

Non-profits als katalysator van vrijwilligerswerk?

2

Raymond Gradus
Pierre Koning
Joëlle Noailly¹

Inleiding

Al sinds geruime tijd kan Nederland zich beroepen op de grootste non-profitsector ter wereld (zie Salamon et al., 2003). Zo was midden jaren negentig circa 14% van de Nederlandse beroepsbevolking werkzaam in de non-profitsector. Van deze groep verrichtte iets meer dan 60% betaalde arbeid, tegenover 40% vrijwilligerswerk. Deze cijfers suggereren dat de non-profitsector een belangrijke katalysator is van vrijwilligerswerk. Non-profits zijn voornamelijk gesitueerd in zogenaamde *service functions*: scholen, zorg, sociale dienstverlening, huisvesting en welzijn. In al deze sectoren gaat het om dienstverlening waar bij de meeste functies een zekere mate van professionaliteit vereist is. Ondanks dat speelt ook onbetaalde arbeid hier een rol. Salamon c.s. (2003) maken tevens melding van *expressive functions*: activiteiten die uitdrukking geven aan culturele, religieuze, politieke voorkeuren of (professionele) belangen. Hier is het (relatieve) aandeel van vrijwilligerswerk vanzelfsprekend hoger.

De non-profitsector is dus omvangrijk én een belangrijke verzamelplaats van vrijwilligerswerk in de dienstverlenende sector. Ogenscheinlijk levert dit voor economen de nodige hoofdbrekens op: waarom zijn individuen überhaupt bereid onbetaalde - of algemener: lager betaalde - arbeid te leveren? En hoe overleven non-profitondernemers in markten waar zij dienen te concurreren met winstgerichte ondernemingen? Het laatste decennium zijn er stappen gezet in de

economische literatuur, gericht op het antwoord op deze vragen (zie bijvoorbeeld Bovenberg en Gradus, 2001). Tegelijkertijd is er onderzoek verschenen over het fenomeen *donated labour*: als werknemers over een missie beschikken bij het verrichten van bepaalde werkzaamheden, dan is het mogelijk hun minder loon te betalen dan in een winstgerichte omgeving het geval zou zijn geweest. Vrijwilligerswerk is dan het extreemste voorbeeld. Non-profitorganisaties spelen daarin een faciliterende rol, omdat de inspanningen van werknemers niet (grotendeels) besteed kunnen worden aan een hogere winst, maar aan betere kwaliteit of meer dienstverlening.

In dit artikel gaan we in op het belang van non-profits als mogelijke katalysator van *donated labour*. Allereerst doen we dit door enkele cijfers te presenteren: hoe varieert het belang van non-profits en vrijwilligerswerk over sectoren, en hoe steken we internationaal af? Vervolgens gaan we economisch-theoretisch in op de rol die non-profits vervullen als katalysator van *donated labour*: waarom bestaan non-profits, hoe vinden non-profits en *donated labour* elkaar, en wanneer maken non-profits 'een verschil' ten opzichte van winstgerichte bedrijven? Een boeiend vraagstuk is ook of de overheid non-profits moet bevoordelen - variërend van fiscale ondersteuning tot een generiek winstverbod - of dat de 'markt' zelf al voldoende in staat is de vermeende verdiensten van non-profits tot wasdom te laten komen. Of sterker nog: zou steun van de

¹ Raymond Gradus is als hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke en Non-profit Sector verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam en tevens werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Pierre Koning en Joëlle Noailly zijn beiden werkzaam bij de sector Marktordening van het Centraal Planbureau (CPB). De auteurs danken Maarten Camps, Esther Ten Hoorn en Lucas Meijs voor opmerkingen bij een eerdere versie.

overheid juist niet tot gevolg kunnen hebben dat het wervende en veelal kleinschalige karakter van non-profits afneemt, en daarmee het vermogen om *donated labour* aan te trekken?

Een allesomvattend en algemeen geldend antwoord of non-profits in hun gedrag en prestaties daadwerkelijk 'een verschil maken' tegenover winstgerichte ondernemingen, is vooralsnog onmogelijk. Toch proberen we de discussie ten minste bij één sector zo concreet mogelijk te maken, namelijk de kinderopvangbranche. In veel landen opereren in deze markt winstgerichte en non-profitorganisaties naast elkaar. Sinds 2005 is dit voor de Nederlandse kinderopvangsector ook het geval en zijn ouders vrij in hun keuze. Omdat deze beleidswijziging nog vrij recent is, zijn nog geen empirische gegevens beschikbaar voor Nederland en

zijn we over de (relatieve) prestaties van non-profits versus profits in de kinderopvang voornamelijk aangewezen op de Verenigde Staten.

Non-profits en vrijwilligerswerk: enkele statistieken

De Nederlandse non-profitsector

De Nederlandse non-profitsector is omvangrijk (zie Burger en Dekker, 2001). In 1995 kent de non-profitsector een omvang van 670.000 voltijdse arbeidsplaatsen (ruim 9% van de beroepsbevolking) en de toegevoegde waarde van de non-profitsector bedraagt 10,2% van ons Bruto Binnenlands Product (BBP). Uitgesplitst naar sectoren geeft dit het volgende beeld (zie tweede kolom in tabel 1).

Tabel 1: Betaalde arbeid en vrijwilligerswerk in Nederlandse non-profitsector

	Betaalde arbeid in 1000 personen (tussen haken in procenten)		Vrijwilligerswerk in 1000 personen (tussen haken in procenten)	
cultuur en recreatie	27	(4,0)	147	(36,1)
onderwijs en onderzoek	181	(27,1)	59	(14,4)
zorg	282	(42,1)	27	(6,8)
welzijn	125	(18,7)	84	(20,8)
milieu	6	(0,9)	15	(3,5)
ontwikkeling en huisvesting	17	(2,5)	1	(0,2)
belangenorganisaties	4	(0,6)	25	(6,4)
filantropie en vrijwilligersorganisaties	3	(0,4)	nb	
internationale hulp	4	(0,6)	8	(2,0)
religie	7	(1,1)	34	(8,3)
beroeps- en vakorganisaties	13	(1,9)	6	(1,4)
totaal	669	(100,0)	406	(100,0)

De werkgelegenheid in de non-profitsector is vooral geconcentreerd in de zorg, onderwijs en welzijn. De Nederlandse organisatievorm in zorg, onderwijs en welzijn is voornamelijk non-profit. De welzijnsector is bijna geheel georganiseerd in non-profitverband (97%). Ook de zorg kent voor de ziekenhuizen (72%) en verpleeghuizen (89%) een dominante organisatievorm van non-profits. Omdat Nederland tot voor kort een algemeen geldend winstverbod kende voor de zorgsector, is het restant publiek georganiseerd. Voor het onderwijs zijn de dominante verschijningsvormen bijzonder (non-profits) en openbaar onderwijs (publiek). In het lager en middelbaar onderwijs

bedraagt het percentage non-profits 75% en in het hoger onderwijs is dit 62%.

Om de non-profitsector op waarde te schatten, is uiteraard niet alleen het aantal betaalde banen van belang. Een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking verricht vrijwilligerswerk. In de Nederlandse non-profitsector waren in 1995 406.000 voltijdse arbeidsplaatsen voor vrijwilligers (ruim 5% van de beroepsbevolking)². De service functions zijn verantwoordelijk voor bijna 50% van deze hoeveelheid vrijwilligerswerk (in fte) (zie appendix B2 van Salamon et al., 2003). Een relevante vraag is of ook andere institu-

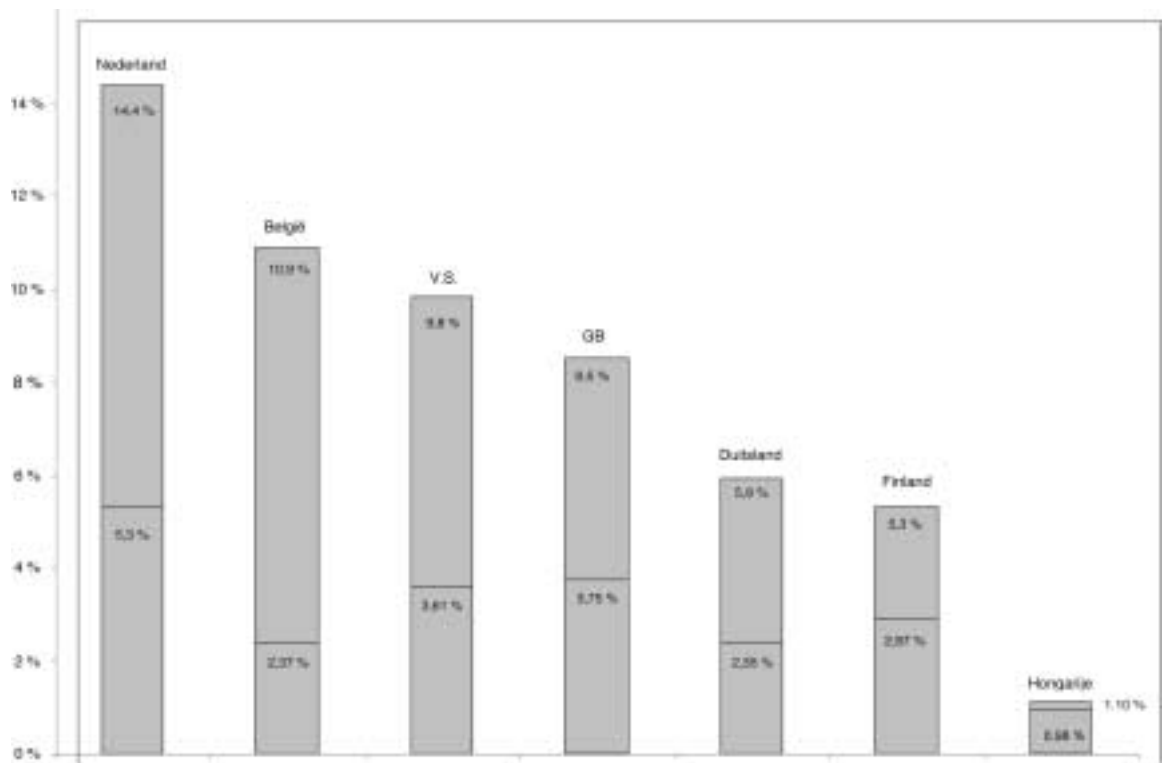
tionele vormen zoals overheid en profit vrijwilligerswerk genereren. Ook in de profitsector zijn voorbeelden van vrijwilligerswerk aanwezig, hoewel de voorbeelden vooral anekdotisch van aard zijn. Uit de SCP-studie blijkt dat vrijwilligerswerk in de profitsector vrijwel nihil is (zie Burger en Dekker (2001, pagina 124)). Ook de overheid levert weinig vrijwilligerswerk (11%) in verhouding tot de non-profitsector (89%).³ Omdat de meeste vrijwilligersbaantjes beperkt van omvang zijn, gaat het in totaal om 2,8 miljoen vrijwilligers. Gemiddeld besteedt deze groep 5,6 uur per week aan vrijwilligerswerk. De verdeling van het vrijwilligerswerk varieert duidelijk over de sectoren (zie

derde kolom in tabel 1). Zo is de cultuur- en recreatiesector klein in termen van betaalde werkgelegenheid (4%), doch aanzienlijk in termen van vrijwilligerswerk (36%). Dit geldt ook voor de sectoren religie en milieu. Een omgekeerd patroon zien we bij zorg en onderwijs.

Internationale vergelijking: werkgelegenheid en financiering van non-profits

In figuur 1 is van een aantal OESO-landen voor 1995 de omvang van de non-profitsector in procenten van beroepsbevolking in kaart gebracht (zie figuur 1), waarbij de betaalde arbeid en vrijwilligerswerk apart wordt onderscheiden.⁴

Figuur 1: Aandeel werkgelegenheid in de non-profitsector voor verschillende landen.



Alleen België komt met haar 10,9% enigszins in de buurt van Nederland. Een verklaring voor de hoge score voor Nederland is de relatief grote verscheidenheid aan maatschappelijke opvattingen en religieuze

richtingen. Zo bedraagt de omvang van de non-profitsector in ons land 14,4%, tegen slechts 5,3% in het relatief 'homogene' Finland. Ook historische argumenten zijn van belang. Zo is vanwege het ex-commu-

² Omdat het SCP-rapport geen gegevens bevat voor filantropie en vrijwilligersorganisaties, is dit aantal een onderschatting.

³ Overigens was van 7% respondenten onbekend wat de aard was van de organisatie, waarvoor zij hun vrijwilligerswerk verrichten.

⁴ In een studie van het John Hopkins Institute zijn 35 landen vergeleken op basis van dezelfde definitie (zie A. Salamon et al. (2003)) die ook in de SCP-studie is gehanteerd.

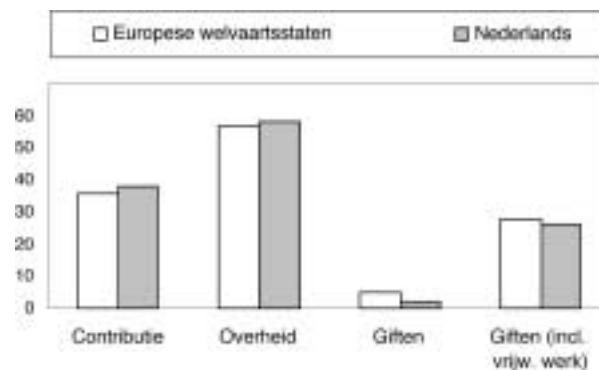
nistische karakter - met een sterke nadruk op de publieke sector - het aandeel van non-profits voor Hongarije laag. In Nederland is bij de opbouw van de verzorgingsstaat nadrukkelijk de ruimte gegeven aan non-profits, terwijl in Duitsland de publieke voorziening centraal stond. In de VS is gekozen voor diversiteit in de institutionele vorm en zijn alledrie de vormen (publiek, profit of non-profit) traceerbaar.

Salamon c.s. (2003) gaan in op de samenhang tussen vrijwilligerswerk en de non-profitsector. Hierbij is het onderscheid tussen *service functions* en *expressive functions* essentieel. In *service functions* is 72% van de betaalde non-profit werkgelegenheid en 52% van de vrijwilligersarbeid gesitueerd; voor de *expressive functions* geldt een omgekeerde verhouding, met 24% aan betaalde non-profit werkgelegenheid en 42% aan vrijwilligerswerk.⁵ Ook binnen de functies bestaan er grote verschillen voor de verhouding tussen vrijwilligerswerk en betaalde arbeid. Voor onderwijs en zorg is deze verhouding gering, terwijl voor 'social services', waarvan ook de kinderopvang deel uitmaakt, deze verhouding groter is dan 1. Voor cultuur en recreatie zijn voor alle onderzochte landen twee keer zoveel vrijwilligers dan professionals aanwezig. In tabel 1 zien we dat die verhouding voor Nederland zelfs bijna 6 bedraagt.

Belangrijk om de relatie tussen non-profits en vrijwilligerswerk te begrijpen is ook de financieringsvraag. Gemiddeld genomen bestaan de belangrijkste inkomsten van non-profits uit betalingen voor producten of contributies (53%) en overheidsbijdragen (35%). Giften of pure filantropie vormen een beperkter deel van de inkomsten (12%). Het Nederlandse patroon wijkt daar vanaf, doordat de post overheidsbijdragen bijna 60% bedraagt en de giften slechts 2% van de inkomsten vormen. Deels is dit uiteraard terug te voeren op de grote betrokkenheid van non-profits in welvaartsstaat. Een vergelijking met enkele min of meer

gelijk georganiseerde verzorgingsstaten in Europa leert verder dat Nederland het geringste aantal inkomsten uit giften genereert (2,4% in Nederland tegenover 7% in de andere landen). Tevens scoort Nederland ook wat betreft de bijdrage van vrijwilligers onder het gemiddelde (zie figuur 2).⁶ Een interessante onderzoeksvraag is in hoeverre dit lagere niveau van giften in Nederland is terug te voeren op een meer doorgevoerde (financiële) overheidsbemoeienis. In dit verband wordt ook wel gesproken van *crowding out* effecten op private donaties.⁷

Figuur 2: Inkomsten non-profit sector.



De Nederlandse non-profitsector dankt haar omvang vooral aan het feit dat de dienstverlening in zorg, onderwijs en welzijn grotendeels via non-profits plaatsvindt en de financiering via de overheidsmiddelen loopt. In dit verband kunnen we ook wel spreken van een 'verstelijking' van de non-profitsector. Ook in andere sectoren zoals religie, cultuur en recreatie zijn non-profits belangrijk, maar is de overheidsbemoeienis beperkter en vormen non-profits een belangrijke(re) katalysator voor vrijwilligerswerk. Ook voor andere Europese welvaartsstaten kan een dergelijk, zij het iets minder uitgesproken, patroon worden geschetst.

⁵ Er wordt ook nog een derde internationale sector onderscheiden, die echter relatief beperkt is in omvang.

⁶ Nederland wordt vergeleken met Oostenrijk, België, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Israël, Italië en Spanje (zie Salamon et al., 2003, pagina 42).

⁷ Met behulp van een regressie is af te leiden dat voor de in voetnoot 6 genoemde groep landen 10% hogere overheidsbemoeienis leidt tot 1,3% minder giften. Omdat het een beperkte groep landen betreft en verschillende landen een aanzienlijk residu laten zien, moeten deze resultaten voorzichtig worden geïnterpreteerd.

⁸ Als gevolg van deze externaliteit kan zich een tragedy of commons voor de samenleving als geheel voordoen (zie Hardin, 1968). In dit artikel wordt ingegaan op de vraag of non-profits deze tragedy kunnen voorkomen.

De economie van non-profits en donated labour

Non-profits als correcting device voor marktfalens

Non-profitorganisaties kunnen tekortkomingen van markten ('marktfalens') met alleen winstgerichte bedrijven wegnemen (zie bijvoorbeeld Ben-Ner en Gui, 1991). Bij dienstverlening ('service functions') manifesteren marktfalens zich op vier fronten:

- Aanbieders zijn vaak beter geïnformeerd over de kwaliteit van hun dienstverlening dan consumenten ('asymmetrische informatie'). Hierdoor kunnen aanbieders beknibbelen op moeilijk te beoordelen aspecten van kwaliteit ('*moral hazard*' ofwel 'moreel gevaar'). Voorbeelden zijn diagnoses van artsen, of dienstverlening in een kinderdagverblijf. Reputatie-effecten kunnen hier enig tegenwicht aan bieden: na verloop van tijd kunnen de consequenties van een lagere kwaliteit zichtbaar worden en kunnen bedrijven hierop worden afgerekend. Ook kunnen non-profits zich geroepen voelen kwaliteit te leveren, ook al is dit niet winstgevend.
- Asymmetrische informatie kan ook tegengesteld zijn: consumenten kunnen beter geïnformeerd zijn dan aanbieders, zoals bijvoorbeeld bij verzekeringen: verzekeraars kunnen vaak moeilijk risico's van (potentiële) cliënten inschatten. Gevolg is dat verzekeraars erg veel tijd en middelen gaan steken in het voorkomen dat ze vooral slechte risico's binnen zullen halen. Daarmee komt de toegankelijkheid van het systeem in gevaar. Niet-winstgerichte verzekeraars zouden dit gat kunnen opvullen door zich juist op kwetsbare groepen te richten.
- Externaliteiten: soms kunnen de verdiensten (of kosten) van een product of dienst verder reiken dan de consument alleen. Goed onderwijs bijvoorbeeld is niet alleen gunstig voor de toekomstige verdiensten van scholieren, maar kan ook via hogere belastinginkomsten bijdragen aan de maatschappij als geheel. In dit verband spreken we van het 'sociale rendement' van scholing. Dergelijke 'externaliteiten' kunnen zich in beginsel ook voordoen in de zorg (voorkomen van verspreiding van ziekten) of bijvoorbeeld bij reïntegratie (voorkomen van criminaliteit). Willen zulke (positieve) externaliteiten 'geïnternali-

seerd' worden, dan zou de prijs van dienstverlening lager moeten zijn dan de marktprijs. Non-profits zouden meer oog kunnen hebben voor positieve externaliteiten dan winstgerichte bedrijven.⁸

- Verdelingsmotieven kunnen ook een drijvende kracht zijn achter non-profits. Minder koopkrachtige consumenten behoren ook toegang te hebben tot het gebruik van bijvoorbeeld kinderopvang of opleidingen. De eerder genoemde drie marktfalens beschrijven 'technische' tekortkomingen van de markt die transacties in de weg staan. Bij verdelingsmotieven gaat het daarentegen om de beperkte koopkracht van specifieke groepen die toegankelijkheid in gevaar brengt.

Marktfalens leiden er dus toe dat de kwaliteit of toegankelijkheid van dienstverlening onder druk komt te staan, of dat bepaalde verdiensten ervan niet in de prijs tot uitdrukking komen en waardoor de dienst dus eigenlijk te duur is. In dat geval kunnen non-profits als *correcting device* optreden. Veelal gevoed door initiatieven van burgers kunnen organisaties ontstaan die kwaliteit en/of toegankelijkheid van dienstverlening hoger in het vaandel hebben staan dan winstgerichte bedrijven. In plaats van winstmaximalisatie zouden non-profits dus doelstellingen als kwaliteitsmaximalisatie (bescherming van de consument) of hoeveelheidsmaximalisatie (bredere toegankelijkheid) kunnen aanhangen.

Het nastreven van kwaliteits- en hoeveelheidsdoelstellingen is geloofwaardiger als non-profits ze uitdragen. Deze hebben namelijk een verbod op het uitdelen van (potentiële) winst. In plaats daarvan zullen ze in beginsel meer investeren in kwaliteit en toegankelijkheid van hun dienstverlening. Anders gesteld: het winstverbod is een signaal dat producenten geven om te laten zien dat ze geven om het welzijn van hun cliënten en dat ze deze willen vrijwaren van de schadelijke gevolgen van marktfalens. Burgers zullen zich als gevolg hiervan meer geroepen voelen om schenkingen te doen aan non-profits, vrijwilligerswerk te verrichten, of zich minder aan salaris te laten uitbetalen dan bij winstgerichte organisaties het geval zou zijn. Tegelijkertijd kan voor consumenten de missie van non-profits een goede reden zijn om deze organisaties te verkiezen.

Bestrijding van marktfalens wordt veelal beschouwd als een publieke taak. Dit roept dan ook de vraag op of non-profits of de overheid het voortouw moeten nemen. Anders geformuleerd: wanneer zijn non-profits te verkiezen boven overheidsorganisaties? Het antwoord op deze vraag is gelegen in de schaal en de ontstaanswijze van non-profits. Doorgaans staan non-profits dicht bij de burger dan overheidsorganisaties; door zich te richten op gelijkgezinde groepen kunnen non-profits beter maatwerk bieden dan publieke organisaties of strak gereguleerde private organisaties. Dit vermindert ook de kosten van collectieve besluitvorming en dient de betrokkenheid bij de organisatie.

Daarnaast geldt nog een ander, gerelateerd voordeel: non-profitorganisaties zijn beter in staat om *donated labour* aan zich te binden dan de overheid, die vaak meerdere doelen nastreeft en bij wie het derhalve minder zeker is dat de vruchten van de inspanningen daar terecht komen waar de werknemer dat zou willen. De voordelen van non-profits manifesteren zich bijvoorbeeld bij religieuze organisaties of filantropische instellingen.

Mobilisatie van donated labour

Non-profitorganisaties komen vooral tot hun recht als ze werknemers met gelijkgestemde missies aantrekken en zich (daardoor) gesteund weten door donaties en (goedkope) arbeid. Er is in dit verband sprake van *donated labour* als werknemers meer inspanningen leveren dan in hun functie omschreven staat, of zij voor hun inspanningen een lager salaris dan in een andere organisatie accepteren - dit alles voor de 'publieke zaak'. De schakel tussen non-profits en *donated labour* is echter zeker geen gegeven. Het winstverbod mag dan wel gelden als signaal dat de vruchten van *donated labour* niet ten gunste vallen aan eigenaars, maar er liggen verschillende kapers op de kust die de legitimiteit en de toegevoegde waarde van non-profits kunnen ondermijnen. Bepalend hiervoor is de vraag of 1) het management en de werknemers gelijkgestemd zijn in hun missie en 2) hier ook daadwerkelijk naar handelen. De non-profitstatus alleen is dus een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor legitimiteit.

Om met het eerste te beginnen: als er verdeeldheid is over de missie van non-profits, verwatert het signaal van de non-profitorganisatie. Waar staat de organisatie nu werkelijk voor? In een vennootschap worden de belangen van aandeelhouders als vanzelf min of meer op één lijn gebracht - aandeelhouders streven allen immers naar het maximaleren van de waarde van het bedrijf. Bij non-profits ontbreekt echter een dergelijk mechanisme. Het vergt daarom de nodige tijd en energie om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen en een duidelijke missie te formuleren, zeker bij grotere organisaties. Dit is niet eenvoudig, aangezien non-profits zich richten op doelstellingen die moeilijk te formaliseren zijn, bijvoorbeeld betere kwaliteit die moeilijk meetbaar is.⁹

Het tweede gevaar is dat het management dan wel de werknemers van non-profits niet daadwerkelijk handelen naar hun missie. Hierbij is sprake van een opmerkelijk effect: hoe succesvoller non-profits zijn in het aantrekken van gelden en *donated labour*, hoe aantrekkelijker ze worden voor ondernemers en werknemers die de missie (stilzwijgend) niet ondersteunen. De verleiding bestaat namelijk om het voordeel waarover non-profits beschikken ten opzichte van winstgerichte bedrijven - dat met name gelegen is in het aantrekken *donated labour* - voor zichzelf aan te wenden. Deze verleiding geldt zowel voor het management als voor werknemers. Non-profits ontberen de tegenkracht van aandeelhouders. Het management en de werknemers genieten derhalve een sterke positie, en ze kunnen hiervan profiteren middels vriendendiensten, fraaie huisvesting, extra inkomen of vrije tijd en dergelijke - dit alles als substituuut voor winsten. Zeker als non-profits groeien in omvang en werknemers en managers in dienst treden die zich minder verwant voelen met de missie dan de werknemers van het 'eerste uur', groeit dit risico. Sterker nog: omdat non-profits zich vaak richten op moeilijk te monitoren markten, kunnen werknemers zonder missie '*free-riden*' op de bovenmatige inspanningen van werknemers mét een missie (zie Vyrastekova et al., 2006). In dit verband wordt ook wel van '*rents capture*' gesproken. Evenzo kunnen werkgevers mét winstdoelstelling

⁹ Met name bij grotere organisaties kan vaak zelfs de twijfel worden uitgesproken of werknemers wel op de hoogte zijn van de statuur van de organisatie - laat staan de missie die hieraan gekoppeld is. Zie bijvoorbeeld Heinrich (2000), die ingaat op het belang van de non-profitstatus in de markt voor reïntegratie.

besluiten de non-profitstatus aan te nemen (zie Glaeser en Shleifer, 2001). In dat geval kunnen zij over *donated labour* beschikken, en eventuele rents die hiermee gemoeid zijn (indirect) voor zichzelf aanwenden.

Het bovenstaande leert ons dat de wisselwerking tussen *donated labour* en de non-profitsector een complexe aangelegenheid is. Non-profits moeten het vertrouwen winnen van werknemers met een missie. In geval van een doelstelling als bredere toegankelijkheid is dit nog redelijk te doen. Voor de kwaliteitsdoelstelling is dat echter niet eenvoudig; hoe kan je bewijzen dat je een verschil maakt ten opzichte van winstgerichte bedrijven? Juist die aspecten van kwaliteit waar non-profits een verschil zouden willen maken, zijn moeilijk meetbaar; dit is immers het marktfalen dat ze willen bestrijden. De missie van non-profits is dus moeilijk concreet te maken. Dit onderstreept de noodzaak van een scheiding van toezicht en bestuur bij (grotere) non-profitorganisaties. Toezichthouders zullen hun oren niet te veel moeten laten hangen naar het management en werknemers, en goed zicht moeten houden op de oorspronkelijke doelgroep van de organisatie: de consumenten.

Relatieve prestaties van non-profits en de rol van de overheid

Of non-profits in hun gedrag en prestaties daadwerkelijk 'een verschil maken' tegenover winstgerichte ondernemingen, is nog niet vast te stellen. Voor verschillende dienstverlenende sectoren in de VS - te weten ziekenhuizen, scholen en kinderopvang - woedt de discussie over verschillen in kwaliteit en efficiëntie al geruime tijd. De uitkomsten blijken doorgaans sterk sector- en situatiegebonden: soms scoren non-profits beter, soms andersom. Met de vorige paragraaf in het achterhoofd is dit niet echt verrassend: ideaaltypisch zouden non-profits zich door het aantrekken van *donated labour* kunnen onderscheiden van winstgerichte bedrijven, bijvoorbeeld wanneer het gaat om kwaliteit van dienstverlening, maar er zijn verschillende mechanismen die dit kunnen doorkruisen. Het saldo van effecten is daarmee onbepaald.

Ook de interpretatie van de relatieve prestaties van non-profits is niet vrij van problemen. Een lastig punt hierbij betreft de meting van kwaliteit: non-profits

willen een verschil maken in kwaliteit die voor de consument - en daarmee ook al snel voor de onderzoeker - moeilijk observeerbaar is. De vraag die blijft knagen is dus: hadden we niet (nog) moeilijker observeerbare kwaliteit kunnen meenemen? Het tweede punt is dat non-profits en winstgerichte bedrijven hun gedrag op elkaar kunnen afstemmen. Indien sprake is van een sterke segmentering van markten is dit niet zo belangrijk; non-profits zouden bijvoorbeeld hogere kwaliteit met een bijpassend prijskaartje kunnen leveren, en winstgerichte bedrijven zouden de resterende markt kunnen bedienen. Wanneer echter sprake is van concurrentie tussen beide, is het waarschijnlijk dat verschillen in kwaliteit kleiner worden. In dat geval is sprake van *spill overs* van non-profits naar winstgerichte bedrijven (zie bijvoorbeeld Grabowski en Hirth, 2002). Op zich valt dit toe te juichen, maar andersom kan ook het geval zijn: een vermindering van kwaliteit van non-profits. Hoe dan ook, ook als er ogenschijnlijk geen of geringe verschillen zijn, kunnen non-profits *ex ante* toch een verschil maken.

Non-profits zullen in beginsel hun ontstaansrecht ontleenen aan het bestrijden van marktfalens. Dit kan als een publieke taak worden opgevat, waar in sommige gevallen ook de overheid een initiërende rol had kunnen spelen. Door regulering zou de overheid bijvoorbeeld een gebrek aan informatie over kwaliteit van dienstverlening tegen kunnen gaan; in sommige gevallen zou zelfs overwogen kunnen worden om dienstverlening zelf ter hand te nemen. De overheid kan er echter ook voor kiezen te vertrouwen op het corrigerend vermogen van non-profits, of deze zelfs een duwtje in de rug geven. In de praktijk komt dat dan veelal neer op fiscale vrijstellingen voor donaties, of lagere belastingtarieven. De overheid zou zelfs over kunnen gaan op een algemeen geldend winstverbod, zodat alleen non-profits de markt bevolken. Tot voor kort was dit het geval in de zorgsector in Nederland (zie Hers en Wijnker, 2004).

In zijn algemeenheid is moeilijk vast te stellen of bevoordeling van non-profits door de overheid gewenst is, zeker zolang empirie schaars is. De overheid ziet zich hierbij geconfronteerd met twee lastige dilemma's. Het eerste dilemma heeft te maken met het succes van non-profits. Non-profits moeten daadwerkelijk 'een verschil' maken ten opzichte van winst-

gerichte bedrijven. Dit betekent dat ze succesvol moeten zijn in het aantrekken van *donated labour* en *rents capture* niet of nauwelijks mag optreden. De vraag is vervolgens, of de overheid in die omstandigheden non-profits zou moeten ondersteunen: hoe groter het succes van non-profits namelijk is, hoe groter de kans op afroming door winstgerichte ondernemers en werknemers zónder missie. Evenzo is niet gegarandeerd dat extra arbeidsplaatsen in de non-profitsector bevolkt zullen worden door intrinsiek gemotiveerde werknemers. Kortom: non-profits moeten een verschil maken, maar teveel succes kan weer leiden tot afroming.

Het tweede dilemma voor de overheid is die van verdringing van private donaties en *donated labour*. Uit Amerikaanse studies blijkt dat overheidssteun bij burgers de geneigdheid om aan non-profits een steentje bij te dragen (zowel in geld als in *natura*) grotendeels wegneemt. Vooral wanneer de inzet van *donated labour* vermindert is dit mogelijk kwalijk, omdat de inzet van intrinsiek gemotiveerde werknemers relatief efficiënt kan zijn. Ondersteunend beleid kan dus averechts werken. Voor de Nederlandse non-profitsector als geheel is mogelijk ook sprake van een dergelijk effect: aangezien de financiering van non-profits grotendeels loopt via de overheid, lijkt zo als vanzelf er minder ruimte te zijn voor donaties (zie Sectie 2).

Case studie: de kinderopvangsector

De omvang van de kinderopvangsector

De Nederlandse kinderopvangsector laat een forse groei zien, van 94.000 plaatsen in 1998 tot 207.000 plaatsen in 2004 (Research voor Beleid, 2005). In 2003 werkten circa 45.000 betaalde personen in de kinderopvang, met daarnaast circa 14.000 vrijwilligers. Het aantal vrijwilligers is aanmerkelijk lager dan dat in 2002, met 22.000 vrijwilligers. Enerzijds kan dit het gevolg zijn van een verdere professionalisering van de beroepsgroep (meer regulering en opleidingseisen). Anderzijds zou een trendmatige afname van het aantal non-profits in de sector hieraan bij kunnen dragen. Zo daalde het aandeel van non-profits van 81% in 1999 tot 46% in 2006; het is mogelijk dat hiermee het werende effect van vrijwilligers ook is afgenomen.¹⁰

Relevante marktfaalens

De markt voor kinderopvang kent in beginsel twee marktfaalens die de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening kunnen ondermijnen: externe effecten (kinderopvang als 'publiek goed') en informatie-asymmetrie (ouders kunnen de kwaliteit van kinderopvang slechter beoordelen dan de aanbieders van kinderopvang). Externaliteiten van kinderopvang spelen vooral als gevolg van belastingheffing door de overheid: de keuze voor kinderopvang gaat gepaard met de keuze om (meer) te gaan werken, met als gevolg meer belastingontvangsten voor de overheid. De oplossing ligt derhalve voor de hand: kinderopvangsubsidies om de kosten en baten beter in balans te brengen. Dit is in de praktijk ook het geval. Informatie-asymmetrie komt er op neer dat ouders niet alle aspecten van kwaliteit kunnen waarnemen. Voor sommige onderdelen is dat nog wel mogelijk, met name de 'structuurkenmerken': de ruimte, meubilering of veiligheid op de kinderopvangplaats. Deze vorm is dus oplosbaar via regulering en toezicht.¹¹ Moeilijker waarneembaar zijn de zogenaamde 'proceskenmerken': de interactie tussen het kind en de leiders, of de activiteiten die de ontwikkeling stimuleren. Zonder een oordeel van de klant hebben de kinderopvangorganisaties geringe prikkels om goede kwaliteit op deze aspecten te leveren. Op langere termijn zouden slechte scores weliswaar ten koste kunnen gaan van de reputatie van kinderopvanginstellingen, maar die bevindingen zullen dan veelal grotendeels achterhaald zijn.

De gevolgen van informatie-asymmetrie kunnen twee gezichten aannemen: die van 'moreel gevaar' en 'averechte selectie'. Moreel gevaar houdt in dat aanbieders van kinderopvang op moeilijk waarneembare kwaliteit gaan bezuinigen - dit wordt immers niet of nauwelijks afgestraft door een lagere vraag. Averechte selectie impliceert dat er niet of nauwelijks plaats is voor aanbieders die gespecialiseerd zijn in het leveren van een hoge kwaliteit. Voor zowel moreel gevaar als averechte selectie kan hetzelfde resultaat gelden: de gemiddelde kwaliteit van de dienstverlening neemt af.

¹⁰ Deze statistieken van aandelen non-profits zijn ontleend aan het Algemeen Bedrijfsregister van het CBS.

¹¹ In Nederland doet het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) onderzoek naar de kwaliteit van de kinderopvang, met als doel beter toezicht daarop (zie SZW (2006)).

Relatieve prestaties van non-profits in Noord-Amerika

Gelden non-profitorganisaties als antwoord op het kwaliteitsfalen van de markt van kinderopvang? In theorie zouden non-profits minder gevoelig moeten zijn voor moreel gevaar. De non-profitstatus derhalve zou een signaal kunnen geven dat hogere kwaliteit geboden wordt, aan zowel ouders als werknemers. Mocan (2001) vindt daarentegen voor de VS dat ouders de non-profitstatus van kinderopvangorganisaties niet of nauwelijks associëren met een hogere kwaliteit. Malani en Guy (2005) stellen dat Amerikaanse non-profitkinderopvangbedrijven zelden reclame voor hun non-profitstatus maken in de 'Gouden Gids' of in advertenties.

Kennelijk speelt de signaalwerking van de non-profitstatus voor wat betreft de kwaliteit van kinderopvang dus geen belangrijke rol aan de vraagkant van de markt. Betekent dit ook dat non-profits in werkelijkheid geen hogere kwaliteit leveren dan winstgerichte bedrijven? Het antwoord op deze vraag lijkt sterk situatiegebonden. Zo vinden Mocan (1995), Morris en Helburn (2000) en Blau en Mocan (2002) op basis van een studie in vier Amerikaanse staten geen significante verschillen tussen beide rechtsvormen. Daarbij maken Morris en Helburn (2000) onderscheid tussen goed waarneembare kwaliteit (zoals meubilair, inrichting, speelruimte) en voor de ouders moeilijk waarneembare kwaliteit (zoals supervisie door leidsters, leeractiviteit, maaltijden). Non-profits en winstgerichte bedrijven blijken op beide typen indicatoren hetzelfde te scoren. Een uitzondering vormt de staat *North Carolina*, waarin de kwaliteitsregulering door de lokale overheid aanmerkelijk geringer is dan in de andere drie staten. In dat geval is er kennelijk meer ruimte voor non-profits om betere kwaliteit te leveren. Cleveland en Krashinsky (2004) vinden voor Canada dat de kwaliteit van non-profits gemiddeld 10% hoger ligt dan de kwaliteit van for-profits, gecorrigeerd voor inkomen, kosten en karakteristieken van de ouders. In weer een andere studie vinden Cleveland en Krashinsky (2005) dat dit kwaliteitsverschil samenhangt met de omvang van de (lokale) markt: verschillen zijn het grootst in relatief grote markten (meer dan 15 duizend kinderen). De onderzoekers concluderen daarom dat non-profits alleen dan zich kunnen onderscheiden met een hoge kwaliteit.

De studies laten ook zien dat non-profitorganisaties zich relatief vaak richten op andere segmenten van de markt dan for-profits, te weten moeilijk opvoedbare of gehandicapte kinderen (Cleveland en Krashinsky, 2004), kinderen van laagopgeleide ouders (Blau and Mocan, 2002) en kinderen van gezinnen met een laag inkomen (Blau and Mocan, 2002; Morris and Helburn, 2000). Gezinnen met een modaal inkomen die betaalbare zorg zoeken vinden vooral de weg naar for-profits. Families met hoge inkomens kiezen daarentegen weer liever voor non-profits (zie Morris and Helburn, 2000).

Relatieve lonen

Hoe efficiënt zijn non-profits? En betalen non-profits hogere of lagere lonen dan winstgerichte bedrijven? Het antwoord op de eerste vraag is in de empirische literatuur tamelijk eenduidig: non-profits maken voor kinderopvang ongeveer dezelfde kosten, ook als gecorrigeerd wordt voor kwaliteitsverschillen (zie Mocan, 1995 en Blau en Mocan, 2002). Het antwoord op de tweede vraag is in het algemeen ook eenduidig, maar de interpretatie is lastiger. Non-profits in de kinderopvang betalen namelijk duidelijk hogere salarissen, gecorrigeerd voor het opleidings- en functieniveau van werknemers (zie Mocan, 1995; Mocan en Terkin, 2000; Blau en Mocan, 2002; Cleveland en Krashinsky, 2004). Ook hebben werknemers in non-profitorganisaties betere arbeidsvoorwaarden.

Wat betekent dit? Ten eerste zou sprake kunnen zijn van inefficiëntie: de voordelen die de non-profitstatus biedt - belastingvrijstellingen, donaties, enzovoort - zouden kunnen worden afgeroomd door het management en werknemers ('rents capture'). Preston (1988) vindt aanwijzingen hiervoor: in markten met weinig concurrentie, en daardoor hogere rents, ziet hij namelijk dat de loonpremie voor non-profits oploopt. De tweede verklaring is positiever van aard. Cleveland en Krashinsky (2004) beargumenteren namelijk dat de loonpremie voor non-profits nodig is om een hogere kwaliteit te kunnen leveren: hoe hoger het loon, hoe beter werknemers hun best zullen doen om kwaliteit te leveren. De onderzoekers stellen dan ook dat na correctie voor kwaliteitsverschillen de loonpremie van non-profits feitelijk vervalt. Kortom: extra kwaliteit heeft een prijskaartje, ook in de non-profitsector. Dit brengt ons vanzelf op de rol van *donated labour*.

Verwacht mag worden dat *donated labour* een drukkend effect heeft op de lonen bij non-profits in de kinderopvang. Benz (2005) vindt dat werknemers in de gehele non-profitsector - na correctie voor primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden - meer voldoening halen uit hun werk dan bij *for-profits*. Daarnaast vinden Mocan en Terkin (2000) bewijs voor een drukkend effect op lonen van *donated labour*: werknemers die aangeven hun werk zeer belangrijk te vinden hebben een salaris dat twee tot vijf procent lager ligt dan dat van andere werknemers. Dit combinerend lijkt het er dus op dat *donated labour* in de non-profitsector leidt tot lagere lonen. Daar tegenover staat het effect van *rents capture*, met als gevolg juist hogere lonen in de non-profitsector. De empirie voor de VS en Canada suggereert dat deze laatste twee effecten dominant zijn.

Zijn er beleidsimplicaties?

Al met al leert de Angelsaksische literatuur ons dat non-profits in de kinderopvang mogelijk een 'verschil maken'. Zo zijn er aanwijzingen dat kwaliteitsfalens belangrijk zijn, dat vooral laagopgeleide ouders hier gevoelig voor zijn, en dat non-profits zich ook richten op marktsegmenten met achterstandsgroepen. Daarnaast kunnen non-profits hogere kwaliteit bieden in markten met geringe kwaliteitsregulering van de overheid, en in grotere markten weten ze zich te onderscheiden van winstgerichte bedrijven als het gaat om de kwaliteit van dienstverlening. Tot slot zijn er lichte aanwijzingen voor *donated labour* in de kinderopvangsector: werknemers die veel (intrinsieke) waarde aan hun werk te hechten, hebben lagere lonen.

Het voorgaande illustreert dat onder zekere voorwaarden de schakel tussen non-profits en *donated labour* daadwerkelijk kan leiden tot hogere kwaliteit in de kinderopvangsector, al dan niet gericht op bepaalde doelgroepen. Hieruit kunnen we echter niet concluderen dat non-profits daarmee ook steun van de overheid verdienen, of zelfs een algemeen winstverbod zou moeten gelden en derhalve alleen nog non-profits op de markt zouden moeten worden toegelaten. In veel situaties blijken non-profits voor wat kwaliteit betreft zich namelijk ook juist niet, of negatief te onderscheiden van winstgerichte bedrijven. Derhalve is het de vraag welke organisatie in welke situatie daadwerkelijk een verschil maakt. Zonder voldoende

zicht daarop is het risico aanzienlijk dat steun van de overheid leidt tot *rents capture*. Het winstverbod is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor het bestrijden van marktvalens. Anders gesteld: het risico is aanzienlijk dat sommige non-profits zich toch als *for-profit* zullen gedragen door hogere lonen te betalen.

Besluit

Non-profits zijn een belangrijke katalysator van vrijwilligerswerk of *donated labour*. Dit geldt zeker voor Nederland, waar de non-profitsector relatief omvangrijk is. Non-profits en *donated labour* gaan vooral goed samen als sprake is van een eenduidige, geloofwaardige missie: betere kwaliteit of bredere toegankelijkheid van dienstverlening. De ervaringen in de kinderopvangsector in Noord-Amerika leren dat onder sommige omstandigheden, bijvoorbeeld staten met geringe regulering, non-profits inderdaad een dergelijke missie gestalte kunnen geven. Tegelijkertijd kunnen non-profits gevoelig zijn voor de verleiding om het voordeel waarover zij mogelijk beschikken ten opzichte van winstgerichte bedrijven deels voor zichzelf aan te wenden, in de vorm van hogere lonen bijvoorbeeld.

Of non-profits daadwerkelijk een verschil maken is vooral een empirische kwestie. Voor de Nederlandse situatie biedt dit verscheidene interessante mogelijkheden voor onderzoek. Dit geldt behalve voor de kinderopvangsector ook voor de sectoren cultuur en recreatie, onderwijs en zorg. De uiteindelijke vertaalslag naar overheidsbeleid is echter een complexe aangelegenheid. Stel dat non-profits inderdaad betere kwaliteit leveren dan *for-profits*. Ogenscheinlijk zouden non-profits daarom overheidssteun kunnen verdienen; dit alles in de verwachting dat zij die steun zullen benutten om hun kwaliteit verder te verbeteren. De vraag is echter of dit niet averechts kan werken. Ten eerste zijn er kapers op de kust - ondernemers en werknemers zonder missie - die mee willen liften op de voordelen die de overheid dan biedt. Ten tweede bestaat het gevaar dat *donated labour* zich terug trekt.

Het is dus niet eenvoudig aan te geven of en wanneer de overheid non-profits zou moeten bevoordelen. Wellicht is meer winst te halen door de transparantie van prestaties op gemengde markten te verbeteren.

Momenteel zijn de prestaties van non-profits en profits in Nederland, bijvoorbeeld in het onderwijs en de kinderopvang, slechts in geringe mate inzichtelijk gemaakt. De signaalwerking van non-profits is daarmee beperkt: hoe kunnen non-profits aan hun klanten en werknemers duidelijk maken dat ze daadwerkelijk een verschil maken? Meer transparantie kan ook disciplinerend werken naar winstgerichte bedrijven, die niet teveel achter kunnen blijven bij non-profits.

Een interessant aspect is ook de relatie tussen overheidsfinanciering, non-profits en vrijwilligerswerk. In West-Europese landen zijn non-profits in belangrijke mate aangewezen op overheidsfinanciering. Dit suggereert dat de non-profitsector

door deze overheden wordt benut bij de productie van (semi-)collectieve goederen, hetgeen deze vorm van marktfalen probeert te corrigeren. Overigens kan overheidsfinanciering ook gepaard gaan met nieuwe vormen van overheidsfalen zoals crowding out van vrijwilligerswerk en private donaties, en daarmee zouden non-profits hun oorspronkelijke karakter verliezen. Welke van de twee effecten het belangrijkste is, is op voorhand niet te zeggen. Het grote belang van vrijwilligerswerk en de complexe relatie tussen non-profits, verstatelijking en vrijwilligerswerk rechtvaardigt wel de conclusie dat verder onderzoek bij voorkeur op microgegevens noodzakelijk is.

Referenties

- Ben-Ner en B. Gui (1991). *The Theory of Nonprofit Organizations Revisited*, in: Anheier, H. K., Ben-Ner, Avner (eds.), *The Study of the Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches*, New York, Kluwer Academic/Plenum Books, 2003, 3-26.
- Benz, M. (2005). *Not for the Profit, but for the Satisfaction? - Evidence on Worker Well-Being in Non-Profit Firms*, *Kyklos*, 58 (2), 155-176.
- Blau, D.M. and H.M. Mocan (2002). *The supply of quality in child care centers*, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 84, no. 3., 483-496.
- Bovenberg, A.L. en R.H.J.M. Gradus (2001). *De economie van moeder Theresa*, *Economisch-Statistische Berichten*, 86 (4315), 516-518.
- Burger, A. en P. Dekker (ed.) (2001). *Noch markt, noch staat*, SCP, Den Haag.
- Cleveland, G. and M. Krashinsky (2004). *The quality gap: A study of nonprofit and commercial child care centres in Canada*, Working Paper, University of Toronto at Scarborough.
- Cleveland, G. and M. Krashinsky (2005). *The nonprofit advantage: Producing quality in thick and thin child care markets*, Working Paper, University of Toronto at Scarborough.
- Glaeser, E.L. en A. Schleifer (2001). *Not-for-profit entrepreneurs*, *Journal of Public Economics*, 81, 99-115.
- Grabowski, D.C. en R.A. Hirth (2003). *Competitive spillovers across non-profit and for-profit nursing homes*, *Journal of Health Economics*, 22, 1-22.
- Hardin, Garrett (1968). *'The Tragedy of the Commons'*, *Science*, 162, 1243-1248.
- Heinrich, C.J. (2000). *Organizational Form and Performance: An Empirical Investigation of Nonprofit and For-Profit Job-Training Service Providers*, *Journal of Policy Analysis and Management*, 19, 233-261.
- Hers, J.F.P. en C.G.A. Wijnker (2004). *Leidt winststreven in de zorg tot welvaartswinst*, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 36, 163-172.
- Malani, A. and G. David (2005). *Forget quality: Do nonprofits even signal their status?*, University of Virginia John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper Series 21.
- Mitchell, L. (2002). *Differences between community owned and privately owned early childhood education and care centers: A review of the evidence*, NZCER Occasional Paper 2002/2.
- Ministerie van SZW (2006). *Nieuwsbrief kinderopvang*, nr. 4., Den Haag.
- Mocan, H.N. (1995). *The child care industry: Cost functions, efficiency, and quality*, NBER Working Paper 5293.
- Mocan, H.N. (2001). *Can consumers detect lemons? Information asymmetry in the market for child care*, NBER Working Paper 8291.
- Mocan, H.N. and E. Terkin (2000). *Nonprofit sector and part-time work: An analysis of employer-employee matched data of child care workers*, NBER Working Paper 7977.
- Morris, J.R. and S.W. Helburn (2000). *Child care centre quality differences: The role of profit status, client preferences, and Trust*, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, 377-399.
- Preston, A.E. (1988). *The effects of property rights on labor costs of nonprofit firms: An application to the day care industry*, *The Journal of Industrial Economics*, 36, 337-350.
- Research voor Beleid, (2005). *Het aanbod van kinderopvang eind 2004*.
- Vyrastekova, J., S. Onderstal en P. Koning (2006). *Team incentives in public organisations*, CPB Discussion Paper 60, Den Haag.