

FILANTROPIE OP DE GRENS VAN OVERHEID EN MARKT

Peter de Goede, Erik Schrijvers
en Marianne de Visser (red.)



Filantropie op de grens van overheid en markt

De serie 'Verkenningen' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle publicaties is te vinden op www.wrr.nl.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
E-mail info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

Filantropie op de grens van overheid en markt

Peter de Goede, Erik Schrijvers en Marianne de Visser (red.)

Rapporten aan de Regering vanaf nr. 68 zijn verkrijgbaar in de boekhandel. Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Verkenningen* en *Webpublicaties* zijn beschikbaar via www.wrr.nl.

Omslagafbeelding: Shutterstock

Vormgeving cover en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

ISBN	978 94 90186 67 8
e-ISBN	978 94 90186 66 1 (pdf)
NUR	756

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2018

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUD

Ten geleide	9
1	Filantropie op de grens van overheid en markt. Naar een beleidsvisie
	<i>Peter de Goede, Erik Schrijvers en Marianne de Visser</i>
1.1	Inleiding: de relaties tussen filantropie, overheid en markt
1.2	Filantropie: een wezenlijk betwist begrip
1.3	Filantropie: een veelvormig verschijnsel
1.4	Voor het nut van het algemeen.....
1.5	 maar ook omstreden
1.6	De grenzen tussen filantropie en overheid
1.7	De grenzen tussen filantropie en markt
1.8	Oriëntatiekader als opmaat tot beleidsaanbevelingen
1.9	Bouwstenen van een beleidsvisie op filantropie
2	Nederland in vergelijkend perspectief
	<i>Pamala Wiepking</i>
2.1	Inleiding
2.2	Een filantropische cultuur
2.3	Publiek vertrouwen
2.4	Wetgeving en regulering
2.5	Fiscale faciliteiten
2.6	De staat van de filantropische sector
2.7	Demografische veranderingen
2.8	Politieke en economische stabiliteit
2.9	Internationale geldstromen
2.10	Conclusie
	Intermezzo: Waaraan we graag geven: gezondheidsdoelen op nr. 1
	<i>Jan van Dam en Marcel Ham</i>
	Intermezzo: Moslims, de vergeten filantropen
	<i>Jan van Dam en Marcel Ham</i>
3	Vermogensfondsen in Nederland. Uit de schaduw in het licht
	<i>Barbara Gouwenberg</i>
3.1	Inleiding
3.2	Vermogensfondsen in beweging

3.3	Waarom ontlenen vermogensfondsen hun legitimiteit in de samenleving?	111
3.4	‘The reason for being’: pluriformiteit en innovatie bij de Nederlandse vermogensfondsen	115
3.5	Beleidscontext: relatie overheid-vermogensfondsen in de Nederlandse praktijk	117
3.6	Elkaar kennen, ontmoeten en versterken	120
3.7	Ten slotte	123
	Intermezzo: Noaber Foundation: filantropie om gezond te leven	133
	<i>Jan van Dam en Marcel Ham</i>	
	Intermezzo: Filantroop De Verre Bergen wil meer dan projectfinancier zijn	137
	<i>Jan van Dam en Marcel Ham</i>	
4	Fiscale stimulering van private bijdragen aan filantropie	143
	<i>Elly Mariani</i>	
4.1	Inleiding	143
4.2	Fiscale stimuleringsmaatregelen voor filantropie en dilemma’s	144
4.3	Giftenaftrek; tijd voor verandering	151
4.4	Ingrediënten voor maatregelen ter stimulering van geefgedrag	155
4.5	Gevolgen voor beleid	164
5	Filantropie: conceptuele en ethische reflecties	173
	<i>Tim Meijers en Ingrid Robeyns</i>	
5.1	Definitie	173
5.2	Waarden en morele principes	179
5.3	Zijn we moreel verplicht om onze rijkdom weg te geven?	186
5.4	Filantropie in een niet-ideale samenleving	190
5.5	De rol van filantropie in een rechtvaardige samenleving	192
5.6	Conclusie	192
	Intermezzo: Ontwikkelingsorganisaties in geldnood	197
	<i>Jan van Dam en Marcel Ham</i>	
	Intermezzo: Loterijen: tussen markt en filantropie	201
	<i>Jan van Dam en Marcel Ham</i>	
6	Filantropie en mensenrechten: vrijwillig maar niet vrijblijvend	205
	<i>Yvonne Donders en Vincent Vleugel</i>	
6.1	Inleiding	205

6.2	Private actoren, filantropie en mensenrechten	207
6.3	Economische, sociale en culturele mensenrechten; bronnen en verplichtingen	209
6.4	Overheid en filantropie: risico's voor mensenrechten	215
6.5	Bed-bad-broodakkoord	218
6.6	Conclusie	221
	Intermezzo: Maatschappelijke Alliantie: verbinder en regisseur, geen surrogaat overheid	231
	<i>Jan van Dam en Marcel Ham</i>	
	Intermezzo: Crowdfunding: eerst betrokkenheid, dan pas geld	235
	<i>Jan van Dam en Marcel Ham</i>	
7	Staat, filantropie en veerkracht. Over gulle gaven en gulzig bestuur	241
	<i>Willem Trommel</i>	
7.1	Inleiding	241
7.2	Liefde in bedrijf	245
7.3	Overheidshandelen	250
7.4	Filantropie en de belofte van veerkracht	255
7.5	Conclusie	258
	Geraadpleegde personen	265
	Auteursinformatie	267

TEN GELEIDE

Filantropie functioneert naast – en in wisselwerking met – overheid en bedrijfsleven, maar de grenzen tussen deze domeinen vervagen. Daarbij dringt zich de vraag op hoe we de hybride initiatieven die traditionele grenzen tussen overheid en filantropie en tussen filantropie en markt overschrijden moeten beoordelen. Welke kansen en risico's brengen die met zich mee?

Deze Verkenning bepleit dat de filantropische sector haar grenzen met overheid en markt zorgvuldig bewaakt. Filantropie, overheid en markt zijn naar hun aard gericht op wezenlijk verschillende belangen. Wanneer de grenzen te zeer vervagen, komt hun wezenskenmerk onder druk te staan, en daarmee de manier waarop we in onze samenleving waarden als vrijheid en gelijkheid hebben geborgd.

De Verkenning is voorbereid door een WRR-projectgroep onder voorzitterschap van prof. dr. Marianne de Visser. Dr. Peter de Goede (projectcoördinator) en dr. Erik Schrijvers maakten deel uit van de projectgroep. In eerdere fasen waren ook mr. Henk Griffioen, dr. Petra Jonkers, mr. Elly Mariani, Marijke Rem (MA), dr. Will Tiemeijer en Janne Verstappen (MA) nauw betrokken bij het project. Ana Roël was enige tijd als stagiaire verbonden aan het project.

In het kader van het project heeft prof. dr. Gabriël van den Brink (Vrije Universiteit, Centrum Èthos) het essay *Moderne liefdadigheid* geschreven (WRR Working Paper, nr. 25). Bij het verschijnen van dit essay organiseerde de WRR in samenwerking met het Centrum Èthos op 20 april 2017 een bijeenkomst waaraan prof. dr. Govert Buijs (Vrije Universiteit), prof. dr. Godfried Engbersen (Erasmus Universiteit), dr. Ad Verbrugge (Vrije Universiteit) en drs. Kees Vendrik (Instituut Fondsenwerving/Triodos Bank) hun medewerking verleenden.

De projectgroep heeft daarnaast aan diverse experts gevraagd om achtergrondstudies te verrichten. Deze zijn in deze Verkenning opgenomen en met de projectgroep en in gezamenlijke auteursbijeenkomsten uitvoerig besproken. Drie bijdragen hebben een sterk empirisch karakter en gaan in op de plaats van de Nederlandse filantropie in internationaal vergelijkend perspectief (hoofdstuk 2, dr. Pamala Wiepking); de relatie tussen overheid en vermogensfondsen (hoofdstuk 3, drs. Barbara Gouwenberg); de belastingfaciliteiten die burgers (giftenaftrek) en 'algemeen nut beogende instellingen' genieten (hoofdstuk 4, mr. Elly Mariani). Drie bijdragen richten zich op meer algemene thema's: conceptuele en ethische reflecties ten aanzien van filantropie (hoofdstuk 5, dr. Tim Meijers en prof. dr. Ingrid Robeyns); de bescherming en bevordering van mensenrechten in de context van de terugtrekkende overheid en de rol van filantropie bij de uitvoering

van overheidstaken (hoofdstuk 6, prof. dr. Yvonne Donders en mr. drs. Vincent Vleugel); en filantropie als broedplaats van maatschappelijke veerkracht (hoofdstuk 7, prof. dr. Willem Trommel).

De projectgroep heeft ook tal van beleidsmakers en deskundigen uit de wereld van de filantropie geconsulteerd (zie lijst met gesproken personen). Met een aantal daarvan is gesproken in het kader van een achttal door Jan van Dam en Marcel Ham (*Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*) geschreven intermezzo's die het veelvormige karakter van filantropie in Nederland illustreren.

Prof. dr. Gabriël van den Brink (Vrije Universiteit, Centrum Èthos), prof. dr. Peter Essers (Tilburg University), prof. dr. Lucas Meijs (Erasmus Universiteit) en prof. dr. M. van der Steen (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur/Erasmus Universiteit) leverden in de slotfase van het project commentaar op (delen van) de concepttekst.

De projectgroep is eenieder die bereid was zijn of haar kennis te delen zeer erkentelijk en spreekt de hoop uit dat de voorliggende Verkenning zal bijdragen aan het maatschappelijke en politieke debat over de beleidsmatige consequenties van de door ons gesignaleerde ontwikkelingen.

1 **FILANTROPIE OP DE GRENS VAN OVERHEID EN MARKT. NAAR EEN BELEIDSVISIE**

Peter de Goede, Erik Schrijvers en Marianne de Visser

1.1 **INLEIDING: DE RELATIES TUSSEN FILANTROPIE, OVERHEID EN MARKT**

“Wij leven in de Gouden Eeuw van de filantropie”, aldus Theo Schuyt, hoogleraar filantropie aan de Vrije Universiteit, tijdens zijn inaugurele rede in 2001. Nadien heeft hij deze van optimisme getuigende opmerking over het Nederlandse geefgedrag nog vele malen herhaald. Schuyt verwacht een gestage groei in filantropische bijdragen op grond van economische, demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen. Nederland is namelijk nog nooit zo rijk geweest, de bevolking vergrijsst, de gezinnen worden kleiner (waardoor de waarde van nalatenschappen aan goede doelen zal toenemen) en burgers willen steeds meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid nemen (Schuyt 2015).

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat in de publieke sector de verwachtingen van filantropie toenemen. In het convenant *Ruimte voor geven* (2011) spraken het (toenmalige) kabinet en de filantropiesector af om als ‘partners inzake het publieke belang’ op te trekken en ‘waar mogelijk hun beleid en investeringen op elkaar af te stemmen’. Sommigen zien in het discours van de participatiesamenleving (Troonrede 2013) een appèl op de filantropie om als ‘achtervang’ of ‘extra capaciteit’ voor een bezuinigende overheid op te treden.¹ Door de recente decentralisaties in het sociale domein en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen komen lokale overheid en filantropie elkaar bijvoorbeeld steeds vaker tegen bij de aanpak van sociale problemen. Zo sloot de gemeente Amsterdam in 2014 een convenant met charitatieve vermogensfondsen waarin samenwerking en kennisuitwisseling met het oog op ‘meer rendement voor het publieke belang’ centraal stonden. De grenzen tussen filantropie en overheid verschuiven en vervagen. De vraag is evenwel hoe ver een bezuinigende en decentraliserende overheid kan en mag gaan in het overlaten van publieke taken aan filantropie.

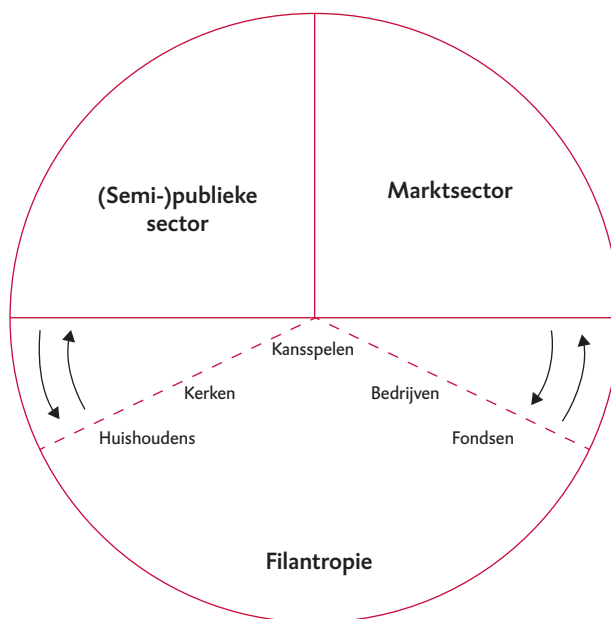
Ook tussen filantropie en bedrijfsleven verschuiven en vervagen de grenzen. Steeds meer ondernemingen willen missie-gedreven maatschappelijke waarde toevoegen, terwijl filantropie op haar beurt verzakelijkt. Zo beperken grotere vermogensfondsen zich niet langer tot ‘doe wel en zie niet om’, maar ontwikkelen zij zich tot sociale ‘investeerders’ die met ontvangende partijen afspraken maken over de besteding en meetbare impact van hun gift.² De graad van verzakelijking neemt nog toe wanneer giften het karakter aannemen van investeringen die mede gericht zijn op financieel rendement. Dit zien we bij ‘sociale ondernemingen’ die

maatschappelijke doelstellingen combineren met commerciële dienstverlenende of productieactiviteiten, doorgaans op een terrein waar al sprake is van overheidsactiviteit (Schulz et al. 2013). Hierin onderscheiden deze ondernemingen zich enerzijds van het traditionele, primair op winst gerichte bedrijfsleven en anderzijds van traditionele goededoelenorganisaties, die uitsluitend gericht zijn op maatschappelijke impact. De verzakelijking van de filantropie, zoals bij *social impact bonds*,³ kan men beschouwen als een teken van professionalisering van een sector die soms als weinig effectief en efficiënt wordt getypeerd. De vraag is echter of het inspelen op bedrijfsmatige motieven niet het oorspronkelijke grondmotief van filantropie ondermijnt (zie bijdrage van Trommel; Edwards 2010).

Filantropie functioneert dus naast – en steeds meer in interactie met – overheid en bedrijfsleven. Het lijkt erop dat de grenzen tussen deze domeinen verschuiven en vervagen: “*Many observers believe the boundaries among the sectors are blurring now more than ever (...) we certainly live in a time of often bewildering sectoral confusion*” (Payton en Moody 2008: 52; Salamon 2014a en 2014b).⁴

Deze ontwikkelingen op het grensvlak van filantropie en overheid en op het grensvlak van filantropie en markt vormen de directe aanleiding tot deze Verkenning (zie figuur 1.1).⁵

Figuur 1.1 Filantropie tussen (semi-)publieke sector en marktsector



Wat betekenen (potentiële) verschuivingen en vloeiende overgangen voor het beleid ten aanzien van filantropie? De invoering van de giftenaftrek in 1952 is een belangrijk sleutelmoment in dat beleid, maar een expliciete beleidsvisie is nooit ontwikkeld.⁶ De hervorming van de verzorgingsstaat en de decentralisaties in het sociale domein, het discours over de participatiesamenleving, de veranderingen in geefgedrag en de verzakelijking van veel filantropische instellingen geven daar nu wel alle aanleiding toe. Onze centrale vraag luidt: *wat betekenen de ontwikkelingen in de relaties tussen overheid, filantropie en bedrijfsleven voor een te ontwikkelen beleidsvisie op filantropie?*

Voor de beantwoording van deze vraag maken we dankbaar gebruik van de bijdragen van een aantal experts aan deze Verkenning, aan wie is gevraagd om specifieke thema's nader te analyseren. De eerste drie bijdragen hebben een sterk empirisch karakter en gaan achtereenvolgens in op de plaats van de Nederlandse filantropie in internationaal vergelijkend perspectief (hoofdstuk 2, Pamala Wiepking); de relatie tussen overheid en vermogensfondsen (hoofdstuk 3, Barbara Gouwenberg); en de belastingfaciliteiten die burgers (giftenaftrek) en 'algemeen nut beogende instellingen' (ANBI) genieten (hoofdstuk 4, Elly Mariani). De hierop volgende bijdragen richten zich op meer algemene thema's, te weten conceptuele en ethische reflecties ten aanzien van filantropie (hoofdstuk 5, Tim Meijers en Ingrid Robeyns); de bescherming en bevordering van mensenrechten in de context van de terugtrekkende overheid en de rol van filantropie bij de uitvoering van overheidstaken (hoofdstuk 6, Yvonne Donders en Vincent Vleugel); en wat de overheid moet doen om ervoor te zorgen dat filantropie een broedplaats van maatschappelijke veerkracht kan zijn (hoofdstuk 7, Willem Trommel). De hoofdstukken worden afgewisseld met een aantal door Jan van Dam en Marcel Ham geschreven intermezzo's die het rijke en veelvormige karakter van filantropie in Nederland illustreren.

In dit inleidende hoofdstuk staan we eerst kort stil bij filantropie als 'wezenlijk betwist begrip' (paragraaf 2). Daarna schetsen wij de veelvormigheid van de Nederlandse filantropie aan de hand van (landenvergelijkende) kerndata. We maken daarbij onderscheid tussen bronnen en doelen van filantropie en behandelen kort factoren die van invloed zijn op geefgedrag (paragraaf 3). Vervolgens bespreken wij de betekenis van filantropie voor 'het nut van het algemeen', maar gaan ook in op kritische geluiden (paragrafen 4 en 5). In paragrafen 6 en 7 gaan we dieper in op de grenzen tussen filantropie en overheid respectievelijk tussen filantropie en markt. In paragrafen 8 en 9 tenslotte leveren we bouwstenen aan voor een beleidsvisie op filantropie. Wij maken hierbij gebruik van een door ons ontwikkeld oriëntatiekader. We trekken één algemene hoofdconclusie: erken en respecteer de eigen aard van filantropie. De voornaamste opdracht aan de overheid, maar ook aan de filantropische sector zelf, is om haar grenzen met overheid en markt te bewaken.

1.2 FILANTROPIE: EEN WEZENLIJK BETWIST BEGRIP

Het begrip filantropie is etymologisch ontleend aan het Griekse *philánthrōpos* ('mensvriendelijk'), gevormd uit *philo* ('liefhebbend') en *ánthrōpos* ('mens').⁷ De lange geschiedenis van filantropie sindsdien heeft niet geleid tot een algemeen aanvaarde definitie. Sterker nog, het is een 'wezenlijk betwist begrip' (Gallie 1956): *"Philanthropy is an essentially contested concept; it is an idea that is bent and distorted by attempts to contain within it a diversity of human phenomena that resist generalization and categorization. And different users of the term philanthropy endlessly dispute its meaning"* (Payton en Moody 2008: 29).

Zo wordt er al lang gediscussieerd over de paradoxale combinaties van altruïsme en egoïsme bij vrijgevigheid. Mag de gevende actor ook egoïstische motieven hebben of telt alleen het resultaat van zijn of haar geefgedrag? Wij sluiten ons hier aan bij Bekkers (2013: 7) die stelt dat het meeste filantropische gedrag waarschijnlijk niet (uitsluitend) altruïstisch gemotiveerd is. Vrijwel altijd spelen ook 'egoïstische' motieven een rol.⁸

In dit inleidende hoofdstuk weiden we echter niet uit over de rijkdom aan momenteel gehanteerde definities en de belangrijkste discussies daarover. Meijers en Robeyns gaan in hun bijdrage aan deze Verkenning wel in op de vraag aan welke eisen een goede definitie moet voldoen en op de voor- en nadelen van bepaalde definitiekeuzes (zie ook Payton en Moody 2008; Sulek 2010a; Daly 2016).

Omdat we het verschijnsel filantropie in den brede willen verkennen kiezen we voor een tamelijk inclusieve definitie die in ieder geval hybride vormen van filantropie niet buitensluit. Het gaat om bijdragen in de vorm van geld (giften, investeringen) en tijd (aandacht, expertise), vrijwillig ter beschikking gesteld door particulieren (individueel, huishoudens) en organisaties (fondsen, kerken, bedrijven en goededoelenloterijen) en primair gericht op het ondersteunen van algemeen nuttige doelen (cf. Schuyt 2015: 7; Payton en Moody 2008: 49). Kortweg, onder filantropie verstaan wij vrijwillig particulier initiatief dat primair is gericht op het algemeen maatschappelijk belang.⁹

1.3 FILANTROPIE: EEN VEELVORMIG VERSCHIJNSEL

Filantropie is een eeuwenoud fenomeen met opeenvolgende, elkaar beïnvloeiende verschijningsvormen (Cunningham 2016a; 2016b). Menselijke samenlevingen (archaisch, klassiek, traditioneel) verschilden op tal van punten van elkaar, maar hadden gemeen dat menselijke wederkerigheid er een cruciale rol in speelde (Van den Brink 2017; De Swaan 2015). Nederland kent een grote rijkdom aan filantropisch initiatief, van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen (opgericht in 1784) tot de eerste grote televisieactie *Open het Dorp* in 1962 (Kingma en Van Leeuwen

2007). In deze Verkenning gaat de aandacht uit naar ontwikkelingen aan het begin van de 21^{ste} eeuw, in het bijzonder de ontwikkelingen op het grensvlak van filantropie, overheid en bedrijfsleven.

Een *tour d'horizon* langs de Nederlandse filantropie maakt duidelijk dat dé filantropie niet bestaat. Het is beslist geen monolithische 'sector'. Filantropie kent anno 2018 tal van verschijningsvormen. We schetsen in deze paragraaf de veelvormigheid aan de hand van kerndata over wat we geven en maken daarbij onderscheid tussen bronnen en doelen van filantropie. We bespreken kort de factoren die van invloed zijn op geefgedrag en plaatsen het geefgedrag in Nederland ook in landenvergelijkend perspectief.

WAT WE GEVEN

Volgens het onderzoek *Geven in Nederland* van het Centrum voor Filantropische Studies (www.geveninnederland.nl) gaf Nederland in 2015 naar schatting 0,85% van het bruto binnenlands product aan goede doelen. In totaal werd in dat jaar ruim 5,7 miljard euro gegeven. Het gaat hierbij om de optelsom van giften uit verschillende bronnen (huishoudens, nalatenschappen, fondsen, bedrijven, kansspelen) (Bekkers, Schuyt en Gouwenberg 2017).

Dit is overigens een conservatieve schatting, omdat de gegevens over de jaarlijkse bestedingen van vermogensfondsen niet volledig zijn. Ook is er weinig inzicht in de bedragen die worden nagelaten aan kerken, ziekenhuizen en universiteiten. De vrijgevigheid is overigens geconcentreerd bij bepaalde groepen. Gelovigen, in het bijzonder gereformeerden, zijn in het algemeen goedgeefser.¹⁰

Ligt dus een stralende toekomst voor filantropie in het verschiert? Bekkers (2013: 17-18) dacht enkele jaren geleden dat de waarde van nalatenschappen aan goede doelen tussen 2012 en 2059 zou stijgen en cumulatief 86 miljard euro zou bedragen. De meest recente cijfers laten evenwel zien dat het totale geefbedrag als percentage van het bruto binnenlands product en het besteedbaar inkomen is *afgenomen* tussen 1999 en 2015. In 1999 gaf Nederland nog 0,96% van het bruto binnenlands product. Als percentage van het besteedbaar inkomen is het geefbedrag gedaald van 0,93% (1999) tot 0,69% (2015) (Bekkers, Schuyt en Gouwenberg 2017).

Nederlanders geven niet alleen *geld*, maar ook *tijd*. In 2016 was 36% van de volwassen bevolking actief als vrijwilliger, al is ook hier sprake van een geleidelijk dalende trend: het aantal vrijwilligers neemt af en vrijwilligers besteden minder tijd aan hun vrijwilligerswerk (gemiddeld 14,5 uur per maand, vooral in sportorganisaties) (De Wit en Bekkers 2017b).¹¹ In deze Verkenning ligt het accent echter nadrukkelijk op de financiële dimensie (het geven van geld, met inbegrip van innovatieve vor-

men van ondernemende filantropie). Dat laat onverlet dat vrijwilligerswerk voor de samenleving van grote betekenis is (Meijs 2017a; Van Baren en Meijs 2017; Van den Brink 2017: 74-79).¹²

BRONNEN VAN FILANTROPIE

Huishoudens en nalatenschappen

In 2015 bedroeg de totale waarde van giften in geld en goederen van Nederlandse huishoudens 2,6 miljard euro (2,2 miljard giften van geld, 0,4 miljard giften van goederen). Van alle huishoudens geeft 83% aan goededoelenorganisaties; gemiddeld 409 euro per jaar (De Wit en Bekkers 2017a).

Volgens gegevens van het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) werd in 2015 283 miljoen nagelaten aan goede doelen. Instellingen op het gebied van gezondheid ontvingen het meest, gevolgd door internationale hulporganisaties. Het bedrag moet als een conservatieve schatting worden beschouwd, omdat onder meer gegevens over nalatenschappen aan kerken vrijwel geheel ontbreken (Schuyt, Mariani en Felix 2017; Bekkers 2013: 17-18).

Fondsen

We kunnen grofweg onderscheid maken tussen geldwervende fondsen, vermogensfondsen en hybride fondsen. In alle categorieën komen grote, professionele fondsen voor, maar ook vele middelgrote en kleine fondsen.

Geldwervende fondsen zamelen geld in bij het publiek en geven de inkomsten uit geldwerving door. In het Register Goede Doelen van het Centraal Bureau Fondsenwerving zijn bijna 1600 erkende en niet-erkende¹³ goede doelen opgenomen (www.cbf.nl). Goede Doelen Nederland is de brancheorganisatie van erkende goede doelen met ruim 150 leden (www.goededoelen.nl), zoals KWF Kankerbestrijding, de Nederlandse Hartstichting of het Rode Kruis. Maar deze organisaties hebben ook baten uit beleggingen. In totaal bedroegen in 2015 hun bestedingen uit de opbrengst van beleggingen 82 miljoen euro.

Bij de grotere goededoelenorganisaties is een commercialisering van de geldwerving op gang gekomen, waarbij gedragswetenschappelijke beïnvloedingstechnieken worden toegepast (Zoeteman en Slabbekoorn 2014: 5; Jonkers 2017). Zij kunnen het zich permitteren bij hun campagnes gebruik te maken van professionele marketingmethoden (waaronder vormen van neuromarketing).

In Nederland zijn naar schatting 2150 *vermogensfondsen* actief met een geschat totaal donatievolume van jaarlijks 1,3 miljard euro (ECSP 2018). De Ikea Foundation, Stichting Benevolentia (opgericht door de familie Brenninkmeijer) en VSB Fonds stonden volgens het onderzoek *Geven in Nederland* met bestedingen van

respectievelijk 119, 51 en 28 miljoen euro (in 2015) in de top 3 (Gouwenberg en Hoolwerf 2017). Maar naast deze grote en bekende fondsen kent Nederland ook talrijke kleine en minder bekende fondsen, vaak met hele specifieke doelstellingen.¹⁴

Zuivere vermogensfondsen dragen uitsluitend uit hun vermogen en de opbrengsten daarvan bij aan goede doelen. *Hybride* fondsen hebben zowel inkomsten uit fondsenwerving (c.q. loterijen en overheidssubsidies) als inkomsten uit beleggingen van het eigen vermogen, zoals het Oranjefonds en het Prins Bernhard Cultuurfonds (Gouwenberg en Hoolwerf 2017). Ruim 330 vermogensfondsen zijn aangesloten bij de FIN (Vereniging van Fondsen in Nederland, www.verenigingvanfondsen.nl), waaronder het Kansfonds, de Start Foundation en de VandenEnde Foundation. Het gezamenlijk vermogen van de leden van de FIN wordt geschat op € 10 miljard (ECSP, 2018).

Vooraf de zuivere vermogensfondsen zijn in hoge mate autonoom. Ze zijn niet afhankelijk van fondsenwerving en publieksvertrouwen. Ze kunnen niet worden ‘afgestraft’ door de donateur en evenmin kennen ze aandeelhouders die op korte termijn om resultaten vragen (Reich 2016). Daardoor kunnen ze zich veroorloven om bij het nemen van hun beslissingen meer risico’s te nemen door middel van ‘geduldig kapitaal’ voor experimentele projecten (Mazzucato 2015).¹⁵

In haar bijdrage aan deze Verkenning gaat Gouwenberg uitvoerig in op het ‘onbekende landschap’ van vermogensfondsen. Nederlandse vermogensfondsen zijn lange tijd betrekkelijk onzichtbaar geweest, waardoor we niet veel wisten over hun maatschappelijke impact. De laatste jaren is de openheid echter toegenomen door de voortgaande professionalisering van de sector en de publicatieverplichtingen voor ‘algemeen nut beogende instellingen’. Ze laten meer van zichzelf zien. Ook nemen het contact en de samenwerking met overheid en bedrijfsleven toe (zowel op lokaal als nationaal niveau).¹⁶

Bedrijven

Volgens grove schattingen gaven bedrijven in 2015 ongeveer 2 miljard euro aan goede doelen. Het gaat daarbij om giften met een zakelijk belang (sponsoring) en giften zonder (direct) zakelijk belang, waarbij het bedrag dat aan sponsoring wordt uitgegeven iets hoger is dan gewone giften. Meer dan de helft van de bijdragen is afkomstig van bedrijven uit de zakelijke dienstverlening. Sport en recreatie zijn de belangrijkste doelen die worden ondersteund (De Gilder 2017).

Steeds meer Nederlandse bedrijven beschikken over een eigen ‘algemeen nut beogende instelling’ (bedrijfsfonds of *corporate foundation*). Hun aantal wordt geschat op 75-80. Voorbeelden zijn de Achmea Foundation, de Albert Heijn Foun-

dation en de Rabobank Foundation.¹⁷ De relatie tot de kernactiviteiten van het moederbedrijf en de mate van (on)afhankelijkheid daarvan lopen uiteen (Corporate Citizenship 2014).

Loterijen voor goede doelen

Nederland kent naast de Staatsloterij een vergunningstelsel voor goededoelen-loterijen. De vergunninghouders zijn verplicht ten minste 50% van de nominale waarde van de verkochte loten af te dragen aan goede doelen. De bekendste zijn de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de Vriendenloterij (www.goededoelenloterijen.nl/). Enkele goededoelenorganisaties (KWF Kankerbestrijding, Jantje Beton, de Grote Clubactie, Scouting Nederland en de Zonnebloem) zijn verenigd in de Stichting Samenwerkende Non-profitloterijen (SNL, www.ssnl.nl/).

In 2015 hebben zij in totaal – rechtstreeks of via intermediaire verdeelfondsen (zoals de Stichting DOEN, het Oranje Fonds en het Prins Bernard Cultuurfonds) – 523 miljoen euro afgedragen. Organisaties op het gebied van internationale hulp, milieu en natuurbehoud ontvangen het meeste geld (Gouwenberg, Schuyt en Felix 2017).¹⁸

In de afgelopen decennia is de totale omzet op de Nederlandse loterijmarkt sterk toegenomen (tot bijna 2 miljard euro per jaar) en zijn de marktaandelen van de verschillende loterijen gewijzigd. Dat van de Postcode Loterij is sterk gegroeid, ten koste van met name de Staatsloterij. De Postcode Loterij en de Staatsloterij zijn anno 2015 vrijwel even groot (met marktaandelen van resp. 33 en 35 procent, terwijl de Staatsloterij in 1990 nog een marktaandeel van bijna 60 procent had) (SEO 2017: 16-18).

Dankzij 2,9 miljoen deelnemers groeide de opbrengst van de Postcode Loterij in 2017 tot ruim 715 miljoen euro. De helft daarvan moet volgens de vergunning van de Kansspelautoriteit worden geschonken aan “instellingen die doeleinden van algemeen belang nastreven”.¹⁹ In 2018 doneert de Postcode Loterij ruim 357 miljoen euro aan in totaal 112 organisaties (www.postcodeloterij.nl/goede-doelen). Daaronder zijn veel goede doelen die gericht zijn op ontwikkelingsvraagstukken. De Postcode Loterij staat op dat terrein zelfs in de mondiale top 5 van private donoren. De lijst wordt aangevoerd door de Bill & Melinda Gates Foundation die maar liefst 49 procent van alle private ontwikkelingsgelden voor zijn rekening neemt (OECD 2018).

Nieuwe vormen van filantropie

Naast het traditionele aanbod aan geefgedrag zijn er ook nieuwere vormen van filantropie die meer ondernemend van aard zijn. De opkomst van ‘strategische’, impactgerichte en ondernemende filantropie (*venture philanthropy*) manifesteert

zich wereldwijd, vooral in de Verenigde Staten, maar ook in Nederland. Nieuwe actoren en instrumenten spelen daarbij een belangrijke rol, waaronder vormen van *crowdfunding* met speciaal op sociale ondernemers gerichte platforms (Röthler en Wenzlaff 2011; De Wilde en Van der Waa 2015: 71-72).²⁰ In paragraaf 1.7 gaan we op deze ontwikkelingen uitvoeriger in.

DOELEN VAN FILANTROPIE EN MOTIEVEN VOOR GEEFGEDRAG

In 2015 werd in Nederland zoals gezegd in totaal ruim 5,7 miljard euro gegeven aan verschillende goede doelen. De onderstaande tabel geeft weer aan welke doelen werd gegeven. Let wel, de in de tabel genoemde bedragen zijn een optelsom van giften uit verschillende bronnen (huishoudens, nalatenschappen, geldwervende fondsen, vermogensfondsen, bedrijven, kansspelen). Huishoudens geven het meest aan kerk en levensbeschouwing en bij nalatenschappen zijn doelen op het gebied van gezondheid het meest populair. Onderzoek en onderwijs staan achter in de rij.²¹ De bestemming 'internationale hulp' ontvangt het meeste geld van de kansspelen (Bekkers, Schuyt en Gouwenberg 2017: 4-5).

Tabel 1.1 Doelen waaraan gegeven wordt in 2015 (in rangorde)

	In miljoenen euro's	In procenten
Kerk en levensbeschouwing	1.124	20
Internationale hulp	843	15
Gezondheid	800	14
Maatschappelijke en sociale doelen	601	10
Sport en recreatie	557	10
Cultuur	511	9
Milieu, natuurbehoud en dierenbescherming	502	9
Onderwijs en onderzoek	243	4
Overig	549	10
Totaal	5.731	100

Bron: Bekkers, Schuyt en Gouwenberg 2017: 11

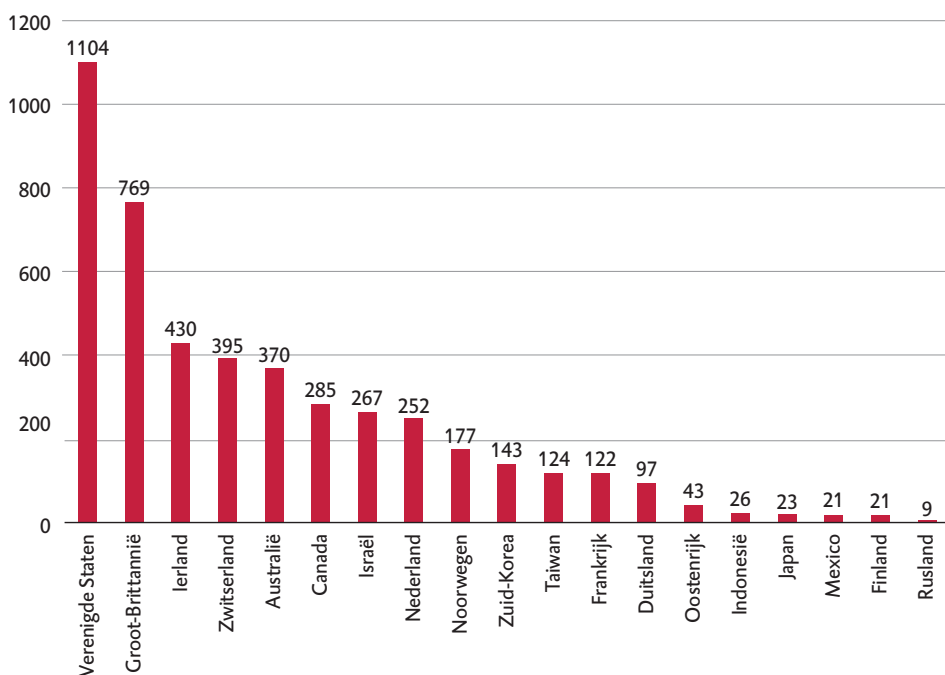
Tal van soms op elkaar inwerkende factoren zijn van invloed op het geefgedrag van individuele personen, zoals de zichtbaarheid van de noden waarvoor goede doelen opkomen, verzoeken om geld te geven, de kosten van giften (denk aan de mogelijkheid om giften van de inkomstenbelasting af te trekken), de aanwezigheid van altruïstische of minder onbaatzuchtige motieven (zoals sociale status, een goed gevoel van de donor over zichzelf of de kans op een prijs in een loterij), waardeoriëntaties gericht op een 'betere wereld' en het al dan niet effectieve en efficiënte functioneren van goededoelenorganisaties (Bekkers en Wiepking 2011; Wiepking

en Bekkers 2017). Het Nederlandse Donateurspanel (NDP) is een periodieke monitor die het donateursvertrouwen in Nederland in beeld brengt en de invloed van verschillende factoren daarop: www.wwav.nl/nldonateurspanel.

NEDERLANDSE FILANTROPIE IN LANDENVERGELIJKEND PERSPECTIEF

Om het beeld van de Nederlandse filantropie verder te verrijken kunnen we haar ook in landenvergelijkend perspectief beschouwen. Aan het landenvergelijkende onderzoek zitten nogal wat haken en ogen, maar afgemeten aan de totale waarde van donaties in de vorm van tijd en geld, het percentage inwoners dat tijd en geld geeft, of de gemiddelde bedragen die mensen aan goede doelen geven, behoort Nederland tot de categorie van vrijgevege landen (zie figuur 1.2). In haar bijdrage aan deze Verkenning gaat Wiepking uitgebreider in op de internationale positionering van de Nederlandse filantropie. Ze bespreekt op basis van landenvergelijkend onderzoek ook factoren die filantropie in een land kunnen belemmeren of bevorderen, zoals een filantropische cultuur, publiek vertrouwen en fiscale faciliteiten (zie ook Wiepking en Handy 2015a, 2015b, 2015c; Fondation de France 2015; Hoolwerf en Schuyt 2017).

Figuur 1.2 Gemiddelde jaarlijkse donatie aan goede doelen (in euro's) per capita in verschillende landen (2004-2010). Zie toelichting in bijdrage van Wiepking



Bron: *Individual International Philanthropy Database (IIPD)* 2016

(www.centerforglobalgenerosity.org/project/international-philanthropy-database/)

1.4 VOOR HET NUT VAN HET ALGEMEEN.....

MAATSCHAPPELIJKE BETEKENIS

Filantropie getuigt van de relevantie van sociale waarden als het helpen van medemensen of het ‘verbeteren van de wereld’. Daarmee weersprekt ze het beeld van de mens als een calculerende homo economicus en is ze een hoopvol teken van morele veerkracht (Van den Brink 2016; Monbiot 2018). Filantropie is maatschappelijk van grote betekenis (Bekkers 2013). Het doet op zijn minst wat met mensen die geven, het geeft ze een goed gevoel (Andreoni 1990).²² Maar naast dit *warm glow effect* op microniveau, zijn er ook diverse effecten op mesoniveau (de concrete impact van filantropische initiatieven) en op macroniveau (de samenleving als geheel). Hoe waardevol zijn bijvoorbeeld niet de activiteiten van de Stichting Koninklijk Nederlands Geleidehondenfonds? Grotendeels afhankelijk van de vrijwillige bijdragen van donateurs leidt het fonds honden op die hun baas met een beperking mobieler, zelfstandiger en weerbaarder maken waardoor de kwaliteit van leven toeneemt (zie box 1.1). We zouden een onafzienbare lijst van voorbeelden kunnen geven. Niet alleen van professionele geldgevende en geldwervende fondsen, maar ook van talloze kleinschalige initiatieven.²³ Tegenwoordig hebben al die giften een aanzienlijke impact op ‘het nut van het algemeen’.

Box 1.1 KNGF verbindt bijzondere honden met bijzondere mensen

KNGF Geleidehonden (Stichting Koninklijk Nederlands Geleidehondenfonds) leidt sinds 1935 zonder winst oogmerk honden op die een ondersteunende rol hebben in het leven van hun baas met een beperking. In eerste instantie ging dit om mensen met een visuele beperking. Blinde en slechtziende mensen winnen met een blindengeleidehond enorm aan zelfstandigheid, mobiliteit en kwaliteit van leven.

KNGF heeft vanaf 2007 zijn dienstverlening verbreed toen bleek dat met groot succes de carrièremogelijkheden van hun honden konden worden verruimd. Zo zijn er nu naast de blindengeleidehond, de autismegeleidehond, de assistentiehond voor mensen met een lichamelijke functiebeperking, de buddyhond voor veteranen met PTSS en de buddyhond voor kinderen met een beperking.

De Stichting is grotendeels afhankelijk van de financiële steun van donateurs en krijgt als aanbieder van zorg slechts een klein deel van de kosten van de blindengeleide- en assistentiehonden vergoed van de zorgverzekeraars (in totaal bedraagt dit ca. 15% van de begroting). De zorgverzekeraars zijn nogal terughoudend met het vergoeden van de assistentiehond waardoor de kosten voor rekening komen van KNGF als zij een indicatie wel terecht vindt.

De Stichting die in 1953 van koningin Juliana na een bezoek aan de geleidehondenschool en een geblinddoekte rit met geleidehond Guus het predicaat Koninklijk verwierf, verricht haar belangrijke werk voor een groot deel op eigen kracht. Zonder noemenswaardige subsidies van de overheid. Dankzij financiële ondersteuning van donateurs en erflaters en logistieke steun van vele vrijwilligers.

Er is niet veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de maatschappelijke effecten van filantropie, maar wat zouden we allemaal niet hebben, als we alle filantropie die we nu kennen weg zouden denken? Zouden we niet een kille samenleving zijn (Bekkers 2013: 51-62)? Sinds klassieke studies over de gift van antropologen en sociologen als Simmel (1907), Mauss (2014) en Sahlins (2017) weten we dat geven functioneert als het cement van sociale relaties. Geven impliceert een norm van reciprociteit, een morele verplichting om een gift op enigerlei wijze met een tegenprestatie te beantwoorden. Niet noodzakelijk of uitsluitend door terug te geven aan degene die gegeven heeft, zoals in een symmetrische ruilverhouding (Van Tongeren 2015: 51-58). Dankbaarheid voor giften kan ook tot uitdrukking komen in doorgeven aan anderen, of 'ook' goed doen aan anderen. De wederkerigheid is er dus niet alleen tussen gever en ontvanger, maar heeft op een fundamenteel niveau betekenis voor het grotere sociale verband. Geven schept een band. Het draagt bij aan sociale cohesie, ook al neemt de mate van reciprociteit af bij onpersoonlijke en anonieme vormen van geven (Rosanvallon 1981; Komter, Burgers en Engbersen 2000; Komter 2004).

Filantropisch initiatief is een uiting van prosociaal gedrag²⁴ en stoelt op empathie, ons vermogen om ons in de emoties en situaties van anderen te verplaatsen. Dat vermogen heeft zich in ons lichaam en onze geest genesteld na een lange evolutionaire geschiedenis (De Waal 2009). Zeker in tijden waarin veel geklaagd wordt over toegenomen individualisme en afbrokkeling van gemeenschapswaarden is dat een reden om filantropie te waarderen. Een brede coalitie binnen de sector zelf, waaronder de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF, www.sbf-filantropie.nl/), presenteerde in april 2017 dan ook een manifest waarin filantropie wordt getypeerd als 'een onmisbaar fundament voor onze samenleving' en 'de motor achter de aanpak van maatschappelijke vraagstukken' die overheid en markt niet kunnen oplossen. Zonder filantropie zouden ons land en grote delen van de wereld er heel anders uitzien (*Manifest Filantropie is onmisbaar voor onze samenleving*, 2017).

1.5 MAAR OOK OMSTREDEN

Toch is filantropie niet onomstreden (Payton en Moody 2008: 119-122; Davies 2015: 159-201). Niet alle filantropische initiatieven roepen bij iedereen warme gevoelens op. Soms zijn ze tegendraads van karakter en niet in lijn met het overheidsbeleid, soms staan ze voor een visie waar wij als individu wellicht niet voor zouden kiezen. En soms staan ze onderling ook haaks op elkaar.²⁵

Van oudsher is er kritiek op filantropie die gepaard gaat met vormen van direct en persoonlijk toezicht, al wordt dit paternalisme in nog sterkere mate geassocieerd met het in onbruik geraakte begrip liefdadigheid. Filantropie kan samengaan met bevoogdende vormen van disciplineren en afhankelijkheid, zo leert ons de geschiedenis van de armenzorg die aan de verzorgingsstaat voorafging (Van Loo 1981; Hoogenboom 2007).

Het principe van de reciprociteit kan er ook voor zorgen dat diegenen die al veel hebben, veel kunnen geven, en dus ook veel terugontvangen. Diegenen die niet in staat zijn om goed te doen, ontmoeten ook niet veel goed. Dit wordt wel het *Mattheüs-effect* genoemd (“Want wie heeft zal nog meer krijgen, en wel in overvloed, maar wie niets heeft, hem zal zelfs wat hij heeft nog worden ontnomen”) (Komter 1997; 2004; Komter, Burgers en Engbersen 2000).

Ook het gunstkarakter van filantropie geeft aanleiding tot kritische geluiden. Onze empathie heeft namelijk een selectief karakter. Empathie sluit in, maar tegelijk ook uit. Met onbaatzuchtig geefgedrag stijgen we uit boven onszelf (en onze directe naasten), maar hoezeer we ook oog hebben voor ‘the needs of strangers’ (Ignatieff 1984), we maken daarbij wel onderscheid (De Waal 2009; Devisch 2017). Met sommige personen of belangen kunnen we ons nu eenmaal minder gemakkelijk identificeren. We maken in ons geefgedrag dus ‘partijdige’ keuzes, soms vooral ingegeven door onze emoties, waarop goede doelen met uitgekiende verhalen en beelden weten in te spelen. Volstrekt ‘onpartijdige’ empathie lijkt daarom een utopie. Toch is binnen de wereld van de filantropie een beweging in opkomst die kritiek heeft op willekeurig goed doen en pleit voor een meer rationele, op nutsmaximalisatie gerichte benadering, ‘effectief altruïsme’ genaamd (Singer 2017; MacAskill 2017). Een pleidooi voor meer cognitieve in plaats van emotionele empathie valt daar in goede aarde (Bloom 2014).

Een andere benadering (*philanthrocapitalism*) introduceert marktdenken in de filantropie. Dat wordt toegejuicht (Bishop en Green 2008), maar ook bekritiseerd, met name vanuit democratisch oogpunt (Edwards 2008; 2010; McGoey 2012; 2015; Callahan 2017). Is er bij de giften van vermogende filantrokapitalisten niet sprake

van *voting with your money* en onevenredige, soms contraire invloed op het overheidsbeleid? Zijn hun giften aan politiek controversiële doelen niet problematisch gelet op de politieke gelijkheid van alle burgers (Dahl 2006; Christiano 2012)?

Ook worden er vraagtekens geplaatst bij de wijze waarop de vermogens van miljardairs zoals verenigd in het initiatief *The Giving Pledge* (<https://givingpledge.org/>) tot stand zijn gekomen. Spelen onoorbare bedrijfspraktijken – waaronder *offshore* belastingontwijking – daarbij geen grote rol? Onder de namen die naar voren komen in de *Panama Papers* en *Paradise Papers* bevinden zich verscheidene filantropen.

En hoe transparant is de besluitvorming bij een vermogensfonds als de Bill & Melinda Gates Foundation (www.gatesfoundation.org/), aan wie legt het verantwoording af? Hoe efficiënt en effectief zijn de bestedingen van de Gates Foundation aan het onderwijs in de Verenigde Staten en aan mondiale malariabestrijding (McGoey 2015; Fortner en Park 2018)? De schaal van filantropie in Nederland is een andere, maar ook hier is soortgelijke kritiek hoorbaar, bijvoorbeeld naar aanleiding van de fiscaal gefaciliteerde giften van oud-theaterproducent Van den Ende aan de cultuursector (www.nporadio1.nl/argos/onderwerpen/443200-slimme-zakenman-of-mecenas). In reactie daarop is gesteld dat Nederland een ‘schizofrene relatie’ heeft met filantropie (Venema 2018; Bogdanovic, De Vos en Weijnen 2018). Directeuren die zich hoge salarissen laten uitkeren (Hartstichting, 2004), geld in eigen zak stoppen (Stichting ALS, 2014) of medewerkers die zich schuldig maken aan seksueel misbruik (Oxfam Novib, 2018), zulke affaires ondermijnen het vertrouwen in goededoelenorganisaties. De publieke opinie reageert buitengewoon fel op de discrepantie tussen voorgewende moraliteit en feitelijk gedrag. Elk incident versterkt de roep om ‘meer toezicht’.

1.6 DE GRENZEN TUSSEN FILANTROPIE EN OVERHEID

Filantropie opereert niet in een vacuüm, maar raakt aan het domein van de overheid. Uit de dynamiek op het grensvlak van filantropie en overheid vloeien verschillende beleidsissues voort. We gaan achtereenvolgens in op de overdracht van overheidsverantwoordelijkheid aan filantropie, de fiscale stimulering van en het toezicht op filantropie.

MINDER OVERHEID, MEER FILANTROPIE?

De transformatie van de verzorgingsstaat en de decentralisaties in het sociale domein leiden ertoe dat (lokale) overheid en filantropie elkaar in toenemende mate tegenkomen bij de aanpak van ‘sociale onzekerheid’ (Van Lieshout 2016). We noemden eerder het convenant van de gemeente Amsterdam met charitatieve vermogensfondsen.²⁶ Op lokaal niveau zijn ook zogenaamde *gemeenschapsfondsen* in opkomst, een nieuwe particuliere financieringsbron. Ze werven, beheren en

besteden gelden voor lokale doelen, op het terrein van onderwijs, zorg, armoede, cultuur, etc. Ze zijn van en voor de lokale gemeenschap, maar vragen dikwijls wel om afstemming met de lokale overheid (Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2012).

Schuyt (2014) wijst op de geringe bekendheid van gemeenteambtenaren met het bestaan en de activiteiten van lokaal filantropisch initiatief. Hij adviseert elkaar te ontmoeten om te ontdekken waar samenwerking mogelijk is, met respect voor ieders eigen identiteit. Immers, filantropie heeft eigen voorkeuren, terwijl de overheid haar eigen verantwoordelijkheid heeft, gebaseerd op de politieke democratie. Volgens het Manifest *Er waart een golf van idealisme door Nederland* (2014: 7) wordt filantropie – als het al wordt opgemerkt – vaak aangesproken zonder de eigenheid van dit particulier initiatief te respecteren: “De vele vrijwilligers worden gezien als onbetaalde arbeidsreserve voor een bezuinigende overheid. Filantropische fondsen op hun beurt worden geacht bij te dragen om gaten in overheidsbudgetten te dichten.”²⁷ Dit roept de vraag op hoe ver de overheid kan gaan in het ‘overlaten’ van verantwoordelijkheid voor publieke belangen aan filantropisch initiatief. We spreken dan van *substitutie*.

Zo zijn draconische bezuinigingen op subsidies voor kunst en cultuur gepaard gegaan met een beroep op filantropie en het fiscaal aantrekkelijker maken van giften aan kunst en cultuur. Sinds 2012 verhoogt de zogenaamde *multiplier* de aftrekbaarheid van giften aan culturele instellingen, waardoor giften aan een culturele algemeen nut beogende instelling dus ‘goedkoper’ zijn dan giften aan andere doelen. Er zijn echter grote verschillen in de mate waarin culturele instellingen in staat zijn een beroep te doen op filantropie (Schrijvers et al. 2015: 34; Franssen en Bekkers 2016).

Een kernvraag is hier: waar houdt de verantwoordelijkheid van de overheid op en waar is ruimte voor filantropie? Men kan zich bijvoorbeeld afvragen of in een rijk land als Nederland mensen voor hun voedsel afhankelijk moeten zijn van voedselbanken (Van Doorn et al. 2017). Die zijn in de 15 jaar van hun bestaan geëvolueerd tot professionele vrijwilligersorganisaties. In 2017 werden door de inzet van 11.000 vrijwilligers wekelijks bijna 40.000 voedselpakketten vanuit 168 lokale voedselbanken uitgedeeld en waren ongeveer 132.500 Nederlanders afhankelijk van de voedselbank (www.voedselbankennederland.nl).²⁸ Een ander voorbeeld: is het aan de Stichting De Verre Bergen²⁹ en de Bernard van Leer Foundation om een voorschools programma te ontwikkelen (Het Peutercollege, www.deverrebergen.nl/plannen-voor-rotterdam/het-peutercollege/), zodat kleuters aan de basisschool kunnen beginnen zonder (taal)achterstand?

Verdringing

Volgens de zogenaamde ‘verdrijvingshypothese’ leiden toenemende overheids-uitgaven tot minder donaties aan goede doelen (*crowding out*), terwijl afnemende overheidsuitgaven juist zouden leiden tot meer donaties (*crowding in*). Empirisch onderzoek levert weinig bewijs voor deze hypothese (De Wit 2018). Er lijkt geen sprake van een ‘waterbed’ tussen verzorgingsstaat en ‘participatiesamenleving’, waarbij filantropie bezuinigingen van de overheid compenseert. Integendeel, landenvergelijkend onderzoek naar de relatie tussen uitgaven aan sociale zekerheid en sociaal contact onder burgers wijst veeleer op een positief verband tussen beide: sociale voorzieningen kunnen financiële drempels wegnemen om sociaal actief te zijn (in de vorm van mantelzorg of vrijwilligerswerk) en stimuleren daarmee de participatie van burgers (Visser, Gesthuizen en Scheepers 2018).

Assepoester- en Mattheüseffect

Als de overheid publieke taken geheel of gedeeltelijk overlaat aan filantropie kunnen er tekorten dreigen aan voorzieningen waar onvoldoende sociaal draagvlak voor is. Dan is sprake van stiefmoederlijke behandeling, het zogenoemde Assepoester-effect. Omgekeerd kunnen er overschotten ontstaan op tot de verbeelding sprekende terreinen, het zogenoemde Mattheüs-effect (Engbersen 2017; cf. Merton 1968). Beide effecten zijn het gevolg van het vrijgunstkarakter van filantropie. Dat karakter onderscheidt haar principieel van de overheid, die zichzelf immers niet kan ontslaan van de zorgplicht voor sociale grondrechten.

Mensenrechten

Donders en Vleugel onderzoeken in deze Verkenning de wisselwerking tussen de (terugtrekkende, bezuinigende en decentraliserende) overheid en de (groeierende en professionaliserende) sector filantropie in relatie tot de bescherming en bevordering van mensenrechten. Zij illustreren dit aan de hand van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers (de bed-bad-brooddiscussie). Donders en Vleugel achten de bescherming en bevordering van mensenrechten primair een taak van de overheid. De overheid kan private actoren betrekken bij de uitvoering en financiering van publieke taken, maar blijft verantwoordelijk. Dat brengt al gauw druk op de handelingsvrijheid en selectiviteit van de betrokken filantropische instellingen met zich mee (cf. Trommel 2009). Laat de overheid na eisen te stellen aan filantropische taakvervulling, dan komt mogelijk de rechtsgelijkheid als kernwaarde van publieke dienstverlening onder druk.

Grondmotieven

Trommel gaat in deze Verkenning ook in op de verhouding tussen overheid en filantropie. Beide zijn te beschouwen als ‘distributieve sferen’ ten behoeve van het algemeen nut. De onderliggende grondmotieven zijn echter wezenlijk verschillend. Waar de staat handelt vanuit rechtsstatelijke beginselen en een gerationaliseerd idee van rechtvaardigheid en publiek belang, oriënteert de filantropie zich

van oudsher op motieven als mededogen, medemenselijkheid en liefde. Niettemin zijn de twee sferen in de afgelopen decennia verstrengeld geraakt, niet in de laatste plaats als gevolg van een aanzienlijke verzakelijking in zowel het statelijke als filantropische domein. Dit roept allerhande afstemmingsvragen op. Trommel betoogt dat deze alleen dan van een passend antwoord kunnen worden voorzien wanneer het principiële verschil tussen beide sferen in acht wordt genomen. Filantropie kan een broedplaats van maatschappelijke veerkracht zijn, maar dat vereist een overheid die enerzijds de vrijplaats filantropie afbakt en bewaakt, anderzijds gepaste afstand bewaart.

FISCALE FACILITERING VAN FILANTROPIE

Op het grensvlak van filantropie en overheid zijn fiscale stimuleringsmaatregelen een belangrijk, maar betrekkelijk recent fenomeen. Nederland kent sinds 1952 een stelsel van fiscale prikkels dat het geven van geld en eigendom aan filantropische instellingen stimuleert.

Mariani geeft in haar bijdrage een actueel overzicht van deze belastingfaciliteiten. Nederland kent ruim 43.000 door de Belastingdienst erkende ‘algemeen nut beogende instellingen’ (ANBI’s).³⁰ De variëteit is groot. Sommige ANBI’s zijn klein en draaien geheel op vrijwilligers, andere hebben een groot vermogen en een professionele organisatie. Giften van particulieren aan een ANBI zijn onder voorwaarden aftrekbaar van de inkomstenbelasting, giften van bedrijven zijn onder voorwaarden aftrekbaar van de vennootschapsbelasting. Daarnaast genieten ANBI’s zelf ook fiscale voordelen: ze hoeven geen schenk- of erfbelasting af te dragen over hun verkrijgingen en ook over de uitkeringen door ANBI’s is geen schenkbelasting verschuldigd. Aldus beoogt de overheid filantropie te stimuleren.³¹

Deze fiscale maatregelen kosten de schatkist jaarlijks ongeveer een half miljard euro: circa 330 miljoen euro voor de giftenaftrek en circa 211 miljoen euro voor de erf- en schenkvrijstellingen (Ministerie van Financiën 2017b: 6). De overheid gaat hiermee dus verder dan het louter beschermen van de vrijheid om geld en eigendom weg te geven. De giftenaftrek is immers te beschouwen als een belastinguitgave, de overheid ziet om haar moverende redenen af van belastinginkomsten. Ook burgers en bedrijven die niet doneren (of niet aan algemeen nut beogende instellingen) betalen daar indirect aan mee (slechts 9% van de belastingplichtige particulieren maakt gebruik van de giftenaftrek).

Zoals restricties op de vrijheid om geld en eigendom weg te geven (bijvoorbeeld bij de financiering van politieke partijen) rechtvaardiging behoeven, zo behoeven ook prikkels om te geven aan goede doelen een rechtvaardiging. Daarbij kan men onderscheid maken tussen de principiële rechtvaardiging (waarom zijn fiscale prikkels noodzakelijk of wenselijk?) en de concrete vormgeving ervan (zijn de fiscale prikkels doeltreffend en doelmatig?) (Reich 2011).

De giftenaftrek staat al enige tijd ter discussie (Commissie Dijkhuizen 2013: 107-108; Kavelaars 2014). Recent vonden drie evaluaties plaats van de giftenaftrek en de praktijk rondom ANBI's en sociaal belang behartigende instellingen³² (SBBi's): twee intern door het ministerie van Financiën en de Belastingdienst uitgevoerde evaluatieonderzoeken, resp. naar uitvoeringsaspecten van de giftenaftrek en naar de praktijk rondom ANBI's en SBBi's (Ministerie van Financiën 2017a; 2017b), en een extern uitgevoerd evaluatieonderzoek (Dialogic en Ape 2016).

Uit het laatste onderzoek bleek dat de giftenaftrek de totale omvang van de giften van particuliere belastingplichtigen verhoogt. In die zin is de giftenaftrek *doel-treffend*. De regeling is echter niet *doelmatig*, omdat het budgettaire beslag twee- tot driemaal hoger ligt dan de mate waarin de giftenaftrek de giften verhoogt.³³

Volgens het onderzoek van het ministerie van Financiën is de giftenaftrek moeilijk te handhaven. Belastingplichtigen maken (bedoeld of onbedoeld) veel fouten bij het toepassen van de giftenaftrek en voor de Belastingdienst is dat lastig te controleren.³⁴

Een en ander geeft wederom aanleiding tot forse discussie over de giftenaftrek. Zo pleitte Heithuis (2017) voor afschaffing van *alle* persoonsgebonden aftrekposten, terwijl in het Manifest *Filantropie is onmisbaar voor onze samenleving* (d.d. 12 april 2017), ondertekend door een brede coalitie van veertien (koepel)organisaties binnen de filantropische sector, een pleidooi werd gehouden voor behoud van de giftenaftrek: “*Stimuleer de vrijwillige inzet voor de samenleving van burgers, bedrijven, goede doelen, vermogensfondsen en kerken door een ondersteunend fiscaal beleid waarbij de giftenaftrek gehandhaafd blijft.*”³⁵

Alternatieven giftenaftrek

Naast kleinere, inhoudelijke aanpassingen van de bestaande giftenaftrek (Dialogic en Ape 2016: 78-80; zie ook Regeerakkoord 2017) zijn er ook verdergaande alternatieven denkbaar (Dialogic en Ape 2016: 80-83). We lichten er enkele uit. Een mogelijke oplossing voor misbruik en handhavingsproblemen zou het model in Denemarken en Noorwegen kunnen zijn, waarbij de goede doelen private donaties melden aan de overheid (*renseignering* door de algemeen nut beogende instellingen). Bij vervanging van de giftenaftrek door *matching* leidt de gift niet tot een teruggaaf aan de donateur, maar tot een met de donatie samenhangende uitkering aan de algemeen nut beogende instelling. Een ander alternatief is een systeem zoals in Canada waarbij de aftrek toeneemt naarmate de gift hoger is en dus niet naarmate het inkomen hoger is (Hemels 2017). Van den Brink (2017: 85-86) gaat in op mogelijkheden om burgers meer zeggenschap te geven over de besteding van de door hen opgebrachte belastingmiddelen. Trommel (hoofdstuk 7) suggereert zelfs

de mogelijkheid dat burgers vrijwillig meer belasting betalen dan hun aanslag, juist vanuit de gedachte dat de overheid het beste over de besteding daarvan kan beslissen.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III is vastgelegd dat de giftenaftrek en de ANBI-regelingen worden gecontinueerd, met dien verstande dat zal worden onderzocht of deze regelingen op het punt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verbeterd kunnen worden.³⁶

(OVERHEIDS)TOEZICHT OP FILANTROPIE

Misstanden bij goededoelenorganisaties en misbruik van fiscale faciliteiten zijn nauw verbonden met de vraag naar het toezicht op filantropie. Het toezicht kan variëren van zelfregulering (zonder aanvullend wettelijk kader of fiscale stimulering) tot een sterkere publiekrechtelijke inbedding (als *quid pro quo* voor fiscale stimulering). Zoveel mogelijk zelfregulering door de gehele sector (kerken³⁷, vermogensfondsen, fondsenwervende goede doelen) staat van oudsher in het beleid voorop. Nederland staat derhalve niet toevallig op de eerste plaats van de *Index of Philanthropic Freedom* van het Hudson Institute (2015, www.hudson.org/research/11363-index-of-philanthropic-freedom-2015).

De fiscale stimulering van ANBI's gaat echter gepaard met toetsing vooraf en risico-gericht toezicht achteraf op de voorwaarden waar deze instellingen aan moeten voldoen. Zo moet een ANBI zich voor minstens 90% inzetten voor het algemeen belang, moet zij haar gegevens op elektronische wijze via internet openbaar maken (publicatieverplichting) en mogen de bestuurders van de instelling niet over het vermogen van de instelling beschikken alsof het hun *eigen* vermogen is. Mede door de complexiteit van de regelgeving vraagt dit veel capaciteit van de Belastingdienst. De controle op ANBI's is echter bepaald niet sluitend (Ministerie van Financiën 2017b). Er zijn instellingen die ten onrechte een ANBI-status genieten en misbruik maken van de fiscale faciliteiten die voor ANBI's gelden (Dohmen 2017). Dit noopt tot herbezinning op de werkwijze van de Belastingdienst in dezen.³⁸

De afgelopen jaren is ook veel gediscussieerd over de algemeen verbindendverklaring van een door de sector ontwikkeld 'validatiestelsel'. Dat validatiestelsel bestaat onder meer uit een *Code Goed Bestuur* voor de leden van de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie en een *Erkenningsregeling* als keurmerk voor fondsenwervende goede doelen (waarop wordt toegezien door het Centraal Bureau Fondsenwerving). Het kabinet Rutte II heeft besloten om het validatiestelsel niet dwingend van overheidswege op te leggen.³⁹ Wel wordt momenteel nog onderzocht of er een verbinding mogelijk is tussen de Erkenningsregeling van de goededoelensector zelf en de door de Belastingdienst verleende ANBI-status.⁴⁰

1.7 DE GRENZEN TUSSEN FILANTROPIE EN MARKT

Niet alleen op het grensvlak van filantropie en overheid doen zich ontwikkelingen voor die van betekenis zijn voor een te ontwikkelen beleidsvisie op filantropie, dat geldt eveneens voor ontwikkelingen op het grensvlak van filantropie en markt. Ook daaruit vloeien beleidsissues voort voor de overheid. We gaan achtereenvolgens in op de opkomst van impactgerichte en ondernemende filantropie, in het bijzonder in de vorm van ‘sociale ondernemingen’, en de loterijmarkt voor goede doelen.

OPKOMST VAN IMPACTGERICHTE EN ONDERNEMENDE FILANTROPIE

Het bedrijfsleven is van oudsher een bron van filantropie voor verschillende doelen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen giften zonder (direct) zakelijk belang en sponsoring (giften met een zakelijk belang).

Maar er zijn inmiddels nieuwe ontwikkelingen. Naast de klassieke filantropie waarin het geven *om niet* centraal staat, is de aandacht voor de impact van geven aanmerkelijk gegroeid (Maas 2009; Ten Hoorn en Stubbe 2013; Liket 2014). Bij grotere vermogensfondsen, zoals de Naaber Foundation (www.naaber.com/)⁴¹ en de Goldschmeding Foundation (<https://goldschmedingfoundation.org/>), zien we een verschuiving naar een op impact gerichte werkwijze. De beweging van ‘effectief altruïsme’ wil zelfs ‘beter goed doen’ door te onderzoeken welke donaties de *grootste* positieve impact per bestede euro opleveren (<https://effectiefaltruïsme.nl/>). Filosoof Peter Singer (2017) is hierbij een prominente inspiratiebron: www.ted.com/talks/peter_singer_the_why_and_how_of_effective_altruism?language=nl.

Daarnaast zijn wereldwijd nieuwe actoren en instrumenten in opkomst die meer ondernemend van aard zijn. Sommigen omschrijven de dynamiek op het grensvlak van filantropie en bedrijfsleven als een ‘revolutie’ of ‘Big Bang’ (Salamon 2014a; 2014b; zie box 1.2). Het gaat onder meer om innovatieve, op sociale impact gerichte (financiële) instellingen, zoals ‘social stock exchanges’ en vermogensfondsen die de ‘grant business’ achter zich laten. Ze functioneren meer als sociale investeringsfondsen (‘filantropische banken’) en participeren in ‘social impact bonds’. Ook in Europa is sprake van een groeiende ‘venture philanthropy and social investment sector’ (EVPA 2016, <https://evpa.eu.com/>). We nemen een paar belangrijke ontwikkelingen onder de loep.

Box 1.2 'The New Frontiers of Philanthropy and Social Investment'

“a new paradigm [is] emerging on the frontiers of philanthropy and social investing. Where traditional philanthropy relied chiefly on individuals, foundations, and corporate philanthropy programs, the new frontiers of philanthropy engage a broad assortment of private financial institutions, including banks, pension funds, insurance companies, investment advisers, specialized investment funds, and foundations that function as philanthropic banks. Whereas traditional philanthropy concentrated mostly on operating revenue, the new frontiers concentrate far more heavily on investment capital, which funds long-term development. Whereas traditional philanthropy channels its assistance almost exclusively to nonprofit organizations, the new frontiers support as well a wide assortment of social enterprises, cooperatives, and other hybrid organizations. Whereas traditional philanthropy brings a charity perspective to its work, focusing exclusively, or at least chiefly, on social return, actors on the new frontiers of philanthropy bring an investment orientation, focusing on social and financial return and seeking to build self-sustaining systems that bring permanent solutions. Whereas traditional philanthropy mobilizes a relatively small share of its own resources, the new frontiers of philanthropy leverage the deeper reservoirs of resources resident in the private capital markets. And whereas traditional philanthropy has historically tended to be satisfied with output measures, the new frontiers put greater emphasis on reliable outcome metrics.”

Bron: Salamon, L.M. (2014) *Leverage for Good. An Introduction to the New Frontiers of Philanthropy and Social Investment*, Oxford: Oxford University Press, p. 5-6.

SOCIALE ONDERNEMINGEN

Sociale ondernemingen doen goed, maar verdienen daar ook geld mee. Deze ondernemingen, soms voortkomend uit initiatief van actieve burgers en soms ook mede afhankelijk van de inzet van vrijwilligers, kennen dezelfde doelstellingen als goededoelenorganisaties, maar zijn veel minder afhankelijk van donaties. Evenmin zijn zij sterk afhankelijk van overheidssubsidies (en dus geen quasi-onderdeel van de publieke sector). De variëteit is groot. Bekende voorbeelden zijn Thuisafgehaald, Het Goed, Return to Sender, Tony's Chocolonely, de Triodos Bank, Fairphone en Marqt. Ze zijn gericht op uiteenlopende maatschappelijke belangen, hebben verschillende verdienmodellen en kennen tal van organisatievormen.

De titel 'sociale onderneming' is echter niet wettelijk gedefinieerd, het gaat om een betrekkelijk jong en diffuus fenomeen. In de literatuur (European Commission 2015: V) is wel consensus over drie centrale kenmerken.⁴² Ten eerste: een sociale onderneming is een *onderneming*. Ze is actief op de markt en levert goederen en diensten op een ondernemende wijze. Ten tweede: ze is een *sociale* onderneming die primair gericht is op een sociale doelstelling (winst voor de eigenaren of aandeelhouders is geen doel op zich, maar een middel om de maatschappelijke impact

te kunnen bewerkstelligen). Ten derde: een sociale onderneming opereert grotendeels *onafhankelijk van de overheid* en wordt bestuurd op een wijze die de gerichtheid op de sociale doelstelling waarborgt (bijvoorbeeld door eisen te stellen aan de toelaatbaarheid van winstuitkeringen).

Social Enterprise NL, de Nederlandse platformorganisatie (www.social-enterprise.nl/), hanteert 75% als richtlijn. Als een organisatie zichzelf kan bedruipen door in meer dan 75 procent van haar inkomsten te voorzien door de commerciële verkoop van goederen en diensten, dan is het een *social enterprise* (Verloop en Hilten 2014: 19-20). McKinsey hanteert een lagere drempel (50% van de inkomsten moet voortkomen uit commerciële activiteiten).

Sociaal ondernemerschap ('impact voorop') kan worden gepositioneerd op een continuüm tussen enerzijds de traditionele liefdadigheidsinstelling ('puur impact') en anderzijds het traditionele, primair op winstmaximalisatie gerichte bedrijfsleven ('financiën voorop').

Figuur 1.3 Ondernemerscontinuüm

Sociaal						Financieel	
Filantropie (goede doelen)		Sociale ondernemingen, impact ondernemers		Ondernemingen			
Donaties en/ of subsidies	Donaties en/ subsidies en inkomsten uit markt	Inkomsten uit de markt	Significante inkomsten uit de markt	CSR/MVO in de kern van het bedrijf	Puur financieel gedreven		
		Winst volledig of deels herinvesteren in impact doelstelling					
Puur impact		Impact voorop		Financiën voorop			

Bron: Stedennetwerk G4o, *Meer impact met sociaal ondernemerschap. Roadmap voor gemeenten* 2018: 6⁴³ CSR/MVO staat voor Corporate social responsibility/Maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Sociaal ondernemerschap is niet hetzelfde als 'maatschappelijk verantwoord ondernemen'. Dat bevindt zich op dit continuüm meer aan het uiteinde waar de motieven hoofdzakelijk op de positieve gevolgen voor het eigen bedrijf zijn gericht (De Gilder 2017). Evenmin doelen wij met sociale ondernemingen op de semi-publieke non-profitinstellingen in zorg, welzijn, onderwijs en sociale huisvesting, die zich meer in een van de overheid afhankelijke positie bevinden.⁴⁴

Mede gestimuleerd door het Social Business Initiative van de Europese Commissie (2011, http://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_nl) nemen de betekenis en belangstelling voor sociaal ondernemen in veel landen toe (European Commission 2015: 27-32). Ook Nederland kent een toenemend aantal

‘koopmannen’ dat zich tegelijkertijd als ‘dominee’ gedraagt (Schulz et al. 2013; Meijs en De Ritter 2015). Onderzoek onder de bedrijven die lid zijn van Social Enterprise NL wijst uit dat zowel werkgelegenheid als omzet stabiel groeien (Social Enterprise Monitor 2016). Onderzoek van McKinsey (2016: 5) laat ook zien dat de Nederlandse sector in de periode 2011-2016 gestaag in belang is toegenomen. Het aantal ondernemingen is gestegen (met ca. 2.000-2.500 tot in totaal ca. 5.000-6.000); het aantal banen is toegenomen (met ca. 25.000-30.000 tot in totaal ca. 65.000-80.000) en de totale omzet is gestegen (met ca. 1,5 miljard euro tot in totaal ca. 3,5 miljard euro).

Sociale investeerders, zoals verenigd in de *Put Your Money Where Your Meaning Is Community* (www.pymwymic.com), investeren ‘warm geld’ in sociale ondernemingen. De risico’s zijn relatief hoog en de rendementen relatief laag, maar het gaat om de sociale impact. Dat maakt sociaal ondernemerschap tot een buitengewoon spanningsvol fenomeen. Er wordt immers een verdienmodel toegepast op een maatschappelijke kwestie. De verbinding van potentieel strijdige doelen brengt dilemma’s en risico’s op onbedoelde gevolgen en doelverschuiving met zich mee (Edwards 2010). Dat is een grote uitdaging voor al degenen die een bedrijf beginnen om de wereld te verbeteren.

Social impact bonds

Sociale ondernemingen kunnen actief zijn op tal van terreinen.⁴⁵ Dikwijls gaat het om een terrein waarop ook de overheid opereert. De ruimte voor sociaal ondernemerschap neemt toe wanneer de overheid zich om financiële of ideologische redenen terugtrekt en meer aan het particulier initiatief overlaat. Dat is goed te zien bij *social impact bonds*. Die maken het publieke domein toegankelijk voor innovatieve sociale ondernemers en op sociale impact gerichte investeerders. Het gaat in feite om prestatiecontracten waarbij de overheid de sociale investeerders (bijvoorbeeld een vermogensfonds of een impactfonds van een particuliere bank) met winst terugbetaalt wanneer de maatschappelijke resultaten en besparingen zijn gerealiseerd. Worden de resultaten en besparingen niet gerealiseerd, dan betaalt de overheid niet (of minder) uit (Society Impact en Ernst & Young 2013; Society Impact 2016; Von Glahn en Whistler 2014).

Zo sloten het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Start Foundation, het Oranje Fonds en ABNAMRO in 2016 een *social impact bond* met Work Wise Direct om ex-gedetineerden te begeleiden naar werk (met daardoor minder aanspraak op uitkeringen en minder recidive) (www.sanctieuitvoering.nl/projecten-koers-en-kan-sen/de-praktijk-aan-het-werk/social-impact-bond-werk-na-detentie).

Ook op lokaal niveau (bijvoorbeeld in Rotterdam, www.rotterdam.nl/werken-leren/sib/) wordt geëxperimenteerd met deze constructie. Ondernemingen die idealisme en zakelijkheid combineren kunnen dan een waardevolle bijdrage leveren aan de innovatie van publieke dienstverlening.⁴⁶

Het lijkt een win-winsituatie. De overheid bespaart en loopt minder financieel risico bij tegenvallende resultaten, de uitvoerende ondernemers kunnen laten zien dat hun innovaties in de aanpak van sociale problemen ‘werken’ en de sociale investeerders behalen rendement en kunnen dat weer herinvesteren in andere goede doelen. Maar sturen op meetbare impact speelt daarbij een essentiële rol, evenals de daaraan verbonden risico’s (zie de bijdrage van Trommel).

Hoe moeten we de rol van sociale ondernemingen duiden tegen de achtergrond van een terugtrekkende overheid? Enige kanttekeningen zijn hier op hun plaats. De sector van sociale ondernemingen is in Nederland vooralsnog klein en van geringe betekenis vergeleken met de omvang van de publieke sector en de marktsector. Bovendien laten dit soort ondernemingen zich niet direct sturen door de overheid. In het kader van *social impact bonds* worden ze geacht te doen wat de deelnemende partijen zijn overeengekomen, maar daarbuiten handelen ze op eigen initiatief en zijn ze vrij om eigen ‘niches’ in de markt te kiezen. Selectiviteit is een kenmerkende eigenschap van sociale ondernemingen, in plaats van de gelijke toegang tot diensten die kenmerkend is voor de overheid (Schulz et al. 2013: 120-123). Sociale ondernemingen functioneren dus op andere voorwaarden dan de overheid.

De SER (2015) bracht een verkennend advies⁴⁷ uit met een aantal aanbevelingen, waaronder verbetering van het financieringsklimaat voor innovatieve vormen van impactfinanciering (zoals *social impact bonds*). Het kabinet Rutte II stond daarvoor open, maar wilde geen aparte ‘sector’ van sociale ondernemingen creëren en evenmin een aparte rechtsvorm in het leven roepen. Het stond wel positief tegenover een ‘label’ voor en door sociale ondernemingen. Daarnaast wilde het kabinet de kennis bij overheden vergroten, eenmalig onderzoek laten doen naar impactmeting, en de ruimte die de aanbestedingswetgeving⁴⁸ al biedt beter benutten. Het kabinet wees specifiek op sociale ondernemingen gerichte fiscale prikkels af.⁴⁹ Het regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst (2017: 33) van het huidige kabinet Rutte III stelt: “Er komen passende regels en meer ruimte voor ondernemingen met sociale of maatschappelijke doelen met behoud van een gelijk speelveld”.

Is het ‘ecosysteem’ voor sociaal ondernemerschap nu optimaal (Stam en Bosma 2016; Hummels 2017)? Zoals de begunstiging van ‘gewone’ filantropie rechtvaardiging behoeft, zo geldt dit ook voor de facilitering van sociaal ondernemerschap. Ook hier is het van belang om de principiële rechtvaardiging te onderscheiden van de concrete vormgeving van stimulansen voor dit type bedrijven (Kennisland en Social Enterprise NL 2013).

LOTERIJMARKT EN GOEDE DOELEN

Wij situëren de loterijmarkt ook op het grensvlak van filantropie en bedrijfsleven.⁵⁰ Het is een speciaal onderdeel van de kansspelmarkt (Gouwenberg, Schuyt en Felix 2017). Loterijen komen grotendeels ten goede aan goede doelen, maar paradoxaalwijze spelen zij ook in op zelfzuchtige motieven van de spelers die dromen van een bestaan als miljonair door dat ene winnende lot.⁵¹ Is hier nog wel sprake van zuivere filantropie in de zin van geven *om niet*? In de beleving van de meeste spelers zal de bijdrage aan goede doelen hooguit een bijkomstigheid zijn. De uitgaven aan loterijen zijn ook geen aftrekbare giften.⁵² Dat neemt niet weg dat er bijna 200 goededoelenorganisaties zijn die worden gesteund door de loterijen (verenigd in het Goede Doelen Platform: www.goededoelenplatform.nl/).

Drie vergunninghouders, de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de Vriendenloterij (www.goededoelenloterijen.nl), hebben een licentie- en managementovereenkomst afgesloten met Novamedia (<https://novamedia.nl/>) voor het gebruik van de loterijformats en voor de directievoering door Novamedia. De vergunninghouders moeten de loterijen zonder winstoogmerk exploiteren, maar de licentievergoeding die Novamedia ontvangt voor het gebruik van de loterijformats bedraagt 2,2% van de inleg van de loterijen (in 2017 ruim 21 miljoen euro).⁵³ De vierde vergunninghouder is de Stichting Samenwerkende Non-profitloterijen (SNL, www.ssnl.nl/), waarin een aantal goededoelenorganisaties samenwerkt.⁵⁴

Daarnaast exploiteert de Nederlandse Loterij (in eigendom van de Staat) de Staatsloterij en sinds de fusie met Lotto (in 2016) ook kansspelen als Toto, Krasloten en Lotto (<https://over.nederlandseloterij.nl/>). De vergunningsvoorwaarden zijn anders dan voor de goededoelenloterijen. Die zijn verplicht om ten minste 50% van hun omzet af te dragen aan goede doelen. De staatskas profiteert het meest van de Nederlandse Loterij. Na aftrek van (hogere) prijzen⁵⁵ en kosten komt 63% van de opbrengst ten goede van het ministerie van Financiën. NOC*NSF en 18 goede doelen op het gebied van cultuur, welzijn en volksgezondheid ontvangen 37%. De totale afdracht van de Nederlandse Loterij bedroeg in 2016 149 miljoen euro.⁵⁶

Er zijn evenwel veranderingen op komst: verschillende beleidsopties voor herinrichting van de loterijmarkt worden momenteel bekeken (SEO 2017). De financiële consequenties voor de inkomsten van de overheid c.q. de afdrachten aan goede doelen lopen zeer uiteen. Wanneer bijvoorbeeld de markt voor loterijen wordt opengesteld en de Nederlandse Loterij wordt verkocht aan een private partij die geen dividend afdraagt aan de Staat – maar wel minstens 50% afdraagt aan goede doelen – zien de goede doelen hun inkomsten aanmerkelijk stijgen (en dalen de inkomsten van de overheid).

Een ander denkbaar scenario is om een volledig open markt voor loterijen te creëren en ook het verplichte afdrachtpercentage op te heffen. Dit scenario zal zorgen voor extra concurrentie en per saldo de afdrachten aan goede doelen doen verminderen.⁵⁷ Daarnaast is het niet ondenkbaar dat de toename van concurrentie op de loterijmarkt ongewenste gevolgen heeft voor de bestrijding van gokverslaving.⁵⁸

Het ziet er echter niet naar uit dat de loterijmarkt fundamenteel anders wordt ingericht. Volgens het regeerakkoord van het huidige kabinet zal het bestaande beleid rond de mogelijkheden voor de afdracht aan sport en goede doelen niet worden aangetast.⁵⁹ Dat laat onverlet dat er een kanttekening valt te plaatsen bij de huidige verdeling van de opbrengsten. Alleen bij de loterijen van de Nederlandse Loterij is de bestemming van de afdracht gespecificeerd (namelijk vooral sport). De vergunninghouders van de Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de Vriendenloterij – de ‘mannen van de droomfabriek’ (Holtwijk 2015) – bepalen grotendeels *zelf* aan welke goede doelen zij bijdragen (Vermeulen 2017).⁶⁰ Elke loterij heeft wel een historisch gegroeid profiel en draagt af aan een bepaalde sector, maar het is zeer twijfelachtig of dit profiel een belangrijke rol speelt bij de keuze voor de ene of de andere loterij. Bovendien verschillen de marktaandelen van de loterijen en daarmee ook de toegang van goede doelen tot hun opbrengsten.⁶¹ Slechts in beperkte mate bepalen de deelnemers aan de loterij naar welk goed doel hun inleg gaat. De deelnemers aan de Postcode Loterij hebben daar bijvoorbeeld geen enkele stem in.⁶² Een gokje wagen is dus nauwelijks te beschouwen als een *free gift* voor specifieke doeleinden. Tegen deze achtergrond lijkt het niet onredelijk om de zeggenschap over de verdeling van de opbrengsten op enigerlei wijze te democratiseren.

1.8 ORIËNTATIEKADER ALS OPMAAT TOT BELEIDSAANBEVELINGEN

Zijn gelet op de geschetste ontwikkelingen de bestaande doelstellingen en rechtvaardigingen van het beleid ten aanzien van filantropie nog wel valide? Het antwoord op die vraag is niet gemakkelijk en deels ook een normatief vraagstuk. Voor de beoordeling van de dynamiek op het grensvlak van filantropie, overheid en bedrijfsleven is een oriëntatiekader nodig. Dat schetsen wij in deze paragraaf. Het bestaat uit een aantal relevant geachte waarden en een beschouwing over de intrinsieke belangenoriëntaties van filantropie, overheid en markt.

WAARDEN ALS RICHTINGWIJZERS

Bij de beoordeling van de (on)wenselijkheid van ontwikkelingen in de relaties tussen filantropie, overheid en markt kunnen waarden behulpzaam zijn als ‘richtingwijzers’. Ze kunnen ons zicht op verschuivende of vervagende relaties verhelderen. Het aantal perspectieven aan de hand waarvan men dat kan doen is echter niet gering. Bovendien staan ze soms op gespannen voet met elkaar en is er geen overeenstemming over hun rangorde in een algemene hiërarchie (Hoogerwerf 1995:

34-37). We doen toch een poging, mede op basis van de bijdragen van de externe auteurs in deze Verkenning, in het bijzonder die van Meijers en Robeyns, waarin conceptuele en ethische reflecties centraal staan. Wij achten de volgende waarden het meest relevant.

Negatieve en positieve vrijheid

Vrijheid is voor de beoordeling van filantropie een uiterst relevante kernwaarde. Daarbij is het nuttig om onderscheid te maken tussen negatieve en positieve vrijheid (Berlin 1996). Wanneer ons door anderen niets in de weg wordt gelegd om iets te doen of laten spreken we over *negatieve* vrijheid. Maar afwezigheid van dwang betekent nog niet dat mensen echt vrij zijn en ‘meester over zichzelf’. *Positieve* vrijheid verwijst naar autonomie, letterlijk het vermogen om zichzelf de wet te stellen. Negatieve vrijheid alleen is niet voldoende, het is een formele vrijheid. Echte vrijheid genieten mensen pas als ze niet alleen niet gehinderd worden, maar daadwerkelijk in staat zijn bepaalde handelingen te verrichten. Wat heeft iemand zonder geld aan de formele vrijheid om voedsel te kopen? Filantropie is aan beide vormen van vrijheid gerelateerd. In de eerste plaats gaat het om de (negatieve) vrijheid van mensen en bedrijven om zelf te beslissen of ze hun eigen geld (of tijd) weggeven, en zo ja, aan wie of wat. Maar in de tweede plaats is ook de daadwerkelijke (positieve) vrijheid van degenen aan wie de gift ten goede komt, bijvoorbeeld in termen van hun vermogens (‘capabilities’) om volwaardig te functioneren, van belang (Robeyns 2017a; Hummels 2018).

Sociale zekerheid en inclusiviteit

Bescherming tegen sociale *onzekerheid* (ofwel precariteit) is eveneens een belangrijke kernwaarde bij de beoordeling van grensverkeer tussen filantropie, overheid en markt. Kan filantropie omwille van sociale zekerheid taken van de overheid overnemen? Filantropie heeft een prominente rol gespeeld bij de totstandkoming van allerlei sociale en culturele voorzieningen, zeker toen de overheid nog vooral als nachtwakersstaat functioneerde. Na de Tweede Wereldoorlog garandeert de overheid een minimaal niveau van sociale zekerheid voor wie geconfronteerd wordt met ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of andere vormen van pech. Inclusieve sociale zekerheid is tegenwoordig een nagenoeg onomstreden waarde. Zij ligt ten grondslag aan de institutie van de verzorgingsstaat en komt ook tot uitdrukking in, tot op zekere hoogte afdwingbare, economische, sociale en culturele mensenrechten. Het gaat bijvoorbeeld om het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid, het recht op een adequate levensstandaard, inclusief toereikende voeding, kleding en huisvesting, en het recht op deelname aan het culturele leven (zie bijdrage van Donders en Vleugel). De overheid is grondwettelijk en internationaalrechtelijk verplicht om ervoor te zorgen dat deze rechten zonder discriminatie worden beschermd en dient daarbij speciale aandacht te geven aan de meest kwetsbare en gemarginaliseerde groepen. Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat, zonder aanzien des persoons, wringt

daarbij met het persoonlijke gunstkarakter van filantropisch initiatief. De overheid is juridisch gebonden aan de Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen (zoals het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten), filantropie is dat niet. Wanneer de overheid taken overlaat aan filantropie ontstaat daardoor het risico op arbitraire bevoordeling van bepaalde bevolkingsgroepen, tenzij de overheid zodanige voorwaarden stelt dat de filantropische instelling feitelijk transformeert in een statelijk uitvoeringsorgaan. En dat kan toch niet de bedoeling zijn.⁶³

Democratie en politieke gelijkheid

Voor de begrenzing van filantropie in zijn relaties met overheid en markt zijn ook democratie en politieke gelijkheid belangrijke waarden. Democratie is ‘een politiek systeem waarin de burgers regeren, zelfstandig of via anderen die door het volk worden gekozen, beïnvloed en gecontroleerd, op een wijze die elke burger gelijkstelt aan iedere andere’ (Hendriks 2006: 36). In de kern gaat het dus om volksinvloed op het regeren en het morele principe van gelijkheid in de uitoefening van die invloed.

Filantropie kan positieve, maar ook negatieve effecten hebben op het democratisch gehalte van samenlevingen. De filantropie van miljardairs zoals verenigd in *The Giving Pledge* is gebaseerd op grote inkomens- en vermogensongelijkheid, maar wellicht compenseren zij deze ongelijkheid met hun filantropische projecten. Toch heeft dit soort filantropie een problematisch effect op het principe van *one man, one vote*. Dergelijke inkomens- en vermogensverschillen kunnen leiden tot *voting with your money* en mogelijk disproportionele invloed op de democratische besluitvorming. Filantrokapitalisten zien we zowel ter linkerzijde als ter rechterzijde van het politieke spectrum. Een voorbeeld van ‘linkse’ filantropie zijn de activiteiten van George Soros die met zijn *Open Society Foundations* onder meer opkomt voor vrijheid en democratie in Oost-Europa (www.opensocietyfoundations.org/). Ter rechterzijde zien we in de Verenigde Staten de gebroeders Koch die (ultra)conservatieve en libertaire politici in de Tea Party-beweging en klimaatsceptici financieren (<http://kochfamilyfoundations.org/>). Maar of de opvattingen van deze filantrokapitalisten nu stroken met die van ons of juist niet, doet eigenlijk niet terzake. Het gaat om het disproportionele karakter van hun invloed (Soskis 2014, 2017).

Het vermogen om politieke macht te ‘kopen’ is een uitvloeisel van de (formele, ‘negatieve’) vrijheid waarover vermogenden in een kapitalistische maatschappijorde nu eenmaal beschikken. Aan die vrijheid worden weinig beperkingen opgelegd. In Nederland gelden bijvoorbeeld alleen transparantie-eisen voor giften aan politieke partijen (*Wet financiering politieke partijen* (2013)).⁶⁴ Sterker nog, politieke partijen zijn in Nederland ‘algemeen nut beogende instellingen’ en giften daaraan worden fiscaal gestimuleerd.

Bij de filantropie van superrijken als Gates, Soros en Zuckerberg zijn vraagtekens te plaatsen uit een oogpunt van politieke gelijkheid. Kleinschaliger vormen van filantropie, op het middenveld tussen burger en staat, vervullen veeleer een positieve politiek-democratische functie. Want bij democratie draait het niet alleen om verkiezingen, politieke partijen en parlementen. In ruimere zin omvat democratie ook vormen van 'tegendemocratie' in de sociale sfeer, buiten de officiële vertegenwoordigende instituties (Engelen en Sie Dhian Ho 2004; Rosanvallon 2008; Keane 2009). Daar oefenen filantropische associaties van burgers tegendruk uit, ze zorgen voor *checks and balances* en spreiding van macht. Ze kunnen in verzet komen tegen het maatschappelijke belang zoals gedefinieerd door de overheid en daar eigen definities van het maatschappelijk belang tegenover stellen. Denk bijvoorbeeld aan het Stoutfonds, www.startfoundation.nl/activiteiten/stoutfonds, dat boetes betaalt voor werkgevers die in strijd met de regels stages aanbieden aan 'ongedocumenteerde' jongeren. De Start Foundation zet zich in voor mensen die kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt en wil daarbij vastgeroeste patronen en taboes doorbreken: 'dan trappen we wel eens op de tenen van de gevestigde orde. Dat nemen we graag voor lief als we daardoor meer voor elkaar krijgen' (www.startfoundation.nl/over_ons/over_ons). Een vrije samenleving is gebaat bij dit soort tegenkrachten die opkomen voor issues waar de politieke meerderheid (nog) geen oog voor heeft.

Democratie en politieke gelijkheid zijn ook van belang bij fiscale maatregelen. Wie geeft aan een algemeen nut beogende instelling kan in Nederland aanspraak maken op belastingvoordeel. Daar staat dus derving van belastinginkomsten voor de staat tegenover. De politiek kan dan niet langs democratische weg beslissen over de bestemming van die gederfde inkomsten. Wanneer de overheid bewust terugtreedt en dat probeert op te vangen met fiscale stimulering van het geven aan bepaalde doelen, schept zij ruimte voor filantropische 'beleidsbepaling'.

Effectiviteit en efficiëntie

Tot slot zijn voor het denken over de relaties tussen filantropie, overheid en markt ook overwegingen van effectiviteit en efficiëntie van belang. Nadat al eerder de overheid zich sterk is gaan oriënteren op deze bedrijfsmatige beginselen (onder de vlag van het zogenaamde *New Public Management*) is filantropie tegenwoordig ook steeds meer gericht op meetbare prestaties en hanteert zij soms zelfs, zoals bij vormen van sociaal ondernemerschap, het winstmotief.

Doeltreffendheid en doelmatigheid – ook in de zin van robuustheid of continuïteit – zijn alleszins respectabele waarden. Er is op zichzelf niets mis met het streven naar een effectievere en efficiëntere inzet van middelen. Innovatieve vormen van vervlechting, zoals *social impact bonds* tussen overheid en ondernemende filantropie, zetten daartoe aan. Toch kunnen er ook kanttekeningen worden geplaatst bij het 'marktdenken' in de filantropie. Worden met voor de hand liggende

business metrics de werkelijke sociale opbrengsten van zorg, compassie, solidariteit en wederkerigheid wel gemeten? Wat zegt meetbare output over het intrinsieke sociale belang van filantropie (Edwards 2010: 77-79)? Trommel spreekt in zijn bijdrage aan deze Verkenning over ‘liefde als bedrijf’ en waarschuwt voor een onbedoeld, pervers effect: verschraling en ‘ontzieling’ van het grondmotief van filantropie. Hij omschrijft dat grondmotief als handelen vanuit liefde, belangeloosheid en empathie (en van cruciaal belang voor ons vermogen om met tragiek om te gaan).

DE BELANGENORIËNTATIES VAN FILANTROPIE, OVERHEID EN MARKT

De geschatte waarden verhelderen in algemene zin wat er op het spel staat bij de dynamiek op het grensvlak van filantropie, overheid en markt. Daarnaast is het ook nodig stil te staan bij de intrinsieke belangenoriëntaties van deze drie sectoren.

Maatschappelijke, publieke en eigen belangen

Filantropie, overheid en markt zijn gericht op respectievelijk maatschappelijke, publieke en eigen belangen (WRR 2000: 19-22; zie tabel 1.2). Het onderscheid daartussen is overigens zeker niet absoluut, het gaat om een ideaaltypisch onderscheid.

Tabel 1.2 Filantropie in vergelijking met overheid en markt

Sector	Actor	Belangenoriëntatie	Wezenskenmerk
Overheid	Publiek	Publiek belang	Rechtskarakter
Markt	Privaat	Eigen belang	Competitie
Filantropie	Privaat	Maatschappelijk belang	Gunstkarakter

Ondernemingen zijn primair gericht op het *eigen belang* in de vorm van financiële winst, ook al mag nadrukkelijk worden verwacht dat zij medeverantwoordelijkheid nemen voor publieke belangen (WRR 2012a). Maar als marktdenken zich verbindt met filantropie stuit dat, zoals bij sociale ondernemingen, op inherente grenzen. Critici kwalificeren marktgeoriënteerd ‘goed doen’ daarom als een vorm van symptoombestrijding die sociale problemen niet echt bij de wortel aanpakt. De meetbare resultaten van impactgerichte en ondernemende filantropie zijn wel getypeerd als ‘small change’ (Edwards 2010: 89). Marktdenken appelleert immers aan individualisme, eigen belang en doelmatigheid, in plaats van samenwerking, wederkerigheid en solidariteit. Daarmee zou ondernemende filantropie juist een ondermijnend effect hebben op het potentieel en de gemeenschapsethiek van vrijwillige verbanden en collectieve actie van burgers.⁶⁵

Filantropie richt zich op *maatschappelijke belangen* die voor de samenleving als geheel gewenst zijn, al is ze daarbij nadrukkelijk vrij om haar gunsten specifiek te richten op bepaalde (groeps)belangen. Het belastingrecht spreekt over ‘algemeen

nut beogende instellingen' die 'uitsluitend of nagenoeg uitsluitend' het algemeen nut beogen (zie bijdrage van Mariani). Filantropie levert daarmee een gewaardeerde bijdrage aan de samenleving. In veel landen, waaronder ook Nederland, blijkt die waardering uit tal van door de overheid verleende fiscale faciliteiten.

Vele maatschappelijke belangen worden behartigd zonder overheidsbetrokkenheid. Pas wanneer de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt, omdat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt, spreken wij over *publieke belangen*. De politiek aanspreekbare overheid is de enige partij die *gelegiti-meerd* is om namens de samenleving als geheel dwingend te bepalen welke belangen binnen het maatschappelijk verkeer onvoldoende tot hun recht komen en derhalve sprake is van een publiek belang (WRR 2000: 45-58).

Publieke belangen definiëren wij dus als belangen waaraan de overheid zich heeft gecommitteerd. Sommige publieke belangen zijn zo belangrijk geacht, dat de wetgever ze in de Grondwet heeft vastgelegd als 'voorwerp van aanhoudende zorg der regering'. Publieke belangen zijn ook vastgelegd in de vorm van 'kernverplichtingen' op grond van internationale en Europese verdragen (zie bijdrage van Donders en Vleugel).⁶⁶ Daarmee is nog niet bepaald welke middelen en dwang voor de realisatie zullen worden ingezet, maar burgers mogen bij publieke belangen verwachtingen koesteren van de overheid.

Publieke belangen en de wijze waarop de overheid die behartigt zijn niet onomstreden, maar inherent verbonden met politieke discussie (WRR 2012a: 114-115). Oude argumenten verliezen daarbij soms aan kracht, nieuwe argumenten komen op. In het verre verleden werd zonder overheidsbetrokkenheid aan armoedebestrijding gedaan. Dat werd pas een publiek belang toen de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakte, op grond van de overtuiging dat dit belang zonder betrokkenheid van de overheid onvoldoende werd behartigd. Wat op een bepaald moment als een private of maatschappelijke aangelegenheid wordt aangemerkt, kan dus na verloop van tijd – en soms op instigatie van filantropisch initiatief – een zaak van publiek belang worden.

Daarmee zeggen wij niet dat het behartigen van publieke belangen enkel een taak van de overheid is. Behartiging van publieke belangen vereist de inzet van de samenleving als geheel, dus ook van bedrijven en de *civil society* (WRR 2012a). De overheid kan ook private partijen inschakelen bij de behartiging van publieke belangen en bijvoorbeeld aan filantropische initiatieven operationele verantwoordelijkheid toedelen. Om publieke belangen te borgen zal de overheid dan wel aan de betreffende organisaties eisen dienen te stellen door middel van regelgeving en contracten. Publieke belangen kunnen niet geheel en al worden overgelaten aan private partijen, omdat *per definitie* bij publieke belangen sprake is van (eind)verantwoordelijkheid van de overheid.⁶⁷

Filantropie levert dikwijls een belangrijke bijdrage aan maatschappelijke belangen die tegelijkertijd publieke belangen (dus overheidsdoelstellingen) zijn. Ze kan tekortkomingen in de publieke dienstverlening signaleren (voedselbanken en de rol van filantropie bij de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers achten wij hiervan voorbeelden). Of laten zien dat publieke voorzieningen slimmer, beter, goedkoper of anders kunnen (denk aan sociale ondernemingen die gebruik maken van het ‘recht om uit te dagen’, <https://vng.nl/wat-is-het-right-to-challenge>). Nederlandse vermogensfondsen herkennen zich vooral in deze aanjagende rol (zie bijdrage van Gouwenberg), niet zozeer om publieke taken over te nemen, maar juist met de bedoeling dat de overheid door hen geïnitieerde innovaties ‘oppakt’.

Maar filantropie kan ook eigenwijs van karakter zijn en nadrukkelijk ingaan tegen bestaand overheidsbeleid (Davies 2015). Dan laat filantropie meer haar politiek controversiële gezicht zien.

1.9 **BOUWSTENEN VAN EEN BELEIDSVISIE OP FILANTROPIE**

Wederkerigheid – geven, ontvangen en teruggeven – is een universeel element van menselijke samenlevingen. Het voltrekt zich in diverse sferen van de samenleving, zoals familie, economie en politiek. Te midden van andere soorten wederkerigheid neemt filantropie een unieke positie in. Filantropie raakt aan wederkerigheid in de familiale, de economische en de politieke sfeer, maar valt er niet mee samen. In elke sfeer zijn de relaties tussen gevers en ontvangers weer anders, verschillen de motieven om te geven, het bereik van de uitwisseling, en de balans tussen geven en nemen (Van den Brink 2017: 21-36).

Evenals wederkerigheid in de familiale sfeer wordt filantropie gemotiveerd door compassie (c.q. mededogen, barmhartigheid, naastenliefde, zorg). In beide sferen hoeft de wederkerigheid ook niet symmetrisch te zijn. Men geeft zonder dat men daarvoor direct en evenveel wil terugontvangen. Maar bij filantropie zijn de gevers en ontvangers geen verwanten van elkaar. Het bereik van filantropie strekt zich uit tot mensen die zich in de tijd en in sociaal opzicht op geruime afstand bevinden.

De wederkerigheid in de economische sfeer draait net als bij filantropie vooral om het geven en ontvangen van geld. Maar de balans tussen geven en nemen is anders. Gaat bij filantropie de aandacht vooral uit naar het geven en wordt niet sterk gelet op eventuele vormen van terugkrijgen, in de economische sfeer neemt de wederkerigheid een symmetrische gedaante aan: op de markt moet er een zekere balans zijn tussen geven en nemen. Sterker nog, in een kapitalistische economie is winst alleen maar mogelijk wanneer de ontvangen waarde groter is dan de oorspronkelijke investering. Nemen domineert het geven.

De wederkerigheid in de politieke sfeer is evenals filantropie gericht op het 'nut van het algemeen'. Maar de wederkerigheid die via de overheid verloopt heeft een verplichtend karakter, zowel voor de burgers als voor de overheid. Burgers zijn verplicht te geven in de vorm van het betalen van belasting, maar daar staan rechten op publieke voorzieningen tegenover. Bij filantropie zijn de giften geheel vrijwillig, maar de ontvangers kunnen er geen aanspraak op maken.

Op basis van deze schematische plaatsbepaling van filantropie te midden van andere soorten wederkerigheid⁶⁸ dringt zich één algemene hoofdconclusie op: erken en respecteer de eigen aard van filantropie. De voornaamste opdracht aan de overheid, maar ook aan de filantropische sector zelf, is om haar grenzen met overheid en markt te bewaken. Ondanks vloeiende overgangen en grensverkeer kent filantropie een eigen logica (Walzer 1983; Jacobs 1997; Schuyt 2015: 23-26).

Tot op heden ontbreekt in Nederland een expliciete beleidsvisie op filantropie. Met het oog daarop suggereren wij hier de volgende 'bouwstenen'. We maken onderscheid tussen funderende uitgangspunten en meer instrumentele aanbevelingen gericht op het faciliteren en conditioneren van filantropie.

FUNDERENDE UITGANGSPUNTEN

Erken vrije keuze als wezenskenmerk van filantropie

Essentieel voor filantropie is de *vrije keuze* van mensen om zelf te beslissen aan welke goede doelen zij geld (of tijd) willen geven. De motivatie kan rationeel van aard zijn en bijvoorbeeld gebaseerd op wetenschappelijke 'bewijzen' van sociale problemen en hoe die het meest effectief en efficiënt aangepakt kunnen worden. Er kunnen ook gevoelsmatige overwegingen een rol spelen bij die individuele keuze. Maar de vrijheid van het individu of de filantropische instelling om *zelf* de bestemming van de gift te bepalen is het wezenskenmerk van filantropie, ongeacht of het 'hoofd' of het 'hart' daarbij de doorslag geeft. Dit intrinsieke element van vrije keuze, ook om tegen door de overheid gedefinieerde maatschappelijke belangen in te gaan, is de kracht van filantropie. Daarmee kan zij flexibeler en innovatiever zijn dan de overheid die in haar beleidsvoering gehouden is aan het kader van de democratische rechtsstaat. Maar de selectiviteit die inherent is aan die vrije keuze en de invloed van emotionele factoren daarop, is tegelijk ook de zwakte van filantropie. Het maakt namelijk dat filantropisch initiatief, gezien vanuit een breder macro-perspectief, tekortschiet als het aankomt op consistentie, rechtvaardigheid en gelijke behandeling. Filantropie heeft onvermijdelijk een willekeurig, uitsluitend en vrijblijvend karakter. De overheid moet zich hier in haar betrekkingen met filantropie rekenschap van geven.

Heb oog voor de complementaire functies van filantropie bij publieke belangen

Filantropie vervult in het kader van publieke dienstverlening belangrijke functies. Ze kan problemen en lacunes signaleren en de overheid uitdagen om haar verantwoordelijkheid te nemen (*signaalfunctie*).

Filantropie kan hiernaast ook laten zien dat het anders kan. Juist door haar autonomie kan filantropie zich veroorloven om bij hardnekkige problemen nieuwe werkwijzen uit te proberen en daarbij niet afkerig te zijn van risico's. Vermogensfondsen kunnen bijvoorbeeld geduldig kapitaal beschikbaar stellen voor experimentele projecten (*innovatiefunctie*).

Kortom, filantropie kan complementaire functies vervullen bij voorzieningen die 'voorwerp van overheidszorg' zijn. Vanzelfsprekend is er politieke discussie mogelijk over de vraag of, en in welke mate, bepaalde voorzieningen tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoren dan wel tot het domein van de filantropie. Publieke belangen en de wijze waarop de overheid die behartigt zijn niet statisch en inherent aan discussie onderhevig ('essentially contested') (WRR 2012a: 110-117). Er zijn grijze gebieden waar de overheid een bepaalde mate van verantwoordelijkheid op zich heeft genomen, zoals bij kunst en cultuur. Desondanks staat deze verantwoordelijkheid ter discussie en wordt meer ruimte gelaten aan filantropisch initiatief, hoewel extra fiscaal gestimuleerd (Schrijvers et al. 2015). Doelen in de sfeer van kerk en levensbeschouwing, maar ook in de sfeer van hobby's en vrije tijd, worden vrij algemeen gerekend tot het maatschappelijke domein van de filantropie.

Beschouw filantropie niet als substituut voor overheidsvoorzieningen

Filantropie moet echter niet bereid en in staat worden geacht om zich duurzaam te ontfemen over publieke belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en waaraan de overheid zich om die reden heeft gecommitteerd. Rolverwisseling tussen overheid en filantropie kan uiterst problematisch zijn. Het is zaak dat zij ten opzichte van elkaar gepaste afstand bewaren. Het wezenskenmerk van filantropie is nu eenmaal haar vrijgunstkarakter. De legitimiteit van filantropie is er op gebaseerd om naar eigen inzicht keuzes te maken (Meijs 2012). Dat beperkt de mate waarin zij als substituut of 'achtervang' van de overheid kan en wil fungeren. Het gaat bij veel overheidsvoorzieningen om (grond)wettelijk vastgelegde aanspraken. De overheid mag niet doen aan vrijblijvende of willekeurige liefdadigheid, maar staat garant voor een stelsel van grondrechten, waarbij gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden.

Dergelijke door de overheid gegarandeerde *rechten* moeten worden onderscheiden van menselijke *behoeften* (aan liefde, respect, waardigheid en solidariteit) waar 'alledaagse' filantropie juist in voorziet (Ignatieff 1984: 9-23). Dat sluit vormen van samenspel tussen overheid en filantropie zeker niet uit, zoals bijvoorbeeld bij

social impact bonds. Op zichzelf staat het filantropisch initiatief vrij om bij dit soort (prestatie)contracten vrijwillig een rol te vervullen. Maar wanneer de verantwoordelijkheid voor een voorziening in eerste en laatste instantie berust bij de (lokale) overheid, zal die voorwaarden stellen aan inschakeling van filantropie. Dat zal onvermijdelijk ten koste gaan van haar autonomie en selectiviteit. Dan treedt hedendaagse filantropie in de voetsporen van het (verzuilde) filantropisch initiatief dat in de tweede helft van de twintigste eeuw op grote schaal (mede)verantwoordelijkheid ging dragen voor tal van door de overheid gefinancierde en gereguleerde voorzieningen (en thans op sommige terreinen geconfronteerd wordt met ingrijpende bezuinigingen).⁶⁹

Ook in louter kwantitatief opzicht moet het potentieel van filantropisch geven niet overschat worden. In Nederland wordt veel *geld* gegeven aan goede doelen, ook in landenvergelijkend perspectief (zie bijdrage van Wiepking). In 2015 ging het om een bedrag van ruim 5,7 miljard euro. Vergeleken met de overheidsuitgaven aan de ‘verzorgingsstaat’ valt dit bedrag echter in het niet. Volgens de Miljoenennota 2018 trekken we 80,4 miljard euro uit voor de zorg, 79,0 miljard euro voor de sociale zekerheid en 35,4 miljard euro voor onderwijs, cultuur en wetenschap. De ‘giften’ die *via de overheid* naar andere burgers gaan zijn dus veel omvangrijker. Ook de tijd die burgers kunnen en willen besteden aan goede doelen en vrijwilligerswerk is vergeleken met de tijd besteed aan betaald werk, huishoudelijk werk en zorgtaken in de familiale sfeer uiterst bescheiden en lijkt onder invloed van uiteenlopende demografische, economische en culturele ontwikkelingen zelfs te krimpen (Van den Brink 2017: 74-79).

Onderken de toegevoegde waarde voor sociale cohesie en een pluriforme democratie

De discussie over de relatie tussen overheid en filantropie draait vaak om de vraag in welke mate filantropie een substituerende rol kan en wil vervullen in het kader van publieke dienstverlening. Los van haar (complementaire) bijdrage daaraan vervult filantropie echter twee minder tastbare maar minstens zo belangrijke maatschappelijke *kernfuncties*.

In de eerste plaats draagt filantropie bij aan sociale cohesie. Filantropie heeft niet alleen maar een positief effect op het welbevinden van mensen die geven (het zogenaamde *warm glow effect*), maar versterkt de banden tussen mensen en gemeenschappen. Filantropie functioneert als cement van sociale relaties (Komter, Burgers en Engbersen 2000; Van den Brink 2017: 13-20). Geven impliceert immers een bepaalde wederkerigheid en draagt daarmee bij aan maatschappelijke verbinding en ‘goed samen leven’ (Savater 1998). Deze *sociale functie* van filantropie versterkt het soort van zorgzame en betrokken samenleving waarin we willen leven.

In de tweede plaats maakt filantropie deel uit van een pluriforme civil society. Daarmee vervult filantropie een belangrijke *politiek-democratische functie*. Zij is net als de vrije pers en onafhankelijke rechtspraak een belangrijk element in het systeem van *checks and balances* in onze democratie. Geefgedrag drukt opinies uit over behoeften en noden in de samenleving en filantropie speelt met acties en campagnes ook een meer politieke rol als uitdager van ‘the powers that be’. Hoewel filantropie doorgaans wordt geassocieerd met politiek non-controversiële issues, kan zij de overheid dus ook tegenwerken en functioneert dan als een vorm van ‘tegendemocratie’ (Rosanvallon 2012). Filantropie draagt met andere woorden niet alleen bij aan ‘samenbinding’, maar ook aan ‘tegenbinding’ (Schuyt 2006: 113-122).⁷⁰ Te denken valt aan de ‘ongehoorzame’ rol van kerken (en gemeenten) bij de bed-bad-broedopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers (zie bijdrage van Donders en Vleugel). Dit soort conflictueuze relaties hoort ook bij een pluralistische democratische orde. Filantropische initiatieven moeten daarom niet door een ‘gulzige’ overheid worden geïnstrumentaliseerd (zie bijdrage van Trommel).

Wees alert op ontwikkelingen die afbreuk doen aan de functies van filantropie

Hoe groot de toegevoegde waarde voor sociale cohesie en een pluriforme democratie ook is, bepaalde vormen van filantropie kunnen daar ook afbreuk aan doen. Wanneer we geven, zijn we bijvoorbeeld vooringenomen. Voor sommige belangen hebben we nu eenmaal minder oog (het zogenoemde Assepoester-effect). Geven impliceert ook een norm van reciprociteit, de verplichting om de gift ooit en op enigerlei wijze te beantwoorden. Dat schept een band, maar kan ook persoonlijke afhankelijkheid creëren. Geven functioneert daardoor niet altijd als bindmiddel van gelijkwaardige sociale relaties. Daar komt bij dat degenen die al veel hebben, veel kunnen geven, en dus ook veel aanspraak zouden kunnen maken op veel terugontvangen. Dit zogenoemde Mattheüs-effect kan afbreuk doen aan de verbindende werking van filantropie.

We hebben filantropie een belangrijk element in het systeem van *checks and balances* in onze democratie genoemd. In zekere zin gaat het daarbij om uitoefening van het recht op vrije meningsuiting. Geefgedrag zegt immers iets over behoeften en noden in de samenleving. *Voting with your money* kan dan geïnterpreteerd worden als een vorm van ‘directe’ democratie. In een democratie gaat het echter in essentie om de *gelijke* verdeling van de mogelijkheden om het overheidsbeleid te bepalen (Dahl 2006). In een representatieve democratie krijgt politieke gelijkheid gestalte via het principe van *one man, one vote*. Grote verschillen in inkomen en vermogen staan daar mee op gespannen voet. Hoewel de inkomensongelijkheid in Nederland in internationaal perspectief laag en stabiel is, de vermogensongelijkheid is aan de hoge kant (Kremer et al. 2014; World Inequality Lab 2017). Vooralsnog kent Nederland echter geen filantrokapitalisten als Gates, Buffett en Soros.

Waakzaamheid is ook geboden voor anti-integratieve en anti-democratische aspecten van filantropie bij niet direct strafbare, maar onwenselijk geachte geldstromen uit ‘onvrije landen’ naar (religieuze) instellingen met een ANBI-status. Meer transparantie c.q. beperking van deze geldstromen – en omgekeerd ook het toezicht op geldstromen naar buitenlandse ANBI’s – is juridisch complexe materie die raakt aan de grondwettelijke vrijheid van godsdienst, maar recent wel kan rekenen op meer politiek-bestuurlijke aandacht.⁷¹

FACILITEREN EN BEGRENZEN VAN FILANTROPIE

Beschouw fiscale faciliteiten als generieke stimulans en verruim het doelgroepbereik

We zouden kunnen stellen dat giften van burgers en bedrijven geheel in de persoonlijke levenssfeer liggen en dat de overheid daar niets mee van doen heeft. Maar met een stelsel van fiscale voordelen voor algemeen nut beogende instellingen gaat de Nederlandse overheid – net als veel andere landen (Layton 2015; Charities Aid Foundation 2016) – verder dan het louter beschermen van de (‘negatieve’) vrijheid om geld weg te geven.

Fiscale faciliteiten zijn eigenlijk een *belastinguitgave* waarbij de overheid om bepaalde redenen afziet van belastinginkomsten. Die redenen lijken vooral te zijn gelegen in de algemene toegevoegde waarde van filantropie voor sociale cohesie en een pluriforme democratie. Dan is fiscale ondersteuning gerechtvaardigd. De bestaande vormgeving daarvan is echter niet onaantastbaar (Dialogic en Ape 2016; Hemels 2017).

Uit de gegeven rechtvaardiging van fiscale ondersteuning volgen twee vereisten. Om te beginnen is het onwenselijk dat de overheid de giftenaftrek inzet om geefgedrag inhoudelijk te sturen. Zij kan ernaar streven om geefgedrag aantrekkelijker en gemakkelijker te maken, maar dient daarbij aan verschillende doelen geen verschillende fiscale stimulansen te verbinden. Dat strookt namelijk niet met de vrijheid van het individu of de keuze van de filantropische instelling om zelf de bestemming van de gift te bepalen. Fiscale prikkels moeten niet beschouwd worden als een *specifieke subsidie* waarmee de overheid voldoet aan haar eigen verantwoordelijkheid voor publieke voorzieningen. Veeleer moeten zij gezien worden als een *algemene stimulans* waarmee de overheid de genoemde kernfuncties van filantropie waardeert en ondersteunt.

Tevens vloeit uit de gegeven rechtvaardiging voort dat alle burgers gelijkelijk moeten kunnen profiteren van de fiscale stimulering van geefgedrag. Momenteel kunnen donateurs giften hoger dan één procent van het drempelinkomen aftrekken van hun belastbaar inkomen (met een plafond van maximaal tien procent van het drempelinkomen). Daarin manifesteert zich de erkenning van de betekenis van filantropie voor fundamentele democratische en sociale waarden. Maar in meer-

dere opzichten is sprake van scheefheid in het gebruik van de giftenaftrek. Jaarlijks maken ongeveer 600.000 tot 700.000 particulieren er gebruik van (slechts 9% van de belastingplichtigen), terwijl 55% van het totale volume van de giftenaftrek neerslaat bij 10% van die gebruikers. Burgers die de giftenaftrek gebruiken hebben gemiddeld een hogere leeftijd, een hoger inkomen⁷² en een hoger opleidingsniveau (Dialogic en Ape 2016). Een evenwichtiger doelgroepbereik achten wij wenselijk.

Handhaaf dual toezicht op algemeen nut beogende instellingen

Respect voor de autonomie van de sector filantropie – kerken, vermogensfondsen, fondsenwervende goede doelen – brengt met zich mee dat in het toezicht *zelfregulering* vooropstaat. In het kader van – en in ruil voor – fiscale faciliteiten is het echter volstrekt legitiem dat de overheid zekere eisen stelt aan algemeen nut beogende instellingen. Toezicht op de gerichtheid op ‘het nut van het algemeen’ dient daarbij voorop te staan. (Bedrijfs)fondsen met een ANBI-status moeten in ruil voor het belastingvoordeel bijvoorbeeld voldoen aan de eis dat doel en feitelijke werkzaamheden (nagenoeg) uitsluitend zijn gericht op statutair vastgelegde algemeen nuttige doelen. Uit de fiscale stimulering volgt dus *ipso facto* dat het vermogen van de algemeen nut beogende instelling niet meer als volstrekt *eigen* vermogen kan worden beschouwd waarover volledig vrij kan worden beschikt.

De ANBI-status wordt dikwijls gezien als een soort ‘keurmerk’, maar feitelijk is de ANBI-regelgeving louter gericht op eisen die fiscaal voordeel rechtvaardigen voor het goede doel, de donateurs of een erflater. Dit brengt onvermijdelijk een dual systeem van toezicht met zich mee: enerzijds door de overheid in het kader van de fiscaliteit, anderzijds door de sector zelf georganiseerde kwaliteitstoetsing. ‘Afstand bewaren’ is daarbij het devies, juist omdat filantropie en overheid zo van elkaar verschillen als ‘*spheres of justice*’ (Walzer 1983). Vermenging van beide vormen van toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van een verbinding tussen de Erkeningsregeling van de goededoelensector zelf en de door de Belastingdienst verleende ANBI-status, is daarom niet wenselijk.

Faciliteer (h)erkenning van sociaal ondernemerschap

Hybride vormen van filantropie en ondernemerschap zijn in opkomst. De trend is van *geven* naar *sociaal investeren*, maar onder de paraplu van sociaal ondernemerschap gaan zeer uiteenlopende bedrijven schuil die variëren in de mate waarin zij naast maatschappelijke waardecreatie ook gericht zijn op financiële doelstellingen. Zij bevinden zich ergens tussen de traditionele goede doelenorganisaties (‘puur impact’) en traditionele, primair op winst gerichte ondernemingen (‘financiën voorop’). Sociale ondernemingen concurreren met ‘gewone’ ondernemingen op hetzelfde, gelijke speelveld. Dat beperkt hun mogelijkheden om daadwerkelijk maatschappelijke impact te realiseren. Het gevaar van geleidelijke doelverschuiving van maatschappelijke naar financiële doelen ligt op de loer.

Niet alleen het onderscheid met ‘gewone’ ondernemingen is soms moeilijk te maken. Ook een harde afbakening met instellingen in de semi-publieke sector (zorg, welzijn, onderwijs en sociale huisvesting) – die zich in een meer van de overheid afhankelijke positie bevinden – is soms moeilijk te maken.

Hun diffuse begrenzing maakt speciaal op sociale ondernemingen gericht beleid lastig. Toch verdienen zij (h)erkenning voor zover en zolang zij primair en expliciet sociale impact boven winst stellen. De principiële rechtvaardiging van facilitering door de overheid is gelegen in de borging en versterking van het filantropische aspect van sociale ondernemingen, niet hun positie binnen de markteconomie.

Sociaal ondernemers kunnen een rechtsvorm kiezen (onder meer stichting, vereniging, coöperatie, besloten en naamloze vennootschap). Veel van deze bedrijven ervaren de momenteel beschikbare rechtsvormen echter als een knelpunt.⁷³ Wij bepleiten daarom – in het kader van de lopende modernisering van het ondernemingsrecht⁷⁴ – nader onderzoek naar de (on)wenselijkheid van een aparte juridische status of een ‘modaliteit op bestaande rechtsvormen’ (Hillen en Panhuijsen (2016)). Een speciaal label voor sociale ondernemingen is ook denkbaar (SER 2015). Deze instrumenten kunnen wellicht bijdragen aan (h)erkenning van de sociale onderneming en verankering van de primaire gerichtheid op het maatschappelijke belang.⁷⁵

Door hun hybride karakter is ook het aantrekken van externe financiering een knelpunt voor sociale ondernemingen (De Wilde en Van der Waa 2015). Veel filantropische financiers zijn nog gericht op het doneren van geld aan stichtingen en huiverig voor ondernemers met een financiële doelstelling, ook al krijgen zij naast het klassieke geven geleidelijk meer belangstelling voor sociaal investeren. Traditionele commerciële financiers hebben op hun beurt moeite met bevoegen ondernemers die soms niet genoeg aandacht opbrengen voor een levensvatbaar businessmodel. Toch zien we bij deze financiers toenemende belangstelling voor investeren in maatschappelijke impact (zie bijvoorbeeld de Rabobank Foundation en het Social Impact Fonds van ABNAMRO). De overheid zou de toegang tot geduldige financiering kunnen verbeteren door de informatievoorziening over het gehele spectrum aan financieringsvormen en financieringsbronnen te verbeteren.⁷⁶

Democratiseer de zeggenschap over afdrachten vanuit het loterijstelsel

Egocentrische motieven spelen bij filantropisch gedrag vrijwel altijd ook een zekere rol. Maar bij loterijen verdwijnt het zuivere, altruïstische motief wel erg ver naar de achtergrond. Een gokje wagen is dan ook geen filantropie. De inleg voor deelname aan loterijen is moeilijk te beschouwen als een weloverwogen gift aan een goed doel en is derhalve ook niet aftrekbaar van de inkomstenbelasting.⁷⁷ Desondanks gaat het hier om een substantiële vorm van facilitering van filantropie.⁷⁸ De loterijen zijn van levensbelang voor honderden begunstigde

goededoelenorganisaties en zelfs als typisch Nederlands erfgoed toegevoegd aan de Nationale Inventaris Immaterieel Cultureel Erfgoed (www.immaterieelerfgoed.nl/).

Er is geen EU-rechtelijke noodzaak⁷⁹ om een einde te maken aan deze vorm van ondersteuning van filantropie. Het is wel zaak om waakzaam te zijn voor potentiële wisselwerkingen met andere kansspelen die het marktaandeel en de afdrachten van de goededoelenloterijen in gevaar kunnen brengen.

Deelnemers aan loterijen maken met het kopen van een lot niet of nauwelijks een voorkeur voor specifieke goede doelen kenbaar. Het relatieve marktaandeel van een loterij weerspiegelt dan ook niet de mate van steun voor de sector waaraan zij afdraagt. Om die reden achten wij meer democratische controle op de vergunninghouders wenselijk bij de bestemming van de afdrachten. Te denken valt aan meer rechtstreekse zeggenschap voor de deelnemers aan de loterijen of aan meer publieke verantwoording over de afdrachten (bijvoorbeeld aan een maatschappelijke adviesraad).

Slot

Filantropie neemt een unieke positie in te midden van andere sferen van wederkerigheid in de samenleving. Maar die positie is niet onveranderlijk en gevrijwaard van invloeden die afbreuk kunnen doen aan haar wezen en betekenis voor sociale cohesie en een pluriforme democratie. We hopen met bovenstaande bouwstenen een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke en politieke debat over de beleidsmatige consequenties van de gesignaleerde ontwikkelingen.

NOTEN

- 1 Zie bijdrage van Trommel in deze Verkenning.
- 2 Zie bijdrage van Gouwenberg in deze Verkenning.
- 3 *Social impact bonds* zijn een financieringsarrangement, waarbij sociale ondernemingen en investeerders rendement kunnen behalen wanneer zij maatschappelijke resultaten en besparingen voor de overheid weten te realiseren. Zie paragraaf 1.7.
- 4 Froelich (1999) beschrijft de grensschermutselingen als een diversificatie van *revenue strategies* in filantropische, non-profit organisaties.
- 5 Naar Van Mierlo (1989). Wij onderscheiden filantropie nadrukkelijk van de semi-publieke sector in domeinen als zorg, welzijn, onderwijs en huisvesting. Deze organisaties hebben – althans in Nederland – in het verzuilingstijdperk veel publieke taken op zich genomen. Ze zijn ingekapseld in het rechtskarakter van de verzorgingsstaat en hebben hun particuliere gunstkarakter verloren, hoewel filantropisch initiatief in veel gevallen aan de basis stond. Inmiddels zijn de betreffende organisaties zelfstandig en/of geprivatiseerd en wordt van hen een ondernemende instelling gevraagd.
- 6 Zie bijdrage van Mariani in deze Verkenning.
- 7 Het schijnt voor het eerst gebruikt te zijn door Aischylos in de tragedie *Prometheus gebloeid*. Prometheus verzet zich daarin tegen Zeus, de koning van de Griekse goden, en getuigt van zijn liefde voor de mens door geschenken waarmee primitieve mensen, die in duistere grotten leven en voortdurend moeten vrezen voor hun leven, hun levensomstandigheden kunnen verbeteren. De Romeinen vertaalden het begrip in het Latijn als ‘humanitas’ (menselijkheid) en brachten het ook in verband met vrijheid en democratie, omdat de geschenken van Prometheus ingingen tegen de tirannie van Zeus. Zie ook Sulek (2010b).
- 8 Beide motieven spelen ook volgens Van den Brink (2017: 21) altijd en onvermijdelijk een rol. Derrida (1997) introduceerde de these van de onmogelijkheid van een gift zonder egoïstische calculus. Volgens Žižek (2011) verlicht filantropie de symptomen, maar pakt het niet de structurele oorzaken van problemen aan. We geven alleen maar om onszelf een goed gevoel te bezorgen.
- 9 In navolging van Bekkers (2013: 6-7) beschouwen we filantropie als een specifieke vorm van *formeel* prosociaal gedrag (via organisaties). Met filantropie doelen we dus niet op *informeel* prosociaal gedrag, zoals mantelzorg en hulp aan naaste familie of vrienden. Zie ook noot 24.
- 10 Zie ook intermezzo ‘Moslims, de vergeten filantropen’.
- 11 Zie ook cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS 2017: 5). In 2016 zei de helft van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder in de twaalf maanden voorafgaand aan de enquête vrijwilligerswerk gedaan te hebben voor één of meerdere organisaties of verenigingen. Dat aandeel is tussen 2012 en 2016 niet significant veranderd. In deze periode schommelde het steeds tussen de 48 en 50 procent. Dertig procent van de Nederlanders gaf in 2016 aan zich in de vier weken voorafgaand aan de enquête als vrijwilliger ingezet te hebben. Ook dat cijfer, met 30 of 31 procent op jaarbasis, is stabiel in de periode 2012–2016.

- 12 De Vereniging Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk is de belangenorganisatie van het
vrijwilligerswerk in Nederland (www.nov.nl). Zie ook intermezzo ‘Waaraan we graag geven’
met daarin een pleidooi van Lucas Meijs om filantropie niet te verenigen tot het geven van
geld.
- 13 Erkende goede doelen zijn getoetst door de toezichthouder, het Centraal Bureau Fondsen-
werving (CBF), en voldoen aan kwaliteitseisen. Zie: www.geefgerust.nl/ De overige goede
doelen in het Register zijn niet getoetst of erkend.
- 14 Zie het periodiek verschijnende FondsenBoek, uitgegeven door Walburg Pers.
- 15 Zie ook intermezzo’s over de Stichting De Verre Bergen en de Naober Foundation.
- 16 Zie ook intermezzo over de Maatschappelijke Alliantie.
- 17 Nauta (2017).
- 18 Zie ook intermezzo ‘Loterijen: tussen markt en filantropie’.
- 19 De Nationale Postcode Loterij moet bovendien ten minste 80 procent van haar totale
afdracht uitkeren aan begunstigen die door de Belastingdienst zijn aangewezen als
‘algemeen nut beogende instelling’ (Vergunning Nationale Postcode Loterij 2017-2021,
Staatscourant, 2017, nr. 159).
- 20 Zie ook intermezzo ‘Crowdfunding: eerst betrokkenheid, dan pas geld’.
- 21 Daarom zijn universiteiten – vooral door hun alumni aan te spreken – steeds actiever op het
front van geldwerving. Zie Bekkers (2013: 61) en intermezzo ‘Waaraan we graag geven’.
- 22 Zie ook interviews met een nieuwe generatie gulle gevers in *FD persoonlijk*, 9 december 2017.
- 23 Zie bijvoorbeeld de vele kleine goede doelen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking:
www.kleinegoededoelen.nl/
- 24 Sociaal-psychologen gebruiken de term prosociaal gedrag sinds de jaren ’70 als aanduiding
voor gedrag dat voor degene die het vertoont moeite kost en ten goede komt aan anderen
(Bekkers 2013: 7).
- 25 Meijs (2017b) spreekt in dit verband over de ‘botsende impact’ van filantropie en noemt het
voorbeeld van *pro life* en *pro choice* initiatieven. Zowel de Vereniging ter Bescherming van
het Ongeboren Kind als de Stichting Fiom die wil dat ongewenst zwangere vrouwen een
vrije keuze kunnen maken, zijn door de Belastingdienst erkende ‘algemeen nut beogende
instellingen’.
- 26 In het kader van het Amsterdamse convenant werkt een aantal in Amsterdam actieve
vermogensfondsen samen met de gemeente bij het ondersteunen van het Leefkringhuis in
Amsterdam-Noord, een initiatief gericht op mensen in nood.
- 27 Zie ook Schuyt (2014).
- 28 Voedselbanken zien voor zichzelf ook een taak bij het tegengaan van voedselverspilling. Zie
Hanssen et al. (2015).
- 29 Zie intermezzo over Stichting De Verre Bergen.
- 30 Peildatum: 1 januari 2017 (Ministerie van Financiën 2017b). Sinds 2008 is het aantal ANBI’s
met ruim 10.000 toegenomen, een stijging van meer dan 30%. De ANBI-status wordt steeds
vaker als een keurmerk beschouwd. Waarschijnlijk stijgt daardoor het aantal aanvragen. Op
de website van de Belastingdienst kan men controleren of een instelling is aangewezen als
ANBI: www.belastingdienst.nl/rekenhulpen/anbi_zoeken/

- 31 Tot op zekere hoogte is de filantropische sector daarmee een *artefact* van de overheid (Reich
2011).
- 32 Sociaal belang behartigende instellingen zijn gericht op de belangen en ontplooiing van hun
eigen leden, zoals verenigingen op het gebied van sport en cultuur. Giften aan een SBBI zijn
niet aftrekbaar. SBBI's zijn onder voorwaarden wel vrijgesteld van schenk- en erfbelasting.
- 33 Volgens het evaluatieonderzoek van Dialogic en Ape (2016: 66-67) bestaat de opbrengst van
de giftenaftrek voor burgers uit een 17,5% toename van de originele gift, terwijl de kosten van
de giftenaftrek voor burgers 47% van de originele gift bedragen. Voor elke €1 die geschonken
wordt leidt de giftenaftrek tot een budgettair beslag van circa €0,47 en een verhoging van de
giften van circa €0,18. Gegeven de totale jaarlijkse omvang van de giftenaftrek van €825 mil-
joen leidt de giftenaftrek tot een hoger bedrag aan giften van ruim €140 miljoen en een bud-
gettair beslag van circa €330 miljoen. De onderzoekers concluderen daarom dat de giften-
aftrek voor burgers budgettair niet doelmatig is.
- 34 De Belastingdienst is namelijk aangewezen op informatie van belastingplichtigen die niet
kan worden voorgevuld in de aangifte.
- 35 Zie ook Koele (2016) en De Wijkerslooth (2016).
- 36 Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer inzake kabinetsreactie eva-
luaties giftenaftrek en ANBI's, 26 januari 2018. De verhoogde aftrekbaarheid van giften aan
culturele instellingen wordt ook gecontinueerd. Zie ook brief van de staatssecretaris van
Financiën met de kabinetsreactie op de evaluaties van de giftenaftrek en de ANBI/SSBI-rege-
ling, 26 april 2018.
- 37 Kerkgenootschappen kunnen ook gebruik maken van de fiscale voordelen voor algemeen nut
beogende instellingen. Alle dertig kerkgenootschappen die bij het Interkerkelijk Contact in
Overheidszaken (CIO) zijn aangesloten (met in totaal ongeveer zeven miljoen leden) hebben
van de Belastingdienst een groepsbeschikking ontvangen, waardoor lokale kerkbesturen
geen afzonderlijke ANBI-status hoeven aan te vragen.
- 38 Zie suggesties in brief van de staatssecretaris van Financiën met de kabinetsreactie op de eva-
luaties van de giftenaftrek en ANBI/SBBI-regeling, 26 april 2018.
- 39 Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 8 november
2016.
- 40 Brief van de staatssecretaris van Financiën met de kabinetsreactie op de evaluaties van de
giftenaftrek en ANBI/SBBI-regeling, 26 april 2018.
- 41 Zie ook *intermezzo* over de Naaber Foundation.
- 42 Zie ook de leidende principes die in de Nederlandse Code Sociale Ondernemingen zijn vast-
gelegd (Commissie Code Sociale Ondernemingen, 2017).
- 43 Vergelijk met European Venture Philanthropy Association (2016: 23).
- 44 Enigszins verwarrend wordt in Nederland voor instellingen zonder winstoogmerk in de
semi-publieke sector ook wel de term 'maatschappelijke ondernemingen' gehanteerd. Er is
veel discussie geweest over het in 2009 ingediende, maar in 2013 ingetrokken, wetsvoorstel
32003 (*Regels voor de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke
onderneming*). Cf. Helder (2014) en Hillen en Panhuijsen (2016: 8-9).

- 45 Sociale ondernemingen moeten dus niet uitsluitend worden geassocieerd met de reïntegratie
van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Zogenoemde *work integration social enterprises*
vormen wel een aanzienlijke subcategorie van sociaal ondernemerschap.
- 46 Zie voor *best practices* Stedenennetwerk G4o (2018).
- 47 De aanleiding was een adviesvraag van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
Centrale vraag was in hoeverre en op welke wijze de (rijks)overheid aansluiting kan vinden
bij de ontwikkelingen rondom sociaal ondernemerschap.
- 48 Zie Aanbestedingswet, artikel 2.82 en 2.82a over 'voorbehouden opdrachten'. De aanbestedende
dienst kan overheidsopdrachten voorbehouden aan sociale werkplaatsen en bedrijven
die zich inzetten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zie de door TNO ontwikkelde
Prestatieladder Sociaal Ondernemen: www.pso-nederland.nl/
- 49 Kabinetsreactie op SER-advies over sociale ondernemingen, Tweede Kamer, vergaderjaar
2015-2016, 32 637, nr. 246.
- 50 Zie ook intermezzo over loterijen en goede doelen.
- 51 Wij laten hier overige onderdelen van de kansspelmarkt buiten beschouwing (zoals de online
kansspelen en hun legalisering), omdat er geen duidelijke aanwijzingen zijn van substitutie
tussen loterijen enerzijds en andere kansspelen anderzijds (SEO Economisch Onderzoek
2017: 36).
- 52 Zie uitspraak Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 2 september 2014 (gepubliceerd op 12 september
2014, ECLI:GHARL:2014:6761).
- 53 www.postcodeloterij.nl/over-ons/regels-en-toezicht/governance-holding
- 54 Een recente ontwikkeling is de openstelling van de markt voor goededoelenloterijen, als
gevolg van de Lottovote-uitspraak van de Rechtbank Amsterdam (ECLI:NL:RBAMS:
2016:3120). De rechtbank bepaalde dat de Kansspelautoriteit ten onrechte Lottovote een ver-
gunning voor het organiseren van een loterij voor goede doelen geweigerd had. Volgens de
rechter was niet duidelijk waarom het aantal goededoelenloterijen tot vier beperkt moest
blijven. De Kansspelautoriteit zag geen aanleiding in beroep te gaan tegen deze uitspraak.
Daarmee is de markt voor goededoelenloterijen geopend (Kansspelautoriteit 2018).
- 55 De loterijen van de Nederlandse Loterij worden gereguleerd door middel van verplichte per-
centages van de inleg die aan prijzen moeten worden uitgekeerd (ten minste 60% in het geval
van de Staatsloterij en tenminste 47,5% bij de overige loterijen).
- 56 Nederlandse Loterij, *Jaarverslag 2016*, p. 33. Ter vergelijking: in 2018 doneert de Postcode
Loterij ruim 357 miljoen euro aan in totaal 112 organisaties.
- 57 Tenzij de opbrengst van privatisering gebruikt wordt voor de oprichting van een privaat
beheerd, nationaal fonds ten bate van de samenleving ('filantropisering door privatisering').
Zie Harchaoui et al. (2015), Meijns en Venema (2018) en <http://p-t-p.org/>
- 58 Zie reactie van de Nederlandse Loterij op SEO-onderzoek (SEO 2017: 113-119).
- 59 Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017,
p. 4-5. In het kader van het inmiddels door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel Kans-
spelen op afstand (*Kamerstukken 33996*) wordt het verplichte afdrachtpercentage van de
goededoelenloterijen verlaagd van 50% naar 40%. Zie brief over de uitwerking van het
regeerakkoord inzake kansspelen van de minister voor Rechtsbescherming d.d. 19 juni 2018.

- 60 De goededoelenorganisaties die zijn verenigd in de Stichting Samenwerkende Non-profit-loterijen (SNL) dragen de volledige opbrengst van hun loterijen – met een minimum van 75% van de nominale waarde van de verkochte loten – af aan instellingen die door de Belastingdienst zijn aangewezen als algemeen nut beogende instelling of instellingen die meewerken aan de Grote Clubactie (Vergunning Samenwerkende Non-profitloterijen 2017-2021, *Staatscourant*, 2017, nr. 166).
- 61 De zes ontvangende organisaties van het eerste uur (of ‘oerbeneficiënten’) van de Postcode Loterij ontvangen nog altijd aanzienlijk meer geld dan vrijwel alle goede doelen die later zijn aangeschoven (Vermeulen 2017).
- 62 Bij de Vriendenloterij en de BankGiro Loterij kunnen deelnemers tot op zekere hoogte bepalen naar welk goed doel hun inleg gaat. Sinds 2012 kunnen deelnemers aan de BankGiro Loterij zelf aangeven voor welke organisatie zij willen meespelen. Bij de VriendenLoterij kan de deelnemer bepalen naar welk goed doel of welke club of vereniging *de helft* van zijn of haar inleg gaat (de geoormerkte beneficiënten). Over de andere helft beslist de Raad van Commissarissen van de Vriendenloterij.
- 63 Filantropie opereert niet noodzakelijkerwijs vanuit het idee dat mensen fundamentele rechten hebben op de voorzieningen die worden gesteund. Zonder afbreuk te doen aan de primaire verantwoordelijkheid van de staat voor de bescherming en bevordering van mensenrechten, zou de sector zich wellicht toch kunnen verbinden aan een mensenrechtelijke benadering (zie de bijdrage van Donders en Vleugel).
- 64 Een politieke partij moet donaties van meer dan 4500 euro (van dezelfde gever in een kalenderjaar) openbaar maken (*Wet financiering politieke partijen*, art. 25).
- 65 Zie ook MacIntyre (2007) en de bijdrage van Trommel in deze Verkenning.
- 66 Zie ook SER (2010: 46-51).
- 67 Dit is dus een nominalistische definitie: publieke belangen zijn geen objectieve feiten, maar worden in een proces van politieke oordeelsvorming vastgesteld, waarbij de overeenstemming over de te nemen verantwoordelijkheid van de overheid broos kan zijn en soms niet duurzaam is (WRR 2000: 57).
- 68 Zie Van den Brink (2017) voor een uitvoerige beschouwing hierover. Hij ontwikkelt een elementaire typologie van soorten wederkerigheid, waarmee het specifieke van filantropie kan worden bepaald. Hij onderscheidt vijf dimensies van wederkerigheid: 1. de schaal ofwel het bereik van geven en nemen in de tijd en de maatschappelijke ruimte; 2. de al of niet symmetrische balans tussen geven en nemen; 3. wie als gever of ontvanger optreden; 4. de substantie ofwel inhoud van de uitwisseling; 5. de motieven om te geven.
- 69 Het resultaat was een omvangrijke ‘verstatelijke’ semi-publieke sector (Van Mierlo 1989). Zie ook intermezzo ‘Ontwikkelingsorganisaties in geldnood’.
- 70 Zie ook WRR (2012b: 174-187).
- 71 In een ANBI-controle worden de *uitgaven* van de instelling getoetst op de besteding ten behoeve van het algemeen nut. De publicatieplicht voor ANBI-instellingen bevat geen voorschriften inzake de *herkomst* van ontvangsten. Zie brief van de minister voor Rechtsbescherming over de transparantie van geldstromen naar maatschappelijke organisaties en beperking

van geldstromen vanuit onvrije landen, 29 maart 2018. Zie ook ministerie van Financiën (2017b: 5, 28) en over de As Soennah moskee als goed doel: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, Aanhangsel (2269).

72 Door het progressieve belastingstelsel zijn de giften van donateurs met een hoger inkomen voor hen relatief goedkoper. Een mogelijk alternatief is vervanging van de persoonsgebonden aftrek door een heffingskorting (Hemels 2017).

73 Een BV heeft een commerciële uitstraling die geen uiting geeft aan de maatschappelijke missie. De stakeholders hebben geen zekerheid dat de onderneming maatschappelijk is en blijft. Een stichting kent geen eigenaarschap van de ondernemer, kan geen aandelen uitgeven en dat belemmert de toegang tot risicodragend kapitaal. Bij een coöperatie schrijft de wet voor dat de bestuurders van de coöperatie het belang van hun leden moeten dienen en dat strookt niet altijd met het maatschappelijk belang. Soms is ook sprake van een complexe juridische structuur met een 'voordeurstichting' die zich in het maatschappelijk verkeer presenteert, terwijl de activiteiten plaatsvinden voor rekening en risico van een BV (Helder 2014: 94; Hillen en Panhuijsen 2016).

74 Zie Nota *Voortgang modernisering van het ondernemingsrecht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 752, nr. 9.

75 Zestien lidstaten van de Europese Unie kennen een bepaalde juridische status voor sociale ondernemingen. Zie voor een overzicht: European Commission (2015: 51-61).

76 Zie De Wilde en Van der Waa (2015: 60).

77 Vooral deelnemers aan de loterijen van de Nederlandse Loterij zeggen dat zij dat doen om kans te maken op een grote prijs. De deelnemers aan de goededoelenloterijen zeggen hoofdzakelijk deel te nemen vanwege de steun aan goede doelen, gevolgd door het kans maken op een grote prijs, maar mogelijk gaat het hier om sociaal wenselijke antwoorden. Zie onderzoek van Blauw Research (2015: 18) naar de voorkeuren van loterijspelers (in opdracht van de Autoriteit Consument en Markt, naar aanleiding van de fusie tussen de Staatsloterij en De Lotto).

78 Ter vergelijking: loterijen droegen in 2015 523 miljoen euro bij aan goede doelen (Gouwenberg, Schuyt en Felix 2017). Het budgettaire beslag van de giftenaftrek in de inkomstenbelasting bedroeg jaarlijks ca. 330 miljoen in de periode 2008-2014 (Dialogic en Ape 2016: 7).

79 Het kansspelbeleid is binnen de EU niet geharmoniseerd. Onder voorwaarden mogen lidstaten een eigen beleid voeren op het gebied van kansspelen, bijvoorbeeld door het aanhouden van een eigen vergunningstelsel. Het Hof van Justitie van de EU heeft wel bepaald dat lidstaten bij de verlening van vergunningen in beginsel een transparante gunningsprocedure moeten hanteren.

LITERATUUR

- Andreoni, J. (1990) 'Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving', *The Economic Journal* 100, 401: 464-477.
- Anheier, H. (2017) 'Civil society challenged: towards an enabling policy environment', *Economics Discussion Papers*, www.economics-ejournal.org
- Baren, E. van en L. Meijs (2017) 'Nieuwe manieren om vrijwilligerswerk te organiseren', blz. 38-50 in L. Meijs (red.) *Filantropie in Nederland*, Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.
- Bauman, Z. (2000) *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Bekkers, R. (2013) *De maatschappelijke betekenis van filantropie*, Amsterdam: Vrije Universiteit (oratie).
- Bekkers, R. (2018) 'The force of everyday philanthropy', www.renebekkers.wordpress.com
- Bekkers, R. en P. Wiepking (2011) 'A Literature Review of Empirical Studies of Philanthropy: Eight Mechanisms That Drive Charitable Giving', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 40, 5: 924-973.
- Bekkers, R., Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- Berlin, I. (1996) *Twee opvattingen van vrijheid*, Amsterdam/Meppel: Boom.
- Bishop, M. en M. Green (2008) *Philanthrocapitalism. How the Rich can Save the World and Why We Should Let Them*, Londen: A & C Black.
- Blauw Research (2015) *De voorkeuren van loterijspelers. Rapportage Vergunningszaak SENS-SNS*, Rotterdam.
- Bloom, P. (2014) 'Against Empathy', *Boston Review*, September 10.
- Bogdanovic, Z., E. de Vos en P. Weijnen (2018) 'De ondernemende mecenas', *De Groene Amsterdammer*, 6 (7 februari 2018).
- Breeze, B. (2006) *UK Philanthropy's Greatest Achievements*, Londen: Institute for Philanthropy.
- Brink, G. van den (red.) (2016) *Moral Sentiments in Modern Society: A New Answer to Classical Questions*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brink, G. van den (2017) *Moderne liefdadigheid*, Den Haag: WRR.
- Callahan, D. (2017) *The Givers. Wealth, Power, and Philanthropy in a New Gilded Age*, New York: Alfred A. Knopf.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017) *Vrijwilligerswerk: wie doet het?*, Den Haag: CBS.
- Charities Aid Foundation (2016) *Donation States. An international comparison of the tax treatment of donations*, Kent: CAF.
- Christiano, T. (2012) 'Money in Politics', blz. 241-257 in D. Estlund (red.) *The Oxford Handbook of Political Philosophy*, Oxford: Oxford University Press.
- Commissie Code Sociale Ondernemingen (2017) *Impact First. Code Sociale Ondernemingen*, www.social-enterprise.nl/actueel/code-sociale-ondernemingen/
- Commissie Dijkhuizen (2013) *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, Den Haag.

- Corporate Citizenship (2014) *Corporate foundations. A global perspective*, Londen: Corporate Citizenship.
- Crijns, H. 'De economie van de gift', www.socialealliantie.nl
- Cunningham, H. (2016a) 'The multi-layered history of Western philanthropy', in T. Jung, S. Philips en J. Harrow (red.) *The Routledge Companion to Philanthropy*, Londen: Routledge.
- Cunningham, H. (2016b) 'Philanthropy and its critics: a history', blz. 17-32 in B. Morvaridi (red.) *New Philanthropy and Social Justice. Debating the conceptual and policy discourse*, Bristol: Policy Press.
- Dahl, R. (2006) *On Political Equality*, New Haven/Londen: Yale University Press.
- Daly, S. (2016) 'Philanthropy as an essentially contested concept', blz. 37-38 in P. Wiepking en F. Handy (red.) *The Palgrave Handbook of Global Philanthropy*, Londen: Palgrave MacMillan.
- Davies, R. (2015) *Public Good by Private Means. How philanthropy shapes Britain*, Londen: Alliance Publishing Trust.
- Dehne, A., P. Friedrich, C. Nam en R. Parsche (2008) 'Taxation of nonprofit associations in an international comparison', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37, 4: 709-729.
- Derrida, J. (1997) 'The Time of the King', blz. 121-148 in A. Schrift (red.) *The Logic of the Gift. Toward an Ethic of Generosity*, New York: Routledge.
- Devisch, I. (2017) *Het empathisch teveel. Op naar een werkbare onverschilligheid*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Dialogic en Ape (2016) *Evaluatie giftenaftrek*, Utrecht.
- Dohmen, J. (2017) '40 controleurs voor 43.000 stichtingen', *NRC*, 7 mei.
- Doorn, L. van, H. Hoogland en M. Kromhout (2017) 'Voedselbanken tonen noodzaak van een armoedebeleid', www.socialevraagstukken.nl
- Edwards, M. (2008) *Just Another Emperor? The Myths and Realities of Philanthrocapitalism*, New York: Demos.
- Edwards, M. (2010) *Small Change. Why Business Won't Save the World*, San Francisco: Berrett-Koehler.
- Engbersen, G. (2017) *Selectiviteit van moderne liefdadigheid*, Presentatie WRR-workshop Moderne liefdadigheid, Amsterdam: Vrije Universiteit (20 april 2017).
- Engelen, E. en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Erasmus Centre for Strategic Philanthropy (2018) *Filantropische Fondsen in Kaart*, Rotterdam.
- Europese Commissie (2011) *Initiatief voor sociaal ondernemerschap. Bouwen aan een gezonde leefomgeving voor sociale ondernemingen in een kader van sociale economie en innovatie*, Brussel: COM (2011) 682 definitief.
- European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2015) *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Synthesis Report*, Luxemburg: Publications Office of the European Union.

- European Venture Philanthropy Association (2016) *The State of Philanthropy and Social Investment in Europe. The EVPA Survey 2015/2016*, www.evpa.eu.com.
- Fondation de France (2015) *An overview of philanthropy in Europe*, Parijs.
- Fortner, R. en A. Park (2018) 'Waarom de miljarden van Bill en Melinda Gates malaria niet uit zullen roeien', *De Correspondent*, www.decorrespondent.nl
- Franssen, S. en R. Bekkers (2016) *Culturele instellingen in Nederland. Veranderingen in geefgedrag, giften, fondsenwerving en inkomsten tussen 2011 en 2014*, Amsterdam: Vrije Universiteit, Werkgroep Filantropische Studies.
- Froelich, K. (1999) 'Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28, 3: 246-268.
- Gallie, W. (1956) 'Essentially contested concepts', *Proceedings of the Aristotelian Society* 56, 1: 167-198.
- Gilder, D. de (2017) 'Geven door bedrijven', blz. 147-177 in R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- Glahn, D. von en C. Whistler (2014) 'Social-Impact Bonds/Pay-for-Success Financing', blz. 424-457 in Salamon, L. (red.) *New Frontiers of Philanthropy. A Guide to the New Tools and Actors Reshaping Global Philanthropy and Social Investing*, Oxford: Oxford University Press.
- Gouwenberg, B. en B. Hoolwerf (2017) 'Geven door fondsen', blz. 135-147 in R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- Gouwenberg, B., Th. Schuyt en S. Felix (2017) 'Geven door kansspelen', blz. 177-191 in R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- Hanssen, O. et al. (2015) *Food Redistribution in the Nordic Region. Experiences and results from a pilot study*, Kopenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Harchaoui, S. et al. (2015) *Filantropie en privatisering: naar een fonds voor de civil society*, Den Haag: Society Impact.
- Heithuis, E. (2017) 'Schaf alle persoonsgebonden aftrekposten af', *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, 954.
- Helder, E. (2014) 'Maatschappelijke onderneming en social enterprise', *Tijdschrift voor vennootschaps- en rechtspersonenrecht*, 3: 93-100.
- Hemels, S. (2017) 'Evaluatie ANBI en giftenaftrek: handhaving verbeteren goed alternatief voor afschaffing', *Weekblad fiscaal recht*, 7180: 256-267.
- Hemels, S. (2018) *Incentivizing Donations through Taxation. Public Lecture at International Symposium 'Public Policy and Nonprofit Finance'*, 29 januari, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Hendriks, F. (2006) *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hillen, M. en S. Panhuijsen (2016) *B.V.m. De sociale onderneming op weg naar het Burgerlijk Wetboek*, Amsterdam: Social Enterprise NL.
- Holtwijk, I. (2015) *De mannen van de droomfabriek. Het verhaal achter het succes van de Postcode Loterij*, Amsterdam: Balans.

- Hoogenboom, M. (2007) 'Filantropie & paternalisme', *Idee: tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66* 28, 2: 46-51.
- Hoogerwerf, A. (1995) *Politiek als evenwichtskunst. Dilemma's rond overheid en markt*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hoolwerf, B. en Th. Schuyt (2017) *Giving in Europe. The state of research on giving in 20 European countries*, European Research Network on Philanthropy.
- Hoorn, E. ten en W. Stubbe (2013) *Resultaat- en Impactmeting voor goede doelen. Op weg naar beter evalueren, meten en verantwoorden van bestedingen*, Amsterdam: Centraal Bureau Fondsenwerving.
- Hudson Institute (2015) *The Index of Philanthropic Freedom 2015*, Washington, D.C.: The Center for Global Prosperity.
- Hummels, H. (2009) *Een aandeel in maatschappelijke ontwikkeling. Missiegerelateerd investeren door Nederlandse charitatieve instellingen*, Assen: Van Gorcum.
- Hummels, H. (2017) 'Hoe kan een volgend kabinet het beste sociaal ondernemerschap steunen?', *MeJudice*, www.mejudice.nl
- Hummels, H. (2018) *The 18th Sustainable Development Goal: Social Entrepreneurship in a Global Society*, Utrecht: Utrecht University.
- Ignatieff, M. (1984) *The Needs of Strangers. An essay on privacy, solidarity, and the politics of being human*, New York: Penguin.
- Illingworth, P., T. Pogge en L. Wenar (red.) (2011) *Giving Well. The Ethics of Philanthropy*, Oxford: Oxford University Press.
- Jacobs, J. (1997) *Handel en bestuur: twee stelsels. Een dialoog over morele grondslagen*, Utrecht: Jan van Arkel.
- Jonkers, P. (2017) 'Band tussen goede doel en gever steeds commerciëler', www.nrc.nl
- Kansspelautoriteit (2018) *Jaarverslag 2017*, Den Haag.
- Kavelaars, P. (2014) 'Giftenaftrek kan worden afgeschaft', *Weekblad fiscaal recht*, 7047: 607.
- Keane, J. (2009) *The Life and Death of Democracy*, Londen: Simon & Schuster.
- Kennisland en Social Enterprise NL (2013) *Stimulansen voor de social enterprise sector. Ervaringen en lessen uit Europa*, Amsterdam.
- Kingma, V. en M. van Leeuwen (red.) (2007) *Filantropie in Nederland. Voorbeelden uit de periode 1770-2020*, Amsterdam: Aksant.
- Koele, I. (2016) 'Handen af van de giftenaftrek', www.dedikkeblauwe.nl
- Komter, A. (red.) (1997) *Het geschenk. Over de verschillende betekenissen van geven*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Komter, A. (2004) *Social Solidarity and the Gift*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Komter, A., J. Burgers en G. Engbersen (2000) *Het cement van de samenleving. Een verkennende studie naar solidariteit en cohesie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kremer, M., M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went (red.) (2014) *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Layton, M. (2015) 'The Influence of Fiscal Incentives on Philanthropy across Nations', blz. 540- 558 in P. Wiepking en F. Handy (red.) (2015) *The Palgrave Handbook of Global Philanthropy*, Londen: Palgrave Macmillan.
- Lieshout, P. van (red.) (2016) *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Liket, K. (2014) *Why 'Doing Good' is not Good Enough. Essays on Social Impact Measurement*, Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management.
- Loo, L. van (1981) *'Den arme gegeven'. Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965*, Meppel/Amsterdam: Boom.
- Maas, K. (2009) *Corporate Social Performance. From Output Measurement to Impact Measurement*, Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management.
- MacAskill, W. (2017) 'Effective Altruism: Introduction', *Essays in Philosophy* 18, 1: 1-5.
- MacIntyre, A. (2007) *After Virtue. A study in moral theory*, Londen: Duckworth.
- Manifest (2014) *Er waart een golf van idealisme door Nederland* (onder redactie van Th. Schuyt en E. Mariani, 24 april 2014).
- Manifest (2017) *Filantropie is onmisbaar voor onze samenleving* (ondertekend door brede coalitie binnen de filantropische sector, 12 april 2017).
- Mauss, M. (2014) (oorspr. 1923-1924) *Essay over de gift*, Amsterdam: Boom.
- Mazzucato, M. (2015) *De ondernemende staat. Waarom de markt niet zonder overheid kan*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- McGoey, L. (2012) 'Philanthrocapitalism and its critics', *Poetics* 40, 185-199.
- McGoey, L. (2015) *No Such Thing as a Free Gift. The Gates Foundation and the Price of Philanthropy*, Londen/New York: Verso.
- McKinsey & Company (2016) *Scaling the impact of the social enterprise sector*, Amsterdam.
- Meijs, L. (2012) 'Burgers: meepraten en emanciperen', www.publicspace.nl
- Meijs, L. (red.) (2017) *Filantropie in Nederland*, Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.
- Meijs, L. (2017a) 'Vrijwillige energie', blz. 28-38 in L. Meijs (red.) *Filantropie in Nederland*, Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.
- Meijs, L. (2017b) *Impact op drie niveaus. Over de verschillende impact van interventies, vermogensfondsen en filantropie*, Lezing voor Kansfonds en FIN, 23 november.
- Meijs, L. en M. de Ritter (red.) (2015) *Sociaal ondernemerschap. De beweging naar nieuwe hybride modellen voor een andere toekomst*, Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.
- Meijs, L. en E. Venema (2018) 'Gebruik de opbrengst van privatisering voor een maatschappelijk fonds', *Het Financieele Dagblad*, 23 januari.
- Merton, R. (1968) 'The Matthew Effect in Science', *Science* 159, 3810: 56-63.
- Mierlo, J. van (red.) (1989) *Particulier initiatief in de klem. Gemengd tussen politiek en markt*, Lochem: De Tijdstroom.
- Ministerie van Financiën (2017a) *Evaluatie uitvoering giftenaftrek*, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2017b) *Evaluatie van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's*, Den Haag.

- Monbiot, G. (2018) *Uit de puinhopen. Een nieuwe politiek in een tijd van crisis*, Rotterdam: Lemniscaat.
- Moody, M. (2016) 'Seek to do good, but do no harm', blz. 270-276 in M. Moody en B. Breeze (red.) (2016) *The Philanthropy Reader*, New York: Routledge.
- Moody, M. en B. Breeze (red.) (2016) *The Philanthropy Reader*, New York: Routledge.
- Najam, A. (2000) 'The Four-C's of Third Sector-Government Relations. Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation', *Nonprofit Management & Leadership* 10, 4: 375-396.
- Nauta, H. (2017) 'Een betere wereld begint bij het bedrijfsfonds', *Trouw*, 9 april 2017.
- OECD (2018) *Private Philanthropy for Development. The Development Dimension*, Parijs: OECD Publishing.
- OECD/European Commission (2013) *Policy Brief on Social Entrepreneurship. Entrepreneurial Activities in Europe*, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Payton, R.L. en M.P. Moody (2008) *Understanding Philanthropy. Its Meaning and Mission*, Bloomington/Indianapolis: Indiana University Press.
- PwC (2018) *Prille kansen: de samenwerking tussen sociale ondernemingen en gemeenten in Nederland*, www.pwc.nl
- Regeerakkoord 2017-2021 *Vertrouwen in de toekomst* (2017).
- Reich, R. (2011) 'Toward a Political Theory of Philanthropy', blz. 177-196 in P. Illingworth, T. Pogge en L. Wenar (red.) *Giving Well. The Ethics of Philanthropy*, Oxford: Oxford University Press.
- Reich, R. (2016) 'On the Role of Foundations in Democracies', blz. 64-82 in R. Reich, C. Cordelli en L. Bernholz (red.) *Philanthropy in Democratic Societies. History, Institutions, Values*, Chicago: University of Chicago Press.
- Reich, R., C. Cordelli en L. Bernholz (red.) (2016) *Philanthropy in Democratic Societies. History, Institutions, Values*, Chicago: University of Chicago Press.
- Robeyns, I. (2017a) *Wellbeing, Freedom and Social Justice. The Capability Approach Re-Examined*, Cambridge: Open Book Publishers.
- Robeyns, I. (2017b) 'Having too much', *NOMOS LVIII: Wealth. Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy*, New York: NYU Press.
- Rosanvallon, P. (1981) *La crise de l'État-providence*, Parijs: Seuil.
- Rosanvallon, P. (2008) *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosanvallon, P. (2012) *Democratie en tegendemocratie*, Amsterdam: Boom.
- Röthler, D. en K. Wenzlaff (2011) *Crowdfunding Schemes in Europe*, European Expert Network on Culture.
- Sahlins, M. (2017) *Stone Age Economics*, New York: Routledge.
- Salamon, L. (red.) (2014a) *New Frontiers of Philanthropy. A Guide to the New Tools and Actors Reshaping Global Philanthropy and Social Investing*, Oxford: Oxford University Press.
- Salamon, L. (2014b) *Leverage for Good. An Introduction to the New Frontiers of Philanthropy and Social Investment*, Oxford: Oxford University Press.

- Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012) *Ontwikkelgids ten behoeve van de verspreiding van gemeenschapsfondsen in Nederland*, Delft: Charistar.
- Savater, F. (1998) *Goed samen leven*, Utrecht: Bijleveld.
- Schrijvers, E., A.-G. Keizer en G. Engbersen (red.) (2015) *Cultuur herwaarderen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schulz, M., M. van der Steen en M. van Twist (2013) *De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*, Den Haag: Boom Lemma.
- Schuylt, K. (2006) *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schuylt, Th. (2001) *De filantropische sector en 'philanthropic studies' in Nederland. Wetenschappelijke belangstelling voor een maatschappelijke sector in wording*, Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Schuylt, Th. (2012) *Inleiding in filantropie en filantropiewetenschap*, Utrecht: Uitgeverij de Graaff.
- Schuylt, Th. (2014) 'Leer omgaan met particulier initiatief', www.binnenlandsbestuur.nl
- Schuylt, Th. (2015) 'Philantropie dynamique'; *over de sociologische betekenis van de herintrede van een sector*, Maastricht: Maastricht University (oratie).
- Schuylt, Th., E. Mariani en S. Felix (2017) 'Nalatenschappen', blz. 117-135 in R. Bekkers, Th. Schuylt en B. Gouwenberg (red.) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- SEO Economisch Onderzoek (2017) *Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt*, Amsterdam: SEO.
- Simmel, G. (1907) 'Dankbaarheid. Ein soziologischer Versuch', *Der Morgen* 1, 19: 593-598.
- Singer, P. (2017) *Effectief altruïsme*, Rotterdam: Lemniscaat.
- Sociaal-Economische Raad (2010) *Overheid én markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*, Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad (2015) *Sociale ondernemingen: een verkennend advies*, Den Haag.
- Social Enterprise NL (2016) *Social Enterprise Monitor 2016*, Amsterdam.
- Society Impact (2016) *Health Impact Bond. Innovatieve financiering voor innovatieve zorg*, Den Haag: Society Impact.
- Society Impact Platform en Ernst & Young (2013) *Social Impact Bonds. Een verkenning naar de kansen van een innovatief financieringsinstrument*, Den Haag: Society Impact Platform.
- Soskis, B. (2014) 'The Importance of Criticizing Philanthropy', *The Atlantic*, www.theatlantic.com
- Soskis, B. (2017) 'George Soros and the Demonization of Philanthropy', *The Atlantic*, www.theatlantic.com
- Stam, E. en N. Bosma (2016) 'Nederland is nog niet rijp voor sociaal ondernemerschap', *Sociale Vraagstukken*, www.socialevraagstukken.nl
- Stedennetwerk G40 (2018) *Meer impact met sociaal ondernemerschap. Roadmap voor gemeenten* (2^e druk).
- Swaan, A. de (2015) 'Valse verwachtingen van de filantropie', *Sociale Vraagstukken*, 2: 36-39.

- Sulek, M. (2010a) 'On the Modern Meaning of Philanthropy', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 39, 2: 193-212.
- Sulek, M. (2010b) 'On the Classical Meaning of Philanthrôpía', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 39, 3: 385-408.
- Tongeren, P. van (2015) *Dankbaar. Denken over danken na de dood van God*, Zoetermeer: Klement.
- Trommel, W. (2009) *Gulzig bestuur*, Den Haag: Lemma.
- Trommel, W. (2018) *Veerkrachtig bestuur. Voorbij neoliberale drift en populistische kramp*, Den Haag: Boom.
- Twist, M. van (2006) 'Zoeken naar innovatie-impulsen: beheersen of bevorderen van hybriditeit', blz. 387-399 in T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis (red.) *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Den Haag: Lemma.
- Venema, E. (2018) 'De casus Van den Ende: onze filantropie lijdt aan schizofrenie', www.dedikkeblauwe.nl
- Venema, E. en Ch. Groenhuijsen (2017) *De Dikke Blauwe 4. Alles over doneren & sociaal investeren. Jaargids 2017-2018*, Amsterdam: Lenthe.
- Verloop, W. en M. Hillen (2014) *Verbeter de wereld, begin een bedrijf. Hoe social enterprises winst voor iedereen creëren*, Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.
- Vermeulen, M. (2017) 'Zo verdeelt de Postcode Loterij 5 miljard onder mensen zonder lot', *De Correspondent*, www.decorrespondent.nl
- Visser, M., M. Gesthuizen en P. Scheepers (2018) 'The crowding in hypothesis revisited: new insights into the impact of social protection expenditure on informal social capital', *European Societies* 20, 2: 257-280.
- Waal, F. de (2009) *Een tijd voor empathie. Wat de natuur ons leert over een betere samenleving*, Amsterdam/Antwerpen: Contact.
- Walzer, M. (1983) *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*, Oxford: Blackwell.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012a) *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012b) *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wiepking, P. en R. Bekkers (2017) 'De acht mechanismen achter geefgedrag: waarom geven mensen geld aan goede doelen?', blz. 82-92 in L. Meijjs (red.) (2017) *Filantropie in Nederland*, Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.
- Wiepking, P. en F. Handy (red.) (2015a) *The Palgrave Handbook of Global Philanthropy*, Londen: Palgrave Macmillan.
- Wiepking, P. en F. Handy (2015b) 'Explanations for Cross-National Differences in Philanthropy', blz. 9-25 in P. Wiepking en F. Handy (red.) (2015) *The Palgrave Handbook of Global Philanthropy*, Londen: Palgrave Macmillan.

- Wiepking, P. en F. Handy (2015c) 'The Practice of Philanthropy: The Facilitating Factors from a Cross-National Perspective', blz. 597-624 in P. Wiepking en F. Handy (red.) (2015) *The Palgrave Handbook of Global Philanthropy*, Londen: Palgrave Macmillan.
- Wilde, M. de en L. van der Waa (2015) 'Het vergroten van de financieringsmogelijkheden voor sociaal ondernemerschap', in L. Meijs en M. de Ritter (red.) *Sociaal ondernemerschap. De beweging naar nieuwe hybride modellen voor een andere toekomst*, Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.
- Wit, A. de en R. Bekkers (2017a) 'Geven door huishoudens', blz. 95-117 in R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- Wit, A. de en R. Bekkers (2017b) 'Geven van tijd: vrijwilligerswerk', blz. 191-203 in R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- Wit, A. de (2018) *Philanthropy in the welfare state. Why charitable donations do not simply substitute government support*, Amsterdam: Vrije Universiteit (dissertatie).
- Wijkerslooth, S.A.M. de (2016) 'Het Validatiestelsel Filantropie, transparantie van en toezicht op ANBI's', *Fiscaal Tijdschrift Vermogen*, 43: 5-13.
- World Inequality Lab (2017) *World Inequality Report 2018*, www.wir2018.wid.world
- Žižek, S. (2011) *Eerst als tragedie, dan als klucht*, Amsterdam: Boom.
- Zoeteman, B. en J. Slabbekoorn (2014) *Over corrumpering en herontdekking van de filantropie. Een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Stichting Triodos Foundation*, Tilburg: Telos.

2 NEDERLAND IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF

Pamala Wiepking

Samenvatting

In deze bijdrage wordt filantropie in Nederland in vergelijkend perspectief geplaatst. Allereerst wordt aan de hand van internationale gegevens en ranglijsten de vrijgevigheid in Nederland vergeleken met die in andere landen. Daarna wordt voor verschillende factoren die filantropie in een land kunnen bevorderen of belemmeren, besproken hoe deze factoren filantropie in Nederland beïnvloeden. Deze factoren betreffen: een filantropische cultuur; publiek vertrouwen; wetgeving en regulering; fiscale faciliteiten; de staat van de filantropische sector; demografische veranderingen; politieke en economische stabiliteit; en internationale geldstromen. Ten slotte worden in de conclusie enkele aanbevelingen gedaan voor hoe deze factoren ingezet kunnen worden om filantropie in Nederland te bevorderen.

2.1 INLEIDING

Wanneer het gaat over filantropie, wordt Nederland internationaal vaak gezien als een van de meest vrijgevege landen, maar hierover is op een aantal punten wel discussie mogelijk, zoals later in deze bijdrage duidelijk wordt. Het idee dat Nederland tot de meest vrijgevege landen wordt gerekend, komt onder meer voort uit de resultaten van het beroemde *Comparative Nonprofit Sector Project* (Salamon et al. 2004). Dit onderzoek laat zien dat filantropische donaties in de vorm van geld én tijd aan het begin van de eenentwintigste eeuw omgerekend maar liefst 4,95% van het bruto nationaal product in Nederland omvatten. Dit is meer dan in bijvoorbeeld Zweden, dat met 4,41% op de tweede plek staat, of Groot-Brittannië (3,70%) en Duitsland (2,56%).

De Nederlandse non-profitsector is volgens hetzelfde project relatief ook een van de grootste ter wereld. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw werkte 15,9% van de Nederlandse beroepsbevolking in de non-profitsector, het hoogste percentage van alle 41 landen in het *Comparative Nonprofit Sector Project* (Salamon et al. 2017: 171). Gemiddeld werkte in deze landen 5,7% van de beroepsbevolking in de non-profitsector.¹ We moeten bij deze uitkomsten echter wel een belangrijke kanttekening plaatsen: de term non-profitsector wordt vaak als synoniem gebruikt voor de filantropische sector, de *civil society*, de *not-for-profit sector* of de *third sector*. In internationaal onderzoek, zoals het *Comparative Nonprofit Sector Project* van Salamon en collega's, wordt de non-profitsector echter breder gedefinieerd dan wat in deze Verkenning van de WRR onder de filantropische sector wordt verstaan. Een gebruikelijke definitie van de non-profitsector in internationaal onderzoek is

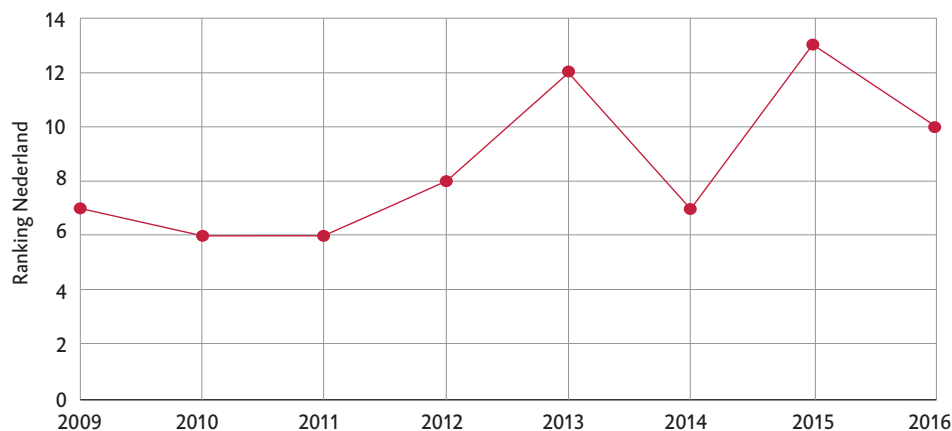
dat de non-profitsector bestaat uit private organisaties die geen onderdeel zijn van de overheid of het bedrijfsleven, die een eigen bestuur kennen en als belangrijkste taak hebben op vrijwillige basis goederen en diensten te creëren en/of te distribueren ten behoeve van het algemeen nut. In deze definitie maken ook universiteiten, ziekenhuizen en andere semi-publieke instellingen deel uit van de non-profitsector. Dit zijn organisaties die in Nederland vaak niet gezien worden als onderdeel van de filantropische sector, met uitzondering van bijvoorbeeld zogenoemde vrienden van-stichtingen. Er bestaan echter geen internationale vergelijkende studies op basis van een Nederlandse definitie van de filantropische sector. Wanneer het in dit hoofdstuk gaat over vergelijkende perspectieven, wordt daarom overwegend gesproken over deze brede definitie van de non-profitsector, in plaats van over de filantropische sector zoals deze in de rest van deze Verkenning is gedefinieerd.

Ook volgens de *World Giving Index* wordt Nederland tot de meest vrijgevege landen gerekend (CAF 2017). In de *World Giving Index* wordt gekeken naar het percentage inwoners van een land dat geld geeft, tijd besteedt aan vrijwilligerswerk en vreemden helpt (CAF 2017; Gallup 2017). In 2016 stond Nederland op de tiende plek in deze wereldwijde index: 64% van de Nederlanders gaf aan geld te hebben gedoneerd, 36% gaf aan vrijwilligerswerk te hebben gedaan en 51% gaf aan een vreemde te hebben geholpen (CAF 2017). De *World Giving Index* wordt sinds 2010 berekend, en sinds die tijd staat Nederland in de top 15 van deze ranking. Figuur 2.1 geeft de ranking van Nederland weer op de *World Giving Index*, sinds de eerste publicatie van deze index in 2010 (waarbij de score in 2010 betrekking heeft op vrijgevigheid in 2009). Landen die vaak hoog scoren op de *World Giving Index*, zijn Myanmar en Indonesië, maar vooral ook Angelsaksische landen, zoals de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland, scoren consequent hoog (CAF 2010; CAF 2011; CAF 2012; CAF 2013; CAF 2014; CAF 2015; CAF 2016b; CAF 2017).

Het is echter zeer de vraag in hoeverre deze *World Giving Index* een representatief beeld geeft van de vrijgevigheid van mensen over de hele wereld. De *Gallup World Poll*, waar de index op gebaseerd is, is de enige meting waarbij geefgedrag wereldwijd op dezelfde manier gemeten wordt, in meer dan 130 landen. Er zijn echter kanttekeningen te plaatsen bij deze meting. Allereerst wordt geefgedrag slechts met één vraag gemeten, en uit onderzoek weten we dat dit een vertekend beeld oplevert: mensen herinneren zich hun giften beter wanneer er meerdere (soorten) vragen over hun geefgedrag worden gesteld. Een andere kanttekening bij de *Gallup World Poll* is dat dit onderzoek het geefgedrag meet over de vier weken voorafgaand aan het onderzoek. Wanneer deze periode valt in een periode die traditioneel gepaard gaat met vrijgevigheid, zoals Kerstmis in landen met een christelijke traditie of het Suikerfeest in landen met een islamitische traditie, dan ontstaat er

een vertekening waarbij mensen in sommige landen relatief vrijgevinger lijken te zijn. Andere onderzoeken meten geefgedrag en vrijwilligerswerk over een periode van een jaar.²

Figuur 2.1 Ranking Nederland op World Giving Index, 2009-2016

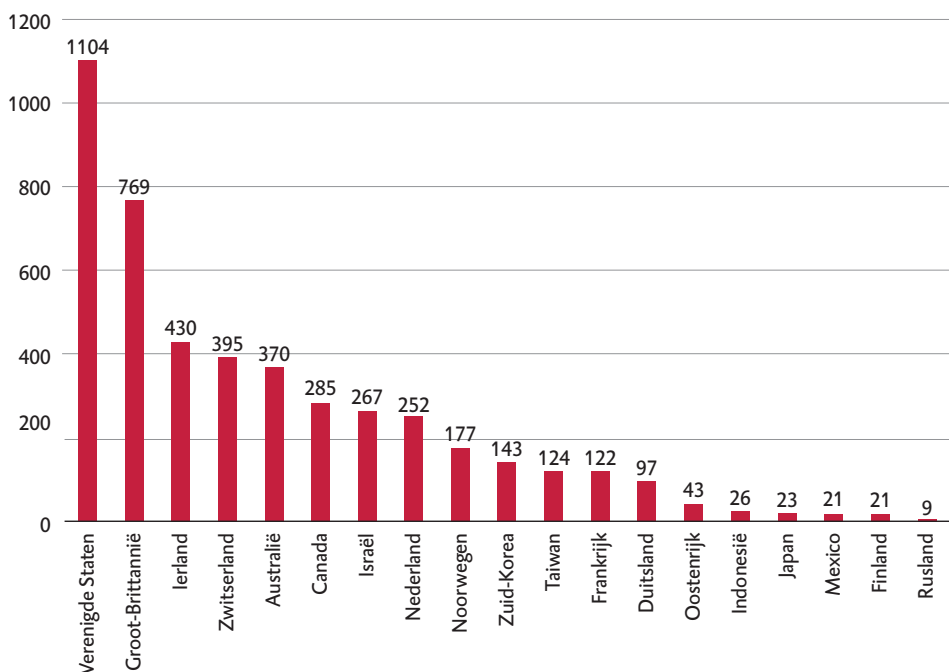


Bron: CAF 2010; CAF 2011; CAF 2012; CAF 2013; CAF 2014; CAF 2015; CAF 2016b; CAF 2017.

Wanneer de vrijgevigheid van Nederlanders wordt vergeleken met die van mensen in andere landen door te kijken naar de *bedragen* die mensen aan goede doelen geven, dan ontstaat een iets minder positief beeld. Figuur 2.2 laat de gemiddelde bedragen zien die mensen in 19 landen over de periode van een jaar aan goede doelen hebben gegeven. In Nederland gaven mensen in 2005 gemiddeld 252 euro aan goede doelen. Dat is vergelijkbaar met de gemiddelde donatie van 246 euro onder mensen in de 19 landen in de *Individual International Philanthropy Database* (IIPD 2016).³ In landen zoals de Verenigde Staten en Groot-Brittannië geven mensen gemiddeld veel hogere bedragen, respectievelijk 1104 euro en 769 euro.

Huishoudens en bedrijven zorgen voor de grootste filantropische bijdragen in Nederland. Figuren 2.3-2.6 illustreren deze filantropische bijdragen in Nederland voor 2015.⁴ In dat jaar gaf 81% van de Nederlandse huishoudens geld aan goede doelen, per huishouden gemiddeld 352 euro (figuur 2.3).⁵ In totaal gaven huishoudens 2187 miljoen aan goede doelen. De meeste huishoudens (66%) gaven geld aan doelen op het terrein van gezondheid (figuur 2.4). Andere populaire doelen onder huishoudens zijn internationale hulp (37%), maatschappelijke en sociale doelen (32%), natuurbehoud (30%) en kerk- en levensbeschouwing (28%). De huishoudens die doneren aan kerk- en levensbeschouwing, geven gemiddeld de hoogste bedragen, maar liefst 313 euro. Daardoor gaven huishoudens in 2015 in totaal het meeste geld aan kerk- en levensbeschouwing, namelijk 747 miljoen euro (figuur 2.5).

Figuur 2.2 Gemiddelde donatie aan goede doelen van mensen in verschillende landen (2004-2010)



Bron: IIPD 2016.

In 2015 gaf 24% van de Nederlandse bedrijven geld aan goede doelen. In totaal gaven bedrijven 928 miljoen euro in 2015 (figuur 2.3). Bedrijven gaven het meeste geld aan kerk- en levensbeschouwing (255 miljoen). Andere doelen die populair waren onder bedrijven, zijn die op het gebied van gezondheid (124 miljoen), cultuur (89 miljoen), sport en recreatie (82 miljoen) en maatschappelijke en sociale doelen (53 miljoen) (figuur 2.5).

Figuur 2.6 laat zien wat de bronnen van filantropische bijdragen zijn in Nederland en Europa. Interessant is dat in Nederland een relatief groter deel van de filantropische bijdragen komt van bedrijven en goededoelenloterijen.

Figuur 2.3 Bronnen van filantropische bijdragen in Nederland. Gebaseerd op enquêtes onder Nederlandse huishoudens en bedrijven in 2015



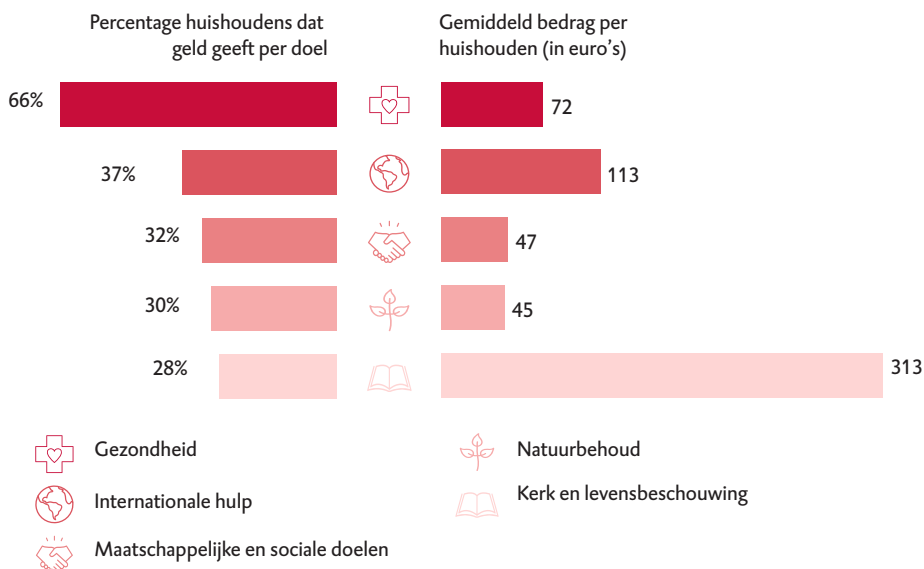
Van de huishoudens geeft 81% geld aan een goed doel.
De gemiddelde gift per huishouden is € 352 per jaar. In totaal gaven huishoudens € 2187 miljoen in 2015.



Van de bedrijven geeft 24% geld aan een goed doel.
In totaal gaven bedrijven € 928 miljoen in 2015.

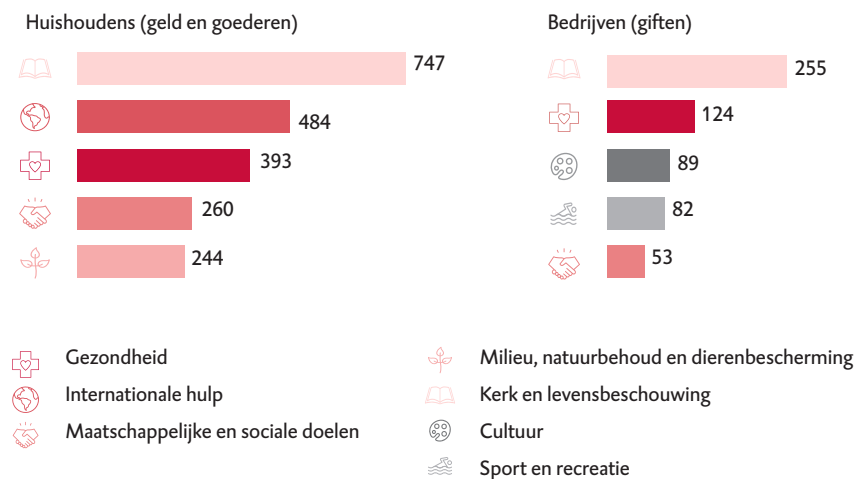
Bron: Bekkers et al. 2017a

Figuur 2.4 Favoriete goede doelen van Nederlandse huishoudens. Vijf populairste goede doelen in 2015, mensen kunnen aan meerdere doelen geven



Bron: Bekkers et al. 2017a

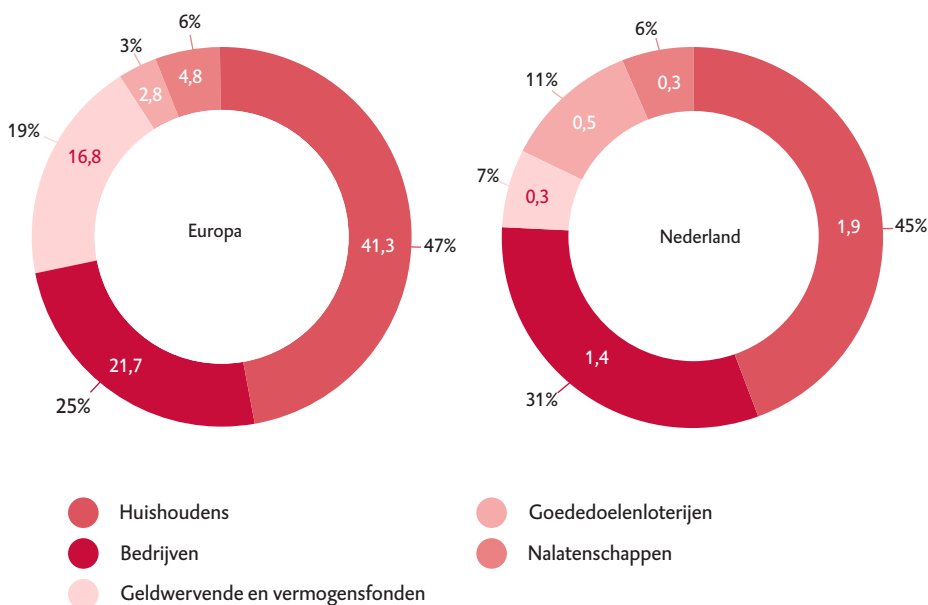
Figuur 2.5 Totale giften van huishoudens en bedrijven in Nederland. Vijf populairste doelen* (in miljoenen euro's) in 2015



* De categorie 'overig' is voor bedrijven de tweede categorie (187 miljoen).

Bron: Bekkers et al. 2017a

Figuur 2.6 Filantropische bijdragen in Nederland en Europa. Filantropische bijdragen per bron (in miljarden euro's) in gezamenlijk peiljaar 2013



Bron: Hoolwerf en Schuyt 2017

2.1.1 FACTOREN DIE FILANTROPIE IN NEDERLAND KUNNEN BEVORDEREN EN BELEMMEREN

In de literatuur over filantropie worden verschillende factoren geïdentificeerd die filantropie in een land kunnen bevorderen of juist belemmeren. Op basis van deze literatuur en een kwalitatief onderzoek naar factoren die filantropie bevorderen of belemmeren onder filantropie-experts uit 25 landen en één regio⁶ concluderen Wiepking en Handy (2015b) dat er acht factoren zijn.

Box 2.1 Factoren die filantropie in een land kunnen bevorderen of belemmeren

- een filantropische cultuur
- publiek vertrouwen
- wetgeving en regulering
- fiscale faciliteiten
- de staat van de filantropische sector
- demografische veranderingen
- politieke en economische stabiliteit
- internationale geldstromen

Bron: Wiepking en Handy 2015b

2.2 EEN FILANTROPISCHE CULTUUR

Een filantropische cultuur bestaat volgens Wiepking en Handy (2015b) uit twee kenmerken: mensen zien filantropie als een oplossing voor sociale en maatschappelijke problemen én mensen spreken openlijk over hun filantropische bijdragen. Beide kenmerken van een filantropische cultuur zijn in Nederland in beperkte mate aanwezig en vormen een belemmering voor de ontwikkeling van filantropisch gedrag.

Allereerst wordt in Nederland niet de filantropische sector, maar in sterke mate de overheid gezien als verantwoordelijk voor het realiseren van publieke goederen en diensten waarmee sociale en maatschappelijke problemen worden opgelost. Sinds de invoering van sociale wetten is het de overheid geweest die zorgdraagt voor de financiering van publieke goederen en diensten, weliswaar grotendeels via de non-profitsector, maar altijd gefinancierd vanuit publieke en niet vanuit private middelen. Een vergelijkbare situatie bestaat bijvoorbeeld in Australië, waar de perceptie van donateurs dat de overheid filantropische organisaties grotendeels financiert, de noodzaak van het doen van donaties vermindert (Lyons 1991; Polonsky et al. 2002). Andere landen waarvan onderzoekers aangeven dat de bevolking de perceptie

heeft dat de overheid, en niet de filantropische sector, verantwoordelijk is voor de realisering van publieke goederen en diensten, zijn Oostenrijk, Finland en Noorwegen (Wiepking en Handy 2015a).⁷

De recente ontwikkeling van afnemende publieke financiering lijkt nog niet van invloed geweest op de perceptie van Nederlanders dat de overheid verantwoordelijk is voor het realiseren van publieke goederen en diensten. Het proefschrift van De Wit (2018) benadrukt dat mensen weinig kennis hebben van veranderingen in overheidssubsidies voor filantropische organisaties (zie ook Horne et al. 2005). Bekkers en De Wit (2018) laten zien dat het *informer*en van mensen over afnemende overheidsbijdragen aan een filantropische organisatie kan helpen om de donaties van een specifieke groep donateurs te verhogen, namelijk die van de hoger opgeleide donateurs, met sterkere ‘prosociale’ waarden, een sterker vertrouwen in filantropische organisaties en die in het verleden al vaker verzoeken ontvingen om te doneren (wat een indicatie kan zijn voor een bestaande relatie tussen de donateur en de filantropische organisatie).

Daarnaast spreken Nederlanders spaarzaam over hun filantropische gedrag. Religieuze en culturele normen weerhouden Nederlanders te spreken over geldgerelateerde onderwerpen. Voor veel Nederlanders is Mattheüs 6:3⁸ nog steeds leidend: filantropische giften zijn iets tussen hen en God, en niet iets waar je publieke ruchtbaarheid aan geeft. Wanneer Nederlanders wel openlijk over hun giften spreken, zijn afkeurende reacties niet ongebruikelijk. Dit leidt ertoe dat vermogenden in Nederland relatief weinig voorbeelden zien van andere vermogenden die hun geld weggeven. Dit, terwijl het zien geven door anderen inspirerend kan werken en als voorbeeld kan dienen (Cluff et al. 2013). Andere landen waarvan onderzoekers aangeven dat de bevolking niet openlijk over giften spreekt, zijn bijvoorbeeld Zwitserland en Zuid-Korea (Wiepking en Handy 2015a).

2.3 PUBLIEK VERTROUWEN

Wanneer mensen vertrouwen hebben in de filantropische sector en vertrouwen hebben dat hun donaties effectief besteed worden aan het doel waarvoor ze hebben gegeven, dan zijn ze eerder geneigd om te geven en geven ze hogere bedragen (Bekkers en Wiepking 2011b; Brown en Ferris 2007; Wang en Graddy 2008). De laatste jaren is er een negatieve trend in het vertrouwen in goededoelenorganisaties. Het *Geven in Nederland*-onderzoek van de Vrije Universiteit laat zien dat het percentage Nederlanders dat geen of weinig vertrouwen heeft in goededoelenorganisaties tussen 2004 en 2016 is gestegen van 22% naar 28%. Het percentage Nederlanders dat (erg) veel vertrouwen in goededoelenorganisaties heeft, is tussen 2004 en 2006 gestegen van 29% naar 42%, maar is daarna alleen maar gedaald, naar 28% in 2016

(De Wit en Bekkers 2017). Ook bijvoorbeeld in Groot-Brittannië is de laatste jaren een neerwaartse trend waargenomen in het publieke vertrouwen in de filantropische sector (Hogg 2017).⁹

Er wordt vaak aangenomen dat een transparante, efficiënte, effectieve en controleerbare filantropische sector kan bijdragen aan het creëren en behouden van publiek vertrouwen (Hogg 2017; Hyndman en McDonnell 2009). De nieuwe Erkenningsregeling van het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) zou een middel kunnen zijn om de sector te controleren en transparanter, efficiënter en effectiever te laten opereren. Er bestaat echter veel onzekerheid of de daarin vastgelegde richtlijnen zullen bijdragen aan een efficiëntere en effectievere filantropische sector, groter donateursvertrouwen en dientengevolge meer en hogere filantropische donaties (Hogg 2017). Onderzoek laat zien dat dit verband niet eenduidig is of misschien zelfs niet bestaat (Bekkers 2010).

2.3.1 ERKENNINGSREGELING

Inzake de relatie tussen de Erkenningsregeling en een groter donateursvertrouwen laat een studie van Bekkers (2010) zien dat kennis van de voorloper van de huidige CBF Erkenningsregeling (het CBF-keur) onder donateurs samenhangt met een toename van de hoogte van donaties aan goede doelen, maar dat deze toename niet kan worden verklaard door toegenomen vertrouwen in goede doelen.¹⁰ Bekkers' (2010: 272) verklaring hiervoor is dat donateurs een erkenning kunnen zien als een externe validering van de kwaliteit van een filantropische organisatie. Als een organisatie een erkenning heeft, kunnen donateurs zonder er verder over na te denken geld geven aan deze organisatie, en denken 'het zit wel goed'. Donateurs zoeken naar een *shortcut* om de kwaliteit van filantropische organisaties snel te kunnen vaststellen (Meer 2017), en de CBF Erkenningsregeling kan als zo'n *shortcut* dienen. Maar dit betekent niet automatisch dat de donateur ook meer vertrouwen in de organisatie heeft gekregen. Hiervoor is het wellicht noodzakelijk dat de donateur ook kennis neemt van de inhoudelijke kwaliteit van de organisatie, zoals bijvoorbeeld over de doelbesteding en impact die de organisatie heeft op haar werkterrein. Helaas zijn slechts weinig donateurs geïnteresseerd om kennis te nemen van informatie over (de effectiviteit van) filantropische organisaties (Meer en Rigbi 2013). In een studie van Buchheit en Parsons (2006) was bijvoorbeeld slechts 39% van de donateurs bereid informatie over effectiviteit van twee verschillende organisaties te vergelijken voorafgaand aan een donatiebeslissing.

2.3.2 KOSTENRATIO'S

Verschillende studies uit de Verenigde Staten en Groot-Brittannië laten zien dat informatie over effectiviteit van filantropische organisaties donateurs beïnvloedt om aan organisaties met relatief lage overheadkostenratio's te geven, zoals het deel van het inkomen dat filantropische organisaties besteden aan administratieve lasten en fondsenwerving (Buchheit en Parsons 2006; Meer 2017; Okten en Weisbrod

2000; Sargeant et al. 2008; Tinkelman en Mankaney 2007). Dit is zelfs het geval als deze ratio's niets zeggen over de kwaliteit van de organisatie (Bowman 2006; Meer 2014; Steinberg 1988). Het is onduidelijk hoe deze kostenratio's het vertrouwen in filantropische organisaties beïnvloeden, maar het lijkt erop dat donateurs deze kostenratio's ook gebruiken als een *shortcut* om snel de kwaliteit van filantropische organisaties te kunnen beoordelen.

In een interessant beleidsstuk laat Meer (2017) zien dat er duidelijke nadelen kleven aan het gebruik van kostenratio's.¹¹ Omdat kostenratio's gemakkelijk te vergelijken zijn tussen organisaties, worden ze veel gebruikt door organisaties die advies geven over efficiëntie en effectiviteit van filantropische organisaties, zoals bijvoorbeeld *Charity Navigator*¹² in de vs. Als een maat voor de efficiëntie en effectiviteit van filantropische organisaties zijn de kostenratio's echter problematisch (Karlan 2011; Palotta 2013; Sargeant et al. 2008; Steinberg 1988). Zoals blijkt uit het onderzoek van Karlan (2011), zijn organisaties die lagere kostenratio's hebben niet transparanter en effectiever gemeten op de criteria van *Give Well*,¹³ een organisatie die de kwaliteit van organisaties met zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden uitgebreid beoordeelt. Soms zijn relatief hoge(re) investeringen in fondsenwerving en hogere administratieve kosten voor filantropische organisaties noodzakelijk om zo efficiënt en effectief mogelijk aan doelstellingen te werken (Palotta 2013). Voor een organisatie in de opstartfase en kleinere organisaties zijn de overheadkosten in het algemeen ook hoger dan voor grotere organisaties en organisaties die al langer bestaan. Ook verschillen investeringen per sector. Voor organisaties die kinderen helpen, is het bijvoorbeeld veel eenvoudiger donateurs te werven dan voor organisaties die dak- en thuislozen helpen (Sargeant et al. 2008). Meer (2017) wijst op het risico dat een focus op kostenratio's ertoe leidt dat organisaties relatief weinig investeren in het inhuren en trainen van personeel, omdat dat de grootste administratieve uitgavepost vormt, en ze zo de kostenratio kunnen beperken. Professionele staf is echter voor veel filantropische organisaties cruciaal om hun complexe doelstellingen te realiseren. Daarnaast manipuleren filantropische organisaties de kostenratio's, door bijvoorbeeld fondsenwervingskosten op te voeren als programmakosten onder het mom van publieksvoorlichting of zelfs helemaal geen kosten voor fondsenwerving of personeel op te geven en de illusie te wekken dat er alleen vrijwilligers voor de organisatie werken (Meer 2017; Wing et al. 2006). Een oplossing voor de *overhead trap* wordt gegeven door Gneezy en collega's (Gneezy et al. 2014). Door middel van een experiment laten zij zien dat meer donateurs hogere bedragen geven, wanneer de overheadkosten volledig worden gedragen door een andere donateur. Dit is een model dat ook door Nederlandse filantropische organisaties wordt toegepast, zoals de LINDA.foundation. De LINDA.foundation garandeert "dat meer dan 100% van elke donatie ten goede komt aan gezinnen in financiële nood" en "de stichting betaalt zelf alle overheadkosten" (LINDA.foundation 2018). Het risico van deze aanpak is dat het donateurs de indruk kan geven dat overhead onnodig is en dat organisaties die wel overhead-

kosten hebben, minder efficiënte en effectieve organisaties zijn. Wanneer echter in de communicatie richting donateurs duidelijk wordt gemaakt dat er wel degelijk overheadkosten zijn, zodat een organisatie op een efficiënte en effectieve manier aan haar doelstelling kan werken, is het gebruik van een derde donateur om overheadkosten te financieren een succesvolle fondsenwervingsstrategie (Gneezy et al. 2014).

2.4 WETGEVING EN REGULERING

In Nederland wordt de filantropische sector gereguleerd door middel van een combinatie van formele wetgeving en een systeem van vrijwillige zelfregulering. De formele wetgeving richt zich allereerst op dat aspect van de filantropische sector waar de overheid invloed op heeft, de regulering van fiscale voorzieningen voor giften en nalatenschappen. Fiscale faciliteiten voor giften worden verder toegelicht in de volgende paragraaf in deze bijdrage en in de bijdrage van Mariani in deze Verkenning. Daarnaast is in het verenigingen- en stichtingenrecht de juridische vormgeving van filantropische organisaties vastgelegd (Van der Ploeg 2004).

Voor de vrijwillige zelfregulering van de filantropische sector is door de sector zelf, naar aanleiding van het convenant tussen overheid en filantropische sector, *Ruimte voor geven* uit 2011, de al eerdergenoemde Erkenningsregeling ontwikkeld. Het CBF monitort de naleving van deze regeling. De Erkenningsregeling omvat criteria op zeven domeinen waar geregistreerde organisaties vrijwillig aan voldoen. Deze zeven domeinen zijn: missie/maatschappelijke waarde; middelen; activiteiten en organisatie; doelrealisatie; *governance*; verantwoording en belanghebbenden.

De combinatie van formele en zelfregulering komt vaak voor in westerse landen, onder meer in Australië, Duitsland, Ierland, Noorwegen, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië (Wiepking en Handy 2015a),⁷ alhoewel er tussen landen grote verschillen zijn in de uitvoering (Breen et al. 2016). Een voordeel van betrokkenheid van de overheid bij regulering is dat het aan donateurs het signaal kan geven dat de filantropische sector goed georganiseerd is en te vertrouwen (Cagney en Ross 2013; Hogg 2017). Regulering kan ook voor (verdere) professionalisering van de filantropische sector zorgen, mits deze de administratieve lasten beperkt (Marx 2015). Een nadeel van formele regulering is dat het voor de overheid complex is om deze te controleren (Dohmen 2017b; Young 2000). Een keerzijde van zelfregulering is dat het CBF geen formele mogelijkheden heeft om filantropische organisaties die zich niet aan de erkenning houden, te vervolgen. Het sterkste middel dat het CBF heeft, is uitsluiten van organisaties van de Erkenningsregeling en het waarschuwen van het publiek.

In sommige landen wordt regulering van de filantropische sector primair door de overheid uitgevoerd. Voorbeelden van landen waar dit het geval is, zijn Rusland, Bulgarije, Hongarije, Egypte, China en Vietnam (Wiepking en Handy 2015a). In deze landen gebruikt de overheid regulering vaak om controle te krijgen en te behouden over filantropische organisaties. Een voorbeeld is de *Civil Code* in Hongarije, waar filantropische organisaties, vooral degene die kritisch zijn op de overheid, zware administratieve lasten en wettelijke beperkingen krijgen opgelegd, waaronder restricties op het ontvangen van donaties vanuit het buitenland (EU Russia Civil Society Forum 2017; Vador et al. 2017; Wiepking en Handy 2015a).⁷ Via formele regulering kunnen overheden filantropie dus sterk belemmeren.

2.5 FISCALE FACILITEITEN

Uit een onderzoek naar fiscale faciliteiten voor filantropische donaties blijkt dat in 2014 maar liefst 66% van alle landen een vorm van fiscale facilitering kent voor het geven van geld aan filantropische organisaties (CAF 2016a), zo ook Nederland. Volgens Hemels (2018; vgl. Venema 2018) bestaan er drie voordelen voor de overheid om via publiek belastinggeld filantropische organisaties te steunen door het bieden van fiscale faciliteiten: 1) Het zorgt voor meer middelen voor filantropische organisaties en dientengevolge voor het creëren van meer publieke goederen en diensten; 2) Het zorgt voor een diversifiëring van de inkomstenbronnen van filantropische organisaties; en 3) Het bevordert de relatie tussen filantropische organisaties en donateurs, en draagt zo bij aan een pluriforme democratische samenleving (zie ook Layton 2015). De meeste landen bieden fiscale faciliteiten voor giften in de vorm van een aftrek van het belastbaar inkomen. Ook in Nederland kunnen donateurs onder voorwaarden hun giften aftrekken van hun belastbaar inkomen. In 2018 zijn deze voorwaarden dat giften hoger dan 1% van het drempelinkomen (of 60 euro) mogen worden afgetrokken, met een maximum van 10% van het drempelinkomen.¹⁴ Wanneer een donateur een periodieke gift doet voor minimaal vijf jaar en dit vastlegt in een onderhandse of notariële acte, dan mag het volledige bedrag van de gift worden afgetrokken van het belastbaar inkomen (Wet IB 2001). Door ons progressieve belastingstelsel hebben donateurs met een hoger inkomen meer voordeel van de fiscale faciliteiten voor giften: giften zijn relatief goedkoper naarmate donateurs een hoger percentage inkomstenbelasting betalen. Zoals ook wordt opgemerkt in de bijdrage van Mariani in deze Verkenning, zal op basis van het regeerakkoord van het kabinet Rutte III de giftenaftrek worden gema-ximeerd op het basistarief in de inkomstenbelasting, 36,93% (Regeerakkoord 2017). Hierdoor ontvangen alle donateurs dezelfde voordelen.

Wereldwijd bestaan er grote verschillen in de toegankelijkheid van fiscale faciliteiten voor filantropische organisaties en hun donateurs. Layton (2015) concludeert dat ontwikkelde economieën in het algemeen een veel breder spectrum aan orga-

nisaties toelaten tot de fiscale regelgeving voor filantropische donaties en ruimhartigere faciliteiten bieden dan ontwikkelingseconomieën. En in landen met autoritaire regimes zijn de fiscale voorzieningen vaak slechts toegankelijk voor een select aantal filantropische organisaties, vaak met directe banden met de overheid. Voorbeelden van landen met restrictieve voorwaarden voor filantropische organisaties zijn China, Bulgarije, Mexico en Vietnam (Layton 2015: 550-551).⁷ Wanneer – om politieke redenen – bepaalde filantropische organisaties en/of hun donateurs worden uitgesloten van fiscale stimuleringsmaatregelen, beperkt dit de onafhankelijkheid van de filantropische sector, en daarmee de bijdrage die de sector aan een pluriforme en democratische samenleving kan leveren. De *Charities Aid Foundation* formuleert dit als volgt: “Fiscale voorzieningen worden gebruikt om delen van de civil society buiten spel te zetten” (eigen vertaling, CAF 2016a: 5).

2.6 DE STAAT VAN DE FILANTROPISCHE SECTOR

De staat van de filantropische sector omvat een brede categorie van factoren die ervoor zorgen dat de filantropische sector in een land goed georganiseerd is en filantropische organisaties professioneel opereren. Voorbeelden van deze factoren zijn onder meer specialistische opleidingen op het gebied van filantropie, de professionaliteit van fondsenwerving en samenwerking tussen de verschillende stakeholders die maatschappelijke problemen proberen aan te pakken. De eerste twee factoren, specialistische opleidingen en professionaliteit van fondsenwerving, worden hieronder kort besproken.

Voor de ontwikkeling van een professionele filantropische sector is het van groot belang dat toekomstige medewerkers zich sectorspecifieke kennis en vaardigheden eigen maken (Mirabella et al. 2007). In Nederland zijn er verschillende specialistische deelopleidingen op hogescholen en universiteiten gericht op filantropie, waaronder een postacademische opleiding op het gebied van filantropie in brede zin (VU Amsterdam), een minor fondsenwerving (Hogeschool Windesheim) en een module non-profitmanagement (RSM Erasmus Universiteit).¹⁵ Het aanbod varieert echter, wanneer het wordt vergeleken met Angelsaksische landen zoals de Verenigde Staten (137 opleidingen), het Verenigd Koninkrijk (22), Canada (19) en Australië (9) (Mirabella en Wish 2001; Mirabella et al. 2007). Uit een recent onderzoek onder filantropieprofessionals in Nederland blijkt overigens dat zij het belang van specialistische opleidingen erkennen. Maar liefst 83% van de betaalde medewerkers van filantropische organisaties is het eens of helemaal eens met de stelling ‘Voor het bekwaam besturen c.q. managen van een filantropische organisatie is branche-specifieke kennis vereist’ (Overleg Opleidingen Filantropie 2017).¹⁶

Gespecialiseerde opleidingen kunnen ook bijdragen aan professionele fondsenwerving. Fondsenwerving is een belangrijk, zo niet het belangrijkste instrument voor het verwerven van filantropische bijdragen (Breeze 2017; Yörük 2009). In een

beschrijving van fondsenwervingspraktijken over de wereld rangschikken Breeze en Scaife (2015) landen naar de mate van professionalisering van fondsenwerving. Zij onderscheiden vijf categorieën van een ‘geavanceerd fondsenwervingsregime’ tot ‘*embryonic* fondsenwervingsregime’ (Breeze en Scaife 2015: 288). Er is sprake van een meer professioneel fondsenwervingsregime, wanneer er een ruim aanbod is aan kwalitatief goede opleidingen op het gebied van fondsenwerving én wanneer het werven van geld wordt gedaan door relationele in plaats van transactionele fondsenwerving. Relationele fondsenwerving stelt de donateur en haar wensen voor de gift centraal en hierbij is er vaak een persoonlijke interactie, relatie, tussen de donateur en de fondsenwerfer en soms ook de beneficiant van de gift. Transactionele fondsenwerving beziet het werven van geld als een transactie waarbij er geen persoonlijke relatie is tussen een donateur, fondsenwerfer en beneficiant en waarbij soms een uitruil plaatsvindt, bijvoorbeeld een klein cadeau in ruil voor een donatie. Transactionele fondsenwerving is een onderdeel van de ‘commercialisering van de filantropie’, waarbij de altruïstische motivatie van donateurs van onderschikt belang is (Zoeteman en Slabbekoorn 2014). Nederland wordt door Breeze en Scaife (2015) geplaatst in de een na hoogste categorie, die van ‘gevestigde fondsenwervingsregimes’. In deze regimes is fondsenwerving professioneel georganiseerd, maar vindt deze nog voornamelijk plaats via onpersoonlijke methoden gericht op de massa, zoals *direct mailings* (brieven met acceptgiro’s). In Nederland zijn veel fondsenwerfers zich bewust van het belang van relationele fondsenwerving. Het recente initiatief *De Toekomst van de Fondsenwerving*¹⁷ speelt hier in navolging van de *Commission on the Donor Experience*¹⁸ in Groot-Brittannië op in door te trachten relationele en donateursgerichte fondsenwerving te ontwikkelen.

2.7 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN

Uit onderzoek naar donateurs blijkt dat sommige mensen vaker en meer geld geven aan goede doelen dan anderen (Bekkers en Wiepking 2011b). Mensen die gemiddeld vaker en meer geven, zijn hoger opgeleid, ouder, vermogender, godsdienstiger en hebben sterkere altruïstische waarden (Bekkers en Wiepking 2011a; Wiepking en Bekkers 2012). Deze kenmerken gaan vaak samen. Wanneer er demografische veranderingen plaatsvinden in deze kenmerken, dan kunnen deze veranderingen ook filantropisch gedrag beïnvloeden. Gemiddeld zijn Nederlanders in de afgelopen jaren hoger opgeleid, ouder en vermogender geworden (CBS 2017b), dit zijn demografische ontwikkelingen die het filantropisch gedrag positief beïnvloeden. Deze demografische ontwikkelingen vinden ook plaats in andere ontwikkelde economieën.

Daarentegen bestaat er in Nederland ook een sterke trend van secularisering én dalen de gemiddelde altruïstische waarden die mensen hebben, deels hierdoor (Bekkers et al. 2017a; CBS 2017a). Bekkers en collega’s (Bekkers et al. 2017b) laten in

een analyse van gegevens over geefgedrag in de periode 1995-2015 duidelijk zien dat een stijging in het geefgedrag van de steeds kleiner wordende groep van protestanten de daling in het geefgedrag van seculiere en rooms-katholieke Nederlanders heeft gecompenseerd. Zonder deze stijging in geefgedrag onder de protestanten zou het geefgedrag van Nederlanders de afgelopen jaren hard zijn gedaald. Ook in bijvoorbeeld Zwitserland en Frankrijk vormt secularisering een bedreiging voor filantropisch gedrag (Wiepking en Handy 2015b). De kleine groep protestanten die de daling in het geefgedrag onder de rest van de Nederlandse bevolking heeft opgevangen, lijkt echter uniek voor de Nederlandse situatie.

2.8 POLITIEKE EN ECONOMISCHE STABILITEIT

Politieke en economische stabiliteit beïnvloeden zowel de organisaties werkzaam in de filantropische sector, als de donateurs die geld geven aan deze organisaties. Alhoewel politieke en economische instabiliteit vooral remmend op filantropie werken in landen in transitie, zoals voor Egypte en Libanon in het *Palgrave Handbook on Global Philanthropy* wordt beschreven, kan economische instabiliteit ook een remmende factor zijn voor filantropie in ontwikkelde economieën. Mensen hebben allereerst vrij besteedbaar inkomen en vermogen nodig om geld weg te kunnen geven, maar daarnaast ook de perceptie dat hun financiële toekomst zeker is (Wiepking en Breeze 2012). Een recessie beïnvloedt dit negatief. Beperkte of dalende economische ontwikkeling heeft ook als gevolg dat overheden bezuinigen op uitgaven aan publieke goederen en diensten, waaronder ook subsidies voor filantropische organisaties. Ook in Nederland was dit het geval als gevolg van de recessie van 2008-2009. Wanneer filantropische organisaties minder overheids-subsidie ontvangen, worden ze afhankelijk(er) van andere inkomsten, zoals betalingen voor geleverde diensten en filantropische donaties (De Wit 2018). Niet alle filantropische organisaties zijn in staat deze diversifiëring van inkomsten op korte termijn te realiseren. Het gevolg kan zijn dat ze hun diensten moeten beperken of stopzetten, of hogere bijdragen moeten vragen aan deelnemers. Dat laatste kan het ongewenste effect hebben dat bepaalde bevolkingsgroepen, zoals degenen met lage inkomens, geen gebruik meer kunnen maken van deze diensten (Lyons 1991).

2.9 INTERNATIONALE GELDSTROMEN

In ontwikkelingseconomieën is de invloed van internationale geldstromen, bijvoorbeeld via officiële bi- en multilaterale ontwikkelingshulp, non-gouvernementele organisaties, *remittances* en particuliere initiatieven van grote invloed op de filantropische sector (Adelman et al. 2016; Kinsbergen 2014). Deze internationale geldstromen kunnen helpen bij de verdere economische en sociale ontwikkeling van deze landen. Er kleven ook risico's aan deze internationale geldstromen. Soms verkleinen deze geldstromen juist de kansen voor duurzame ontwikkeling of zorgen ze voor toenemende ongelijkheid onder de bevolking van het ontvangende

land (Polman 2008; Sidel 2004; Wiepking en Handy 2015b). Daarnaast kunnen extremistische organisaties internationale filantropische geldstromen gebruiken voor het financieren van gewelddadige politieke of religieuze bewegingen (Kapur et al. 2004). Dat laatste is ook een angst in ontwikkelde economieën, waaronder Nederland.¹⁹ Natuurlijk is het belangrijk te voorkomen dat internationale filantropische geldstromen worden gebruikt om onze vrijheid in te perken. Het is echter de vraag wat de omvang is van deze geldstromen en of filantropische geldstromen uit 'onvrije landen' per definitie tot doel hebben om onze vrijheid te ondermijnen. Zeer waarschijnlijk zijn de vrijheidsondermijnende geldstromen marginaal ten opzichte van de totale filantropische geldstromen.

2.10 CONCLUSIE

Op basis van de bovenstaande acht factoren die filantropie beïnvloeden kan een aantal aanbevelingen worden geformuleerd die filantropie zouden kunnen bevorderen. Waar mogelijk geïllustreerd door *best practices*, worden deze samengevat in de Appendix. Deze conclusie en Appendix geven nadrukkelijk geen compleet overzicht van alle mogelijke aanbevelingen en bestaande *best practices*.

Een filantropische cultuur kan worden bevorderd door filantropische giften bespreekbaar te maken. Wanneer meer mensen over hun giften spreken en dit een positieve ervaring is, kan dit anderen inspireren om ook filantropische donaties te doen. Daarnaast kunnen mensen – door te spreken over hun giften – onderling kennis delen over het doen van effectievere donaties. In Nederland lijkt het spreken over filantropische donaties een taboe. Wanneer mensen openlijk over hun giften spreken, stellen zij zichzelf bovendien kwetsbaar op. Vooral vermogende Nederlanders kunnen hiermee te maken krijgen, wat niet per definitie een positieve ervaring is.²⁰ Financiële adviseurs of specialistische filantropieadviseurs kunnen helpen om filantropie bespreekbaar te maken onder een grotere groep (vermogenden) in Nederland, om zo een sterkere filantropische cultuur te ontwikkelen. Ook kunnen zij adviseren over passende (fiscale) financiële vormgeving en nieuwe organisatievormen voor filantropie.

Daarnaast zien Nederlanders de overheid en niet de filantropische sector als verantwoordelijk voor het oplossen van sociale en maatschappelijke problemen. Mensen gaan ervan uit dat de overheid publieke goederen en diensten in ons land financiert. Dat is grotendeels waar, in onze welvaartstaat financiert de overheid een relatief hoog aandeel van publieke goederen en diensten, in vergelijking met sommige andere landen, waar de filantropische sector relatief meer bijdraagt (Salamon et al. 2017). Mensen zijn zich echter vaak niet bewust van de afname van publieke financiering de afgelopen jaren en de gevolgen daarvan voor filantropische organisaties.

Bekkers en De Wit (2018) laten zien dat het informeren van mensen over afnemende overheidsbijdragen kan helpen om de donaties van een specifieke groep donateurs te verhogen.

Publiek vertrouwen is een belangrijke factor voor filantropie. Meer onderzoek is echter nodig om de relatie tussen 1) transparantie, efficiëntie, effectiviteit en controleerbaarheid van filantropische organisaties; 2) het vertrouwen van donateurs in filantropische organisaties en 3) filantropisch gedrag van donateurs te begrijpen. Eén manier waarop verwacht kan worden dat het publieke vertrouwen in de filantropische sector kan worden versterkt, is door het versterken van de relatie tussen donateurs en filantropische organisaties. Vooralsnog is echter onduidelijk hoe dat precies moet gebeuren. Een mogelijke manier om dit realiseren is om bij het werven van geld de donateur en haar wensen voor de gift veel meer centraal te stellen. Wanneer donateurs een relatie opbouwen met de organisaties of fondsenwervers waar ze geld aan geven, dan is de kans groter dat ze geïnteresseerd zijn in informatie over efficiëntie en effectiviteit van de organisatie en hun gedrag aanpassen naar aanleiding van deze informatie. Daarnaast is het voor het publieke vertrouwen van belang dat misbruik van filantropische donaties en fiscale voorzieningen worden bestraft. (Informeel) samenwerking tussen overheid en CBF kan hierbij relevant zijn.

Het is de vraag of een bredere bekendheid (van de inhoud) van de nieuwe CBF Erkenningsregeling kan helpen het publieke vertrouwen in de filantropische sector te vergroten. Weinig mensen zijn immers bereid om informatie over effectiviteit en efficiëntie van filantropische organisaties te evalueren (Buchheit en Parsons 2006; Meer en Rigbi 2013). Mensen gebruiken de Erkenningsregeling daarentegen als een *shortcut* om te bepalen of een filantropische organisatie effectief en efficiënt is, maar hebben geen idee wat de organisatie precies doet om effectief en efficiënt aan haar doelstellingen te werken en of er misschien andere organisaties zijn die dit beter doen (Bekkers 2010; Hogg 2017; Meer 2017). Deelname aan een erkenningsregeling zorgt wel voor meer donaties, echter niet via een hoger vertrouwen in filantropische organisaties (Bekkers 2010). Wanneer de overheid betrokken is bij een erkenningsregeling, bijvoorbeeld door deze deels te financieren, dan kan dit bijdragen aan het publieke vertrouwen in deze regeling (Hogg 2017).

Het bieden van fiscale faciliteiten is van belang voor de ontwikkeling van de filantropische sector. Niet alleen zorgen deze faciliteiten voor meer (stabiele) en diverse financiering van filantropische organisaties, ook kunnen ze de relatie tussen filantropische organisaties en donateurs bevorderen, en zo bijdragen aan een pluri-forme democratische samenleving (Hemels 2018; Layton 2015).

De staat van de filantropische sector in Nederland kan worden bevorderd door het aanbod aan specialistische opleidingen op het gebied van filantropie, fondsenwerving en non-profitmanagement te vergroten, op bachelor- en masterniveau. Dit zal resulteren in een toename van professioneel personeel dat specifiek is opgeleid om filantropische organisaties effectiever en efficiënter te laten functioneren. Daarnaast is het van belang de professionaliteit van relationele fondsenwerving en vrijwilligersmanagement verder te stimuleren en samenwerking te faciliteren tussen de verschillende stakeholders die maatschappelijke en sociale problemen oplossen. In de Appendix wordt een aantal *best practises* hiervoor genoemd.

Door demografische veranderingen is er een dalende trend in ‘prosociale’ waarden als altruïsme, empathie en burgerschap waarneembaar. Er zou daarom kunnen worden ingezet op het stimuleren daarvan, bijvoorbeeld door middel van een maatschappelijke stage (Bekkers en Karr 2008; Bekkers et al. 2010; Karr en Meijs 2009). Leerlingen die een maatschappelijke stage hebben voltooid, blijken weliswaar niet prosocialer (Bekkers et al. 2010), maar hebben wel een grotere kans om na de maatschappelijke stage ander vrijwilligerswerk te doen. Een mogelijke verklaring is dat prosociale waarden, zoals empathie en altruïsme, stabiele eigenschappen zijn, die al vastliggen op 13- tot 17-jarige leeftijd (Bekkers et al. 2010). Een interessant idee kan daarom zijn om prosociale waarden en gedrag bij (jongere) kinderen te stimuleren, door bijvoorbeeld programma’s te ontwikkelen voor lagere scholen of buitenschoolse opvang en door ouders handvatten te geven om de ontwikkeling van prosociale waarden en gedrag bij hun kinderen te stimuleren (Hoffman 2001; Ottoni-Wilhelm et al. 2014). Wereldwijd zijn er verschillende initiatieven die als voorbeeld kunnen dienen, zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten.²¹

Tegelijkertijd is het zorgwekkend dat een steeds kleiner wordende groep zeer religieuze oudere Nederlanders verantwoordelijk is voor het constant houden van het geefgedrag aan filantropische organisaties in Nederland. Vooral deze demografische ontwikkeling is niet tot nauwelijks stuurbaar. De filantropische organisaties die afhankelijk zijn van donaties van deze bevolkingsgroep, doen er daarom goed aan een plan voor de diversifiëring en binding van nieuwe donateurs te ontwikkelen. Anders lopen ze het risico (een deel van) hun activiteiten niet meer te kunnen financieren na het wegvallen van deze donateurs.

Het diversifiëren van inkomsten is eveneens belangrijk wanneer beperkte of dalende economische ontwikkeling gepaard gaat met een afname in de subsidies voor filantropische organisaties. Wanneer deze organisaties in staat zijn om inkomsten uit andere bronnen te realiseren, zoals uit filantropische donaties of uit betalingen voor geleverde diensten, dan zal een daling van overheidssubsidie niet leiden tot het beperken of stopzetten van de diensten. Wat daarbij kan helpen, is

wanneer de desbetreffende filantropische organisaties een sterke *theory of change* of op zijn minst een heldere doelstelling en daarmee samenhangende overtuigende *case for support* hebben geformuleerd.²² Wanneer dit niet het geval is, lopen zij het risico dat bij potentiële donateurs en andere belanghebbenden de vraag rijst wat deze organisaties bijdragen aan het aanpakken van sociale problemen.

Sommige internationale filantropische geldstromen kunnen ondermijnend zijn voor onze vrijheid. In Nederland lijkt de omvang van deze geldstromen marginaal te zijn. Door filantropie als onderwerp onder te brengen bij het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt disproportioneel de nadruk gelegd op de risico's van filantropische geldstromen, terwijl alle andere aspecten, die in financieel en maatschappelijk opzicht veel meer gewicht in de schaal leggen, zoals de bijdrage die filantropische geldstromen leveren aan de aanpak van sociale problemen, onderbelicht blijven. Wanneer filantropie als onderwerp ondergebracht zou worden bij een ministerie of minister met een bredere inhoudelijke portefeuille, zou dit de samenwerking tussen overheid en filantropische sector substantieel kunnen bevorderen. Filantropie heeft raakvlakken met een groot aantal beleidsterreinen. Een optie zou kunnen zijn om de functie van minister van filantropie te creëren, zonder portefeuille, maar met zitting in de ministerraad, aangezien filantropie raakt aan alle aspecten van de samenleving. In 1999 vervulde de *Minister of the Third Sector* in Groot-Brittannië een soortgelijke functie in het kabinet van minister-president Blair.

Dankwoord

Ik wil de volgende mensen hartelijk danken voor hun nuttige en relevante feedback op eerdere versies van deze bijdrage: René Bekkers, Theo Schuyt, Sigrid Hemels, Elly Mariani, Beth Breeze, Tim Meijers, Marc Petit en Fons van Rooij. Dank ook aan de WRR-projectgroep, in het bijzonder Janne Verstappen voor de infographics. De inhoud van dit hoofdstuk is geheel mijn verantwoordelijkheid.

APPENDIX

Tabel 2.1 **Suggesties voor aanbevelingen voor het inzetten van filantropie bevorderende factoren in Nederland**

Factor	Aanbeveling	Best practices
Filantropische cultuur	- Financiële of filantropieadviseurs kunnen helpen om filantropie bespreekbaar te maken onder een grotere groep (vermogenenden) in Nederland om zo een sterkere filantropische cultuur te ontwikkelen. Ook kunnen zij adviseren over passende (fiscale) financiële vormgeving en organisatievormen voor filantropie. - Filantropen stimuleren om te spreken over hun geefgedrag, om zo anderen te inspireren en kennis te delen, onder meer over effectieve filantropie en nalatenschappen. - Informeren publiek over veranderingen in overheidssubsidies voor filantropische organisaties.	- Filantropieadviesdiensten van financiële instellingen of onafhankelijke adviseurs. - Interview in NRC met Maurice Brenninkmeijer (c&a, Porticus) (Dohmen 2017a). <i>Effective Giving</i>¹, een <i>community</i> van vermogensfondsen en filantropen die samen werken aan effectieve filantropische bestedingen. - De gezamenlijke campagne voor nalatenschappen aan goede doelen, toegift.nl, brengt het doen van een nalatenschap onder de aandacht en geeft voorbeelden van mensen die een nalatenschap hebben vastgelegd.
Publiek vertrouwen	- Onderzoek naar hoe donateursvertrouwen vergroot kan worden en hoe de relatie tussen donateurs en filantropische organisaties kan worden versterkt (zie ook de focus op relationele fondsenwerving onder 'De staat van de filantropische sector'). - Betrokkenheid van overheid bij erkenningsregeling, bijvoorbeeld door gedeeltelijke financiering, kan bijdragen aan het publieke vertrouwen in deze regeling.	
Wetgeving en regulering	(Informeel) samenwerking tussen overheid en cbf in het geval van misbruik filantropische donaties en fiscale voorzieningen.	
Fiscale faciliteiten	Handhaving fiscale faciliteiten met als doel meer (stabiele) en diverse financiering van filantropische organisaties, het bevorderen van de relatie tussen filantropische organisaties en donateurs, en een pluriforme democratische samenleving.	
De staat van de filantropische sector	Het aanbod van tertiaire specialistische opleidingen op het gebied van filantropie, fondsenwerving en non-profitmanagement vergroten, op bachelor- én masterniveau. Specifiek aandacht voor domeinen waarop snelle verdere professionalisering vanuit de sector gewenst is.² Tevens aandacht voor flexibele (online) kennisverwerving over actuele onderwerpen, bijvoorbeeld door <i>Massive Open Online Courses</i> (moocs) en (kennis)webinars.	<i>Overleg Opleidingen Filantropie</i>, samenwerking tussen sectororganisaties en tertiaire opleiders om specialistische opleidingen (verder) te ontwikkelen die aansluiten bij de behoefte van filantropie professionals. - NLFL <i>webinars</i>³, webinars waarin (praktijk)kennis voor de filantropische sector laagdrempelig wordt aangeboden.

Factor	Aanbeveling	Best practices
	• Verdere focus op relationele fondsenwerving in plaats van transactionele fondsenwerving, waarbij de donateur en haar wensen voor de gift centraal staan. • Aandacht voor vrijwilligersmanagement. • Creëren van samenwerkingsverbanden tussen en begrip voor verschillende standpunten en doelen van stakeholders vanuit overheid, non-profitsector en het bedrijfsleven bij de aanpak van sociale en maatschappelijke problemen.	• De <i>Toekomst van de Fondsenwerving</i>⁴, initiatief vanuit fondsenwerpers om fondsenwervingsmethoden te ontwikkelen waarbij de donateur centraal staat. • Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) keurmerk <i>Vrijwillige inzet goed geregeld</i>⁵, vrijwilligersorganisaties die met hun vrijwilligersbeleid voldoen aan door de NOV gestelde kwaliteitscriteria. • <i>Maatschappelijke Alliantie</i>⁶ brengt fondsen, bedrijven en overheid bij elkaar om vanuit een gedeelde visie de impact van afzonderlijke initiatieven te vergroten.
Demografische veranderingen	• Demografische ontwikkelingen zijn niet te sturen. Wel zou kunnen worden ingezet op het promoten van prosociale waarden en gedrag bij (jongere) kinderen. • Filantropische organisaties afhankelijk van donaties van steeds kleiner wordende groep zeer religieuze donateurs ontwikkelen plan van diversifiëring donateurs, via relationele fondsenwerving en met nieuwe vormen van filantropie (waaronder bijvoorbeeld <i>impact investing</i> en <i>crowdfunding</i>).	• <i>Random App of Kindness</i>, waarbij jongeren empathie ontwikkelen door middel van spelletjes in een app⁷; <i>Learning to give</i>, een programma op scholen om prosociaal gedrag te ontwikkelen⁸, beide uit de Verenigde Staten.
Politieke en economische stabiliteit	• Filantropische organisaties ondersteunen bij het diversifiëren van hun financieringsportfolio, vooral na daling in overheids-subsidies.	• <i>Multiplier</i> van giftenaftrek bij donaties aan cultuur, naar aanleiding van daling in overheidssubsidie voor cultuur. • RSM Kenniscentrum <i>Maatschappelijke Betrokkenheid</i> Stappenplan om financieringsportfolio te evalueren en waar nodig te diversifiëren.⁹
Internationale geldstromen	• Onderbrengen filantropie bij ministerie of minister met bredere inhoudelijke portefeuille.	• <i>Minister of the Third Sector</i> in Groot-Brittannië (1999).

1 www.effectivegiving.nl;

2 Uit het recente onderzoek naar de opleidingsbehoefte van filantropieprofessionals in Nederland komt naar voren dat filantropische organisaties en hun professionals vooral behoefte hebben aan meer kennisontwikkeling op het gebied van: toezicht, monitoring en evaluatie van projecten (incl. impactmetingen), strategisch bestedingsbeleid, (ethisch) vermogensbeheer, juridische en financiële zaken en vrijwilligersbeleid (Overleg Opleidingen Filantropie 2017);

3 <https://nlfl.nl/webinars>;

4 <https://fondsenwerving.org>;

5 www.nov.nl/kwaliteit-en-diensten/goed-geregeld;

6 www.maatschappelijkealliantie.org;

7 www.rakigame.com;

8 www.learningtogive.org/;

9 www.rsm.nl/fileadmin/Images_NEW/Departments/BSM/Mb/files/Stappenplan_financieringsmatrix.pdf.

NOTEN

- 1 Zie https://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2013/02/Comparative-data-Tables_2004_FORMATTED_2.2013.pdf, p. 7 voor de volledige tabel [geraadpleegd op 9 februari 2018].
- 2 Deze twee kanttekeningen verklaren ook het verschil tussen de percentages Nederlanders die zeggen geld te hebben gegeven in de *Gallup World Poll* en het *Geven in Nederland*-onderzoek, waarin meerdere vragen over geefgedrag en vrijwilligerswerk worden gesteld die betrekking hebben op dit gedrag over een periode van een jaar. Ten slotte geeft het te denken dat voornamelijk Engelstalige landen consistent hoog scoren in de *World Giving Index*. We weten dat geefgedrag door mensen in verschillende culturen anders wordt gedefinieerd (Butcher en Einolf 2017; Wiepking en Handy 2015a) en het zou goed kunnen dat in sommige van de landen die consistent slecht scoren op de *World Giving Index*, mensen de vragen over geefgedrag, vrijwilligerswerk en het helpen van vreemden anders interpreteren, niet begrijpen of dat ze daar om culturele redenen geen informatie over willen geven.
- 3 De bedragen in figuur 2.2 zijn voor inflatie gecorrigeerd en weergegeven naar de waarde van een euro in 2012.
- 4 Figuren 2.3-2.6 zijn gemaakt door Janne Verstappen, stafid bij de WRR. De bronnen van figuren 2.3-2.6 zijn: Bekkers, Schuyt en Gouwenberg (Bekkers et al. 2017a) en Hoolwerf en Schuyt (Hoolwerf en Schuyt 2017).
- 5 De gemiddelde bedragen die mensen in Nederland aan goede doelen geven verschillen tussen figuur 2.2 en figuur 2.3, doordat ze betrekking hebben op de situatie in respectievelijk 2005 en 2015.
- 6 Deze landen zijn: Canada, de Verenigde Staten, Mexico, Oostenrijk, Bulgarije, Frankrijk, Finland, Duitsland, Ierland, Nederland, Noorwegen, Rusland, Zwitserland, Groot-Brittannië, Egypte, Israël, Libanon, China, Hong Kong, Indonesië, Japan, Zuid-Korea, Taiwan, Australië en de regio is de Caraïben.
- 7 Deze voorbeelden komen uit het *Palgrave Handbook of Global Philanthropy* (Wiepking en Handy 2015a), waarin de landen en regio uit noot 6 zijn onderzocht.
- 8 Mattheüs 6:3 “Als u goed voor iemand bent, houd het dan geheim. Laat uw linkerhand niet weten wat uw rechterhand doet”. Zie bijvoorbeeld het interview met Maurice Brenninkmeijer in *NRC Handelsblad* (Dohmen 2017a).
- 9 Problemen met publiek vertrouwen is een belangrijke belemmering voor filantropie in veel landen. Achttien van de 26 auteurs van de landenhoofdstukken in het *Palgrave Handbook on Global Philanthropy* gaven expliciet aan dat verminderd publiek vertrouwen in filantropische organisaties of problemen met *accountability*, transparantie en effectiviteit een bedreiging vormen voor de filantropische sector in hun land. Dit is echter vaak gebaseerd op persoonlijke observaties en niet op empirisch onderzoek.
- 10 Bekkers' (2010) resultaten laten zien dat alléén voor donateurs die hogere bedragen gaven aan niet-religieuze doelen kennis van het CBF-keur een positieve invloed had op vertrouwen in goededoelenorganisaties.

- 11 Eerder onderzoek van Steinberg laat zien waarom kostenratio's niet nuttig zijn bij het beoor-
delen van de kwaliteit van filantropische organisaties. De kostenratio's vertegenwoordigen
namelijk gemiddelde uitgaven in plaats van marginale uitgaven.
- 12 www.charitynavigator.org/
- 13 www.givewell.org/
- 14 [www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privere
relatie_familie_en_gezondheid/schenken/giften_aan_goede_doelen/hoeveel_aftrek_krijgt_u/
hoeveel_aftrek](http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privere relatie_familie_en_gezondheid/schenken/giften_aan_goede_doelen/hoeveel_aftrek_krijgt_u/hoeveel_aftrek) [geraadpleegd op 5 februari 2018].
- 15 Een compleet overzicht van tertiaire (deel) opleidingen op het gebied van filantropie is hier te
vinden: <https://nlfl.nl/opleidingen>.
- 16 Onder bestuurders zelf is dit percentage interessant genoeg lager, 58 procent van de bestuur-
ders in de filantropische sector is het eens of zeer eens met de stelling 'Voor het bekwaam
besturen c.q. managen van een filantropische organisatie is branche-specifieke kennis vereist'.
Resultaten gebaseerd op eigen analyses "Groot nationaal behoefte onderzoek naar kennis-
ontwikkeling en kennisdeling in de filantropie" (Overleg Opleidingen Filantropie 2017).
- 17 <https://fondsenwerving.org/>
- 18 www.donor-experience.com/
- 19 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552 nr. 82 en schriftelijke vragen d.d. 5 januari 2018, kenmerk
2018Z00049. Zie ook: www.dedikkeblauwe.nl/news/omtzingt-maant-kabinet [22 februari
2018].
- 20 Joop van den Ende is een voorbeeld van een vermogende Nederlander die disproportioneel
veel negatieve aandacht ontvangt voor zijn openheid over zijn filantropische bijdragen. Sinds
de oprichting van de VandenEnde Foundation in 2001 hebben zowel Joop van den Ende als
zijn vrouw, Janine van den Ende, veelvuldig en in openheid gesproken over deze foundation
en hun motieven voor het oprichten ervan. Beiden zijn hiervoor regelmatig in de media
bekritiseerd. In 2018 was hun foundation het middelpunt van een journalistiek onderzoek
naar de rechtmatigheid van de ANBI-status.
- 21 Voorbeeld uit de Verenigde Staten van een programma voor scholen: [www.learningto-
give.org/](http://www.learningto-give.org/) en een app die empathie helpt ontwikkelen: www.rakigame.com/. Het is goed om
bij het implementeren van zulke programma's de effectiviteit op langere termijn te onder-
zoeken, zoals is gedaan bij de app die empathie helpt ontwikkelen. Dragen zulke program-
ma's daadwerkelijk bij aan het ontwikkelen van sterkere prosociale waarden en gedrag?
- 22 De *theory of change* omvat het doel van de filantropische organisatie, hoe dit bereikt kan wor-
den en wat hier voor nodig is. Een *case for support* omvat de redenen waarom potentiële
donateurs aan (het doel van) de filantropische organisatie zouden willen geven. *Wilde Gan-
zen* geeft een mooie toelichting op het formuleren van een *theory of change*: [www.wildegan-
zen.nl/start-een-project/projectmanagement/theory-of-change](http://www.wildegan-zen.nl/start-een-project/projectmanagement/theory-of-change).

LITERATUUR

- Adelman, C., J. Barnett en E. Riskin (2016) *Index of Global Philanthropy and Remittances*, Washington, DC: Hudson Institute.
- Bekkers, R. (2010) 'The benefits of accreditation clubs for fundraising nonprofits', blz. 253-282 in M. Gugerty en A. Prakash (red.) *Voluntary regulation of NGOs and nonprofits: An accountability club framework*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bekkers, R. en L. Karr (2008) *Evaluatieonderzoek Maatschappelijke Stage*, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Bekkers, R., Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017a) *Geven in Nederland*, Amsterdam: Lenthe Publishers.
- Bekkers, R., S. Spenkelink, M. Ooms en T. Immerzeel (2010) *Maatschappelijke Stage en Burgerschap. Rapportage schooljaar 2008-2009*, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Bekkers, R. en A. de Wit (2018) 'Look who's crowding-out!', blz. 135-160 in A. de Wit (red.) *Philanthropy in the welfare state. Why charitable donations do not simply substitute government support*, Amsterdam: Dissertatie VU Amsterdam.
- Bekkers, R. en P. Wiepking (2011a) 'Who gives? A literature review of predictors of charitable giving I: religion, education, age and socialisation', *Voluntary Sector Review* 2, 3: 337-365.
- Bekkers, R. en P. Wiepking (2011b) 'A Literature Review of Empirical Studies of Philanthropy: Eight Mechanisms That Drive Charitable Giving', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 40, 5: 924-973.
- Bekkers, R., A. de Wit en S. Felix (2017b) *Twenty Years of Generosity in the Netherlands*, Paper presented at ARNOVA Conference 2017, Grand Rapids.
- Bowman, W. (2006) 'Should Donors Care About Overhead Costs? Do They Care?', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 35, 2: 288-310.
- Breen, O., A. Dunn en M. Sidel (red.) (2016) *Regulatory Waves. Comparative Perspectives on State Regulation and Self Regulation Policies in the Nonprofit Sector*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Breeze, B. (2017) *The New Fundraisers: Who organises charitable giving in contemporary society?*, Bristol: Policy Press.
- Breeze, B. en W. Scaife (2015) 'Encouraging Generosity: The Practice and Organization of Fund-Raising across Nations', blz. 570-596 in P. Wiepking en F. Handy (red.) *The Palgrave Handbook of Global Philanthropy*, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Brown, E. en J. Ferris (2007) 'Social Capital and Philanthropy: An Analysis of the Impact of Social Capital on Individual Giving and Volunteering', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 36, 1: 85-99.
- Buchheit, S. en L. Parsons (2006) 'An experimental investigation of accounting information's influence on the individual giving process', *Journal of Accounting and Public Policy* 25, 6: 666-686.
- Butcher, J. en C. Einolf (2017) *Perspectives on Volunteering*, Cham: Springer.

- CAF (2010) *World Giving Index 2010*, Londen: Charities Aid Foundation.
- CAF (2011) *World Giving Index 2011. A Global View of Giving Trends*, Londen: Charities Aid Foundation.
- CAF (2012) *World Giving Index 2012. A Global View of Giving Trends*, Londen: Charities Aid Foundation.
- CAF (2013) *World Giving Index 2013. A Global View of Giving Trends*, Londen: Charities Aid Foundation.
- CAF (2014) *World Giving Index 2014. A Global View of Giving Trends*, Londen: Charities Aid Foundation.
- CAF (2015) *World Giving Index 2015. A Global View of Giving Trends*, Londen: Charities Aid Foundation.
- CAF (2016a) *Donation states. An international comparison of the tax treatment of donations*, Charities Aid Foundation, Londen.
- CAF (2016b) *World Giving Index 2016. A Global View of Giving Trends*, Londen: Charities Aid Foundation.
- CAF (2017) *World Giving Index 2017. A Global View of Giving Trends*, Londen: Charities Aid Foundation.
- Cagney, P. en B. Ross (2013) *Global fundraising: How the world is changing the rules of philanthropy*, Hoboken: John Wiley & Sons.
- CBS (2017a) *Statline: Kerkelijke gezindte en kerkbezoek, periode 2000-2015*, Den Haag: CBS.
- CBS (2017b) *Statline: Kerncijfers huishoudinkomen, leeftijd en opleiding Nederlandse bevolking*, Den Haag: CBS.
- Cluff, A., D. Monthoux en P. Guillet (2013) 'Major Donors', blz. 291-313 in P. Cagney en B. Ross (red.) *Global fundraising: How the world is changing the rules of philanthropy*, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Dohmen, J. (2017a) 'Praten over onszelf is niet iets wat we graag doen', *NRC Handelsblad* 5 mei 2017.
- Dohmen, J. (2017b) '40 Controleurs voor 43.000 stichtingen', *NRC Handelsblad* 7 mei 2017.
- EU Russia Civil Society Forum (2017) *Report on the state of civil society in the EU and Russia*, Berlijn: EU Russia Civil Society Forum.
- Gallup (2017) *The Gallup World Poll*, Washington: Gallup.
- Gneezy, U., E. Keenan en A. Gneezy (2014) 'Behavioral economics. Avoiding overhead aversion in charity', *Science* 346, 6209: 632-635.
- Hemels, S. (2018) *Incentivizing donations through taxation. Public lecture at international symposium 'Government policy and nonprofit finance'*, January 29, 2018, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Hoffman, M. (2001) *Empathy and moral development: Implications for caring and justice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hogg, E. (2017) 'What Regulation, Who Pays? Public Attitudes to Charity Regulation in England and Wales', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 47, 1: 72-88.
- Hoolwerf, B. en Th. Schuyt (2017) *Giving in Europe. The state of research on giving in 20 European countries*, Amsterdam: European Research Network on Philanthropy.

- Horne, C., J. Johnson en D. Van Slyke (2005) 'Do charitable donors know enough—and care enough—about government subsidies to affect private giving to nonprofit organizations?', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 34, 1: 136-149.
- Hyndman, N. en P. McDonnell (2009) 'Governance and charities: An exploration of key themes and the development of a research agenda', *Financial Accountability & Management* 25, 1: 5-31.
- IIPD (2016) *Individual International Philanthropy Database, version 1* [machine-readable data file]. Wiepking, P. and Handy, F. [principle investigators]. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam [distributor].
- Kapur, D., A. Mehta en R. Dutt (2004) 'Indian diaspora philanthropy', blz. 177-213 in P. Geithner, P. Johnson en L. Chen (red.) *Diaspora Philanthropy and Equitable Development in China and India*, Cambridge: Global Equity Initiative, Asia Center.
- Karlan, D. (2011) 'Why Ranking Charities by Administrative Expenses is a Bad Idea', *Freakonomics* June, 9, beschikbaar op: <http://freakonomics.com/2011/06/09/why-ranking-charities-by-administrative-expenses-is-a-bad-idea/> [27 maart 2018].
- Karr, L. en L. Meijs (2009) *De praktijk leert. Een uitgebreide tussenstand na 2 jaar invoering van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs*, Rotterdam: RSM Erasmus Universiteit.
- Kinsbergen, S. (2014) *Behind the pictures: Understanding private development initiatives*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen (dissertatie).
- Layton, M. (2015) 'The Influence of Fiscal Incentives on Philanthropy across Nations', blz. 540-557 in *The Palgrave Handbook of Global Philanthropy*, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- LINDA.foundation (2018) 'Over LINDA.foundation', beschikbaar op: www.lindafoundation.nl/ [2 februari 2018].
- Lyons, M. (1991) *Private and Public Support for Community Organisations: Some Comparative Data and Policy Issues, Two Papers*, Sydney: CACOM.
- Marx, B. (2015) 'Has regulation of charitable foundations thrown the baby out with the bath water?', *Journal of Public Economics* 129, 63-76.
- Meer, J. (2014) 'Effects of the price of charitable giving: Evidence from an online crowdfunding platform', *Journal of Economic Behavior & Organization* 103, 113-124.
- Meer, J. (2017) 'Are overhead costs a good guide for charitable giving?', *IZA World of Labor*, beschikbaar op: <https://wol.iza.org/articles/are-overhead-costs-good-guide-for-charitable-giving> [27 maart 2018].
- Meer, J. en O. Rigbi (2013) 'The effects of transactions costs and social distance: evidence from a field experiment', *The BE Journal of Economic Analysis & Policy* 13, 1: 271-296.
- Mirabella, R., G. Gemelli, M. Malcolm en G. Berger (2007) 'Nonprofit and philanthropic studies: International overview of the field in Africa, Canada, Latin America, Asia, the Pacific, and Europe', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 36, 4: 110S-135S.

- Mirabella, R. en N. Wish (2001) 'University-based educational programs in the management of nonprofit organizations: An updated census of US programs', *Public Performance & Management Review* 25, 1: 30-41.
- Okten, C. en B. Weisbrod (2000) 'Determinants of Donations in Private Nonprofit Markets', *Journal of Public Economics* 75, 255-272.
- Otoni-Wilhelm, M., D. Estell en N. Perdue (2014) 'Role-modeling and conversations about giving in the socialization of adolescent charitable giving and volunteering', *Journal of Adolescence* 37, 1: 53-66.
- Overleg Opleidingen Filantropie (2017) *Groot nationaal behoefte onderzoek naar kennisontwikkeling en kennisdeling in de filantropie [machine readable datafile]*, Utrecht: Nederland Filantropieland.
- Palotta, D. (2013) *The way we think about charities is dead wrong*, TED talk, beschikbaar op: www.youtube.com/watch?v=bfAzi6D5FpM [27 maart 2018].
- Ploeg, T. van der (red.) (2004) *Recht rondom het goede doel. Jurische aspecten van de filantropie*, Utrecht: Uitgeverij de Graaff.
- Polman, L. (2008) *De crisiskaravaan: achter de schermen van de noodhulpindustrie*, Amsterdam: Balans.
- Polonsky, M., L. Shelley en R. Voola (2002) 'An Examination of Helping Behavior – Some Evidence from Australia', *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing* 10, 2: 67-82.
- Regeerakkoord (2017) *Vertrouwen in de toekomst*, Den Haag, 10 oktober 2017.
- Salamon, L., S. Sokolowski en M. Haddock (2017) *Explaining Civil Society Development. A Social Origins Approach*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Salamon, L., W. Sokolowski et al. (red.) (2004) *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector (Vol. 2)*, Bloomfield: Kumarian Press.
- Sargeant, A., E. Jay en S. Lee (2008) 'The true cost of fundraising: Should donors care?', *Journal of Direct, Data and Digital Marketing Practice* 9, 4: 340-353.
- Sidel, M. (2004) 'Diaspora philanthropy to India: A perspective from the United States', blz. 215-257 in P. Geithner, P. Johnson en L. Chen (red.) *Diaspora Philanthropy and Equitable Development in China and India*, Cambridge, MA: Global Equity Initiative, Asia Center.
- Steinberg, R. (1988) 'Economic Perspective on Regulation of Charitable Solicitation', *Case Western Reserve Law Review* 39, 775.
- Tinkelman, D. en K. Mankaney (2007) 'When is administrative efficiency associated with charitable donations?', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 36, 1: 41-64.
- Vandor, P., N. Traxler, R. Millner en M. Meyer (red.) (2017) *Civil Society in Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, Wenen: Este Stiftung.
- Venema, E. (2018) 'Hemels: 'Scandinavisch model giftenaftrek voorbeeld Nederland'', *De Dikke Blauwe* 30 januari, beschikbaar op: www.dedikkeblauwe.nl/news/hemels-scandinavisch-model [27 maart 2018].
- Wang, L. en E. Graddy (2008) 'Social Capital, Volunteering, and Charitable Giving', *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations* 19, 1: 23-42.

- Wet IB (2001) *Artikel 6.32-6.39a*, beschikbaar op: <http://wetten.overheid.nl/BWBRO011353> [27 maart 2018].
- Wiepking, P. en R. Bekkers (2012) 'Who gives? A Literature Review of Predictors of Charitable Giving II: gender, family composition and income', *Voluntary Sector Review* 3, 2: 217-245.
- Wiepking, P. en B. Breeze (2012) 'Feeling Poor, Acting Stingy: The Effect of Money Perceptions on Charitable Giving', *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing* 17, 1: 13-24.
- Wiepking, P. en F. Handy (red.) (2015a) *The Palgrave Handbook of Global Philanthropy*, Hampshire, VK: Palgrave MacMillan.
- Wiepking, P. en F. Handy (2015b) 'The Practice of Philanthropy: The Facilitating Factors from a Cross-National Perspective', blz. 597-623 in P. Wiepking en F. Handy (red.) *The Palgrave Handbook of Global Philanthropy*, Hampshire, VK: Palgrave MacMillan.
- Wing, K., T. Gordon, M. Hager, T. Pollak en P. Rooney (2006) 'Functional expense reporting for nonprofits: The accounting profession's next scandal', *CPA Journal*, August 2006.
- Wit, A. de (2018) *Philanthropy in the welfare state. Why charitable donations do not simply substitute government support*, Amsterdam: VU (dissertatie).
- Wit, A. de en R. Bekkers (2017) 'Geven door huishoudens', blz. 95-115 in R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- Yörük, B. (2009) 'How responsive are charitable donors to requests to give?', *Journal of Public Economics* 93, 9: 1111-1117.
- Young, D. (2000) 'Alternative models of government-nonprofit sector relations: theoretical and international perspectives', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29, 1: 149-172.
- Zoeteman, B. en J. Slabbekoorn (2014) *Over corrumperen en herontdekking van de filantropie. Een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Stichting Triodos Foundation*, Tilburg: Telos.

WAARAAN WE GRAAG GEVEN: GEZONDHEIDSDOELEN OP NR. 1

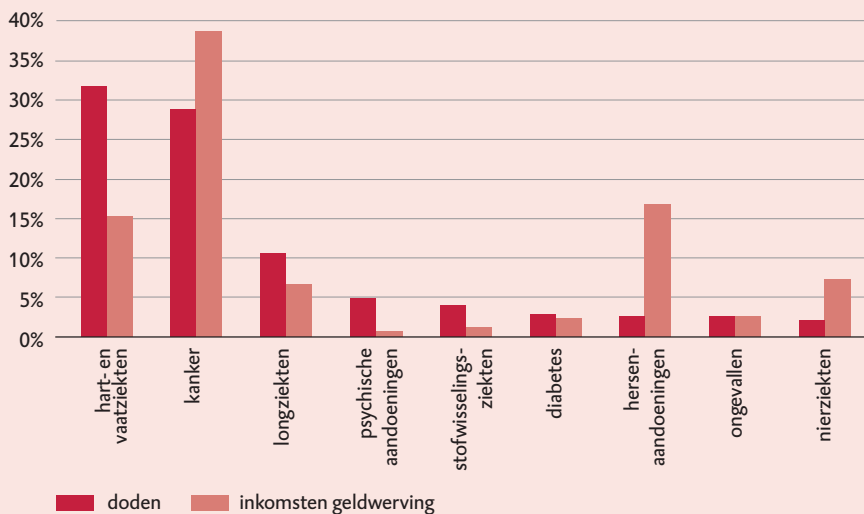
Jan van Dam en Marcel Ham

We geven met z'n allen vooral aan onderzoek naar kanker en hart- en vaatziekten, en veel minder aan bijvoorbeeld diabetes. Doordat de filantropische bijdragen in het niet vallen bij het nationale zorgbudget, ontstaan er desondanks geen 'gaten' in het zorgaanbod. Maar laten we filantropie niet verengen tot het geven van geld en de bijdrage van vrijwilligerswerk negeren.

Nederlandse huishoudens en fondsen geven veel aan gezondheidsdoelen, constateren de samenstellers van de recentste editie van *Geven in Nederland*.¹ In 2015 gaven we met z'n allen als particulieren 393 miljoen euro aan gezondheidsprojecten. Via nalatenschappen kwam daar nog eens 108 miljoen euro bij. Fondsen droegen daar 33 miljoen euro aan bij.

Geven uit emotie

Uit onderstaande tabel blijkt dat we vooral doneren aan onderzoek naar kanker en hart- en vaatziekten.² De cijfers over het geefgedrag zijn een optelling van alle giften aan gezondheidsfondsen die jaarverslagen aan de toezichthouder, het Centraal Bureau Fondsenwerving, aanleverden.³



Het percentage voor de inkomsten geldwerving geeft weer welk deel van de gezondheidsgiften gaat naar de bestrijding van een bepaalde groep aandoeningen. De mortaliteitscijfers (het aantal doden) zijn afkomstig uit de overlijdensstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek

(CBS). “Opvallend aan de cijfers is dat de Nierstichting en de Kankerfondsen veel meer ophalen dan je zou voorspellen op grond van het aantal mensen dat aan deze ziekten overlijdt”, zegt René Bekkers, hoogleraar Filantropische Studies aan de Vrije Universiteit en projectleider van *Geven in Nederland*. “Daarentegen halen de fondsen op het terrein van psychische aandoeningen veel minder op dan je zou verwachten.”

Zoals het staatje laat zien, overlijdt een derde van de Nederlanders aan hart- en vaatziekten, terwijl van alle giften aan gezondheid maar 15 procent naar de Hartstichting gaat. Bijna 40 procent van de gezondheids giften gaat naar fondsen die onderzoek doen naar kanker, terwijl kanker de doodsoorzaak is voor minder dan 30 procent.

Bekkers concludeert dat het besluit om voor de bestrijding van een ziekte of aandoening te geven, “kennelijk niet alleen gaat om objectieve aantallen slachtoffers, het aantal verloren levensjaren en de verminderde kwaliteit van leven”. Ook emoties spelen een belangrijke rol, aldus de VU-onderzoeker. “Je ziet dat heel goed bij de *ice bucket challenge*, hét perfecte voorbeeld van een succesvolle fondsenwervingsactie voor een relatief weinig voorkomende ziekte (ALS).”

Bekkers ziet geen gaten vallen in de curatieve gezondheidszorg. Giften komen immers voor het grootste deel ten goede aan wetenschappelijk onderzoek naar preventie en behandeling van ziekten, niet aan zorg voor patiënten, weet hij. “Bovendien vormen de opgetelde giften en nalatenschappen – ruim 500 miljoen euro – slechts een zeer klein deel van de totale bestedingen aan gezondheidszorg, 80 miljard euro.”

Niet sturen, maar stimuleren

Maar stel nu dat er om wat voor reden dan ook wel gaten in de gezondheidszorg zouden vallen, is de overheid dan bij machte om de giften van mensen en fondsen zodanig te sturen dat die worden opgevuld? Het antwoord op deze vraag is dubbel.

Als we de uitslagen van laboratoriumexperimenten met economiestudenten in de Verenigde Staten volgen, dan is het antwoord ‘nee’. In die onderzoeken bleek geen aantoonbaar effect op te treden als deelnemers onder zorgvuldig gecontroleerde omstandigheden door onderzoekers worden gestimuleerd om geld op bepaalde manieren te besteden.

Maar het antwoord is voorzichtig ‘ja’, als we naar de bevindingen van Bekkers en zijn collega-onderzoekers kijken: zij zien wel een, zij het licht, positief effect van de *multiplier* die in de Geefwet is opgenomen.⁴ Via dat mechanisme mogen particulieren en bedrijven sinds 1 januari 2012 hun aftrekpost voor giften aan een culturele instelling vermenigvuldigen met 1,25. Oftewel: wie 100 euro geeft, mag 125 euro van zijn belastbare inkomen aftrekken.⁵

Fondsen voor iets extra's

Waar huishoudens en fondsen ruimhartig geven voor wetenschappelijk onderzoek naar ziekten en aandoeningen, doen ze dat slechts in geringe mate aan algemeen onderwijs en niet-zorg gerealiseerd onderzoek. Bij elkaar opgeteld 97 miljoen euro.⁶ Overigens bungelen onderwijs en onderzoek al zolang *Geven in Nederland* gegevens verzamelt, onderaan in de lijst van begunstigde doelen. Bekkers verklaart dat uit de breed gedeelde opvatting in de samenleving dat het organiseren en financieren van onderwijs en onderzoek een taak van de overheid is.

Een relatief kleine groep mensen, vooral oud-studenten, geeft via universiteitsfondsen wel geld om extra dingen in het onderwijs mogelijk te maken. Een van de universitaire fondsen waaraan zij geven, is het Amsterdams Universiteitsfonds. Een fonds voortgekomen uit een initiatief in 1889 om de bouw van een nieuwe aula voor de Universiteit van Amsterdam (UvA) mogelijk te maken.

Met hun crowdfundingscampagne *avant la lettre* haalden alumni en zakenmensen indertijd meer dan voldoende geld op. Het bedrag dat overschoot, stopten ze in een fonds om onderzoekers en studenten financieel te ondersteunen. Dat oude fonds is meermaals aangepast en ten slotte opgegaan in het Amsterdams Universiteitsfonds, een ANBI-stichting die haar inkomsten betreft uit rendement op belegd kapitaal én, sinds zeven jaar, ook uit donaties van alumni.

Met zijn inkomsten financiert het Amsterdams Universiteitsfonds wetenschappelijk onderzoek. Ook verstrekt het reisbeurzen en ondersteunt het studenten die buiten hun schuld in problemen zijn geraakt. Directeur Carolyn Wever: 'In feite doen wij wat de universiteit niet langer zelf kan doen omdat de samenleving er geen geld meer voor over heeft.'

FILANTROPIE NIET VERENIGEN TOT HET GEVEN VAN GELD

Lucas Meijs, hoogleraar strategische filantropie aan de Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit Rotterdam, vindt al het gepraat over geld eigenlijk maar 'zo-zo'. Hij merkt op dat filantropie van oudsher *private action for the public good* is.⁷ Particuliere actie inclusief vrijwilligerswerk draagt volgens Meijs veel meer bij aan het maatschappelijk nut dan geld alleen. Dat die bijdrage groot is, blijkt uit het feit dat 36 procent (*Geven in Nederland*) tot 50 procent (CBS) van de Nederlanders gemiddeld 14,5 uur per maand vrijwilligerswerk verricht. Bovendien gaat vrijwilligerswerk vaak samen met een vorm van lokaal actief burgerschap. "Als we filantropie verenigen tot het geven van geld, zeggen we eigenlijk dat wat mensen zonder geld doen onbelangrijk is."

Voor Meijs is de leidende gedachte dat burgers en hun organisaties maximale ruimte moeten krijgen voor hun initiatieven en dat de overheid zich verre moet houden van elke pretentie om burgerinitiatieven te sturen of te 'faciliteren'. Niet alleen bij vrijwilligerswerk, maar ook bij giften.

NOTEN

- 1 R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017), *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe, p. 4-5.
- 2 R. Bekkers (2008), 'Straight from the heart', blz. 197-221 in S. Chambré en M. Goldner (red.) *Patients, Consumers and Civil Society (Advances in Medical Sociology, Volume 10)*, Bingley: Emerald Group.
- 3 www.cbf.nl/ (de hier afgedrukte tabel is een gemodificeerde versie van die in het oorspronkelijke artikel).
- 4 R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenbergh (red.) (2017), *Geven in Nederland*, Amsterdam: Lenthe, p. 246.
- 5 www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2011/09/20/informatieblad-geefwet
- 6 R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenbergh (red.) (2017), *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe, p. 236.
- 7 R. Payton (1988) *Philanthropy: Voluntary action for the public good*, Santa Barbara: Greenwood Press.

MOSLIMS, DE VERGETEN FILANTROPEN

Jan van Dam en Marcel Ham

Er is nog nauwelijks wetenschappelijke interesse voor het geefgedrag van Nederlanders met een migratieachtergrond, zegt onderzoeker Christine Carabain. Moskeevoorzitter Aberrazzak Laftih vindt het typerend voor de behandeling die nieuwe Nederlanders ten deel valt, vooral de moslims worden gewoon ‘vergeten’.

De voorzitter van de Abou Bakr Assadik-moskee in Almere, Abderrazzak Laftih, vindt het wrang dat de onderzoekers van *Geven in Nederland*¹ geen aparte aandacht schenken aan de filantropie van moslims in ons land. “Het is alsof de onderzoekers ons zijn vergeten. Net zoals ze ons vergeten bij het verdelen van stageplekken en hogere kaderfuncties bij de overheid en in het bedrijfsleven.” Laftih: “In het negeren van ons specifieke geefgedrag schuilt de suggestie dat onze filantropische bijdrage niet de moeite van het vermelden waard is. Terwijl moslims misschien wel méér geven dan andere Nederlanders.”

Moskee van en voor gelovigen

Laftih – archeoloog annex arbeidsconsulent en docent Frans – is sinds 2014 voorzitter van de Abou Bakr Assadik-moskee in Almere Stad, een weinig opvallend, rechthoekig, wit gebouw met twee donkere, niet al te hoge minaretten. De rolluiken zijn nog naar beneden als Laftih bij het godshuis aankomt. In de ochtend heeft hij alle tijd om de administratie te doen en andere lopende zaken af te handelen. De eerste gelovigen komen meestal pas rond het middaggebed – *Dhuhr* – naar de moskee.

Aan een eenvoudige tafel in een zijzaaltje tussen opgerolde tapijten vertelt Laftih dat hij het voorzitterschap – een vrijwilligersbaan – combineert met de mantelzorg voor zijn gehandicapte dochter. “Zij heeft 24 uur per etmaal zorg nodig. Mijn vrouw en ik verzorgen ons kind zelf, en dat is zo intensief dat het niet valt te combineren met een baan van 9 tot 5. Wel met het voorzitterschap van de moskee, want de uren die ik daarvoor nodig heb, kan ik flexibel invullen.”

Wat het voorzitterschap concreet behelst? “Samen met vijf bestuursleden voer ik het beheer over de moskee waarvan de bouw door de ongeveer twaalfhonderd leden van de geloofsge-meenschap is gefinancierd.” Dezelfde leden, vertelt Laftih, leveren ieder naar vermogen een bijdrage om de jaarlijkse exploitatiekosten – gemiddeld rond de 95.000 euro – te dekken, gemiddeld bijna 80 euro per gelovige. ‘We krijgen geen subsidie en zijn afhankelijk van wat onze leden geven. De hoogte van de individuele giften loopt sterk uiteen, maar of mensen nu 10 euro of 100 euro geven, ze zijn allemaal even welkom in het huis van Allah. Over het geefgedrag in ‘zijn’ moskee zegt Laftih dat het in veel opzichten lijkt op dat van gelovigen in moskeën elders in Nederland. “We zijn qua geefgedrag absoluut niet uniek.”

Twee soorten belasting

Met zijn bijdrage aan de moskee is de Almeerse moslim er nog niet. Laftih legt uit dat er voor moslims twee soorten belasting zijn: de algemene belastingen die voor iedere Nederlander gelden, en de *Zakat* – een van de vijf zuilen van de islam – die moslims verplicht tot het geven van aalmoezen aan de behoeftigen. “Van een gelovige die bijvoorbeeld 1000 euro op zijn spaarrekening heeft, wordt verwacht dat hij een veertigste deel ofwel 2,5 procent daarvan weggeeft aan een goed doel. Dat hoeft hij overigens alleen te doen als hij geen directe bestemming voor zijn spaargeld heeft.”

Een bijzondere vorm van de *Zakat*, is de *Zakat al-Fitr*: de gift aan het einde van de ramadan, om de ziel te zuiveren. “In onze moskee geeft iedereen bij die gelegenheid 5 euro, het totaal ingezamelde bedrag verdelen we daarna onder mensen die ziek of werkloos zijn, dan wel schulden hebben.”

Ook tijdens gebedsdiensten worden gelovigen uitgenodigd om te geven. “Wat je dan vaak ziet, is dat mensen in hun broekzak grijpen en zonder te kijken, geven. Dus vinden we soms oude muntjes of geld uit een of ander buitenland.” Dat opgehaalde geld gaat naar het onderhoud van de moskee, maar wordt ook gebruikt om iemand te ondersteunen die zijn huur niet kan betalen, of om een familie financieel bij te staan waarvan een overleden verwante geen begrafenisverzekering blijkt te hebben.

Barrières en vooroordelen

“Er zijn ook moslims ‘onder wie ikzelf’ die geld doneren aan organisaties als Amnesty International en aan musea”, zegt Laftih. De moskeevoorzitter zegt dat het niet vanzelfsprekend is dat moslims aan de in Nederland bekende goede doelen geven.

Hij wijt dit aan gebrekkige communicatie en wederzijdse vooroordelen. “Taal en cultuur vormen nog altijd grote barrières. Daar komt nog bij dat mensen soms niet begrijpen waarom ze zouden moeten geven aan projecten in een land dat als een van de tien rijkste ter wereld bekend staat, terwijl er in de herkomstlanden nog zoveel ontbreekt. Om die reden geven velen eerder aan projecten in Marokko, Turkije, Irak of Syrië.”

“Met de generaties zal de focus van het geefgedrag door moslims ongetwijfeld verschuiven”, zegt Laftih, “maar dat is geen automatisme”. “Of moslims daadwerkelijk meer aan goede doelen in Nederland gaan geven, is mede afhankelijk van de manier waarop de samenleving ons beziet: als potentieel gevaar of als aanwinst voor de samenleving. En of ze minachting of waardering heeft voor onze steun aan familie en projecten in de landen van herkomst. Kortom, of we ook als gever serieus genomen worden.”

Migrant is kleine gever van nu

De werkgroep Filantropie van de Vrije Universiteit organiseerde in 2008 een symposium over het filantropisch gedrag van mensen met een migratieachtergrond, onder de titel *De Vergeten Gever*. Op die bijeenkomst deed Christine Carabain, onderzoeker bij het Centrum voor Mondiaal Burgerschap (NCDO), verslag van het onderzoek naar deze groep gevers.²

Carabain vertelde dat de titel van het symposium een suggestie was van de daarvoor overleden oud-directeur van NCDO, Henny Helmich. “Ook historisch gezien een schot in de roos, want filantropie is lang beschouwd als een bezigheid van de elite. De kleine gever werd volkomen genegeerd, terwijl nota bene de bouw van kerken vrijwel altijd werd gefinancierd met de vele, kleine bijdragen van de gewone kerkganger.”

Net zoals de filantropische bijdrage van de kleine man toen, dreigt die van de Nederlander met een migratieachtergrond nu genegeerd te worden. Besteedden de onderzoekers bijna tien jaar geleden nog speciale aandacht aan het geefgedrag van dit deel van de bevolking, nu veel minder. Carabain ziet daarvoor twee redenen: ten eerste is er geen onderzoeker meer die zich in het onderwerp heeft gespecialiseerd, en ten tweede – niet geheel los van het voorgaande – is het benodigde kwalitatieve onderzoek bewerkelijk, tijdrovend en duur. En daar hebben de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), universiteiten en bedrijven geen geld voor.

Carabain wijst echter op de maatschappelijke relevantie van onderzoek. “Immers, als we vinden dat een migrant met overboekingen – *remittances* – alleen zijn familie in het land van herkomst ondersteunt, dan komen zijn giften niet in aanmerking voor belastingaftrek. Maar wat nu als zijn geld ook het algemeen welzijn in het land van herkomst bevordert?”

De onderzoekers van *Geven in Nederland* schatten dat de vier traditioneel grote migrantengroepen – Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen – jaarlijks 107 miljoen euro naar het land van herkomst sturen.³

De invloed van geloof

De invloed van geloof op geven loopt grotendeels via heilige geschriften. In het christendom staat het Bijbelverhaal van de Barmhartige Samaritaan voor de plicht van christenen om te zorgen voor de onbekende, de vreemdeling (Leviticus 19: 18b). In de islam is omzien naar de ander via de Zakat primair op de medegelovigen gericht (soerat Al-Bakara 43). Ook in het hindoeïsme ligt de focus – via de *dharma* – op verplichtingen jegens geloofsgenoten. Carabain: “De verschillen in geloofsbeleving en voorschriften zijn van dien aard dat je mag verwachten dat ze een weerslag hebben op het specifieke geefgedrag van christenen, moslims en hindoes.”

Naast geloof beïnvloeden ook de familiebanden, de sociaaleconomische positie, het opleidingsniveau en de duur van het verblijf het geefgedrag van Nederlanders met een migratieachtergrond. Carabain: “De factoren grijpen op elkaar in, daarom moet je voorzichtig zijn met uitspraken over wat het geefgedrag van mensen precies bepaalt.”

In het publieke discours is er te weinig aandacht voor deze complexiteit, laat staan voor de gevolgen van de stijgende sociale mobiliteit onder migranten en de toenemende secularisatie van moslims, zegt Carabain. “Als moslims steeds minder geloven en tegelijkertijd een hogere opleiding hebben genoten, wat betekent dit voor hun geefgedrag? Gaan ze straks meer geven aan goededoelenorganisaties hier of blijven ze vooral geld sturen naar verwanten in het land van herkomst?”

NOTEN

- 1 R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- 2 NCDO (2007), *Geefgedrag van allochtonen. Een eerste kennismaking*, Amsterdam: NCDO.
- 3 R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017), *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe, p. 228.

3 VERMOGENSFONDSEN IN NEDERLAND. UIT DE SCHADUW IN HET LICHT

Barbara Gouwenberg

Samenvatting

Deze bijdrage gaat over vermogensfondsen, een van oudsher op de achtergrond opererend segment van de filantropische sector. Centraal staat het samenspel tussen overheid en vermogensfondsen in het publieke domein. In de VS vindt een levendige discussie plaats over de invloed van een nieuwe generatie puissant rijke filantropen zoals Bill Gates en Mark Zuckerberg. Substitutie van de overheid door filantropie, willekeur en onevenredig veel macht van fondsen worden als mogelijke 'gevaaren' genoemd. In deze bijdrage wordt duidelijk dat we dergelijke risico's kunnen relativiseren. Nederland is Amerika niet en de omvang van vermogensfondsen op macroniveau, afgezet tegen overheidsbijdragen, is gering. Vermogensfondsen willen geen substituut zijn van de overheid en zien zich eerder als belangrijke spelers op een eigen terrein naast het reguliere overheidsbeleid. Juist de vrijheid van kapitaal en de autonome beslissingsmacht maken vermogensfondsen bij uitstek geschikt om ruimte te bieden aan allerlei initiatieven die in deze bijdrage de revue passeren en bijdragen aan een pluriforme samenleving. Bovendien kunnen zij een belangrijke motor van innovatie zijn door risicodragende initiatieven te ontplooiën. Deze bijdrage eindigt met de vraag op welke wijze vermogensfondsen en overheden elkaar kunnen versterken. Het belangrijkste advies aan fondsen en overheden is dat zij elkaar beter leren kennen, elkaar ontmoeten en uiteindelijk – indien wenselijk – elkaar versterken.

3.1 INLEIDING

Nederlandse vermogensfondsen¹ kennen een lange traditie op het terrein van filantropie. Vermogensfondsen met namen als *Stichting Fundatie van de Vrijvrouwe van Renswoude*² doen ons denken aan reeds lang vervlogen tijden, maar niets is minder waar. De in 1754 opgerichte stichting besteedde in 2016 ruim 1 miljoen euro aan haar doelstellingen: het verlenen van financiële steun aan jongeren die om uiteenlopende redenen niet in staat zijn om een studie of opleiding te bekostigen. Charitatieve instellingen, diaconieën, particuliere fondsen en burgerlijke instellingen van weldadigheid waren voorlopers van de hedendaagse georganiseerde overheidszorg (Van Leeuwen 1998). De overheid vervulde gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw nog een marginale rol als het ging om het welzijn van burgers. Zij greep pas in als particulier initiatief en kerken verzaakten. Na de Tweede Wereldoorlog werd, met de komst van de verzorgingsstaat, de financiering van veel maatschappelijke belangen onder verantwoordelijkheid van de overheid gebracht. Geworteld in hun rijke historie zijn vele vermogensfondsen niette-

min, vaak enigszins op de achtergrond, actief gebleven. Vermogensfondsen met een langere historie hebben – in lijn met de oorspronkelijke motieven die aan de oprichting van de stichting ten grondslag lagen – hun doelstellingen vaak aan de maatschappelijke ontwikkelingen aangepast. Mooie voorbeelden hiervan zijn *Fonds Sluyterman van Loo* en *Stichting RCOAK*, twee vermogensfondsen die zich hebben ontwikkeld van ‘oude charitas’ naar moderne, transparante en proactieve organisaties op het terrein van ouderenzorg. Met donaties van respectievelijk 2,3 en 2,4 miljoen euro in 2016 zijn ze belangrijke financiers van collectieve doelen. Na de Tweede Wereldoorlog zijn, met de komst van nieuwe vermogensfondsen, de aandachtsgebieden verbreed naar andere thema’s, zoals milieu, natuurbehoud en cultuur. Vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw zien we de opkomst van enkele zeer grote vermogensfondsen, opgericht door vermogende particulieren, zoals de *VandenEnde Foundation* (ruim 6 miljoen in 2016 voor cultuur), *Adessium* (ca. 17 miljoen euro in 2016 voor het publiek belang, mens en natuur en sociale initiatieven) en *De Verre Bergen* (ca. 25 miljoen euro in 2015 voor de bevordering van de maatschappelijke en economische ontwikkeling en het welzijn van de inwoners van Rotterdam).

Hoewel Nederlandse vermogensfondsen op allerlei terreinen actief zijn, zijn ze lange tijd betrekkelijk ‘onzichtbaar’ geweest. Verklaringen hiervoor zijn diep geworteld en historisch van aard. Vanuit de oude (religieuze) traditie van liefdadigheid vond geven – zorg voor de minder bedeelden in de samenleving – veelal in stilte plaats. Daarnaast werd de relatie tussen overheid en charitatieve stichtingen niet altijd gekenmerkt door wederzijds vertrouwen. Ten tijde van de Franse revolutie en de overheersing van Napoleon, heerste er bij de charitatieve, met name kerkgerelateerde, stichtingen angst voor confiscatie van bezittingen, hetgeen in met name het zuiden van Nederland ook is gebeurd (Gales et al. 1997). In een poging tot staatstoezicht op de armenzorg (van oudsher het terrein van kerken en particuliere organisaties) in Nederland werd de kerkelijke armenbesturen verzocht opgave van hun kapitaal te doen. Dit met het oog op het overdragen van de kerkelijke armenzorg – en het daarbij behorende kerkelijke kapitaal – aan de staat (Van Leeuwen 1998). Dit heeft er wellicht mede toe geleid dat particuliere fondsen uiterst alert bleven op hun (financiële) onafhankelijkheid. Lange tijd is een deel van de vermogensfondsen, uit angst voor bemoeienis en fiscale maatregelen vanuit de overheid, uiterst voorzichtig geweest in het prijsgeven van informatie over het eigen vermogen. In het eerste verkennende onderzoek naar vermogensfondsen in Nederland (Schuyt en Gouwenberg 2000) was het te precair om een vraag op te nemen naar de omvang van het vermogen. Het zou de respons enorm verlagen. Dat zegt iets over de tijdgeest van dat moment.

De noodzaak om naar buiten te treden was er ook lange tijd niet. In tegenstelling tot geldwervende fondsen, die voor hun inkomsten een beroep moeten doen op het publiek, maakt de financiële onafhankelijkheid van vermogensfondsen dat zij

nauwelijks publieke verantwoording hoeven af te leggen. Vermogensfondsen die als algemeen nut beogende instelling (ANBI)³ aangemerkt willen worden en daarmee fiscale faciliteiten genieten, zijn per 1 januari 2014 echter verplicht om bepaalde informatie goed vindbaar en toegankelijk online aan te bieden. Hetzij via een eigen website, hetzij via een portal (bijvoorbeeld de Kennisbank Filantropie).⁴ Voor sommige fondsen met een ANBI-status blijft het een bewuste keuze om op de achtergrond te opereren. Kleinere vermogensfondsen bijvoorbeeld werken veelal met minimale overhead. Zij vrezen dat naar buiten treden zal leiden tot een stortvloed aan aanvragen. Ook zijn er familiestichtingen, die hun bestedingen ten goede laten komen aan het algemeen belang, maar hiermee liever, uit privacyoverwegingen, niet op de voorgrond treden. Denk bijvoorbeeld aan de familie Brenninkmeijer, die met een van de grootste vermogensfondsen in Nederland, Stichting Benevolentia,⁵ liever op de achtergrond werkt (Dohmen 2017b). Er is overigens ook een (waarschijnlijk kleine) groep vermogensfondsen die geen ANBI-status aanvraagt en daarmee niet aan de publicatieverplichtingen hoeft te voldoen. In de terughoudende opstelling van vermogensfondsen is de laatste jaren verandering gekomen. Door de opkomst van nieuwe vermogensfondsen, de voortgaande professionalisering van de sector en de ANBI-verplichting tot transparantie, wordt het voor vermogensfondsen belangrijk en noodzakelijk om meer van zichzelf te laten zien (Schuyt 2001; 2012; Gouwenberg en Hoolwerf 2017). Het bewustzijn bij vermogensfondsen dat meer openheid het maatschappelijke draagvlak vergroot, is de afgelopen jaren sterk toegenomen.

3.1.1 HET ONBEKENDE LANDSCHAP VAN VERMOGENSFONDSEN

Hoe het landschap van vermogensfondsen er in Nederland precies uitziet, is niet bekend. Een knelpunt in het onderzoek naar fondsen in Nederland is dat er geen centraal register is waarin informatie over inkomsten en doelbestedingen van alle fondsen in Nederland is opgenomen. Gegevens van een groot deel van de geldwerende en hybride fondsen zijn bekend via het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF). Dit geldt echter niet voor vermogensfondsen. Het is onbekend hoeveel vermogensfondsen er zijn, hoeveel zij besteden aan goede doelen en wat hun gezamenlijke vermogen bedraagt. Daardoor is onduidelijk wat de omvang is van de maatschappelijke impact van deze fondsen in Nederland. Via websites maken (veel) vermogensfondsen hun jaarverslagen en/of een (verkorte) staat van baten en lasten publiek. Dit is de belangrijkste bron van informatie om inzicht te krijgen in de inkomsten en bestedingen van vermogensfondsen. Deze informatie is echter niet beschikbaar voor alle fondsen tezamen in een centrale database. Volgens het onderzoek *Geven in Nederland* droegen 72 grote vermogensfondsen (met bestedingen van meer dan 1 miljoen euro per jaar) in 2015 gezamenlijk 435 miljoen euro bij aan goede doelen (Gouwenberg en Hoolwerf 2017). Het gaat hier om zuivere vermogensfondsen die uit de opbrengst van het vermogen geld geven aan goede doelen én fondsen die jaarlijks gevoed worden door één structurele inkomstenbron, afkomstig van giften uit een familie of bedrijf, en derhalve geen (of

nauwelijks) vermogen hebben. Hybride en geldwervende fondsen vallen hierbuiten. De Ikea Foundation, Stichting Benevolentia en VSB Fonds staan met bestedingen van respectievelijk 119, 51 en 28 miljoen euro (in 2015) in de top 3 en zijn goed voor bijna de helft (46%) van het totaal. Ongeveer 80% van de 72 geselecteerde fondsen heeft een bestedingsbudget tot 5 miljoen euro. Een klein deel van de fondsen is verantwoordelijk voor het grootste deel van de uitgaven. Dit zien we eveneens terug bij het onderzoek *Filantropische fondsen in kaart* (ECSP 2018).⁶ Uit dit onderzoek blijkt dat ongeveer 777 vermogensfondsen – die in dezelfde doelpopulatie vallen als het onderzoek *Geven in Nederland* – in 2016 samen naar schatting 558 miljoen euro hebben besteed. De circa zevenhonderd fondsen die in dit onderzoek zijn meegenomen boven op de 72 grootste fondsen die in het onderzoek *Geven in Nederland* al in beeld waren gebracht, droegen gezamenlijk 123 miljoen euro bij. Dat is minder dan een kwart van het totaal. Hiermee wordt duidelijk dat Nederland naast de grote en bekende fondsen, ook talrijke kleine en minder bekende fondsen kent, vaak met hele specifieke doelstellingen. Het Fondsenboek/de Fondsendisk, uitgegeven door Walburg Pers in samenwerking met het Kenniscentrum Filantropie, telt er vele. Ruim 340 vermogensfondsen zijn aangesloten bij de Vereniging van Fondsen in Nederland (FIN), een belangenvereniging van vermogensfondsen in Nederland. Het gezamenlijk vermogen van deze leden wordt geschat op 10 miljard euro met een verondersteld jaarlijks donatievolume van circa 400 miljoen euro (ECSP 2018).

3.2 VERMOGENSFONDSEN IN BEWEGING

Nederland kent een grote verscheidenheid aan vermogensfondsen, die op uiteenlopende manieren steun verlenen aan allerlei initiatieven. Vermogensfondsen zijn in beweging, zo concluderen De Jong en Kooij (2017). Van een reactieve tot een proactieve opstelling jegens aanvragers, van klassieke donaties tot andere vormen van geven en van niet-evalueren tot het meten van impact.

3.2.1 VAN REACTIEVE TOT PROACTIEVE ORGANISATIES

De Jong en Kooij (2017) maken wat betreft de relatie met aanvragers onderscheid tussen drie werkwijzen: *fund and forget*, *select and oversee* en *commit & integrate*.⁷ Leat (1999) maakte in het Verenigd Koninkrijk een soortgelijke indeling (die van de *gift-givers*, de *investors* en de *collaborative entrepreneurs*). De *fund and forget*-werkwijze is reactief van aard. Het fonds wacht aanvragen af, kent al dan niet een financiële bijdrage toe als deze binnen de missie van het fonds past en prefereert daarbij eerder 'kleine giften' aan meerdere mensen/organisaties. Er wordt soms om een verantwoording gevraagd, maar deze fondsen zullen niet uitgebreid evalueren. Vertrouwen lijkt hierbij een belangrijke factor. Daarna treedt meestal het *forget*-principe op.

Bij de *select and oversee*-aanpak wil het fonds een duidelijke en blijvende bijdrage leveren aan een specifiek maatschappelijk probleem. Het fonds zoekt daarbij actief contact met organisaties (aanvragers) om een themaprogramma vorm te geven. Aanvragers worden door het fonds geselecteerd om zich met hun (meerjarige) projecten in te zetten voor de doelstellingen van dit themaprogramma. Vaak hebben deze subsidieprogramma's een tijdelijk en sterk begreind karakter. Een bijkomend positief effect van een themaprogramma met geselecteerde aanvragers is volgens Fonds Sluiterman van Loo⁸ – stimuleringsfonds op het terrein van ouderenzorg – de verbindende kracht van een dergelijk programma. Deelnemende organisaties leren elkaar beter kennen en zij kunnen ervaringen uitwisselen.

Alhoewel het merendeel van de vermogensfondsen op de *fund and forget*-manier werkt, constateren De Jong en Kooij (2017) dat steeds meer vermogensfondsen thematische subsidieprogramma's ontwikkelen en een stap richting de *select and oversee*-strategie hebben gezet. De verschillende werkwijzen kunnen binnen één fonds ook heel goed naast elkaar bestaan. Er zijn bijvoorbeeld fondsen die bewust kiezen voor een algemeen subsidieprogramma (reactief, breed georiënteerd en toegankelijk voor aanvragen die passen binnen de missie van het fonds) en een thematisch subsidieprogramma (proactief op specifieke thema's voor een bepaalde beleidsperiode en toegankelijk voor een geselecteerde groep aanvragers). Reactief heeft wellicht een negatieve connotatie, maar kan juist een belangrijke functie hebben om tegemoet te komen aan allerlei verschillende behoeften vanuit de samenleving. Bovendien krijgen fondsen hierdoor een goed beeld van de initiatieven en ideeën die bij organisaties in de samenleving leven.

Tot slot noemen De Jong en Kooij de *commit and integrate*-werkwijze van fondsen, waarbij fondsen zich committeren om een duidelijke verbetering op maatschappelijk gebied te bewerkstelligen. Zij voeren daartoe een geïntegreerd beleid. Deze fondsen zien zichzelf meer als investeerders, gaan structurele en strategische partnerships aan en werken vaak volgens de principes van Venture Philanthropy.⁹ Kenmerkend zijn (a) sterke betrokkenheid tussen ontvanger en investeerder, (b) gerichtheid op institutionele versterking en capaciteitsontwikkeling, (c) maatwerk als het gaat om de verschillende financiële instrumenten die worden gebruikt voor de investering, (d) immateriële bijdragen (kennis, expertise) naast financiële bijdragen, (e) het betrekken van bestaande organisatie- en persoonlijke netwerken, (f) ondersteuning voor de (middel)lange termijn en (g) nadruk op het meten van resultaten. De Noaber Foundation¹⁰ (zie intermezzo), actief op het terrein van innovatie in de gezondheidszorg, is een voorbeeld van een fonds dat vernieuwende initiatieven ondersteunt met mensen, netwerken en financiën in de vorm van donaties en investeringen. De *commit and integrate*-werkwijze is slechts voorbehouden aan een relatief klein aantal grote vermogensfondsen in Nederland.

3.2.2 VAN KLASSIEKE DONATIES TOT ANDERE MANIEREN VAN GEVEN

We zien de afgelopen jaren niet alleen beweging in de werkwijze (van een reactieve tot een proactieve opstelling naar aanvragers) van vermogensfondsen, we zien ook veranderingen in de (financiële) instrumenten die zij gebruiken om hun doelstellingen te verwezenlijken. Fondsen zoeken andere en nieuwe manieren waarop zij kunnen bijdragen aan hun missie. Naast klassieke donaties verlenen fondsen ook immateriële steun door de inzet van hun kennis en netwerk (zie ook de *commit and integrate*-werkwijze van fondsen). Zo krijgen deelnemers in het groeiprogramma van het Oranje Fonds (bedoeld om de professionaliteit van sociale ondernemingen te vergroten) diverse workshops en trainingen aangeboden. Er zijn ook fondsen die (renteloze) leningen verstrekken of leningen waarbij slechts een deel van het oorspronkelijke bedrag terugbetaald hoeft te worden. Bovendien zijn er fondsen die met hun investeringen naast een maatschappelijk rendement ook een financieel rendement nastreven. Investerings kunnen zowel uit het bestedingsbudget (het beschikbare bedrag voor donaties) gedaan worden als uit het vermogen. In het laatste geval wordt gesproken van missie-gerelateerd investeren. Een deel van het vermogen wordt dan niet traditioneel belegd (in reguliere aandelen, obligaties, vastgoed of andere financiële producten die geen directe bijdrage leveren aan de missie van een fonds), maar in lijn met de missie van het fonds (Gouwenberg en Hoolwerf 2015).

Zowel Fonds 1818 als Start Foundation stelt sinds een aantal jaar een deel van het vermogen hiervoor beschikbaar en investeert in projecten of startende ondernemingen met een directe relatie met de missie van het fonds. Vermogensfondsen verkennen ook de mogelijkheid van nieuwe financieringsinstrumenten, zoals de *social impact bond*.¹¹ Begin 2017 is ook de eerste *health impact bond* gelanceerd.¹² Kort gezegd zijn dit financieringsinstrumenten waarbij prestatieafspraken worden gemaakt tussen overheden, investeerders en uitvoerders die een maatschappelijk vraagstuk of een gezondheidsprobleem willen oplossen. Het uitgangspunt is dat de maatschappelijke impact van de interventie uiteindelijk tot overheidsbesparingen zal leiden. Als de oplossing voor het probleem het gewenste resultaat oplevert – beoordeeld door een onafhankelijke partij – krijgt de investeerder geld terug van de overheid. Als het project geen succes oplevert, dan zijn de investeerders hun geld kwijt. De overheid draagt op deze manier niet het financiële risico.

Het zijn met name de grote vermogensfondsen die zich bewegen naar deze andere vormen van geven. Het merendeel van de vermogensfondsen geeft vooral via traditionele donaties, zo bleek uit een kwantitatieve verkenning naar andere vormen van geven (Gouwenberg en Hoolwerf 2015). Dat is ook niet zo verwonderlijk, aangezien we eerder zagen dat het landschap van vermogensfondsen uit relatief veel kleine vermogensfondsen bestaat.

3.2.3 VAN ‘DOE GOED EN ZIE NIET OM’ TOT ‘IMPACTMETING’ EN ‘EFFECTIVE ALTRUISM’

Het belang om prestaties en impact te meten groeit vanwege de toegenomen aandacht voor transparantie en ‘accountability’. Het oude paradigma ‘Doe goed en zie niet om’ is veranderd in ‘Doe goed en doe het de volgende keer beter’ (Ten Hoorn en Stubbe 2013: 74). Liket (2014) promoveerde op haar proefschrift *Why ‘doing good’ is not good enough. Essays on social impact measurement*, waarin zij benadrukt dat de goede intenties van filantropische organisaties niet altijd tot de gewenste positieve resultaten leiden. Ook is vaak niet duidelijk wat de daadwerkelijke bijdrage van deze organisaties aan het oplossen van maatschappelijke problemen is. Meer aandacht voor impactevaluaties kan volgens Liket de effectiviteit van filantropische organisaties vergroten.

We zien bij de grotere vermogensfondsen een verschuiving naar een op impact gerichte werkwijze (zie box 3.1). Niet alleen vanwege externe druk, maar ook omdat fondsen zelf graag willen weten wat het resultaat van hun interventies is en hoe zij dat kunnen verbeteren. Zij ontwikkelen daartoe een zogenoemde veranderingstheorie (beschrijving van de probleemanalyse en de veranderingsaanpak). Om de verandering en impact van de interventie te kunnen meten worden op basis van vooraf gedefinieerde indicatoren kwantitatieve doelstellingen geformuleerd (De Wilde en Meijs 2017).

De *Effective Altruism*-beweging¹³ – geïnspireerd door filosoof Peter Singer (2015) – gaat enkele stappen verder. *Effective altruism* betekent maximaal proberen bij te dragen aan een betere wereld, door het gebruiken van gezond verstand en wetenschappelijk onderzoek. Het draait niet alleen om het stimuleren van een op effectiviteit en impact gerichte werkwijze van filantropische organisaties. Aanhangers van deze beweging of filosofie willen met dezelfde euro meer verschil maken voor meer mensen. Simpel gezegd: streven naar maximale impact met een euro die maar één keer uitgegeven kan worden. En dat betekent volgens de aanhangers dat er prioriteiten in doelen gesteld moeten worden. Dit plaatst filantropen voor morele dilemma’s. Het bekende voorbeeld van Peter Singer:¹⁴ “Geven we 40.000 dollar om een blindengeleidehond te trainen en daarmee het leven van één blinde gemakkelijker te maken? Of helpen we met datzelfde geld achthonderd tot tweeduizend mensen in ontwikkelingslanden door ze te behandelen voor trachoom (een ontsteking van het bindvlies van het oog)?” Moeilijke keuzes, die volgens Singer wel gemaakt moeten worden.

Er is ook kritiek op en weerstand tegen deze rationalistische kijk op filantropie (Berger en Penna 2013; Boerjan en Verhaar-Strijbos 2017). Te moralistisch (het ene doel is ‘beter’ dan het andere doel), te rationalistisch (filantropie wordt immers gedreven door persoonlijke waarden en de passie van de gever) en raak je met deze zienswijze juist niet het hart van de filantropie: maatschappelijke vrijheid? “The

superficially enticing ‘logic’ of effective altruism ultimately leads to a moralistic, hyperrationalistic, top-down approach to philanthropy that can kill the very altruistic spirit it claims to foster” (Berger en Penna 2013: 1). Bovendien is de vraag of deze rationalistische kijk op filantropie met een focus op effectiviteit, het streven naar maximale impact, meetbare resultaten en het maken van rationale keuzes niet leidt tot het eenzijdig steunen van interventies waarvan het effect direct en makkelijk meetbaar is. Werkt deze kijk op filantropie niet in de hand dat fondsen risico’s gaan mijden? Dat innovaties met een onzekere uitkomst uit de weg worden gegaan? Dat projecten en interventies waarvan de impact pas over een zeer lange tijd zichtbaar wordt, worden gemeden? En staat dit alles juist niet haaks op de veelgeprezen kracht van fondsen als de aanjagers van innovaties? (zie paragraaf 3).

Box 3.1 Kansfonds¹⁵ zet haar eerste stappen op het terrein van impactmeting

Kansfonds – gericht op kwetsbare mensen in de samenleving – wil met het ondersteunen van lokale initiatieven voorkomen dat mensen buitengesloten worden. Sinds 2015 is het fonds bezig om de impact van wat ze doen, beter in kaart te brengen en uiteindelijk te verbeteren. In hoeverre worden de kwetsbare doelgroepen geholpen met de projecten? Momenteel werkt het fonds aan een verandertheorie en een meetplan om de gewenste en verwachte verandering (kwetsbare mensen uiteindelijk weer mee te kunnen laten doen in de samenleving) expliciet te maken en te meten. Kansfonds vindt het daarbij belangrijk dat er een methodiek ontwikkeld wordt waarbij niet te veel van de initiatiefnemers gevraagd wordt. Het meetplan moet niet leiden tot overbelasting van de veelal lokale initiatiefnemers en het gevraagde moet in verhouding staan tot de verstrekte donatie.

Kansfonds wil echter ook een vangnet zijn voor mensen die zo kwetsbaar zijn dat niet verwacht wordt dat zij ooit weer op een duurzame manier zullen participeren in de samenleving. Impactmeting en de ‘theory of change’ krijgen dan een geheel andere betekenis. De verandertheorie is niet zozeer gericht op interventies die bijdragen aan de ontwikkeling van deze groep, maar op de vangnetorganisaties (inloophuizen) die deze groep mensen een plek geven waar zij zichzelf kunnen zijn, een luisterend oor bieden en veelal werken vanuit de ‘theorie van presentie’ (Baart 2001). De presentiebenadering is een manier van werken die niet zozeer gericht is op het oplossen van problemen en eerder tegengesteld is aan de rationalistische beweging dat alles effectiever en beter moet. De relatie tussen zorggever en betrokkene (gekenmerkt door aansluiten, afstemmen en present zijn) vormt de basis voor hulp en steun. Om inloophuizen in Nederland financieel te ondersteunen en met hen te werken aan manieren om duurzaam voort te bestaan, heeft Kansfonds het Fonds Franciscus opgericht. Bovenstaande maakt duidelijk dat Kansfonds op verschillende niveaus aan verandertheorieën en meetbare prestaties werkt om de impact van haar werk voor kwetsbare mensen in de samenleving te vergroten.

3.3 **WAARAAN ONTLENEN VERMOGENSFONDSEN HUN LEGITIMITEIT IN DE SAMENLEVING?**

Vermogensfondsen nemen in de filantropie een aparte positie in en werken op een geheel eigen wijze. “Vergeleken met particulieren ondersteunen zij initiatieven met vaak (aanzienlijk) grotere bedragen en daarbij beschouwen zij geven als een professioneel proces. Vergeleken met ondernemingen weegt bij hun activiteiten het maatschappelijk belang veel zwaarder dan het financiële (eigen)belang. En vergeleken met de overheid nemen vermogensfondsen hun beslissingen autonoom, en meestal in een proces dat niet openbaar is” (De Wilde en Meijs 2017: 88). Twee aspecten spelen een belangrijke rol bij het eigen karakter van vermogensfondsen: financiële onafhankelijkheid (vrijheid van kapitaal) en de afwezigheid van een achterban waaraan publieke verantwoording afgelegd moet worden (autonomie in beslissingen). “Foundations are largely free from direct external control, as they are not accountable to voters, members, consumers, shareholders or other stakeholders. Typically self-supported by endowment income, foundations and their trustees are usually bound only by the donor’s will, as laid down in the charter, of course, within the constraints of the overall legal and regulatory framework” (Anheier en Toepler 1999: 5).

3.3.1 **VERMOGENSFONDSEN ALS FINANCIER VAN COLLECTIEVE DOELEN: EEN GOEDE ZAAK?**

De bijzondere, autonome positie van vermogensfondsen levert ook kritiek op. Met name in de VS worden een gebrek aan publieke verantwoording en transparantie, en de willekeur en macht van grote vermogensfondsen in het publieke domein door verschillende onderzoekers bediscussieerd (Prewitt 1999; 2006; Frumkin 2006; Reich 2013a; 2013b; McGoey 2015). Zij stellen zich de vraag wat de legitimiteit van vermogensfondsen is in een democratische samenleving. Zijn vermogensfondsen, die hun beslissingen autonoom kunnen nemen en nauwelijks verantwoording hoeven af te leggen aan een achterban, van nature geen ondemocratische instituties? Zij worden in tegenstelling tot overheden en bedrijven niet ‘afgestraft’ via de stemgerechtigde burger of het marktmechanisme. Reich (2013b: 11): “Suppose a group of people disapprove of what the Gates Foundation, or any other foundation, is doing. What then? There is no mechanism to unelect Bill and Melinda Gates.” Ook Bekkers benoemt in zijn oratie dat democratie en filantropie op gespannen voet met elkaar kunnen staan. “Het levert politiek-filosofisch interessante vragen op wanneer het particulier initiatief meer macht krijgt dan de overheid en (zeker) wanneer particulier initiatief overheidsbeleid tegenwerkt” (Bekkers 2013: 36).

Waarom zouden vermogensfondsen publieke verantwoording moeten afleggen als het gaat om privaat geld? Frumkin (2006) wijst op het belastingvoordeel dat zij veelal genieten, belastinggeld dat anders via democratische processen bij burgers

terecht zou zijn gekomen. Daarnaast wordt de onevenredige invloed van grote fondsen op overheidsbeleid aangekaart (zie box 3.2). Ook de herkomst van het schenkgeld kan vragen oproepen. Met de toegenomen aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen kunnen vermogensfondsen kritische vragen verwachten over de wijze waarop de oprichters van het fonds hun kapitaal hebben verworven (Zoeteman en Slabbekoorn 2014).

Box 3.2 'Private power to the public good'

In de VS wordt de discussie over de macht van een nieuwe generatie puissant rijke filantropen zoals Bill Gates en Mark Zuckerberg levendig gevoerd. De Bill & Melinda Gates Foundation, met als belangrijkste missie om de ongelijkheid in de wereld te verminderen, is een invloedrijke speler op het gebied van gezondheid, onderwijs en armoedebestrijding. Het fonds besteedde in 2016 bijna 5 miljard dollar aan haar doelstellingen, waarvan 1,2 miljard bestemd was voor de bevordering van de wereldwijde gezondheid. Ter vergelijking, dat is ongeveer een kwart van het budget van de World Health Organisation voor 2016 en 2017 (4,3 miljard dollar). Het *philanthrocapitalism*¹⁶ van de superrijken bepaalt volgens sommige critici in de VS op onevenredige wijze nationale en internationale beleidsvorming (LaMarche 2014; McGoey 2015). Er wordt ook gesproken over de onbedoelde effecten van de generositeit van de Gates Foundation. De focus op de bestrijding van enkele grote infectieziekten, zoals malaria en HIV/Aids in ontwikkelingslanden, kan een zogenoemd *crowding out*-effect hebben op andere belangrijke thema's in deze landen, zoals eerstelijnsgezondheidszorg, voeding en transport.

Als opportunisme, willekeur en gebrek aan publieke verantwoording op de loer liggen, waarin ligt dan de legitimiteit van vermogensfondsen in een democratische samenleving? In het wetenschappelijke discours over de legitimiteit van fondsen worden *diversity* (pluralisme) en *discovery* (innovatie) het vaakst als argumenten genoemd (Prewitt 1999; 2006; Reich 2013a; 2013b; Anheier en Daly 2007; Anheier en Toepler 1999; Frumkin 2006).

3.3.2 HET PLURALISME-ARGUMENT

Vermogensfondsen ontlene legitimiteit aan hun bijdrage aan pluriformiteit in de samenleving. In een open en democratische samenleving verschillen individuen in cultuur, religie, morele waarden, politieke ideologieën, economische aspiraties, sociale voorkeuren, et cetera. De overheid die erop gericht is om faciliteiten te creëren die voor alle burgers gelden, kan tegelijkertijd niet in alle behoeften van haar burgers voorzien. Fondsen daarentegen kunnen autonome keuzes maken en juist door hun kleinschalige en weinig bureaucratische manier van werken kritisch zijn en geld geven aan ongebruikelijke of controversiële doeleinden. Hiermee intensiveren zij de natuurlijke diversiteit van de *civil society* en zij dragen daardoor bij aan pluralisme in de samenleving.

Vermogensfondsen kunnen worden gezien als uiting van maatschappelijke vrijheid. Zij bieden tegenwicht aan de overheid (met haar gelijkheidsbeginsel) en het bedrijfsleven (met zijn marktdenken). Schuyt (2010) benadrukt dat overheid, markt en filantropie drie allocatiemechanismen zijn voor het bereiken van algemeen nuttige doelen. Een monopolie op een van deze mechanismen leidt volgens hem niet tot een leefbare samenleving. De kracht ligt juist in een samenspel van deze drie mechanismen, waarin de overheid basisvoorzieningen garandeert en de markt en de filantropische sector ruimte creëren voor dynamiek en pluraliteit. Dit samenspel wordt door Schuyt samengevat in de principes van de Franse Revolutie: vrijheid (markt), gelijkheid (overheid) en broederschap (filantropie).

3.3.3 HET INNOVATIE-ARGUMENT

Naast het argument van pluralisme wordt door Reich het *discovery* of innovatieargument genoemd: “Foundations serve as a democratic society’s ‘risk capital’, a potent discovery mechanism for experimentation and innovation in social policy over a long time horizon with uncertain results” (2013b: 23). Fondsen zijn vanwege hun autonome positie en het vrije kapitaal bij uitstek geschikt om risico’s te nemen, te experimenteren en innovaties en langetermijnprojecten te steunen. Zij hebben – in tegenstelling tot het bedrijfsleven of een overheid – geen achterban die om kortetermijnresultaten vraagt.

Het *discovery*-argument wordt ook door andere onderzoekers genoemd als dé kracht van vermogensfondsen. Anheier en Daly (2007:4): “Foundations are among the freest institutions in modern societies: free in the sense of being independent of market forces and the popular political will. This enables them to ignore political, disciplinary and professional boundaries, if they choose, and to take risks and consider approaches others cannot.”

De filantropie heeft een belangrijke functie voor sociale innovatie (Anheier et al. 2014; Anheier et al. 2016). Onderzoek naar de invloed van de filantropie op sociale innovatie is overigens bijzonder lastig. Maatschappelijke veranderingen komen vaak over een lange periode tot stand, waarbij een groot aantal verschillende actoren betrokken is. Hoewel sociale innovaties zelden uitsluitend aan filantropische organisaties toe te schrijven zijn, blijkt dat ze bij veel vernieuwingen betrokken zijn, zo laat onderzoek in zeven domeinen in negen verschillende Europese landen zien (Anheier et al. 2017).

Naast meerjarige en structurele steun voor het verduurzamen van projecten (*sustainability*) past ook het flexibel inspringen op onverwachte kansen of urgente maatschappelijke vraagstukken (*flexibility*) binnen het *discovery*-argument. Vermogensfondsen kunnen hun strategische agenda autonoom bepalen en indien

nodig snel beslissen. Een goed voorbeeld hiervan is de Wellcome Trust, die met haar Ebola Research Funding Initiative snel wist te schakelen om dit virus te bestrijden.

Reich (2013b) en Anheier en Daly (2007) benadrukken overigens dat hiermee niet gezegd is dat het merendeel van de vermogensfondsen in de praktijk ook daadwerkelijk innovatief is en risico's durft te nemen. Zij bespreken de legitimiteitskwestie overwegend vanuit een theoretisch perspectief. Opvallend is dat er nauwelijks empirisch onderzoek is gedaan naar de risicobereidheid van vermogensfondsen. Uit de *European Foundations for Research and Innovation* (EUFORI)-studie (Gouwenberg et al. 2015) komen echter talrijke voorbeelden naar voren van Europese fondsen op het terrein van onderzoek en innovatie die risico's durven te nemen door projecten te ondersteunen waarvan de resultaten onzeker zijn. The Volkswagen Foundation moedigt onderzoekers met de *Freigeist fellowship* en het initiatief *Experiment! – In search of bold research ideas* aan om buiten de gebaande paden, gedurfde, creatieve onderzoeksvoorstellen in te dienen. "The Volkswagen Foundation's funding initiative 'Experiment!' tries to pave the way for fundamentally new research topics even though the outcome may be contingent. A concept failure as well as unexpected findings are an acceptable result."¹⁷

Het zal duidelijk zijn dat met name grote fondsen met een aanzienlijk vermogen en professionele staf het best toegerust zijn om 'durfkapitaal' in te zetten voor experimenten, innovaties en langetermijnprojecten.

Reich (2013a) stelt dan ook de vraag of de toename van kleine vermogensfondsen in de vs – in het licht van het 'discovery'-argument – een positieve ontwikkeling is. Kleine fondsen zijn minder goed in staat om innovaties aan te moedigen en risico's te nemen. Dit kan volgens Reich een argument zijn om minimumeisen te stellen voor het oprichten van een vermogensfonds.

LaMarche (2014) daarentegen is van mening dat deze argumentatie geen recht doet aan de eerder genoemde pluriformiteitsrol van fondsen. Hij stelt dan liever restricties aan heel grote vermogensfondsen in de vs, met een – naar zijn mening – buitenproportionele invloed op bepaalde beleidsterreinen.

Anheier (2017) maakt onderscheid tussen grote en kleine fondsen, en doet daarmee recht aan het heterogene landschap van vermogensfondsen. Hij spreekt van een diversiteitsargument voor kleine vermogensfondsen, in lijn met het pluralismeargument. "Taken together, the sheer number of smaller foundations would contribute to pluralism in funding and provision, and expand the institutional choice available in a given society" (Anheier en Toepler 1999: 17). Daarnaast spreekt hij van het zogenoemde *impact*-argument (min of meer in lijn met het *discovery*-

argument) voor grote vermogensfondsen, die beter in staat zijn om strategische filantropie te bedrijven, meerjarige structurele steun te verlenen, projecten te verduurzamen en daarmee meer impact te genereren.

3.4 'THE REASON FOR BEING': PLURIFORMITEIT EN INNOVATIE BIJ DE NEDERLANDSE VERMOGENSFONDSEN

In vergelijking met de Verenigde Staten wordt in Nederland een kritische en theoretische discussie over de legitimiteit van vermogensfondsen in de samenleving nauwelijks gevoerd. Er zijn weinig kritische beschouwingen over thema's die samenhangen met de keerzijde van 'private power for the public good'. Geen levendige discussies over de mogelijke gevaren van onevenredig veel macht in het publieke domein, willekeur en opportunistische keuzes waarvoor mogelijk geen democratisch draagvlak bestaat. Wel zorgt de toegenomen aandacht voor transparantie in de samenleving een enkele keer voor een kritische analyse vanuit journalistieke hoek,¹⁸ maar tot een breed maatschappelijk debat leidt dat meestal niet.

Enige relativering over de mogelijke donkere kant van vermogensfondsen lijkt ook op zijn plaats. We kunnen Nederland simpelweg niet vergelijken met de Verenigde Staten. Er zijn hier maar weinig echt grote fondsen, wel vele kleine. Bovendien zijn de bijdragen van vermogensfondsen afgezet tegen de overheidsuitgaven gering. Dat neemt overigens niet weg dat de donaties van vermogensfondsen voor de ontvangende organisaties onmisbaar en heel waardevol zijn ('small money, but great influence in society').

De afgelopen jaren is in de filantropiesector en binnen de kring van vermogensfondsen wel een kritische discussie gevoerd over transparantie en publieke verantwoording over bestedingen en vermogen. Professionalisering binnen de filantropische sector als geheel en de ANBI-verplichtingen hebben tot meer openheid en transparantie geleid (Schuyt 2001; 2012; Gouwenberg en Hoolwerf 2017). Fondsen vragen zich ook steeds meer af of hun maatschappelijke missie op de juiste manier wordt vervuld en zoeken naar wegen om de impact die ze met donaties bereiken te vergroten (De Jong en Kooij 2017). We concludeerden in paragraaf 2 al dat vermogensfondsen in beweging zijn.

Vanuit de overheid wordt zelfregulering van de filantropische sector in algemene zin en van de vermogensfondsen in het bijzonder, gestimuleerd. De heersende visie vanuit de overheid is 'zelfregulering waar het kan, overheidsbemoeienis waar dat moet'. Bij de beslissing over de algemeenverbindendverklaring van het validatiestelsel (met als doel het verbeteren van de transparantie en de kwaliteit van het toezicht op de sector) schreef toenmalig staatssecretaris Dijkhoff van het ministerie van Veiligheid en Justitie in 2016 aan de Tweede Kamer:¹⁹ "Voor dit deel van de filantropische sector – de particuliere vermogensfondsen – geldt dat het om

privaat geld gaat. Deze fondsen zijn niet of nauwelijks afhankelijk van publieksvertrouwen, omdat ze niet werven onder het brede publiek. Integendeel, de particuliere vermogensfondsen doen hun donaties en verrichten hun werkzaamheden vanuit het eigen particuliere vermogen dat zij bezitten respectievelijk het rendement dat zij daarop realiseren. Het dwingend van overheidswege opleggen van genoemde harde normen respectievelijk andere vormen van toezicht is hier dan ook niet geëigend.”

De Vereniging van Fondsen in Nederland (FIN), waarbij circa 340 fondsen zijn aangesloten, heeft bij de professionaliseringsslag van vermogensfondsen een belangrijke rol gespeeld door een systeem van zelfregulering op te zetten (met aandacht voor goed bestuur en kwaliteitsverbetering) en door het geven van voorlichting.²⁰ In 2013 organiseerde zij een lustrumbijeenkomst met als thema ‘The Reason for Being’, waarbij fondsen benadrukten dat zij het behoud van het unieke, het creëren van het nieuwe en aandacht voor het andere als belangrijke waarden in hun werk zien. Een ware discussie over de legitimiteitsvraag.

Nederland heeft een liberaal vestigingsklimaat voor vermogensfondsen. Er zijn nauwelijks regels en veel vrijheden (zie de internationale *Index of Philanthropic Freedom*, Hudson Institute 2015). Een vermogensfonds kan bijvoorbeeld in één dag opgericht worden en er is in Nederland, anders dan in de Verenigde Staten, geen bestedingsverplichting voor vermogensfondsen. Deze vrijheid heeft geleid tot een groot maatschappelijk middenveld in Nederland. Al bladerend door het fondsenboek wordt duidelijk op welke wijze de Nederlandse vermogensfondsen bijdragen aan pluriformiteit in onze samenleving. Een rijke schakering aan verschillende typen fondsen, met uiteenlopende – soms heel specifieke – doelstellingen, vanuit persoonlijke drijfveren opgericht door bevlogen mensen met een passie voor bijvoorbeeld natuur of cultuur. Van stichtingen als de Uyttenboogaart-Eliasen Stichting ter bevordering van de entomologische wetenschap tot de ruim vierhonderd bevlogen schenkers die bij het Prins Bernhard Cultuurfonds²¹ een eigen fonds op naam hebben opgericht. Zoals het Ahrend Fonds, dat bijzondere projecten op het gebied van industriële vormgeving en interieurontwerp ondersteunt, het Adèle Wickert Fonds, dat projecten steunt op het gebied van de twintigste- en eenentwintigste-eeuwse muziek of het Zijfers-de Jong Fonds, dat zich juist richt op muziek tot het jaar 1750.

Als het gaat om die andere grote kracht van vermogensfondsen (innoveren, risico’s durven nemen), dan zien we voorbeelden bij de grotere vermogensfondsen in Nederland. De Start Foundation, die innovatieve oplossingen voor arbeidsmarktproblemen levert, is een mooi voorbeeld van een fonds dat altijd op zoek is naar vernieuwing en daarbij risico’s niet schuwt. Rien van Gendt,²² expert op het terrein van vermogensfondsen, stelde tijdens een lezing bij de presentatie van de Netherlands Academy of Philanthropy (NAP)²³ op 14 september 2017, de kritische

vraag hoeveel risico de Nederlandse vermogensfondsen eigenlijk bereid zijn te nemen. Aan de bestedende kant zouden fondsen naar zijn mening meer risico kunnen nemen door steun te verlenen aan organisaties die jong zijn en nog geen ‘track record’ hebben. Aan de vermogenskant lijkt het nemen van risico’s voor vermogensfondsen een nog grotere uitdaging. Hij vraagt zich af hoeveel fondsen zich bezighouden met *mission related investment*? En als ze dit doen, hoe gaan ze dan om met een mislukte investering? Hij roept onderzoekers op om deze vragen en thema’s onder de aandacht van fondsen te brengen.

De uit de VS overgewaaide discussie over de legitimiteitsvraag (‘the reason for being’) blijft belangrijk om te voeren, ook in Nederland. De toegenomen aandacht voor transparantie en *accountability* vanuit de samenleving vraagt dat ook van fondsen. Vermogensfondsen mogen daarbij ook best kritisch naar zichzelf én elkaar kijken, en zich afvragen waarin hun specifieke bijdrage aan de samenleving ligt. Welke maatschappelijke taak hebben zij te vervullen in het publieke domein en hoe verhoudt die zich tot andere partijen zoals (lokale) overheden. Hoe innovatief zijn ze eigenlijk en welke risico’s durven zij te nemen? Belangrijke thema’s die om blijvende aandacht vragen. Het houdt vermogensfondsen scherp en in beweging.

3.5 BELEIDSCONTEXT: RELATIE OVERHEID-VERMOGENSFONDSEN IN DE NEDERLANDSE PRAKTIJK

Partijen (zoals overheid en vermogensfondsen) die zich op hetzelfde maatschappelijke domein begeven, kunnen hun gedrag ten opzichte van elkaar op verschillende wijze afbakenen en zo mogelijk op elkaar afstemmen. We kunnen verschillende rollen onderscheiden. Deze rollen zijn grotendeels afgeleid uit theoretische zienswijzen over de maatschappelijke rol van de ‘non-profitsector’ als geheel en zijn relatie met de overheid.

3.5.1 COMPLEMENTAIRE ROL

De relatie tussen de overheid en de non-profitsector wordt in deze zienswijze gekenmerkt door onderlinge afhankelijkheid en partnerschap. Non-profitorganisaties worden gezien als partners van de overheid door samen publieke goederen te leveren die wel grotendeels worden gefinancierd door de overheid (Young 1998; Salamon et al. 2001; Anheier en Daly 2007). Een van de grondleggers van deze zogenoemde *interdependence theory* is Salamon (1987a; 1987b). Overheid en non-profitsector hebben elkaar nodig als het gaat om het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Particuliere organisaties van meestal confessionele signatuur hebben in Nederland een belangrijke rol gespeeld in het ontstaan en de groei van de non-profitsector. Er was sprake van een intensieve verwevenheid van de lokale (i.c. stedelijke) overheid en het particulier initiatief (Veldheer 2001).

In het licht van deze theorie kunnen de bijdragen van vermogensfondsen gezien worden als aanvulling op steun van de overheid. De complementaire rol kan op twee verschillende manieren tot uiting komen. Vermogensfondsen en (lokale) overheid kunnen gezamenlijk hetzelfde project steunen, bijvoorbeeld in de vorm van cofinanciering. De gemeente Amsterdam en vermogensfondsen zijn bijvoorbeeld gelijkwaardige cofinanciers van Stichting Present Amsterdam.²⁴ Een stichting die een brug wil bouwen tussen mensen die iets hebben te bieden en mensen die daarmee geholpen kunnen worden. Vermogensfondsen en overheid kunnen elkaar ook aanvullen door – ieder vanuit zijn eigen rol – zich op iets anders te richten, maar wat wel in elkaars verlengde ligt. Zo steunde Fonds21²⁵ buitenschools creatief taalonderwijs voor leerlingen van weekendscholen in alle tien de vestigingen van de IMC Weekendschool. IMC Weekendschool geeft aanvullend onderwijs op zondag aan kinderen van 10 tot 15 jaar uit achterstandswijken. De vakken op de weekendschool worden – op vrijwillige basis – door professionals gegeven.

3.5.2 SUBSTITUERENDE ROL

De substituerende rol – initiatieven oppakken als anderen deze niet (langer) ondersteunen – kan afgeleid worden van de heterogeniteitstheorie van Weisbrod (1977). In deze theorie wordt de kracht van de non-profitsector toegewezen aan het falen van zowel de markt als de staat. De markt heeft een beperkt vermogen om collectieve goederen te produceren die voor iedereen beschikbaar zijn. De taak van de overheid is juist om te voorzien in die collectieve goederen. Weisbrod merkt echter op dat de behoeften van mensen aan collectieve goederen sterk kunnen verschillen in een samenleving. De non-profitsector vervult juist die (heterogene) behoeften die niet (of niet langer) door de overheid vervuld worden (zie ook Young 1998; Salamon et al. 2001; Anheier en Daly 2007).

De Wit (2018) onderzocht in zijn proefschrift *Philanthropy in the welfare state: Why charitable donations do not simply substitute government support* of toenemende overheidsuitgaven donaties aan goede doelen ‘verdrijven’ en afnemende overheidsuitgaven juist leiden tot meer donaties. Een sterk bewijs voor deze zogeheten verdrijvingstheorie is niet gevonden. In het algemeen zijn filantropie en overheidsbestedingen geen substituten, zo concludeert De Wit.

Vermogensfondsen – gehecht aan hun autonome positie in de samenleving – profileren zich niet graag op de substituerende rol (Schuyt en Gouwenberg 2000; Gouwenberg et al. 2005). Zij willen niet automatisch de gaten vullen die een overheid met haar bezuinigingsbeleid op sommige terreinen achterlaat. Dat neemt niet weg dat vermogensfondsen, bewust of onbewust, hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen door alsnog in ‘het gat’ te springen. Bewust, omdat zij bijvoorbeeld van mening zijn dat er een maatschappelijke taak voor hen is weggelegd. Onbewust, omdat vermogensfondsen reageren op aanvragen uit de samenleving.

Als de overheid zich op een aantal terreinen terugtrekt, dan is een logisch gevolg daarvan dat individuen of organisaties ten behoeve van hun goede doel eerder of vaker aankloppen bij vermogensfondsen.

In 2013 werden vanwege bezuinigingen reguliere bibliotheken in de Haagse wijken Benoordenhout, Bouwlust, Moerwijk, Schilderswijk, Spoorwijk en Statenkwartier/Duinoord gesloten. Alhoewel er twaalf wijkbibliotheken en een centrale bibliotheek over bleven, zou het voor kinderen, ouderen, kwetsbare en minder mobiele groepen in de getroffen wijken een groot verlies zijn. Fonds1818²⁶ nam het initiatief om in deze wijken buurtbibliotheken te vestigen in zorgcentra, buurtcentra en op brede buurtscholen. De collectie van deze bibliotheken is toegesneden op de potentiële bezoekers: ouderen en kinderen. Ze worden bemand door vrijwilligers die begeleid worden door een professionele kracht.

3.5.3 COMPETITIEVE ROL

De non-profitsector in het algemeen en vermogensfondsen in het bijzonder kunnen niet alleen gezien worden als partner van de overheid of als vervanger van overheidssteun. Zij kunnen zich ook inzetten voor initiatieven die tegen bestaand overheidsbeleid in gaan. In dat geval verhouden zij zich meer als tegenstanders tot elkaar.

Young noemt in dit verband de *adversarial view*: “...nonprofits prod government to make changes in public policy and to maintain accountability to the public” (1998: 33). Anderen (Prewitt 1999; 2006; Anheier en Daly 2007) noemen dit de rol van *social change*, *social policy change* en *advocacy*. Door deze opstelling dragen fondsen bij aan een levende democratie. Payton en Moody benadrukken dat de democratie niet alleen vorm krijgt door de politiek (politieke democratie), maar ook door vormen van directe democratie, waartoe filantropische acties (onder meer van fondsen) gerekend kunnen worden. “Democracy needs philanthropy because democracy is not simply a political phenomenon” (2008: 157).

In deze rol ontpoppen de vermogensfondsen zich tot eigenwijze filantropen. Hiermee laten ze volgens Meijs (2015) zien dat hun toegevoegde waarde zit in het nemen van een eigenwijze beslissing om een bepaald doel te steunen. Een doel dat mogelijk tegengesteld is aan dat van de politieke parlementaire meerderheid. Een mooi voorbeeld is het Stoutfonds,²⁷ een initiatief van de Start Foundation dat boetes betaalt voor werkgevers die stages aanbieden aan ‘ongedocumenteerde’ jongeren die een beroepsopleiding willen volgen.

3.5.4 INITIËRENDE ROL

Tot slot noemen diverse auteurs dat vermogensfondsen en andere non-profitorganisaties vanuit hun autonome positie bij uitstek geschikt zijn om projecten te initiëren en aan te jagen (Anheier en Toepler 1999; Leat 1999, Prewitt 1999). Aange-

zien vermogensfondsen onafhankelijk kunnen opereren, weinig publieke controle kennen en in veel situaties flexibeler en minder risicomijdend zijn, zijn zij beter in staat om nieuwe projecten te initiëren. Met het programma ‘Stadsgoud’ stimuleert en belooft het Elisabeth Strouven Fonds²⁸ bijzondere en prikkelende ideeën van burgers en lokale organisaties rondom wisselende thema’s zoals armoede en natuur in en rondom Maastricht. Het fonds belooft de inspirerendste (én bruikbaarste) plannen met een maximumbedrag van 100.000 euro.

Fondsen kunnen ook iets nieuws starten met de bedoeling dat (lokale) overheden de financiering daarvan overnemen. Met andere woorden, een klein beetje geld geven dat ertoe moet leiden dat anderen (bijvoorbeeld de overheid) ook geld gaan geven. Het zogenoemde vliegwieleffect.

Dat de Nederlandse fondsen zichzelf het meest lijken te herkennen in de rol van aanjager van vernieuwingen, werd al duidelijk in de eerste verkennende onderzoeken onder vermogensfondsen in Nederland (Schuyt en Gouwenberg 2000; Gouwenberg et al. 2007). Nog niet eerder was er in Nederland empirisch onderzoek gedaan naar de aard en omvang van de bestedingen van vermogensfondsen, en naar hun maatschappelijke rol. Uit de onderzoeken kwam naar voren dat fondsen voor zichzelf een initiërende en aanjagende rol zien weggelegd in de samenleving. Onafhankelijk van de gunst van donateurs en onafhankelijk van de overheid willen zij initiatieven en projecten steunen die anders niet van de grond zouden zijn gekomen. Hiermee kunnen zij op hun eigen specifieke wijze bijdragen aan pluriformiteit in de samenleving.

3.6 ELKAAR KENNEN, ONTMOETEN EN VERSTERKEN

Nederland kent een bloeiende en groeiende sector van vermogensfondsen. Sinds het einde van de jaren negentig is het fonds op naam en het inzetten van een ‘eigen’ stichting steeds populairder geworden. Daarnaast zien we vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw ook de opkomst van grote vermogensfondsen, opgericht door vermogende particulieren (veelal succesvolle ondernemers) zoals de Turing Foundation, Adessium en De Verre Bergen (Dohmen 2017a; Gouwenberg en Hoolwerf 2017). Deze groei past volgens Schuyt (2002) bij de ‘Gouden Eeuw van de Filantropie’, die volgens hem is aangebroken door de toegenomen welvaart, vergrijzing en ‘ontgroening’. Hij verwacht dat welgestelde mensen de komende jaren een groter deel van hun vermogen aan liefdadigheidsorganisaties zullen schenken of nalaten.

Critici zullen wijzen op de eerder geschetste gevaren (zoals substitutie en onevenredig veel macht van fondsen op bepaalde terreinen). Met deze bijdrage over een van oudsher op de achtergrond opererend segment van de filantropische sector is

geprobeerd duidelijk te maken dat we deze risico's kunnen relativeren. Nederland is Amerika niet, en de omvang van vermogensfondsen op macroniveau, afgezet tegen overheidsbijdragen, is gering.

Vermogensfondsen zijn belangrijke spelers *naast* het reguliere overheidsbeleid. Bovendien versterken vermogensfondsen de directe democratie (pluriformiteit) en kunnen zij – als ze deze rol serieus nemen – een belangrijke motor van innovatie zijn. Om nogmaals in de woorden van Payton en Moody (2008) te spreken: een politieke democratie heeft ook een directe democratie nodig en filantropie kan daarin een belangrijke rol spelen. Juist de vrijheid van kapitaal en de autonome beslissingsmacht maken vermogensfondsen bij uitstek geschikt om ruimte te bieden aan alle mooie initiatieven die in dit hoofdstuk de revue zijn gepasseerd.

Natuurlijk zijn er ook dilemma's in het samenspel tussen overheid en vermogensfondsen, zoals het gevaar van substitutie en 'crowding out'-effecten (als de een meer doet, doet de ander minder). We zagen dat fondsen de rol van partner, vervanger en soms zelfs van kritische tegenstander van overheidsbeleid kunnen vervullen. Dat kan soms schuren, en dat mag ook. Duidelijk werd dat fondsen in het algemeen geen substituut van de overheid willen zijn (zij nemen autonome beslissingen en willen niet de gaten vullen die een overheid met haar bezuinigingsbeleid soms achterlaat). We zagen echter ook dat sommige fondsen daarin een autonome beslissing nemen en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen door alsnog in 'het gat' te springen.

Deze bijdrage over vermogensfondsen eindigt met de vraag op welke wijze vermogensfondsen en overheden elkaar kunnen versterken. Het belangrijkste advies aan fondsen en overheden in algemene zin is dat zij elkaar beter leren kennen, elkaar vervolgens ontmoeten en uiteindelijk – indien wenselijk – elkaar versterken. Behoud van autonomie is hierbij een belangrijke voorwaarde. Er zijn mooie voorbeelden op lokaal, nationaal en Europees niveau waarbij overheid en fondsen de dialoog opzoeken en daarvoor een infrastructuur gecreëerd hebben. Deze kunnen een belangrijke bron van inspiratie vormen voor (lokale) overheden en fondsen; om de dialoog te starten of de eerste stappen die reeds zijn gezet te versterken.

Op *lokaal niveau* weten overheid en fondsen elkaar al langer te vinden. Nederland kent van oudsher al een intensieve verwevenheid van de lokale (stedelijke) overheid en het particulier initiatief. Dat gold met name op het gebied van armenzorg, onderwijs en gezondheidszorg (Veldheer 2001). Het Oude Vrouwen Huis aan de Amstel²⁹ – ontstaan in 1683 na een samenspel tussen lokale regenten en het particulier initiatief – laat zien dat in Nederland de 'interdependence theory' geldingskracht heeft: lokale overheden en particuliere charitatieve organisaties vullen elkaar aan. Het huis werd gesticht door de Amsterdamse Diaconie, de bouw werd

mogelijk dankzij een legaat van een rijke Amsterdammer en de grond werd door de stad beschikbaar gesteld. Ook anno 2018 zien vermogensfondsen en de gemeente Amsterdam elkaar als belangrijke partners. Op 11 maart 2014 werd een convenant³⁰ gesloten tussen de gemeente Amsterdam en in Amsterdam investerende vermogensfondsen (verenigd in het Landelijk Fondsenoverleg). Daarin zijn afspraken gemaakt over: afstemming (uitwisselen van informatie en kennis, afstemmen van beleid en bestedingen), consultatie, het verduurzamen van projecten en het delen van elkaars netwerken. Het Leefkringhuis Amsterdam en de Weekend Academie zijn concrete voorbeelden van projecten waarin gemeente en fondsen gezamenlijk activiteiten afstemmen (Schuyt et al. 2017). De gemeente Amsterdam is overigens niet de enige gemeente. In 2009 sloot de gemeente Amstelveen een convenant met de Stichting Gemeenschapsfonds van Amstelveen.³¹

Op *nationaal niveau* markeerde het convenant *Ruimte voor geven* in 2011 het begin van een verbeterde dialoog en samenwerkingsrelatie tussen overheid en filantropische sector (vertegenwoordigd in de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie, SBF). De interdepartementale werkgroep filantropie, een initiatief van het ministerie van Veiligheid en Justitie (het coördinerende ministerie voor filantropie) biedt eveneens mogelijkheden om de dialoog tussen filantropie en overheid te versterken. De werkgroep bestaat uit beleidsmedewerkers van verschillende ministeries die filantropiegerelateerde onderwerpen in hun portefeuille hebben. In 2014 werd de Maatschappelijke Alliantie opgericht om fondsen, bedrijven en de overheid bij elkaar te brengen en gezamenlijk de impact van maatschappelijke initiatieven op een aantal thema's (veilig en gezond opgroeien, migratie, cultureel erfgoed, circulaire economie en 'healthy life') te vergroten (zie *intermezzo*).

Op *Europees niveau* zoeken de Europese Commissie (DG Onderzoek en Innovatie) en grote Europese fondsen op het terrein van onderzoek en innovatie toenadering tot elkaar. Zij leren elkaar kennen, zij ontmoeten elkaar en zij zoeken wegen om meer samen te werken en elkaar te versterken. De EC zette een eerste stap door het initiëren en financieren van de EUFORI Studie (Gouwenberg et al. 2015), een groot-schalig Europees onderzoek naar fondsen op het terrein van onderzoek en innovatie in (destijds nog) 27 EU-landen en Noorwegen en Zwitserland. Het onbekende landschap van deze groep fondsen (goed voor een geschat bestedingsbudget van ca. 5 miljard euro per jaar) werd in kaart gebracht. Kennismaking werd gevolgd door ontmoetingen, zoals tijdens de PhIS (Philanthropy and Social Investments) conferentie, georganiseerd door het VU-Centrum voor Filantropische Studies in de context van het Nederlands voorzitterschap van de EU in 2016 en gefinancierd door de EC. De conferentie was een startsein voor het verkennen van nieuwe samenwerkingsverbanden tussen de EC, (grottere) Europese fondsen en intermediairs op het terrein van maatschappelijke investeringen.

Op 15 september 2017 organiseerde eurocommissaris Moedas een informele bijeenkomst met de directeuren van een aantal grote fondsen, zoals de Wellcome Trust (Verenigd Koninkrijk), La Caixa Foundation (Spanje), Volkswagen Foundation (Duitsland) en Gulbenkian Foundation (Portugal). Daar is vervolgens een werkgroep uit voortgekomen die de mogelijkheden voor samenwerking tussen de EC en fondsen op bepaalde terreinen verder verkent. Parallel daaraan heeft de EC een multidisciplinaire expertgroep *Foundations, Venture Philanthropy and Social Investments for Research and Innovation* opgericht onder leiding van Schuyt en Gouwenberg van het VU-Centrum voor Filantropische Studies. Veel proactiviteit dus vanuit de EC DG Onderzoek en Innovatie om de diverse *stakeholders* op het terrein van onderzoek en innovatie in Europa bij elkaar te brengen en te verkennen hoe publiek en privaat elkaar kunnen versterken.

3.7 TEN SLOTTE

Wat kunnen we van al deze voorbeelden leren? Op welke wijze kunnen overheid en fondsen elkaar versterken? Zonder volledig te zijn, sluit ik deze bijdrage af met een aantal belangrijke beleidsadviezen voor overheden (zowel op lokaal, nationaal als Europees niveau).

In het contact tussen overheid en fondsen lijkt een *principle-based* benadering (vrijwillig, geen rigide structuren) het geschiktst. Dat betekent eerder samenwerking en afstemming van beleid op basis van principes dan op basis van strikte regels. Respect voor de autonomie en specifieke rol van fondsen is hierbij heel belangrijk. *Vermijd substitutie* en breng tot uitdrukking dat bijdragen vanuit het particulier initiatief welkom zijn ter versterking van de kwaliteit van de samenleving in het algemeen en van specifieke beleidsterreinen. Start een *missiegedreven beleidsdialoog met fondsen* op lokaal, nationaal en Europees niveau. Zoek de dialoog en afstemming op basis van gemeenschappelijke thema's en/of doelgroepen, waardoor kennis en middelen gebundeld kunnen worden en daarmee wellicht grotere stappen kunnen worden gezet op een aantal terreinen.

Elkaar versterken op gemeenschappelijke beleidsterreinen betekent elkaar informeren over mogelijke beleidswijzigingen, elkaar met enige regelmaat ontmoeten. Het convenant tussen de gemeente Amsterdam en vermogensfondsen is daar een goed voorbeeld van. De manier waarop de EC DG Onderzoek en Innovatie de dialoog met fondsen zoekt, zou een inspiratiebron voor andere DG's op Europees niveau moeten zijn. Ook op nationaal niveau kunnen de diverse departementen hier een voorbeeld aan nemen. De verschillende beleidsmedewerkers in de interdepartementale werkgroep filantropie zouden hierin een belangrijke rol kunnen spelen.

De beleidsdialoog hoeft overigens niet per se tot verregaande vormen van samenwerking te leiden. Zogenoemde sequentiële financiering (na elkaar volgend) kan een oplossing zijn voor mogelijke barrières in het vormen van partnerschappen tussen overheden en fondsen, bijvoorbeeld veroorzaakt door verschillen in subsidievoorwaarden tussen overheden en fondsen.

Een mooi voorbeeld in dit verband is de *seal of excellence*.³² Dit is een initiatief van de EC dat ervoor moet zorgen dat veelbelovende, maar afgewezen Horizon 2020-projectvoorstellen (programma van de EC om onderzoek en innovatie te stimuleren) makkelijker toegang krijgen tot andere subsidieverstrekkers, zoals bijvoorbeeld vermogensfondsen. De *seal of excellence* is een soort keurmerk op projectvoorstellen waarmee dubbel werk voor andere subsidieverstrekkers wordt voorkomen.

Om anderen te inspireren is het delen van *best practices* en het zichtbaar maken daarvan belangrijk. Daartoe dient een *infrastructuur voor dialoog en samenwerking* opgezet, verbeterd en/of geïntensiveerd te worden. Beleidsambtenaren (op lokaal, nationaal en Europees niveau) en fondsen op een specifiek beleidsterrein moeten elkaar immers weten te vinden. De Vereniging van Fondsen in Nederland, de Maatschappelijke Alliantie, de interdepartementale werkgroep filantropie en de Stichting Lokale Fondsen Nederland kunnen daarbij behulpzaam zijn.

Ik sluit af door vermogensfondsen in Nederland op hun beurt te stimuleren en te prikkelen om kritisch na te blijven denken over hun specifieke rol in de samenleving ('the reason for being') en om de voortgezette trend naar meer openheid en transparantie voort te zetten. Te werken aan een langetermijnvisie en duurzame strategie, de beleidsdialoog met anderen (zoals de overheid) op te zoeken, zichzelf te blijven afvragen hoe innovatief ze zijn en welke risico's ze daarbij durven te nemen. En bovenal toch vooral die gepassioneerde, autonome, eigenwijze en soms wat schurende filantropen te blijven. Daarmee dragen zij hun steentje bij aan een pluriforme samenleving.

NOTEN

- 1 In deze Verkenning wordt de volgende definitie van een vermogensfonds gehanteerd: ‘Onafhankelijke non-profitorganisatie (in de vorm van een rechtspersoon) met een eigen vermogen en/of een structurele inkomstenbron, die ten behoeve van het algemeen nut daaruit steun biedt aan projecten, organisaties en individuen. Een vermogensfonds hoeft zich niet tot het publiek te wenden voor het verkrijgen van middelen. Het vermogen of de structurele inkomstenbron is van oorsprong meestal afkomstig van een familie of bedrijf, en is afgezonderd met als missie om deze middelen in te zetten voor een goed doel’ (Vereniging van Fondsen in Nederland).
- 2 Maria van Duyst van Voorhout, Vrijvrouw van Renswoude, bepaalde in haar testament dat een deel van haar vermogen ten goede moest komen aan drie verschillende weeshuizen. De fundatie moest intelligente begaafde wezen een onderkomen verschaffen, waarin zij konden verblijven en les krijgen in ‘mathesis, teekenen of schilderconst, beeldhouwen of beeldsnijden, oefeningen in sware dijkagiën tot behoudinge van ons landt of dergelijke libre consten’. Het beschikbare kapitaal van de in 1754 opgerichte fundatie was 1.500.000 gulden. www.fundatievanrenswoude.nl
- 3 ANBI’s worden vrijgesteld van erf- en schenkbelasting en kunnen giften ontvangen die voor de donateur aftrekbaar zijn.
- 4 www.kennisbankfilantropie.nl/diensten
- 5 Stichting Benevolentia maakt gebruik van de expertise en diensten van Porticus. Porticus is de internationale organisatie die de filantropische programma’s beheert van charitatieve instellingen die zijn opgericht door ondernemers uit de familie Brenninkmeijer. Porticus geeft deze instellingen strategisch advies over hun donatieprogramma’s en biedt ze een breed scala van diensten op het gebied van donatiemanagement. www.stichtingbenevolentia.nl
- 6 Het ECSP-onderzoek *Filantropische Fondsen in Kaart* rapporteert dat naar schatting 1250 filantropische fondsen in Nederland tezamen ca. 1,3 miljard euro bijdragen. De cijfers die gepresenteerd zijn in het ECSP-onderzoek kunnen volgens de onderzoekers van het VU-onderzoek *Geven in Nederland* gemakkelijk tot verwarring leiden, omdat: 1) de doelpopulatie van vermogensfondsen in het ECSP onderzoek veel ruimer is dan in het VU-onderzoek. Het ECSP-onderzoek telt hybride fondsen namelijk ook mee in de totaalbedragen van vermogensfondsen. Echter, niet duidelijk is wanneer hybride fondsen als vermogensfondsen of als geldwervende fondsen worden geclassificeerd. De scheidslijn tussen geldwervende fondsen enerzijds en hybride fondsen anderzijds is in de praktijk niet scherp. Veel geldwervende fondsen hebben immers een opgebouwd vermogen. Door hybride fondsen in een onderzoek naar vermogensfondsen mee te nemen, bestaat bovendien de kans op het gevaar van dubbeltellingen: hybride fondsen kunnen namelijk donaties hebben ontvangen van (zui-vere) vermogensfondsen. 2) het ECSP-onderzoek – volgens de onderzoekers van de VU – gewerkt heeft met optimistische veronderstellingen om tot een schatting voor de totale populatie vermogensfondsen te komen.

Voor een kritische vergelijking van beide onderzoeken wordt verwezen naar een artikel dat hierover op 10 april 2018 verschenen is in *De Dikke Blauwe*: 'vU-onderzoekers positief-kritisch over ECSP-studie naar vermogensfondsen'. Beschikbaar op: www.dedikkeblauwe.nl/news/vu-onderzoekers-positief-kritisch-over-ecsp-studie-naar-vermogensfondsen

De indeling die De Jong en Kooij hanteren is gebaseerd op en afkomstig uit: *Health Foundations Facilitate Translational Research Through Public-Private Partnerships. Diverse Funding Models and Integration Strategies*. Waseem Awad, Anne Stolk, Fred Dijcks and Remco de Vruh. Uitgegeven door TI Pharma, 2013.

www.fondssluytermanvanloo.nl

www.evpa.eu.com

www.noaber.com

www.abnamro.com/nl/duurzaam-bankieren/financieren-en-beleggen/social-impact-bonds/index.html

www.oranjefonds.nl/social-impact-bonds

www.startfoundation.nl/activiteiten/sibboekje

www.allesisgezondheid.nl/nieuws/lancering-eerste-health-impact-bond-nederland

www.effectivealtruism.org

In Nederland kent deze beweging zijn pleitbezorgers in 'Effective Giving (EG)' en 'Effectief Altruïsme in Nederland (EAN)' www.effectivegiving.nl en www.effectiefaltruïsme.nl/effectief-altruïsme-nederland

www.ted.com/talks/peter_singer_the_why_and_how_of_effective_altruism?language=nl

www.kansfonds.nl

Het begrip 'Philanthrocapitalism' is door Bishop en Green (2010) geïntroduceerd in hun boek *Philanthrocapitalism: How giving can save the world*. De filantrokapitalist (een samentrekking tussen filantropie en kapitalist) staat voor de rijke, geslaagde ondernemer die een groot deel van zijn vermogen geeft aan goede doelen en hierbij een bedrijfsmatige benadering belangrijk vindt, waarbij doelmatigheid en resultaatgerichtheid voorop staan.

Dit voorbeeld is afkomstig uit het landenrapport Duitsland van de Eufori Study. Beschikbaar op: www.euforistudy.eu/wp-content/uploads/2015/07/Germany.pdf. Zie ook: www.volkswagenstiftung.de/en/

In 2018 was de VandenEnde Foundation, opgericht door Joop en Janine van den Ende, onderwerp van een kritisch journalistiek onderzoek, uitgevoerd door *De Groene Amsterdammer*, platform voor onderzoeksjournalistiek Investico en radioprogramma Argos. Zie: *De Groene Amsterdammer* (7 februari 2018): De ondernemende mecenas. Onderzoek: Hoe de superrijken hun liefdadigheid organiseren. Beschikbaar op: www.groene.nl/artikel/de-ondernemende-mecenas

Andere artikelen over vermogende particulieren met een eigen fonds zijn o.m.: *De Groene Amsterdammer* (16 december 2015), 'Zonder rijkdom geen mecenas', beschikbaar op www.groene.nl/artikel/zonder-rijkdom-geen-mecenas en *Vrij Nederland* (9 december 2015), 'Wat er mis is met het filantrokapitalisme van Zuckerberg', beschikbaar www.vn.nl/wat-er-mis-is-met-het-filantrokapitalisme-van-zuckerberg/

Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 8 november 2016, *Kamerstukken II* 2016-2017 32 740, nr. 20.

Beschikbaar op: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/08/tk-validatiestelsel-filantropie

20 Zie publicaties zoals: *Handreiking Verantwoord Beleggen*; *Het besturen van een fonds*; *Effectief Schenken*. Zie: www.verenigingvanfondsen.nl/activiteiten-publicaties

21 www.cultuurfonds.nl

22 Rien van Gendt is binnen de sector filantropie een belangrijke expert op het gebied van vermogensfondsen. Hij was directeur van de Van Leer Foundation en tussen 2008 en 2016 voorzitter van de FIN. Hij is onder meer bestuurslid van Rockefeller Philanthropy Services en de European Cultural Foundation.

23 De *Netherlands Academy of Philanthropy* (NAP) is een samenwerkingsverband tussen de Maatschappelijke Alliantie en hoogleraren op het gebied van de filantropie en aangrenzende gebieden; www.maatschappelijkealliantie.org

24 www.stichtingpresent.nl/amsterdam/over-ons/visie-en-missie/

25 www.fonds21.nl/

26 www.fonds1818.nl/content/buurtbibliotheken-den-haag

27 www.startfoundation.nl/activiteiten/stoutfonds

28 www.stadsgoud.nl

29 www.hermitage.nl/nl/over-het-museum/geschiedenis/

30 Convenant is beschikbaar op: www.verenigingvanfondsen.nl

31 www.amstelveen.nl

32 www.ec.europa.eu/research/soe/index.cfm

LITERATUUR

- Adessium (2016) *Jaarverslag 2016*. Beschikbaar op: www.adessium.org/documents/annual-report-2016.pdf
- Anheier, H. en S. Toepler (red.) (1999) *Private funds and public purpose; philanthropic foundations in international perspective*, New York: Plenum Publishers.
- Anheier, H. en S. Daly (red.) (2007) *The Politics of Foundations. A comparative analysis*, Londen: Routledge.
- Anheier, H. et al. (2014) 'Social Innovation as Impact of the Third Sector. Deliverable 1.1 of the project': *"Impact of the Third Sector as Social Innovation" (ITSSOIN)*, European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research. Beschikbaar op: http://itssoin.eu/site/wp-content/uploads/2015/09/ITSSOIN_D1_1_Social-Innovation-as-Impact.pdf
- Anheier, H. et al. (2016) 'The Impact of the Third Sector on Social Innovation. Deliverable 8.2 of the project': *"Impact of the Third Sector as Social Innovation" (ITSSOIN)*, European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research. Beschikbaar op: http://itssoin.eu/site/wp-content/uploads/2017/05/ITSSOIN_D8_2_Social_innovation_potential.pdf
- Anheier, H. et al. (2017) 'Findings. The Who, What and How of Social Innovation. Deliverable 8.1 of the project': *"Impact of the Third Sector as Social Innovation" (ITSSOIN)*, European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research. Beschikbaar op: http://itssoin.eu/site/wp-content/uploads/2017/05/ITSSOIN_D8_1_Findings.pdf
- Anheier, H. (2017) *Presentatie tijdens ERNOP conferentie in Kopenhagen 2017*.
- Baart, A. (2001) *Een theorie van de presentie*, Utrecht: Lemma.
- Bekkers, R. (2013) *De maatschappelijke betekenis van filantropie*, Amsterdam: Vrije Universiteit (oratie).
- Bekkers, R., Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- Berger, K. en R. Penna (2013) 'The Elitist Philanthropy of So-Called Effective Altruism', *Stanford Social Innovation Review* 25 November. Beschikbaar op: www.ssir.org/articles/entry/the_elitist_philanthropy_of_so_called_effective_altruism
- Bishop, M. en M. Green (2010) *Philanthrocapitalism: How Giving Can Save the World*. Londen: A&C Black Publishers.
- Boerjan, K. en M. Verhaar-Strijbos (2017) 'Geven we aan een geleidehond of aan Aziatische kinderen?', *NRC* 27 mei. Beschikbaar op: www.nrc.nl/nieuws/2017/05/27/geven-we-aan-een-geleidehond-10053809-a1560566
- Dohmen, J. (2017a) 'Dit zijn de gulste filantropen van Nederland', *NRC* 4 mei. Beschikbaar op: www.nrc.nl/nieuws/2017/05/04/het-doel-een-betere-wereld-a1557149
- Dohmen, J. (2017b) 'Praten over onszelf is niet iets wat we graag doen', *NRC* 5 mei. Beschikbaar op: www.nrc.nl/nieuws/2017/05/05/praten-over-onszelf-is-niet-iets-wat-we-graag-doen-a1557390

- Erasmus Centre for Strategic Philanthropy (ECSP) (2018) *Filantropische Fondsen in Kaart*, Rotterdam: ECSP.
- Fonds Sluyterman van Loo (2016) *Jaarverslag 2016*. Beschikbaar op: <http://jaarverslag.fondssluytermanvanloo.nl/2016/wp-content/uploads/sites/7/2017/03/Verkorte-jaarrekening-2016-.pdf>
- Frumkin, P. (2006) 'Accountability and Legitimacy in American Foundation Philanthropy', blz. 27-46 in K. Prewitt et al. (red.) *The legitimacy of philanthropic foundations*, New York: Russell Sage Foundation.
- Gales, B. et al. (1997) *Het burgerlijk armbestuur. Twee eeuwen zorg voor armen, zieken en ouderen te Maastricht 1796-1996*, Maastricht: Stichting Historische Reeks Maastricht.
- Gouwenberg, B. en Th. Schuyt (2004) *Vermogensfondsen in Nederland: nader onderzocht*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Gouwenberg, B., C. van der Jagt en Th. Schuyt (2007) 'Netherlands', blz. 239-253 in H. Anheier en S. Daly (red.) *The Politics of Foundations. A comparative analysis*. Londen/New York: Routledge.
- Gouwenberg, B. et al. (2015) *European Foundations for Research and Innovation (EUFORI) Study. Synthesis Report*, Brussels: European Commission.
- Gouwenberg, B. en L. Hoolwerf (2015) 'Geven door fondsen', blz. 87-101 in R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red), *Geven in Nederland 2015*, Amsterdam: Reed Business.
- Gouwenberg, B. en L. Hoolwerf (2017) 'Geven door fondsen', blz. 135-147 in R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red), *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- Hoorn, E. ten en W. Stubbe (2013) *Resultaat- en Impactmeting voor goede doelen. Op weg naar beter evalueren, meten en verantwoorden van bestedingen*, Amsterdam: Centraal Bureau Fondsenwerving.
- Hudson Institute (2015) *The Index of Philanthropic Freedom*, Washington. Beschikbaar op: <https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/2015.06.15IndexofPhilanthropicFreedom2015.pdf>
- Jong, D. de en S. Kooij (2017) *Van capacitybuilding naar funding plus*. Beschikbaar op: www.fundingplus.nl
- LaMarche, G. (2014) 'Is philanthropy bad for democracy?', *The Atlantic*. Beschikbaar op: www.theatlantic.com/politics/archive/2014/10/is-philanthropy-good-for-democracy/381996/
- Leat, D. (1999) 'British foundations, the organization and management of grantmaking', blz. 121-139 in H. Anheier en S. Toepler, *Private funds, public purpose. Philanthropic foundations in international perspective*, New York: Plenum publishers.
- Leeuwen, M. van (1998) 'Armenzorg in Nederland na 1800', blz. 276-317 in J. Gerwen en M. van Leeuwen (red.) *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekering in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, Amsterdam: NEHA. Beschikbaar op: www.fss.uu.nl/pubs/mhdvanleeuwen/1998azorg1.pdf
- Liket, K. (2014) *Why 'doing good' is not good enough. Essays on social impact measurement*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.

- McGoey, L. (2015) *No Such Thing as a Free Gift: The Gates Foundation and the Price of Philanthropy*, Londen: Verso.
- Meijs, L. (2015) 'Eigenwijze filantropen zijn van toegevoegde waarde', *Sociale Vraagstukken*. Beschikbaar op: www.socialevraagstukken.nl/eigenwijze-filantropen-zijn-van-toegevoegde-waarde/
- Payton, R. en M. Moody (2008) *Understanding Philanthropy. Its Meaning and Mission*, Bloomington/Indianapolis: Indiana University Press.
- Prewitt, K. (1999) 'The importance of foundations in an open society', blz 17-29 in M. Strübin en P. Walkehorst (red.) *The future of foundations in an open society*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation.
- Prewitt, K. (2006) 'American foundations: what justifies their unique privileges and powers', blz. 27-46 in K. Prewitt et al. (red.) *The legitimacy of philanthropic foundations*, New York: Russell Sage Foundation.
- Prewitt, K., M. Dogan, S. Heydemann en S. Toepler (red.) (2006) *The legitimacy of philanthropic foundations*, New York: Russell Sage Foundation.
- RCOAK (2016) *Jaarverslag 2016*. Beschikbaar op: <http://2016.rcoakjaarverslag.nl/financieel-jaarverslag/financieel-jaarverslag-2016/>
- Reich, R. (2013a) 'What are foundations for?' *Boston Review*. Beschikbaar op: www.bostonreview.net/forum/foundations-philanthropy-democracy
- Reich, R. (2013b) *Repugnant to the very idea of democracy? On the role of foundations*. Beschikbaar op: www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2016/01/Repugnant-to-the-Whole-Idea-of-Democracy_On-the-Role-of-Foundations-in-Democratic-Societies..pdf
- Salamon, L. (1987a) 'Partners in public service: the scope and theory of government-nonprofit relations', blz. 99-170 in W. Powell (red.), *The nonprofit sector. A research handbook*, New Haven: Yale University Press.
- Salamon, L. (1987b) '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, 1/2: 29-49.
- Salamon, L., S. Sokolowski en H. Anheier (2001) 'Sociale oorsprongen van de non-profitsector: een landenvergelijking', blz. 251-269 in A. Burger en P. Dekker (red.), *Noch markt, noch staat: de Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, Den Haag: SCP.
- Schuyt, Th. (2001) *De filantropische sector en 'philanthropic studies' in Nederland. Wetenschappelijke belangstelling voor een maatschappelijke sector in wording*, Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum (oratie).
- Schuyt, Th. (2002) 'Een tweede gouden eeuw?', *ESB* 87, 4367: 496-498.
- Schuyt, Th. (2010) 'Philanthropy in European welfare states: a challenging promise?', *International Review of Administrative Sciences* 76: 774.
- Schuyt, Th. (2012) *Inleiding in filantropie en filantropiewetenschap*, Utrecht: De Graaff.
- Schuyt, Th. et al. (2017) 'Doelen waaraan wordt gegeven', blz. 203-261 in R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.

- Schuyt, Th. en B. Gouwenberg (2000) *Vermogensfondsen in Nederland: een verkenning*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Schuyt, Th., B. Gouwenberg, L. Hoolwerf (2018) 'Foundations in the Netherlands: towards a diversified social model?', *American Behavioral Scientist*. Beschikbaar op: <https://doi.org/10.1177/0002764218773406>
- Singer, P. (2015) *The Most Good You Can Do. How Effective Altruism Is Changing Ideas About Living Ethically*, New Haven/Londen: Yale University Press.
- VandenEnde Foundation (2016) *Jaarverslag 2016*. Beschikbaar op: <https://vdef.nl/media/1137/vdef-jaarverslag-2016.pdf>
- Veldheer, V. (2001) 'Domeinen van particulier initiatief en overheidsbemoediging', blz. 63-85 in A. Burger en P. Dekker (red.) *Noch markt, noch staat*, Den Haag: SCP.
- Verre Bergen (2015) *Jaarverslag 2015*. Beschikbaar op: <http://www.deverrebergen.nl/wp-content/uploads/2015/05/Directieverslag-2015.pdf>
- Weisbrod B. (1977) *The voluntary nonprofit sector*, Lexington, MA: Lexington Books.
- Wilde, M. de en L. Meijs (2017) 'Vermogensfondsen als financier van publieke doelen', blz. 86-107 in L. Meijs (red.) *Filantropie in Nederland*, Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.
- Wit, A. de (2018) *Philanthropy in the welfare state. Why charitable donations do not simply substitute government support*, Amsterdam: Vrije Universiteit (dissertatie).
- Young, D. (1998) 'Complementary, Supplementary or Adversarial? A theoretical and historical examination of nonprofit-government relations in the United States', blz. 31-68 in E. Boris en C. Steuerle (red.), *Nonprofits and government. Collaboration and conflict*, Washington: The Urban Institute Press.
- Zoeteman, B. en J. Slabbekoorn (2014) *Over corrumperen en herontdekking van de filantropie. Een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Stichting Triodos Foundation*, Tilburg: Telos.

NOABER FOUNDATION: FILANTROPIE OM GEZOND TE LEVEN

Jan van Dam en Marcel Ham

De Noaber Foundation is een ANBI-stichting die vernieuwende initiatieven in de zorg ondersteunt. Ze geeft en investeert geld en kennis in projecten die de zorg duurzaam vernieuwen. En dat doet ze “zo kort als mogelijk en zo lang als nodig”.

Noaber Foundation draagt met donaties en investeringen bij aan meer gezondheid in Nederland. Zestig procent van haar budget – 3,3 miljoen euro in 2016 – gaat naar donaties en 40 procent naar *impact investments*.

De stichting wordt gevoed met de baten van het vermogen van Paul Baan, een van de oprichters van het softwarebedrijf Baan Company. De stichting financiert initiatieven die de zelfstandigheid van mensen bevorderen en de zorg patiëntgericht maken. Om haar doelstellingen te realiseren werkt ze samen met organisaties die ‘relevant of leidend’ zijn op het gebied van gezond leven. Dat kunnen zorgverzekeraars en zorgverleners zijn, maar ook overheden en technologiebedrijven.

Geven en investeren

Directeur Matthijs Blokhuis noemt Noaber Foundation “een ANBI-stichting die bijdraagt aan duurzame vernieuwing van de zorg”. Enerzijds doet ze dat door te investeren in activiteiten om op termijn haar investeringen terug te verdienen. De investeringssom per project loopt uiteen van 100 duizend tot 3 miljoen euro en wordt vaak in ‘delen’ beschikbaar gesteld, verdeeld over – soms – meerdere jaren. Met het rendement kan de stichting de continuïteit van de geldstroom voor het realiseren van haar doelstellingen garanderen. Anderzijds ondersteunt Noaber Foundation activiteiten die weliswaar nooit zullen renderen, maar wel een grote maatschappelijke meerwaarde vertegenwoordigen.

Een voorbeeld van het eerste type activiteiten is een project in het ziekenhuis in Winterswijk waar met hulp van Noaber Foundation een app wordt ontwikkeld om controle na een operatie gemakkelijker, effectiever en goedkoper te maken. Met de mobiele applicatie kan de patiënt in de vijf kritische dagen na de operatie driemaal daags gegevens doorsturen die voor de artsen eventueel aanleiding kunnen zijn de patiënt eerder terug te roepen om complicaties te voorkomen.

Ook het ziekenhuis heeft er baat bij, de beschikbare bedden worden er beter door benut. Programmamanager Wim Post – verantwoordelijk voor ‘het donatie-deel’ van de Noaber-investeringen – wijst erop dat artsen daardoor meer patiënten kunnen zien.

Voordat innovaties algemene toepassing krijgen, moet er vaak enige weerstand worden overwonnen. Zo ook hier. Post: “Innovatie is nooit een kwestie van een druk op de knop, het gaat immers zowel om het aanpassen van werkprocessen als om het overtuigen van mensen, en dat kost tijd. Daarom gunnen wij de activiteiten die we ondersteunen, ook ruim de tijd om tot wasdom te komen. Iets wat een reguliere investeerder niet vaak doet.”

“Wat ons onderscheidt van reguliere investeerders, is dat we veel geduld hebben, onze investeringen hoeven niet per se op de korte termijn te renderen (*patient money*). Daarnaast zijn we bereid een groter risico te nemen door (ook) in *startups* te investeren.”

Een project waar mensen met autisme worden ingezet voor het testen van software, is een sprekend voorbeeld van investeringen, waarvan al tevoren vaststaat dat ze waarschijnlijk nooit geld zullen opbrengen, het tweede type activiteiten. Post: “Die initiatieven ondersteunen we niet zozeer vanwege het eventuele rendement, maar vanwege de grote maatschappelijke waarde die ze vertegenwoordigen.”

Spanning tussen nut en rendement

Noaber Foundation ondersteunt projecten voor een periode van drie tot vijf jaar, voor investeringen in mogelijk rendabele vernieuwingen geldt geen termijn. Blokhuis: “Ons credo is: zo lang als nodig, en zo kort als mogelijk. We willen alle initiatieven een eerlijke kans geven. Hoe lang we dat uiteindelijk doen, staat niet op voorhand vast. Immers, van veel innovaties weten we niet of en wanneer ze een economische toegevoegde waarde hebben.”

Blokhuis erkent, in navolging van de conclusie van Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB), dat er bij sociale ondernemingen een spanning kan bestaan tussen het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen en het streven naar rendement.¹

“*Au fond* weegt bij ons de doelstelling om mensen te helpen om zo gezond mogelijk te leven het zwaarst, niet het rendement. Wel is het zo dat wij bij alle activiteiten die we ondersteunen, streven naar een evenwicht tussen economische en maatschappelijke meerwaarde.” Martin Schulz, die als zelfstandig onderzoeker is verbonden aan de NSOB en een van de opstellers van het rapport *De koopman als dominee*, zegt dat bij sociale ondernemingen de economische waarde niet ontstaat naast, maar door de sociale waarde. Het is de sociale waarde die de economische waarde mogelijk maakt.

Overheid als regelgever

Blokhuis en Post omschrijven de activiteiten van Noaber Foundation als ondernemende filantropie. “Filantropie is voor ons dat we met geld en kennis bijdragen aan de ontwikkeling van een vernieuwing in de zorg die mensen in staat stelt, direct of indirect, om zo gezond mogelijk te leven.”

Blokhuis vindt het prima dat de overheid faciliterend beleid voert, en eventueel via regionale ontwikkelingskantoren als partner meedoet in lokale initiatieven. Maar hij waarschuwt tegelijkertijd dat er niet automatisch naar de overheid gekeken moet worden om eventuele organisatorische en financiële knelpunten op te heffen. Andersom mag de overheid van filantropen, zoals Noaber Foundation, niet verwachten dat die haar rol overnemen op terreinen waar zij is teruggetreden. “Filantropie is een particulier initiatief en moet dat ook gewoon blijven.”

SOCIAL IMPACT BONDS

In december 2013 introduceerde Start Foundation de eerste *Social Impact Bond* (SIB) in Nederland. Dat gebeurde in Rotterdam, om werkloze jongeren aan een baan te helpen. Een SIB is een constructie waarmee overheid, investeerder en sociaal ondernemer gezamenlijk een maatschappelijk probleem proberen aan te pakken. Bij een SIB zijn, naast de doelgroep waarop de interventie is gericht, drie partijen betrokken:

De financier – vanuit de markt of de filantropie – die de aanpak van een maatschappelijk probleem voorfinanciert en alleen door de overheid daarvoor vergoed wordt als het afgesproken resultaat is behaald. De financier neemt sowieso genoegen met een lager dan marktconform rendement en accepteert een groter risico.

De overheid, die aangeeft welk maatschappelijk probleem zich voor de inzet van een SIB leent en die pas betaalt als aan de prestatieafspraken is voldaan.

De uitvoerende sociaal ondernemer, die met zijn aanpak aantoonbare prestaties moet leveren die bovendien schaalbaar zijn.

De financiële constructie wordt ingezet voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid, voor het voorkomen van recidive en in de gezondheidszorg (*Health Impact Bonds*). De *Social Impact Bond* lijkt veelbelovend, maar er zijn ook vragen over. Marlin Huygens, directeur Werk en Inkomen bij de gemeente Rotterdam, bijvoorbeeld vindt dat het “vaak lastig is te beoordelen wat een sociale onderneming daadwerkelijk bereikt”.²

NOTEN

- 1 M. Schulz, M. van der Steen en M. van Twist (2013) *De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*, Den Haag: Boom Lemma.
- 2 ‘Gemeenten en sociale ondernemingen hebben elkaar nodig’, *SER magazine*, november 2017.

FILANTROOP DE VERRE BERGEN WIL MEER DAN PROJECTFINANCIER ZIJN

Jan van Dam en Marcel Ham

In de Rotterdamse volksbuurt Pendrecht hebben vrijwilligers met steun van stichting De Verre Bergen de Kinderfaculteit van de grond getild. Een filantropische combinatie die meer dan duizend kinderen een kans biedt om beter voorbereid aan de startlijn te verschijnen. En soms levert dat fricties op.

Pendrecht, een wijk in de Rotterdamse deelgemeente Charlois, haalde op 1 februari 2003 de voorpagina van alle landelijke dagbladen met een bizar verhaal. Vanaf een parkeerdek was Sedar Soares, een Kaapverdisch-Nederlandse jongen van 13 jaar oud, door een boze chauffeur in het hoofd geschoten, omdat hij met zijn vriendjes sneeuwballen naar het passerend verkeer had gegoooid.

Penningmeester Bien Hofman van de stichting Vitaal Pendrecht herinnert zich de gebeurtenis als de dag van gisteren. “Na het ‘ongeluk’ met Sedar stond Plein 1953 helemaal vol met mensen, het was zo intens verdrietig. Toen dacht ik: als het plein alleen dan vol loopt, is het echt treurig met onze wijk gesteld.”

Pendrecht was letterlijk een puinhoop indertijd. Overal lagen enorme bergen puin van afgebroken flats, talloze woningen en winkels waren dichtgespijkerd. Al hun verdriet ten spijt namen de bewoners vanaf dat moment zelf de touwtjes in handen om verdere verloedering van de wijk tegen te gaan. Vijftien jaar later is Pendrecht mede dankzij de inspanningen van een actieve bewonersorganisatie – Vitaal Pendrecht – en zijn ruim 180 vrijwilligers zichtbaar verbeterd. Hofman: “Er is een enorme herstructurering door de woningcorporatie gerealiseerd de laatste jaren, maar – en ook dat is een proces van jaren geweest – niemand gaat meer langs ons heen.”

Van campus naar faculteit

De grootste klacht van de bewoners door de jaren heen was het weinig florissante aanbod van naschoolse activiteiten in de wijk. Het besluit van de gemeente eind 2011 om de subsidie voor de Kindercampus stop te zetten, leek het einde in te luiden voor de toch al schaarse voorzieningen voor kinderen van 4 tot en met 12 jaar.

Vitaal Pendrecht en de directies van de deelnemende basisscholen waren daar op z’n zachtst gezegd niet blij mee. Wat overigens niet wil zeggen dat ze onverdeeld gelukkig waren met de Kindercampus. Hofman: “Wat begon als een mooi programma, werd alsmat minder door gebrek aan geld. Neemt niet weg dat ouders het wel fijn vonden dat er überhaupt iets voor hun kinderen na schooltijd werd georganiseerd.”

Het begint met een schoenendoos

De bewonersorganisatie ging op zoek naar andere partners. Partijen met wie ze samen een programma konden ontwikkelen dat meer dan de Kindercampus gericht was op een brede – cognitieve, sociaal-emotionele, en motorische – ontwikkeling van de leerlingen van de vijf basisscholen in de wijk.¹

Het verhaal van de Kinderfaculteit – de naam van het nieuwe programma – krijgt vaart als Bien Hofman samen met een 84-jarig bestuurslid van Vitaal Pendrecht in 2011 bij filantropische stichting De Verre Bergen binnenstapt.²

De Verre Bergen werd in 2011 opgericht door Martijn van der Vorm, een nazaat van de oprichters van de Holland Amerika Lijn (HAL).³ De familie Van der Vorm, rijk geworden na verkoop van HAL aan de Amerikaanse Carnival Corporation, wil via de stichting ‘iets teruggeven’ aan de stad Rotterdam, en dan met name aan de kwetsbare bewoners van de havenstad. Met donaties ondersteunt De Verre Bergen initiatieven die op een vernieuwende manier maatschappelijke vraagstukken aanpakken. In 2016 ging De Verre Bergen ten behoeve van verschillende projecten voor ruim 25 miljoen euro meerjarige verplichtingen aan.⁴

Omdat ze wil dat haar investeringen – sociaal – rendement opleveren, zet de stichting de beoogde resultaten van tevoren op papier en laat ze onderzoek verrichten of het project die ook daadwerkelijk verwezenlijkt.

Steun en commitment

Een paar weken na het bezoek van Bieman cum suis deelde stichting De Verre Bergen mee dat zij sympathiek stond tegenover het idee van een Kinderfaculteit, maar eerst onderzoek wilde doen naar de haalbaarheid ervan alvorens een besluit te nemen. Programmamanager bij De Verre Bergen Marvin Pires: “We wilden eerst uitzoeken wat de plannen van de bewonersorganisatie feitelijk behelsden. Er was weliswaar een ruw plan gemaakt, maar wel een dat vele vragen opriep. Vragen zoals: waar, wanneer en op welke tijden biedt wie welke activiteiten aan, wat doen de scholen, hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld en, niet in de laatste plaats, hoe worden de resultaten straks gemeten?”

Uiteindelijk besloot De Verre Bergen de Kinderfaculteit te steunen met een bedrag van 2,6 miljoen euro, verspreid over een periode van vijf jaar. Pires: “We zijn erin gestapt, omdat het project wordt gedragen door mensen die er echt voor willen gaan, die weten wat hun kinderen nodig hebben en die in de afgelopen jaren goede dingen voor de wijk hebben gedaan.” Wat ook meewoog in de beslissing van De Verre Bergen, was dat de directies van de basisscholen in de wijk positief waren over de Kinderfaculteit en hun medewerking toezegden.

Onderzoek naar effect

De scholen en Vitaal Pendrecht vonden van meet af aan dat de Kinderfaculteit de schoolprestaties van de kinderen aantoonbaar moest verhogen. De Verre Bergen stelde daarom voor om onderzoek te laten doen naar het effect van de activiteiten binnen de Kinderfaculteit.⁵ Een onderzoekgroep van de Universiteit van Amsterdam onder leiding van de socioloog Bowen Paulle werd daarmee belast.

Mirjam Mels, directeur van de protestants-christelijke Beatrixschool, vertelt dat er wel wat aarzeling was bij de scholen over het effectonderzoek dat De Verre Bergen wilde laten doen. “We vreesden in eerste instantie dat we er te veel tijd en menskracht aan kwijt zouden zijn.”

Verantwoordelijk onderzoeksmanager bij De Verre Bergen, Nanne Boonstra, zegt dat De Verre Bergen meer dan financier wil zijn en zich nadrukkelijk bemoeit “met de uitvoering en de (door)ontwikkeling van de door ons ondersteunde projecten. In de eerste drie maanden van de Kinderfaculteit vroegen we de schooldirecteuren bijvoorbeeld regelmatig wat zij de kinderen wilden meegeven en waar volgens hen de lessen over moesten gaan. En natuurlijk hebben we ook de kinderen gevraagd wat zij wilden.”

Uit het eerste evaluatieonderzoek, waaraan vierhonderd kinderen meededen, kwam naar voren dat de kinderen het fantastisch naar hun zin hadden. Maar, concludeerden de onderzoekers, voor een duurzaam effect moest het programma veel sterker worden gericht op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van de kinderen.⁶

Taal of rekenen?

Boonstra: “Het evaluatierapport – hard maar duidelijk in zijn conclusies – leidde tot een discussie tussen de deelnemende organisaties over hoe leuk de Kinderfaculteit eigenlijk moest zijn. Bien Hofman vond – en dat heeft ze meermaals laten blijken – dat de Kinderfaculteit niet per se leuk hoeft te zijn, als er maar geleerd wordt. Het programma dient wat haar betreft vooral op de cognitieve ontwikkeling van de kinderen te worden gericht. Wij delen die opvatting.”

Ook de scholen waren voorstander van een koersverandering. De vraag was echter: hoe kun je in de Kinderfaculteit de cognitieve ontwikkeling van kinderen stimuleren? Doe je dat via rekenen of taal? Op advies van onderzoeker Bowen Paulle stelde De Verre Bergen voor om een bewezen programma voor rekenonderwijs uit de Verenigde Staten te gebruiken. De scholen vonden dat niet zozeer de rekenvaardigheid als wel de taalvaardigheid van de kinderen het grote probleem was waaraan gewerkt moest worden. Schooldirecteur Mels: “Immers, doordat kinderen zich niet goed kunnen uitdrukken, wordt hun slimheid vaak onderschat.”

Ook Vitaal Pendrecht en De Verre Bergen vonden overigens dat de taalvaardigheid van kinderen in de wijk omhoog moest. Tegelijkertijd onderkenden ze dat dat een lastige en langdurige klus was, waarvoor vooralsnog geen *evidence based* programma bestond om de effecten van lessen in taalvaardigheid te meten. Mede daarom is ten slotte gekozen voor de beproefde Amerikaanse rekenmethode.⁷

Bewijs om op te schalen

Boonstra: “Voor ons – maar je ziet het ook steeds meer bij andere filantropische organisaties – is het essentieel dat met onderzoek kan worden aangetoond dat iets werkt. Dat inzicht kan helpen om projecten later eventueel op te schalen.” Hoe dat opschalen precies moet gebeuren, is voor De Verre Bergen nog wel een ontdekkingsreis. Boonstra: “Het kan zijn dat een succesvol programma als de Kinderfaculteit voor de gemeenten en bijvoorbeeld onderwijsbesturen te duur is en dat er toch extra ondersteuning nodig is vanuit de filantropie of eventueel het bedrijfsleven.”

Een kwestie is ook of het programma op een andere plek onder andere omstandigheden nog effectief is. Boonstra: “Dan wordt het echt spannend. Wat we met Pendrecht willen, is een *case* opbouwen die helpt bij het nadenken over opschalen.”

Uit een tweede evaluatieonderzoek blijkt dat de Kinderfaculteit steeds meer aan zijn doelen beantwoordt: betere schoolprestaties en sociale vaardigheden bij de kinderen, en meer sociale binding in de wijk.

Dat gaat soms wel gepaard met fricties. Een oorzaak is dat een vrijwilligersorganisatie veel meer dan een professionele organisatie zijn best moet doen om dingen voor elkaar te krijgen en dat professionals daar niet altijd voldoende rekening mee houden. Of zoals Bien Hofman, de vrouw bij wie het allemaal begon, het zegt: “In een wijk als de onze zijn er ook mensen met een hoge opleiding en een baan, de meesten hebben het echter zo druk dat je vaak geen beroep op ze kunt doen. Professionals denken daar soms te licht over. Dan zeggen ze: “ja, maar je moet er wel voor zorgen dat.” Dan zeg ik op mijn beurt: “je weet nu even niet waarover je ‘t hebt, hoor”.”

KINDERFACULTEIT: JE KUNT ER VAN A(RABISCH) TOT Z(WEMMEN) LEREN

De Kinderfaculteit biedt de kinderen in Pendrecht dagelijks de keuze uit minimaal twintig activiteiten op het gebied van sport, kunst en cultuur, taal, vakmanschap en wereldoriëntatie. Activiteiten die variëren van Arabisch tot Zondagscollege, van Cajon tot Musical en van A-diplomazwemmen tot Xtreme Sports.⁸ De meeste vakken, één lesuur per week, worden buiten schooltijd gegeven op de Kinderfaculteit zelf. Alleen de kleuters – groep 1 en 2 – krijgen op school en onder schooltijd activiteiten aangeboden. Om de sociaal-emotionele vaardigheden van kinderen te verbeteren wordt een groepstraining gegeven. Ook die vindt onder schooltijd plaats. Behalve voor de huiswerkbegeleiding komen alle docenten van buiten de school.

NOTEN

- 1 De deelnemende scholen zijn: Beatrixschool, De Hoeksteen, De Koppeling, en Over de Slinge (met twee vestigingen).
- 2 www.deverrebergen.nl/
- 3 https://nl.wikipedia.org/wiki/HAL_Investments
- 4 www.deverrebergen.nl/over-stichting-de-verre-bergen/directieverslag/
- 5 www.deverrebergen.nl/plannen-voor-rotterdam/kinderfaculteit/
- 6 www.deverrebergen.nl/wp-content/uploads/2015/03/BW_met-cover_Rapport_kinderfaculteit_DEF_LR.pdf
- 7 <https://kinderfaculteitpendrecht.nl/rekenfaculteit/>
- 8 Programmaboekje Pendrecht Kinderfaculteit, september 2017-januari 2018. Zie ook www.kinderfaculteitpendrecht.nl

4 FISCALE STIMULERING VAN PRIVATE BIJDAGEN AAN FILANTROPIE

Elly Mariani

Samenvatting

In deze bijdrage worden de uitdagingen voor de overheid geanalyseerd in haar relatie met goede doelen op fiscaal terrein. Als eerste wordt de huidige situatie beschreven, te beginnen met een aantal sleutelmomenten in de geschiedenis van de bijzondere positie van filantropie in het Nederlandse belastingstelsel. Daarna volgen een beschrijving van de betrokken partijen en een plaatsbepaling van filantropie in beleid en belastingwetgeving. Deze paragraaf sluit af met een schets van de dilemma's die op het terrein van de fiscale behandeling van (bijdragen aan) goede doelen bestaan. De derde paragraaf heeft de giftenaftrek als onderwerp. Met het regeerakkoord van eind 2017 en recente evaluaties is het tijd voor een grondige herbezinning op de giftenaftrek.¹ In de vierde paragraaf worden ingrediënten voor heroverweging van de giftenaftrek aangereikt en alternatieven besproken. De slotparagraaf vat de voornaamste gevolgen voor beleid samen.

4.1 INLEIDING

Op 10 oktober 2005 ageerde Johan Cruijff in zijn column in *De Telegraaf* tegen het schenkingsrecht. Het door hem opgerichte goede doel, Cruyff Courts, betaalde over ontvangen schenkingen 8 procent belasting en dat vond hij een groot onrecht, "De Cruyff Foundation zorgt dat dit wordt gerealiseerd en de staat besluit eraan te verdienen." Een week later kondigde de staatssecretaris van Financiën in het televisieprogramma Barend en Van Dorp aan dat per 1 januari 2006 goede doelen zouden worden vrijgesteld van schenkings- en successierecht. Een woordvoerder van het ministerie van Financiën benadrukte dat de column van Cruijff niet de aanleiding was geweest voor de beslissing van de staatssecretaris. De snelle koerswijziging is echter opmerkelijk, omdat al vaak, onder meer door de werkgroep Modernisering successiewetgeving, voor afschaffing was gepleit waarop het kabinet slechts budget vond voor een tariefsverlaging van 11 naar 8 procent.² Om met het toenmalige Eerste Kamerlid Essers te spreken geeft deze zeer snelle stap "niet de indruk van een weloverwogen masterplan (...)"³

De waardering voor de bijzondere bijdrage die goede doelen leveren aan de maatschappij komt van de kant van de overheid onder meer tot uiting in een breed scala aan fiscale faciliteiten. Om daarvoor in aanmerking te komen kunnen goededoelenorganisaties verzoeken om door de Belastingdienst als ANBI (Algemeen Nut Beogende Instelling) te worden aangemerkt. Deze status kan diverse fiscale voordelen opleveren. Zo geldt een vrijstelling voor ANBI's wanneer

zij een schenking of erfenis ontvangen en zijn ook de giften die zij doen, vrijgesteld van schenkbelasting. Personen en bedrijven die aan een ANBI geven, kunnen deze giften onder voorwaarden in mindering brengen op hun belastbare inkomen en winst, en bij giften aan culturele ANBI's kunnen zij zelfs meer aftrekken dan zij hebben gegeven.

De fiscale maatregelen bevinden zich in een spanningsveld. De overheid wil enerzijds gedrag sturen door (bijdragen aan) ANBI's fiscaal te stimuleren en tegelijkertijd is het belastingrecht erop gericht om binnen een helder juridisch raamwerk de primaire functies van belastingheffing, het vullen van de schatkist en herverdeling, te bewaken.

4.2 FISCALE STIMULERINGSMAATREGELEN VOOR FILANTROPIE EN DILEMMA'S

4.2.1 GESCHIEDENIS VAN FISCALE PRIKKELS VOOR FILANTROPIE IN DE NEDERLANDSE BELASTINGWETGEVING

Het gebruik van belastingen om private inzet voor filantropie te ondersteunen, kent een lange geschiedenis met enkele sleutelmomenten in de afgelopen eeuwen. Zo werd bij de invoering van het schenkingsrecht in 1917 een vrijstelling opgenomen voor giften aan instellingen van weldadigheid die zich de verpleging van zieken of gebrekkigen tot doel stelden en voor instellingen die een algemeen maatschappelijk doel beoogden. Gemeenten en provincies werden in 1917 ook vrijgesteld van schenkingsrecht. In 1920 werd een verlaagd tarief ingevoerd voor erfennissen ontvangen door instellingen van algemeen nut, want "men vond het 'onmensschlievend' philanthropische instellingen en dergelijke, als haar een legaatje te beurt valt een hoog successierecht te laten betalen".⁴

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog zagen de goededoelenorganisaties zich door de economische omstandigheden en hoge belastingdruk geconfronteerd met zeer geringe donaties.⁵ De overheid zag het als haar taak om de burger te stimuleren om meer te geven.⁶ In 1952 werd daarom de giftenaftrek in de inkomstenbelasting ingevoerd.

Waar de stimulering begon als een algemene vrijstelling voor bijdragen aan het maatschappelijk belang, werden gaandeweg zeer specifieke maatregelen ingevoerd. De beoogde fiscale stimulering van private inzet voor en via ANBI's is een balanceeroefening tussen generieke en specifieke maatregelen. Zoals in de Inleiding genoemd, werd in 2006 de vrijstelling van schenk- en erfbelasting ingevoerd. In 2012 is onder de noemer Geefwet een groot aantal fiscale maatregelen op het gebied van fiscaliteit en filantropie ingevoerd of gewijzigd, met als meest in het oog

springende noviteiten de zogenoemde *multiplier*, die giften aan culturele ANBI's voor 125 procent aftrekbaar maakt, en de aftrekmogelijkheid voor eenmalige giften aan een steunstichting van een Sociaal Belang Behartigende Instelling (SBBI).⁷

4.2.2 DEFINITIES EN PARTIJEN

Bij filantropie zijn verschillende partijen betrokken, elk met hun eigen rol. De *overheid* heeft op vele niveaus en in vele hoedanigheden met het verschijnsel filantropie te maken. Onder meer als wetgever en inner van belastingen, maar ook als lagere overheid wanneer zij bijvoorbeeld bij de uitvoering van de Participatiewet met filantropische organisaties samenwerkt. Het *particulier initiatief* krijgt vorm door individuen en organisaties die zich inzetten voor het algemeen nut. Dat zijn organisaties met een goed doel en huishoudens, maar zij zijn niet de enige filantropen; op de markt, die hierna verder niet aan de orde zal komen, zien we *bedrijven* die zich inzetten voor het algemeen nut. Het gaat daarbij zowel om bedrijven die sponsoren of geven (bedrijfsfilantropie) als om maatschappelijk verantwoord ondernemen (De Gilder 2017: 168). Een aparte categorie vormen ondernemingen met een sociaal oogmerk waarbij het maatschappelijke doel voorop staat en waarvoor het maken van winst een middel is.

Een onderdeel van de overheid dat speciale vermelding verdient, is de *Belastingdienst*. De rol van de fiscaliteit ten aanzien van filantropie is in de loop van de tijd uitgebreid en gewijzigd. Terwijl de overheid, markt en filantropie meer en meer overlap vertonen, groeit de rol van de Belastingdienst. In het samenspel tussen overheid, particulier initiatief en markt is de Belastingdienst bij de uitvoering een *linking pin*.

Algemeen Nut Beogende Instelling

Goededoelenorganisaties kunnen bij de Belastingdienst een verzoek indienen om aangemerkt te worden als ANBI. Voor de toepassing van bijna alle fiscale wetten geldt één omschrijving, die is te vinden in artikel 5b Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (zie box 4.1).

De afgelopen jaren hebben de wijzigingen in wet- en regelgeving op het gebied van filantropie elkaar in hoog tempo opgevolgd en is de filantropische sector geconfronteerd met een veelheid aan wijzigingen in de regelgeving die zijn weerga niet kent. Deze bevatten weliswaar fiscale voordelen, maar tegelijkertijd is de regeldruk exponentieel toegenomen. ANBI's zien de regels waaraan zij moeten voldoen van jaar tot jaar veranderen.

De gevolgen worden door alle partijen gevoeld en voor de goede doelen, zeker voor kleinere instellingen, zijn de wijzigingen amper bij te benen. In 2016 was er een vermogensfonds dat de uiterste consequentie trok, de handdoek in de ring gooide en haar gehele vermogen van 51 miljoen euro overdroeg aan grotere organisaties.⁸

Box 4.1 De wettelijke omschrijving van algemeen nut

Voor (fiscale) wetgeving is een ANBI:

Een instelling – niet zijnde een vennootschap met in aandelen verdeeld kapitaal, een coöperatie, een onderlinge waarborgmaatschappij of een ander lichaam waarin bewijzen van deelgerechtigdheid kunnen worden uitgegeven – die:

1. uitsluitend of nagenoeg uitsluitend het algemeen nut beoogt;
2. haar gegevens op elektronische wijze via internet openbaar maakt;
3. voldoet aan bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden;
4. gevestigd is in het Koninkrijk, in een andere lidstaat van de Europese Unie of in een bij ministeriële regeling aangewezen staat, en
5. door de inspecteur als zodanig is aangemerkt.

Algemeen nuttig zijn de volgende rubrieken:

- a. welzijn;
- b. cultuur;
- c. onderwijs, wetenschap en onderzoek;
- d. bescherming van natuur en milieu, daaronder begrepen bevordering van duurzaamheid;
- e. gezondheidszorg;
- f. jeugd- en ouderenzorg;
- g. ontwikkelingssamenwerking;
- h. dierenwelzijn;
- i. religie, levensbeschouwing en spiritualiteit;
- j. bevordering van de democratische rechtsorde;
- k. volkshuisvesting;
- l. een combinatie van de bovengenoemde doelen, alsmede
- m. het financieel of op andere wijze ondersteunen van een algemeen nut beogende instelling.

De procedure om als ANBI aangemerkt te worden

Sinds 2008 moet een goededoelenorganisatie om een beroep op fiscale faciliteiten te kunnen doen door de belastinginspecteur als ANBI zijn aangewezen. Tot 2008 bestond er niet zoiets als een register voor ANBI's, sterker nog, goededoelenorganisaties hoefden zich pas bij de Belastingdienst te melden wanneer zich een belastbaar feit voordeed. Goededoelenorganisaties konden wel om zekerheid vooraf vragen. De Belastingdienst verklaarde dan dat zij al dan niet voldeden aan de aan een goed doel te stellen eisen. Op een dergelijke verklaring bestond geen recht maar het was gebruikelijk dat, indien van toepassing, de belastinginspecteur deze gaf. Wie geen zekerheid vooraf wenste kon deze vraag achterwege laten en, bijvoorbeeld op het moment dat een schenking werd gedaan of ontvangen, de fiscale faciliteit claimen. Tegenwoordig kan een organi-

satie aanmerking als ANBI aanvragen door een formulier in te vullen en dat vergezeld van een kopie van het beleidsplan en eventueel de oprichtingsakte en de statuten naar het ANBI Expertisecentrum van de Belastingdienst te sturen.

Bron: Artikel 5b van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen

4.2.3 PLAATSBEPALING VAN ANBI'S IN BELEID EN BELASTINGWETGEVING

De omvang van het geven, sponsoren en nalaten als deel van het bruto binnenlands product (bbp) nam de afgelopen twintig jaar af (Bekkers et al. 2017). Tegelijkertijd nam het aantal goededoelenorganisaties dat zich meldde bij de Belastingdienst sterk toe. In 2008 waren er 32.106 geregistreerde ANBI's, op 1 januari 2017 was dat aantal toegenomen tot 43.016.⁹ Enerzijds is deze groei opmerkelijk, omdat de regels in diezelfde periode behoorlijk zijn aangescherpt en ook de administratieve verplichtingen waaraan ANBI's moeten voldoen sterk zijn toegenomen. Anderzijds is de erkenning als ANBI tegenwoordig breder van belang dan alleen voor de fiscale faciliteiten. Zo is het bijvoorbeeld een voorwaarde om zich met behoud van ww als vrijwilliger te mogen inzetten.¹⁰

Via een breed scala aan maatregelen biedt de overheid fiscale voordelen voor (bijdragen aan) ANBI's (tabel 4.1). De belangrijkste daarvan, gemeten naar economische omvang, zijn de vrijstellingen van schenk- en erfbelasting en de aftrekbaarheid van giften in de inkomsten- en vennootschapsbelasting. De vrijstelling van schenk- en erfbelasting houdt in dat ANBI's en SBBI's over de door hen ontvangen schenkingen en erfenissen geen belasting hoeven te betalen, voor zover daaraan geen opdracht is verbonden die het algemeen- respectievelijk sociaalbelangkarakter eraan ontnemt. Door een ANBI gedane schenkingen zijn eveneens vrijgesteld, voor zover zij geheel of nagenoeg geheel (voor 90% of meer) in het algemeen belang zijn gedaan. De giftenaftrek houdt in dat donateurs de gedane giften onder voorwaarden op hun belastbaar inkomen of belastbare winst in mindering mogen brengen.

Tabel 4.1 De grootste overheidsuitgaven ten gunste van ANBI's in perspectief (in miljoenen)"

	2008	2016
Aantal ANBI's ¹	32.106	43.016
Opbrengst inkomsten- en vennootschapsbelasting ²	€ 64.400	€ 69.729
Belastinguitgave giftenaftrek inkomsten- en vennootschapsbelasting ³	€ 325	€ 362
Opbrengst schenk- en erfbelasting ⁴	€ 1.839	€ 1.845
Kosten vrijstelling schenk- en erfbelasting ⁵	€ 290	€ 207

- 1 Ministerie van Financiën, *Evaluatie van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's*, aangeboden op 27 januari 2017, p. 15. Dit aantal is inclusief organisaties vallend onder een groepsbeschikking zoals bijvoorbeeld kerken of bibliotheken, maar exclusief publiekrechtelijke lichamen.
- 2 *Kamerstukken II 2005/2006 30 300*, nr. 1 (Miljoenennota), p. 106; *Kamerstukken II 2008/2009 31 700*, nr. 1 (Miljoenennota) p. 117 en *Kamerstukken II 2017/2018 34 775*, nr. 2 (Bijlagen bij de Miljoenennota) pp. 43 en 292.
- 3 *Kamerstukken II 2006/2007 30 800*, nr. 1 (Miljoenennota) p. 99; *Kamerstukken II 2008-2009 31 390* nr. 9 p. 68; *Kamerstukken II 2009-2010 32 123* nr. 1 p. 129; *Kamerstukken II 2016/2017 34 550*, nr. 2 Nota over de toestand van 's rijks financiën p. 36.
- 4 *Kamerstukken II 2005/2006 30 300*, nr. 1 (Miljoenennota), p. 106; *Kamerstukken II 2008/2009 31 700*, nr. 1 (Miljoenennota) p. 117 en *Kamerstukken II 2017/2018 34 775*, nr. 2 (Bijlagen bij de Miljoenennota) p. 292.
- 5 *Kamerstukken II 2006/2007 30 800*, nr. 1 (Miljoenennota) p. 99; *Kamerstukken II 2015/2016 34 300*, nr. 1 (Miljoenennota) p. 2 en *Kamerstukken II 2015/2016 34 300*, nr. 2 p. 26. Sinds 1 januari 2006 zijn ANBI's vrijgesteld van schenk- en erfbelasting en hoeven zij over verkregen schenkingen en erfenissen geen aangifte te doen. Alle latere rapportages zijn gebaseerd op een extrapolatie van de cijfers over 2005 toen een proportioneel tarief van 8% verschuldigd was.

4.2.4 DILEMMA'S IN DE FISCALE BEHANDELING VAN (BIJDRAGEN AAN) GOEDE DOELEN

Deze paragraaf signaleert twee dilemma's in de fiscale behandeling van bijdragen aan goede doelen. Allereerst de zogenoemde reguleringsreflex, dat wil zeggen de druk om bij het signaleren van een maatschappelijk probleem via wetgeving een oplossing te zoeken. Daarbij worden weleens stappen van reflectie overgeslagen. Daarnaast wil de overheid via fiscale maatregelen het particulier initiatief sturen. Dit roept spanningen op tussen de gerichtheid op maatschappelijk resultaat en de juridische randvoorwaarden.

Reguleringsreflex

Eerder constateerden we dat de overheid enerzijds (donateurs aan) ANBI's verregaande voordelen wenst te geven, en anderzijds steeds hogere eisen stelt. De regel-dichtheid is zeker het afgelopen decennium sterk toegenomen waarbij uiteen-

lopende doelstellingen leidden tot complexe wetgeving. Theoretische verankering van het beleid voor filantropie ontbreekt vaak en daardoor kan het voorkomen dat fiscale voordelen worden geboden die niet passen bij de dagelijkse praktijk.

Dat kwam bijvoorbeeld tot uiting bij de invoering van de Geefwet, specifiek op het terrein van organisaties, zoals sport- en muziekverenigingen. Om ANBI te zijn was voorheen meer dan 50 procent het algemeen belang beogen voldoende, wat voor veel verenigingen en clubs betekende dat zij algemeen nuttig waren.¹² Per 1 januari 2010 is deze norm opgehoogd naar 90 procent.¹³ De fiscale omschrijving van wat algemeen nuttig is en de maatschappelijke opvatting daarover, gingen door deze wijziging uiteenlopen. Vanwege het meer dan bijkomstig ledenbelang hebben door deze aanscherping meer dan vierhonderd muziekverenigingen hun ANBI-status verloren en is de giftenaftrek op incidentele giften aan deze instellingen niet meer van toepassing.¹⁴

Om de organisaties niet met lege handen te laten staan, heeft een keur aan instellingen allemaal hun eigen ‘*made to measure*’-bepaling gekregen. Zij behoren tot de nieuwe categorie van Sociaal Belang Behartigende Instellingen (SBBI’s), organisaties die niet direct het algemeen nut nastreven, maar wel zo waardevol worden geacht dat zij delen in sommige van de fiscale stimuleringsmaatregelen. Door SBBI’s ontvangen giften en verkrijgingen uit nalatenschappen zijn vrijgesteld van schenk- en erfbelasting. De giftenaftrek voor ‘gewone’ giften is niet van toepassing, maar periodieke giften aan een SBBI zijn aftrekbaar. Bovendien kan een steunstichting SBBI worden opgericht, een tijdelijke stichting voor een bijzondere gelegenheid. Omdat de stichting tijdelijk is, zijn periodieke giften niet aan de orde, maar ‘gewone’ giften aan dergelijke steunstichtingen SBBI mogen wel van het belastbaar inkomen worden afgetrokken.

Al met al ontstond een voor velen onoverzichtelijke regeling. In de parlementaire beraadslagingen zijn diverse suggesties gedaan om tot vereenvoudiging te komen. Van Vijfeijken (2011a en 2011b) stelde voor om sociaal belang onder ‘maatschappelijk belang’ op te nemen. Ook het CDA heeft voorgesteld om ANBI en SBBI gelijk te stellen, maar daarop is onder verwijzing naar het particulier belang afwijzend gereageerd.¹⁵ Op de eerdere suggestie van Eerste Kamerlid Essers om de vereiste algemeen nuttigheid naar 70 of 80 procent te brengen reageerde de staatssecretaris dat de 90 procent-norm geen ongewenste effecten had en dat het ongewenst is dat een groter deel van de uitgaven van een ANBI naar bijvoorbeeld familie zou kunnen gaan.¹⁶

In de praktijk blijkt de mogelijkheid om een steunstichting voor een SBBI op te richten heel weinig te worden benut. Het ministerie van Financiën constateerde dat er in de jaren 2012-2017 slechts negen steunstichtingen SBBI zijn opgericht.¹⁷ In alle gevallen betrof het zeer kleine en/of weinig succesvolle organisaties.¹⁸

Ondanks het geringe aantal steunstichtingen heeft een onwaarschijnlijk hoog aantal belastingplichtigen, jaarlijks 25.000 tot 39.000, deze specifieke aftrek benut. Het bedrag dat jaarlijks van het inkomen werd afgetrokken, bedroeg gemiddeld 40 miljoen euro.¹⁹ Gezien de geringe hoeveelheid instellingen en het beperkte bereik van die instellingen, werd een bedrag van 20.000 euro reëler geacht.²⁰ Het ministerie concludeert dat de rubriek bijna altijd verkeerd wordt ingevuld en dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de aftrek niet goed te beoordelen zijn.²¹ Het evaluatierapport is strenger en beoordeelt de regeling als niet doelmatig en niet doeltreffend, en beveelt aan om de giftenaftrek voor steunstichtingen SBBI af te schaffen.²² De politieke wens om SBBI's te steunen lijkt echter onveranderd; wellicht is een andere oplossing dan afschaffing mogelijk.²³

Belastingen als middel om zeer uiteenlopende en niet-fiscale doelen te bereiken

De hierboven besproken interventies hebben gemeen dat zij uitingen zijn van de overheidsdoelstelling om organisaties op het gebied van filantropie te erkennen en financieel te ondersteunen. Gaandeweg is de fiscaliteit een vehikel geworden voor de realisatie van steeds meer beleidsdoelstellingen.

Specifiek in het belastingrecht geldt dat het najagen van verschillende doelen spanning oproept. Deze spanning bestaat erin dat de overheid gedrag stuurt door (bijdragen aan) ANBI's fiscaal te stimuleren, terwijl zij tegelijkertijd de hoofddoelen van belastingheffing, het op doelmatige wijze bijeenbrengen van middelen voor de staatskas en de herverdeling, in het oog moet houden. Schuyt (1985: 123) geeft deze spanning als volgt weer:

“Het recht stelt zich ten doel een aantal intrinsieke waarden te bewaken en te bewaren. Sturing wil juist aan andere waarden prioriteit geven en is per definitie niet intrinsiek, maar extrinsiek gemotiveerd, namelijk door de gestelde maatschappelijke doelen. Het recht is erop gericht macht in te perken of althans binnen de juridische bevoegdheden ingeperkt te houden. Sturing is er vaak op gericht het machtsbereik uit te breiden ten behoeve van de te bereiken doelen. Voor het recht zullen doelen slechts onder zeer specifieke omstandigheden de middelen heiligen. Voor sturing bestaat constant de verlokking het doel te stellen boven de middelen.”

De combinatie van fiscaliteit en niet-fiscale beleidsdoelstellingen is niet per definitie problematisch, er is echter wel een grens aan de inzet van belastingen als beleidsmiddel. Gribnau trekt die grens “als het belastingrecht ondergeschikt wordt gemaakt aan het economisch beleid” (Gribnau 1997). Voor de beoordeling daarvan maakt hij onderscheid tussen instrumentaliteit en instrumentalisme. Bij instrumentaliteit zetten beleidsmakers het belastingrecht in als een middel met intrinsieke waarden zoals rechtszekerheid, onpartijdigheid en gelijkheid. Instrumenta-

lisme daarentegen ziet het belastingrecht als een beleidsinstrument, ontkent de inherente eigenschappen van het belastingrecht en zet het “naar believen in (...) voor beleidsdoeleinden”.

Boer vergelijkt maatregelen van fiscaal instrumentalisme met de Hydra van Lerna, een niet in de hand te houden monster (Boer 2013). De brede maatschappelijke aanwezigheid en het soms diepe ingrijpen maken het belastingrecht op het gebied van de filantropie tot een complex terrein.²⁴ Complexiteit door instrumentalisme is niet alleen bezwaarlijk voor de consistentie van de belastingwetgeving, maar veroorzaakt ook problemen in de uitvoeringssfeer. Dit is onder meer zichtbaar bij de genoemde aftrek voor bijdragen aan (steunstichtingen van) SBBI's. Deze maatregel levert de Belastingdienst problemen op. De controle van de giftenaftrek is voor de Belastingdienst, onder meer door gebrekkige automatisering, al arbeidsintensief. Dat belastingplichtigen veelal ten onrechte denken te geven aan een (steunstichting) SBBI, helpt daarbij niet. In deze specifieke gevallen zou dat eenvoudig opgelost kunnen worden door het aangiftebiljet te voorzien van een 'drop-down'-menu waarin bij de relevante vraag uit alle geregistreerde (culturele) ANBI's of SBBI's kan worden gekozen.²⁵ Bij de vraag hoe een beleidsdoelstelling kan worden behaald, is het van belang te waken voor complexiteit en daarnaast serieus niet-fiscale alternatieven te overwegen. In lijn met de vergelijking van Boer: het monster hoeft niet te worden uitgeroeid, maar moet wel in toom worden gehouden.

4.3 GIFTENAFTREK; TIJD VOOR VERANDERING

In het eerste deel van dit hoofdstuk werd de fiscale situatie op het gebied van filantropie beschreven en inzicht gegeven in een aantal dilemma's. In het komende deel zal op één onderwerp dieper worden ingegaan, te weten de giftenaftrek in de inkomstenbelasting.

4.3.1 DE GIFTENAFTREK IN DE INKOMSTENBELASTING

Het doel van de giftenaftrek was om de burger aan te zetten tot meer dan de normale giften, tot 'offers, waartoe men zonder die stimulans wellicht niet zou komen'.²⁶ De giftenaftrek biedt belastingplichtigen de mogelijkheid om gedurende het jaar gedane giften in mindering te brengen op hun belastbaar inkomen (Afdeling 6.9 Wet inkomstenbelasting 2001). De gift is aftrekbaar als zij is gedaan aan een ANBI of aan een (steunstichting) SBBI. De gift moet onverplicht zijn en er mag geen tegenprestatie tegenover staan. De donateur moet bovendien schriftelijk bewijs hebben van de gift. Onder voorwaarden mag ook de vrijwilligersvergoeding waarop recht bestond maar waarvan is afgezien, worden afgetrokken.

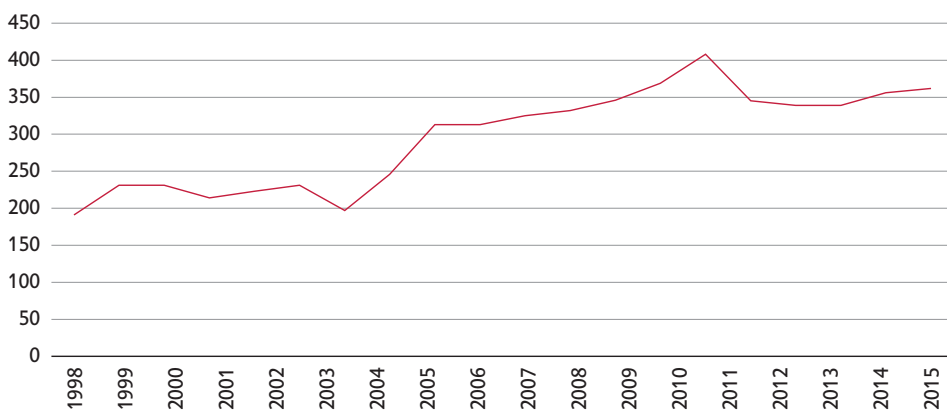
De giftenaftrek is begrensd. Het geven aan goede doelen wordt geacht tot de normale inkomensbestedingen te horen, daarom bestaat er een drempel. Giften tot het bedrag van de drempel (60 euro of 1% van het inkomen) zijn niet aftrekbaar, alleen hetgeen boven de drempel uitkomt, is aftrekbaar. De aftrek is ook gemaximeerd door een zogenoemd 'plafond' van 10 procent van het inkomen: wanneer een belastingplichtige meer doneert, mag dat wat boven het plafond uitgaat niet worden afgetrokken.²⁷

In twee situaties geldt een ruimere aftrekmogelijkheid; de *multiplier* en de periodieke giftenaftrek. Voor giften aan culturele instellingen bestaat sinds 2012 de zogenoemde *multiplier*. Een donateur die geeft aan een ANBI die is aangemerkt als culturele instelling, mag 125 procent van zijn of haar gift op het belastbaar bedrag in mindering brengen. Deze extra aftrek geldt voor een totaal aan giften tot maximaal 5000 euro.

De tweede bijzondere regeling is de periodieke giftenaftrek. Om ervoor te zorgen dat goede doelen een vaste inkomensstroom hebben, worden giften die voor enkele jaren zijn toegezegd fiscaal bevoordeeld boven andere giften. Deze periodieke giften kennen geen drempel, noch een plafond.²⁸ Belastingplichtigen doen aan de ANBI een toezegging om gedurende minimaal vijf jaren een vaste donatie te doen. Voorwaarde is dat de gift wordt vastgelegd in een schenkingsovereenkomst, bovendien moet de gift uiterlijk eindigen bij overlijden. Het is niet toegestaan om zo een negatief inkomen te creëren, maar nihil is wel geoorloofd.

De belastinguitgave door benutting van de giftenaftrek neemt gestaag toe (figuur 4.1).²⁹

Figuur 4.1 Belastinguitgaven door benutting van de giftenaftrek (in miljoenen)



De giftenaftrek is overigens bepaald geen unieke regeling. Vele landen, zoals bijvoorbeeld Duitsland en Italië, hebben een systeem als het onze, op grond waarvan donateurs giften aan goede doelen op het belastbaar inkomen in mindering mogen brengen.³⁰

4.3.2 EVALUATIE VAN DE GIFTENAFTREK

Evaluatie van de giftenaftrek in opdracht van het ministerie van Financiën

Evaluatie van de giftenaftrek in de inkomstenbelasting heeft tweemaal plaatsgevonden, in 2009 en in 2017.³¹ In lijn met de oorspronkelijke doelstelling – vergroting van de financiële armslag van goede doelen – is beoordeeld of de giftenaftrek de totale omvang van de giften verhoogt.³² In beide evaluaties stond schatkistefficiëntie als objectieve maatstaf centraal. Schatkistefficiëntie is in essentie een kosten-batenevaluatie oftewel: wegen extra giften die door de giftenaftrek worden gegeven op tegen de kosten van de belastinguitgave? In het evaluatierapport van Dialogic wordt geconcludeerd dat elke geschonken euro 0,47 eurocent kost aan giftenaftrek, terwijl de gift er met 0,18 eurocent door wordt verhoogd. Dat betekent dat de giftenaftrek in de inkomstenbelasting niet schatkistefficiënt is. De giftenaftrek kan echter maatschappelijk mogelijk wel doelmatig zijn, door positieve neveneffecten. De evaluatie noemt een aantal indirecte opbrengsten van de giftenaftrek:

1. Maatschappelijke betrokkenheid van gevers. De giftenaftrek vergroot de maatschappelijke betrokkenheid van donateurs. Dit positieve effect weerklinkt veelvuldig in de wetenschappelijke literatuur: sociaal kapitaal maakt dat individuen meer geven (Wiepking en Maas 2009). Omgekeerd zet geven mensen aan om te participeren en versterkt het zo hun netwerken. Door belastingplichtigen in hun geefgedrag te stimuleren draagt ook de giftenaftrek bij aan dit effect (Keller 2015).
2. De waarde ervan als allocatiemechanisme voor publieke middelen. Via giften kunnen burgers doelen ondersteunen waarvan zij vinden dat die onvoldoende door de overheid worden gesteund.
3. De compensatie van de terugtrekking van de overheid, zoals de steun aan fondsenwervende culturele instellingen.
4. Het vergroten van het initiatief van ontvangers; idealiter zouden goede doelen hun donateurs actief benaderen en hen op de mogelijkheid van de giftenaftrek wijzen.

Van alle huishoudens geeft 70 tot 90 procent aan goede doelen.³³ Slechts 9 procent van de burgers maakt daarbij gebruik van de giftenaftrek.³⁴ Een kleine groep geniet een grote aftrek; 10 procent van de gebruikers van de giftenaftrek benut 55 procent van de giftenaftrek.³⁵ Blijkens de evaluatie maken alle inkomensgroepen behalve de laagste-inkomensgroep ongeveer gelijk gebruik van de giftenaftrek.³⁶ Dat is een groot contrast met de Amerikaanse belastingbetalers, van wie 90 procent niet rea-

geert op een prijsprikkel als de giftenaftrek, maar de meestverdienende 10 procent wel (de prijselasticiteit voor deze groep is ongeveer -2) (Backus en Grant 2017). Het aantal gebruikers van de giftenaftrek blijkt in bijna alle inkomensklassen af te nemen.³⁷ Dat is opmerkelijk, aangezien de belastinguitgave een opwaartse trend vertoont. Een kleiner aantal donateurs trekt meer af, hetzij doordat zij hogere bedragen geven, of doordat zij de periodieke giftenaftrek meer gebruiken.

Evaluatie van de multiplier voor giften aan cultuur

Het evaluatierapport van de giftenaftrek uit 2017 concludeert dat de *multiplier* voor giften aan cultuur niet schatkistefficiënt is, maar wel heeft geleid tot een hoger totaal aan giften voor cultuur. De ontwikkelingen onder kleine gevers zijn positief en er bestaan mogelijkheden de bekendheid van de maatregel te vergroten.³⁸

De veranderingen in het geefgedrag aan culturele instellingen in de periode 2011 tot 2015 zijn onderzocht door De Nooij et al. (2017). Het aandeel van cultuur in de totale giften door huishoudens blijkt na invoering van de *multiplier* te zijn gestegen. Een causaal verband is daarbij niet aantoonbaar, aangezien veel tegengestelde ontwikkelingen het geefgedrag beïnvloeden.

Een trend die de onderzoekers signaleren, is dat de giften aan cultuur van vermogende Nederlanders jaar na jaar afnemen (De Nooij et al. 2017: 20). Dat is een belangrijke observatie, aangezien zij relatief gezien zeer veel geven. In 2011 gaven vermogende donateurs 427 euro en gemiddelde huishoudens 3,20 euro, in 2015 was dat 153 euro tegenover 4,40 euro. Vermogende huishoudens geven ook vaker aan cultuur dan het gemiddelde huishouden (33 procent tegenover 11 procent). Wie veel geven, zijn degenen die jaar in jaar uit de giftenaftrek benutten. Zij geven 1112 tot 1259 euro, terwijl donateurs die niet elk jaar de aftrek benutten, tussen de 111 en 335 euro geven.

Het gebruik van de giftenaftrek is na invoering van de *multiplier* niet toegenomen, maar de hoogte van de giften bij huishoudens die de aftrek benutten, is wel gestegen. De *multiplier* zou daarom een positief effect kunnen hebben gehad. Om het effect te versterken, concluderen beide onderzoeken dat meer bekendheid geven aan de regeling effectief zou zijn. Donateurs die weten hoe de *multiplier* werkt, geven blijkens het onderzoek van De Nooij et al. duidelijk meer. Voorts blijkt dat de geefbereidheid afhankelijk is van de betrokkenheid bij cultuur en van de verwachtingen van de aftrekbaarheid van de gift.

4.3.3 WIJZIGINGEN DOOR HET REGEERAKKOORD VAN HET KABINET RUTTE II 2017

Op basis van het regeerakkoord van het kabinet Rutte III zullen alle persoonsgebonden aftrekposten, waaronder de giftenaftrek, worden afgebouwd en worden gemaximeerd op het basistarief van 36,93 procent.³⁹ De aftrek wordt in stappen

van 3 procentpunt afgebouwd waardoor de aftrek in 2018 maximaal 51,95 procent zal zijn, in 2019 maximaal 48,95 procent en zo verder, tot maximaal 36,93 procent in 2023.

4.3.4 PRINCIPIËLE BEZWAREN TEGEN DE GIFTENAFTREK

Gebaseerd op de evaluatie uit 2009 is door sommigen gesuggereerd om de giftenaftrek af te schaffen.⁴⁰ Hemels (2013) daarentegen stelde dat de evaluatie niet tot deze gevolgtrekking komt. De giftenaftrek ligt wel vaker onder vuur. Zo noemde Kavelaars – hoogleraar fiscale economie en lid van de Commissie Van Dijkhuizen – de giftenaftrek ‘franje’ en een ‘peanutregeling’, en in het licht van een algehele belastingherziening omschreef vvd-Kamerlid Neppérus de giftenaftrek als ‘iets wat niet echt in de belastingen past’.⁴¹ Recent betoogde de Amsterdamse hoogleraar Heithuis (UvA) dat instrumentalisme gedoemd is om te mislukken (Heithuis 2017). Een gering deel van de burgers benut de giftenaftrek en het bezwaar van Heithuis is dat burgers en bedrijven die niet doneren, of aan niet-ANBI’s doneren, via de giftenaftrek indirect meebetalen aan de giften die op het inkomen in mindering zijn gebracht. Zoals reeds eerder vermeld, doneert 70-90 procent van alle burgers aan een goed doel, terwijl 9 procent van alle burgers de giftenaftrek benut.⁴² Deze 9 procent bestemt ruim 350 miljoen euro van de gemeenschappelijke middelen. Volgens Heithuis zijn alle giften inkomensbestedingen die in de persoonlijke levenssfeer van de donateur liggen en los zouden moeten staan van de belastingheffende overheid. Daartegen kan worden ingebracht dat de ANBI’s maatschappelijke belangen behartigen, waarvan via democratische besluitvorming is bepaald dat zij indirecte overheidssteun verdienen.

4.3.5 TUSSENCONCLUSIE

Wanneer de overheid via de giftenaftrek alle belastingplichtigen wil bewegen om meer te geven, is een benutting daarvan door 9 procent van de burgers geen resultaat om tevreden mee te zijn. De vormgeving van de prikkel zal dan moeten worden heroverwogen. Onderzocht moet worden om welke redenen deze maatregel nu niet het gewenste brede bereik heeft en in welke vorm de stimuleringsdoelstelling toch zou kunnen worden bereikt. Idealiter wordt daarbij gebruikgemaakt van wetenschappelijke kennis over de rollen van de filantropische sector, sturingsmechanismen en mechanismen van geefgedrag. Daarvoor worden in de volgende paragraaf handvatten aangereikt.

4.4 INGREDIËNTEN VOOR MAATREGELEN TER STIMULERING VAN GEEFGEDRAG

4.4.1 DE BIJZONDERE POSITIE VAN FILANTROPIE

In Nederland staat erkenning van de bijzondere positie van filantropie en haar fiscale begunstiging in een lange traditie, maar tot dusverre is aan de grondslagen daarvan slechts sporadisch expliciete aandacht gegeven. Om een deugdelijke

grondslag voor de toekomst te vormen, is van belang dat wordt onderbouwd waarom het goede doel een bijzondere maatschappelijke rol heeft en wat de onderlinge taakverdeling is tussen overheid en filantropie.

De verschillende posities die overheid en filantropie ten opzichte van elkaar kunnen innemen, komen ook aan de orde in diverse andere hoofdstukken in deze Verkenning. Hierna worden drie aanvullende theorieën kort toegelicht. Het gaat om de *traditional subsidy theory*, de *economic subsidy theory* en de *3-failures theory*. Volgens de *traditional subsidy theory* produceren goededoelenorganisaties goederen en diensten die ‘goed zijn voor de samenleving’. Deze redenering is een paraplu waaronder ook de argumenten vallen dat goede doelen meerwaarde hebben voor de samenleving omdat zij uiteenlopende oplossingen aandragen voor maatschappelijke problemen en omdat zij ruimte bieden voor verschillende meningen. Volgens Payton en Moody (2008: 156 e.v.) heeft democratie filantropie nodig omdat democratie niet alleen een politiek fenomeen is. Doneren vormt in deze visie een uiting van directe democratie en georganiseerd tegenwicht tegen overheidsmacht (Prewitt 1999: 17-29). Dit zogenoemde pluralisme-argument is in veel landen de grondslag voor bijzondere fiscale behandeling van goede doelen.⁴³

Filantropie voorziet ook in goederen en diensten waar anders onvoldoende aanbod van zou zijn. De *economic subsidy theory* betoogt dat goede doelen om die reden gesubsidieerd kunnen worden (Fleischer 2015: 1352).

De laatste mogelijke onderbouwing van de bijzondere rol is gebaseerd op de *three failures theory*. De taakverdeling tussen overheid, markt en filantropie is volgens deze theorie erop gebaseerd dat een van de drie genoemde sectoren gaat handelen wanneer de andere twee falen (Powell en Steinberg 2006; Payton en Moody 2008; Andreoni 1988). Een handvat voor afbakening tussen overheid en filantropie biedt het door de WRR in het rapport *Het borgen van publiek belang* gemaakte onderscheid tussen maatschappelijke belangen en publieke belangen (WRR 2000: 20). Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen waarvan de overheid zich de behartiging aantrekt en waarbij zij structureel betrokken is omdat zij meent dat het anders niet goed komt. Maatschappelijke belangen hoeven niet noodzakelijkerwijze door de overheid te worden behartigd. De kabinetsreactie op het rapport stelt dat de overheid pas een maatschappelijk belang behartigt wanneer markt of de civil society dat niet voldoende doen.⁴⁴ In deze theorie kan, wanneer de voorziening van bepaalde goederen of diensten noch via de markt, noch via de staat kan worden gerealiseerd, een rol zijn weggelegd voor de filantropie.

De oorspronkelijke doelstelling van de giftenaftrek was om goededoelenorganisaties meer financiële armslag te geven. Het vergroten van de financiële basis van ANBI's wordt ook in recentere parlementaire beraadslagingen als een van de

redenen voor overheidssteun genoemd. Daarnaast gelden verbreding van de financiële inkomstenstromen en de binding met het brede publiek als mogelijke onderbouwingen.

We concluderen uit de fiscale maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen dat fiscale subsidiëring van goede doelen momenteel politiek gewenst is. Bij die keuze zijn we internationaal gezien in goed gezelschap. De overgrote meerderheid van de ontwikkelde landen biedt enige vorm van stimulering.⁴⁵ Belastingen zijn in bijna alle landen een instrument om geven te bevorderen. In een onderzoek van 177 landen wordt in 89 procent daarvan geven door bedrijven en individuen op enigerlei wijze fiscaal gestimuleerd, slechts 6 landen bieden geen enkel fiscaal voordeel. Zelfs landen die de Wereldbank als *low income* classificeert, stimuleren filantropie (Quick et al. 2014: 27).

4.4.2 RANDVOORWAARDEN VOOR EEN GOEDE GIFTENAFTREK

Het overheidsdoel om de bijdragen van donateurs aan ANBI's te vergroten, staat of valt met de gevoeligheid voor prikkels. De huidige stimulering van giften via de giftenaftrek gaat ervan uit dat de donateur een *homo economicus* ('econ') is; hij weet hoeveel hij gedurende het jaar heeft gegeven, hoe hoog de drempel voor zijn giftenaftrek is, en gebaseerd op die elementen bepaalt hij hoeveel en hoe hij geeft. Inzichten uit onder meer de sociale psychologie en de evaluaties van de giftenaftrek maken duidelijk dat dit voor de meerderheid van de mensen niet geldt (Bekkers en Mariani 2012; Bekkers en Wiepking 2011).

De meerderheid van de donateurs reageert niet zoals door de beleidsmakers was voorzien. Mensen geven allereerst uit betrokkenheid en wanneer dat aan hen wordt gevraagd. Zij handelen minder bewust dan verondersteld. Voor bepaalde typen giften, zoals geven aan de deur, is ons keuzegedrag geautomatiseerd en zijn bedragen binnen een bepaalde bandbreedte standaard. Verder zijn onder meer altruïsme, reputatie, psychologische beloning, en de eigen waarden bepalend.

Dat donateurs gevoelig zijn voor verschillende (onbewuste) signalen, blijkt uit onderzoek van Bekkers en Wiepking (2011). De formulering van het verzoek om te geven blijkt bijvoorbeeld essentieel. Een prikkel geformuleerd als een korting is minder effectief dan een positieve formulering van exact dezelfde prikkel. Dat wil zeggen dat 'geef een euro en betaal slechts 48 cent' minder goed werkt dan 'geef 48 cent en de overheid maakt er een euro van'.

Wanneer de gemiddelde donateur minder fiscaal bewust geeft, moeten we de prikkels dan niet grondig herzien en aanpassen aan de *humans*? Thaler en Sunstein (2009) introduceerden het onderscheid tussen *humans* en *econs*. Beide types reageren op een financiële prikkel, maar een *econ* maakt een zo objectief mogelijke afweging. Hij of zij reageert vooral op prikkels, en negeert *nudges* goeddeels. Een

human zal bij het maken van diezelfde keuze minder rationeel te werk gaan en is juist erg gevoelig voor *nudges*.⁴⁶ Een *nudge* is in de definitie van Sunstein en Thaler:⁴⁷

“any aspect of the choice architecture that alters people’s behavior in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives. To count as a mere nudge, the intervention must be easy and cheap to avoid.”

Boer (2013) definieert ‘tax nudging’ als:

“(...) gevallen waarin de Belastingdienst als uitvoerder het gedrag van belastingplichtigen op subtiele wijze probeert te sturen”

De huidige regeling, waarbij alleen giften die boven de drempel uitkomen pas langere tijd later een ‘beloning’ opleveren, appelleert aan geen van beide types. *Econs* zien weinig resultaat voor relatief veel moeite, terwijl *humans* een eenvoudig proces en snel resultaat willen. Om burgers aan te zetten tot het geven van meer of hogere giften zou de overheid een duale strategie kunnen hanteren die zowel appelleert aan de onderbewuste processen en beperkte rationaliteit van *humans*, als aan het berekenende gedrag dat bij *econs* de overhand heeft (Boer 2013: 58; Tiemeijer 2011: 95 e.v.).

Een maatregel gericht op onderbewuste processen is bijvoorbeeld het creëren van positieve associaties bij geven, zoals door zorg te dragen voor een betrouwbare infrastructuur. Tiemeijer (2011) wijst ook op sturing via de omgeving. De omgeving blijkt een zeer belangrijke factor voor geefgedrag te zijn (Bekkers en Wiepking 2011).

Een prikkel die past bij *econs* is de periodieke giftenaftrek. De ruime aftrekbaarheid van de periodieke schenking biedt de zekerheid dat zij meerdere jaren achtereen een relatief groot economisch voordeel genieten dat idealiter wordt doorgegeven. De periodieke schenking is daarbij ook een vorm van wat zelfbinding wordt genoemd: door het contract met de ANBI aan te gaan, legt de donateur zichzelf vast om gedurende een aantal jaren te geven.

De planmatigheid van de periodieke gift zal niet veel *humans* aanspreken. De giftenaftrek voor ‘andere’ giften is voor hen ook onaantrekkelijk: belastingplichtigen moeten gedurende het jaar hun giften bijhouden, bij het invullen van de aangifte inkomstenbelasting eenmalige en periodieke giften onderscheiden en weten of opzoeken of de ontvangers ANBI, culturele instelling of SBBI zijn.⁴⁸ Bovendien

willen *humans* snel resultaat, bij de giftenaftrek zijn zowel het moment van ‘beloning’ als zekerheid omtrent de hoogte van de teruggaaf uitgesteld. De vraag is of er geen betere manieren zijn om burgers aan te zetten om meer te geven.

4.4.3 ALTERNATIEVE VORMEN OM GEEFGEDRAG TE BEVORDEREN

Welke instrumenten staan de overheid ter beschikking om particuliere bijdragen aan ANBI's te stimuleren? Hoe vertalen we de moderne verhouding tussen overheid en burger in effectieve belastingprikkels? Welke doelen worden gekozen en welke vormgeving past daarbij? Zijn belastingprikkels wel de juiste weg? In deze paragraaf worden verschillende alternatieven voor de giftenaftrek geschetst.

1. *Volledige afschaffing van de giftenaftrek*

Het afschaffen van de aftrek zonder vervanging door een andere prikkel kan worden onderbouwd met principiële redenen, bijvoorbeeld omdat de giften van de een niet voor rekening mogen komen van de ander. Daarnaast kan worden aangevoerd dat gelet op het geheel van de overheidsuitgaven en belastinginkomsten de kosten van de giftenaftrek gering zijn. Dat kan een argument zijn voor afschaffing, omdat de extra giften niet opwegen tegen de uitgaven. Men kan evenwel ook van de redenering uitgaan dat zo'n klein bedrag net zo goed gehandhaafd kan blijven. Afschaffing leidt bovendien niet tot kostenbesparing door ontmanteling van het ANBI-register, aangezien dat niet alleen bestaat voor de giftenaftrek en toch in stand zou moeten worden gehouden.

Een argument tegen volledige afschaffing is dat de giften bij afschaffing waarschijnlijk aanzienlijk dalen. Als de giftenaftrek niet zou bestaan zou van de Nederlandse belastingplichtigen die de giftenaftrek benutten 31 procent minder geven aan goede doelen, 18 procent zou hetzelfde blijven geven en 50 procent zegt niet minder te gaan geven (Bekkers et al. 2017: 112). Voor vermogende huishoudens is de afname sterker dan voor het gemiddelde huishouden (De Nooij et al. 2017).

2. *Vervanging van de giftenaftrek door een directe subsidie*

Dit alternatief gaat ervan uit dat de giftenaftrek niet doelmatig is en moet worden afgeschaft, terwijl de overheid de ANBI's wel financieel wil steunen. Tegen dit alternatief zijn meerdere bezwaren aan te voeren.⁴⁹ Het eerste bezwaar ziet op de directe relatie die ontstaat tussen overheid en ANBI. Zou subsidie worden verleend met behoud van de huidige ANBI-definitie, dan zou dit betekenen dat de staat bijgevolg de kerk, synagoge of moskee zou financieren. Ten tweede maakt een giftenaftrek of vergelijkbare regeling dat de organisatie relevant moet zijn en blijven voor haar donateurs. Bij een directe subsidie bestaat het gevaar dat de organisatie zich vooral op de overheid zal richten en minder op de donateur, haar draagvlak verarmt zo. De filantropische bijdragen zullen onvermijdelijk verminderen en de gewenste diversiteit aan inkomensstromen neemt daarmee af. Het derde bezwaar vloeit hieruit voort en raakt aan de kerndoelstelling van de fiscale prikkel: het is

onwaarschijnlijk dat de overheid de wegvallende giften volledig compenseert, waardoor de financiële slagkracht van de ANBI's niet wordt vergroot, maar juist afneemt. Tot slot bestaat ook hier het risico van het Mattheüs-effect. Grote goede doelen hebben veel betere capaciteiten om middelen te vergaren dan kleine goede doelen. Zij hebben doorgaans de schaal, expertise en capaciteit om te voldoen aan subsidievoorwaarden en een subsidieaanvraag in te dienen. Directe subsidie kan er zo toe leiden dat de inkomsten van vooral grote instellingen toenemen.

3. Handhaving van de giftenaftrek, maar drempel en plafond afschaffen

De donateur weet bij deze optie vanaf de eerste gift waar hij aan toe is, dergelijke zekerheid is bevorderlijk voor het geefgedrag. De keerzijde van een ongelimiteerde aftrek is dat deze tot een onbekend hoger budgettair beslag zal leiden.⁵⁰ Bovendien wordt met deze suggestie het doel van de regeling losgelaten. Als elke gift fiscaal wordt 'beloond', wordt ook de bijdrage die aanvankelijk werd geacht tot de normale inkomstenbesteding te behoren, ondersteund. Tot slot heeft bij afschaffing van drempel en plafond de periodieke gift geen bestaansrecht meer. Deze bijzondere gift, die de ANBI gedurende een aantal jaren een vaste inkomstenstroom garandeert en een langdurige band met de donateurs creëert, verdwijnt hiermee.

4. Vervanging van de drempel door een voetvrijstelling

Wellicht beter dan afschaffing van de drempel zou deze kunnen worden vervangen door een voetvrijstelling. Bij een drempel leidt alleen de gift die boven de drempel uitkomt tot aftrek. Dat betekent dat het fiscale voordeel relatief beperkt blijft en daarmee de stimuleringsprikkel zwak is. Bij een voetvrijstelling is, als de voet wordt overschreden, het gehele bedrag vanaf de eerst gegeven euro aftrekbaar. Gelet op de mechanismen van het geefgedrag kan een grotere beloning een donateur die bewust geeft wellicht meer aanzetten tot geven. Het nadeel van deze grote teruggaaf is dat zij ook die giften omvat die tot normale inkomstenbestedingen behoren. Bovendien zijn de bezwaren van de onzekerheid en de uitgestelde teruggaaf hiermee niet opgelost.

5. Handhaving van de periodieke giftenaftrek

Nederland neemt met de periodieke giftenaftrek internationaal een bijzondere positie in. Geen enkel ander land kent een soortgelijke ongelimiteerde aftrekmogelijkheid. De periodieke giftenaftrek biedt ANBI's financiële zekerheid en bovendien wordt op deze manier meer gegeven.

De donateur die de periodieke giftenaftrek benut, allociert een groot bedrag aan zijn periodieke gift; ten opzichte van 'andere' giften zijn periodieke giften ongeveer driemaal zo groot.⁵¹ In de periode 2008-2014 was ongeveer 35 procent van de giftenaftrek aan periodieke giften toe te schrijven.⁵² In 2014 zijn de voorwaarden voor de periodieke gift veranderd. Tot die tijd was een notariële akte vereist, sindsdien kan de gift ook in een contract tussen de ANBI en de donateur worden vast-

gelegd. De verwachting was dat deze procedurele vereenvoudiging de aantrekkelijkheid van de periodieke gift, en daarmee het aantal periodieke giften zou vergroten. De verschillende onderzoeken geven geen eenduidig beeld of dit ook is gelukt.⁵³ Het zou de moeite waard zijn om aan de hand van daadwerkelijke belastingaangiften deze evaluatie te verdiepen, en daarbij over een langere periode onder meer de frequentie van aftrek en de hoogte daarvan bij verschillende inkomensgroepen te onderzoeken.

Een van de voorwaarden voor aftrek is dat de periodieke gift afhankelijk moet zijn van het in leven zijn van iemand. Dit relict uit de lijfrenteperiode is voor het stimuleren van giften of de juiste uitvoering van de maatregel niet vereist. De regeling zou op eenvoudige wijze kunnen worden verbeterd door deze voorwaarde te schrappen (Vereniging voor Belastingwetenschap 2007: 167; Kastelein 2015; Hemels 2017: 259).

6. Vervanging van de giftenaftrek door uitkering aan de ANBI (matching)

De huidige giftenaftrek heeft tot doel dat de donateur meer geeft. De belastingteruggaaf die hij naar aanleiding van zijn vrijgevigheid krijgt, werkt feitelijk als een uitgestelde korting. In zijn column tegen de giftenaftrek, die hij complex, fraudegevoelig en frustratie-opwekkend acht, pleit Van den Hoeven voor vervanging van de giftenaftrek door een systeem van *matching* (Van den Hoeven 2017). Bij *matching* leidt de gift niet tot een teruggaaf aan de donateur, maar ontvangt de ANBI een met de donatie samenhangend bedrag. Iets dergelijks gebeurt nu soms al bij landelijke fondsenwervingsacties naar aanleiding van (natuur)rampen. *Matching* heeft als voordeel dat de openbare middelen in hun geheel ten goede komen aan de ANBI en er geen stimuleringsgeld bij de donateur blijft hangen. Daarbij heeft de overheid minder aanspreekpartners, namelijk de ANBI's in plaats van de belastingplichtige donateurs.

Het Verenigd Koninkrijk kent een vorm van *matching* via de zogenoemde *Gift Aid*. De donateur geeft de goededoelenorganisatie toestemming om zijn of haar gift aan de Belastingdienst te melden. De instelling ontvangt daarop voor elke gedoneerde pond 25 cent *Gift Aid*. Voorwaarde is dat de door de donateur te betalen inkomstenbelasting en vermogenswinstbelasting minimaal gelijk zijn aan het door de instelling van de overheid te ontvangen bedrag.

Bij de behandeling van de Geefwet in 2011 is expliciet naar een dergelijke 'bijplus'-variant gekeken. Het kabinet vond dat "het een interessante gedachte is die past in een tijd waarin de burger meebepaalt hoe overheidsgeld moet worden gealloceerd". Desalniettemin werden de voordelen te onzeker geacht om over te gaan tot omvorming van de aftrek in *matching*.⁵⁴ Deze overweging is terecht. Of *matching* daadwerkelijk tot een hogere particuliere bijdrage leidt, is, onder meer door de vele overige factoren die inwerken op geefgedrag, niet met zekerheid te zeggen.

7. *Vervanging van de giftenaftrek door een heffingskorting*

Een bezwaar tegen stimuleren van geefgedrag in de vorm van een aftrek is het omgekeerde herverdelingseffect van een aftrek. Het marginale belastingtarief, en daarmee de teruggaaf, is voor iemand met een hoog belastbaar inkomen hoger dan voor iemand in een lagere tariefschijf. Hij of zij krijgt voor de euro's die boven de drempel uitgaan, dus relatief meer terug. Dat roept de vraag op of het onrechtvaardig is dat hogere-inkomensgroepen een relatief grotere teruggaaf ontvangen.⁵⁵ In het systeem van een aftrek met een drempel kan het zijn dat de hoge inkomensgroepen een sterkere prikkel nodig hebben om boven deze drempel uit te komen. Of dat zo is, is onbekend, omdat het effect van de giftenaftrek niet zo gedetailleerd is onderzocht.

Dit bezwaar kan worden ondervangen door de belastingplichtige een heffingskorting te bieden, ook wel *credit* genoemd. Een belastingplichtige mag daarbij de giften die hij of zij heeft gedaan, of een deel daarvan, aftrekken van de te betalen belasting. Verschillende landen hanteren deze methode. Zo biedt de Franse overheid haar burgers een dergelijke korting.⁵⁶ Hemels (2017: 259) wijst op een verfijnder voorbeeld dat in Canada kan worden gevonden. Daar ontvangen belastingplichtigen eveneens een heffingskorting voor gedane giften, maar de hoogte van deze korting hangt samen met de hoogte van de gift.⁵⁷ Ten opzichte van de giftenaftrek is een heffingskorting op twee gebieden geen verbetering. Noch op het gebied van de eenvoud, omdat slechts een deel van de gift in mindering mag worden gebracht en ook hier een maximum geldt. Noch op het gebied van het directe resultaat, omdat de donateur op het moment van geven niet weet wat de nettokosten zijn. Het maakt wel verschil voor de verdeling van de teruggaaf. Personen met een hoog inkomen ontvangen bij toepassing van een heffingskorting niet meer een verhoudingsgewijs grote teruggaaf. Een dergelijke beperking van de aftrek voor hogere inkomens is deels al voorzien in het regeerakkoord van het kabinet Rutte III, waar de giftenaftrek op termijn wordt gemaximeerd op 36,93 procent.⁵⁸

8. *Het inzetten van nudges*

De giftenaftrek zou kunnen worden aangevuld met, of zelfs worden vervangen door, *nudges*. Fiscale voordelen hebben naast een financieel ook een immaterieel effect. Wanneer deze effecten tevens zijn beoogd, is de vraag of deze niet-financiële doelen ook via niet-financiële maatregelen kunnen worden bereikt (Person et al. 2009).

Een terrein waarop niet-financiële prikkels zouden werken, is het vertrouwen in de filantropische sector. Het ondersteunen van het vertrouwen in de filantropische organisaties heeft een positief effect op het geefgedrag. Als argument om (een vorm van) de giftenaftrek te behouden wordt regelmatig gewezen op het belang van het signaal dat de overheid het werk van ANBI's steunwaardig acht.⁵⁹ Het ANBI-register bijvoorbeeld biedt een waardevolle bron van informatie. Donateurs

kunnen daar zien welke goede doelen aan de normen van de Belastingdienst voldoen.⁶⁰ Helaas blijken de verwachtingen van het ANBI-register zowel bij burgers als bij het parlement te hooggespannen. De functie van het register is het waarborgen van een juiste toepassing van de belastingwetgeving, terwijl de burger de ANBI-status ziet als een kwaliteitskeurmerk en het parlement ermee inzichten ten behoeve van politieke oordelen hoopt te krijgen.⁶¹ Wanneer een ruimere functie is gewenst, zou een zelfstandig bestuursorgaan de ANBI-taken van de Belastingdienst (deels) kunnen overnemen. Het Verenigd Koninkrijk kent hiervoor de Charity Commission. Deze is in het leven geroepen om goede doelen te begeleiden bij de oprichting, bij het voldoen aan de normen, en tevens om die te controleren.⁶²

Tussenconclusie

De vraag is welke van de bovengenoemde opties een verbetering zouden vormen ten opzichte van de huidige giftenaftrek. Alle methoden hebben zo hun voor- en nadelen. Daarom is wellicht een duale strategie doeltreffender waarbij zowel *nudges* als fiscale stimuleringsmaatregelen worden gebruikt. De *econ* zou dan kunnen worden aangesproken via de aftrek voor periodieke schenkingen, terwijl *nudges* de *human* eenvoud en snel resultaat bieden.

Een maatregel met direct effect en duidelijke omvang is de mogelijkheid voor de belastingplichtige om een deel van de verschuldigde inkomstenbelasting toe te wijzen aan een door hem of haar gekozen ANBI. Strikt genomen, is dit ‘filantropie’ op kosten van een ander; de belastingplichtige verarmt niet, terwijl de overheid inkomsten derft. Onderstaande box beschrijft het systeem:

Box 4.2 ‘Percentage-filantropie’

Een in Nederland niet-bestaande manier om goede doelen te ondersteunen is om belastingplichtigen de mogelijkheid te geven om voor een deel van de te betalen inkomstenbelasting te bepalen welke ANBI dit zal ontvangen. Verschillende landen kennen een dergelijk systeem, dat in essentie altijd neerkomt op het recht voor belastingplichtigen om een promillage of percentage aan een kerk, politieke partij of non-profitorganisatie toe te delen. Italië voerde in 1985 als eerste een dergelijk systeem in naar aanleiding van de veranderende maatschappelijke positie van de Rooms-Katholieke kerk en sinds 2006 staat deze mogelijkheid open voor algemeen nuttige instellingen (Tremonti 2015). Verschillende Oost-Europese landen volgden in de jaren negentig met als begunstigden non-profitorganisaties. Deze manier van het bestemmen van publieke middelen wordt ook wel ‘percentage-filantropie’ genoemd. Dit is een term die een tegenstelling inhoudt, aangezien belastingen een gedwongen afdracht zijn en een van de wezenskenmerken van filantropie de vrijwilligheid is. Overal waar deze methode werd ingevoerd, was het doel de ontwikkeling van een *civil society* te bevorderen, een filantropische cultuur en traditie te ontwikkelen en om de overheidsfinanciering van non-profits minder politiek te maken.

In bijna alle landen zijn sinds de invoering van de percentage-afdracht wetswijzigingen doorgevoerd die het geven door individuen en bedrijven minder aantrekkelijk maken. Hongarije bijvoorbeeld heeft de giftenaftrek in de inkomstenbelasting afgeschaft. Slowakije is een stap verder gegaan en heeft de giftenaftrek voor zowel natuurlijke personen als bedrijven afgeschaft. Of het mechanisme effectief is geweest in het stimuleren van filantropisch gedrag is bij gebrek aan data niet te zeggen (M. Török en B. Strečanský 2017).

Voor Nederland suggereert Van den Brink een vergelijkbaar systeem om, vanuit een positieve visie op de participatiemaatschappij, via een ‘strategie van politisering’ meer zeggenschap aan de belastingplichtigen te geven. Zij kunnen voor een deel van de door hen te betalen belastingen, en dan niet voor 5 promille zoals in Italië maar voor 25 of 50 procent, bepalen wie het ontvangt. Van den Brink merkt echter ook op dat deze vorm van inspraak nauwelijks een kans maakt zolang ‘de bepaling van het algemeen belang een zaak van politici blijft’ (Van den Brink 2017: 133).

De uiterste consequentie trekt Sloterdijk, die volledige vervanging van belastingen door filantropisch geven bepleit (Sloterdijk 2010). De burger wordt daarmee aangesproken op zijn gevende natuur, trots en gemeenschapszin. Hij wil hiermee betrokkenheid vergroten om zo de omslag te maken van een staat als autoritaire supermacht naar een alliantie tussen staat en burger die past bij de moderne verhoudingen. Waar percentage-filantropie nog steeds een gedwongen afdracht is die de kern van vrijgevigheid aantast, is het door Sloterdijk gesuggereerde systeem wel echt filantropie. Het vereist echter ook, zoals hij voorstelt, een volledige herbezinning op de verhoudingen tussen staat en burger.

4.5 GEVOLGEN VOOR BELEID

De overheid wenst de financiële armslag van ANBI's te vergroten en hun inkomstenstromen te diversifiëren en zij zet daartoe een scala aan fiscale stimuleringsmaatregelen in. Daarmee bouwt zij voort op een lange traditie van stimulering van private bijdragen aan filantropie. Die geschiedenis vertoont echter weinig samenhang, laat staan dat er een consistente visie op de stimulering van filantropie aan ten grondslag ligt. De giftenaftrek werd in de naoorlogse jaren ingevoerd naar aanleiding van financiële nood bij de goededoelenorganisaties. De verhouding tussen staat, filantropische sector en burger is sindsdien echter aanzienlijk veranderd. De giftenaftrek is intussen geworden tot een lappendeken van voordelen voor donateurs en slechts weinig belastingplichtigen benutten de geboden mogelijkheden.

Het geringe gebruik van de giftenaftrek onderstreept de noodzaak om te komen tot een herbezinning op de fiscale stimulering van private bijdragen aan filantropie. Het momentum daarvoor creëert de wijziging die is voorgenomen in het regeerak-

koord, waarmee de maximale prikkel om belastingplichtigen tot hogere donaties te verleiden afneemt van maximaal 51,95 procent naar maximaal 36,93 procent (afgezien van de giften aan culturele ANBI's).

Belangrijk is vooral dat de overheid bij de modernisering van de stimulering van geefgedrag probeert diegenen die gevoelig zijn voor fiscale prikkels zo passend mogelijk te stimuleren. Alle geschetste alternatieven voor de giftenaftrek hebben hun voor- en nadelen. Om te kunnen bepalen hoe de giftenaftrek zou kunnen worden verbeterd, is onderzoek gebaseerd op de aangiftes van Nederlandse belastingplichtigen nodig. Op basis van de huidige inzichten lijkt een combinatie van financiële prikkels en *nudges* kansrijk. De huidige regeling gaat ervan uit dat de donateur met een economische blik kijkt naar de giftenaftrek: hij weet hoeveel hij gedurende het jaar heeft gegeven, wat de hoogte van de drempel is en bepaalt op grond daarvan welk bedrag hij geeft en op welke wijze. Die grondigheid is voor slechts weinigen weggelegd. De meerderheid van de donateurs reageert anders en het is goed wanneer de overheid zich daarvan bij de vormgeving van fiscale maatregelen rekenschap geeft. Een op de massa gerichte stimuleringsmaatregel sluit idealiter aan bij hoe donateurs geven, zij biedt zekerheid, is eenvoudig en kent een snel zichtbare beloning.

Bij een lange trend van afnemende donaties door huishoudens, in een tijd van afnemend vertrouwen en een toenemende '*what's in it for me*' houding is het voor de overheid wel zaak om voorzichtig te handelen.⁶³ Immers, een ondoordachte verandering in de donateursfaciliteiten in de inkomstenbelasting kan in deze omstandigheden leiden tot een grote inkomensdaling bij de ANBI's.

NOTEN

- 1 *Vertrouwen in de toekomst*: regeerakkoord voor de periode 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017; Evaluatie van de giftenaftrek, Evaluatie uitvoering giftenaftrek en Evaluatie van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77 (bijlage).
- 2 Rapport van de werkgroep Modernisering successiewetgeving, *De warme, de koude en de dode hand*, aangeboden op 13 maart 2000, p. 20 en onderdeel 5.3.2.
- 3 Vergadering Eerste Kamer 12 december 2005, Algemene financiële beschouwingen, pp. 10-455.
- 4 Klaassen (1930: 227), verwijzend naar *Handelingen II* 1919-1920, 117, nr. 1, p. 2.
- 5 *Handelingen II* 1951/52, 8 mei 1952, p. 2345.
- 6 *Kamerstukken II* 1951/52, 2492, nr. 3 (MvT), *Kamerstukken II* 1951/52, 2492, nr. 5 (MvA) en *Kamerstukken I* 1952/1953, 2492, p. 1022 en p. 1024, 1e kolom. In de wetsgeschiedenis wordt de mogelijkheid om met de begrote belastinguitgaaf van 20 miljoen gulden de goede doelen rechtstreeks te ondersteunen niet besproken.
- 7 Geefwet, *Staatscourant* 2011, 641. Voorbeelden van een SBBI zijn sportverenigingen of muziekkorpsen. Een steunstichting SBBI is een stichting speciaal opgericht om geld in te zamelen ter ondersteuning van een jubileum van een SBBI, de renovatie van een clubhuis of de koop van muziekinstrumenten en mag maximaal een jaar bestaan. De donaties mogen niet worden gebruikt voor de normale exploitatie van de SBBI.
- 8 In 2016 heeft de Stichting Neyenburg, opgericht in 1950, blijkens het jaarverslag van de stichting Volkskracht een deel van haar vermogen overgedragen aan het Oranje Fonds en een deel aan de Stichting Administratiefonds Rotterdam.
- 9 In 2008 moesten ANBI's zich voor het eerst registreren. Dit aantal is inclusief organisaties vallend onder een groepsbeschikking zoals bijvoorbeeld kerken of bibliotheken, maar exclusief publiekrechtelijke lichamen. Ministerie van Financiën, *Evaluatie van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's*, aangeboden op 27 januari 2017, p. 15. Op 20 maart 2013 waren in Nederland 202 buitenlandse ANBI's geregistreerd (Brief EC SA. 34357).
- 10 Artikel 8 zesde lid Werkeloosheidswet en Regeling vrijwilligerswerk in de ww, Regeling van 10 december 2014, 2014-0000185641, *Staatscourant*, 18 december 2014, 2014-36337.
- 11 Gekozen is voor de jaren 2008 en 2016 omdat in 2008 de registratie van ANBI's van start ging en 2016 is het laatste jaar waarover op het moment van schrijven voor alle categorieën cijfers beschikbaar zijn.
- 12 Hoge Raad, 13 juli 1994, nr. 29936, BNB 1994/280.
- 13 *Kamerstukken II*, 2011/2012 33 006, nr. 6, (NnavV), p. 10.
- 14 *Evaluatie van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's*, aangeboden op 27 januari 2017, p. 21.
- 15 *Kamerstukken II*, 2011-2012 33006, (NnavV) nr. 6, p. 31 e.v.
- 16 *Handelingen I*, 12 december 2005 (Algemene financiële beschouwingen), p. 10-456 en *Kamerstukken I* 2005-2006, 30 306 en 30 307, F p. 3.
- 17 Evaluatie van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77 (bijlage) p. 31.

- 18 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77, pp. 7 en 70.
- 19 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77, p. 48.
- 20 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77, p. 70.
- 21 Evaluatie van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77 (bijlage) p. 9.
- 22 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77, p. 79.
- 23 Zie de aanbevelingen voor de Geefwet van Van Vijfeijken (2011b). De Kabinetsreactie evaluaties giftenaftrek en praktijk rondom ANBI-regeling suggereert eveneens om de categorieën ontvangers te verminderen. Voor de steunstichtingen SBBI is de oplossing minder radicaal, namelijk om wellicht het aangifteformulier aan te passen (Bijlage 1 bij Brief van de staatssecretaris van Financiën, 26 april 2018, kenmerk 2018-0000064223, pp. 4 en 5).
- 24 De kabinetsreactie op de evaluaties giftenaftrek en ANBI/SBBI, d.d. 26 april 2018, aangeboden in brief met kenmerk 2018-0000064223, noemt de maatregelen "niet eenvoudig en begrijpelijk", "ingewikkeld" en "complex en foutgevoelig". De staatssecretaris van Financiën in 2017, heeft de giftenaftrek en een aantal specifieke regelingen voor ANBI's op de top 20 van complex uitvoerbare regelingen gezet. *Kamerstukken I* 2016/2017, 34 552, letter R, brief van 2 juni 2017.
- 25 Veel onderwerpen moesten in deze beperkte ruimte buiten beschouwing blijven, dit is er een van. Momenteel worden naar aanleiding van de evaluaties uit 2017 oplossingen op het gebied van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid onderzocht. Verheldering en vergemakkelijking van de aangifte zal op basis van de literatuur, in samenwerking met de sector en met een investering in informatietechnologie opgelost worden. Voor nadere informatie hieromtrent wordt verwezen naar de artikelen van Hemels (2017 en 2018) en Koele (2011).
- 26 *Handelingen II* 1951/1952, p. 2346.
- 27 Voor de leesbaarheid is hier de term inkomen gebruikt, meer precies gaat het om het verzaamelinkomen vóór toepassing van de persoonsgebonden aftrek.
- 28 De kabinetsreactie op de evaluatie van de giftenaftrek suggereert om ook voor periodieke giften een plafond in te voeren. Dit om constructies met periodieke giften te bestrijden, om welke constructies het hier zou gaan blijft onbenoemd.
- 29 *Kamerstukken II* 1998-1999 26 200 nr. 2 p. 117 (Bijlage 5 bij Miljoenennota 1999); *Kamerstukken II* 2008-2009 31 390 nr. 9 p. 68 (Wijziging Successiewet); *Kamerstukken II* 2009-2010 32 123 IXB nr. 9 p. 3; *Kamerstukken II* 2009-2010 32 123 nr. 1 pp. 97 en 129; Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel* gepresenteerd 7 april 2010 p. 31; *Kamerstukken II* 2011-2012 33 000 nr. 1 p. 26; *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 750, nr. 2 (bijlage 5 bij Miljoenennota 2014) p. 28; *Kamerstukken II* 2017-2018, 34 775, nr. 2 (bijlagen bij Miljoenennota 2018) p. 40.
- 30 Paragraaf 10b Einkommenssteuergesetz en artikel 15 lid i Testo unico imposte sui redditi, tekst 2014.
- 31 Evaluatie giftenaftrek 1996-2006, *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 123 IXB, nr. 9 (Rapport giftenaftrek 30 oktober 2009, bijlage 37049); Dialogic evaluatie van de giftenaftrek en de evaluaties uitvoering giftenaftrek en evaluatie van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's, bijlage bij Kamerstuk 34 552, nr. 77 d.d. 31 januari 2017. De evaluatie uit 2009 is om methodologische redenen bekritiseerd (Bekkers en Mariani 2012; Bekkers 2010).

- 32 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77, p. 50 e.v.
- 33 Cijfers van 1995 tot 2015. Zie Bekkers, Schuyt en Gouwenberg (2017: 99).
- 34 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77, p. 18.
- 35 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77, p. 24.
- 36 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77, p. 26 e.v.
- 37 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77, p. 104 e.v. De uitzondering zijn de alleenstaanden jonger dan de AOW-leeftijd in de eerste tariefschijf.
- 38 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77, pp. 57 en 73.
- 39 *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord voor de periode 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, p. 64.
- 40 Evaluatie giftenaftrek 1996–2006, *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 123 IXB, nr. 9 Rapport giftenaftrek 30 oktober 2009, bijlage 37049; Eindrapport van de commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (Cie. Dijkhuizen) “Naar een activerender belastingstelsel” bijlage bij *Kamerstukken II* 33 447 nr. 2 p. 107 en Rapport commissie Van Weeghel, “Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel”, bijlage bij *Kamerstukken II* 32 140 nr. 4, p. 67.
- 41 Kavelaars (1983 en 2014) en *Nederlands Dagblad*, 11 april 2014: ‘VVD: giftenaftrek ter discussie’.
- 42 Bekkers, Schuyt en Gouwenberg (2017).
- 43 Bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, zie Hopkins (2003: 11).
- 44 *Kamerstukken II* 2000-2001, 27 771 nr. 1. Standpunt van het kabinet inzake WRR (2000).
- 45 Geven aan organisaties in het buitenland komt aan de orde in Buijze (2017) en Koele (2007).
- 46 Thaler en Sunstein (2009: 7-8).
- 47 Thaler en Sunstein (2009: 6).
- 48 Evaluatie uitvoering giftenaftrek, bijlage bij Kamerstuk 34552, nr. 77 d.d. 31 januari 2017 p. 5
- 49 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34552, nr. 77, p. 77.
- 50 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34552, nr. 77, p. 78.
- 51 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34552, nr. 77, p. 55.
- 52 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34552, nr. 77, p. 7.
- 53 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 552, nr. 77, pp. 55 en 121/122 en De Nooij et al. (2017).
- 54 *Kamerstukken II* 2010/2011, 32 740, nr. 6, p. 4.
- 55 Meer over herverdeling en de giftenaftrek in Fleischer (2017).
- 56 Artikel 200 van de *Code général des impôts* en BOI-IR-RICI-250-20120912, te vinden via www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006191957&cid-Texte=LEGITEXT000006069577 en <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/5823-PGP.html?identifiant=BOI-IR-RICI-250-20120912>
- 57 De credit bedraagt 15 procent over de eerste 200 dollar, 29 procent over de resterende donaties, met voor belastingplichtigen met een belastbaar inkomen van meer dan 200.000 dollar een tussencategorie van maximaal 15.000 dollar waarvoor een korting van 33 procent geldt. Wie de korting voor het eerst benut krijgt bovendien een extra *super credit* van 25 procent. Canada Revenue Agency, *Gifts and Income Tax*, brochure P113(E) Rev. 17, te vinden op www.canada.ca/taxes

- 58 *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord voor de periode 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en
ChristenUnie, Den Haag, 10 oktober 2017.
- 59 Evaluatie giftenaftrek, *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34552, nr. 77, p. 68.
- 60 Het online register is te vinden op www.belastingdienst.nl/rekenhulpen/anbi_zoeken/
- 61 *Kamerstukken II* 2017-2018, 34 785, nr. 74, Vragen en antwoorden inzake de publicatieplicht
van algemeen nut beogende instellingen.
- 62 Zie voor een bespreking van deze mogelijkheid Hemels (2018).
- 63 Bekkers, Schuyt en Gouwenberg (2017: 68).

LITERATUUR

- Andreoni, J. (1988) 'Privately provided public goods in a large economy: the limits of altruism', *Journal of Public Economics* 35: 57-73.
- Backus, P. en N. Grant (2017) *How sensitive is the average taxpayer to changes in the tax-price of giving?* Working paper, 8th International Research Conference of the European Research Network On Philanthropy, Copenhagen.
- Bekkers, R. (2010) 'Giftenaftrek in Nederland: evaluatiemethoden en hun interpretatie', *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 6873.
- Bekkers, R. en E. Mariani (2012) 'Gedragseffecten van de Geefwet', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* (WPNR), 6917.
- Bekkers, R., Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- Bekkers, R. en P. Wiepking (2010) 'A literature review of empirical studies of philanthropy: eight mechanisms that drive charitable giving', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 40, 5.
- Boer, J. (2013) *Sturende belastingheffer een monster? Juridische kanttekeningen bij fiscaal instrumentalisme en 'tax nudging'*, Den Haag: SDU.
- Brink, G. van den (2017) *Moderne liefdadigheid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Buijze, R. (2017) *Philanthropy for the arts in the era of globalization. International tax barriers for charitable giving*, Rotterdam: Erasmus Universiteit (dissertatie).
- Cabinet Office Behavioral Insights Team (2013) *Applying behavioural insights to charitable giving*, www.gov.uk/government/publications/applying-behavioural-insights-to-charitable-giving
- Dijck, J. van en I. van Vijfeijken (2005) *Instellingen van algemeen nut*, Deventer: Kluwer.
- Fleischer, M. (2015) 'Libertarianism and the charitable tax subsidies', *Boston College of Law Review* 56, 1345.
- Fleischer, M. (2017) 'How is the opera like a soup kitchen?', in M. Bhandari, *Philosophical foundations of law*, Oxford: Oxford University Press.
- Gilder, D. de (2017) 'Geven door bedrijven', in R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- Grapperhaus, F. (2002) *Bescherming, beroving, belasting*, Deventer: Kluwer.
- Gribnau, J. (1997) 'Grenzen aan instrumentalisering', *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 807.
- Heithuis, E. (2017) 'Schaf alle persoonsgebonden aftrekposten af', *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, 954.
- Hemels, S. (2013) 'Giftenaftrek afschaffen ten bate van vooringevulde aangifte?', *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1057.
- Hemels, S. (2017) 'Evaluatie ANBI en giftenaftrek: handhaving verbeteren goed alternatief voor afschaffing', *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 7180: 256-267.
- Hemels, S. (2018) 'ANBI's en het handhavingsbeleid van de Belastingdienst', *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, 238.

- Hoeven, D. van den (2017) 'Eens gegeven blijft gegeven: weg met de giftenaftrek!', *Vakstudie Nieuws*, 26.o.
- Hopkins, B. (2003) *The Law of Tax-Exempt Organizations*, Hoboken: John Wiley & Sons.
- Kastelein, M. (2015) 'Geen periodieke gift omdat deze afhankelijk was van twee levens?', *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, 2015/10.
- Kavelaars, P. (1983) 'De giftenaftrek in de inkomstenbelasting: een algemeen nut beogende regeling?', *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1481.
- Kavelaars, P. (2014) 'Giftenaftrek kan worden afgeschaft', *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 607.
- Keller, R. (2015) 'Beyond homo economicus: the prosocial brain and the charitable tax deduction', *Virginia Tax Review* 34, 357-432.
- Klaassen, J. (1930) *De Successiewet (4^e druk)*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Koele, I. (2007) *International taxation of philanthropy*, Amsterdam: IBFD.
- Koele, I. (2011) 'Inspiratie voor een goede Geefwet', *Fiscaal Tijdschrift Vermogen*, 13-17.
- Mill, J.S. (1859), *On Liberty*, New York: The Walter Scott Publishing Co.
- Nooij, F. de, R. Bekkers en S. Felix (2017) *Ontwikkelingen in giften, sponsoring en andere inkomsten van culturele instellingen in Nederland*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Nozick, R. (1974) *Anarchy, state and utopia*, New York: Basic Books.
- Payton, R. en M. Moody (2008) *Understanding Philanthropy. Its Meaning and Mission*, Bloomington en Indianapolis: Indiana University Press.
- Pelozo, J., P. Steel (2005) 'The price elasticities of charitable contributions: a meta-analysis', *Journal of Public Policy and Marketing* 24, 2: 260-272.
- Person, A., D. Strong, J. Furgeson, J. Berk (2009) *Maximizing the value of philanthropic efforts through planned partnerships between the U.S. Government and private foundations*, U.S. Department of Health and Human Services.
- Powell, W. en R. Steinberg (2006) *The nonprofit sector: research handbook*, New Haven & Londen: Yale University Press.
- Prewitt, K. (1999) 'The importance of foundations in an open society', in Bertelsmann Foundation (red.), *The future of foundations in an open society*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation.
- Quick, E., T. Kruse en A. Pickering (2014) *Rules to give by. A global philanthropy legal environment index*, Washington: Nexus.
- Regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de toekomst*, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, Den Haag, 10 oktober 2017.
- Schrijvers, E., A.-G. Keizer en G. Engbersen (2015) *Cultuur herwaarderen*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Schuyt, C. (1985) Sturing en het recht, blz. 113-125 in M. Bovens en W. Witteveen (red.) *Het schip van staat*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Schuyt, Th. (1993) *Hoed u voor de liefdadigen*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Schuyt, Th. en E. Mariani (red.) (2014) *Manifest 'Er waart een golf van idealisme door Nederland'*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Sloterdijk, P. (2010) *Die nehmende Hand und die gebende Seite*, Berlijn: Suhrkamp.
- Thaler, R. en C. Sunstein (2009) *Nudge. Improving decisions about health, wealth, and happiness*, New York: Penguin.

- Tiemeijer, W. (2011) *Hoe mensen keuzes maken. De psychologie van het beslissen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Török, M. en B. Strečanský (2017) *Percentage designations assessed. Redistribution and the idea of the school of philanthropy*, Working paper, 8th International Research Conference of the European Research Network On Philanthropy, Copenhagen.
- Tremonti, G. (2015) 'L'otto per mille trent'anni dopo', *Quaderno di diritto e politica ecclesiastica* 2, Bologna: Il Mulino.
- Trommel, W. (2009) *Gulzig bestuur*, Den Haag: Lemma.
- Vereniging voor Belastingwetenschap (2007) *Rapport van de Commissie algemeen nut beogende instellingen*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 232, Deventer: Kluwer.
- Vijfeijken, I. van (2011a) 'Algemeen nut beogende instellingen en Sociaal belang behartigende instellingen', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, 6846: 470-475.
- Vijfeijken, I. van (2011b) 'Aanbevelingen voor de Geefwet', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, 6897: 663-664.
- Werkgroep Modernisering successiewetgeving (2000) *De warme, de koude en de dode hand*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: SDU.
- Wiepking, P. en I. Maas (2009) 'Resources that make you generous: effects of social and human resources on charitable giving', *Social Forces* 87; 4: 1973-1995.

5 FILANTROPIE: CONCEPTUELE EN ETHISCHE REFLECTIES

Tim Meijers en Ingrid Robeyns¹

Samenvatting

In dit hoofdstuk kijken we naar de filantropie vanuit het perspectief van de filosofie – in het bijzonder de politieke filosofie en de ethiek. Een belangrijke taak van de filosofie is het scheppen van conceptuele helderheid, en dat is waar we in paragraaf 1 mee beginnen: het beschrijven van de voorwaarden waaraan een goede definitie zou moeten voldoen, en het toepassen van die criteria op de definitie van ‘filantropie’. In paragraaf 2 bespreken we de belangrijkste waarden en morele principes die we moeten gebruiken om de filantropie ethisch te beoordelen. In paragraaf 3 stellen we de vraag of we een morele plicht hebben tot filantropie, en zo ja, hoeveel we zouden moeten weggeven en aan welke doelen. In paragraaf 4 introduceren we het onderscheid tussen de ideale samenleving en de niet-ideale samenleving, en bespreken we hoe over de ethiek van filantropie na te denken in de niet-ideale samenleving. Paragraaf 5 stelt dezelfde vraag maar dan over de ideale samenleving, die rechtvaardig en democratisch is. We sluiten af met een conclusie.

5.1 DEFINITIE

Wat is filantropie, en wat maakt een handeling filantropisch? In deze paragraaf staan we stil bij de definitie van ‘filantropie’. De introductie van deze Verkenning geeft al aan dat het beantwoorden van de vraag wat filantropie precies is, geen eenvoudige taak is: het is een ‘wezenlijk gecontesteerd concept’ (Gallie 1955), en het historisch gebruik van het concept toont aardig wat variatie. Een andere moeilijkheid is dat conceptuele vragen niet per se vragen zijn waarop één juist antwoord bestaat: tot op zekere hoogte is de betekenis van een woord een kwestie van stipulatie. Dat wil echter niet zeggen dat er geen goede en minder goede definities van filantropie zijn, of dat het niet uitmaakt hoe we filantropie definiëren.

Het is natuurlijk logisch dat een Verkenning als deze een keuze maakt voor een algemene werkdefinitie. Deze paragraaf heeft dan ook niet als doel een nieuwe, verbeterde definitie voor te stellen. Het is echter wel van belang stil te staan bij de ambiguïteit van en vragen bij de betekenis van het woord filantropie. Deelnemers aan het publieke debat kunnen immers verschillende definities hanteren, en om elkaar goed te begrijpen moeten we wel weten waarover we het hebben. Zeker als we praten over de wenselijkheid of onwenselijkheid van filantropie in bepaalde gevallen. We willen immers niet langs elkaar heen praten. Een laatste reden om stil

te staan bij de definitie van filantropie, is dat definities vaak een hele reeks impliciete assumpties meebrengen. In wat volgt willen we een paar daarvan expliciet maken.

De definitie van filantropie die aan het begin van deze Verkenning wordt gegeven, in navolging van Payton en Moody (2008), luidt als volgt: “Het gaat om bijdragen in de vorm van geld (giften en investeringen) en tijd (aandacht, expertise), vrijwillig ter beschikking gesteld door particulieren (individueen, huishoudens) en organisaties (fondsen, kerken, bedrijven en goededoelenloterijen) en primair gericht op het ondersteunen van algemeen nuttige doelen (...). Kortweg, onder filantropie verstaan wij vrijwillig particulier initiatief dat primair is gericht op het algemeen maatschappelijk belang.”

Aan de hand van enkele vragen die we zouden kunnen stellen over de aard van filantropisch handelen, proberen we de verschillende keuzes expliciet te maken die gemaakt moeten worden als we voor een bepaalde definitie kiezen. Tevens laten we zien welke keuze met de werkdefinitie in dit rapport wordt gemaakt. Ons doel is niet om een alternatieve (en betere) definitie voor te stellen, maar om de impliciete keuzes expliciet te maken – en de voor- en nadelen van deze keuzes – als we een bepaalde definitie hanteren.

5.1.1 WAT IS EEN GOEDE DEFINITIE?

Wanneer is een definitie een goede definitie? We hanteren hiervoor verschillende desiderata (Jaggar 2005). Ten eerste is de definitie bij voorkeur ‘conservatief’: een goede definitie staat niet te ver af van het dagelijks taalgebruik. Het dagelijks taalgebruik laat natuurlijk veel ambiguïteit toe, en verschillende mensen gebruiken woorden op verschillende manieren, dus helemaal lukken zal dit niet. Maar een goede definitie moet herkenbaar zijn voor de sprekers van de taal.

Ten tweede moet de definitie ‘precies’ zijn: een definitie moet een bepaald fenomeen beschrijven. De definitie mag niet over-inclusief zijn. Een voorbeeld zou in dit geval zijn ‘iemand handelt filantropisch als hij of zij vrijwillig iets weggeeft’. Dit lijkt meer op de definitie van een gift, het geeft niet weer wat specifiek is aan filantropie. De definitie mag ook niet onder-inclusief zijn: het mag geen paradigmatische gevallen van filantropie uitsluiten, zoals het vrijwillig doneren aan fondsen door particuliere schenkers voor de bestrijding van ernstige armoede.

Ten derde moet een definitie ‘waardenneutraal’ zijn: we willen een concept waarin niet bij voorbaat al een positie wordt ingenomen over de wenselijkheid van filantropie. Zeker als de vraag die we willen beantwoorden te maken heeft met de wenselijkheid van filantropie, is het niet erg productief een definitie te hanteren die filantropie *definieert* als een goede handeling. Dit is zelfs geen goede definitie wan-

neer men gelooft dat filantropie in bijna alle gevallen goed is: dat hoeft het nog niet te zijn *per definitie*. We willen het concept waardenneutraal definiëren, en daarna redenen aanreiken wanneer filantropie wenselijk is, en waarom dan precies.

Ten vierde is een goede definitie ‘non-arbitrair’: ze maakt geen onderscheid op basis van arbitraire verschillen. We moeten kunnen uitleggen wat wel en niet onder de definitie valt. Bijvoorbeeld: ‘filantropische giften zijn vrijwillige giften aan religieuze doelen’ is wel precies en waardenneutraal. De definitie is evenwel niet conservatief, maar vooral niet non-arbitrair: waarom zouden we dit soort giften wel en giften aan – zeg – het Wereld Natuur Fonds niet als filantropisch zien?

Je zou ook een legalistische definitie kunnen hanteren: in dat geval is filantropie hetgeen de wet als dusdanig bestempelt. Maar dit is voor een filosoof op zoek naar een juiste definitie absoluut onvoldoende: om de toets van de conceptuele analyse te doorstaan, willen we *overtuigende argumenten* waarom een definitie een goede definitie is.²

5.1.2 ZIJN FILANTROPISCHE GIFTEN ALTIJD GELDELIJKE GIFTEN?

De eerste vraag die we ons kunnen stellen betreft de aard van hetgeen men schenkt. Moet het altijd *geld* zijn om over filantropie te kunnen spreken, of kan het ook tijd of misschien zelfs ondernemerschap zijn? Het schenken van geld aan goede doelen is misschien wel het meest typische en meest voorkomende geval van filantropie. Ook in discussies over de ethiek van de filantropie lijkt het vooral om geld te gaan. Singer inspireerde het initiatief *Giving what we can*, en een belangrijke recente bundel heet *Giving well* (Illingworth, Pogge en Wenar 2012). De vraag binnen de ethiek van de filantropie is vaak: ‘hoeveel van ons *geld* moeten we weggeven?’

Toch is een definitie die alleen geldelijke giften betreft te beperkt. Ten eerste kan men natuurlijk ook objecten van een bepaalde waarde schenken aan goede doelen: denk aan vastgoed, kunst of misschien zelfs een lichaamsdeel (bijvoorbeeld een nier) en andere zaken. Daarnaast kan het investeren van tijd via vrijwilligerswerk ook waardevol zijn. Moeilijk wordt het als het gaat om carrièrekeuzes. Wanneer mensen kiezen voor een carrière als docent of arts omdat ze het publieke belang willen dienen, doen ze dan aan filantropie? Dit is duidelijk een grensgeval, al beargumenteren sommigen dat als we redenen hebben geld te geven, we ook redenen hebben onze beroepskeuze op filantropische wijze te maken (Parr 2015), en effectieve altruïsten denken dat we vrijwel al onze beslissingen moeten nemen met het oog op het publieke belang (MacAskill 2015).

Nog ingewikkelder ligt het met vormen van zogenoemde *new philanthropy* of ondernemende filantropie. Kunnen ondernemers filantropisch zijn als hun ondernemingen wel gewoon op winst gericht zijn, en ze er zelf (puissant) rijk van wor-

den? Denk bijvoorbeeld aan Elon Musk, de CEO van Tesla. Veel tech-ondernemers claimen – of dat zo is, is een andere vraag – dat het bestaan van Tesla en andere bedrijven het publieke belang ten goede komt. Zelf als dat klopt – en in het geval van het ontwikkelen van alternatieven voor auto's die op fossiele brandstoffen rijden lijkt dat waarschijnlijk – is het filantropie? Kan het investeren van tijd, geld, en ondernemerschap filantropie zijn? In principe lijkt het antwoord hierop 'ja' te zijn, maar we kunnen ons afvragen of de intenties en motivatie van 'nieuwe filantropie' wel passen binnen een overtuigende definitie.

En is een definitie waarin bedrijven die een bijdrage leveren aan het publieke belang als filantropisch worden beschouwd, niet weer veel te inclusief? Immers, veel bedrijven leveren (zo niet netto, dan wel bruto) een positieve bijdrage, bijvoorbeeld in de vorm van producten, banen, economische activiteit, et cetera. Sociale ondernemers en traditionele ondernemers behoren dus tot een spectrum (zie bijvoorbeeld SER 2015). Kunnen we hier op een non-arbitraire manier een lijn trekken? Het is goed denkbaar dat sommige bedrijven zonder filantropische bedoelingen een positief effect hebben op het publieke goed. Als we de grens zo willen trekken dat 'gewone', op winst gerichte bedrijven buiten de definitie vallen, moeten we dus naar de motivatie en/of intentie van de actor kijken.

5.1.3 MOET DE INTENTIE FILANTROPISCH ZIJN?

Als de actor van een handeling die het publieke belang ten goede komt, niet de *intentie* had het publieke belang te dienen, kunnen we dan zeggen dat deze handeling een filantropische daad is? Met andere woorden, wat als het positieve effect van de handeling op de publieke zaak een *onbedoeld* effect is? Bijvoorbeeld, een ondernemer die uit is op het maken van zoveel mogelijk winst en ontdekt dat hij dit het beste kan doen door een product te verkopen dat een bijdrage kan leveren aan de energietransitie, levert een bijdrage aan de publieke zaak, maar doet dit volledig onbedoeld: zijn doel is dat product te verkopen waarmee hij de meeste winst kan maken. Kunnen we dan nog spreken van een filantropische handeling? Normaal gesproken zouden we zo'n handeling niet filantropisch noemen.

Een consequentialistische definitie slaat geen acht op de intentie van actoren. Een nadeel van zo'n definitie is dat we pas kunnen beoordelen of een handeling filantropisch was of niet, als alle effecten van de handeling bekend zijn: tot die tijd kunnen we immers niet met zekerheid zeggen of het netto-effect van de handeling positief zal zijn of niet. We zouden ook een definitie van filantropie kunnen hantieren waarin de filantropische *intentie* de hoofdrol speelt: een filantropische handeling is een vrijwillige private actie die primair tot doel heeft het publieke belang te bevorderen. Zou dat een betere definitie zijn? Stel je voor dat iemand handelt met de intentie positieve effecten teweeg te brengen, maar dat de consequenties rond-

uit rampzalig zijn. We zouden zeker zeggen dat deze persoon filantropische *intenties* heeft, maar de handeling zelf zouden we misschien niet als dusdanig bestempelen.

Wanneer we kiezen voor een definitie van filantropie, moeten we dus beslissen of we de intenties van de actor meewegen, het alleen gaat om de consequenties van de handeling of dat beide van belang zijn.

5.1.4 MOET DE MOTIVATIE FILANTROPISCH ZIJN?

Naast de *intentie* kunnen we ons afvragen of de *motivatie* van de actor van belang is. Dit zijn verschillende vragen. De intentievraag richt zich op hetgeen de actor bedoelt teweege te brengen, de motivatievraag gaat over de *redenen* waarom de actor gehandeld heeft. We kunnen ons gemakkelijk iemand indenken die geeft aan het goede doel – dus wel de *intentie* heeft het publieke belang te bevorderen – maar dit doet uit eigenbelang. Een voorbeeld: stel je voor dat iemand een grote bijdrage levert aan het oplossen van het probleem van dakloosheid in een stad. Maar dat zij dit niet doet omdat ze begaan is met het lot van de daklozen, maar omdat ze zich stoort aan daklozen op straat. De handeling komt dan misschien primair ten goede aan het publieke belang, maar de handeling is primair tot stand gekomen uit eigenbelang. Een ander voorbeeld zou kunnen zijn dat een bedrijf dat een moreel bedenklijke reputatie heeft, met veel media-aandacht een financiële gift doet aan een benadeelde groep, maar dat die handeling enkel verricht wordt omdat het positieve effect op de reputatie van het bedrijf groter is dan de kosten van de gift. De financiële gift gebeurt dan enkel en alleen omdat het verwachte financiële netto-effect voor het bedrijf positief is.

Zijn de mensen in deze voorbeelden filantropen? De genoemde handelingen staan ver weg van handelingen gedaan uit ‘liefde voor de mensheid’ of interesse in het publieke belang: men handelt uit eigenbelang. Als we niet op de hoogte zouden zijn van de redenen van deze personen, en de handeling alleen van *buitenaf* zouden beoordelen, zouden we de handelingen zeker filantropisch noemen. Maar zodra – om wat voor een reden dan ook – de *echte* motivatie bekend wordt, ligt het een stuk ingewikkelder. Moet de motivatie een rol spelen in een definitie van filantropie?

Er zijn twee belangrijke bezwaren tegen een definitie waarin motivatie centraal staat. Ten eerste zou men kunnen denken dat weinig handelingen echt filantropisch zijn. Heel weinig handelingen komen voort uit *puur* filantropische motieven, en misschien worden de meeste handelingen die we normaal gesproken filantropisch noemen wel uit eigenbelang verricht, al is dat soms onbewust. Een voorbeeld daarvan is het verlangen naar de ‘warme gloed’ (Elster 2011) die we ervaren als we goed doen. Dit vereist wat zelfdeceptie: we krijgen de gloed alleen als we niet doorhebben dat we eigenlijk uit egoïstische motieven handelen. Ten tweede

hebben we, als we de beoordeling van een handeling afhankelijk maken van de motivatie van de actoren, te maken met een epistemisch probleem: we kunnen nooit weten wat de motivaties van de schenkers precies zijn – ze weten dat vaak zelf waarschijnlijk niet eens. We kunnen dus, met een puur op motivatie gerichte definitie, (bijna) nooit een handeling met zekerheid filantropisch noemen. Deze claims nemen natuurlijk niet weg dat er redenen zijn voor een kritische houding tegenover de motivatie van de gift. Ze laten alleen zien dat motivatie in een definitie van filantropie waarschijnlijk niet centraal kan staan.

5.1.5 MAAKT HET DOEL UIT?

Is een handeling alleen filantropisch als deze een bepaald doel dient? De werkdefinitie in deze Verkenning geeft als doel ‘het algemeen maatschappelijk belang’, maar dit is natuurlijk weinig precies. We kunnen het tegenover het ‘private belang’ stellen. Een handeling gericht op het welzijn van een individu in de directe leefomgeving (mantelzorg) valt dus niet onder filantropie. Het geven van een nier aan een familielid, hoewel velen dat als een goede daad zouden bestempelen, is geen filantropie. Het geven van een nier aan een vreemde misschien wel. Een gift aan een studiefonds voor kinderen uit achtergestelde gezinnen is wel filantropie, maar het geven van een studietoelage aan je eigen kind niet. Hoewel er misschien een grensgebied is tussen publiek en privaat goed (wat als je bijvoorbeeld een ver familielid in nood financieel ondersteunt?), lijkt de gerichtheid op het *publieke* belang cruciaal in iedere overtuigende definitie van filantropie.

Wat valt onder het publieke belang? Sommige politieke filosofen definiëren handelingen als filantropisch als ze gericht zijn op (het verminderen van) onrechtvaardigheden, zoals de definitie van Tom Parr:

“Philanthropy refers to practices that aim at the mitigation of (the harmful effects of) social, economic, or political injustice” (Parr 2015).

Volgens zo’n definitie is filantropie er slechts op gericht tekortkomingen in termen van *rechtvaardigheid* aan te pakken. Hoewel dit natuurlijk een belangrijke bijdrage is aan het publieke goed – misschien de belangrijkste – is het niet de enige. Als we Parrs definitie zouden hanteren, zouden heel wat giften niet als ‘filantropie’ geclassificeerd kunnen worden. Wat precies onder de definitie zou vallen, hangt uiteraard af van de theorie van rechtvaardigheid die men bij het toepassen van Parrs definitie zou hanteren. Maar het is aannemelijk dat de meeste giften aan kunstinstellingen of publieke goederen zoals parken niet onder filantropie vallen als we Parrs definitie hanteren. De exclusieve focus op rechtvaardigheidsvragen in deze definitie is dus te restrictief.

Volgens Gomberg (2002) richt filantropie (zoals begrepen door Singer, Unger en anderen) zich op slachtoffers van honger en van natuurrampen. Met zo'n definitie valt er nog minder onder de definitie van filantropie: alleen de giften die zich richten op de basisbehoeften van degenen in nood, wat ook de oorzaak moge zijn. Zulke smalle definities voldoen zeker niet aan het eerste criterium van een goede definitie, dat deze 'conservatief' moet zijn. Wel is het zo dat het onderscheid dat ze pogen te maken niet arbitrair is, en bovendien maakt het filantropie onderdeel van een morele theorie (de definitie is niet meer geheel waardenneutraal). We kunnen het relevante verschil tussen filantropie gericht op onrechtvaardigheden en basisbehoeften aan de ene kant, en filantropie gericht op minder fundamentele behoeften ook in een later stadium nog maken.

Overigens is het denkbaar dat een persoon, organisatie of bedrijf een handeling verricht die filantropisch lijkt te zijn, bijvoorbeeld bij het in aanraking brengen van jongeren met wetenschap en zo bij te dragen aan hun ontwikkeling en bloei, terwijl het eigenlijk een vorm van talentscouting is. Het is dus belangrijk om bij het bepalen van het doel van 'filantropie' een niet te enge definitie van 'doelen' te hanteren (bijvoorbeeld enkel hongersnoden en natuurrampen), maar de reikwijdte van doelen ook niet zo op te rekken, dat alles wat maar enigszins op een groep in de samenleving gericht is voor filantropie doorgaat.

Wat precies in het publieke belang is, is natuurlijk gecontesteerd. Wat voor de een telt als een verbetering, kan voor de ander een aanval op het publieke belang betekenen. Denk bijvoorbeeld aan een organisatie die zich verzet tegen de legale status van abortus of het homohuwelijk. Dus zelfs wanneer men het eens is over de definitie van filantropie, kan men het er nog over oneens zijn of bepaalde handelingen filantropisch zijn: de een zal het schenken van een bedrag aan een 'pro-life'-organisatie zien als filantropie, terwijl de ander het zal zien als het bevorderen van patriarchale verhoudingen.

5.2 WAARDEN EN MORELE PRINCIPES

We hebben nu een beter zicht op de verschillende parameters die relevant zijn als we het over filantropie hebben. In de rest van dit hoofdstuk zullen we in principe de definitie aanhouden die in de inleiding van deze Verkenning gehanteerd is. Om te kunnen beoordelen of filantropie ethisch wenselijk is of niet, en aan welke voorwaarden filantropie zou moeten voldoen om ethisch legitiem te zijn, is het belangrijk helder in kaart te brengen welke waarden en morele principes er op het spel staan. Uiteindelijk gaat het er bij het beoordelen van praktijken, zoals filantropie, of het beoordelen van beleid, zoals het overheidsbeleid dat filantropie reguleert, steeds over hoe het zich verhoudt tot morele principes en wat de effecten ervan zijn op maatschappelijke waarden.³

De vraag die we moeten stellen, is daarom: wat zijn de morele principes en waarden die relevant zijn in het debat over filantropie? Uit de filosofische en sociaal-wetenschappelijke literatuur over filantropie hebben wij de volgende waarden en principes gedestilleerd: vrijheid, verdelende rechtvaardigheid, het recht op eigendom, politieke gelijkheid, staatsneutraliteit, bestaanszekerheid of non-precariëit, en efficiëntie. Dit is geen uitputtende lijst van waarden die relevant zijn voor een ethische analyse van de filantropie, maar hij focust vooral op de belangrijkste waarden voor die analyse.

5.2.1 VRIJHEID

Vrijheid is zeker relevant voor de filantropie, omdat het een voor de hand liggende reactie is om te stellen dat filantropen de vrijheid hebben om zelf te kiezen of en waaraan ze hun geld weggeven. Die vorm van vrijheid waarbij ons niets in de weg wordt gelegd om een bepaalde handeling te verrichten, noemen filosofen 'negatieve vrijheid' (Berlin 2002; Carter 2016). Het is de vrijheid om niet gehinderd te worden door anderen in wat men wenst te doen. Deze vorm van vrijheid wordt vooral verdedigd door de klassiek-liberalen en libertairen, zoals Friedrich von Hayek (1978) en Robert Nozick (1974).

Maar 'vrijheid' kan ook andere dingen betekenen. Een ander belangrijk vrijheidsbegrip is 'positieve vrijheid', de vrijheid om in staat gesteld te worden bepaalde handelingen te verrichten. Deze vorm van vrijheid vindt meer steun onder aanhangers van de liberaal-egalitaristische politieke filosofie, zoals John Rawls (1971), Amartya Sen (2010), Martha Nussbaum (2011) en Philippe Van Parijs (1997). Deze filosofen kritiseren de nadruk op negatieve vrijheid, omdat ze denken dat negatieve vrijheid alleen niet voldoende is. Het is een formele, in veel gevallen lege, vrijheid. Iemand zonder geld heeft de formele vrijheid om eten te kopen: niemand stopt hem of haar. Maar hij of zij heeft niet de *mogelijkheid* om eten te kopen. *Echte* vrijheid genieten mensen pas in een situatie waarin ze niet alleen niet gehinderd worden, maar daadwerkelijk in staat zijn dingen te doen.

Filantropie is dus op twee manieren gerelateerd aan vrijheid: het is de vrijheid van de filantroop om te kiezen aan wie hij of zij geld schenkt, maar deze schenking kan ook leiden tot het vergroten van positieve vrijheden van diegenen aan wie het geschonken geld ten goede komt. Maar dat betekent niet dat filantropie altijd voor iedereen leidt tot grotere vrijheid. Om dat te kunnen beoordelen moet men een situatie waarin een filantropische handeling plaatsvindt, vergelijken met de mogelijke alternatieven, waaronder een alternatief scenario met andere reguleringen op de arbeids- of kapitaalmarkten, of met andere belastingstelsels. In het algemeen is het zo dat het hoger belasten van de rijksten een inkrimping van hun negatieve vrijheid is (ze worden gehinderd in het zelf bezitten van al het geld dat ze op de markt, of via overerving, zouden kunnen vergaren). Maar indien goed aangewend, kunnen die belastingopbrengsten leiden tot een vergroting van de positieve vrij-

heid van anderen, bijvoorbeeld doordat ze kansarme kinderen de kans geeft op kwalitatief hoogstaand onderwijs dat door de overheid bekostigd wordt (Robeyns 2017).

In heel wat sociaal-economisch overheidsbeleid kunnen we een afruil zien tussen de negatieve vrijheden van de ene groep en de positieve vrijheden van andere groepen. Merk op dat het dus erg lastig is om uitspraken te doen over wat de effecten zijn van filantropie op een bepaalde waarde, omdat we, zoals de socialekeuzetheorie ons leert, altijd de totale effecten in twee verschillende scenario's of werelden zouden moeten vergelijken als we collectieve beslissingen goed doordacht willen nemen (Sen 2017).

5.2.2 HET RECHT OP EIGENDOM

In kapitalistische samenlevingen is het recht op eigendom een fundamenteel politiek principe. Het recht op eigendom is in de filosofie ook als een *moreel* principe verdedigd, namelijk als een logisch gevolg van het principe van zelfbeschikking. Indien we een onaantastbaar moreel recht hebben op ons eigen lichaam, dan hebben we ook het recht op de vruchten van onze arbeid (Nozick 1974). Deze redenering is door andere filosofen echter bekritiseerd, omdat ze eigendomsrechten als een homogene bundel rechten ziet, terwijl het nauwkeuriger is het recht op eigendom op te splitsen in controlerechten (bepalen wat er met je eigendom gebeurt) en inkomensrechten (het recht op de inkomsten uit eigendom). Inkomensrechten zijn afhankelijk van de structuur van de economie en de sociale en politieke instituties, en die heeft de eigenaar niet aan zichzelf te danken. De conclusie is daarom dat eigenaars wel het recht zouden moeten hebben om te beslissen over wat er met hun eigendom gebeurt (indien op een rechtvaardige manier verworven!), maar dat het vaak niet onrechtvaardig is om de inkomsten uit eigendom te belasten om andere publieke waarden, zoals het verminderen van ongelijkheid, te bevorderen (Christman 1994).

Daarnaast hebben klassiek-liberale filosofen ook beargumenteerd wat de voorwaarden zijn waaronder iemand zich een deel van de natuur kan toe-eigenen (zoals land, natuurlijke grondstoffen, of andere waardevolle delen van de natuur). De invloedrijkste versie van dit argument vinden we in John Lockes (1988) *Second Treatise on Government*, waarin hij verdedigt dat mensen zich natuurlijke hulpbronnen mogen toe-eigenen, nadat ze hun eigen arbeid gebruikt hebben om die hulpbronnen te bewerken (zoals appels plukken of land bewerken). Ze moeten er dan wel voor zorgen dat er evenveel overblijft voor anderen om te nemen (en van dezelfde kwaliteit).

Wat zijn de gevolgen voor de discussie over filantropie? De belangrijkste is wellicht dat hoewel er geen consensus is over wat een rechtvaardige verdeling precies is, er een (zeer zeldzame) consensus is in de rechtvaardigheidsliteratuur dat de hui-

dige verdeling van vermogen – die zeer ongelijk is – niet te rechtvaardigen is. Een deel van het eigendom is op oneigenlijke manieren verworven (denk aan de historische opbrengsten van slavernij), de huidige niveaus van overerving van rijkdom zijn moeilijk te rechtvaardigen (De Maagt en Robeyns 2017) en de rijkere burgers weten op handige manieren gebruik te maken van juridische constructies om belastingen te ontwijken (Dietsch 2015). Wie het over filantropie heeft, zal dus als eerste de vraag moeten stellen: hoe komt het dat sommige burgers zo veel geld hebben, en is deze mate van vermogensongelijkheid te rechtvaardigen? Als het antwoord daarop ‘neen’ is (wat veel politiek filosofen denken), dan is de vraag naar de wenselijkheid van filantropie in zekere zin de verkeerde, omdat ze een niveau van vermogensongelijkheid die moreel niet te verdedigen is aanvaardt, of minstens als gegeven neemt. Als het bezit van deze filantropen moreel gezien niet van hen zou mogen zijn, waarom zouden ze dan het morele recht hebben het weg te geven aan wie ze willen?²⁴ Overigens is de maatschappelijke onwenselijkheid van de huidige niveaus van vermogensongelijkheid ook op niet-morele gronden beargumenteerd door historici en economen (Piketty 2013; Van Bavel 2014).

5.2.3 VERDELENDE RECHTVAARDIGHEID

Een andere relevante waarde – wanneer we filantropie vanuit het perspectief van de ethiek bestuderen – die nauw aansluit bij de discussie over het recht op eigendom, is verdelende rechtvaardigheid. In het publieke debat wordt vaak ‘gelijkheid’ als waarde genoemd, maar ‘verdelende rechtvaardigheid’ is te verkiezen, omdat het niet *veronderstelt* dat de ethisch ideale verdeling er een is die gelijkheid tussen mensen nastreeft, maar de vraag stelt: welke verdeling van wat waardevol is, is de rechtvaardige verdeling?

Op die vraag zijn in de politieke filosofie veel antwoorden gegeven, door vervolgens onderscheid te maken tussen twee vragen. De eerste vraag is ‘wat is het wat we zouden moeten beschouwen als we het over verdelende rechtvaardigheid hebben?’ en veel voorkomende antwoorden daarop zijn hulpbronnen (inkomen, vermogen), kansen, waardevolle ervaringen of geluk. De tweede vraag is ‘welk verdelingsprincipe zorgt voor rechtvaardigheid’ (strikte gelijkheid, gelijkheid van kansen, een verdeling die compenseert voor pech die mensen ondervinden, een verdeling die zorgt dat mensen niet onder een minimum terechtkomen, een verdeling die voorrang geeft aan de minstbedeelden, een verdeling die rekening houdt met verdienste en inspanning, enzovoort).

Veel van de details van de filosofische discussies over verdelende rechtvaardigheid zijn te technisch of te specialistisch om hier besproken te worden (Olsaretti 2018; Lamont en Favor 2017). Voor dit hoofdstuk kunnen de volgende inzichten uit de literatuur over verdelende rechtvaardigheid volstaan. Ten eerste hebben de theorieën een aantal morele principes gemeen, zoals het principe dat iedereen gelijke kansen zou moeten krijgen, en dat mensen niet omwille van moreel irrelevante

factoren gediscrimineerd zouden mogen worden. Daarnaast gaan de theorieën, met uitzondering van libertaire theorieën, ook alle uit van de morele onwenselijkheid van een te grote mate van ongelijkheid en van het principe dat niemand onder een bepaald minimum zou mogen vallen. Libertaire en klassiek-liberale theorieën beoordelen economische ongelijkheden en de misère waarin sommige mensen leven, niet als een kwestie van rechtvaardigheid, maar zij doen dit doorgaans in een theoretisch kader waarin er gelijke kansen bij aanvang van iemands leven verondersteld worden, als ook dat alle eigendom op rechtvaardige gronden verworven is (zie vorige paragraaf). Die aannames zijn discutabel en maken ook dat deze theorieën relatief weinig verdedigers vinden onder politiek filosofen.

5.2.4 BESTAANSZEKERHEID EN NON-PRECARITEIT

Een belangrijke waarde in de evaluatie van publieke instituties en beleid is de mate waarin deze de bevolking kunnen beschermen tegen precariteit, en enige zekerheid kunnen geven dat er altijd een vangnet voor hen zal zijn in geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid of andere vormen van pech. Deze waarde verklaart de enorme steun die de uitbouw van de verzorgingsstaat heeft gekend in de tweede helft van de twintigste eeuw en heeft twee functies: solidariteit tussen mensen met verschillende mogelijkheden en kansen enerzijds, en het verzekeren tegen risico's die in principe iedereen kunnen treffen anderzijds.

Voorbeelden van die risico's zijn werkloosheid, armoede bij ouderdom, of de gevolgen van ziekte of arbeidsongeschiktheid. Doordat risico's gedeeld worden door grote aantallen, weet iedereen dat hij of zij met een kleine bijdrage via het stelsel van sociale zekerheid en belastingen er altijd zeker van kan zijn dat een minimaal niveau van welvaart gegarandeerd is. Indien deze verzekeringen door private verzekeraars aangeboden zouden worden, zouden zij een sterke prikkel hebben om deze markt 'af te romen' en de mensen met de grootste risico's te weigeren. Doordat deze taak in de Europese verzorgingsstaten bij de overheid ligt, en niet in handen van private verzekeraars, wordt er ook niemand uitgesloten, en kunnen alle burgers genieten van een minimaal niveau van sociale zekerheid en bescherming tegen precariteit (Heath 2006).

Wat is de relevantie van deze waarde voor onze filosofische studie van de filantropie? Indien de filantropie taken overneemt van de overheid, komen de waarden bestaanszekerheid en non-precariteit mogelijk onder druk te staan.⁵ Een belangrijke eigenschap van het socialezekerheidssysteem is dat het niet op arbitraire gronden mensen uitsluit: in principe gelden de voorzieningen voor iedereen die onder de doelgroep valt (bijvoorbeeld zieken, werklozen, armen), ook als het om een subgroep van mensen gaat die maatschappelijk gezien uitgesloten worden, impopulair of gestigmatiseerd zijn – zoals ex-gedetineerden, drugsverslaafden of mensen met ernstige psychiatrische problemen. Indien de overheid zich niet langer voldoende inzet voor de bestaanszekerheid en non-precariteit van burgers,

bestaat het risico dat de filantropie een deel van dat werk overneemt, maar dat zij niet de hele populatie afdekt en alleen bepaalde groepen helpt. Een tweede probleem is dat door een terugtrekkende overheid die op filantropen rekent om gaten te vullen, het recht dat burgers hadden op maatregelen die hen tegen precariteit beschermde, nu veranderd is in *een gunst*: als de filantroop zich bedenkt, komt de kwetsbare burger in de kou te staan. De burger kan politieke, administratieve of juridische kanalen gebruiken om bij de overheid bezwaar te maken als een voorziening wordt weggenomen of als groepen arbitrair ongelijk behandeld worden. Maar bij een filantroop kan niemand een klacht indienen, omdat diens gift altijd een kwestie van vrijwilligheid is en daarom niemand kan zeggen dat hij er recht op heeft. Kortom, de filantropie zou geen taken van de overheid mogen overnemen die de burgers sociale rechten geven tegen precariteit.

5.2.5 POLITIEKE GELIJKHEID

Politieke gelijkheid is de mate waarin burgers gelijke invloed kunnen uitoefenen op politieke processen. Het gaat niet om de daadwerkelijke invloed, want het is helder dat sommige burgers grotere invloed uitoefenen dan anderen – bijvoorbeeld burgers die politiek actief zijn, of als activisten proberen de collectieve besluitvorming te beïnvloeden. Het morele principe van politieke gelijkheid stelt dat in een democratie iedereen gelijke kansen zou moeten hebben om de politieke besluitvorming te beïnvloeden. Het is het morele principe dat achter populaire uitspraken ligt, zoals *'one man, one vote'*.

Hoe verhoudt de filantropie zich tot het principe van politieke gelijkheid? Wellicht is de belangrijkste kritiek op de filantropie het risico dat de filantropie de politieke gelijkheid aantast. Dit gebeurt op twee manieren. Ten eerste zijn politieke partijen en organisaties die aan politieke partijen gelieerd zijn vaak geregistreerd als 'goede doelen': zij worden gezien als Algemeen Nut Beogende Instellingen. Indien zij de officiële ANBI-status verkrijgen, worden giften aan deze politieke organisaties fiscaal aftrekbaar.⁶ Dat betekent dat filantropen politieke organisaties geld kunnen geven, en een belastingvoordeel genieten. Elk belastingvoordeel dat een filantroop krijgt, staat gelijk aan belastinginkomsten die de politieke gemeenschap misloopt. Het gaat dus om bedragen waarvoor nu de filantroop kan bepalen wat ermee gebeurt, terwijl het zonder giftenaftrek gemeenschapsgeld zou zijn waar middels de representatieve democratie de gehele politieke gemeenschap over zou beslissen. De politieke gelijkheid komt hiermee in het gedrang en, zoals we in de volgende paragraaf zullen beargumenteren, ook de staatsneutraliteit. Daarnaast is het doorgaans zo dat niet alle politieke partijen evenveel geld ontvangen van donateurs. Filantropen kunnen, door hun geld, zo bepaalde politieke stromingen versterken. Zoals Thomas Christiano (2012) aantoonde, is dit een van de mechanismen waardoor ongelijkheden in financiële middelen zich vertalen in politieke ongelijkheid.

5.2.6 STAATSNEUTRALITEIT

Een andere waarde die relevant is in de ethische bespreking van filantropie, is staatsneutraliteit. Dat betekent dat de staat neutraal moet zijn in de mate waarin ze opvattingen van ‘het goede leven’ steunt (zoals verschillende godsdiensten en levensovertuigingen). Liberale theorieën van rechtvaardigheid vereisen – in verschillende mate – dat de staat zich afzijdig houdt als het gaat over welke doelen individuen zichzelf stellen en volgens welke principes ze leven: in een pluriforme samenleving mag de staat zich in besluitvorming niet baseren op opvattingen over het goede leven (maar op *publieke* waarden),⁷ en mag beleid er niet op gericht zijn bepaalde levensovertuigingen te bevoorstellen.⁸

Hoe verhoudt filantropie zich tot staatsneutraliteit? Indien het beleid dat de overheid ontwikkelt om filantropie te ondersteunen ook fiscale maatregelen betreft, kan filantropie de staatsneutraliteit in het gedrang brengen. Dit is bijvoorbeeld het geval met de giftenaftrek die we al in de vorige paragraaf bespraken. Zonder de giftenaftrek zou de besteding van deze gederfde belastinginkomsten door het politieke besluitvormingsproces bepaald worden; nu worden ze door de filantroop bepaald (die het uitgespaarde geld kan houden, consumeren, investeren of weggeven aan het private of politieke doel dat hij of zij zelf verkiest). De giftenaftrek, die tot doel heeft belastingbetalers aan te moedigen meer giften te doen, brengt dus kosten mee, namelijk de gederfde belastinginkomsten, die anders door de burgers, via het politieke besluitvormingsproces besteed zouden kunnen worden. In termen van waarden zien we dat de fiscale stimulering van giften ten koste gaat van de waarde staatsneutraliteit, en indien de giften aan een politieke organisatie gedaan worden, ook ten koste kunnen gaan van politieke gelijkheid. Maar zijn de aantasting van staatsneutraliteit en politieke gelijkheid misschien te rechtvaardigen op grond van efficiëntie?

5.2.7 EFFICIËNTIE

Efficiëntie kan in de context van filantropie twee dingen betekenen. Ten eerste is het denkbaar dat problemen in het publieke domein aangepakt worden door pri-vaat initiatief en dat dit op een doelmatiger manier gebeurt dan wanneer de overheid dat probleem zou aanpakken. Bijvoorbeeld in landen waarin grote delen van de bevolking in extreme armoede leven, kan de overheid te corrupt, stroperig of onvoldoende slagvaardig zijn om deze armen in staat te stellen een beter leven te leiden. Een organisatie zoals *Give Directly*, die bij filantropen geld ophaalt en het rechtstreeks aan de armen geeft, kan hier wellicht efficiënter optreden. Daarnaast kan gedacht worden aan maatregelen die het volume van filantropie vergroten. Het belangrijkste voorbeeld in de Nederlandse context is het ANBI-belastingvoordeel, dat tot doel heeft Nederlanders ertoe te bewegen filantropische schenkingen te doen. Zoals we in de vorige twee paragrafen beargumenteerden, is de giftenaftrek problematisch op gronden van politieke gelijkheid en staatsneutraliteit. Maar als de giftenaftrek ertoe leidt dat er *netto* meer geld wordt gegeven dan het budgettaire

beslag van de giftenaftrek, dan is deze maatregel wellicht efficiënt te noemen. Om dat te beoordelen moeten we dus kijken of de som van de filantropische giften minus de gederfde belastingopbrengsten positief is.

5.3 ZIJN WE MOREEL VERPLICHT OM ONZE RIJKDOM WEG TE GEVEN?

5.3.1 IS ER EEN MORELE VERPLICHTING OM TE GEVEN?

Filantropische handelingen zijn nooit wettelijk verplicht, want dan zou het geen filantropie meer zijn, maar belastingheffing. Maar we kunnen wel de vraag stellen of er *morele* verplichtingen zijn, dat wil zeggen plichten waar we ons aan zouden moeten houden als we willen dat onze handelingen moreel te rechtvaardigen zijn. Bij morele plichten is er niemand die ons dwingt deze handelingen te verrichten, maar er kunnen wel niet-dwingende sociale mechanismen bestaan die ons handelen in de richting van morele handelingen ombuigen, bijvoorbeeld publieke uitingen van verwachtingen, negatieve of positieve waardering van bepaalde handelingen.

Is er een morele verplichting om filantropisch te handelen? Voor wie geldt die verplichting en wat houdt de verplichting in? Filantropie is natuurlijk een veel te brede categorie om daar een eenduidig antwoord op te geven. Laten we onderscheid maken tussen filantropie gericht op twee verschillende soorten doelen, om een verfijning aan te brengen in het fenomeen dat we willen evalueren; filantropische giften gericht op *moreel verplichte* doelen en op *moreel optionele* doelen. Waar de grens precies getrokken moet worden, zal controversieel zijn, maar dat er een dusdanig verschil bestaat, lijkt evident. Het helpen van iemand in grote nood is moreel gezien een ander soort handeling dan een schenking aan het Rijksmuseum.

Filosofen maken bij het nadenken over verplichtingen onderscheid tussen – kort door de bocht – drie soorten handelingen: moreel *verplichte* handelingen, moreel *prijzenswaardige* handelingen, en moreel *toegestane* handelingen. Een handeling is moreel *verplicht*, als we de handeling moeten verrichten wanneer we geen morele principes willen schenden (bijvoorbeeld het nakomen van een belofte). Een handeling kan ook goed, maar niet verplicht zijn: als we iets doen wat, moreel gezien, te prijzen valt, maar wat niet moreel van ons vereist is. Er is natuurlijk discussie over wat in deze categorie valt, maar velen zouden een gift van iemand die zelf niet veel bezit als een dergelijke niet-moreel verplichte, maar wel zeer prijzenswaardige handeling zien. Onder de derde categorie vallen zaken die moreel neutraal zijn: zoals, om een triviaal voorbeeld te geven, de keuze om witte in plaats van groene sokken te dragen.

Als we kijken naar filantropie gericht op de basisbehoeften van degenen die het minst hebben, lijken we ons in het domein van verplichte handelingen te bevinden wanneer we het bekijken vanuit verschillende theoretische perspectieven. Waarom zou filantropie een morele verplichting zijn? Men zou kunnen denken dat dit zo is omdat we een plicht hebben om mensenrechten te beschermen, of omdat mensen het recht op een volwaardig menselijk bestaan hebben.

Een mogelijk bezwaar (of excuus) tegen de morele verplichting om te geven, zouden we het ‘druppel op de gloeiende plaat’-argument kunnen noemen. De meeste individuele bijdragen hebben geen significant effect op het probleem waarop ze gericht zijn. Neem wereldwijde armoede: door een individuele bijdrage komt een oplossing niet dichterbij.⁹ Betekent het feit dat mijn bijdrage (haast) insignificant is, dat ik geen verplichting heb om te geven? Deze conclusie volgt echter niet. Morele plichten bestaan in een context waarin ook anderen morele plichten hebben, en als onze bijdrage samen met die van anderen die ook een morele plicht hebben een verschil maakt in het lijden van een persoon, dan hebben we de plicht te geven, ook al is onze bijdrage *op zichzelf genomen* zo goed als insignificant.

Maar als er al zo een verplichting om bij te dragen is, is dit een verplichting aan een specifiek individu? Hier moeten we onderscheid maken tussen gerichte en niet-gerichte plichten. De verplichting om filantropische schenkingen te doen is in de meeste gevallen – uitzonderingen daargelaten – geen plicht aan een specifiek individu. Dat wil echter niet zeggen dat men geen plicht heeft om bij te dragen aan een collectieve poging iets aan het probleem te doen. We spreken dan van een niet-gerichte plicht: hoewel de verplichting om iets te doen aan armoede geen plicht is *aan* een individueel (arm) persoon, heeft men toch de plicht een bijdrage te leveren. Niet alle morele verplichtingen zijn verplichtingen *aan iemand*. Voor consequentialistische theorieën (bijvoorbeeld effectief altruïsme) die zich richten op *uitkomsten*, is dit eenvoudig te beargumenteren, evenals voor deugdtheoretici die zich richten op de *persoon* die handelt (Ignatieff 2017). Maar ook deontologische theoretici (die zich richten op het belang van het doen van je plicht) beargumenteren dat men een plicht heeft een deel van de kosten voor het aanpakken van grote onrechtvaardigheden op zich te nemen (O’Neill 1996; Boot 2017). Een mogelijke route voor zulke theorieën bestaat in het identificeren van een *collectieve* plicht, waarin vervolgens individuen hun eerlijke deel van de collectieve plicht moeten leveren. Een mogelijke route om te voldoen aan collectieve plichten is natuurlijk het aanpakken van *structurele* onrechtvaardigheden. Daar komen we in paragraaf 4 op terug.

5.3.2 AAN WIE MOET MEN GEVEN?

Als er een verplichting is om filantropisch te schenken, *aan wie* of *aan welk doel* heeft men dan de verplichting te geven? Dit hangt natuurlijk af van welke waarden men centraal stelt. Als je gelooft dat mensen het recht hebben om in vrijheid te kiezen wat ze met hun eigendom doen, is het antwoord op deze vraag: zelf weten! Geef het aan de opera, het Rijksmuseum, de kerk, aan het wereldhongerprobleem.

Andere theoretische perspectieven geven een ander antwoord. Moeten we geen redenen kunnen geven waarom we aan bepaalde doelen geven, en niet aan andere? Deze keuze heeft nogal wat effect, natuurlijk, zowel op degenen die het geld ontvangen als degenen die niet ontvangen. Theorieën die gericht zijn op het teweegbrengen van de meeste consequenties, het zogenoemde *effective altruism*, denken dat we geld moeten geven aan de doelen die het meeste goed doen. Dat creëert natuurlijk nogal wat vragen: wat is goed en wie bepaalt dat, en hoe weten we dat eigenlijk?

Op basis van theorieën van rechtvaardigheid¹⁰ kunnen we prioriteit leggen bij degenen die het minste hebben. *Prioritarianisme* beargumenteert dat het verbeteren van de positie van degene die het slechtst heeft, het meest morele waarde heeft. Volgens zo'n theorie is het beter om ons te richten op doelen die zich richten op degenen die het slechtst hebben. Maar theorieën die beargumenteren dat het van belang is dat mensen boven een bepaalde grens uitkomen in termen van mogelijkheden of welzijn (*sufficiëntarianisme*), denken dat het vooral van belang is dat individuen geholpen worden om boven de grens uit te komen. Een vorm van prioriteit voor degenen die het minst hebben, vindt brede steun onder diverse theorieën van rechtvaardigheid.

Deze theorieën geven antwoord op de vraag 'aan wie moeten we geven' door alleen te kijken naar de huidige situatie: het is slecht als mensen geen goed leven hebben en daar moeten we wat aan doen *ongeacht* de oorzaak van hun ongeluk. Maar de ongelijkheid in de wereld is natuurlijk niet zomaar tot stand gekomen, onrechtvaardige structuren dragen eraan bij dat deze in stand blijft. We zouden filantropische verplichtingen ook kunnen zien als *speciale* verplichtingen aan diegene wiens welzijn we – op de een of andere manier – negatief beïnvloed hebben. Voor zover de Nederlandse staat bijvoorbeeld zaken doet (of bedrijven in staat stelt zaken te doen) met niet-democratische staten, houden we bepaalde problemen in stand.

5.3.3 HOEVEEL GEVEN?

Wanneer hebben we genoeg gegeven? Het kan niet zo zijn dat we pas mogen stoppen met geven als alle ernstige problemen de wereld uit zijn: dan zouden de meesten van ons immers nooit klaar zijn. Het meest radicale antwoord op de vraag hoeveel we moeten geven, komt van het utilisme, met name van Peter Singer. Volgens

het utilisme moeten we zo handelen dat we het totale geluk (of welzijn) maximaliseren. We moeten onze bezittingen volgens het utilisme dus weggeven tot dat het *weggeven* van iets extra's de gever meer geluk kost dan het een ontvanger oplevert. In het geval van de lezers (en de auteurs) van dit rapport, zou dat betekenen dat we – gezien de hoeveelheid armoede op de wereld – het overgrote deel van onze bezittingen zouden moeten schenken.

Singer beseft dat dit misschien wat veel gevraagd is, en geeft als alternatief de volgende mogelijkheid: we moeten onze bezittingen weggeven totdat het weggeven van meer bezit de schenker op een moreel relevante manier slechter af maakt. Dat wil zeggen, ik mag pas stoppen met geven als de gever iets van moreel belang zou verliezen. Het kopen van een boot, een nieuwe auto, een duur paar schoenen, een avond naar de kroeg of een delicaat gerecht nuttigen horen hier in veel gevallen niet bij: we kunnen een goed leven leiden zonder deze zaken.

Er zitten nogal wat haken en ogen aan dit standpunt. Ten eerste staat Singer – in ieder geval in de radicale variant – het mensen niet toe extra gewicht toe te kennen aan hun eigen welzijn. Veel filosofen geloven echter dat we een bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor ons eigen leven (bijv. Dworkin 2011). Een vorm van dit bezwaar is de zorg die Bernard Williams (1985) uit: dit zou betekenen dat we ons nergens meer kunnen verstoppen voor de moraal, en dat ieder aspect van ons leven in het teken staat van het maximaliseren van het totale geluk – waarbij ons eigen geluk niet belangrijker is dan dat van anderen.

Ten tweede laat het weinig ruimte voor wat filosofen *speciale* morele verplichting noemen. Het maakt het niet alleen onmogelijk om je eigen welzijn prioriteit te geven, maar ook het welzijn van je vrienden, kinderen of ouders. Of, op een grotere schaal, stadgenoten of landgenoten (Miller 2005; maar zie Caney 2006). En dat terwijl er goede redenen zijn om te geloven dat we deze relaties niet zouden kunnen hebben *zonder* deze speciale verplichtingen: kan iemand je vriend zijn zonder dat die jouw welzijn zwaarder laat tellen dan dat van anderen?

Een andere opvatting is dat je je verplicht je rechtvaardige deel aan de oplossing van een probleem bij te dragen. Wat dat eerlijke deel is, is natuurlijk controversieel. Misschien moet je meer bijdragen als je het probleem in grotere mate hebt veroorzaakt? Of als je meer *middelen* hebt dan anderen om het probleem op te lossen, ofwel financieel ofwel omdat je bijzonder goed gepositioneerd bent om structurele onrechtvaardigheden aan te pakken (Young 2011)? Of als je in grotere mate van de onrechtvaardigheid profiteert?

5.4 FILANTROPIE IN EEN NIET-IDEALE SAMENLEVING

In de politieke filosofie en ethiek wordt een belangrijk onderscheid gemaakt tussen ethische en politiek-filosofische analyses voor de ideale wereld versus de niet-ideale wereld (Valentini 2012). Grofweg kunnen we stellen dat in een ideale wereld de structuren van de samenleving rechtvaardig zijn, een reeks grondrechten beschermen en daardoor ook democratisch zijn. In de niet-ideale wereld zijn er allerlei onrechtvaardigheden, is er niet voldaan aan de principes van gelijke kansen en non-discriminatie, heeft niet iedereen dezelfde politieke macht en kunnen we daardoor niet over volledige politieke gelijkheid spreken, en zijn er individuen, organisaties en bedrijven die zich niet aan de regels houden. In de niet-ideale wereld, waarin we leven, is er vermijdbare honger en vermijdbare ellende, en zijn vele sociale en economische ongelijkheden niet moreel te rechtvaardigen.

Hoe wenselijk is filantropie in deze niet-ideale wereld? Een eerste belangrijke zorg is dat filantropie weliswaar de grootte van de onrechtvaardige ongelijkheden vermindert, maar – zou men kunnen zeggen – dat het een vorm van symptoombestrijding is. Deze kritiek op filantropie kwam al aan de orde bij het bespreken van de verschillende waarden en morele principes. In veel gevallen is filantropie een ‘op een na beste oplossing’ waar de ideale oplossing zou zijn om de structurele onrechtvaardigheden aan te pakken. Als we eerst door overheidsbeleid en de keuzes voor bepaalde instituties een aantal onrechtvaardigheden tolereren (zoals armoede veroorzaakt door kansenongelijkheid), dan is de voor de hand liggende oplossing het aanpakken van die structurele onrechtvaardigheden, in plaats van eerst het ontstaan van die onrechtvaardigheden toe te laten en daarna proberen via liefdadigheid de schadelijke effecten ervan te verminderen.

Gomberg (2002) schrijft dat filosofen van de filantropie, zoals Singer en Unger, slachtoffers van natuurrampen gelijkstellen aan slachtoffers van sociale en economische onrechtvaardigheden,¹¹ waarbij het relevante feit is dat ze in nood zijn. Sociale en economische onrechtvaardigheden zijn echter *structureel*. Uit de analyse van Sen (1983) blijkt dat hongersnood geen kwestie is van een tekort aan voedsel, maar het gebrek aan een overheid die de belangen van haar bevolking serieus neemt. Er is nog nooit een hongersnood geweest in een democratie die goed functioneerde.

Honger, ongelijkheid en armoede zijn dus *sociale* vraagstukken die vragen om een structurele oplossing die individuen niet kunnen bieden. Je zou kunnen zeggen dat filosofen als Singer en Unger (1996) het probleem op de verkeerde manier benaderen: moeten we in plaats van ethische verplichtingen om aan symptoombestrijding te doen, niet nadenken over een plicht om rechtvaardige instituties tot stand te brengen (misschien zoals Rawls’ *Natural Duty of Justice* (1971))? Ze probe-

ren een voluntaristische oplossing te bieden (hoe moet ik leven?) voor een politiek probleem (hoe moeten we samenleven?). Moeten we ons er niet op richten om het probleem bij de wortel aan te pakken op nationaal en internationaal niveau?

Op deze kritiek zijn minstens twee antwoorden te formuleren. Ten eerste geven filantropen niet alleen aan organisaties die zich met het welzijn van de minstbedeelden bezighouden, maar ook aan organisaties die precies die politieke strijd voor een rechtvaardige wereld leveren. In een ideale samenleving zou de overheid zorgen voor rechtvaardige structuren, maar in de niet-ideale samenleving is het wellicht zo dat ook andere dan overheidsorganisaties belangrijke spelers zijn in het scheppen van een rechtvaardigere samenleving. Bijvoorbeeld, indien men de overgang naar een CO₂-neutrale samenleving als een rechtvaardigheidsvraagstuk ziet, kunnen organisaties die strijden voor de energietransitie en die de overheid onder druk zetten om de nodige stappen te zetten, gezien worden als organisaties die voor rechtvaardigheid strijden. Filantropische giften aan dergelijke organisaties zijn dus geen vorm van symptoombestrijding, maar een stap richting een rechtvaardigere wereld.

Daarnaast kunnen filantropische giften ook ingezet worden als politiek statement, en zo een discussie op gang proberen te brengen over een overheidsoptreden dat de filantropen moreel laakbaar vinden. Een voorbeeld is het project *She Decides*, waarin individuen, organisaties en overheden opgeroepen werden geld te storten in een fonds voor reproductieve gezondheidsuitgaven voor meisjes en vrouwen in ontwikkelingslanden. *She Decides* ontstond nadat de huidige president van de Verenigde Staten, Donald Trump, besloot alle financiering stop te zetten aan gezondheidsorganisaties die ook advisering over abortus aanbieden of abortussen uitvoeren. *She Decides* kunnen we begrijpen als een filantropisch initiatief, maar het is ook een duidelijk politiek statement.

Voor we deze paragraaf afronden, is het goed op te merken dat de constatering dat filantropie soms symptoombestrijding is, nog niet wil zeggen dat het niet wenselijk is. Sterker nog, soms is symptoombestrijding het hoogst haalbare. Als het alternatief voor filantropische giften enkel *geen* filantropische giften is en de rest gelijk blijft, is het duidelijk dat filantropie met al haar haken en ogen waardevol is (Tadros 2011; Parr 2015). Zelfs als de huidige filantropische praktijk op enkele bezwaren stuit in termen van de waarden hierboven beschreven, hebben we in veel gevallen alsnog redenen om filantropisch handelen aan te moedigen zolang er geen structurele oplossing voor handen is. Al zou men wel kunnen beargumenteren dat filantropie uiteindelijk het doel moet hebben zichzelf overbodig te maken (en idealiter niet leidt tot verankering van ongelijke en onrechtvaardige verhoudingen).

5.5 DE ROL VAN FILANTROPIE IN EEN RECHTVAARDIGE SAMENLEVING

Welke rol zou filantropie spelen in een ideale wereld, waarmee we bedoelen een wereld die zowel rechtvaardig als ook democratisch is? Filantropie is in een (meer) rechtvaardige wereld zowel minder problematisch als minder nodig, omdat de noodzaak om een bijdrage te ontvangen voor veel mogelijke ontvangers van veel minder groot belang is. Bovendien, de gelijkere verdeling van kansen en economische middelen zorgt ervoor dat enkele individuen niet zo veel macht meer kunnen uitoefenen met enorme giften, en als er al grote schenkers zijn, werkt dit minder verstorend. Veel van de zorgen die we geanalyseerd hebben in paragraaf 2 (waarden), zouden in een rechtvaardige wereld minder aan de orde zijn: er zou geen sprake zijn van het schenden van idealen als politieke gelijkheid, bestaanszekerheid en dergelijke. Filantropie zou immers louter nog nodig zijn voor de filantropische projecten die zich op 'optionele goederen' richten, waaraan het wel goed maar niet verplicht is te schenken.

Welke rol zou filantropie nog wel kunnen hebben in een ideale wereld? Een voorstel is dat filantropie haar eigen taak zou krijgen: het financieren van projecten waarvan de overheid ze om verschillende redenen niet kan of mag financieren, maar die wel ten goede komen aan het gemeenschappelijke goed. Sommige politieke filosofen beargumenteren dat de liberale staat neutraal moet blijven tussen verschillende opvattingen van het goede leven. Misschien brengt deze eis met zich mee dat de overheid bepaalde culturele en esthetische projecten niet mag financieren (of niet sommige meer dan andere), net zoals ze geloofsinstellingen niet mag financieren (of in ieder geval niet bepaalde geloofsinstellingen mag bevoordelen boven andere). Of het subsidiëren van kunst en cultuur inderdaad indruist tegen liberale neutraliteit valt te bezien (Dworkin 1985), maar er zijn ongetwijfeld praktijken en projecten die een liberale staat niet mag steunen, en die zonder filantropen niet zouden kunnen bestaan.

5.6 CONCLUSIE

Bij wijze van conclusie kunnen we de belangrijkste inzichten van dit hoofdstuk kort aanstippen. We hebben beargumenteerd dat er verschillende definities van 'filantropie' mogelijk zijn, en dat definities impliciete assumpties met zich meebrengen die er toe doen. Daarnaast hebben we een overzicht gegeven van publieke waarden die relevant zijn in het debat over filantropie. In het licht van deze waarden is filantropie niet vanzelfsprekend een fenomeen dat zonder verdere vragen positief beoordeeld moet worden. Verder hebben we bekeken of we moreel verplicht zijn om te geven, hoeveel we moeten geven, en aan wie. Ten slotte hebben we benadrukt dat de ethische analyse van filantropie een onderscheid moet maken tussen de ideale en de niet-ideale wereld.

NOTEN

- 1 Voor commentaar op eerdere versies van dit hoofdstuk willen we in het bijzonder Dick Timmer, Elly Mariani, Peter de Goede en Marianne de Visser bedanken. Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door het Horizon 2020 Onderzoeks- en innovatieprogramma van de European Research Council (overeenkomst 726153).
- 2 Een voorbeeld uit ons recente verleden is de wettelijke definitie van ‘huwelijk’ – wat op legale gronden gedefinieerd werd als een wettelijke verbintenis tussen een man en een vrouw. Er zijn veel overtuigende argumenten aangedragen waarom dit een slechte definitie was, en na verloop van tijd is de wettelijke definitie aangepast om de overtuigingskracht van die argumenten te reflecteren.
- 3 Wegens ruimtegebrek zullen we niet uitweiden over de effecten van filantropie op deugden, zoals vrijgevigheid, opofferingsbereidheid of medeleven. Het is aannemelijk dat een samenleving waarin die deugden bevorderd worden, een grotere mate van filantropie kent, en dat omgekeerd een beleid dat filantropie aanmoedigt op zijn beurt die deugden kan cultiveren.
- 4 Dat iemand wettelijk gezien de rechtmatige eigenaar is van een vermogen, wil nog niet zeggen dat hij of zij ook *moreel* gezien de rechtmatige eigenaar is. Moreel filosofen hebben uitvoerig beargumenteerd dat allerlei manieren waarop mensen hun vermogen vergroten die op dit moment wel wettelijk zijn, moreel problematisch zijn (bijvoorbeeld het overerven van grote vermogens, belastingontwijking of bedrijfswinsten die behaald worden in markten met onrechtvaardige structuren).
- 5 Zie ook deel 4 in hoofdstuk 6 van Donders en Vleugels.
- 6 De lijst van organisaties met een ANBI-status is beschikbaar op de website van de Belastingdienst.
- 7 Bijvoorbeeld, de staat mag het homohuwelijk niet verbieden op de grond dat het tegen religieuze principes in gaat.
- 8 Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de staat geen levensovertuigingen mag bevorderen, zoals bijvoorbeeld de opvatting dat een duurzaam leven een beter leven is. De staat mag geen beleid maken dat niet *publiek* te rechtvaardigen is, dat wil zeggen: niet te rechtvaardigen *zonder* appel aan een bepaalde levensovertuiging.
- 9 Al kan het leven van de ontvanger van een individuele gift natuurlijk wel significant beter worden door een relatief kleine gift.
- 10 Een belangrijke vraag in de politieke filosofie is of theorieën van rechtvaardigheid zich alleen richten op instituties, of ook op individuen. Wat het antwoord op deze vraag ook is, we kunnen theorieën van rechtvaardigheid in ieder geval wel gebruiken om prioriteiten voor individueel handelen te identificeren.
- 11 Veel van de rampen die we als natuurrampen bestempelen, hebben natuurlijk een belangrijke sociale component: zowel de oorzaak van extreem weer (klimaatverandering) als het feit dat mensen kwetsbaar zijn voor natuurrampen (armoede) zijn tot op zekere hoogte van sociale aard. Het blijft echter een feit dat we filantropische giften vaak *beschouwen* alsof het giften aan slachtoffers van het lot en niet slachtoffers van onrechtvaardigheden betreft.

LITERATUUR

- Bavel, B. van (2014) 'Vermogensongelijkheid in Nederland; de vergeten dimensie', in M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Berlin, I. (2002) *Liberty: Incorporating Four Essays on Liberty*, Oxford: Oxford University Press.
- Boot, E. (2017) *Human Duties and the Limits of Human Rights Discourse*, Switzerland: Springer International Publishing.
- Caney, S. (2006) *Justice Beyond Borders: A Global Political Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Carter, I. (2016) 'Positive and Negative Liberty', in E. Zalta (red.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford University.
- Christiano, T. (2012) 'Money in Politics', blz. 241-257 in D. Estlund (red.) *The Oxford Handbook of Political Philosophy*, Oxford: Oxford University Press.
- Christman, J. (1994) *The Myth of Property: Toward an Egalitarian Theory of Ownership*, Oxford: Oxford University Press.
- Dietsch, P. (2015) *Catching Capital: The Ethics of Tax Competition*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Dworkin, R. (1985) *A Matter of Principle*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dworkin, R. (2011) *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Elster, J. (2011) 'The Valmont Effect: The Warm-Glow Theory of Philanthropy', blz. 67-84 in P. Illingworth, T. Pogge en L. Wenar (red.) *Giving Well. The Ethics of Philanthropy*, Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, W. (1955) 'Essentially Contested Concepts', *Proceedings of the Aristotelian Society* 56: 167-98.
- Gomberg, P. (2002) 'The Fallacy Of Philanthropy', *Canadian Journal of Philosophy* 32, 1: 29-65.
- Hayek, F. (1978) *The Constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press.
- Heath, J. (2006) 'The Benefits of Cooperation', *Philosophy and Public Affairs* 34, 4: 313-351.
- Ignatieff, M. (2017) *The Ordinary Virtues: Moral Order in a Divided World*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Illingworth, P., T. Pogge en L. Wenar (red.) (2011) *Giving Well. The Ethics of Philanthropy*, New York: Oxford University Press.
- Jaggar, A. (2005) 'What Is Terrorism, Why Is It Wrong, and Could It Ever Be Morally Permissible?', *Journal of Social Philosophy* 36, 2: 202-217.
- Lamont, J. en C. Favor (2017) 'Distributive Justice', In *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, in E. Zalta (red.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford University.
- Locke, J. (1988) *Two Treatises of Government*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Maagt, S. de en I. Robeyns (2017) 'Overerving en erfbelasting: een ethische analyse', *Ethische Annotaties* 3, Utrecht: Ethiek Instituut.
- MacAskill, W. (2015) *Doing Good Better: How Effective Altruism Can Help You Make a Difference*, Londen: Penguin.
- Miller, D. (2005) 'Reasonable Partiality Towards Compatriots', *Ethical Theory and Moral Practice* 8, 1-2: 63-81.
- Nozick, R. (1974) *Anarchy, State, and Utopia*, New York: Basic Books.
- Nussbaum, M. (2011) *Creating Capabilities*, Cambridge, MA: Belknap/Harvard University Press.
- Olsaretti, S. (red.) (2018) *The Oxford Handbook of Distributive Justice*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- O'Neill, O. (1996) *Towards Justice and Virtue: A Constructive Account of Practical Reasoning*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Parijs, P. van (1997) *Real Freedom for All*, Oxford: Oxford University Press.
- Parr, T. (2015) 'From Philanthropism to Philanthropists', blz. 65-78 in B. Morvaridi (red.) *Philanthropy and Social Justice*, Bristol: Policy Press.
- Payton, R. en M. Moody (2008) *Understanding Philanthropy: Its Meaning and Mission*, Bloomington: Indiana University Press.
- Piketty, T. (2013) *Le Capital au XXI^e siècle*, Parijs: Seuil.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Robeyns, I. (2017) 'Having Too Much', blz. 1-45 in J. Knight en M. Schwartzberg (red.) *NOMOS LVIII – Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy*, New York: NYU Press.
- Sen, A. (1983) *Poverty and Famines*, Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (2010) *The Idea of Justice*, Londen: Penguin.
- Sen, A. (2017) *Collective Choice and Social Welfare*, Londen: Penguin.
- Sociaal-Economische Raad (2015) *Sociale Ondernemingen: een verkennend advies*, Den Haag: SER.
- Tadros, V. (2011) *The Ends of Harm: The Moral Foundations of Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Unger, P. (1996) *Living High and Letting Die: Our Illusion of Innocence*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Valentini, L. (2012) 'Ideal vs. Non-Ideal Theory: A Conceptual Map', *Philosophy Compass* 7, 9: 654-664.
- Williams, B. (1985) *Ethics and the Limits of Philosophy*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Young, I. (2011) *Responsibility for Justice*, Oxford: Oxford University Press.

ONTWIKKELINGSORGANISATIES IN GELDNOOD

Jan van Dam en Marcel Ham

Hulporganisatie Cordaid kan niet bestaan van de filantropische giften van haar achterban alleen. De beëindiging van het stelsel van medefinanciering door de overheid dwingt haar – evenals Oxfam Novib, ICCO en Hivos – tot verandering van strategie en internationale samenwerking. Veel tijd voor de benodigde omslag is er niet.

Nederlandse huishoudens geven jaarlijks een bedrag aan ontwikkelingssamenwerking dat ligt tussen 284 miljoen euro (2009) en 484 miljoen euro (2015). De goededoelenloterijen – vooral de Postcodeloterij – daarnaast tussen de 96 en 137 miljoen euro. Aanzienlijke bedragen, die echter in het niet vallen bij wat de overheid jaarlijks uitgeeft aan ontwikkelingsprojecten in derdewereld-landen, te weten rond 0,6 procent van het bruto nationaal product (bnp) ofwel 3,7 miljard (2015).¹

Minder geld, en bovendien geormerkt

Via het Medefinancieringsprogramma, de Thematische Medefinanciering en het Medefinancieringsstelsel hebben Cordaid, Oxfam Novib, ICCO en Hivos vanaf 1964 jaarlijks ongeveer 20 procent van het ontwikkelingsbudget – rond de 0,7 procent van het bnp – aan ontwikkelings-samenwerking kunnen uitgeven. De impact van deze vier ontwikkelingsorganisaties is de afgelopen vijftig jaar daardoor veel groter geweest dan zij op basis van de financiële inbreng van hun, verzuilde, achterban hadden kunnen realiseren. Door de beëindiging van het systeem van medefinanciering (2015) is daarin vrij abrupt verandering gekomen.

Het voorbeeld van Cordaid laat zien hoe zeer de ontwikkelingsorganisaties door het nieuwe beleid zijn getroffen. Ontving Cordaid via het systeem van medefinanciering in de periode van 2007-2010 109 miljoen euro per jaar, in de periode 2011-2015 was dat bedrag afgenomen tot 71 miljoen per jaar en sindsdien is dat nihil.

Overigens wil dat niet zeggen dat Cordaid helemaal geen geld meer van de overheid krijgt. Voor het verlenen van noodhulp en werkzaamheden voor geselecteerde thema's ontving de organisatie in 2016 nog ongeveer 33 miljoen euro. Maar het is een substantieel lager bedrag dan Cordaid jarenlang via het medefinancieringsstelsel kreeg, en bovendien niet langer vrij besteedbaar.²

Terug naar de basis

Het katholieke Cordaid is ooit begonnen als particulier initiatief om geld in te zamelen voor de opvang van Belgische vluchtelingen tijdens de Eerste Wereldoorlog – onder de naam Mensen in Nood – en voor de ondersteuning van het missiewerk, onder de naam Cebemo (zie kader Waar

Cordaid vandaan komt). Door het systeem van medefinanciering kon Cordaid vanaf halverwege de jaren zestig uitgroeien tot een toonaangevende, brede ontwikkelingsorganisatie. Het is zeer de vraag of ze met veel minder overheidssubsidie weer terug kan vallen op de goedgeefsheid van haar traditionele, katholieke achterban.

Het ziet er somber uit voor Cordaid. Het katholieke volksdeel is sterk vergrijsd én de donaties zullen op termijn zeker afnemen. Dat de inkomsten uit giften thans constant blijven rond de 26 miljoen per jaar, heeft eerder te maken met de groeiende opbrengst uit de post nalatenschappen dan met een nieuwe aanwas van donateurs. “Maar het inkomen uit nalatenschappen is, gezien de bron, wel eindig”, merkt Cordaid-directeur Kees Zevenbergen op.

Om haar inkomsten uit filantropie op te krikken heeft Cordaid drie nieuwe actielijnen ontwikkeld. Ten eerste maakt ze samen met RTL zes keer per jaar op de zaterdagochtend een televisieprogramma – *Bestemming* – over een van de gebieden waar Cordaid actief is.³ Het programma is onderdeel van een breed multimediaal traject om (ook) jongeren te bereiken die incidenteel geld over willen maken, maar zich niet langdurig willen vastleggen op het doneren van een vast bedrag per maand.

De tweede lijn is klassieker: Cordaid zet volop in op de aloude deur-tot-deurcampagne. Ze heeft daartoe een hele nieuwe lichting vaak jonge en enthousiaste fondsenwerfers opgeleid.

De derde lijn, waar Zevenbergen zichtbaar trots op is, is het uitloven van een prijs voor middelbare scholieren die een profielwerkstuk maken over mondiale thema's als wereldburgerschap, gezondheidszorg, honger, armoede en onrecht. Via voorrondes stelt een jury een ‘shortlist’ samen van acht genomineerde werkstukken die vervolgens door de auteurs ergens op een locatie in Nederland worden gepresenteerd. De prijs moet een nieuw, vooral jong publiek interesseren voor Cordaid.⁴

Cruciale vraag

Ondanks de nieuwe acties is de gedachte dat Cordaid als zelfstandige katholieke organisatie alleen op basis van donaties van de achterban kan overleven, echter achterhaald, erkent Zevenbergen. “Weliswaar vormen giften en legaten het filantropisch fundament van Cordaid, maar daarmee alleen zullen we het uiteindelijk niet redden.”

Zevenbergen ziet er niet uit als een getroebleerd mens, maar zijn verhaal is somber. “We kunnen ten hoogste nog tien tot vijftien jaar op onze vaste donateurs leunen. Dan houdt het op. Helaas, omdat ik vind dat wij in de kern een maatschappelijke organisatie zijn en een mandaat nodig hebben van mensen die ons zien als hun instrument om de wereld een stukje beter te maken.”

Cordaid wil de wereld vooral verbeteren in kwetsbare landen, waar overheden en maatschappelijke organisaties zo zwak zijn dat ze externe hulp nodig hebben om op termijn met elkaar een sociaal contract te kunnen sluiten. Cordaid wil daarin een bemiddelende en faciliterende rol spelen. Om dat te kunnen doen zoekt ze naarstig naar geldschieters, ook buiten de Nederlandse overheid en de gestaag afkalvende katholieke achterban. Zevenbergen: “Heel concreet zoeken we filantropen en donateurs – uiteenlopend van Wereldbank, The Global Fund tot stichtingen als de Bill & Melinda Gates Foundation – die in fragiele gebieden willen investeren, en dan vooral in gezondheidszorg en noodhulp. Via Memisa en Mensen in Nood hebben we daar de nodige ervaring mee, dus je zou kunnen zeggen dat we een historisch consistent beleid voeren.”

Die oplossing lijkt mooi, maar er is wel een addertje onder het gras. Cordaid heeft inmiddels al enige donateurs gevonden die haar steunen om de gezondheidszorg in verschillende kwetsbare landen op te bouwen, maar dat heeft tot spanningen geleid met behoudende bisschoppen in Nederland en daarbuiten. Seksuele voorlichting, anticonceptie en vrouwenrechten: voor sommigen in de Rooms-Katholieke Kerk blijven het moeilijke thema's, vat Zevenbergen de controverse voorzichtig samen.

De discussie met de bisschoppen over de grenzen aan hulp, plaatst Cordaid voor de wezenlijke vraag van wie zij nu eigenlijk is: van de kerk, de overheid of de achterban? Zevenbergen: “Wij zijn van ons.” Na een gefronste wenkbrauw aan de andere zijde van de tafel, verduidelijkt hij: “Ons *ipso facto*: wij zijn mensen die om hun medemensen geven en die organisaties hebben opgericht om hen, vanuit de katholieke sociale leer, te helpen. En die hulp kunnen we het best verlenen door als katholieken samen te werken. Het vehikel hebben we al: Caritas Internationalis.”⁵

Opheffen dan maar?

Focussen op bepaalde thema's, samenwerken, nieuwe groepen aanspreken, het lijken logische antwoorden op de uitdaging waarvoor Cordaid, of beter gezegd alle ontwikkelingsorganisaties zich geplaatst zien, maar komen de oplossingen op tijd en voldoen ze? Onderzoeker Lau Schulp van de afdeling Culturele Antropologie en Ontwikkelingsstudies aan de Radboud Universiteit in Nijmegen heeft daar twijfels over. “Ondanks het feit dat Cordaid, Oxfam Novib, ICCO en Hivos de steile neergang van hun inkomsten voor een deel hebben kunnen compenseren met geld uit de diverse thematische potjes van het ministerie, andere donoren en filantropische giften, is dat op termijn waarschijnlijk niet genoeg om als organisatie te overleven.”

Mede gelet op de afkalvende achterban is er een reëel gevaar dat sommige ontwikkelingsorganisaties omvallen en opgeheven moeten worden. De vraag is of dat altijd erg is, al was het maar omdat de meeste sowieso in hun statuten hebben opgenomen dat ze niet voor de eeuwigheid bedoeld zijn.

Ruim tien jaar geleden deed de Radboud Universiteit onderzoek naar het medefinancieringsstelsel en de toegevoegde waarde van ontwikkelingsorganisaties. “Dat was indertijd volkomen tegen het zere been, want we moesten het niet hebben over de toegevoegde waarde, maar over de eigenwaarde, van de organisaties welteverstaan.”

Om de door jezelf gedecreteerde sterfelijkheid tot realiteit te maken, gaat organisaties vaak nog te ver, merkt Schulpen op. Anekdotisch noemt hij het gesprek in 2008 tussen de toenmalige minister van Ontwikkelingssamenwerking, Bert Koenders, en vertegenwoordigers van het Nederlandse maatschappelijk middenveld. De gedachte was om samen te praten over hoe overheid én ngo's – en hun achterban – gezamenlijk zouden kunnen reageren op de snel veranderende wereld. “Staat midden in de discussie een directeur van een organisatie op en zegt: ‘niet wij, maar de overheid moet veranderen’. De bestuurder van een ontwikkelingsorganisatie die nu nog zo denkt, is als de kapitein van de Titanic, hij vaart onherroepelijk zijn ondergang tegemoet.”

WAAR CORDAID VANDAAN KOMT

Cordaid als ‘label’ bestaat sinds 2000, maar de verzameling filantropische burgerinitiatieven van waaruit ze is voortgekomen, is al meer dan honderd jaar oud. De oudste van die initiatieven is Mensen in Nood, opgezet in 1914 voor de opvang van de meer dan 1 miljoen Belgen die tijdens de Eerste Wereldoorlog naar ons land vluchtten. Sindsdien hebben honderdduizenden katholieken Cordaid vanuit organisaties als Mensen in Nood, Vastenactie, Memisa en Cebemo gemaakt tot wat ze nu is. Cordaid is een van de stichtende leden van Caritas Internationalis, een netwerk van meer dan 164 katholieke liefdadigheidsorganisaties.

NOTEN

- 1 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-ontwikkelingssamenwerking/budget-ontwikkelingssamenwerking
- 2 www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2010/03/10/verschuivende-vensters-veranderingen-in-het-institutionele-landschap-van-de-nederlandse-ontwikkelingssamenwerking-40
- 3 <https://oud.cordaid.org/nl/search/rtl/>
- 4 <https://oud.cordaid.org/nl/campagnes/profielwerkstuk/>
- 5 www.caritas.org/

LOTERIEN: TUSSEN MARKT EN FILANTROPIE

Jan van Dam en Marcel Ham

In de hoop een fijn geldbedrag te winnen, spelen miljoenen Nederlanders mee in een van de grote landelijke loterijen. Bewust of onbewust steunen de spelers met hun inzet tal van goede doelen. Goed systeem toch? Of, kan het beter en zou de overheid meer aanbieders op de kansspelmarkt moeten toelaten?

Twee grote partijen domineren de loterijmarkt in ons land: de Nederlandse Loterij en de Nationale Goede Doelen Loterijen. De Nederlandse Loterij, exploitant van onder andere De Staatsloterij en De Lotto, is met een omzet van 1103 miljoen euro de grootste.¹ Goede tweede is de Nationale Goede Doelen Loterijen, de bundeling van de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de VriendenLoterij, met een totale omzet van ongeveer 930 miljoen euro.²

Het grote verschil tussen de twee giganten is dat de Nederlandse Loterij via de Staatsloterij beschikt over een wettelijk monopolie op het organiseren van een loterij namens de staat. Een woordvoerder van de Nederlandse Loterij vertelt dat zijn organisatie in 2016 van de 1103 miljoen euro er 725 heeft uitgekeerd aan prijzengeld, 91 miljoen euro heeft afgedragen aan de Staat der Nederlanden, 42 miljoen euro aan de Nederlandse sport en 16 miljoen euro aan achttien goede doelen heeft betaald.

De loterijen van de Holding Nationale Goede Doelen Loterijen zijn verplicht om ten minste 50 procent van hun omzet aan verkochte loten af te dragen aan goede doelen.³ Dat geld gaat rechtstreeks of via verdeelfondsen naar doelen die de loterijen voor een deel zelf uitkiezen. Daarnaast kunnen deelnemers aan de Vrienden Loterij – een van de drie loterijen van de Holding – bij de aankoop van een lot aangeven dat zij één specifiek doel willen steunen.

Het economisch onderzoeksbureau SEO noemt de Nederlandse Loterij en de Nationale Goede Doelen Loterijen ‘deels directe concurrenten’. Vooral de deelnemers aan de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij blijken actief tussen de een en de ander te switchen ‘op grond van de aantrekkelijkheid qua prijzengeld en winkans’.⁴

Maak afdracht voor alle loterijen gelijk

Op 11 juli 2014 stemde de ministerraad in met een plan tot hervorming van het kansspelbeleid.⁵ Om de goededoelenloterijen een eerlijke kans te bieden op de heringerichte kansspelmarkt is de overheid van plan het afdrachtspercentage van deze loterijen te verlagen van 50 procent naar 40 procent.

Managing director van de Nationale Goede Doelen Loterijen, Marieke van Schaik, juicht dat toe en zegt dat de begunstigde goede doelen er niet onder hoeven te lijden. Ze rekent uit dat er bij een verlaging van 50 naar 40 procent per ingelede euro procentueel weliswaar minder naar de goede doelen gaat, maar omdat de te winnen prijzen hoger worden, zullen meer mensen meespelen, waardoor het totaal aan goede doelen te schenken bedrag per saldo hoger uitvalt. Van Schaik zegt dat een eerdere verlaging (2005), van 60 naar 50 procent, ook tot een hogere verkoop van loten en dito afdracht aan goede doelen leidde.

Drie hoogleraren – gedragswetenschapper Olav Velthuis van de Universiteit van Amsterdam en de economen Adriaan Soeteven en Ruud Koning van de Rijksuniversiteit Groningen – uitten indertijd hun twijfels over die rekensom. Volgens hen zou de omzet van de loterijen met 25 procent moeten stijgen om op zijn minst op een gelijk bedrag voor de goede doelen uit te komen. Velthuis noemde dat in 2014 ‘niet realistisch’ en Koning ‘lastig te behalen’. Van Schaik relateert: ‘In die tijd was de markt nog niet geliberaliseerd.’ Met andere woorden, de hoogleraren houden in hun berekening geen rekening met de gewijzigde omstandigheden, de rekensom van de loterijen is wel degelijk realistisch.

Overigens bepleit Van Schaik dat de overheid de voorwaarden voor alle loterijen gelijktrekt. Dat bij elke loterij 40 procent van de omzet naar prijsuitkeringen gaat, 40 procent naar goede doelen en maximaal 20 procent naar de kosten. Die verdeling zou volgens Van Schaik voor alle partijen een gelijk speelveld opleveren én het hoogste rendement voor de samenleving. Dat een dergelijke maatregel ook de concurrentiepositie van de Nationale Goede Doelen Loterijen versus de Nederlandse Loterij verbetert, is evident.

Overdreven?

Een ander wetsvoorstel waarvan verwacht wordt dat het invloed kan hebben op het bedrag dat goededoelenloterijen jaarlijks ophalen, maakt online kansspelen – zoals poker, bingo of wedden via internet – onder strikte voorwaarden wettelijk mogelijk.⁶

Hoewel het wetsvoorstel Kansspelen op Afstand de Eerste Kamer nog moet passeren, is er de grote vraag naar verdringing. Gaat een eventuele opmars van het online gokken ten koste van de opbrengst van de loterijen?

Gelet op het percentage van de omzet dat bij online kansspel aanbieders normaliter naar het uitbetalen van prijzen gaat – ruim 90 procent – valt de winstgevendheid van deze markt nog te bezien. Zeker als je bedenkt dat in Nederland gevestigde bedrijven over het bedrag dat overblijft na uitbetaling van het prijzengeld, 29 procent moeten afdragen aan de kansspelbelasting, 0,25 procent aan het verslavingsfonds en 1,5 procent aan de Kansspelautoriteit.

Bovendien moeten aanbieders waarschuwingen, speelduur en saldo van de spelersrekening in beeld brengen, een verslavingstest aanbieden en een, door de speler zelf in te vullen, spelersprofiel bewaken om speeltijd en inleg te beperken.⁷

Onderzoeksbureau SEO verwacht al met al dat het legaal worden van de online kansspelmarkt in Nederland weinig negatieve gevolgen heeft voor de loterijen, behalve wellicht voor sportweddenschappen.

Het Goede Doelen Platform, het samenwerkingsverband van alle goede doelen die geld krijgen van goededoelenloterijen, is daar minder zeker van. Het Platform ziet evenals de goededoelenloterijen de komst van vooral grote buitenlandse commerciële aanbieders op de kansspelmarkt met zorg tegemoet. Het Platform wiens missie is “het duurzaam veiligstellen en waar mogelijk vergroten van de bijdrage van de legale loterijen aan het algemeen belang”⁸ vindt dan ook dat er een duidelijk wettelijk onderscheid moet komen tussen goededoelenloterijen en online kansspelen.

Als dat onderscheid uitblijft, waarschuwt de voorzitter van het platform, Sybilla Dekker, “is de kans groot dat veel meer mensen ervoor kiezen om online een gokje te wagen en de loterijen links laten liggen. De ervaring leert dat als er iets nieuws op de markt komt, mensen dat altijd gaan uitproberen. Online gokken is bovendien gemakkelijk, je kunt het eenvoudig met je smartphone doen.”

Uiterst verrast

Meer in het algemeen vindt Dekker, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het kabinet-Balkenende II en III, dat Den Haag de nieuwe ontwikkelingen in de wereld van de kansspelen beter moet begeleiden. Daarmee zegt ze nadrukkelijk niet dat de overheid de filantropie zou moeten sturen. Alleen het idee al.

Zo waren zij en de secretaris van het Goede Doelen Platform, Hans Anker, uiterst verrast door de opzet en de conclusie van een WRR-working paper, geschreven door Gabriël van den Brink, verbonden aan het Centrum Êthos van de Vrije Universiteit te Amsterdam.⁹ Dekker: “Het essay gaat uit van de premisse dat de overheid vanzelfsprekend een rol heeft in de filantropie, zelfs bij het verdelingsvraagstuk. Pardon! Op grond waarvan dan wel? Niet de overheid, maar het maatschappelijk middenveld heeft altijd het initiatief genomen in de filantropie. En dat moet in de toekomst ook gewoon zo blijven.”

NATIONALE GOEDE DOELEN LOTERIJEN

De Nationale Goede Doelen Loterijen worden gevormd door de Postcode Loterij (met een totaal aan schenkingen over 2016 van 341 miljoen euro), de BankGiro Loterij (67 miljoen euro) en de VriendenLoterij (57 miljoen euro). Gezamenlijk geven zij aan 214 vaste begunstigten, zoals Artsen zonder Grenzen, Greenpeace, Natuurmonumenten,

VluchtelingenWerk, Jeugdfonds Sport en Cultuur en het Oranje Fonds. Daarnaast doen zij eenmalige schenkingen aan bijvoorbeeld Hulphond Nederland, Stichting ALS Nederland en Kids Rights. Bij de VriendenLoterij kunnen deelnemers geormerkt meespelen, de helft van hun lot is direct bestemd voor de eigen club of vereniging. Op die manier worden 3300 clubs en verenigingen gesteund. Ook bij de BankGiro Loterij kun je aangeven naar welke culturele instelling je wilt dat de helft van je inleg gaat.

NOTEN

- 1 Nederlandse Loterij, *Jaarverslag 2016*, Rijswijk.
- 2 <https://view.publitas.com/npl/npl-jaarverslag-2016/page/70-71>
- 3 De loterijen van de Holding Nationale Goede Doelen Loterijen vallen onder artikel 3 van de Wet op de kansspelen.
- 4 SEO Economisch Onderzoek (2017), *Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt*, Amsterdam: SEO.
- 5 www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2014/juli/
- 6 www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33996_organiseren_van_kansspelen
- 7 www.onlinegokken.nl/legaal-gokken-online-bijna-mogelijk-in-nederland
- 8 www.goededoelenplatform.nl/
- 9 www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2017/04/20/moderne-liefdadigheid

6 **FILANTROPIE EN MENSENRECHTEN: VRIJWILLIG MAAR NIET VRIJBLIJVEND**

Yvonne Donders en Vincent Vleugel

Samenvatting

De bescherming en bevordering van mensenrechten zijn primair taken van de overheid. De grenzen tussen het publieke en het private domein vervagen echter, en private actoren zijn in toenemende mate betrokken bij de uitvoering van overheidstaken. Ook de filantropische sector speelt daarin een groeiende rol. De filantropische sector is echter niet in dezelfde mate gebonden aan mensenrechten als de staat. Dit werpt vragen op over de mensenrechtelijke verplichtingen en verantwoordelijkheden van de overheid en de filantropische sector daar waar publieke taken (deels) in private handen komen. De auteurs betogen in dit hoofdstuk dat mensenrechten ook betekenis hebben voor filantropische organisaties en een plaats moeten hebben in de samenwerking tussen de overheid en filantropische sector. De sector zelf zou er goed aan doen zich actief te verbinden aan een mensenrechtelijke benadering. Daarnaast is het mogelijk en wenselijk dat de overheid afspraken maakt met filantropische organisaties daar waar zij (deels) treden in essentiële overheidsfuncties die raken aan mensenrechten.

6.1 INLEIDING

De huidige tijd wordt gekenmerkt door ‘een terugtrekkende overheid’, een verschuiving van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving, van rijksoverheid naar gemeentelijke overheid, en van publieke sector naar private sector. Centraal hierin staat de autonome, zelfredzame burger, die minder of zelfs geen overheidsregeling nodig heeft om voor zichzelf, de eigen omgeving en de samenleving te zorgen. Sommigen kritiseren deze participatiesamenleving, waarin burgers, instellingen en bedrijven hun steentje dienen bij te dragen, als ‘een dekmantel om bezuinigingen en decentralisaties naar de gemeenten te verkopen’.¹ Anderen zijn ervan overtuigd dat burgers, instellingen en bedrijven een terugtrekkende overheid kunnen compenseren. Zij zien de overheid en de filantropische sector als communicerende vaten.² Feit is dat de grenzen tussen het publieke en het private domein vervagen. De samenleving en private sector nemen in toenemende mate overheidstaken over. Daarin speelt ook de groeiende en professionaliserende sector filantropie een rol (Maatschappelijke Alliantie 2015).

De toegenomen samenwerking tussen de overheid en de filantropische sector vormde de basis van het in 2011 tussen het (toenmalige) kabinet en de filantropie-sector afgesloten convenant *Ruimte voor geven* (2011: 3). In dit convenant onderstreepden beide de wens om te komen tot een langdurig en structureel partner-

schap op de vele terreinen waar zij actief zijn.³ Met de samenwerking wordt onder meer beoogd het verbeteren van de afstemming van beleid en bestedingen als onderdeel van het streven naar meer rendement voor het publieke belang. Het convenant stelt:

“Met de groei en de professionalisering van de sector filantropie nemen ook de mogelijkheden voor de (Rijks)overheid toe om ruimte te geven aan maatschappelijke initiatieven en het ontwikkelen van goed burgerschap. De overheid kan nu immers beter dan voorheen rekenen op de organisatie en inzet van die sector. Van de zijde van de overheid vraagt dat om het scheppen van randvoorwaarden om die inzet mogelijk te maken. Zo is het in een tijd van heroverweging van overheidsuitgaven van belang dat particulier geven wordt bevorderd. Een samenhangend en duidelijk fiscaal regime dat stimulerend werkt, kan daaraan bijdragen. Ook is essentieel dat er geen onnodige restrictieve maatregelen komen voor het verwerven van (financiële) steun van de samenleving” (2011: 5).

Na het aflopen van de looptijd van het convenant werd in februari 2015 de Maatschappelijke Alliantie opgericht, een hernieuwd samenwerkingsverband van de sector filantropie, het bedrijfsleven en de overheid.⁴ Volgens de Alliantie was dit ‘een logisch vervolg op het door het kabinet en de filantropische sector in juni 2011 gesloten Convenant’ (Maatschappelijke Alliantie 2015: 2). Andermaal wordt benadrukt dat effectieve samenwerking noodzakelijk is:

“Binnen de filantropische sector neemt namelijk de aandacht voor de impact van schenkingen aan maatschappelijke doelen toe. Binnen het bedrijfsleven maakt het maatschappelijk engagement steeds meer deel uit van het zakendoen zelf. De overheid erkent het belang van effectieve samenwerking, nu zij haar rol op diverse terreinen herijkt. En ook ngo’s staan open voor andere oplossingen. Iedereen oriënteert zich dus actief op nieuwe instrumenten en samenwerkingsvormen” (Maatschappelijke Alliantie 2015: 4).

Deze initiatieven hebben de publiek-private samenwerking een duidelijk anker gegeven. Een mogelijke schaduwzijde van deze ontwikkeling is echter dat een toenemend grijs gebied lijkt te ontstaan ten aanzien van de plichten en verantwoordelijkheden voor het beschermen, respecteren en bevorderen van mensenrechten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om rechten op het terrein van non-discriminatie en privacy, alsmede de bescherming en bevordering van economische, sociale en culturele mensenrechten,⁵ zoals het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid, het recht op een adequate levensstandaard met daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en het recht op deelname aan het culturele leven. Garandeert de terugtrekkende overheid deze economische, sociale en culturele rechten nog voldoende?

Of mag het de bescherming hiervan (deels) overlaten aan de private sector, in het bijzonder de filantropie? Kan of moet de overheid in dat verband voorwaarden stellen of richting geven aan de (bestemming van) filantropie, of staat dat juist haaks op de vrijwilligheid en vrijheid waar filantropie voor staat? In het convenant stond geen directe verwijzing naar mensenrechten, al hebben de terreinen van samenwerking die het convenant noemt, zoals gezondheidszorg, cultuur, natuur, milieu, onderwijs, wetenschap, ontwikkelingssamenwerking, sport, leefbaarheid en welzijn, belangrijke mensenrechtelijke dimensies. Ook de Maatschappelijke Alliantie maakt niet expliciet melding van mensenrechten als aspect van de samenwerking.

Dit hoofdstuk behandelt de wisselwerking tussen de (terugtrekkende, bezuinigende en decentraliserende) overheid en de (groeierende en professionaliserende) sector filantropie in relatie tot de bescherming en bevordering van mensenrechten, in het bijzonder economische, sociale en culturele rechten.

6.2 PRIVATE ACTOREN, FILANTROPIE EN MENSENRECHTEN

Mensenrechten kunnen worden omschreven als fundamentele rechtsnormen die de strekking hebben het individu persoonlijke vrijheid en een menswaardig bestaan te verzekeren (Nieuwenhuis et al. 2014: 1). Mensenrechten geven rechten en vrijheden aan individuen en groepen, en perken de handelingsvrijheid van de overheid in. De link met een menswaardig bestaan impliceert dat de overheid ook actief een aantal economische, sociale en culturele rechten moet bevorderen en beschermen.

Mensenrechten gelden derhalve in de eerste plaats in de verticale relatie tussen individuen en overheid. Zij kunnen echter ook betekenis hebben in de rechtsbetrekkingen tussen particulieren en/of private rechtspersonen onderling; de zogenoemde horizontale werking. Dit is een belangrijk gegeven omdat, zoals hierboven beschreven, het onderscheid tussen het publieke en het private domein vervaagt. Voormalige staats taken, zoals het verzorgen van postale diensten, telecommunicatie, energielevering en openbaar vervoer, zijn de laatste decennia geprivatiseerd. Ook op het terrein van de media, gezondheid, onderwijs en cultuur spelen private actoren een belangrijke rol. Mensen hebben niet langer te maken met staatsbedrijven maar met particuliere bedrijven en instellingen, waarop de staat minder invloed kan uitoefenen. Dit brengt een aantal risico's op het gebied van mensenrechten mee, met name op het gebied van privacy (briefgeheim, telefoongeheim), vrijheid van meningsuiting (mediapluralisme), en non-discriminatie (ongelijkheid en uitsluiting) (Nieuwenhuis et al. 2014: 136).

Zoals gezegd, is de eerste en eindverantwoordelijke voor bescherming van de mensenrechten de staat, inclusief de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht (op nationaal, regionaal en lokaal niveau). Dit geldt ook in het geval van privatisering van (voormalige) overheidstaken. De overheid dient de voorwaarden te scheppen voor een betaalbare levering, zonder discriminatie en andere vormen van uitsluiting, van essentiële goederen en diensten, zoals veilig drinkwater, onderwijs, gezondheidszorg, energie, infrastructuur (verkeerswegen), afvalbeheer en sanitatie, die de voorwaarden vormen voor een leven in welzijn en waardigheid. Of de overheid die levering zelf regelt of laat uitvoeren door private ondernemingen, is van ondergeschikt belang.

Het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESCR Comité), dat onafhankelijk toezicht houdt op de naleving door partijstaten van het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, heeft in *General Comment no. 24* getracht duidelijkheid te scheppen rond de randvoorwaarden voor privatisering: particuliere aanbieders dienen te worden onderworpen aan strikte regelgeving die ze zogenoemde openbaredienstverplichtingen (*public service obligations*) oplegt. Bij de levering van water of elektriciteit kan dit eisen omvatten betreffende universaliteit van dekking (*universal coverage*), continuïteit (of 'ononderbroken toevoer') van de dienstverlening (*continuity of service*), prijsbeleid, kwaliteitsvereisten en gebruikersparticipatie. Bij de levering van gezondheidszorg mogen particuliere zorgaanbieders niet de toegang tot betaalbare en adequate diensten, behandelingen of informatie weigeren.⁶ Eenmaal in handen van de private sector dreigen essentiële goederen en diensten minder betaalbaar te worden en dreigt de kwaliteit te worden opgeofferd omwille van winst. Het ESCR Comité benadrukt dan ook dat de levering van deze goederen en diensten door de private sector er niet toe mag leiden dat het genot van economische, sociale en culturele rechten afhankelijk wordt van het vermogen om ervoor te betalen. Dit zou nieuwe vormen van sociaaleconomische segregatie in de hand werken.⁷

Dit hoofdstuk gaat echter niet over de eerbiediging van mensenrechten door private *bedrijven* die al dan niet publieke taken overnemen,⁸ maar over een andere private actor, namelijk filantropie. Hoewel er overeenkomsten zijn, speelt, in tegenstelling tot de hiervoor geschetste situaties, bij de filantropie de factor 'vrijwilligheid' een belangrijke rol. Filantropie gaat over het *vrijwillig* geven van geld, goederen of inzet door particulieren, bedrijven en fondsen gericht op het ondersteunen van een maatschappelijk doel of ten behoeve van algemeen nut (Convenant *Ruimte voor geven* 2011: 3). Het wordt ook wel omschreven als '*voluntary action for the public good*' (Payton 1988).

De vraag is in hoeverre de overheid een beroep kan en mag doen op de sector filantropie om een teruggang in de overheidsuitgaven of gaten in de overheidsbegroting op te vangen en hoe dit zich verhoudt tot de implementatie van mensen-

rechten, met name economische, sociale en culturele rechten. In hoeverre mag de overheid voor wat betreft de naleving van mensenrechtenverplichtingen er op rekenen dat de filantropische sector (een deel van) de rol van de overheid overneemt? Met andere woorden: in hoeverre is het toelaatbaar dat de filantropische sector dienst doet als een soort ‘achtervang’ voor een verminderde of veranderende inzet door de overheid om de mensenrechten te respecteren en te handhaven?

De filantropische sector is zeer actief in het bijdragen aan publieke doelen als klimaatverandering, duurzaamheid, behoud en bevordering van biodiversiteit, internationale ontwikkeling, noodhulp, onderwijs, gezondheid, en kunst en cultuur.⁹ Al deze doelen raken (in meer of mindere mate) aan mensenrechten.¹⁰ Veel van deze publieke doelen maken deel uit van de zeventien doelen voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties, de zogenoemde *Sustainable Development Goals of ‘SDGs’*,¹¹ waar ook veel bedrijven zich aan gecommitteerd hebben.¹² De rijksoverheid stelt dat bij het werken aan de SDGs vanuit en door Nederland samenwerking tussen ministeries en met maatschappelijke spelers (zoals bedrijven en maatschappelijke organisaties) centraal staat. Dit kan er wellicht toe leiden dat, als het gaat om bijvoorbeeld klimaatdoelstellingen¹³ of het uitbannen van armoede, de overheid (een deel van) de verantwoordelijkheid doorschuift naar de filantropische en/of private sector.

6.3 ECONOMISCHE, SOCIALE EN CULTURELE MENSENRECHTEN; BRONNEN EN VERPLICHTINGEN

Hoewel alle mensenrechten universeel, ondeelbaar, onderling afhankelijk en met elkaar verbonden zijn, heeft een terugtrekkende, bezuinigende, privatiserende en decentraliserende overheid, zoals gezegd, met name gevolgen voor economische, sociale en culturele rechten (ESC-rechten).¹⁴ ESC-rechten zijn opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en Nederland is partij bij verschillende verdragen die deze rechten waarborgen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het Europees Sociaal Handvest (ESH). Ook de verdragen over de rechten van specifieke groepen, zoals vrouwen, kinderen en mensen met een beperking, omvatten deze rechten. ESC-rechten zijn ook opgenomen in de Grondwet. De uitwerking en interpretatie van deze rechten, met name op internationaal en Europees niveau, geven meer duidelijkheid over de (soorten) verplichtingen die de overheid heeft.

6.3.1 INTERNATIONALE VERDRAGEN

In 1966 werden twee VN-mensenrechtenverdragen aangenomen: het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Deze verdragen wekken wellicht de indruk dat alle rechten in dergelijke categorieën of soorten zijn verdeeld en dat deze duidelijk te onderscheiden zijn. Dit is echter niet

het geval. De verdragen geven niet met subtitels of op een andere manier aan welke rechten tot welke categorie behoren. Wel is de formulering van de bepalingen anders voor de burgerrechten en politieke rechten enerzijds en de economische, sociale en culturele rechten anderzijds. De burgerrechten en politieke rechten zijn meestal geformuleerd als rechten ('een ieder heeft het recht op...') en de economische, sociale en culturele rechten zijn meer geformuleerd als opdrachten aan de staat ('de partijstaten erkennen het recht op...'). Dit geeft de staat een actieve rol bij de erkenning en de invulling van deze rechten, waarbij ook beleidsafwegingen moeten worden gemaakt.

Het IVESCR omvat rechten als het recht op werk en eerlijke arbeidsvoorwaarden (artikelen 6 en 7), het recht op sociale zekerheid (artikel 9), het recht op een adequate levensstandaard, inclusief het recht op voedsel, kleding en huisvesting (artikel 11), het recht op gezondheid (artikel 12), het recht op onderwijs (artikelen 13 en 14) en het recht op deelname aan het culturele leven (artikel 15).

Op grond van Artikel 2(1) IVESCR hebben staten de verplichting om de rechten uit het Verdrag geleidelijk te verwezenlijken (*progressive realization*). Dat betekent dat staten een verplichting hebben om, met volledige gebruikmaking van de ter beschikking staande hulpbronnen (*to the maximum of its available resources*), zo snel en doeltreffend mogelijk toe te werken naar de algehele verwezenlijking van de in het verdrag erkende rechten.¹⁵ Hiermee wordt erkend dat de realisatie van deze rechten tijd nodig kan hebben en kan worden belemmerd door een gebrek aan middelen. Het betekent ook dat de naleving van verplichtingen door staten om passende maatregelen te nemen wordt beoordeeld in het licht van de beschikbare middelen, zowel financieel als anderszins.

Er bestaan echter ook onmiddellijke of directe verplichtingen (*obligations of immediate effect*) voor de partijstaten, ongeacht de ter beschikking staande hulpbronnen.¹⁶ Staten hebben bijvoorbeeld de onmiddellijke verplichting om ervoor te zorgen dat de rechten uit het Verdrag zonder discriminatie kunnen worden uitgeoefend. Daarnaast hebben staten de verplichting om onmiddellijk stappen te nemen (*to take steps*) voor de verwezenlijking van de rechten uit het Verdrag. Het ESCR Comité wijst hierbij op het feit dat regressieve maatregelen (*retrogressive measures*), waarbij het reeds bereikte beschermingsniveau van de rechten daalt, in beginsel verboden zijn.¹⁷ Dergelijke regressieve maatregelen zijn alleen toegestaan als kan worden aangetoond dat een zorgvuldige afweging van alternatieven heeft plaatsgevonden en dat de maatregelen in kwestie ten volle verantwoord kunnen worden met verwijzing naar het geheel van de rechten in het Verdrag en met volledige gebruikmaking van de beschikbare middelen.

De staat heeft verschillende soorten verplichtingen bij het bevorderen en beschermen van ESC-rechten. Deze kunnen grofweg worden ingedeeld als negatieve verplichtingen, waarbij de overheid vrijheden respecteert en dus niet intervineert, zoals bijvoorbeeld bij de keuzevrijheid van werk, onderwijs en culturele activiteiten en het recht om een vakbond op te richten. Daarnaast heeft de overheid positieve verplichtingen om actief te handelen. Hierbij gaat het om het aannemen van wetgeving en beleid, maar ook het concreet garanderen van onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting en sociale zekerheid. Het ESCR Comité heeft deze tweedeling verder verfijnd tot een drietal soorten verplichtingen. De eerste is de verplichting te respecteren (*obligation to respect*), wat betekent dat de staat zelf mensenrechten niet schendt en vrijheden respecteert. De tweede is de verplichting te beschermen (*obligation to protect*), wat betekent dat de staat individuen en private actoren moet beschermen tegen mogelijke schendingen door andere individuen of private actoren. En de derde is de verplichting om uit te voeren (*obligation to fulfil*), wat betekent dat de overheid actief maatregelen moet nemen om rechten te garanderen. De staat moet dus de rechten en vrijheden van individuen en groepen beschermen en bevorderen, en hij moet mogelijke schendingen door de overheid, maar ook door private actoren, voorkomen.

Het ESCR Comité heeft de volgende aspecten van ESC-rechten onderscheiden: *availability, accessibility, acceptability, adaptability* (deze laatste is ook wel aangeduid met *quality*).¹⁸ Deze zijn door het College voor de Rechten van de Mens vertaald in het zogenoemde BAAT (of BAKT)-kader: de goederen en diensten die samenhangen met ESC-rechten moeten in voldoende mate beschikbaar, acceptabel, aanpasbaar (kwalitatief) en toegankelijk zijn. Het aspect van toegankelijkheid omvat economische, fysieke en informatietoegang (College voor de Rechten van de Mens 2014).

Het ESCR Comité heeft verder verklaard dat op elke staat een ‘minimum kernverplichting’ (*minimum core obligation*) rust om op zijn minst het minimumniveau (*the minimum essential level*) van elk van deze rechten te verwezenlijken.¹⁹ Bescherming tegen uithongering en dakloosheid, (gratis en verplicht) basisonderwijs, spoedeisende gezondheidszorg en het verstrekken van essentiële geneesmiddelen en toegang tot basale huisvesting, sanitaire voorzieningen en voldoende veilig drinkwater behoren tot de minimumvereisten om een menswaardig leven te leiden en het is de plicht van de overheid om deze te allen tijde te waarborgen, ook in tijden van economische recessie of andere noodsituaties.²⁰

Het Verdrag laat beperkingen van de rechten toe onder bepaalde voorwaarden. Artikel 4 stelt dat “...de Staat deze rechten slechts mag onderwerpen aan bij de wet vastgestelde beperkingen en alleen voor zover dit niet in strijd is met de aard van deze rechten, en uitsluitend met het doel het algemeen welzijn in een democratische samenleving te bevorderen”. In het algemeen belang of onder bepaalde speci-

fieke omstandigheden kunnen deze rechten dus worden beperkt. Dit moet wel bij wet zijn voorzien, en noodzakelijk en proportioneel zijn. Dergelijke beperkingen mogen echter niet de minimumverplichtingen aantasten.²¹

Nederland is sinds 1978 partij bij het IVESCR. Het beschouwt economische, sociale en culturele rechten echter als anders van karakter dan burgerrechten en politieke rechten. Zo stelde Nederland bij de ratificatie van het IVESCR dat de bepalingen uit dit Verdrag geen rechtstreekse werking hebben, en dus niet door individuen rechtstreeks kunnen worden ingeroepen voor de nationale rechter.²² De redenatie was dat het IVESCR open normen bevat, die door beleid nader moeten worden ingevuld. Nationale rechters volgen nog steeds in het algemeen deze lijn.²³ Nederland is diverse keren door het ESCR Comité kritisch aangesproken op deze categorische afwijzing van rechtstreekse werking. In zijn aanbevelingen dringt het Comité erop aan dat de rechten van het IVESCR in rechte afdwingbaar worden.²⁴

6.3.2 EUROPESE VERDRAGEN

Ook binnen de Raad van Europa zijn mensenrechten opgedeeld in enerzijds de burger- en politieke rechten en anderzijds economische, sociale en culturele rechten. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM, 1951) bevat burgerrechten en politieke rechten. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) houdt toezicht op de naleving. Het Europees Sociaal Handvest (ESH, 1961) heeft betrekking op sociale grondrechten op de terreinen huisvesting, gezondheid, onderwijs, arbeid, en sociale bescherming. Het Europese Comité voor Sociale Rechten (ECSR) controleert de naleving.

Hoewel in het ESH, in tegenstelling tot het IVESCR, de verplichtingen van staten niet expliciet gekoppeld zijn aan *progressive realization of maximum available resources*, houdt het ECSR rekening met beide factoren. Het ECSR heeft bepaald dat, vergelijkbaar met het IVESCR, partijstaten worden geacht de maximaal beschikbare (hulp)bronnen aan te wenden. Tegelijkertijd mogen zij zelf de modaliteiten bepalen om deze middelen te verdelen.²⁵

Het ESH en het ECSR hanteren het begrip ‘minimum kernverplichting’ niet. Toch is de verplichting om de rechten zonder discriminatie te waarborgen,²⁶ net als bij het IVESCR, een onmiddellijke verplichting: een verplichting om stappen te zetten om het recht te waarborgen, en om een ‘minimale kerninhoud’ van het recht te eerbiedigen (Harris en Darcy 2001: 239-243). Daarbij ligt extra nadruk op de bescherming van kwetsbare personen, zoals ouderen, kinderen, mensen met een beperking en migranten.

Hoewel het ESH niet van ‘minimum kernverplichtingen’ spreekt, wordt er wel onderscheid gemaakt tussen kernrechten en andere rechten. Bij toetreding dienen staten minimaal zes van de negen kernrechten (*hard core articles*) te aanvaarden.²⁷

Onder de kernrechten vallen onder meer het recht op arbeid (artikel 1), het recht op sociale zekerheid (artikel 12) en het recht op sociale en geneeskundige bijstand (artikel 13).²⁸ Onder artikel 13 verbinden de staten zich ‘te waarborgen dat eenieder die geen toereikende inkomsten heeft en niet in staat is zulke inkomsten door eigen inspanning of met andere middelen te verwerven, in het bijzonder door uitkeringen krachtens een stelsel van sociale zekerheid voldoende bijstand verkrijgt en in geval van ziekte de voor zijn toestand vereiste verzorging geniet’. Hieruit blijkt duidelijk dat bepaalde minimumnormen moeten worden verzekerd (Chinkin 2009: 31).

Het ESH is in 1980 voor Nederland in werking getreden.²⁹ In 2004 stemde Nederland in met de herziene versie van het ESH. Net als bij het IVESCR oordeelt de regering dat “de verdragsbepalingen zich in het algemeen niet lenen voor rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde”,³⁰ en dus niet door individuen rechtstreeks kunnen worden ingeroepen voor de nationale rechter. De regering schreef over het advies van de Raad van State:

“De bepalingen van het herziene Handvest bevatten blijkens hun bewoordingen verplichtingen voor de ratificerende staten om maatregelen te nemen – van wetgevende aard of anderszins – teneinde de nader in die bepalingen aangeduide doelstellingen te realiseren. Daarenboven is door bewoordingen als «passend», «redelijk», «zo nodig», «zo mogelijk», etcetera tot uitdrukking gebracht dat die staten daarbij over een ruime discretionaire marge beschikken, wat betreft de aard van de te nemen maatregelen dan wel toe te kennen rechten. Een en ander impliceert naar het oordeel van de regering, dat van rechtstreeks werkende verdragsnormen in het algemeen geen sprake kan zijn. (...) Dit laat overigens onverlet dat de gebondenheid van de staat aan de verdragsnormen wel met zich meebrengt dat de Nederlandse staatsinstellingen – binnen de grenzen die door de wetgeving aan hun taakvervulling zijn gesteld – gehouden zijn bij hun besluiten en maatregelen mede de normen van het herziene Handvest in hun overwegingen te betrekken.”³¹

De bepalingen van het ESH hebben dus – uitzonderingen daargelaten³² – geen algemene rechtstreekse werking. Nationale rechters hebben zich op het standpunt gesteld dat de uitspraken van het ECSR weliswaar niet juridisch bindend zijn, maar wel een belangrijke indicatie zijn van de uitleg van de verplichtingen die Nederland is aangegaan onder het ESH (Donders 2014: 257).

Het Handvest van de Grondrechten van de EU omvat zowel burgerrechten en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten. De laatste groepen rechten zijn wel anders geformuleerd, meer als beleidsdoelstellingen of beginselen

dan als rechten. Het Handvest is van toepassing op handelingen door de instellingen van de EU, en handelingen door de lidstaten, maar alleen voor zover deze betrekking hebben op het ten uitvoer brengen van het recht van de EU (artikel 51).

6.3.3 SAMENHANG ECONOMISCHE, SOCIALE EN CULTURELE RECHTEN EN BURGERRECHTEN EN POLITIEKE RECHTEN

Hoewel burgerrechten en politieke rechten vaak worden onderscheiden van economische, sociale en culturele rechten, wordt dit onderscheid ook veelvuldig (en in toenemende mate) betwist. Bij het benadrukken van de verschillen wordt vaak gewezen op het feit dat burgerrechten en politieke rechten klassieke vrijheidsrechten zijn, waarbij de nadruk ligt op individuele vrijheden en overheids-onthouding, terwijl economische, sociale en culturele rechten betrekking hebben op welzijn, en een actieve rol van de overheid vergen (Donders 2014: 254). Daarnaast wordt gesteld dat burgerrechten en politieke rechten zonder veel kosten door de overheid kunnen worden geïmplementeerd, en dus onmiddellijk kunnen worden nageleefd, terwijl economische, sociale en culturele rechten slechts op geleidelijke wijze kunnen worden verwezenlijkt (Coomans en Kamminga 2014: 17). Een logisch gevolg van deze verschillen zou zijn dat economische, sociale en culturele rechten – in tegenstelling tot burgerrechten en politieke rechten – meer vrijblijvende intentieverklaringen in plaats van juridisch afdwingbare rechten behelzen.

De verschillende categorieën rechten hebben bij nadere beschouwing echter ook veel overeenkomsten. Burgerrechten en politieke rechten vragen soms ook om positief handelen en financiële middelen – en daarmee beleidsafwegingen – van de staat. Denk aan de demonstratievrijheid, het kiesrecht of het recht op een eerlijk proces. Daarnaast beschermen sommige economische en sociale rechten vrijheden die juist vragen om niet-handelen door de staat en niet direct financiële middelen vergen, zoals de vrijheid van onderwijs en wetenschap en het recht om een vakbond op te richten (Donders 2014: 254). Inmiddels is dan ook breed aanvaard dat het verschil tussen deze (categorieën) rechten niet scherp is.³³

Ook de mensenrechtenverdragen zijn onderling verweven. Dit blijkt misschien wel het sterkst uit het feit dat verdragen die kwetsbare groepen beschermen, zoals het Vrouwenrechtenverdrag, het Kinderrechtenverdrag en het Verdrag voor Mensen met een Beperking, zowel economische, sociale en culturele als burgerrechten en politieke rechten omvatten. Uit artikel 31(3)(c) van het Verdrag van Wenen vloeit voort dat bij de interpretatie van een mensenrechtenverdrag acht moet worden geslagen op andere mensenrechtenverdragen (Vlemminx 2015). Zo interpreteert het ECSR de bepalingen in het ESH in het licht van andere internationale mensenrechtenverdragen, met name het Kinderrechtenverdrag (Donders 2014: 259), en gebruikt het EHRM de (interpretatie van) economische en sociale rechten in verdragen als het ESH bij de uitleg van het EVRM.³⁴

De Nederlandse rechter maakt ook gebruik van de sterke onderlinge verwevenheid van de internationale rechtsorde bij de mensenrechten (Vlemminx 2015). Een goed voorbeeld vormt het arrest van de Hoge Raad dat zag op de vraag of, en zo ja op welke wijze, de staat dient te voorzien in de opvang van uitgeprocedeerde minderjarigen indien hun eveneens hier te lande verblijvende ouders niet meewerken aan uitzetting. De Hoge Raad oordeelde dat de staat verplicht is te waken voor de rechten en belangen van minderjarigen die zich op zijn grondgebied bevinden, ook waar het gaat om minderjarige vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel, mede omdat zij niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor gedragingen van hun familieleden. De Hoge Raad baseert deze verplichting van de staat op artikel 8 EVRM en artikel 3 Kinderrechtenverdrag, en brengt bij de uitleg daarvan ook het in het ESH vastgelegde recht van kinderen op bescherming (artikel 17) en op huisvesting (artikel 31) in rekening, alsmede de uitleg daarvan door het ECSR.³⁵

De opvatting dat economische, sociale en culturele rechten niet-afdwingbaar voor de rechter zijn, behoeft dus nuancering. Deze rechten bevatten ‘minimum kernverplichtingen’ die (mogelijk) wel afdwingbaar zijn voor een rechter. Bovendien kunnen deze rechten door hun onderlinge samenhang met burgerrechten en politieke rechten wel degelijk voor rechters worden ingeroepen en tot rechtens afdwingbare verplichtingen voor staten leiden. Vooral belangrijk is te benadrukken dat de vraag of rechten al dan niet voor een rechter kunnen worden afgedwongen, losstaat van de verplichtingen die deze rechten meebrengen voor de staat.

6.4 OVERHEID EN FILANTROPIE: RISICO'S VOOR MENSENRECHTEN

De essentie van de discussie over de mogelijke wisselwerking tussen overheid en filantropie en de gevolgen daarvan voor de eerbiediging, bescherming en bevordering van mensenrechten is eenvoudig. Staten hebben de plicht mensenrechten op hun grondgebied en binnen hun rechtsmacht te waarborgen. Dit geldt onverkort voor een terugtrekkende en/of bezuinigende (centrale) overheid. In de woorden van het College voor de Rechten van de Mens: ‘Bezuinigingen mogen er niet toe leiden dat de kernverplichtingen van de overheid, die voortvloeien uit mensenrechten, in het geding komen. Ook de lokale overheid is verplicht mensenrechten na te leven. Decentralisatie, deregulering en zelfs privatisering zijn op zichzelf geen probleem, zolang de rechten van de mens maar gegarandeerd blijven. Dat is een verantwoordelijkheid die de rijksoverheid nooit kan wegbezuinigen.’³⁶

Mensenrechten beschermen de menselijke waardigheid en het zijn minimum-normen. Dat betekent dat zij een ondergrens aangeven: het niveau van bescherming mag nooit zakken onder dat wat als mensenrecht gegarandeerd is. Bij alle beleidskeuzes, ook in economisch moeilijke tijden als bezuinigingsmaatregelen nodig zijn, blijven de verplichtingen die uit mensenrechtenverdragen voort-

vloeien, overeind. Elk recht heeft voorts een kernverplichting waar een overheid nooit aan voorbij kan gaan. Voorbeelden hiervan zijn de verplichtingen ervoor te zorgen dat maatregelen niet discriminerend zijn, groepen die worden geraakt kunnen participeren in de besluitvorming, toename van de sociale ongelijkheid binnen de perken blijft, en dat de maatregelen de rechten van de kwetsbaarste groepen niet buitenproportioneel hard treffen.³⁷

Er zijn grofweg twee bewegingen gaande die gevolgen hebben voor de bescherming en bevordering van mensenrechten in Nederland. In de eerste plaats is dat het pakket aan bezuinigingsmaatregelen dat werd doorgevoerd om de overheidsbegroting op orde te krijgen, met een versobering van collectieve voorzieningen, inclusief sociale voorzieningen en uitkeringen, tot gevolg. In de tweede plaats is dat de decentralisatie van een groot aantal taken van het rijksniveau naar het niveau van de gemeenten. Het proces van decentralisatie betekent dat gemeenten actiever moeten worden op terreinen die mensen en hun rechten direct raken. Het moge duidelijk zijn dat deze processen invloed hebben op voorzieningen als zorg, huisvesting en onderwijs, en kunnen leiden tot een verzwakking van 'het sociale vangnet', het geboden bestaansminimum. Deze voorzieningen, die voornamelijk beschermd worden onder economische en sociale rechten als het recht op gezondheid, het recht op onderwijs en recht op sociale zekerheid, hebben soms zwaar te leiden onder een terugtrekkende (nationale) overheid. Bezuinigingen kunnen ook raken aan de bescherming van culturele rechten, zoals het recht om deel te nemen aan het culturele leven, de toegang tot en bescherming van materieel en immaterieel cultureel erfgoed, en het recht van personen die tot minderheden behoren om hun eigen cultuur te beleven.

Private actoren begeven zich vaak ook op deze terreinen en stappen daarbij regelmatig in het gat dat de overheid laat vallen. Bedrijven zien in toenemende mate de voordelen van maatschappelijk verantwoord ondernemen voor hun *license to operate*, hun imago en (dus) hun winst. Vaak gebeurt dit in samenwerking met de overheid. Een voorbeeld is de eerder genoemde Maatschappelijke Alliantie, die zich inzet voor "een betere samenleving door fondsen, bedrijven en de overheid bij elkaar te brengen en gezamenlijk de impact van maatschappelijke initiatieven te vergroten". De Maatschappelijke Alliantie richt zich op de thema's Veilig en Gezond Opgroeien, *Healthy Life*, Migratie, Circulaire Economie en Cultureel Erfgoed, thema's die nauw verbonden zijn aan het recht op gezondheid, het recht op een adequate levensstandaard (van migranten), recht op land en andere natuurlijke hulpbronnen, recht op deelname aan het culturele leven, et cetera. Op internationaal terrein levert de Maatschappelijke Alliantie "een actieve bijdrage aan de Nederlandse uitwerking van de *Sustainable Development Agenda* van de Verenigde Naties". Zo wordt het voor de overheid steeds aantrekkelijker om investeringen op

het gebied van duurzaamheid, milieu en klimaat, armoede, ontwikkeling en mensenrechten of cultuur door te schuiven en over te laten aan de private en filantropische sector.

Zoals gezegd, heeft de staat niet alleen de plicht zelf geen mensenrechten te schenden, maar moet hij ook schendingen van mensenrechten door private actoren voorkomen. Dit doet de staat vooral via nationale wetgeving en handhaving op het terrein van het strafrecht en het privaatrecht. De vraag is echter in hoeverre de overheid verder moet gaan in het reguleren van filantropische instellingen op het moment dat zij zich begeven op het terrein van de economische, sociale en culturele rechten. Samenwerkingsverbanden zoals de Maatschappelijke Alliantie maar ook fiscale voorwaarden voor het verkrijgen van de status van algemeen nut beogende instelling (ANBI), zijn voorbeelden waarbij de overheid reeds probeert om inzicht te krijgen in en (deels) greep te houden op de bestemming van filantropische gelden.

De filantropische sector is geen partij bij mensenrechtenverdragen, en dus leggen deze verdragen geen juridische verplichtingen op aan filantropische instellingen. Deze kunnen dan ook niet juridisch aangesproken worden op een mogelijk tekort schieten in de bescherming en bevordering van mensenrechten. Het is echter niet ondenkbaar of onmogelijk dat filantropische instellingen op een bepaalde manier mensenrechtelijke verantwoording afleggen over hun bestedingen of over de gemaakte keuzes wat wel en niet te doen. Veel van bovengenoemde aspecten van de bescherming en bevordering van economische, sociale en culturele rechten zouden ook betekenis kunnen en wellicht moeten hebben voor filantropische organisaties en zij zouden zeker een plaats moeten hebben in de samenwerking tussen de overheid en filantropie. Het is mogelijk en wenselijk dat de overheid afspraken maakt met filantropische instellingen daar waar zij (deels) treden in essentiële overheidsfuncties die raken aan mensenrechten, in het bijzonder economische, sociale en culturele rechten. Zo zouden de filantropische organisaties kunnen worden aangespoord een mensenrechtenbenadering toe te passen op hun projecten en uitgaven. Dit betekent niet dat elk project een mensenrechtenproject moet zijn of specifiek mensenrechten moet bevorderen, maar wel dat mensenrechtenbeginselen sterk meewegen of zelfs bepalend zijn in de besluitvorming, uitvoering en verantwoording. Deze beginselen omvatten bijvoorbeeld het beginsel van gelijke rechten en non-discriminatie, speciale aandacht voor kwetsbare groepen, de dimensies van beschikbaarheid, toegankelijkheid en aanvaardbaarheid, en het idee van het minimumniveau van deze rechten dat altijd gegarandeerd moet worden. De filantropische sector en de Maatschappelijke Alliantie zouden deze beginselen kunnen omarmen in de centrale missie. Samen met toezichthouders, zoals het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF), zouden deze ook nader kunnen worden vastgelegd in bijvoorbeeld gedragscodes.

6.5 BED-BAD-BROODAKKOORD

De wisselwerking tussen de overheid en de filantropische sector en de implicaties daarvan voor (met name) economische, sociale en culturele rechten kan mooi worden geïllustreerd aan de hand van het zogenoemde bed-bad-broodakkoord.

De Protestantse Kerk in Nederland (PKN) schrijft eind 2012 een brief aan staatssecretaris Teeven (Veiligheid en Justitie), waarin zij aandacht vraagt voor ‘de grote aantallen niet toegelaten en in procedure zijnde mensen die zonder voorzieningen op straat worden gezet’:

“In Nederland kennen we de onzes inziens vreemde situatie dat de landelijke overheid zichzelf in deze niet als probleemeigenaar benoemt, maar in feite de niet toegelaten vreemdeling als probleem de publieke ruimte in de schoot werpt. Dit alles zorgt voor humanitaire drama’s die zich afspelen op de straten van gemeentes en voor het oog van de samenleving, waaronder de kerken. Wij willen u oproepen (...) de mensen die het betreft in elk geval bad, bed en brood aan te bieden. Graag willen we met u verder nadenken over oplossingen.”³⁸

In 2013 diende de PKN (via de koepelorganisatie Conferentie van Europese Kerken) een klacht in tegen de Nederlandse Staat bij het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR). De klacht richt zich op het onthouden van het recht op voedsel, kleding en onderdak aan ongedocumenteerden. Dit is volgens de PKN in strijd met het ESH. De PKN is van mening dat het recht op voedsel, kleding en onderdak nauw verbonden is met het recht op leven en cruciaal voor het respect voor ieders menselijke waardigheid.

Bij gebrek aan bed-bad-broodvoorzieningen door de overheid bieden kerken noodopvang aan mensen zonder verblijfspapieren. De Rotterdamse Pauluskerk, bijvoorbeeld, biedt uitgeprocedeerde asielzoekers dergelijke opvang.³⁹ In een artikel in *Trouw* uit 2012 valt te lezen dat de meeste inwoners van Rotterdam positief staan tegenover opvang, maar er weinig voor voelen om mee te betalen aan de kosten van voorzieningen voor de (destijds) circa 20.000 vluchtelingen zonder verblijfspapieren in de stad. Dat is een taak van de overheid vinden zij, zo blijkt uit een onderzoek onder ruim 1200 Rotterdammers. In een reactie zegt een predikant van de Pauluskerk: ‘Dat vinden wij ook. Maar als de overheid deze mensen niet fatsoenlijk opvangt, ze het bestaansminimum onthoudt, dan bieden wij dat. Onder protest.’⁴⁰

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III is afgesproken dat uitgeprocedeerde asielzoekers die Nederland niet zelfstandig en zo snel mogelijk verlaten, een beperkte periode worden opgevangen in een van de acht op te richten LVV (Lande-

lijke vreemdelingenvoorziening)-locaties. De eerste twee weken geldt geen voorwaarde tot meewerken aan terugkeer naar land van herkomst, daarna moeten zij meewerken aan terugkeer. In het regeerakkoord staat verder:

“Wanneer zij niet serieus werken aan terugkeer naar land van herkomst wordt hen opvang en ondersteuning ontzegd. Hiertoe wordt een akkoord gesloten met de VNG. Gemeenten kunnen vertrekplichtigen vervolgens naar de LVV locaties verwijzen. Daarbij blijft individuele noodopvang voor enkele dagen op basis van de openbare orde mogelijk, maar niet eigen bed-bad-brood voorzieningen.”⁴¹

Volgens de uitspraak van het ECSR van 1 juli 2014 is de Nederlandse overheid verplicht opvang te bieden aan dakloze vreemdelingen, ook indien zij niet vrijwillig meewerken aan hun terugkeer. In het kader van het ESH en de rechten die hieraan worden ontleend, is de toegang tot deze opvang onvoorwaardelijk:

“The Charter requires that emergency social assistance be granted without any conditions. (...) The Committee equally considers that the provision of emergency assistance cannot be made conditional upon the willingness of the persons concerned to cooperate in the organisation of their own expulsion.”⁴²

Volgens het ECSR schendt Nederland dus de fundamentele rechten van mensen zonder verblijfstitel door hen uit te sluiten van basisvoorzieningen als voeding, kleding en onderdak. Met deze uitspraak negeert het ECSR het feit dat de rechten uit het ESH alleen van toepassing zijn op mensen die rechtmatig in een land verblijven. In dat opzicht stelt het ECSR dat wanneer de menselijke waardigheid in het geding is, de beperkingen in de werkingssfeer van het ESH niet zodanig mogen worden uitgelegd dat migranten hun fundamentele rechten wordt ontzegd.⁴³

Het EHRM werd gevraagd uitspraak te doen in de zaak van een Ethiopische vluchteling die om opvang vroeg bij de gemeente Amsterdam.⁴⁴ Naar aanleiding van de uitspraak van het ECSR besloot de gemeente Amsterdam betrokkene nachtopvang, een avondmaaltijd en een ontbijt aan te bieden. Betrokkene maakte echter geen gebruik van deze mogelijkheid omdat hij ook overdag een opvangplek wilde. Het EHRM oordeelde dat het voorzieningenstelsel van de Nederlandse overheid voor irreguliere migranten, waarmee expliciet ook de gemeentelijke bed- bad-broodopvang werd bedoeld, tezamen een adequaat systeem vormde om te voorkomen dat zij in een situatie van extreme armoede terecht zouden komen.⁴⁵

De overheid (i.c. de gemeente) handelde dus in overeenstemming met de mensenrechten door bed-bad-broodvoorzieningen te bieden. Uit de uitspraak lijkt echter ook op te maken dat de rijksoverheid zich schuldig zou maken aan schending van het EVRM als het de gemeenten verbiedt bed, bad en brood te bieden en zelf ook geen voorzieningen zonder voorwaarden vooraf biedt.

Het VN ESCR Comité onderzocht in de zomer van 2017 in hoeverre de Nederlandse overheid het IVESCR in de praktijk naleeft. In de conclusies stelt het Comité vast dat de Nederlandse praktijk ten aanzien van ongedocumenteerde vreemdelingen niet in overeenstemming is met het Verdrag:

“The Committee is concerned that restrictive provisions in, inter alia, the Benefit Entitlement Act, which links access to housing, education and welfare benefits to legal residency status, have contributed to a precarious situation for undocumented migrants and rejected asylum seekers in the State party. The Committee is further concerned that access to food, water and housing are not guaranteed under the Act. The Committee also notes with concern that the Government has made access to housing for undocumented migrants conditional upon a “demonstrated willingness to return to the country of origin” and that it has threatened to sanction municipalities that continue to provide shelter to undocumented migrants.”⁴⁶

Daarmee heeft het ESCR Comité zich gevoegd bij het oordeel van het ECSR in de uitleg dat de toegang tot deze voorzieningen onvoorwaardelijk dient te zijn. Het deed Nederland de aanbeveling om zijn kernverplichtingen onder het IVESCR na te komen en te verzekeren, door aan deze groep ten aanzien van huisvesting, gezondheid en onderwijs in ieder geval een minimaal essentieel niveau van die rechten te bieden:

“(...) the Committee reminds the State party of its obligation to ensure that all persons in its jurisdiction enjoy the minimum essential levels of each of the rights in the Covenant, including the rights to food, housing, health, water and sanitation. The Committee urges the State party to:

- (a) Refrain from making access to food, water and housing conditional on an individual’s willingness to return to his or her country of origin;
- (b) Put in place a comprehensive strategy to ensure that everyone, including undocumented migrants, enjoy the minimum essential levels of all Covenant rights and ensure it is supported by adequate funding.”⁴⁷

De Raad van State bepaalde dat de Nederlandse staat voorwaarden mag verbinden aan de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers.⁴⁸ Zo moeten zij vrijheidsbeperkingen aanvaarden en meewerken aan vertrek. In dat geval kunnen zij wor-

den overgeplaatst naar een ‘vrijheidsbeperkende locatie’. Wie niet wil meewerken, krijgt geen opvang. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep sloot hierbij aan.⁴⁹ Beide instanties noemen de beslissingen van het ECSR gezaghebbend, maar niet juridisch bindend.

Het College voor de Rechten van de Mens toont zich teleurgesteld over de uitspraken van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep:

“Het College vindt dat vanuit mensenrechtelijk perspectief ongedocumenteerde vreemdelingen minimaal recht op onderdak en drie maaltijden per dag hebben. Dat neemt niet weg dat op hen nog steeds de verplichting rust Nederland te verlaten. Aan de toegang tot deze voorzieningen mag de overheid geen voorwaarden stellen, zoals de eis om mee te werken aan vertrek naar het land van herkomst.”⁵⁰

Volgens de internationale toezichthouders en het College voor de Rechten van de Mens mag de bed-bad-broodregeling niet voorwaardelijk zijn op basis van meewerken aan vertrek. De Nederlandse overheid doet dat toch, en schendt daarmee de fundamentele rechten van migranten zonder verblijfspapieren, aldus de toezichthouders. De filantropische sector, in dit geval een kerkgenootschap, stapte in dat gat door noodopvang te bieden. Daarmee wordt de filantropische sector een achtervang voor het falen van de staat, terwijl juist de staat altijd verantwoordelijk is voor het garanderen van de minimumstandaard. Dit ontslaat de staat evenmin van de plicht om te voorkomen dat deze filantropische instellingen mensenrechten schenden. De staat zou bijvoorbeeld moeten verbieden dat de kerken in de opvang een ongeoorloofd onderscheid maken tussen bepaalde etnische groepen. Ook zullen de kerken speciale aandacht moeten hebben voor kwetsbare groepen zoals alleenstaande vrouwen, kinderen en mensen met een beperking. In dit voorbeeld lijkt de staat zelf niet te voldoen aan de verplichtingen die mensenrechten opleggen. Daarvoor blijft zij zelf te allen tijde verantwoordelijk. Maar ook als de overheid wel aan het minimum zou voldoen en de filantropische sector bepaalde additionele taken op zich neemt, is een mensenrechtenbenadering mogelijk en gewenst.

6.6 CONCLUSIE

Over de vraag in hoeverre de overheid en de filantropische sector communicerende vaten zijn, kan worden getwist. Dat geldt niet voor de vraag op wie in de eerste plaats de verplichting rust tot het garanderen van de bescherming en bevordering van mensenrechten. De staat blijft altijd de eerste verantwoordelijke, en het kan deze verantwoordelijkheid niet doorschuiven, zeker niet waar het gaat om kernverplichtingen. Een zekere minimumstandaard – of *minimum essential level* –

moet altijd door de staat gegarandeerd worden. Daarnaast en daarbovenop kan de filantropie een rol spelen. Filantropische instellingen zijn echter niet direct gebonden aan internationale mensenrechtenverdragen, en hun directe verantwoordelijkheden liggen daarom anders.

De essentie van de filantropie is de factor *vrijwilligheid*: het gaat om het vrijwillig en onverplicht geven van geld, goederen of inzet door particulieren, bedrijven en fondsen gericht op het ondersteunen van een maatschappelijk doel of ten behoeve van algemeen nut. Hoewel niet juridisch gebonden aan internationale mensenrechtenverdragen, zullen filantropische initiatieven wel rekening moeten houden met mensenrechten als zij zich begeven op terreinen die deze rechten raken en zeker als zij hierbij, gewild of ongewild, direct of indirect, taken van de staat overnemen.

De bescherming en bevordering van economische, sociale en culturele rechten worden gekenmerkt door het beginsel van geleidelijke verwezenlijking (*progressive realization*). Dit betekent dat de staat een blijvende verplichting heeft om zo snel en doeltreffend mogelijk toe te werken naar de verwezenlijking van deze rechten. Regressieve maatregelen, waarbij het bereikte beschermingsniveau daalt, zijn alleen mogelijk onder heel bijzondere omstandigheden. De staat heeft daarnaast de onmiddellijke verplichting om ervoor te zorgen dat deze rechten zonder discriminatie kunnen worden uitgeoefend. De staat dient daarbij speciale aandacht te geven aan de kwetsbaarste en meest gemarginaliseerde groepen.

Dit soort juridische verplichtingen geldt niet voor de filantropische sector. Filantropische instellingen zijn vrij om eigen keuzes te maken bij de besteding van financiële middelen. Zij kunnen en mogen, in tegenstelling tot de staat, altijd de geldkraan dichtdraaien en zij mogen zich specifiek richten op bepaalde groepen.

De vraag is of de overheid binnen de eigen verplichtingen tot bescherming meer regulerend moet optreden in relatie tot de filantropie, zeker als deze zich actief begeeft op terreinen die raken aan mensenrechten, in het bijzonder economische, sociale en culturele rechten. Hoewel nooit alle mensenrechtelijke verplichtingen kunnen worden opgelegd aan de filantropische sector en deze ook nooit de taken van de staat volledig kan en moet overnemen, zou de filantropische sector kunnen worden aangespoord een aantal mensenrechtenbeginselen te respecteren. Te denken valt hierbij aan het beginsel van non-discriminatie, ofwel geen onderscheid maken tussen groepen als daar geen objectieve en redelijke rechtvaardiging voor is. Een ander beginsel zou kunnen zijn dat het stopzetten van steun of het drastisch verminderen ervan alleen kan na een weloverwogen afweging, met een duidelijke rechtvaardiging, waarbij altijd rekening moet worden gehouden met de kern van de rechten. Andere beginselen zouden kunnen zijn transparantie en verantwoording afleggen inzake keuzes en beleid en speciale aandacht voor en participatie van

betrokken en/of kwetsbare groepen. Het komt meer in het algemeen neer op respect voor mensenrechten, met name het proberen te voorkomen van schendingen (Hesselman et al. 2017: 18-19).

De overheid zou deze beginselen kunnen opnemen in de samenwerking met de filantropische sector. Het is een feit dat de overheid, door het maken van afspraken met de filantropische sector, reeds enige richting kan geven aan – en invloed kan hebben op – de besteding van filantropisch geld. Filantropie wordt van overheidswege financieel ondersteund door het belastingvoordeel dat filantropische stichtingen krijgen als zij de ANBI-status genieten. Enkele voorwaarden van de ANBI-status, zoals integriteit en transparantie, raken al aan mensenrechtenbeginselen, maar respect voor beginselen van mensenrechten zou een explicietere plaats kunnen krijgen. Daarnaast lijkt de overheid meer invloed te willen uitoefenen door geformaliseerde samenwerking met de filantropiesector. Het convenant *Ruimte voor geven* uit 2011 en de Maatschappelijke Alliantie passen binnen deze trend van meer samenwerking. In de missie van de Maatschappelijke Alliantie zouden ook mensenrechtenbeginselen en respect voor mensenrechten kunnen worden opgenomen. Daarnaast zou de filantropische sector, of individuele instellingen, zich kunnen verbinden aan deze beginselen, bijvoorbeeld door middel van het vaststellen van bepaalde gedragscodes.

Mensenrechten zijn geen kwestie van vrijblijvendheid, weldoenerij of liefdadigheid, juist niet. Het zijn rechten die mensen hebben als mens om een vrij en menswaardig bestaan te kunnen leiden. Dat lijkt soms op gespannen voet te staan met de filantropie, die weliswaar uitgaat van het zorgen voor mensen en het verbeteren van de levenskwaliteit of het ontwikkelingspotentieel van mensen, maar dat niet noodzakelijkerwijs doet vanuit het idee dat mensen fundamentele rechten hebben op een aantal van de voorzieningen die worden gesteund. Het zou echter niet misstaan als deze sector zich actief verbindt aan een mensenrechtelijke benadering, zonder hierbij afbreuk te doen aan de primaire verantwoordelijkheid van de staat voor de bescherming en bevordering van mensenrechten.

NOTEN

- 1 Tweede Kamer (debat 2 juli 2014): 'Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving', beschikbaar op: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/verzorgingsstaat
- 2 De meningen verschillen: met een terugtrekkende overheid zijn er partijen nodig die het stokje overnemen, omdat de behoefte van mensen aan bijvoorbeeld cultuur, natuur of voedselbanken niet zal afnemen. De overheid en de filantropische sector zijn communicerende vaten, stelde Van Eijck, destijds voorzitter van de Stichting Samenwerkende Brancheorganisaties in de Filantropie (SBF). Zie interview in *Trouw*, 21 november 2011. Anderen stellen dat deze relatie meer complex is en dat toenemende particuliere giften nooit afnemende overheidsbijdragen volledig compenseren (De Wit 2018).
- 3 Het convenant noemt met name de terreinen gezondheidszorg, cultuur, natuur, milieu, onderwijs, wetenschap, ontwikkelingssamenwerking, sport, leefbaarheid en welzijn.
- 4 Zie intermezzo over de Maatschappelijke Alliantie.
- 5 Voor deze rechten wordt ook wel de term 'sociaal-economische mensenrechten' gebruikt. Wij volgen hier de benaming zoals verwoord in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966).
- 6 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2017) *General comment No. 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities*, E/C.12/GC/24 (paragraaf 21). Deze General Comments zijn niet juridisch bindend, maar vormen wel een gezaghebbende interpretatie van het verdrag.
- 7 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2017) *General comment No. 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities*, E/C.12/GC/24 (paragraaf 22).
- 8 De verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren is een minimumvoorwaarde (*minimum expectation*) die in detail is uitgewerkt in (de tweede pijler van) de VN-richtlijnen voor bedrijfsleven en mensenrechten.
- 9 En specifiekere thema's als mensenrechten (subthema's: kinderrechten, vrouwenrechten en rechten van seksuele minderheidsgroepen), en toegang tot essentiële diensten voor de armen (subthema's: water, educatie, gezondheidszorg en energie).
- 10 Klimaatverandering is bijvoorbeeld gelinkt aan het recht op leven (artikel 6 IVBPR) en het recht op gezondheid (artikel 12 IVESCR, zie met name ook artikel 12(2)(b)). Biodiversiteit wordt gelinkt aan het 'recht op zelfbeschikking' ('Alle volken kunnen ter verwezenlijking van hun doeleinden vrijelijk beschikken over hun natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen', artikel 1(2) IVBPR en IVESCR) en het recht op gezondheid. Met betrekking tot toegang tot kunst en cultuur: iedereen heeft recht op deelname aan het culturele leven, bescherming van cultureel erfgoed, enzovoorts (artikel 15 IVESCR).
- 11 Het bedrijfsleven hanteert in toenemende mate de "Sustainable Development Goals" (SDG's) als leidraad. De Maatschappelijke Alliantie, een samenwerkingsverband van de sector filantropie, het bedrijfsleven en de overheid, levert bijvoorbeeld een actieve bijdrage aan de

- Nederlandse uitwerking van de SDG's. Deze SDG's hebben veel raakvlakken met mensenrechten. Het Deense Mensenrechteninstituut heeft de raakvlakken uitgewerkt, beschikbaar op: <http://sdg.humanrights.dk/>
- 12 Zie bijvoorbeeld 'Eerste Nederlandse SDG-rapportage', waarin niet alleen de implementatie van de SDGs door de Rijksoverheid (deel B) en decentrale overheden (deel C) wordt besproken, maar ook door bedrijfsleven en financiële sector (deel D), maatschappelijk middenveld (deel E) en kennisinstellingen (deel F); beschikbaar op: www.sdgnerland.nl/wp-content/uploads/2017/03/Nederlandse-SDG-Rapportage-2017.pdf
- 13 Het recht op een schoon milieu wordt gerekend tot de collectieve mensenrechten. Het is niet uitdrukkelijk opgenomen in bijvoorbeeld de VN-verdragen van 1966, maar zou kunnen worden teruggevoerd op de bepaling over 'omgevingshygiëne' of die over natuurlijke hulpbronnen. Volgens sommigen zijn mensenrechten en klimaatverandering onlosmakelijk met elkaar verbonden: www.sg.uu.nl/nieuws/2011/mensenrechten-en-klimaatverandering-onlosmakelijk-verbonden
- 14 Nicola Jägers (2013) *Het belang van een mensenrechtenperspectief in tijden van bezuinigingen en decentralisatie*, lezing ministerie van Binnenlandse Zaken: "De gevolgen van bezuinigingen laten zich voelen in een breed scala aan mensenrechten. Burger- en politieke rechten zijn in het geding; denk bijvoorbeeld aan omstandigheden van detentie en toegang tot het recht. (...) Maar het is evident dat met name de economische en sociale rechten, de rechten die er voor moeten zorgen dat mensen de mogelijkheid hebben om autonoom vorm te kunnen geven aan hun leven, onder druk staan in tijden van bezuinigingen". Beschikbaar op: <http://kks.verdus.nl/>
- 15 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1990) *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Paragraaf 1, of the Covenant)*, E/1991/23 (paragraaf 9).
- 16 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1990) *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Paragraaf 1, of the Covenant)*, E/1991/23 (paragrafen 1-2); Zie ook website OHCHR: "Even though States may realize economic, social and cultural rights progressively, they must also take immediate action, irrespective of the resources they have, in five areas: elimination of discrimination; economic, social and cultural rights not subject to progressive realization; obligation to "take steps"; non-retrogressive measures; and minimum core obligations". Beschikbaar op: www.ohchr.org/
- 17 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1990) *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Paragraaf 1, of the Covenant)*, E/1991/23 (paragraaf 9).
- 18 Zie bijvoorbeeld General Comment 12 over het recht op adequate voeding (paragrafen 6-13); General Comment 13 over het recht op onderwijs (paragraaf 6) en General Comment 14 over het recht op gezondheid (paragraaf 12).
- 19 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1990) *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Paragraaf 1, of the Covenant)*, E/1991/23 (paragraaf 10); Een Staat waarin een aanzienlijk aantal mensen verstoken blijft van essentiële levensmiddelen, essentiële basale gezondheidszorg, opvang en huisvesting, of de meest elementaire vormen van onderwijs, voldoet dus *prima facie* niet aan zijn verplichtingen onder het Verdrag. Meer informatie over deze minimum kernverplichtingen is te vinden

in diverse General Comments. Minimum kernverplichtingen op het gebied van gezondheid zijn te vinden in General Comment 14 (paragraaf 43-44); voor onderwijs, zie General Comment 13 (paragraaf 57); voor voedsel, zie General Comment 12 (paragraaf 8); voor sociale zekerheid, zie General Comment 19 (paragraaf 59-60); en voor cultuur, zie General Comment 21 (paragraaf 55).

20 Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2013) *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on austerity measures and economic and social rights*, E/2013/82 (paragraaf 9).

21 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1990) *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Paragraaf 1, of the Covenant)*, E/1991/23, paragraaf 10: "If the Covenant were to be read in such a way as not to establish such a minimum core obligation, it would be largely deprived of its *raison d'être*."

22 *Kamerstukken II* 1975/76, 13932 (R1037), 3 (MvT), p. 45.

23 HR 7 mei 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZCO955, AB 1993/440; CrvB 9 mei 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AX2177.

24 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2017) *Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands*, E/C.12/NLD/CO/6.

25 ECSR 7 november 2003, 13/2002 (Autism-Europe/Frankrijk), Decision on the Merits (para. 53-54); ECSR 30 november 2006, 31/2005 (European Roma Rights Centre/Bulgarije), Decision on the Merits (paragraaf 37). In deze laatste zaak werd bepaald dat: *As regards the adequacy of the measures taken by the Government, the Committee firstly considers that the national authorities are better placed to evaluate the needs of their country (...), and that it is not the task of the Committee to substitute itself in determining the policy best adapted to the situation. Nonetheless, (...) the measures taken must meet the following three criteria: (i) a reasonable timeframe, (ii) a measurable progress and (iii) a financing consistent with the maximum use of available resources.*

26 European Social Charter, Part V – Article E – Non-discrimination: *The enjoyment of the rights set forth in this Charter shall be secured without discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national extraction or social origin, health, association with a national minority, birth or other status.*

27 European Social Charter: Collected texts (7th edition) Updated: 1st January 2015, Explanatory Report to the European Social Charter, p. 166-167 (122-123); Behalve 6 van de 9 kernrechten, dienen Staten in totaal minimaal 16 (van de 31) volledige artikelen of 63 (van de 98) paragrafen te aanvaarden.

28 Europees Sociaal Handvest, deel III, Artikel A(1)(b).

29 Nadat Nederland het in 1961 had ondertekend.

30 Goedkeuring van het op 3 mei 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Sociaal Handvest (herzien), met Bijlage, en van het op 9 november 1995 te Straatsburg tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest betreffende een systeem voor collectieve klachten (Trb. 2004, 13 en Trb. 2004, 14) (Memorie van Toelichting).

31 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 29 941, nr. 4, p. 8.

- 32 Ten aanzien van artikel 6, vierde lid, van het Handvest (recht op collectieve actie), gelezen in
samenhang met artikel 31 (ESH-oud) heeft de Hoge Raad rechtstreekse werking aangenomen
(HR 30-05-1986, NJ 1986, 688 Spoorwegstaking).
- 33 Dit kwam ook tot uitdrukking in de slotverklaring van de VN-Wereldconferentie die in 1993
te Venen plaatsvond: *'All human rights are universal, indivisible and interdependent and
interrelated'*.
- 34 ECtHR, *Jitka Zehnalová and Otto Zehnal v. the Czech Republic*, decision of 14 May 2002 (inad-
missible) Application No. 38621/97.
- 35 ECLI:NL:HR:2012:BW5328, rov. 3.7.2.
- 36 College voor de Rechten van de Mens, website: www.mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-u/als-gemeente
- 37 College voor de Rechten van de Mens, website: www.mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-u/als-gemeente; en VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2016), *Public debt, austerity measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*. E/C.12/2016/1, paragraaf 4.
- 38 Brief van de generale synode van de PKN aan staatssecretaris Teeven d.d. 8 nov 2012; beschik-
baar op www.protestantsekerk.nl/
- 39 Website Pauluskerk Rotterdam, beschikbaar op <http://pauluskerkrotterdam.nl/vluchtelingen/bed-bad-en-brood/>; hiervoor ontvangt het geen subsidie van de overheid, wel een bij-
drage van het Oranje Fonds.
- 40 'Pauluskerk laat Rotterdam z'n daklozen zien', *Trouw*, 26 oktober 2012.
- 41 *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p. 54.
- 42 Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands (No. 90/2013) van 1 juli 2014,
gepubliceerd op 10 november 2014, rov. 117.
- 43 Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands (No. 90/2013) van 1 juli 2014,
gepubliceerd op 10 november 2014, rov. 66: *"When human dignity is at stake, the restriction of
the personal scope should not be read in such a way as to deprive migrants in an irregular situ-
ation of the protection of their most basic rights enshrined in the Charter, nor to impair their
fundamental rights, such as the right to life or to physical integrity or human dignity (Defence
for Children International (DCI) v. Belgium, Complaint No. 69/2011, decision on the merits of
23 October 2012, §28)."*
- 44 ECHR, *Gadaa Ibrahim Hunde v the Netherlands*, Application no. 17931/16 (28 July 2016).
- 45 ECHR, *Gadaa Ibrahim Hunde v the Netherlands*, Application no. 17931/16 (28 July 2016), para-
graaf 59: *"The Court reiterates that there is no right to social assistance as such under the Con-
vention and to the extent that Article 3 requires States to take action in situations of the most
extreme poverty – also when it concerns irregular migrants – the Court notes that the Nether-
lands authorities have already addressed this in practical terms. (...) the Netherlands have most
recently set up a special scheme providing basic needs for irregular migrants living in their terri-
tory in an irregular manner (...) [Here the ECHR refers to the Bed, Bath and Bread Scheme]. (...) [I]t is inevitable that the design and practical implementation of such a scheme by local authori-*

ties of different municipalities take time. (...) In these circumstances it cannot be said that the Netherlands authorities have fallen short of their obligations under Article 3 by having remained inactive or indifferent."

46 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2017) *Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands*, E/C.12/NLD/CO/6 (paragraaf 39).

47 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2017) *Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands*, E/C.12/NLD/CO/6 (paragraaf 40).

48 Raad van State, ECLI:NL:RVS:2015:3415.

49 Centrale Raad van Beroep, ECLI:NL:CRVB:2015:3803.

50 Website College voor de Rechten van de Mens, beschikbaar op: www.mensenrechten.nl/

LITERATUUR

- Chinkin, C. (2009) *The Protection of Economic, Social and Cultural Rights Post-Conflict*, Paper series commissioned by the Office of the High Commissioner of Human Rights; beschikbaar op: http://www2.ohchr.org/english/issues/women/docs/Paper_Protection_ESCR.pdf
- College voor de Rechten van de Mens (2014) *BAAT bij mensenrechten in het sociale domein*, Utrecht.
- Convenant 'Ruimte voor geven', 21 juni 2011; beschikbaar op <https://goededoelennederland.nl/>
- Coomans, F. en M. Kamminga (2014) 'Rechten van de Mens', in N. Horbach, R. Lefeber en O. Ribbelink, *Handboek Internationaal Recht*, T.M.C. Asser Press.
- Donders, Y. (2014) 'Europa's voorvechter van economische en sociale rechten: het Europees Comité voor Sociale Rechten', *Ars Aequi*, april: 253-261.
- Harris, D. en J. Darcy (2001) *The European Social Charter*, New York: International Publishers.
- Hesselman, M., A. de Wolf, B. Toebes (red.) (2017), *Socio-Economic Human Rights in Essential Public Services Provision*, Routledge.
- Maatschappelijke Alliantie (2015) *Jaarverslag. De kracht van gezamenlijk initiatief*, Den Haag.
- Nieuwenhuis, A., M. den Heijer en A. Hins (2014) *Hoofdstukken Grondrechten*, Ars Aequi Libri.
- Payton, R. (1988) *Philanthropy. Voluntary Action for the Public Good*, New York: Macmillan Publishing Company.
- Vlemminx, F. (2015) 'De Grondwet: Artikel 90 – Bevordering Internationale Rechtsorde', www.nederlandrechtsstaat.nl
- Wit, A. de (2018) *Philanthropy in the welfare state. Why charitable donations do not simply substitute government support*, Amsterdam: Vrije Universiteit (dissertatie).

MAATSCHAPPELIJKE ALLIANTIE: VERBINDER EN REGISSEUR, GEEN SURROGAAT OVERHEID

Jan van Dam en Marcel Ham

De Maatschappelijke Alliantie kwam eind 2017 groot in het nieuws met een ambitieus programma voor de integratie van vluchtelingen waaraan zowel overheid als filantropie een stevige bijdrage moet leveren. Aardig bedenksel of realistisch perspectief? Een gesprek met de initiatiefnemer.

De Maatschappelijke Alliantie, tot dan vrijwel onbekend bij het grote publiek, kwam in het nieuws naar aanleiding van een bericht in het *Financieele Dagblad*.¹ Volgens dat bericht zou de Alliantie namens 250 bedrijfs- en familiefondsen met de overheid afspraken willen maken om honderden miljoenen euro's te beleggen in scholings-, integratie-, huisvestings- en werkgeleheidsprogramma's voor mensen met een migratieachtergrond.

Makelaar in algemeen goed

Directeur Guus Kramer was blij met de aandacht die het artikel genereerde, maar had ook zo zijn bedenkingen. Bijvoorbeeld tegen de cynische ondertoon van de berichtgeving in het tijdschrift *Quote*, alsof de Alliantie de boodschap zou overbrengen dat de overheid moet doen wat rijk Nederland zegt.² Wat Kramer ook stoorde, waren de getallen die in de media rondgingen, want “die waren volkomen uit hun verband gerukt”.

Hij legt uit dat vermogensfondsen weliswaar vele miljoenen in de integratie van vluchtelingen investeren, maar daar heeft de Alliantie helemaal niets mee te maken. “Sterker nog, wij hebben helemaal geen projecten. Wat wij doen, is verbindingen leggen en knelpunten wegnemen.”

De Maatschappelijke Alliantie is nog het beste te vergelijken met een ‘makelaar’, zegt Kramer. “We brengen overheid, filantropie en bedrijfsleven bij elkaar om de grote sociale vraagstukken van deze tijd op te lossen.”

Verbinder en regisseur

Ruim drie jaar bestaat de Alliantie nu, ze startte haar werkzaamheden in februari 2015, met subsidie van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De subsidie heeft een looptijd van vier jaar en bedraagt gemiddeld 350.000 euro per jaar.

De focus van de tripartite samenwerking die de Alliantie tot stand wil brengen, ligt op vijf thema's: veilig en gezond opgroeien, migratie, gezond ouder worden, circulaire economie, en cultureel erfgoed.

De Alliantie heeft zoals gezegd de rol van verbinder en regisseur, niet die van projectleider. Rien van Gendt, een oude getrouwe in de filantropische sector en zegsman voor het onderwerp migratie bij de Alliantie, spreekt over regie op 'horizontaal niveau'. "Als de zaken eenmaal lopen, stappen we er snel weer uit."

Overigens verwacht Van Gendt dat de Alliantie als verbinder en regisseur wel langer een rol blijft spelen bij de ontwikkeling van een aanpak om vluchtelingen naar de arbeidsmarkt toe te leiden. "De aanpak zal eerst in verschillende gemeenten worden uitgetoetst. We beginnen dit jaar in Amsterdam."

Het idee is dat de Alliantie vermogensfondsen en bedrijven op het niveau van een stad bij elkaar brengt om werkplekken te organiseren voor vluchtelingen. "Gedurende het project gaan wij voortdurend de problemen identificeren waar de fondsen en hun partners tegenaan lopen. Dus: waarom gaan dingen langzaam, en is er sprake van disfunctionele bureaucratie? Maar ook: kunnen mensen aan hun inburgering beginnen voordat ze hun formele status hebben gekregen?"

Van Gendt benadrukt "ten overvloede wellicht" dat de Alliantie niet zelf bij de uitvoering van het project betrokken is. "Wij kijken naar eventuele blokkades en geven aan de overheid door hoe die volgens de deelnemende partijen opgeruimd zouden kunnen worden. We vragen de overheid eventueel om hinderlijke bureaucratie weg te nemen."

Geen gaten vullen

De samenwerking tussen overheid en filantropische sector die de Alliantie bepleit, betekent overigens niet dat ze vindt dat vermogensfondsen de gaten die de overheid laat vallen met privaat geld op moet vullen. "Dat zouden we ook niet kunnen bepleiten, want de bij ons aangesloten fondsen hebben van meet af aan duidelijk gemaakt dat ze geen surrogaat overheid willen zijn. En terecht, want dan zouden ze net zo goed meteen met de fiscus kunnen afrekenen."

Daar komt nog bij dat een al te statelijke rol van de filantropie ten koste gaat van de pluriformiteit die ze vertegenwoordigt. In de filantropie zijn meer stemmen te horen dan die ene, van de overheid, en dat leidt vaak tot verrassende en bovenal werkbare ideeën. De meerwaarde van de filantropie bestaat daarnaast uit haar langetermijncommitment, haar durf om risico's te nemen en haar vaak holistische benadering. Geen zaken die je bij de overheid snel zult aantreffen, aldus Van Gendt.

Regels flexibel hanteren

Grote vraag is toch waarom de Maatschappelijke Alliantie ijvert voor het opzetten van alternatieve structuren voor de opvang en integratie van vluchtelingen? Er zijn immers ook manieren denkbaar om met privaat geld de bestaande, door de overheid, ingerichte systemen te optimaliseren.

Van Gendt wijst erop dat de overheid zich bij het vluchtelingenvraagstuk primair bezig moet houden met *hard assets*, zoals de behandeling van asielaanvragen en het bieden van eerste opvang en huisvesting. ‘Nu al, en straks waarschijnlijk nog veel meer, financiert filantropisch geld de *soft assets*. Dan heb ik het dus over de toeleiding van vluchtelingen naar de arbeidsmarkt, het aanbieden van trainingsprogramma’s en het creëren van stageplaatsen. Het private initiatief ten gunste van een soepele integratie van vluchtelingen in onze samenleving zou de overheid veel meer moeten faciliteren. Dat kan ze bijvoorbeeld door regels flexibel te hanteren.’

Meer transparantie vereist

Met privaat geld algemeen nuttige doelen realiseren, het klinkt mooi, maar hoe weten we wat die vermogensfondsen aangesloten bij de Maatschappelijke Alliantie feitelijk doen? Vermogensfondsen in ons land staan niet bepaald bekend als openhartig over hun doen en laten. Van Gendt: “Het gebrek aan transparantie bij vermogensfondsen is vooral een kwestie van beeldvorming. Het enige waarover fondsen soms weinig open zijn, is over de omvang van hun vermogen.” En hij heeft daar tot op zekere hoogte begrip voor. “Er zijn zelfs rijke families die geen ANBI-status voor hun vermogensfonds aanvragen, uit angst dat de te verstrekken gegevens slechteriken op een spoor kunnen zetten.” Overigens vindt Van Gendt wel dat als de samenleving een vermogend burger fiscale voordelen biedt, die burger verplicht is om te laten zien “wat hij voor het algemeen nut doet en of dat effectief is”. Hoewel volgens Van Gendt de nieuwe generatie familiefondsen maar ook bedrijfsfondsen veel meer naar buiten treden over wat ze doen en meer aandacht voor *impact investment* tonen, is er op het gebied van transparantie ook volgens hem nog wel enige vooruitgang mogelijk. Bijkomend voordeel is dat er allicht minder cynisch en argwanend op de plannen van de Maatschappelijke Alliantie wordt gereageerd.

WIE VORMEN DE ALLIANTIE?

De Maatschappelijke Alliantie (www.maatschappelijkealliantie.org/) werkt naar eigen zeggen aan een betere samenleving door fondsen, bedrijven en de overheid bij elkaar te brengen om gezamenlijk de ‘impact’ van maatschappelijke initiatieven te vergroten. Dat doet ze door gezamenlijke gedachtevorming, bundeling van krachten en het wegwerken van obstakels in de uitvoering.

De voorzitter van het vierkoppige bestuur van de Alliantie is oud-premier Jan Peter Balkenende. In de Adviesraad van elf leden zitten onder meer vertegenwoordigers van NautaDutilh, Deloitte, Nationale Postcode Loterij, SER, NOC*NSF, Noaber Foundation, CZ, ING, CBS en Dura Vermeer. Commerciële partijen betalen voor hun lidmaatschap 25.000 euro per jaar. De inkomsten van de Maatschappelijke Alliantie bedragen ongeveer 600.000 euro per jaar, 250.000 (privaat) en 350.000 euro (publiek).

NOTEN

- 1 <https://fd.nl/economie-politiek/1231824/rijke-nederlanders-steken-miljoenen-in-integratie-vluchtelingen>

- 2 <http://www.quotenet.nl/Nieuws/Waarom-willen-supperijken-de-integratie-in-Nederland-oppakken>

CROWDFUNDING: EERST BETROKKENHEID, DAN PAS GELD

Jan van Dam en Marcel Ham

Crowdfunding is een snel groeiende business. Voorbeelden uit Deventer en Broek in Waterland laten zien dat de mobilisatie van betrokkenheid minstens zo belangrijk is als de uiteindelijke opbrengst in geld.

De IJssel bij Deventer heeft een nieuwe nevengeul gekregen, als onderdeel van het nationaal programma ‘Ruimte voor de Rivier’ om het rivierengebied in ons land veiliger én aantrekkelijker te maken.¹ Door al het gegraaf en geploeter is naast de Wilhelminabrug een nieuwe oever ontstaan. Horecaman Koos Janssen zag meteen mogelijkheden en deed in augustus 2015 via Facebook het voorstel om op die plek, vlak bij de Deventer binnenstad, een stadsstrand aan te leggen met seizoensgebonden horeca en recreatievoorzieningen.

In het eerste weekend kreeg Janssens initiatief meer dan duizend *likes*, inmiddels staat dit aantal op 6500. De instemming komt vooral van inwoners die langs de IJssel een laagdrempelige plek met horeca en fatsoenlijke voorzieningen voor horeca missen. Voormalig wethouder Robin Hartogh Heys daarentegen twijfelde over de maatschappelijke meerwaarde ervan. Janssen: “De wethouder vond mijn initiatief gedurfd en zag weliswaar de meerwaarde voor de stad, maar vond het vooral commercieel. En dus, concludeerde hij, moest ik het onderzoek naar de haalbaarheid en het vergunningstraject maar voor eigen rekening nemen.”

Streefbedrag eenvoudig gehaald

Niet van zijn à propos gebracht, startte Janssen via Facebook en Twitter een campagne om geld in te zamelen voor de benodigde onderzoeken. Lokale media, met name het regionale dagblad *De Stentor* en omroep RTV Oost, pikten de campagne op en zorgden voor nog meer aandacht. “Ons streefbedrag was 15.000 euro. Met hulp van familie, vrienden, wildvreemden en bedrijven – opgeteld 285 donateurs – hebben we in korte tijd ruim 17.000 euro opgehaald. Ook een aantal raadsleden heeft op persoonlijke titel geld overgemaakt. Overigens hebben alle partijen én het college van B & W zich inmiddels positief over het initiatief uitgesproken. Het hoogste gedoende bedrag bedraagt meer dan 1100 euro.”²

Met de opbrengst van deze crowdfundingactie betaalde Janssen de kosten voor de diverse vereiste onderzoeken en een deel van de vergunningen. Het ingezamelde bedrag is echter nog lang niet voldoende om ook de kosten voor de tweede fase van zijn plan, de daadwerkelijke inrichting van het stadsstrand, te dekken. Daar was de campagne overigens ook niet voor bedoeld. Janssen zal daarvoor een beroep moeten doen op investeerders en de bank.

Hij verwacht er straks relatief gemakkelijk een lening voor te krijgen. De reden voor zijn optimisme? “Ten eerste is op tal van plaatsen in de wereld gebleken dat stadsstranden rendabel zijn te exploiteren. En ten tweede leeft het initiatief enorm onder de bevolking en krijg ik tal van positieve reacties op het plan en de plek met uitzicht op de *skyline* van Deventer. Het plan wordt breed gedragen en heeft een prima kans van slagen.”

Dorp in actie

Gaat het in Deventer om een individueel initiatief, in het Noord-Hollandse Broek in Waterland is het de dorpsraad die het voortouw heeft genomen. Voorzitter Debbie Been: “De weg – de N247 – die ons dorp sinds zijn aanleg in 1939 doormidden snijdt, is een doorn in het oog. Al het verkeer dat dagelijks door Broek in Waterland dendert of, afhankelijk van het tijdstip, in een eindeloze file volop uitlaatgassen uitwasemt, zet de leefomgeving stevig onder druk.”

Een provinciaal plan – uit 2013 – voor de optimalisering van de verkeerssituatie ter plekke werd door de dorpsbewoners subiet afgewezen. In plaats van de bovengrondse oplossing die de provincie voorstond, stelden zij ondertunneling voor.³ Been: “Ons eerste plan werd door de provincie compleet van tafel geveegd. Veel te duur en niet realistisch, luidde het argument. Daar waren wij het uiteraard niet mee eens.”

Niet tegen, maar met de overheid

In het dorp van 2500 inwoners onder de rook van Amsterdam werden na de afwijzing door de provincie, de messen geslepen. Wegblokkades in de spits werden overwogen. “Tegelijkertijd beseften we dat alleen actievoeren uiteindelijk geen zoden aan de dijk zou zetten, en dus hebben we de provincie uitgenodigd om samen tot een alternatieve oplossing voor het verkeersprobleem te komen.”

Heel slim plande de dorpsraad de bijeenkomst met de provinciale commissie Mobiliteit en Financiën vlak voor de Provinciale Statenverkiezingen in maart 2015. “Tijdens dat gesprek hebben we de commissieleden verteld dat we nog steeds een tunnel wilden, maar dat een andere oplossing voor ons ook bespreekbaar was.”

Na nog een aantal gesprekken gaf de provincie de dorpsraad groen licht om te zoeken naar alternatieve oplossingen. Maar dat onderzoek moesten de bewoners dan wel zelf betalen. “Peanuts dacht ik nog, en dat bleek ook zo. Het bedrag – 19.000 euro – waarvoor een bevriend projectbureau de verschillende verkeerstechnische mogelijkheden voor ons wilde onderzoeken, hadden we binnen de kortste keren opgehaald.”

Been vertelt dat de ‘Broekers’ hun acties eind 2014 startten met een groep van zeven. Inmiddels is er een stabiele groep van zes dorpsbewoners die wekelijks met het hele proces van co-creatie aan de gang is. “Via de dorpsraadkrant en de *social media* informeren en betrekken we alle dorpsgenoten bij de acties die we ondernemen. En ‘flyeren’ op de markt doen we natuurlijk ook gewoon.”

Crowdfunding is meer dan alleen geld ophalen, vindt Been. “Je kunt er ook betrokkenheid en deskundigheid mee mobiliseren, van bewoners, ambtenaren en politici. We hebben bijvoorbeeld samen met de provincie informatiebijeenkomsten georganiseerd voor de verschillende doelgroepen en stakeholders, zoals hulpdiensten, ondernemersverenigingen en waterschap.”

Saamhorigheid

De provincie besluit straks of ze extra geld uit wil trekken voor een gedeeltelijk ondergronds tracé, zoals de bewoners hebben voorgesteld. Ongeacht het uiteindelijke resultaat hebben de acties van de dorpsraad volgens Been in ieder geval geleid tot grotere saamhorigheid in Broek in Waterland. “De bewoners zijn de afgelopen jaren duidelijk naar elkaar toe gegroeid, daarvoor zat iedereen – overdreven gesteld – ‘in zijn eigen grot goede dingen te doen’.” Bovendien is het zoeken naar de oplossing van een knellend verkeersprobleem zeker geen exclusief ‘Broek-feestje’ geweest. Been: “Ook veel (transport-)ondernemers uit de regio hebben geld gestort, evenals inwoners van Edam, Monnickendam, Volendam en Zuiderwoude: zij willen nu eindelijk eens van die vermaledijde file af waarin ze elke dag weer terechtkomen.”

Beleidsadviseur Verkeer & Vervoer bij de provincie Noord-Holland, Bram Derix, verwacht dat de provincie het definitieve besluit rond zomer 2018 neemt. “Op de bijeenkomst van 21 november waar alle betrokken partijen acte de présence gaven, werden het plan van de dorpsraad en dat van de provincie nog eens naast elkaar gelegd. De provincie maakt nu een maatschappelijke kosten- en batenanalyse en daarna is het aan de politiek om een definitief besluit te nemen.”

Als de provincie zou besluiten het voorstel van de bewonersraad niet over te nemen, leidt dat wellicht tot teleurstelling, zegt Derix. “Als je ergens veel tijd en moeite in stopt, dan wil je natuurlijk het door jou gewenste resultaat boeken. Maar nog los van de uitkomst, hebben bewoners en provincie hun tevredenheid uitgesproken over het proces van co-creatie dat ze gezamenlijk op gang hebben gebracht. Ze hebben samen onderzoek gedaan, op hetzelfde niveau met elkaar gecommuniceerd over feiten, niet over emoties. Dat alleen al is winst.”

Begeleid geld en kennis vragen

Zowel de horecaman in Deventer als de dorpsraad van Broek in Waterland heeft op succesvolle wijze campagne gevoerd om geld en kennis te mobiliseren voor hun plannen. Ze zorgden daarmee voor een verdieping van de plaatselijke democratie. Het succes hebben beiden voor een deel te danken aan ‘Voor je Buurt’, een crowdfundingplatform dat mensen helpt om geld, hulp of materialen in te zamelen, teneinde hun ideeën voor hun buurt, dorp of stad te realiseren.

Aster van Tilburg, crowdfunding-adviseur bij Voor je Buurt, vertelt dat de stichting sinds de lancering van haar website (www.voorjebuurt.nl) in januari 2013 honderden sterk uiteenlopende burgerinitiatieven heeft begeleid, zoals de aanleg van een buurtboomgaard, de organisatie van evenementen waar mensen elkaar kunnen leren kennen (buurtbarbecues), en de opzet van werkervaringsplaatsen. De ondersteuning die Voor je Buurt biedt, is voorwaardelijk. “Aan de hand van een checklist kijken we of de initiatiefnemer aantoonbaar over een netwerk beschikt dat groot en actief genoeg is en of het initiatief haalbare doelstellingen heeft.”

In de begeleiding is Voor je Buurt voor een belangrijk deel bezig met het concretiseren van een doelbedrag en hoe de initiatiefnemers dat willen ophalen. “Wie zijn de potentiële donateurs, zijn ze al gepolst, hebben ze toezeggingen gedaan en voor hoeveel? Heel belangrijk om te checken is of de initiatiefnemers daadwerkelijk in hun netwerk om geld gaan vragen.”

De vuistregel is dat een initiatief in de eerste twee dagen in ieder geval tien tot twintig donateurs moet kunnen stimuleren om bij te dragen en dat met die donaties 10 tot 20 procent van het doelbedrag wordt opgehaald, aldus Van Tilburg. “Aantallen en percentages zijn overigens mede afhankelijk van het doelbedrag: voor een project dat 1000 euro nodig heeft, zijn zeven donaties op dag één prima. Wil de initiatiefnemer 20.000 euro ophalen, dan moeten er op de eerste dag al dertig tot vijftig donaties binnen zijn.”

Bij de beoordeling van een project leunt Voor je Buurt deels op haar ervaring. De organisatie heeft inmiddels meer dan duizend projecten begeleid. En verder is het ook een kwestie van gezond verstand. ‘Vijf duizend euro ophalen voor de aanleg van een natuurspeeltuin is goed te doen, maar hetzelfde bedrag ophalen voor het ‘vergroenen’ van de straat in een woonwijk is aanzienlijk lastiger’, zegt Van Tilburg. Ze constateert dat ‘dankzij onze intensieve begeleiding, ruim 80 procent van de campagnes die wij ondersteunen, erin slaagt om hun streefbedrag te halen.’

Eerst betrokkenheid, dan pas geld

Voor crowdfunding is het verzamelen van geld essentieel, maar minstens zo belangrijk is de betrokkenheid die een campagne weet te mobiliseren. “Als je mensen actief bij de ideeënvorming rond een initiatief weet te betrekken, gaan zij zich er eigenaar van voelen. Dat gemeenschappelijke engagement is essentieel, want als je de mensen niet meekrijgt, neemt de kans op succes navenant af”, volgens Van Tilburg. “Gelikte promofilmpjes of wervende teksten hebben ongetwijfeld enig effect, maar als zelfs je trouwste vrienden of familieleden na twee dagen nog niets hebben bijgedragen, dan is de kans op een geslaagde campagne wel zo ongeveer bekeken. Als daarentegen meerdere mensen al na twee dagen een donatie hebben gedaan, is de kans op succes aanzienlijk groter.”

In de kern is gemeenschappelijke betrokkenheid precies dat wat crowdfunding van subsidie onderscheidt. De aanvrager van subsidie schrijft een plan over welke publieke waarde hij denkt te kunnen realiseren en zet niet meteen in op het betrekken van anderen bij zijn initiatief. Bij

crowdfunding begint het daar juist mee: de initiatiefnemer betreft eerst zoveel mogelijk mensen bij het voortraject, nodigt ze van harte uit om mee te denken en maakt ze mede-eigenaar van het plan. Pas daarna komt er de vraag om geld.

Wel pop-ups, maar geen overhead

Van Tilburg vindt dat we moeten waken voor overspannen verwachtingen van crowdfunding. Ten eerste leent crowdfunding zich weliswaar goed voor de start van nieuwe initiatieven of de organisatie van eenmalige evenementen, maar veel minder voor financiering van doorlopende, 'saaie' kosten zoals huur of onderhoud. "Bijkomend probleem is dat ook veel fondsen en gemeenten liever bijdragen aan incidentele activiteiten dan aan overheadkosten. Begrijpelijk, maar daardoor ontstaat er wel een gat."

Ten tweede is 30.000 euro wel zo ongeveer het maximale bedrag dat met crowdfunding voor een initiatief kan worden ingezameld. "Te weinig dus om er een groot of langdurig project mee te kunnen financieren." Daarentegen fungeert crowdfunding steeds meer als katalysator om additioneel geld te genereren. Crowdfunding is veel meer een fenomeen dat je in samenhang met giften en subsidies moet bezien in plaats van dat het daarvoor in de plaats komt.

CROWDFUNDING WINT AAN BELANG

Uit de cijfers van Voor je Buurt.nl blijkt dat lokale maatschappelijke initiatieven crowdfunding steeds serieuzer inzetten als financieringsinstrument. Het totaal opgehaalde bedrag via crowdfunding verdubbelde in 2016 – 1,3 miljoen euro – bijna ten opzichte van 2015, waarin 700.000 euro bijeen werd gebracht. Ook het aantal donateurs groeide sterk, van ruim 12.000 in 2015 naar bijna 20.000 in 2016.

De trend is dat er gemiddeld steeds hogere bedragen met crowdfunding worden opgehaald. Haalden succesvolle projecten in 2015 gemiddeld 4953 euro op, in 2016 was dat al 6926 euro. Het bereik van een crowdfundingcampagne is gemiddeld honderd supporters (bron: www.socialevraagstukken.nl).

NOTEN

- 1 www.youtube.com/user/ruimtevoorderivier
- 2 <https://voorjebuurt.nl/nl/projects/deventerstandsstrand/supporters>
- 3 www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Verkeer_vervoer/Projecten_verkeer_en_vervoer/N235_N247_Bereikbaarheid_Waterland/Broek_in_Waterland

7 STAAT, FILANTROPIE EN VEERKRACHT. OVER GULLE GAVEN EN GULZIG BESTUUR

Willem Trommel

“De liefde doet niet aan efficiëntie” (Dirk de Wachter, 2014: 105)

Samenvatting

Deze bijdrage bespreekt de verhouding tussen overheid en filantropie. Beide zijn te beschouwen als ‘distributieve sferen’ ten behoeve van het algemene nut. De onderliggende grondmotieven zijn echter wezenlijk verschillend. Waar de staat handelt vanuit rechtsstatelijke beginselen en een gerationaliseerd idee van rechtvaardigheid en publiek belang, oriënteert de filantropie zich van oudsher op motieven van belangeloosheid, medemenselijkheid, ja liefde. Niettemin zijn de twee sferen de afgelopen decennia in zekere zin verstrengeld geraakt, niet in de laatste plaats als gevolg van een aanzienlijke verzakelijking in zowel het statelijke als filantropische domein. Dit roept allerlei afstemmingsvragen op. Betoogd zal worden dat deze alleen dan van een passend antwoord kunnen worden voorzien wanneer het principiële verschil tussen beide sferen in acht wordt genomen. Filantropie kan een broedplaats van maatschappelijke veerkracht zijn, maar dat vereist een overheid die enerzijds de vrijplaats filantropie afbakent en bewaakt, anderzijds gepaste afstand bewaart.

7.1 INLEIDING

7.1.1 TUSSEN LIEFDE EN BEDERF

Filantropie duidt op liefde voor de mens, zo niet liefde voor de gehele mensheid. Althans, als we afgaan op de letterlijke oud-Griekse betekenis. Liefde brengt mensen ertoe zich in te zetten voor medemensen, met financiële giften of goede werken. Daar kunnen we dan vervolgens relativerend of zelfs sceptisch over doen, want zo onbaatzuchtig of altruïstisch is dit ‘prosociale’ gedrag meestal niet. “Sterker nog”, zo stelt René Bekkers (2016: 7), “het meeste filantropische gedrag is waarschijnlijk niet altruïstisch gemotiveerd. Het is vrijwel onmogelijk om een situatie te bedenken waarin ‘egoïstische’ motieven geen rol kunnen spelen.” Maar wat zou het? Het wemelt van de historische voorbeelden die illustreren hoe het ‘algemene nut’ met steun van particuliere middelen werd versterkt. Hofjes, parken, musea, armenzorg, en nog veel meer. Als dan de heren Gates of Zuckerberg zo graag iets terugzien voor hun filantropische ijver – eer, aanzien, invloed – moeten we daar dan wakker van liggen? Moeten we niet gewoon opgetogen zijn over de extra middelen die dankzij deze lieden ter beschikking komen?

Dat valt te bezien. Een zwaarwegende bedenking zou kunnen zijn dat filantropie ons terugbrengt naar de tijd van gunsten, charitas, en dus willekeur. Hadden we niet juist de verzorgingsstaat ontwikkeld om burgers gelijke sociale rechten te garanderen? En was het niet primair aan de democratie om de publieke ruimte in te richten? Willen we louter Joop van den Ende-revue op het culturele menu, of toch graag wat meer van het experimentele genre? De Nederlandse overheid heeft haar uitgaven aan de culturele sector de afgelopen jaren drastisch verminderd en introduceerde in 2012, ter compensatie, de zogenoemde Geefwet. Deze wet maakt het schenken aan culturele doelen fiscaal extra aantrekkelijk. Maar is dit wenselijk? Een overheid die terugtreedt ten gunste van filantropische beleidsbepaling? Filantropie als substituuut voor overheidsbeleid? Volgens Arjen de Wit (2017) hoeven we hier niet al te bang voor te zijn. Het cultuurbeleid lijkt een uitzondering, in het algemeen komen zulke substitutie-effecten weinig voor, zo leert zijn lezenswaardige proefschrift. Maar daarmee is het probleem toch niet helemaal van tafel. Want wat niet is, kan nog komen – in landen als Amerika en Engeland blijkt iets dergelijks wel degelijk gaande – en bovendien: ook als filantropie de staatsverantwoordelijkheid niet verdringt of verdrijft, kunnen de maatschappelijke effecten ervan nog steeds onwenselijk zijn.

Is het bijvoorbeeld wenselijk dat een klein groepje vermogenden greep krijgt op de publieke beleidsagenda? Is politieke macht op die manier dan toch te koop? Kan het zijn dat sommige projecten haaks staan op de beleidsdoelen van democratisch gekozen regeringen? Freeland (2012) spreekt onomwonden over de opkomst van een wereldwijde plutocratie, ofwel politiek bestuur beheerst door een buitenissig rijke bovenlaag. Het voornemen van de *Bill & Melinda Gates Foundation* om malaria radicaal uit te bannen wordt door sommige ingewijden beoordeeld als megalomaan, gevaarlijk voor het ecosysteem en strijdig met lokale pogingen een zorgstelsel op te bouwen (Fortner en Park 2018).

Naast dergelijke kwestieuze effecten op de democratische besluitvorming van samenlevingen dringen zich ook rechtvaardigheidsvragen op. Filantropie maakt een welhaast aanstootgevende ongelijkheid zichtbaar in de verdeling van maatschappelijke rijkdom, ook in ons land (Van Bavel 2014). Hoe kan het eigenlijk bestaan dat zo weinigen zoveel bezitten? Filantropie mag dan alsnog iets aan deze ongelijkheid rechtzetten, ze kan niet verhullen dat haar fundament ten dele berust op schrijnende (en nog altijd groeiende) maatschappelijke verschillen. In zekere zin legitimeren filantropen, bedoeld en onbedoeld, de bestaande vermogensongelijkheid. Dit is eens te meer zichtbaar bij wat tegenwoordig het ‘filantrokapitalisme’ wordt genoemd en verwijst naar de toepassing van zakelijke technieken op het bedrijven van (grootschalige) filantropie (Bishop en Green 2008; Freeland 2012). Hier lijkt het liefdesmotief wel heel erg te verbleken, en dringt zich de vraag op welke (financiële en fiscale) belangen gemoeid zijn met het filantropisch bedrijf. In ons land worden fiscale voordelen toegekend aan zogenoemde Algemeen Nut

Beogende Instellingen (ANBI), maar op de handel en wandel van deze instellingen is nauwelijks controle, zo stelt het Amerikaanse Hudson Institute (2015). NRC typeert Nederland als een 'liefdadigheidsparadijs', dat extreem gevoelig is voor misbruik.¹

Dit brengt ons op moreel terrein. Hoe wenselijk is het als filantropie de boodschap uitdraagt dat met 'geven' iets te winnen valt? Dit is letterlijk het geval bij de zogenaamde goededoelenloterijen. Menig deelnemer zal toch vooral zijn droomhuis in gedachten hebben wanneer hij zijn lot aanschaft. In mildere vorm is ook het fiscale voordeel dat de Nederlandse overheid aan gulle gevers toekent, een bevestiging van het 'voor wat hoort wat'-beginsel. Opnieuw geldt dat het op zichzelf niet bezwaarlijk hoeft te zijn wanneer ik-gerichte motieven meespelen bij filantropisch handelen, maar daarmee is niet gezegd dat het stimuleren hiervan een heilzaam moreel klimaat in de hand werkt. Filantropisch handelen kan met andere woorden gecorrumpeerd raken wanneer het eigenbelang al te zeer de boventoon gaat voeren. Zoeteman en Slabbekoorn (2014) wijzen op radicale varianten daarvan, waarbij een gift welbewust bedoeld is om omkoping of – op langere termijn – chantage te bewerkstelligen. Een gift, hoe lief het gebaar ook lijkt, kan giftig blijken.

7.1.2 OVERHEID EN FILANTROPIE

Nu is het niet mijn bedoeling een aanklacht tegen de filantropie te schrijven, integendeel. In haar ideaaltypische gedaante is liefdadigheid een belangrijke aanjager van maatschappelijke veerkracht. Wat ik evenwel constateer, in navolging van anderen (Mitchell en Lizotte 2016; Reich, Cordelli en Bernholz 2016), is dat filantropisch handelen dreigt weg te drijven van haar oorspronkelijke motief, de liefde voor mensen. Het gaat me hier niet om het argument dat er 'altijd wel' secundaire, zelfzuchtige motieven in het spel zijn. Wat zich voltrekt, is toenemende oriëntatie op economische waarden en belangen, zowel in de omgang met filantropische middelen alsook in het denken over maatschappelijke doelen en opbrengsten. Een inkijkje in de actuele wereld van de filantropie – inclusief alle nieuwe loten aan de stam, zoals de *social impact bonds* – laat zien dat sommige vormen van liefdadigheid de kenmerken hebben aangenomen van een bedrijfsmatig georganiseerde sector. Paragraaf 2 biedt een dergelijk inkijkje in de wijze waarop de *liefde als bedrijf* is komen bovendrijven op de golven van drie decennia neoliberalisme.

Dit roept de vraag op die in deze bijdrage centraal staat: kan en moet de overheid deze sector zodanig reguleren dat negatieve maatschappelijke effecten (in termen van democratie, rechtvaardigheid en moraal) worden tegengegaan? Ik doel hier niet primair op het regelrechte bedrog. Evident is dat de overheid moet optreden wanneer onrechtmatig, frauduleus en/of crimineel handelen wordt geconstateerd. Van een dergelijk stringent toezicht lijkt onvoldoende sprake en ik zal op dit punt dan ook aanzienlijk meer waakzaamheid bepleiten, juist ook omwille van de filan-

tropie zelf. Maar waar het me vooral om gaat, is de vraag of filantropie onder de huidige condities een maatschappelijke macht is die betuigeling behoeft, en zo ja, welk overheidshandelen in dat geval geëigend is.

Het is een vraag met een dubbele normatieve bodem, want op voorhand is niet duidelijk of de overheid een dergelijk belang wel op haar netvlies heeft staan. Sterker nog, betoogd kan worden dat ook de staat zelf al lang geleden in de ban is geraakt van excessief doelmatigheidsstreven, waarbij intrinsieke (publieke) waarden langzamerhand uit het oog zijn verloren (Trommel 2009). Deze *managerial state* vist evengoed in neoliberale wateren, en zo bezien zou het reguleringsvraagstuk dan alleen nog gaan over de vraag hoe het 'grensverkeer' tussen overheid en filantropie adequaat valt te plooiën. Deze vraagstelling leidt al rap tot opvattingen die andermaal het beeld van gulzig landsbestuur versterken. Filantropie wordt dan geacht in de pas van politiek en bestuur te lopen, en wordt primair beschouwd als 'extra capaciteit', in te zetten ten behoeve van de bedrijfshuishouding die natiestaat heet. In zekere zin is de proclamatie van de 'participatiesamenleving' op deze leest geschoeid. Van burgers wordt meer 'naasteliefde' verlangd, in de vorm van onderlinge zorg en hulpbetoon, maar in hoeverre laat een dergelijke moraliteit zich verordonneren? In paragraaf 3 bespreek ik syndroom en logica van de *inhalige overheid*, om vervolgens te concluderen dat het eigenlijke afstemmingsprobleem tussen overheid en filantropie op een dieper normatief niveau is gelegen.

Daarmee doel ik op een gedachte zoals die onder meer valt te ontleenen aan de politieke filosofie van Michael Walzer (1983). Walzer zou betogen dat we te maken hebben met afzonderlijke distributieve sferen, die elkaar hun specifieke logica niet moeten opdringen. De staat behartigt in dit perspectief sociale rechtvaardigheid op basis van rationele, rechtsstatelijke principes en overeenstemming over een specifiek 'publiek belang'; de filantropie bekommert zich weliswaar ook om het algemene welzijn, maar handelt intuïtiever en primair vanuit een liefdesmotief. Afstemming tussen deze logica's kan tot op zekere hoogte wenselijk zijn, maar ook riskant, zoals hiervoor betoogd. Eerst en vooral zal moeten worden bewaakt dat de beide sferen trouw blijven aan hun intrinsieke waardeoriëntaties. Met dit walzeriaanse beginsel in het achterhoofd zal ik in paragraaf 4 een perspectief schetsen op een veerkrachtige verhouding tussen overheid en filantropie, een verhouding voorbij de neoliberale drift die beide sferen in de ban houdt en in elkaar doet overlopen. Het is een perspectief dat gepaste afstand veronderstelt tussen overheid en filantropie, tussen handelen vanuit publiek belang en handelen vanuit liefde en belangeloosheid. Paragraaf 5 vat het hoofdargument samen en trekt enkele praktische conclusies.

7.2 LIEFDE IN BEDRIJF

7.2.1 DE FILANTROPISCHE GRONDVORM IN BEWEGING

In 2017 verscheen de twintigste editie van *Geven in Nederland*, een tweejaarlijkse studie naar geefgedrag in ons land (Bekkers, Schuyt en Gouwenberg 2017). Deze jubileumuitgave biedt naast de gebruikelijke cijfermatige overzichten ook wat meer beschouwing van trends en patronen. De studie leert dat ons land een relatief stabiel geefpatroon kent, met in het voorbije decennium een volume van rond de 5 miljard euro per jaar. Dit is veel, maar als percentage van het bruto binnenlands product (bnp; 0,85% in 2015) alsnog relatief bescheiden, zeker in vergelijking met een land als Amerika, waar het geefpercentage al decennia rond de 2% schommelt. Niettemin, we geven ruimhartig, waarbij huishoudens bijna de helft van het volume voor hun rekening nemen (46% in 2015), gevolgd door bedrijven (35%) en kansspelen (9%). Nalatenschappen en fondsen doen de rest.

De doelen waaraan gegeven wordt, laten een grote spreiding zien. Bovenaan staan kerk en levensbeschouwing (20%), op de voet gevolgd door internationale hulp (15%), gezondheid (14%), sociale doelen (10%), sport (10%), cultuur (9%) en milieu (9%). Onderwijs en onderzoek komen er bekaaid vanaf (4%), en dan is er nog een restcategorie (10%). We zien dat deze bestemmingen nauw samenhangen met de terreinen waarop ook de overheid opereert. Filantropie lijkt een kers op de taart van de door de overheid georganiseerde wederkerigheid, die in ons land aanzienlijk is (Van den Brink 2017).

Nu kan uit deze getallen ook weer niet worden afgeleid dat sprake is van een rond-uit vrijgevege cultuur. Bij nadere beschouwing is bij die veronderstelling een aantal kanttekeningen te plaatsen. Om te beginnen blijkt de vrijgevigheid vanaf 1999 te zijn afgenomen. Dit komt onder meer naar voren uit de gestage daling van het aandeel middelen dat huishoudens uit hun besteedbare inkomen onttrekken ten behoeve van giften: van 0,93% in 1999 tot 0,69% in 2015. Van belang is daarnaast dat het geefgedrag is geconcentreerd bij bepaalde groepen, waarbij gelovigen (en in het bijzonder gereformeerden) in het algemeen goedgeefser blijken. Saillant, met name met het oog op de beoogde 'participatiesamenleving', is verder het gegeven dat ook de deelname aan vrijwilligerswerk langzaam maar zeker afneemt. Hoewel ons land naar Europese maatstaven nog altijd relatief veel vrijwilligersinzet laat zien, is het percentage vrijwilligers tussen 2002 en 2016 gedaald van 46% naar 36%. Bovendien daalt ook het aantal uren dat deze vrijwilligers gemiddeld besteden (de laatste twee jaar van 18 uur naar 14,5 uur per maand). Ten slotte is van belang dat het algehele vertrouwen in goededoelenorganisaties verder afneemt, dit ondanks toenemende inspanningen bij deze organisaties om transparant te zijn en verantwoording af te leggen (Van den Brink 2017).

De inleidende beschouwing in het rapport *Geven in Nederland* biedt enkele interessante gezichtspunten die meer licht kunnen werpen op het veranderende geefklimaat. De auteur, René Bekkers, stelt dat de grondvorm van filantropie hoe dan ook moet berusten op de gedachte ‘iets voor niets’ te willen doen. Hoewel we weten dat de frase ‘voor niets’ bijna altijd gratis is, bestaan er aanmerkelijke verschillen in de tegenprestaties die gulle gevers voor ogen kunnen hebben. Wie met liefdadigheid een ‘zuiver geweten’ wil bewerkstelligen, of een ‘goed gevoel’ (het *warm glow*-effect) zit dichterbij het ‘voor niets’-motief dan de persoon of organisatie die tastbaar rendement verlangt. Dit laatste wijst op een verzakelijking van de filantropie, die ook in ons land op verschillende manieren in opkomst is, aldus Bekkers (2017: 22). Cruciaal daarbij is dat gevers prestatieafspraken maken met ontvangers over het maatschappelijk effect dat ze met hulp van de gift geacht worden te realiseren. Daarbij kan de gever al dan niet een rendementsverwachting expliciteren.

Als er geen rendement wordt verlangd maar wel een prestatieafpraak wordt vastgelegd, dan beoogt de gever vooral de effectiviteit en doelmatigheid van de traditionele filantropie te vergroten. Meer oog voor de haalbaarheid van projecten, meer aandacht voor potentiële impact en meer investering in management en bedrijfsvoering moeten van de filantropie een *businesslike*-onderneming maken. Singer (2015) spreekt van effectief altruïsme. Als de donateur daarbij ook nog financieel profijt wil hebben van zijn gift – als gevolg waarvan die gift in feite het karakter aanneemt van een sociale investering – wordt de graad van verzakelijking verder opgevoerd. Voorbeelden zijn leningen aan goededoelenorganisaties en de zogenoemde *social impact bonds*. Een wat langer citaat, uit een rapport dat hierover in opdracht van ABN AMRO (2015) werd geschreven, maakt uitstekend duidelijk waar het hier om draait:

“Impact Investing wint in rap tempo aan populariteit in Nederland. Het gaat hierbij om investeren in bedrijven, organisaties of fondsen met de intentie om – naast financieel rendement – primair sociale en ecologische doelen te realiseren. Voor deze gevolgen van investeringen is de laatste jaren steeds meer aandacht. Zo besluiten banken, institutionele en particuliere beleggers om niet te investeren in bijvoorbeeld clusterbommen of bonthandel. Dat is een begin, maar *Impact Investing* gaat een stap verder. Het doel ervan is niet maatschappelijke schade beperken, maar actief een maatschappelijk positief effect realiseren.”

In Amerika en Engeland nemen *social impact bonds* een grote vlucht, maar inmiddels bestaan ze ook in ons land, op gebieden als jeugdzorg, activering en gezondheidszorg. De eerste werd opgericht in 2013 in Rotterdam. *Start Foundation* en ABN AMRO investeerden gezamenlijk 680.000 euro in de zogenoemde Buzinezz-club. Deze organisatie streeft ernaar jonge Rotterdammers met een uitkering aan

een baan, opleiding of eigen onderneming te helpen. De deelnemers doorlopen een intensief traject, met groepstrainingen, workshops en stages. Daarnaast krijgen ze persoonlijke coaching van professionals uit het werkveld en worden ze zelfs na hun tijd bij de Buzinezzclub nog een jaar begeleid. Randvoorwaarde bij een dergelijke aanpak is dat de beoogde impact meetbaar is.² Alleen als onomstotelijk kan worden aangetoond dat de deelnemers sneller uit hun uitkeringsafhankelijkheid groeien dan gemiddeld, betaalt de overheid de investeerders terug.

De *social impact bonds* zijn indicatief voor wat de ondernemende filantropie behelst en nog in petto heeft. Ik onderscheid drie implicaties die tot nadenken stemmen. De eerste is dat hier een beweging in ontwikkeling is die sterk doet denken aan de werkwijze van het zogenoemde *nieuw publiek management*, zoals die in de publieke sector geruime tijd geleden opgeld deed, en nog altijd invloedrijk is. Kernelement is het sturen op meetbare prestaties, en inmiddels bestaat er een uitgebreide literatuur over de onbedoelde en vaak ook ongewenste effecten hiervan (bijvoorbeeld Hood en Peters 2004; Liff 2014; Nohrstedt 2015). Ten tweede valt op dat zich een verregaande vervlechting voordoet van overheid, private investeerders en uitvoerders van beleid. Dit roept de vraag op hoe overheden zich tot dergelijke initiatieven moeten verhouden. In de derde plaats zien we dat filantropie zich beweegt naar praktijken die ver af staan van het grondmotief. Handelen uit liefde lijkt te worden weggedrukt door bedrijfsmatige motieven. Op de eerste twee kwesties kom ik in paragraaf 3 uitvoeriger terug, eerst sta ik stil bij deze laatste hypothese. Verschaalt de filantropie onder de banier van verdere verzakelijking?

7.2.2 LIEFDE EN EMPATHIE IN NEOLIBERALE TIJDEN³

De verzakelijking van de filantropie vindt zijn inspiratie in de ‘utopie van de vrije markt’, zoals Hans Achterhuis deze portretteerde in een meeslepend relaas over de oorsprong en opkomst van de neoliberale ideologie. Kenmerkend is het radicaal sturen op ‘economisch eigenbelang’ en in het verlengde daarvan een afwijzing van onderlinge steun. Zelfzucht is een deugd, zo betoogde Ayn Rand (1964), en onbaatzuchtigheid een morele ontsporing. Dit laatste zou de filantropie in één keer van de morele kaart vegen, ware het niet dat de filantropie zelf zich nadrukkelijker op dit adagium is gaan oriënteren. Als ‘giftengenerator’ speelt ze in op zelfzuchtige motieven en als goededoelenorganisatie opereert ze als bedrijf op een markt. Van den Brink (2017) stelt met enig recht dat de modernisering van de filantropie begrijpelijk en niet onverstandig is, althans opgevat als streven het bestuur te professionaliseren en aldus voorbij een klimaat van amateurisme te komen. De schoen gaat evenwel wringen wanneer attitudes en methodieken in het spel komen die het grondmotief bederven. Dit risico is verre van denkbeeldig, maar dat vergt enige uitleg.

Kern van het probleem is dat het neoliberale mensbeeld op gespannen voet staat met noties als liefde en empathie. Dit wordt duidelijk als we nader ingaan op de betekenis van het epitheton liberaal. Ofschoon de term anders doet vermoeden, gaat het niet uitsluitend om een herleving van klassieke liberale beginselen. Een belangrijk verschil is dat neoliberalisme is komen bovendrijven vanuit het besef dat 'vrije markten' er niet vanzelfsprekend zijn, en al helemaal niet in het publieke domein. Marktcondities en bijbehorende economische vrijheden vergen een specifiek soort activistisch overheidsoptreden, tot diep in de leefwereld van mensen (Trommel 2018). Dardot en Laval (2013) betogen dat dit bij uitstek zichtbaar wordt in hedendaagse arbeidsorganisaties, zowel private als publieke. De werkende wordt niet langer aangesproken als onderdeel van een (duurzame) werkgemeenschap, maar veeleer als een 'ik-ondernemer' die op individuele prestaties wordt afgerekend. Deze praktijk heeft 'totalitaire aanspraken', aldus Dardot en Laval, want in het geding is de 'hele mens', een zogenoemd neo-subject, dat ervan moet worden doordrongen dat hij zichzelf kan maken of breken. Faalt hij, dan is dat het gevolg van slecht 'zelfmanagement' of, erger nog, van een mislukt leven.

Dit meritocratische idee, zoals ooit op satirische wijze gehekeld door Michael Young (1958), is in de kern liefdeloos, niet alleen omdat het geen oog meer heeft voor het noodlotkarakter van menselijk ongeluk, maar ook en vooral omdat het de boodschap uitdraagt dat we geen genoeg mogen nemen met 'imperfectie'. Van 'neo-subjecten' wordt verwacht dat ze permanent hun fouten onder ogen zien en vervolgens hard werken aan verbetering. Maar liefde, zo stelt Fromm (1956) nadrukkelijk, begint met de volmondige acceptatie van het zelf zoals het aan ons verschijnt, inclusief onvolkomenheden en imperfecties. Pas bij de aanvaarding van het zelf kan liefde voor de ander opbloeien, waarbij juist het anders-zijn wordt omarmd als iets moois, waardevols, mystieks. De meritocratische doctrine draagt een tegengestelde boodschap uit. Het verlangt van de mens zichzelf bij voortduring de maat te nemen, uitmondend in neuroses die ofwel door zelfhaat ofwel door narcistische zelfverheerlijking worden gevoed.

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de hedendaagse cultuur door onder anderen filosofen en psychiaters als liefdeloos wordt getypeerd. In een scherp essay komt filosoof Byung-Chun Han (2012) snel ter zake: we zijn onze eigen slavendrijvers geworden en branden onszelf van binnenuit op. De psychoanalyticus Paul Verhaeghe (2012) spreekt van de "ziekmakende fictie van het autonome individu". Gammon (2013) duidt het neoliberale menstype als instabiel en zelfgenoegzaam. Er is de onrealistische bejubeling van het zelf als de 'ik-onderneming' floreert, er is zelfhaat en zelfdestructie als we falen, en er is het groeiende onvermogen ons met anderen te verbinden. De ander is primair mededinger en op z'n hoogst een 'consumptieartikel', een leverancier van bewondering en plezier (Han 2013).

Als deze analyses ook maar enigszins hout snijden – en dat acht ik plausibel – moeten op grond daarvan serieuze vraagtekens worden geplaatst bij het optimistische geloof in ‘filantropie’ of, nog breder, een zorgzame (participatie)samenleving. Beide lijken in hun huidige gedaanten eerder de ontzielde manifestaties van vroegere praktijken. De socioloog Ringo Ossewaarde (2014) stelt dat een waarachtige participatiesamenleving de terugkeer van Eros nodig heeft – annex het speelse, mysterieuze en onvoorspelbare. Politiek filosoof Govert Buijs (2014) gaat nog een stap verder, wanneer hij een op liefde gebaseerde economie bepleit, waarbij liefde de betekenis heeft van wederzijdse dienstbaarheid. In dit brede begrip van liefde – Buijs refereert aan het oud-Griekse woord *agapé* – draait het om toewijding aan het lot van een ander. Daarmee zijn we terug bij het vroege werk van Adam Smith, die in vele toonaarden betoogde dat inlevingsvermogen (sympathie, of beter empathie), voorwaardelijk is voor het ruilen van diensten of producten op een markt (Buijs 2014). In de neoliberale conceptie van de markt is dit belang van empathie evenwel volledig uit het oog verloren, wat de vraag oproept of het als beginsel zou kunnen herleven.

Deze vraag krijgt een interessant antwoord in het werk van bioloog Frans de Waal (2009). De Waal toont met creatieve experimenten aan dat empathisch vermogen ook onder apen veel voorkomt en dat hier zelfs een rudimentaire vorm van rechtvaardigheidsgevoel (en zogenoemde chimpanseepolitiek) mee verbonden is. De Waal trekt hieruit een belangwekkende conclusie. Een gangbare opvatting van empathie in de menselijke cultuur is dat het slechts een laagje vernis zou zijn, dat bij stormtij gemakkelijk afbladdert. Dit gezichtspunt is onjuist, aldus De Waal. Het blijkt wel degelijk te gaan om een diepere natuur, die zich in de evolutiegeschiedenis geleidelijk heeft aangediend en ontwikkeld. Empathie is nodig om te kunnen overleven, eens te meer in een wereld waarin de afhankelijkheid van ‘vreemden’ alsmaar groter wordt. Op grond hiervan eindigt De Waal zijn studie *The Age of Empathy* met een tirade tegen het uitzinnige egoïsme in het land waar hij jarenlang heeft gewoond en gewerkt, de Verenigde Staten. Neoliberalisme is verraad aan wie we werkelijk zijn, aldus de Waal; het wordt tijd te herontdekken wat een cultuur veerkrachtig maakt, namelijk empathie.

Mutatis mutandis is dit een oproep te onderzoeken of en hoe meer recht kan worden gedaan aan het grondmotief van de filantropie. Ten dele is dit een opgave voor de sector zelf, ten dele lijkt daarbij ook een rol te zijn weggelegd voor de overheid. Maar is de overheid, in haar huidige gedaante, voor deze rol toegerust?

7.3 OVERHEIDSHANDELEN

7.3.1 DE HOEDENDE OVERHEID

In vrijwel alle liberale democratieën kent de overheid zich taken toe met betrekking tot a) het (fiscaal) stimuleren van filantropisch handelen en b) het uitoefenen van toezicht. Ik ga op beide functies nader in.

Uitgaande van de gedachte dat overheid en filantropie naar twee verschillende sferen verwijzen, rijst allereerst de vraag waarom de maatschappelijke vrijgevigheid eigenlijk door staatshandelen zou moeten worden bevorderd. Vanzelfsprekend is dit niet, aannemende dat geefgedrag ontspruit aan intrinsieke motieven. Een recente evaluatie van het fiscale instrumentarium in ons land laat dit in zekere zin ook zien. Hoewel 80% van de belastingplichtige burgers wel eens aan goede doelen geeft, maakt slechts 9% gebruik van de giftenaftrek. Van deze groep zegt 40% weliswaar meer te geven ten gevolge van het fiscale voordeel, maar al met al gaat het om een beperkt effect. Voor bedrijven geldt dit eens te meer. Ongeveer 70% van de bedrijven geeft aan goede doelen, maar slechts 0,5% maakt gebruik van de giftenaftrek (Dialogic en Ape 2016).

Deze getallen zijn in termen van gedragsbeïnvloeding niet erg indrukwekkend. Dit laat onverlet dat de fiscale maatregel ertoe leidt dat het volume aan donaties vanuit de publieke middelen wordt vergroot, met een budgettair beslag van gemiddeld 335 miljoen euro per jaar. De vraag blijft: waarom willen we dit? De maatregel werd in 1952 ingevoerd met als doel 'de financiële nood van kerkelijke, charitatieve, culturele, wetenschappelijke en algemeen nut beogende instellingen te verlichten door het aftrekbaar maken van giften' (Dialogic en Ape 2016: 11). Het was de periode voorafgaand aan de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat en zo bezien lijkt de maatregel te begrijpen als een mix van twee werelden: versterking van het traditionele sociale weefsel, maar met statelijke middelen. Het instrument is sindsdien gebleven en geleidelijk aan aangepast, met enerzijds scherpere eisen richting de ontvangers (de ANBI's), anderzijds meer faciliteiten voor het volledig aftrekbaar maken van structurele (periodieke) giften. Over het belang van de regeling heeft evenwel nooit meer fundamenteel politiek debat plaatsgevonden. Een nieuwe rechtvaardiging lijkt nodig en is in beginsel ook mogelijk, aan de hand van de eerder genoemde criteria democratie, rechtvaardigheid en moraal en met oog voor de meer recente ontwikkelingen die zich op die gebieden aftekenen.

Allereerst democratie. De giftenaftrek kan nadrukkelijk worden gezien als een middel om de politieke betrokkenheid van burgers te vergroten en daarmee het belang van waardenpluralisme en burgerschapszin te stutten. Politieke partijen gelden als ANBI's, maar ook semipolitieke organisaties als Greenpeace of Amnesty International vallen onder de regeling. Of de giftenaftrek het beste beleidsinstrument is om democratische cultuur te verspreiden is twijfelachtig, maar een aan-

trekkelijk aspect is wel dat het gaat om een (milde) verleidingsstrategie en niet zozeer om dwang. Niettemin moeten enkele kanttekeningen worden geplaatst. In opkomst is een door filantropisch geld gefinancierd politiek activisme, zowel ter linkerzijde als ter rechterzijde van het politieke spectrum. Een uitgelezen voorbeeld van het eerste zijn de activiteiten van George Soros, die met zijn Open Society Foundations miljarden besteedt aan de sponsoring van 'links-liberale projecten' waaronder bescherming van vluchtelingen, strijd voor vrijheid en democratie in Oost-Europa en het verzet tegen Brexit. Ter rechterzijde vinden we onder anderen de gebroeders Koch, die met hun vergaarde oliemiljarden steun verlenen aan de aartsconservatieve Tea Party in Amerika en allerhande klimaatsceptische organisaties. Overheden worstelen met het dilemma dat deze mobilisatie van 'politiek steungeld' impliceert. Enerzijds gaat het om een vrijheid die eigen is aan liberale democratieën, anderzijds kan het een verstekkende ondermijning van het democratische spel betekenen. Op zijn minst zou dit een reden moeten zijn nog eens kritisch naar de politieke implicaties van de giftenaftrek in ons land te kijken.

Dan de rechtvaardigheid. Opnieuw geldt hier dat het statelijk stimuleren van de filantropie op het eerste oog heel waardevol kan zijn en bovendien van een bescheiden rolopvatting blijk geeft. Weliswaar is de overheid primair verantwoordelijk voor 'het publieke' – inclusief de aanpak van sociale misstanden en problemen – maar ze ziet ook in dat hieraan door een veelheid van maatschappelijke organisaties een wezenlijke bijdrage kan worden geleverd, niet ter vervanging van de overheidsverantwoordelijkheid, maar als aanvulling daarop. De term 'algemeen nut' is in dit verband goed getroffen, want complementair aan het (gepolitiseerde) 'publieke belang'. Andermaal rijst echter de vraag of actuele ontwikkelingen nopen tot heroverweging van dit gezichtspunt. In de inleiding wees ik al op het feit dat delen van de filantropie zelf een rechtvaardigheidsprobleem tot uitdrukking brengen. Niet alleen de opeenhoping van aanzienlijke rijkdom bij slechts een fractie van de wereldbevolking geeft te denken, maar vooral ook het daarmee verbonden risico dat de publieke beleidsagenda wordt gekaapt en/of verstoord door een betrekkelijk particuliere opvatting van het algemeen nut. Vanuit een fiscaal oogpunt dringt de vraag zich op of en hoe grenzen aan een al te scheve verdeling van vermogen kunnen worden gesteld, maar in het verlengde daarvan is het niet onbillijk om ook de giftenaftrek nog eens kritisch tegen het licht te houden. Is dit nog een geëigend instrument? Of zou juist een lans moeten worden gebroken voor het omgekeerde? Geef burgers en bedrijven de ruimte om vrijwillig meer belasting te betalen dan hun aanslag indiceert, dit vanuit de gedachte dat het uiteindelijk toch de overheid is die het beste verdelende rechtvaardigheid kan betrachten.

Tot slot is de giftenaftrek ook goed te begrijpen vanuit morele overwegingen. Een staat die haar burgers aanmoedigt het goede jegens elkaar te doen, geheel los van effectiviteitsoverwegingen, is een staat die oog heeft voor het belang van filantropie als 'waarde in zichzelf'. Het is een stimulans voor een veerkrachtige samen-

leving waarin burgers oog hebben voor elkaars noden en aan de leniging daarvan willen bijdragen. Maar is ook deze onderbouwing van het fiscale instrumentarium inmiddels niet wat obsoleet geraakt? Als het al werkt, past het langzamerhand meer bij de geest van de verzakelijkte filantropie, waarin profijt en eigenbelang een rol van toenemend belang spelen. De boodschap dat tegenover een gulle gift een aantrekkelijk voordeeltje hoort te staan, is welbeschouwd geen uiting van een intrinsieke moraliteit. Dit doet niet af aan het belang een dergelijke moraliteit van overheidswege te willen steunen, maar juist daarom zou het geen kwaad kunnen het bestaande instrumentarium nog eens kritisch tegen het licht te houden.

Naast het fiscale regime is er de toezichtsfunctie, die ik hier in brede zin bedoel, dus inclusief de strafrechtelijke handhaving. Er zijn nogal wat affaires in filantropieland die het publieksvertrouwen ondergraven, soms vanwege het expliciete gebrek aan moraal. Op een recent *fundraising diner* van het mannengezelschap de *Presidents Club Charitable Trust* bleken de gastdames ongevraagd en tegen hun zin te zijn betrokken in een collectieve seksuele uitspatting.⁴ Schokkender en qua consequenties ingrijpender zijn de escapades van hulpverleners van Oxfam Novib met minderjarige prostituees na de aardbevingen op Haïti in 2010.⁵ Het valt vooralsnog niet vast te stellen op welke schaal zulke affaires plaatsvinden, en evenmin of de rol van goede gever of reddende engel een klimaat van wetteloosheid in de hand werkt. Wat wel moet worden vastgesteld, is dat juist goededoelenorganisaties er een groot belang bij hebben om zulke kwesties binnenskamers te houden, zoals Oxfam Novib dan ook deed. De reputatieschade kan vernietigend zijn en een organisatie opbreken.

Hier is sprake van een paradox. Het valt enerzijds toe te juichen dat de sector veel meer is gaan doen aan transparantie en verantwoording van doelen, middelen en werkwijzen. Anderzijds is het de vraag hoe betrouwbaar deze zelfrapportages zijn, gelet op het immense belang om in de gunst van het gevende publiek te blijven. Van den Brink (2017) stelt, met veel gevoel voor ironie, dat goededoelenorganisaties niet zelden ‘wonderen van doelmatigheid’ blijken, als we ten minste afgaan op hun eigen verslaglegging. Hoe dit zij, goedgelovigheid aan de kant van de overheid lijkt hier niet gepast en meer waakzaamheid is geboden. Zo bleek bij de evaluatie van de uitvoering van de giftenaftrek dat maar liefst 60% van de ANBI's niet aan de formele vereisten voldoet, en dat bij nader onderzoek van 8% van de instellingen de vergunning moest worden ingetrokken (Ministerie van Financiën 2017). Maar ook op de feitelijke handel en wandel van de instellingen blijkt het toezicht schromelijk tekort te schieten. Het ministerie concludeert dat “de giftenaftrek een fraudegevoelige regeling is”, dat “grootschalige fraude is geconstateerd” en dat in dit licht de handhavingsactiviteit tekort schiet (Ministerie van Financiën 2017: 9).

Juist met het oog op het belang van de filantropie als ‘morele waarde in zichzelf’, lijkt de overheid nadrukkelijker haar rol als hoeder van de rechtsstaat te moeten gaan waarmaken. De vraag is echter of dit een realistische verwachting is, gelet op een heel ander belang dat de overheid heeft bij een ondernemende filantropie.

7.3.2 DE INHALIGE OVERHEID

De hoedende overheid ontleent haar logica aan rechtsstatelijke beginselen. Elders heb ik betoogd dat deze onder druk komen te staan wanneer al te gulzige sturingspraktijken het licht zien.

“Gulzig bestuur is bestuur dat de toewijding van burgers en organisaties aan de publieke zaak beoogt te versterken en daarbij de grenzen van rechtsstaat en democratie uit het oog verliest. Het is bestuur dat steeds verder buiten haar institutionele bedding treedt en in die zin oeverloos wordt. Het is bestuur dat overal aanwezig is en dus, uiteindelijk, helemaal nergens meer. De grens tussen publiek en privaat vervaagt, bestuursverantwoordelijkheden verwateren...” (Trommel 2009: 33).

‘Effectief altruïsme’ en ‘gulzig bestuur’ zijn tot op belangrijke hoogte zielsverwant. Gemeenschappelijk is de op bedrijfsmatige leest geschoeide werkwijze, die aantoonbare *value for money* moet opleveren. Deze eis wordt in de wereld van het filantrokapitalisme het scherpst gesteld omdat nu eenmaal rendement moet worden behaald, en dus aangetoond. Denk ook aan *social impact bonds*. De overheid die hierin brood ziet, wordt bijkans inhalig, want het lijkt een zeer lucratief spel: alleen als meetbaar maatschappelijk resultaat wordt geboekt, moet de portemonnee worden getrokken. Publieke dienstverlening op maat, met bovendien een *no cure no pay*-garantie. Het kan niet waar zijn, en het is dan ook goed om dit samenspel van filantropie en publiek bestuur onder een kritisch vergrootglas te leggen. Ik bespreek enkele risico’s die bekend zijn uit de literatuur over het ‘nieuw publiek management’, maar nu in een extra venijnige gedaante verschijnen.

Allereerst het gevaar van opportunisme c.q. bedrog. De investeerder die pas gaat verdienen wanneer specifieke *targets* worden gerealiseerd, zal er alles aan doen de gewenste resultaten te overhandigen. Dat is natuurlijk ook de bedoeling, maar niet als dit op oneigenlijke wijze gebeurt, door bijvoorbeeld manipulatie van gegevens of door een dubieuze selectie van *cases* c.q. cliënten. Dit laatste verwijst naar ‘afroming’, of ook wel *cherry picking*: gegarandeerde succesgevallen drijven de prestatiescores op, zonder dat dit veel werk of investering vergt. De overheid loopt zo het risico bestedingen te doen aan ‘successen’ die op drijfzand berusten, of er toch wel zouden zijn gekomen, en heeft dus op zijn minst een goed geëquipeerd toezichtapparaat nodig. Maar ook als zo’n apparaat rendabel zou blijken, en naar behoren functioneert, rijst de vraag of het sturen op meetbare output werkelijk iets zegt

over maatschappelijk effect. Wie met filantropie wil investeren in een veiligere leefomgeving, en een *impact bond* begint die met extra patrouilles het inbraakpercentage in buurten omlaag belooft te brengen, heeft niet het publieke pleit gewonnen als alleen de *output* (inbraakcijfers) in ogenschouw wordt genomen. Publieke dienstverlening is doorgaans gelaagd en complex, er kunnen onbedoelde en ongewenste gevolgen zijn, bijvoorbeeld als gevolg van ondeskundig personeel, uitlokking van agressie, opleving van onveilige gevoelens. Ten slotte wijst Edwards (2010) erop dat het marktgeoriënteerde ‘goed doen’ al te vaak blijft steken in marginale resultaten; de eis van ‘meetbare opbrengsten’ leidt niet tot probleembenaderingen die een werkelijke doorbraak kunnen opleveren.

Het samen optrekken van filantropie en openbaar bestuur, in een zone die we *doing good better* zouden kunnen noemen (MacAskill 2015), is volgens sommigen een regelrechte win-winsituatie, maar voornoemde risico's laten zien dat het zo eenvoudig zeker niet is. Sterker, het valt te betogen dat een dubbel verlies dreigt, in de zin dat beide sferen worden beroofd van hun sterke kanten. Dit valt nader toe te lichten aan de hand van wat Michael Sandel (2012) aanduidt als de twee hoofdbezwaren tegen marktwerking in het sociale domein, namelijk een eerlijkheidsbezwaar en een corruptiebezwaar. Het eerste heeft betrekking op de sociale ongelijkheid die ontstaat als marktmacht doorslaggevend wordt voor verdelingsvraagstukken. Dit bezwaar raakt met name het openbaar bestuur. Het tweede bezwaar betreft de ‘ontzieling’ van het sociale verkeer wanneer voor alles een prijs wordt gevraagd. Wie vrienden betaalt voor vriendendiensten of geld wil verdienen aan het afstaan van organen, ondergraft de morele betekenis van dergelijke transacties; de waarde van vriendschap, wederkerigheid, ja van liefde, komt op het spel te staan. Dit bezwaar treft ook de toepassing van marktwerking in publieke diensten, maar ondermijnt bovenal het intrinsieke motief van de filantropie.

De inhalige overheid begeeft zich al met al op glad ijs. Het stelt publieke waarden in de waagschaal – de uitdoving van rechtvaardigheid, gelijkheid, maar ook en vooral van intrinsieke wederkerigheid in de samenleving wordt bevorderd. Dit is even ondoordacht als bedenkelijk, en laat zich tot slot fraai illustreren aan de hand van de politieke ambities met ‘de participatiesamenleving’. Strekking daarvan is dat burgers weer meer voor zichzelf en elkaar moeten gaan zorgen. Dit zou een oproep tot (zelf)liefde kunnen zijn, ware het niet dat de ‘redzaamheidsnorm’ in hoge mate het resultaat is van een financieel-economische rekensom. Burgers worden ingelijfd als bestuurlijke reservecapaciteit, en krijgen een paradoxale boodschap mee: word actiever en productiever op de arbeidsmarkt, maar zorg tezelfdertijd beter voor uw naasten. De boodschap is bovendien van het dwingende soort, dat lijkt stuk te maken wat het wil herstellen: het vermogen tot veerkracht.

7.4 FILANTROPIE EN DE BELOFTE VAN VEERKRACHT

7.4.1 TRAGIEK, VERLIES EN HOOP

Misschien wel de meest karakteristieke vorm van filantropie is de gift aan mensen in directe nood. Wanneer het noodlot toeslaat – geweld, aardbevingen, overstromingen, honger – laten velen nog altijd hun hart spreken en dragen zij bij aan het lenigen van de grootste noden. Vermoedelijk speelt hierbij het evident tragische karakter van de rampspoed een belangrijke rol; we hebben compassie met slachtoffers van botte pech en regelrechte overmacht. Hier tekent zich een principiële scheidslijn af met de sfeer van de staat. Zou het zo zijn dat het noodlotskarakter betwistbaar is – hadden de dijken al niet veel eerder moeten worden verhoogd...? – dan wijzen we al snel een beschuldigende vinger richting de publieke instanties, die kennelijk hebben verzaakt. De staat moet het maar oplossen, en in recente tijden zijn we dat steeds vaker gaan denken. We accepteren nauwelijks nog tragiek, zoals Paul Frissen (2013) het stelt, en dat is dan ook een belangrijke drijfveer achter de preoccupaties van gulzig bestuur.

Zo bezien is filantropie, in haar ideaaltypische grondvorm, een uitdrukking van maatschappelijke veerkracht. Het brengt verlichting wanneer een verlies aan de orde is, ten gevolge van een onverwachte schok of crisis. Aaron Wildavsky (1988) introduceerde het *resilience*-denken in de beleidswetenschappen nadrukkelijk als een alternatief voor het anticipatiedenken. We kunnen niet alle levensrisico's vooraf overzien, laat staan voorkomen en/of beheersen, maar wellicht kunnen we wel zorgen voor een sociaal weefsel dat in staat is adequaat te reageren als risico's droeve werkelijkheid worden. Maatschappelijke veerkracht draait rond het kernmechanisme *bouncing back*. Na een toestand van ernstige ontregeling veren we terug naar continuering van de systeemlogica, vermoedelijk in een aangepaste, mogelijks zelfs meer weerbare variant. Veerkrachtig is de samenleving die na een terroristische aanslag niet in een kramp schiet (nu is het echt oorlog!), maar het dagelijkse leven herneemt. Veerkrachtig is de persoon die het verlies van een dierbare te boven weet te komen en het leven nadien (eens te meer) omarmt.

Als filantropie aldus cruciaal is voor ons vermogen met tragiek om te gaan, dan moeten we niet moeilijk doen over 'willekeur', of over 'oneigenlijke' geefmotieven, en vermoedelijk ook niet over de zoektocht van filantropische instellingen naar effectievere inzet van de beschikbare middelen, al kan dit laatste gemakkelijk ontsporen. Het punt is dat de filantropie geen 'staat' moet willen zijn. De staat, op haar beurt, moet zich onthouden van de neiging de filantropie voor beleidsprojecten in te zetten, en zou van zichzelf moeten begrijpen dat ze niet de meest geëigende instantie is om tragiek het hoofd te bieden. Destijds heeft Michael Walzer (1983) zijn wereld van 'gescheiden sferen' gepresenteerd als een rechtvaardigheids-theorie. Dat heeft veel terechte kritiek opgeleverd, die ik hier verder onbesproken laat, maar in retrospectief zou zijn werk wel eens beter begrepen kunnen worden

als een argument voor *societal resilience*. Een samenleving die niet de staat als zaligmakende autoriteit in verdelingsvraagstukken aanvaardt, maar ruimte laat voor andere distributieve sferen, voorkomt tirannieke drift en vergroot het vermogen te reageren op het onvoorziene. Het is een samenleving die onderscheid weet te maken tussen *rechtvaardigheid* als rechtsstatelijk principe en *medemenselijkheid*. Dit betekent niet – het zij nog maar eens herhaald – dat veerkracht simpelweg kan worden afgedwongen. Op dit punt faalt het project van de participatie-samenleving. “Afgedwongen vrijwilligheid werkt niet”, aldus Van den Brink (2017). Waar politieke strategieën nodig zijn om veerkracht te forceren mocht deze niet spontaan opbloeien, daar verliest het concept alsnog ‘zijn belofte’, zo stellen Arjen Boin en Michel van Eeten (2013: 71). Dit geldt eens te meer voor de drijvende kracht achter de grondvorm van de filantropie, de liefde. Wie de liefde wil beheersen of richten, raakt haar kwijt. Of, zoals Govert den Hartogh (1994: 245) het stelt in een kritisch, maar sympathiserend betoog over Walzers werk: het wezen van de liefde “wordt aangerand als iemand zichzelf ertoe brengt een ander lief te hebben vanwege diens rijkdom of stamboom. Het is zelfs onmogelijk dat zonder zelfbedrog te doen”.

Veerkracht, *in casu* de liefde, heeft een mysterieuze kant die enerzijds de hoop voedt – ondanks het noodlot gloort uitzicht op nieuwe levenskansen – anderzijds tot nederigheid dwingt, want als fenomeen moeilijk inpasbaar in het modernistische idioom van planning en beheersing. Toch is daarmee niet gezegd dat statelijk handelen betekenisloos is met betrekking tot de veerkracht van de samenleving. We zagen al hoe neoliberale politiek en het daarmee samenhangende mensbeeld een liefdevolle cultuur in de wielen rijden. Hierna ga ik in op de vraag hoe een meer terughoudende en intrinsiek georiënteerde staat, langs walzeriaanse lijnen, een voedingsbodem kan genereren voor een klimaat van wederkerigheid.

7.4.2 STUREN OP VEERKRACHT

In hedendaagse analyses en beschouwingen over de filantropie wordt vrijwel altijd het punt gemaakt dat de sector aan belang wint, nu overheden veelvuldiger en indringender aanlopen tegen de noodzaak van bezuinigingen (bijvoorbeeld Wiepking en Handy 2015). Voor Theo Schuyt, de *éminence grise* van de filantropische studies in ons land, schuilt de legitimiteit van de filantropie bij uitstek in deze waarde: ze verhoogt de maatschappelijke kwaliteit waar de verzorgingsstaat noodgedwongen op grenzen stuit (Schuyt 2012). Het is een begrijpelijk standpunt, en er schuilt een kern van waarheid in, maar in het voorgaande heb ik aannemelijk proberen te maken dat de filantropie er beter aan doet haar meerwaarde te ontleen aan haar intrinsieke logica en grondmotief.

Vanuit dit perspectief zou filantropie kunnen worden geduid als compassie met verlies en gebrek, of breder nog, met de menselijke conditie van onvolmaaktheid. Dit kan in sommige gevallen inderdaad betekenen dat de onmacht van de staat

wordt gecompenseerd, maar het betekent allerm minst dat filantropie daarmee verlengstuk is van de publieke agenda. Filantropie kan evengoed een tegenmacht vormen en vertoon van veerkracht plaatsen tegenover ontspoorde politieke agenda's en vastgelopen instituties. Elders heb ik betoogd dat maatschappelijke veerkracht kan opbloeien vanuit oprechte zorgen en ontevredenheid over de verregaande neoliberalisering van de publieke sector (Trommel 2018). Investeren in 'subversieve' gemeenschappen en praktijken kan dan op het pad van de filantroop liggen. In dit licht dienen de activiteiten van de eerder besproken weldoeners Soros en Koch niet op voorhand als onwenselijk te worden gekwalificeerd. Het zijn uitingen van kritische filantropie, en daarmee van veerkrachtige 'tegendemocratie' (Rosanvallon 2008). Opkomende gemeenschappen, die buiten het domein van de publieke instanties en met steun van filantropisch geld op zoek zijn naar nieuwe en creatieve antwoorden op (lokale en transnationale) vraagstukken, vormen de uitdrukking van een wereld in verandering, een wereld die zich niet meer langs lijnen van de natiestaat laat ordenen.

De vraag blijft staan hoe 'het statelijke' zich hiertoe zou moeten verhouden. De enorme concentratie van maatschappelijke rijkdom bij weinigen blijft om redenen van rechtvaardigheid immers dubieus, maar lijkt ook uit een oogpunt van de beoogde veerkracht minder wenselijk. George Soros ziet dit in en heeft om die reden zijn *open society*-beweging in decentrale en relatief onafhankelijk opererende *foundations* ondergebracht. Maar zouden overheden niet ook zelf meer moeten doen om maatschappelijke veerkracht in wenselijke banen te leiden, zonder dat dit tot het syndroom van de inhalige overheid leidt?

Als het wezen van de filantropie huist in de barmhartige omgang met verlies, dan ligt het in de rede om na te denken over de vraag wie of wat daarbij steun kan verlenen. Ik spreek in dit verband van 'oude vrienden', bij wie we troost zoeken in perioden van kommer en kwel. Oude vrienden zijn de publieke instituties die maken dat veerkracht kan gedijen als we het nodig hebben. Met het oog op de filantropie, acht ik er twee van bijzonder belang: de rechtsstaat en de verzorgingsstaat. De rechtsstaat biedt een basis om 'willekeur' te faciliteren, juist door hieraan grenzen te stellen en wetteloosheid krachtig te bestrijden. De rechtsstaat is daarnaast het anker om 'tegen de stroom in te gaan', en het hart te laten spreken als de regel tegen de borst stuit. Het recht op een eigen levensovertuiging (waardenpluralisme) en vooral ook het recht op 'geheimen' (privacy), zijn vitale voorwaarden voor maatschappelijke veerkracht. Het lijkt evident, maar het gaat hier om waarden die onder druk staan, zoals Paul Frissen (2016) fraai heeft laten zien bij het leerstuk van de privacy. Als we het beeld van 'gescheiden sferen' willen koesteren, dan is tirannie de vijand, aldus Walzer, en is om die reden een voortdurend onderhoud aan de rechtsstaatgedachte nodig.

Paradoxaal genoeg geldt dit ook voor de verzorgingsstaatgedachte. Het idee dat maatschappelijke veerkracht opbloeit waar de verzorgingsstaat terugtreedt, berust al met al op een misvatting. De naoorlogse verzorgingsstaten hebben een onbetwistbare bijdrage geleverd aan de levenskansen van burgers, en daarmee aan het versterken van een aantal ‘vermogens’ – *capabilities* in de woorden van Sen (2010) en Nussbaum (2011) – die cruciaal zijn voor sociale veerkracht. Denk aan de bestrijding van onwetendheid (scholing), de bevordering van economische zelfredzaamheid (garantie van een bestaansminimum) en, algemener, de verspreiding van een solidaire levenshouding. Dit laatste wordt nog eens bevestigd in het eerder aangehaalde proefschrift van Arjen de Wit (2017) over verzorgingsstaat en filantropie. Misschien wel de belangrijkste bevinding van dit werk is dat de vrijgevigheid blijkt toe te nemen naarmate ook de overheid actiever is – lees: meer investeert – in zaken die het maatschappelijk welzijn aangaan. En de interessante bijvangst is deze: meer sociale rechtvaardigheid door matiging van al te scherpe ongelijkheden (Kremer, Went en Bovens 2014), en dus beperking van de conditie die van filantropie een lelijk, al te machtig bolwerk dreigt te maken.

7.5 CONCLUSIE

In deze bijdrage heb ik betoogd dat staat en filantropie naar twee verschillende distributieve sferen verwijzen en dat vermenging van deze sferen uit een oogpunt van maatschappelijke veerkracht moet worden vermeden. De huidige maatschappelijke werkelijkheid is niettemin een andere. Via het mechanisme van de markt is sprake van intensiever grensverkeer, waarbij de intrinsieke logica's van zowel staat als filantropie in het gedrang komen. Dit kan ertoe leiden dat de roep om regulering van dit grensverkeer aanzwelt, maar de vraag is of daarmee niet het paard achter de wagen wordt gespannen. Mijn pleidooi zou zijn om steeds het beginsel van gescheiden sferen leidend te laten zijn bij de beoordeling van afstemmingsvragen. Ik sluit af met een korte schets van enkele implicaties.

Vrijplaats filantropie. Filantropie kan en mag een vrijplaats zijn waarin willekeur en politiek opportunisme hun gang kunnen gaan. Handelen vanuit liefde maakt omgang met noodlot en tragiek mogelijk, creëert daarnaast een broedplaats voor experiment en vernieuwing in het sociale domein en kan betekenisvolle ‘tegendemocratie’ genereren. Maar er zijn voorwaarden. Een vrijplaats vergt begrenzing en biedt geen vrijbrief voor wetteloosheid. Daarnaast moeten er grenzen zijn of komen aan de mate en vorm waarin financieel vermogen politieke macht genereert. Een gestage ontwikkeling richting plutocratie verdraagt zich niet met de democratische grondbeginselen van vrije samenlevingen en zou langzamerhand een punt van serieuze politieke zorg moeten zijn, alsmede een reden voor herbezinning op neoliberaal hyperkapitalisme.

Bescheiden bestuur. De overheid zou uiterst terughoudend moeten zijn in het aangaan van allianties met filantropische instellingen en hun zakelijke partners, zeker wanneer het projecten betreft die leunen op investeringen en rendementsverwachtingen. Zoals de filantropie uiteindelijk geen staat moet willen zijn, zo ondermijnt de staat zichzelf wanneer ze de filantropie te zeer als bestuurlijke en financiële reservecapaciteit gaat beschouwen en inzetten.

Veerkracht. Het beeld van gescheiden en (zelf)begrensde sferen past bij de belofte van maatschappelijke veerkracht. Het is een beeld dat zich verzet tegen de fictie van een alles overziende en regulerende overheid, maar evengoed een beeld dat de filantroop bepaalt bij zijn of haar grondmotief: te hulp schieten waar nood wordt ervaren. Differentiatie van sferen bestrijdt de tirannie van het streven om te laten ontstaan wat er niet vanzelf is: veerkracht, onbaatzuchtigheid, liefde. Of zoals Walzer (1983: 315) het fraai verwoordt: “This is the crucial sign of tyranny: a continual grabbing of things that don’t come naturally, an unrelenting struggle to rule outside one’s company.”

Verleiding. Maar wederzijds flirten mag natuurlijk altijd. Grenzen die nooit op de proef worden gesteld, verliezen zeggingskracht en raken sleets. Filantropen mogen staten uitdagen met hun voorbeelden van goed werk, staten mogen verleiden tot een solidair en zorgzaam maatschappelijk klimaat. De vraag daarbij is wel of de fiscale verleidingskunst van de staat nog wel passend is. De financiële prikkel om burgers en bedrijven tot gulle gaven te bewegen is koud en doorzichtig, en ondermijnt bovendien het grondmotief van de filantropie. Eigentijdser en beter passend bij de intrinsieke drijfveren van staat en filantropie zou het zijn om burgers ertoe over te halen om de overheid af en toe wat extra’s toe te stoppen, ze kan het goed gebruiken.

NOTEN

- 1 NRC spreekt van illegale 'giftconstructies'. Zie: www.nrc.nl/nieuws/2017/05/07/4ocontro-leurs-voor-43000-stichtingen-8720937-a1557551
- 2 Zie: www.abnamro.com/nl/duurzaam-bankieren/financieren-en-beleggen/social-impact-bonds/index.html
- 3 Deze paragraaf is gedeeltelijk ontleend aan Trommel (2018), hoofdstukken 2 en 9.
- 4 Zie bijvoorbeeld het artikel hierover in *The Guardian*: www.theguardian.com/society/2018/jan/24/great-ormond-street-return-presidents-club-donations-harassment-claims
- 5 Zie hierover de NRC van 14 februari 2018: www.nrc.nl/nieuws/2018/02/14/orgien-bij-oxfam-in-haiti-schudden-de-hulpwereld-op-a1592270

LITERATUUR

- Bavel, B. van (2014) 'Vermogensongelijkheid in Nederland; de vergeten dimensie', in M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bekkers, R. (2016) *De maatschappelijke betekenis van filantropie*, Amsterdam: Vrije Universiteit (oratie).
- Bekkers, R. (2017) 'Inleiding', in R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017), *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- Bekkers, R., Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.
- Bishop, M. en M. Green (2008) *Philanthrocapitalism. How the Rich Can Save the World*, New York: Bloomsbury Press.
- Boin, A. en M. van Eeten (2013) 'Maatschappelijke veerkracht: een nieuw ideaal doorgrond', in RMO, *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, Den Haag: RMO.
- Brink, G. van den (2017) *Moderne liefdadigheid*, Den Haag: WRR.
- Buijs, G. (2014) 'Publieke liefde als kern van de economie', *Tijdschrift voor management en organisatie*, 5/6: 74-88.
- Dardot, P. en C. Laval (2013) *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, Londen: Verso.
- Dialogic en Ape (2016) *Evaluatie giftenaftrek*, Den Haag: Ape/Dialogic.
- Edwards, M. (2010) *Small Change. Why Business Won't Save the World*, San Francisco: Berrett-Koehler.
- Fortner, R. en A. Park (2018) 'Waarom de miljarden van Bill en Melinda Gates malaria niet uit zullen roeien', www.decorrespondent.nl
- Freeland, C. (2012) *Plutocrats: The Rise of the New Global Super Rich and the Fall of Everyone Else*, Toronto: Doubleday Canada.
- Frissen, P. (2013) *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*, Amsterdam: Boom.
- Frissen, P. (2016) *Het geheim van de laatste staat. Kritiek van de transparantie*, Amsterdam: Boom.
- Fromm, E. (1956) *Liefhebben. Een kunst, een kunde*, Utrecht: Erven J. Bijleveld.
- Gammon, E. (2013) 'The Psycho- and Sociogenesis of Neoliberalism', *Critical Sociology* 39, 4: 511-528.
- Han, B.-C. (2012) *De vermoeide samenleving*, Amsterdam: Van Gennep.
- Han, B.-C. (2013) *De terugkeer van Eros*, Amsterdam: Van Gennep.
- Hartogh, G. den (1994) 'De architectuur van Walzer's rechtvaardigheidstheorie', in P. van den Berg en M. Trappenburg (red.), *Lokale rechtvaardigheid; de politieke theorie van Michael Walzer*, Zwolle: Tjeenk Willink.

- Hood, C. en G. Peters (2004) 'The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?', *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, 3: 267-282.
- Hudson Institute (2015) *The Index of Philanthropic Freedom 2015*, Washington: Hudson Group.
- Kremer, M., R. Went en M. Bovens (2014) 'Economische ongelijkheid in Nederland', in M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Liff, R. (2014) 'Unintended Consequences of NPM Drive the "Bureaucracy"', *International Journal of Public Administration* 37, 8: 474-483.
- MacAskill, W. (2015) *Doing Good Better. How Effective Altruism Can Help You Make a Difference*, New York: Gotham Books.
- Ministerie van Financiën (2017) *Evaluatie uitvoering giftenaftrek*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Mitchell, K. en C. Lizotte (2016) 'Governing through Failure; Neoliberalism, Philanthropy and Education Reform in Seattle', in M. Brady en R. Lippert (red.), *Neoliberalism, Governmentality and the Ethnographic Imaginary*, Toronto: Toronto University Press.
- Nohrstedt, D. (2015) 'Paradigms and Unintended Consequences: The New Public Management Reform and Emergency Planning in Swedish Local Government', in J. Hogan en M. Howlett (red.), *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nussbaum, M. (2011) *Creating Capabilities*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ossewaarde, R. (2014) 'Laat participatiesamenleving Eros omarmen', www.socialelvraagstukken.nl
- Rand, A. (1964) *The Virtue of Selfishness*, New York: New American Library.
- Reich, R., C. Cordelli en L. Bernholz (red.) (2016) *Philanthropy in Democratic Societies*, Chicago: Chicago University Press.
- Rosanvallon, P. (2008) *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sandel, M. (2012) *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Schuyt, Th. (2012) 'Filantropie in Europese verzorgingsstaten', *Openbaar Bestuur* 22, 5: 2-10.
- Sen, A. (2010) 'The Place of Capability in a Theory of Justice', in H. Brighouse en I. Robeyns (red.), *Measuring Justice: Primary Goods and Capabilities*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Singer, P. (2015) *The Most Good You Can Do*, Yale: Yale University Press.
- Trommel, W. (2009) *Gulzig bestuur*, Den Haag: Boom.
- Trommel, W. (2018) *Veerkrachtig bestuur; voorbij neoliberale drift en populistische kramp*, Den Haag: Boom.
- Verhaeghe, P. (2012) *Identiteit*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Waal, F. de (2009) *The Age of Empathy*, New York: Broadway Books.
- Wachter, D. de (2014) *Liefde: een onmogelijk verlangen?*, Leuven: Lannoo.

- Walzer, M. (1983) *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Oxford: Basil Blackwell.
- Wiepking, P. en F. Handy (red.) (2015) *The Palgrave Handbook on Global Philanthropy*, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Wildavsky, A. (1988) *Searching for Safety*, New Brunswick: Transaction Books.
- Wit, A. de (2017) *Philanthropy in the Welfare State*, Amsterdam: Vrije Universiteit (dissertatie).
- Young, M. (1958) *The Rise of the Meritocracy*, Londen: Thames and Hudson.
- Zoeteman, B. en J. Slabbekoorn (2014) *Over corrumperen en herontdekking van de filantropie*, Tilburg: Telos.

GERAADPLEEGDE PERSONEN

J. van Andel (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
 L. Bach (Ministerie van Algemene Zaken)
 R. Bekkers (Vrije Universiteit Amsterdam)*
 M. Blokhuis (Naober Foundation)
 N. Boonstra (Stichting de Verre Bergen)*
 G. Bosma (Goede Doelen Nederland)
 J. Broekhuizen (Interkerkelijk Contact in Overheidszaken)
 G. van den Brink (Ëthos, Vrije Universiteit Amsterdam)
 C. Carabain (Stichting NCDO)*
 W. Deetman (Interkerkelijk Contact in Overheidszaken)
 S. Dekker (Platform Goede Doelen)*
 S. van Eijck (Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie, Maatschappelijke Alliantie)
 M. Gelauff (Ministerie van Justitie en Veiligheid)
 R. van Gendt (Maatschappelijke Alliantie)*
 S. Hemels (Erasmus Universiteit Rotterdam)
 M. Hillen (Social Enterprise NL)
 H. Hummels (Universiteit Utrecht)
 N. Koorn (Ministerie van Algemene Zaken)
 G. Kramer (Maatschappelijke Alliantie)*
 H. Luijendijk (Ministerie van Algemene Zaken)
 R. Laurey (Ministerie van Financiën, Belastingdienst)
 M. van Leeuwen (Universiteit Utrecht)
 L. Meijs (Erasmus Universiteit Rotterdam)*
 R. Molenaar (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
 M. Pires (Stichting de Verre Bergen)*
 W. Post (Naober Foundation)*
 F. van Rooij (Instituut Fondsenwerving)
 M. van Schaik (Nationale Postcode Loterij)*
 C. Schouten (Tweede Kamer)
 L. Schulpen (Radboud Universiteit Nijmegen)*
 Th. Schuyt (Vrije Universiteit Amsterdam)
 A. van Tilburg (Stichting Voor je Buurt)*
 K. Veldhuijzen (Raad voor de financiële verhoudingen)
 E. Venema (De Dikke Blauwe)
 C. Vendrik (Instituut Fondsenwerving)
 J. de Visser (Ministerie van Financien)
 R. van der Wal (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
 C. Wever (Amsterdams Universiteitsfonds)*
 P. Wiegers (Ministerie van Algemene Zaken)

M. de Wilde (Erasmus Centre for Strategic Philanthropy)

B. Zoeteman (Stichting Triodos Foundation)

K. Zevenbergen (Cordaid)*

* Met deze personen is (mede) gesproken in het kader van de in deze Verkenning opgenomen intermezzo's

AUTEURSINFORMATIE

Jan van Dam is redacteur van www.socialevraagstukken.nl.

Yvonne Donders is hoogleraar Internationale Mensenrechten en voorzitter van de Afdeling Internationaal en Europees Publiekrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam.

Peter de Goede is politicoloog en coördinator van het WRR-filantropieproject. Hij is sinds 2008 senior wetenschappelijk medewerker bij de WRR. Daarvoor was hij onder meer senior adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur en universitair docent aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Hij is aan de Universiteit Leiden gepromoveerd op een onderzoek naar het Nederlandse omroepbeleid.

Barbara Gouwenberg is onderzoeker bij het Centrum voor Filantropische Studies aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Zij is coördinator van het onderzoek *Geven in Nederland* en vicevoorzitter van de expert groep *Foundations, Venture Philanthropy and Social Investments* voor de Europese Commissie. Daarnaast was zij verantwoordelijk voor een grootschalig Europees onderzoek naar fondsen op het terrein van onderzoek en innovatie.

Marcel Ham is hoofdredacteur van www.socialevraagstukken.nl en van het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*.

Elly Mariani is fiscaal en notarieel jurist. Zij onderzoekt bij de Werkgroep Filantropie van de Vrije Universiteit te Amsterdam de fiscale maatregelen die geven en nalaten aan goede doelen stimuleren. In de zomer van 2017 maakte zij deel uit van de WRR-projectgroep Filantropie.

Tim Meijers is als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan het departement Filosofie en Religiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Hij werkt in het kader van het door de European Research Council gefinancierde project *Fair Limits*. Hij is tevens als universitair docent verbonden aan het Instituut voor Wijsbegeerte van de Universiteit Leiden. Hij promoveerde in 2016 aan de Hoover Chair voor economische en sociale ethiek (Université Catholique de Louvain). Hij schrijft onder meer over rechtvaardigheid tussen generaties, gelijkheid, duurzaamheid, verantwoordelijkheid voor rechtvaardigheid en internationale strafhoven.

Ingrid Robeyns is hoogleraar ethiek van instituties aan het Ethiek Instituut van de Universiteit Utrecht. Zij is opgeleid als econoom en filosoof, en promoveerde in 2003 aan de Universiteit van Cambridge. Haar onderzoek bestrijkt een breed scala aan vraagstukken in de sociale en politieke filosofie en de ethiek, waaronder de toe-

laatbaarheid van bovengrenzen aan rijkdom en gebruik van ecologische hulpbronnen. Robeyns was de eerste directeur van de Nederlandse Onderzoekschool Wijsbegeerte en is momenteel *President-Elect* van de *Human Development and Capability Association*. In 2017 publiceerde ze het boek *Wellbeing, Freedom and Social Justice: The Capability Approach Reexamined*.

Erik Schrijvers werkt als senior onderzoeker bij de WRR. Hij schreef bij de WRR mee aan de publicaties *Big data in een vrije en veilige samenleving* en *Cultuur herwaarderen*, een project waarvan hij tevens de projectleider was. In 2016 en 2017 werkte hij voor korte tijd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken als projectleider van de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid.

Willem Trommel is hoogleraar beleid en bestuur aan de Vrije Universiteit Amsterdam en tussen januari en juli 2018 als *fellow* verbonden aan het Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences (Nias). Zijn bijdrage aan het filantropieproject van de WRR is mede met steun van het Nias tot stand gekomen. De kernideeën zijn afkomstig uit de recent verschenen monografie *Veerkrachtig bestuur; voorbij neoliberale drift en populistische kramp* (Den Haag: Boom, 2018).

Marianne de Visser is neuroloog en emeritus hoogleraar neurologie bij de Universiteit van Amsterdam. Zij was een van de vicevoorzitters van de Gezondheidsraad en lid van het Algemeen Bestuur van NWO. Sedert 2014 is zij lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Zij zat het filantropieproject voor.

Vincent Vleugel is promovendus bij de Afdeling Internationaal en Europees Publiekrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam en werkzaam als specialist kinderrechten en bedrijven bij Unicef Nederland.

Pamala Wiepking is de Visiting Stead Family Chair in International Philanthropy and Visiting Associate Professor of Philanthropy bij de IU Lilly Family School of Philanthropy in Indianapolis in de Verenigde Staten. Ze bestudeert filantropie vanuit een internationaal en interdisciplinair perspectief. Ze redigeerde over dit onderwerp onder meer het *Palgrave Handbook on Global Philanthropy* (met Femida Handy), waarin onderzoekers uit 26 landen onderzochten welke factoren filantropie in hun land bevorderen of belemmeren. Ze is tevens bestuurslid van Nederland Filantropieland.