt voor het officiële doel van de organisatie, is zij een non-profitinstelling.
 - **Zelfbesturend zijn**, dat wil zeggen, zijn toegerust om de eigen activiteiten te beheren. Bepaalde particuliere en niet-gouvernementele organisaties kunnen zo strikt worden bestuurd door ofwel overheidsdiensten ofwel particuliere ondernemingen dat zij in wezen functioneren als onderdeel hiervan, ook al zijn zij daarvan structureel gescheiden. Om aan dit criterium te voldoen moet de organisatie in aanzienlijke mate ("to a significant extent") zelf het beheer hebben over haar activiteiten, haar eigen interne bestuurlijke procedures hebben en een belangrijke mate van autonomie bezitten.
 - **Vrijwillig zijn**, dat wil zeggen, de organisatie moet in betekenisvolle mate ("to some meaningful degree") vrijwillige participatie omvatten. Hier gelden twee verschillende, maar verwante overwegingen. Ten eerste dient de organisatie bij haar bedrijfs-uitoefening en leiding vrijwilligers te betrekken, of in het bestuur of in de vorm van vrijwillig personeel en vrijwillige bijdragen. Ten tweede heeft 'vrijwillig' ook de betekenis van 'niet-verplicht' in zich: organisaties waarvan het lidmaatschap is vereist of anderszins bij wet bepaald, maken geen deel uit van de non-profitsector. Het gaat hierbij om bepaalde beroepsverenigingen waarvan lidmaatschap vereist is voor de bevoegde uitoefening van een vak of beroep.

Zoals hierna zal blijken, omvat deze definitie een nogal brede groep instellingen, bijvoorbeeld vakorganisaties en beroepsverenigingen, traditionele liefdadigheidsorganisaties, op religie gebaseerde organisaties, niet-gouvernementele organisaties (NGO's) die zich bezighouden met ontwikkelingswerk, instellingen voor hoger onderwijs, ziekenhuizen en georganiseerde sociale bewegingen. Tegelijkertijd hebben zowel praktische overwegingen als definitieproblemen de behandeling van bepaalde typen organisaties bemoeilijkt. Twee brede categorieën van dit soort organisaties verdienen het hier met name te worden genoemd:

- *Religieuze organisaties*. Kerken, synagogen, moskeeën en andere religieuze organisaties vallen onder de definitie van het project en er zijn dan ook gegevens over verzameld. Maar dergelijke gegevens konden niet voor alle deelnemende landen worden verzameld. Daarom worden de religieuze gegevens hier apart behandeld. Confessionele dienstverlenende organisaties (bv. scholen, ziekenhuizen, kinderdagverblijven, klinieken) werden in alle gevallen gedekt. Dergelijke organisaties zijn echter opgenomen in de tak van de dienstverlening waarin zij primair opereren (bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg, enz.) en niet onder 'religie', zoals blijkt uit de hierna genoemde activiteitengebieden.

- *Coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en zelfhulpgroepen.* Bepaalde typen organisaties vormen in de projectdefinitie een 'grijs gebied'. De meeste coöperaties, onderlingen en economische zelfhulpgroepen, bijvoorbeeld, zouden niet onder de definitie van het project vallen, omdat zij over het algemeen niet voldoen aan het criterium van 'geen winst maken'. Maar er is bepaald dat de lokale onderzoekers dergelijke organisaties, waarvoor het winstoogmerk secundair is en die primair beogen diensten te verlenen die de brede lokale gemeenschap ten goede komen, in het project kunnen opnemen. (In de Nederlandse non-profitsector zijn deze organisaties niet opgenomen.)

A.3 Activiteitengebieden: het classificatiesysteem

Toen de non-profitsector eenmaal was gedefinieerd, werd er een soortgelijke inspanning gepleegd voor de ontwikkeling van een classificatiesysteem dat kon worden gebruikt om onderscheid te maken tussen de verschillende typen door de definitie gedekte organisaties. Omdat wij hoopten de in dit project ontwikkelde gegevens uiteindelijk te kunnen integreren in de reguliere, door de bureaus voor economische statistiek in de wereld uitgevoerde, boekhouding en verslaglegging van het nationaal inkomen van de desbetreffende landen, besloten wij ons categoriseringssysteem te ontwikkelen naar het voorbeeld van het systeem dat wordt gebruikt in de reguliere boekhouding en verslaglegging van het nationaal inkomen, namelijk de International standard industrial classification (ISIC). Dit categoriseringssysteem maakt onderscheid tussen verschillende entiteiten op basis van hun belangrijkste economische activiteit of werkte-rein (bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs, welzijn). Dus een non-profitorganisatie die, bijvoorbeeld, overwegend diensten levert op het gebied van de gezondheidszorg, maar als secundaire activiteit ook aan research doet, zou worden gecategoriseerd als gezondheidszorginstelling en niet als onderwijsinstelling. Op dezelfde wijze zou een religieuze gemeenschap waarvan de primaire economische activiteit bestaat in de exploitatie van een basisschool, worden gecategoriseerd onder onderwijs en niet onder religie. Omdat het niet altijd haalbaar is dit per organisatie te doen, moest een dergelijke vaststelling vaak worden gedaan voor hele categorieën organisaties.

Omdat het niveau van differentiatie op de gebieden waar non-profitorganisaties actief zijn, in het bestaande ISIC-systeem echter nogal beperkt lijkt, maakten wij gebruik van de ervaring van de projectlanden zoals deze werd gerapporteerd door onze lokale partners, om de ISIC-structuur enigszins uit te breiden. Het resultaat was de ontwikkeling van een International classification of nonprofit organizations (ICNPO) die werd getoetst aan de ervaring van de verschillende projectlanden. Ook deze typologie werd herzien wanneer er nieuwe landen tot het project toetraden, en waar nodig werden er aanpassingen doorgevoerd.

Zoals blijkt uit tabel A.1 splitst het categoriseringssysteem de non-profitsector op in twaalf hoofdgroepen variërend van 'kunst en cultuur' tot 'niet elders geclassificeerd'. Elke hoofdgroep wordt vervolgens verder opgesplitst in subgroepen. In totaal worden er 27 subgroepen vastgesteld. Door de bank genomen beperkten de gegevens de mogelijkheden om op subgroepniveau onderscheid te maken tussen organisaties, maar meer vertrouwen kan worden gehecht aan de gegevens op het niveau van de hoofdgroepen.

Tabel A.1 De Internationale classificatie van non-profitorganisaties (ICNPO): hoofdgroepen en subgroepen

| | |
|-----------|---|
| GROEP 1: | CULTUUR EN RECREATIE |
| 1 100 | cultuur en kunst |
| 1 200 | sport |
| 1 300 | overige recreatieve en sociale verenigingen |
| GROEP 2: | ONDERWIJS EN ONDERZOEK |
| 2 100 | lager en middelbaar onderwijs |
| 2 200 | hoger onderwijs |
| 2 300 | overig onderwijs |
| 2 400 | onderzoek |
| GROEP 3: | GEZONDHEIDSZORG |
| 3 100 | ziekenhuizen |
| 3 200 | verpleeg- en verzorgingshuizen |
| 3 300 | geestelijke gezondheidszorg |
| 3 400 | andere gezondheidsvoorzieningen |
| GROEP 4: | WELZIJN |
| 4 100 | welzijn |
| 4 200 | noodopvang |
| 4 300 | inkomensondersteuning |
| GROEP 5: | MILIEU |
| 5 100 | milieu |
| 5 200 | dierenbescherming |
| GROEP 6: | ontwikkeling en huisvesting |
| 6 100 | economische, sociale en gemeenschapsontwikkeling |
| 6 200 | huisvesting |
| 6 300 | werkgelegenheid en opleiding |
| GROEP 7: | BELANGEN, RECHT EN POLITIEK |
| 7 100 | belangenorganisaties |
| 7 200 | rechtsbijstand |
| 7 300 | politieke organisaties |
| GROEP 8: | FILANTROPISCHE INTERMEDIARS EN BEVORDERING VRIJWILLIGHEID |
| GROEP 9: | INTERNATIONALE SAMENWERKING |
| GROEP 10: | RELIGIE |
| GROEP 11: | WERKGEVERS-, WERKNEMERS-, BRANCHE- EN BEROEPSORGANISATIES |
| GROEP 12: | overige, niet elders ingedeeld |

A.4 Kernvariabelen

Een belangrijke doelstelling van dit project en tevens de doelstelling waarop dit boek zich primair richt, was het documenteren van de schaal van de non-profitsector in de projectlanden en de inkomstenbronnen die ter ondersteuning van de sector worden aangewend. Ten behoeve daarvan richtten we ons op vier kernvariabelen. Het belang van deze variabelen en de verschillende termen die we ter bespreking van de variabelen hanteren, worden hierna beschreven.

- **Uitgaven.** In dit boek wordt de term 'uitgaven' gebruikt als verkorte weergave voor 'exploitatie-uitgaven', dat wil zeggen, de kosten die worden gemaakt bij de algemene bedrijfsuitoefening van een organisatie. Deze betreffen salarissen, secundaire arbeidsvoorwaarden en andere personele kosten, aankoop van niet-kapitaalgoederen, leveringen en diensten, alsmede eventuele betaalde vergoedingen en kosten. Onder 'exploitatie-uitgaven' vallen geen 'investeringen in kapitaalgoederen', dat wil zeggen, kosten die worden gemaakt voor de aankoop van grond, bouwactiviteiten en de aankoop van belangrijke apparatuur en grote voertuigen, omdat de betaling van dit soort kapitaaluitgaven doorgaans over langere tijd wordt uitgesmeerd.
- **Werkgelegenheid.** Vanwege verschillen in loontarieven en andere kosten tussen de verschillende landen leek de werkgelegenheid een betere basis voor vergelijking van de schaal van de non-profitsectoren dan de uitgaven. Om vergelijkingen tussen de landen mogelijk te maken was het noodzakelijk het aantal werknemers dat in dienst is van non-profitorganisaties, te vertalen in fte's (fulltime equivalenten – werknemers met een volledige dagtaak), omdat veel werknemers in de non-profitsector parttime werken. Hiervoor is gebruikgemaakt van de nationale normen voor voltijds werk. In de tekst hebben 'werkgelegenheid', 'werknemers' en 'banen' betrekking op het equivalent van betaalde werknemers met een volledige dagtaak. Waar dit specifiek wordt vermeld, wordt bovendien het equivalent van de werkgelegenheid voor vrijwilligers met een volledige dagtaak opgenomen. Non-profitwerkgelegenheid wordt over het algemeen berekend als een deel van de totale werkgelegenheid met uitzondering van de landbouw, maar wanneer tevens vrijwilligers worden beschouwd, worden deze ook bij de noemer opgeteld.
- **Vrijwilligers.** Behalve over het aantal betaalde werknemers hebben wij ook getracht gegevens te verzamelen over het aantal vrijwilligers dat in onze doellanden voor non-profitorganisaties werkt. Deze gegevens werden over het algemeen bijeengebracht via enquêtes. Evenals bij de werkgelegenheidsgegevens is de inbreng van vrijwilligers omgezet in fte-banen en berekend als deel van de totale betaalde en vrijwillige arbeid in fte's met uitzondering van de landbouw. Waar als zodanig vermeld, hebben we de toegerekende waarde van het vrijwilligerswerk in onze inkomstenschattingen berekend, en wel door het aantal fte-vrijwilligers te vermenigvuldigen met het gemiddelde salaris in de desbetreffende branche.
- **Inkomsten.** Naast de meting van de uitgaven en de werkgelegenheid van non-profitorganisaties, hebben wij getracht een schatting te doen van de bronnen van de inkomsten die deze uitgaven en activiteiten ondersteunen. Ten behoeve daarvan hebben we inkomsten behandeld als instroom van besteedbare middelen die door de organisatie gedurende het jaar werden ontvangen. Verder hebben we onderscheid gemaakt tussen inkomsten in contanten en in natura, waaronder begrepen de

toegeschreven waarde van vrijwilligerswerk, en hebben we gegevens verzameld over beide varianten. Meer in het bijzonder hebben wij onderscheid gemaakt tussen drie hoofdbronnen van dergelijke inkomsten, te weten:

Vergoedingen, waaronder worden begrepen lidmaatschapskosten, direct door de cliënt betaalde, in ruil voor diensten in rekening gebrachte kosten, beleggingsinkomsten en inkomsten uit de verkoop van al dan niet met de doelstelling van de organisatie verband houdende goederen en diensten.

Betalingen vanuit de publieke sector, waaronder inkomsten worden begrepen die afkomstig zijn van alle overheidstakken (bestuurlijk, gerechtelijk en wetgevend), alsmede van quasi-overheidsinstanties zoals sociale verzekeringsfondsen op alle niveaus (nationaal, provinciaal, gemeentelijk, enz.). In wezen gebruiken we de termen 'publieke sector' en 'overheidssector' als synoniemen. Inkomsten vanuit de publieke sector omvatten subsidies en contracten ter ondersteuning van specifieke organisatorische activiteiten of diensten, wettelijke betalingen ter ondersteuning van de algemene opdracht of activiteiten van een organisatie, alsmede betalingen door derden, dat wil zeggen indirecte overheidsbetalingen ter betaling van een andere organisatie voor aan individuele personen verleende diensten.

Particuliere giften, waaronder inkomsten worden begrepen die worden ontvangen van tenminste vier typen bronnen: (a) individuele bijdragen, (b) bijdragen uit particuliere stichtingen, (c) donaties door bedrijven, waaronder begrepen donaties door stichtingen van bedrijven en (d) via verenigde charitatieve fondsen of programma's gekanaliseerde bijdragen.

A.5 Dataverzameling

Een centrale vooronderstelling van dit project was, dat er over sommige van de hiervoor genoemde, essentiële aspecten van de non-profitsector in elk land veel meer gegevens bestaan dan op grote schaal wordt ingezien. Dergelijke gegevens worden vaak verzameld als onderdeel van het proces van verslaglegging van het nationaal inkomen, dat wordt gebruikt om schattingen te doen van het algemene nationaal inkomen en nationaal product, en de verspreiding hiervan over verschillende bedrijfstakken. Maar deze bronnen gooien vaak de gegevens over non-profitorganisaties op een hoop met gegevens over andere typen organisaties of verschaffen informatie in een vorm die zonder verdere inspanning moeilijk kan worden vertaald in de variabelen die van belang zijn; al met al aspecten die het moeilijk maken de over de non-profitsector benodigde informatie direct te verzamelen.

De eerste stap in elk land bestond dan ook in het inventariseren van bestaande bronnen van statistische gegevens die informatie bevatten over de non-profitsector of delen hiervan. De volgende stap en een centrale taak van het project bestond in het bedenken van wijzen om te profiteren van deze bestaande gegevensbronnen en ze te gebruiken voor het maken van redelijke schattingen van de verschillende dimensies van de non-profitsector, die voor ons van belang zijn. Dit hield vaak in dat we de voor ons beschikbare gegevenselementen moesten 'uitbouwen' tot de gegevens die we ons idealiter wensten. Wanneer in een voorkomend geval een bestaande gegevensbron niet voldoende informatie leverde over een bepaalde activiteitengroep of variabele van belang, hebben

de onderzoeksteams gerichte onderzoeken uitgevoerd met gebruikmaking van – voor het overgrote deel – door het project ontwikkelde, gewone onderzoeksinstrumenten. Uiteindelijk verschilden de strategieën voor het samenvoegen van gegevens van land tot land, afhankelijk van de aard van de specifieke gegevensbronnen (zie voor Nederland bijlage B). Tenslotte, toen de gegevens eenmaal waren verzameld, heeft elk landenteam deze ingevoerd in een speciaal voor het invoeren van gegevens bestemd computerprogramma en de voltooide gegevenstabellen vervolgens ingediend bij het kernteam van Johns Hopkins voor kruistoetsing en vergelijking.

Deze bijlage is een ingekorte vertaling van bijlage A in: Lester M. Salamon et al. *Global civil society: dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for civil society studies, 1999 (463-471). Daar zijn ook nadere toelichtingen en verwijzingen te vinden.

Bijlage B De dataverzameling in Nederland

Informatie over non-profits is versplinterd en vaak voor andere doeleinden verzameld. De uitdaging bestond uit het samenbrengen van verschillende informatiebronnen tot één geheel dat past binnen het internationaal overeengekomen classificatiesysteem ten behoeve van het Johns Hopkins Comparative nonprofit sector project. Eerst is gekeken in welke activiteiten non-profits zijn te verwachten, die voldoen aan de criteria van het internationale project. De volgende stap bestond uit het verzamelen van data voor deze activiteiten en/of non-profitorganisaties. De belangrijkste bronnen waren statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), informatie van koepelorganisaties en (financiële) jaarverslagen van individuele organisaties. Een veelvoorkomend probleem lag in de manier om non-profits te onderscheiden van de andere type organisaties (overheidsinstellingen en marktpartijen) die op hetzelfde terrein actief zijn. Een speciaal geval betreft het vrijwilligerswerk. De gegevens over het vrijwilligerswerk zijn ontleend aan enquêtes en tijdsbestedingsonderzoek. De verantwoording daarvan is in hoofdstuk 7 te vinden.

De Nationale Rekeningen vormen het logische beginpunt voor het verzamelen van data over de non-profitsector. In de Nederlandse Nationale Rekeningen kregen de non-profits tot voor kort weinig aandacht. Het CBS heeft de aanbeveling van het binnen de Verenigde Naties overeengekomen System of national accounts (SNA, 1968) om apart te rapporteren over de sector 'nonprofits serving households' niet nagevolgd. Deze sector bestaat uit organisaties als sport- en recreatieve verenigingen, vakbonden en kerken. In plaats daarvan zijn deze organisaties onder de huishoudens geplaatst. Hierdoor bevatten de Nationale Rekeningen nauwelijks informatie over non-profits. Slechts bij inkomensoverdrachten en investeringsbijdragen van de centrale en lokale overheden worden ze genoemd. Sinds kort is deze situatie veranderd. Met het overeenkomen van een Europees systeem van nationale rekeningen (ESA, 1995) heeft ook Nederland zich verplicht over de sector 'nonprofits serving households' te rapporteren. Onlangs zijn deze cijfers voor het eerst gepubliceerd. Overigens maken deze non-profits maar een klein deel uit van de totale non-profitsector.

De gewenste gegevens werden bij voorkeur op het hoogste aggregatieniveau verzameld. Wanneer dat niet mogelijk was, werd een niveau lager gekeken. In de praktijk konden vier niveaus worden onderscheiden. Het eerste niveau behelst de non-profitsector als geheel. Op dit niveau bestaan in Nederland geen (recente) gegevens. Er zijn wel een paar schattingen voor eerdere jaren op basis van de Nationale Rekeningen.¹ Het tweede niveau bestaat uit de hoofdgroepen van het internationale classificatiesysteem zoals onderwijs, religie, welzijn, enzovoort. Op dit niveau was voor de meeste groepen geen of zeer onvolledige informatie beschikbaar. De enige uitzondering betrof religie. De jaarlijks opgestelde Kerkbalans levert heel bruikbare informatie over inkomsten en uitgaven van de belangrijkste kerkgenootschappen in Nederland. Het derde niveau bestaat uit bepaalde type activiteiten of organisaties, zoals lager onderwijs, musea, of ziekenhuizen. Het grootste deel van de gegevens kon op dit niveau worden verzameld. Diverse statistieken van het CBS leverden een groot deel van de

benodigde informatie. Voor allerlei activiteiten op het gebied van cultuur, onderwijs, zorg en welzijn bestaan veel goedgedocumenteerde rapporten. Wat echter niet altijd uit de CBS-statistieken gehaald kon worden, was de verdeling tussen non-profits, overheidsinstellingen en commerciële organisaties.

Individuele non-profitorganisaties vormen het vierde niveau. Als pogingen op hogere niveaus data bijeen te brengen waren gestrand, zat er niets anders op dan gegevens over afzonderlijke non-profits te verzamelen en te aggregeren. Op deze manier zijn de gegevens van veel milieu- en belangenorganisaties verzameld.

Met alleen de gegevens uit de statistieken van het CBS is het onderzoek een heel eind op weg gekomen, maar daarmee kon niet worden volstaan. Het huidige resultaat was onmogelijk geweest zonder de gegevens van maatschappelijke organisaties zelf. Om een willekeurig voorbeeld te noemen, de verslagen van het Centraal bureau voor de fondsenwerving waarin de inkomsten van veel geld wervende instellingen zijn opgenomen, zijn bijzonder behulpzaam geweest. Daarnaast kon ook op minder toegankelijke gegevens worden gebouwd. Het onderzoek heeft in belangrijke mate geprofiteerd van de bereidwilligheid van een aantal maatschappelijke organisaties (zowel individuele als koepelorganisaties) om ons niet-gepubliceerde of niet-openbare gegevens te verstrekken.

Het kernprobleem was dat voor het internationale project doorgaans meer en gedetailleerdere informatie moest worden verzameld dan beschikbaar was. In het project gelden werkgelegenheid en inkomsten of bestedingen als de kernvariabelen. Door gerichte inspanningen is voor de meeste activiteiten of groepen van non-profits voor minimaal één kernvariabele een zeer betrouwbare set gegevens bijeengebracht. Voor de belangrijkste groepen kwamen meestal de gegevens voor minimaal twee kernvariabelen beschikbaar. De ontbrekende cijfers konden vaak worden geschat door een koppeling aan te brengen tussen de beschikbare data. Bijvoorbeeld, als de bestedingen aan lonen en salarissen bekend zijn, kan het aantal betaalde werknemers geschat worden met behulp van een uit loonstatistieken ontleend gemiddeld loon. Deze methode is bijvoorbeeld gebruikt bij de omroeporganisaties. Voor deze non-profits beschikten we wel over inkomsten en bestedingen, waaronder aan lonen, maar niet over aantallen werknemers. Andersom kan uit het aantal betaalde werknemers de omvang van de totale bestedingen geschat worden, als uit andere bronnen een gemiddeld loon en de verhouding tussen loonsom en totale bestedingen zijn te halen. Deze methode is toegepast bij verschillende onderdelen van welzijn.

Het zal duidelijk zijn dat het verzamelen van de gegevens die aan de ogenschijnlijk simpele tabellen in hoofdstuk 3 ten grondslag liggen, heel wat inspanningen heeft gekost. Mogelijk zal in de toekomst het CBS in staat zijn om veel meer gegevens te leveren. Momenteel loopt namelijk een internationale studie naar de vervaardiging van zogenoemde satellietrekeningen voor non-profitorganisaties. De bedoeling is dat er bij de Nationale Rekeningen een aanhangsel komt over non-profits waarin dezelfde definities, classificaties en variabelen worden aangehouden als in het Comparative nonprofit sector project, waarvan de uitkomsten hier zijn gepresenteerd. Onder de vlag

van de statistische divisie van de VN, waar de richtlijnen voor het maken van Nationale Rekeningen tot stand komen, wordt een pilotonderzoek in een beperkt aantal landen uitgevoerd. Nederland behoort tot de landen die uitgenodigd zijn deel te nemen.

Noot

- 1 Van Heemst heeft over het jaar 1985 de beschikking gekregen over zeer gedetailleerde data, terwijl James een meer globalere benadering heeft gevolgd. Zie: J.J.P. van Heemst, *The nonprofit sector in the National accounts: a numerical exercise with data for the Netherlands*, Working paper series no. 164. Den Haag: Institute of Social Studies, 1993; en E. James, *The private provision of public services: a comparison of Holland and Sweden*. New Haven (CT): Yale University (Program on non-profit organizations, working paper no. 60).

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2000-2001) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1 (f 90,50/€41)

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2 (f 75,00/€34)

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (f 24,50/€11)

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (f 29,50/€13,40)

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 years of social change in the Netherlands; Key data from the Social and Cultural Report. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x (f 24,50/€11)

Sociale en Culturele Studies

- 23 *Leesgewoonten*. (1996) ISBN 90-5250-915-8 (f 60,00/€27)
- 24 *Secularisatie en alternatieve zingeving in Nederland*. (1997) ISBN 90-5250-930-1 (f 51,00/€23)
- 25 *Trends in onderwijsdeelname*. (1998) ISBN 90-5749-110-9 (f 51,00/€23)
- 26 *Tussen bed en budget*. (1998) ISBN 90-5749-119-2 (f 62,00/€28)
- 27 *De stad op straat*. (1999) ISBN 90-5749-120-6 (f 51,00/€23)
- 28 *Scholen onder druk*. (1999) ISBN 90-5749-138-9 (f 62,00/€28)
- 29 *Naar andere tijden?* (1999) ISBN 90-5749-510-4 (f 51,00/€23)

Cahiers

- 147 *Rapportage gehandicapten 1997* (1998) ISBN 90-5749-111-7 (f 47,00/€21)
- 148 *Rapportage jeugd 1997* (1998) ISBN 90-5749-112-5 (f 36,00/€16)
- 149 *Sociale en Culturele Verkenningen 1998*. ISBN 90-5749-113-3
(f 36,00/€16)
- 150 *Een bestaan zonder baan* (1998). ISBN 90-5749-115-X (f 36,00/€16)
- 151 *Armoedemonitor 1998*. ISBN 90-5749-116-8 (f 41,50/€19)
- 152 *Van hoog naar laag; van laag naar hoog* (1998). ISBN 90-5749-117-6
(f 36,00/€16)
- 153 *Rapportage minderheden 1998* (1998). ISBN 90-5749-118-4 (f 52,00/€24)
- 154 *Vrijwilligerswerk vergeleken: Nederland in internationaal en historisch perspectief. Civil society en vrijwilligerswerk 3* (1999).
ISBN 90-5749-121-4 (f 47,00/€21)
- 155 *Rapportage ouderen 1998* (1999) ISBN 90-5749-122-2 (f 47,00/€21)
- 156 *Verspilde energie? Wat doen en laten Nederlanders voor het milieu* (1999)
ISBN 90-5749-123-0 (f 31,00/€14)
- 157 *Sociale en Culturele Verkenningen 1999* (1999) ISBN 90-5749-130-3
(f 41,50/€19)
- 158 *Naar draagkracht* (1999) *Een verkennend onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg*. ISBN 90-5749-131-1 (f 36,00/€16)
- 159 *Variatie in participatie. Achtergronden van arbeidsdeelname van allochtone en autochtone vrouwen* (1999) ISBN 90-5749-133-8 (f 31,00/€14)
- 160 *Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt* (1999). ISBN 90-5749-136-2 (f 52,00/€24)
- 161 *Lokaal jeugdbeleid. Een inventariserend onderzoek*. (1999).
ISBN 90-5749-134-6 (f 31,00/€14)
- 162 *Tussen overschot en tekort. De aansluiting tussen onderwijs en arbeid in de quartaire sector en in de marktsector vergeleken* (1999).
ISBN 90-5749-135-4 (f 36,00/€16)
- 163 *Armoedemonitor 1999* (1999). SCP/CBS. ISBN 90-5749-140-0
(f 41,50/€19)
- 164 *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering* (1999) ISBN 90-5749-517-1 (f 31,00/€14)
- 165 *Duurzaam milieu, vergankelijke aandacht. Een onderzoek naar meningen, media en milieu* (2000). ISBN 90-5749-524-4 (f 31,00/€14).
- 166 *Het bereik van de kunsten. Het culturele draagvlak deel 4* (2000).
ISBN 90-5749-511-2 (f 41,50/€19)
- 167 *Digitalisering van de leefwereld. Een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid* (2000)
ISBN 90-5749-518-X (f 41,50/€19)
- 168 *Rapportage gehandicapten 2000. Arbeidsmarktpositie en financiële situatie van mensen met beperkingen en/of chronische ziekten* (2000)
ISBN 90-377-00-136 (f 39,95/€18)

SCP-publicaties

- 2000/1 *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen* (2000). ISBN 90-377-0014-4 (f 35,00/€16)
- 2000/2 *Sociaal en Cultureel Rapport 2000*. ISBN 90-377-0015-2 (f 75,00/€34)
- 2000/3 *Secularisatie in de jaren negentig. Kerklidmaatschap, veranderingen in opvattingen en een prognose* (2000). ISBN 90-377-0019-5 (f 25,00/€11)
- 2000/4 *De kunst van het combineren. Taakverdeling onder partners* (2000). ISBN 90-377-0021-7 (f 35,00/€16)
- 2000/5 *Emancipatiemonitor 2000* (2000). ISBN 90-377-0022-5 (f 35,00/€16).
- 2000/6 *Armoedemonitor 2000* (2000). ISBN 90-377-0026-8 (f 40,00/€18).
- 2000/7 *Rapportage jeugd 2000* (2000). ISBN 90-377-0028-4 (f 45,00/€20).
- 2001/1 *Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen* (2001). ISBN 90-377-0031-4 (f 35,00/€16).
- 2001/2 *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief* (2001) ISBN 90-377-0027-6 (f 45,00/€20).
- 2001/3 *Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten* (2001). ISBN 90-377-0050-0 (f 30,00/€13,60)

Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 65 *Hybrid governance. The impact of the nonprofit sector in the Netherlands* (2000). ISBN 90-377-0029-2 (f 25,00/€11).
- 66 *Van arbeids- naar combinatie-ethos* (2000) (f 15/€7).
- 67 *Ramingsmodel kinderopvang* (2001). Verschijnt in februari 2001.
- 68 *Trends en determinanten in de sport* (2000) (f 15/€7).
- 69 *De toekomst van de AWBZ* (2000) (f 15/€7).

Onderzoeksrapporten

- 2000/2 *Altijd weer die auto!* (2000). ISBN 90-377-0030-6 (f 25/€11).
- 2000/8 *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid* (2000). ISBN 90-377-0047-0 (f 25/€11).

Overige publicaties

'Scholen onder druk' in discussie. Een uitgave ter gelegenheid van een studiemiddag op 23 maart 1999 georganiseerd door het SCP.