

Verschenen in: *De Dikke Blauwe.2, Filanthropium Jaargids 2015-2016.*

Door Arjen de Wit MSc

Waarom donateurs niet zomaar in het gat springen

De filantropie die in het gat springt dat de overheid achterlaat, het is een mooie gedachte: als de overheid bezuinigt dan zullen donateurs meer geven en organisaties actiever fondsenwerven. Maar wat is eigenlijk het bewijs voor dit verdrijvingseffect?

De kleine overheid is in zwang. De Big Society in het Verenigd Koninkrijk en de doe-democratie in Nederland leggen de nadruk op sociale en democratische participatie die los van de overheid plaatsvindt, met als onderliggende verwachting dat mensen en organisaties meer actie ondernemen als de staatsmacht minder overheersend is.

Ook in de wetenschap bestaan veel pleitbezorgers van de kleine overheid. De theoretische argumenten zijn terug te leiden tot Alexis de Tocqueville (1970 [1840]), die tijdens het ontstaan van de moderne democratie waarschuwde dat een grote staatsinvloed alle individuele zeggenschap over het leven in gevaar brengt. De twintigste eeuw kende hartstochtelijke voorstanders van een grote rol voor kleine gemeenschappen zoals de familie en de kerk (Nisbet 1962 [1953]), private ondernemingen in een vrijemarkteconomie (Friedman & Friedman 1980) en verenigingen waar mensen in hun vrije tijd bij elkaar komen om een sport of hobby te beoefenen (Putnam 2000).

Heden ten dage zijn het vooral economen die menen dat overheidsvoorzieningen een verdrijvingseffect hebben op private investeringen en charitatieve giften, waardoor afslanking van de overheid private participatie zal aanwakkeren. Het idee is aantrekkelijk en appelleert aan de meerwaarde die filantropie heeft in de samenleving, met een grote diversiteit aan belangen en niet gehinderd door het juk van democratische verantwoording. Als belastinggeld het niet regelt, dan doen wij het wel zelf. Maar wat weten we eigenlijk over de reacties van donateurs en fondsenwerfers op veranderingen in het overheidsbeleid?

Realistische situatie

Samen met René Bekkers heb ik een systematische beschouwing gedaan van voorgaand onderzoek (De Wit & Bekkers 2014). We hebben een steekproef genomen van studies naar de relatie tussen overheidsbestedingen en charitatieve giften die zijn verschenen in wetenschappelijke tijdschriften, en hebben gekeken welke kenmerken van een studie samenhangen met welke uitkomst.

Uit deze meta-analyse blijkt dat mensen gemiddeld 22 cent meer geven aan een goed doel als de overheid daar een euro op bezuinigt. Maar de verschillen tussen studies zijn groot.

Economen doen vaak experimenten waarbij ze studenten in een zaaltje zetten, een klein geldbedrag in handen geven en laten beslissen hoeveel ze willen doneren. Ze verdelen de studenten op basis van

toeval in twee groepen: een groep deelnemers die een deel van het bedrag verplicht moet afstaan aan het doel waaraan gegeven kan worden, en een groep van deelnemers die zelf mogen weten hoeveel ze geven. De tweede groep hoeft geen 'belasting' te betalen en blijkt dan inderdaad een hogere vrijwillige donatie te doen dan de eerste groep.

Andere onderzoekers maken gebruik van archiefmateriaal van organisaties. Ze analyseren bijvoorbeeld data van de Amerikaanse belastingdienst, waar veel non-profitinstellingen hebben doorgegeven hoeveel ze jaarlijks binnenkrijgen aan subsidies en giften. Uit deze studies blijkt gemiddeld dat veranderingen in overheidssubsidies slechts een zeer klein effect hebben op de inkomsten uit donaties.

Het geeft te denken over de situaties waarin donateurs wel of niet in het gat springen dat de overheid achterlaat. Als mensen een keuze in een overzichtelijke situatie krijgen voorgelegd, met een gefingeerde overheid en een expliciete belasting op geld dat niet eens van henzelf is, dán zijn ze bereid om een deel van overheidsbezuinigingen te compenseren. Maar in hoeverre is dit een realistische situatie in de echte wereld? In werkelijkheid weten mensen vaak niet wat de overheid precies bijdraagt aan welke organisatie of aan welk doel, en dan valt er ook niet op te reageren. Bovendien zien we ook meer bewijs in Amerikaans onderzoek dan in studies uit Europa, wat kan wijzen op verschillende culturen en een andere houding tegenover de overheid.

Het is wonderlijk dat er in Nederland geen econoom te vinden is die empirisch onderzoek heeft gedaan naar de geldigheid van de verdrijvingshypothese. Vergelijkende studies met gegevens uit verschillende Europese landen laten zien dat er veel vrijwilligers en donateurs zijn in landen met een royale overheid (denk aan de Scandinavische verzorgingsstaten), maar het is moeilijk om causale uitspraken te doen op basis van zulke momentopnames. Wat is nu eigenlijk het bewijs voor deze hypothese in Nederland?

Kleine taart

Overheidsgeld kan donaties op twee manieren beïnvloeden. Ten eerste kan er een direct effect zijn omdat mensen hun gift zien als een vervanging van een verplichte bijdrage, en ten tweede kan er een indirect effect zijn omdat organisaties hun fondsenwervingsgedrag gaan aanpassen na een verandering in de subsidiestroom.

Het *directe* effect gaat uit van wat economen altruïsme noemen. Iemand vindt het belangrijk dat er een bepaald publiek goed bestaat, bijvoorbeeld het theater in het dorp. Dat kan bekostigd worden via een verplichte bijdrage via de belastingen of via vrijwillige donaties. De perfecte altruïst wil haar bijdrage aan het theater altijd constant houden, verplicht danwel vrijwillig, en zal meer gaan doneren als de overheid minder belastinggeld uitgeeft om het theater te subsidiëren.

In hoeverre zijn Nederlanders bereid om overheidsbezuinigingen te compenseren? In 2012 vroegen we mensen in onze Geven in Nederland-enquête wat ze zouden doen als de overheid bezuinigt op een bepaalde sector (Bekkers & De Wit 2014). Zouden ze dan meer of minder geven en zo ja, hoeveel? Zo'n 6% van de respondenten zegt dan meer te gaan geven dan ze al deden, terwijl 8% zegt minder te gaan geven. De overgrote meerderheid (86%) zou zijn donatie niet veranderen ten opzichte van het jaar ervoor.

Mensen die bereid zijn bezuinigingen te compenseren vormen geen perfecte afspiegeling van de bevolking. Het zijn veelal hoogopgeleiden, mensen met een hoger inkomen en vermogen, mensen die vaker gevraagd worden om te doneren en mensen die meer sociale druk vanuit hun omgeving ervaren

om te geven aan goede doelen. Dit is de doelgroep waar beleidsmakers en fondsenwerfers zich op zouden kunnen richten als ze op zoek zijn naar privaat geld voor publieke voorzieningen.

De reacties verschillen per sector waarop bezuinigd zou worden. Op de terreinen dierenbescherming, cultuur, en natuurbehoud zouden meer mensen hun donatie verhogen dan verlagen en kunnen overheidsbezuinigingen wellicht leiden tot een lichte toename in geefgedrag.

Het is echter maar de vraag hoeveel deze doelen er uiteindelijk mee opschieten. Een bezuiniging van honderden miljoenen op natuurbeheer zal bij lange na niet gecompenseerd worden met een even groot bedrag aan giften, dus uiteindelijk wordt de taart kleiner.

Bewust

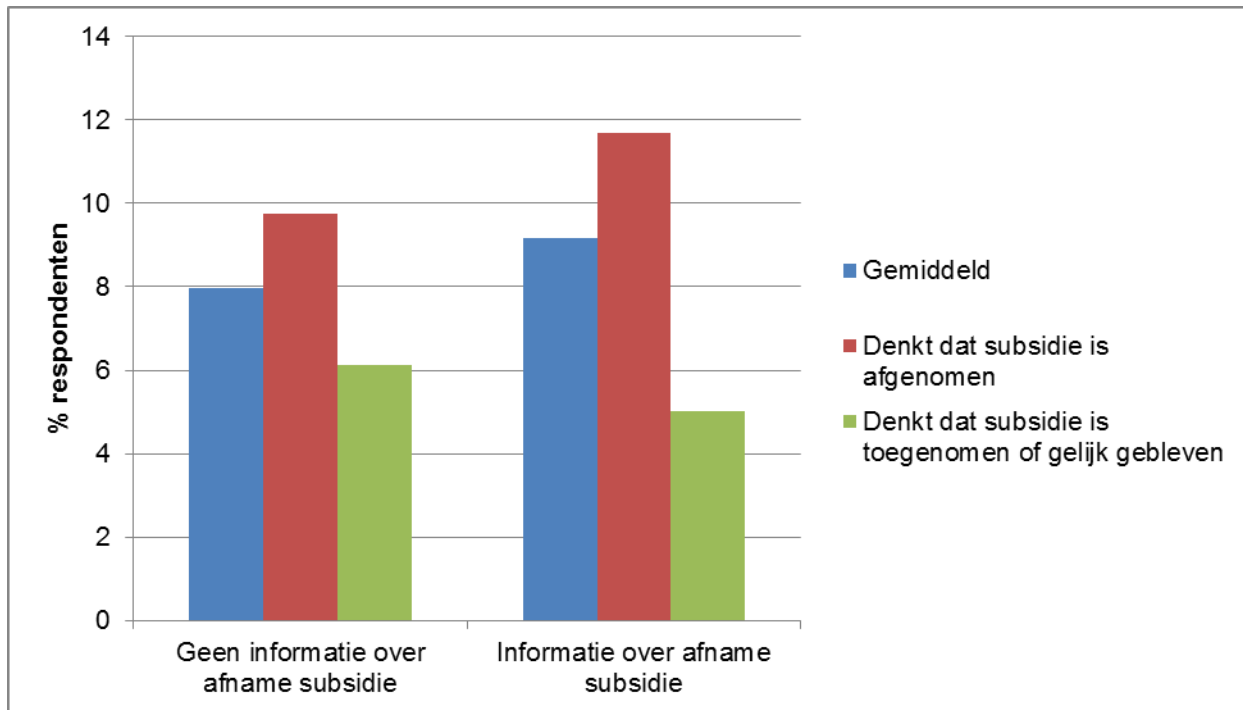
Bovendien kunnen donateurs hun giften alleen verhogen als ze weten dat er van overheidswege minder wordt gedaan. In hoeverre zijn mensen nu op de hoogte van overheidsbestedingen? Grote bezuinigingsoperaties op cultuur of internationale hulp komen nog wel in de media, maar hoe zit het met subsidies aan specifieke organisaties?

Twee jaar later deden we een experiment met de beloning die mensen krijgen voor het invullen van de vragenlijst van Geven in Nederland. Respondenten krijgen waardepunten ter waarde van ongeveer tien euro als beloning voor het meedoen aan het onderzoek, die ze kunnen omzetten in een tegoedbon voor zichzelf of in een donatie aan een grote fondsenwervende organisatie. In het experiment kregen de helft van de mensen een informatie over een afname in overheidssubsidie aan KWF Kankerbestrijding, terwijl de andere helft deze informatie niet kreeg. Figuur 1 toont het percentage mensen dat (een deel van) de waardepunten weggeeft aan KWF. De drie balkjes ter linkerzijde zijn de mensen die geen informatie kregen, de rechterbalkjes zijn de mensen die de informatie wel te zien kregen. Er is gemiddeld niet veel verschil tussen de twee groepen.

Echter, niet alle respondenten lezen de vragenlijst heel nauwkeurig en het zou kunnen dat sommigen de informatie over de subsidie gemist hebben. Daarom hebben we achteraf nog eens gevraagd of mensen denken dat de subsidie aan KWF is toegenomen, gelijk is gebleven of is afgenomen. Dan blijkt dat de toename in donateurs het sterkste is onder de mensen die die denken dat er een afname in subsidie is geweest, dus de informatie waarschijnlijk goed gelezen hebben (de rode balkjes). Onder de mensen die denken dat de subsidie niet is veranderd of is toegenomen zien we een afnemend percentage donateurs (de groene balkjes).

De verschillen in dit experiment zijn erg klein en het is moeilijk met zekerheid te zeggen is of ze niet aan toeval te wijten zijn. Mensen beginnen niet massaal aan een organisatie te geven als hierop bezuinigd is, zelfs niet als ze zich bewust zijn van de bezuiniging.

Figuur 1: Percentage respondentent dat waardepunten doneert aan KWF Kankerbestrijding (Geven in Nederland, n=1.271)



Fondsenwerving

De tweede manier waarop overheidsgeld giften kan beïnvloeden is *indirect*, via organisaties. Studies in de Verenigde Staten en Canada laten zien dat non-profitorganisaties over het algemeen meer investeren in fondsenwerving na een afname in overheidssubsidies, waardoor ze meer geld uit de private markt halen en een deel van hun verlies compenseren (Andreoni & Payne 2003, 2011).

Gaat dit ook op in Nederland? In zijn oratie liet René Bekkers (2013a) al een eerste analyse zien met behulp van de cijfers die het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) verzamelt. Bij het merendeel van de organisaties nemen de inkomsten uit eigen fondsenwerving toe in het jaar nadat subsidies zijn toegenomen, en veel organisaties investeren ook meer in fondsenwerving nadat ze meer overheidssubsidie hebben gekregen.

Dit zijn interessante bevindingen, die suggereren dat de Nederlandse goeddoelenmarkt anders werkt dan die in Noord-Amerika. De bedragen die organisaties rapporteren aan inkomsten uit eigen fondsenwerving zijn echter een optelsom van allerlei bijdragen, inclusief grote giften van bedrijven of particulieren, en het is moeilijk om te zien hoe de gemiddelde donateur reageert op veranderingen in subsidies aan organisaties.

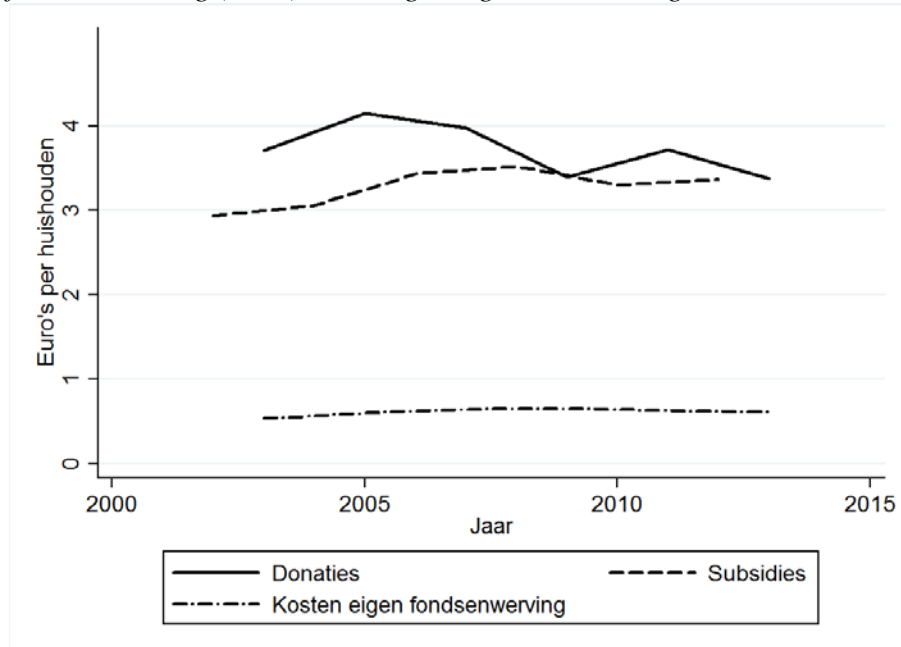
Een preciezere test is op te zetten door de gegevens van het CBF te koppelen aan individueel gerapporteerde giften aan deze organisaties. In Geven in Nederland vragen we zoveel mogelijk dezelfde mensen iedere twee jaar naar hun giften aan grote goeddoelenorganisaties, en zo kunnen we zien of veranderingen in subsidies aan een bepaalde organisatie gevolgd worden door een toe- of

afname in donaties.

In deze analyses is geen duidelijk patroon te herkennen (figuur 2). Soms nemen donaties toe als subsidies afnemen, soms volgen overheidssubsidies en individuele giften dezelfde trend. Het meest sprekende voorbeeld in deze steekproef is Oxfam Novib, waar de overheid na 2010 de subsidiekraan fors heeft dichtgedraaid waarna ook de giften zijn afgenomen.

Ook de suggestie dat organisaties meer gaan investeren in fondsenwerving als ze minder steun vanuit de overheid krijgen heeft in Nederland geen empirische basis: de kosten eigen fondsenwerving zijn zeer stabiel door de jaren heen. Organisaties met het CBF-Keur hebben een beperkte speelruimte omdat ze niet meer dan 25% van de opbrengsten uit fondsenwerving mogen uitgeven aan fondsenwerving.

Figuur 2: Ontwikkeling donaties (Geven in Nederland, n=2.175), overheidssubsidies en kosten eigen fondsenwerving (CBF) aan 17 grote goeddoelenorganisaties, 2002-2013.



Conclusie

Al met al is er weinig empirische steun voor het argument dat de Nederlandse donateurs gaten van de overheid op zullen vullen. Het meeste bewijs komt van experimenten met Amerikaanse studenten waarbij het de vraag is in hoeverre de gevonden effecten te vertalen zijn naar de wereld buiten de onderzoekslaboratoria. Na overheidsbezuinigingen is de gemiddelde Nederlander nauwelijks bereid donaties te verhogen en zien goeddoelenorganisaties over het algemeen geen systematische toename in inkomsten fondsenwerving.

Veel zal afhangen van de manier waarop overheidsbeleid wordt gepercipieerd. Op de man af gevraagd is er amper bereidheid om overheidsbezuinigingen te compenseren, maar als mensen zien dat mooie dingen in de samenleving dreigen te verdwijnen zijn ze wellicht bereid daar iets aan te doen.

Naast het besef dat publieke voorzieningen op het spel staan moeten mensen ook de middelen hebben om hun donaties te verhogen. In de steekproeven die hierboven worden gebruikt zijn de grote gevers ondervertegenwoordigd, terwijl zij verantwoordelijk zijn voor een groot deel van het totale gegeven bedrag. In een steekproef onder vermogende Nederlanders is het percentage mensen dat zegt bezuinigingen te willen compenseren fors hoger dan het gemiddelde (Bekkers 2013b), waarmee zij een interessante doelgroep vormen voor organisaties die te kampen hebben met financiële problemen.

Een interessante casus is de Geefwet waarin de multiplier voor giften aan culturele instellingen is opgenomen, die is ingevoerd terwijl er fors werd bezuinigd. Geven mensen nu meer aan cultuur en gaan organisaties intensiever de private markt op? Het is nog vroeg om hier iets te zeggen, maar aan de Vrije Universiteit bekijken Saskia Franssen, René Bekkers en Elly Mariani de effecten van de multiplier in een onderzoek dat wordt gefinancierd door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Voorlopig lijkt het niet waarschijnlijk dat overheidsbezuinigingen leiden tot een grote toename in geefgedrag. Donateurs noch organisaties hebben de wil en de middelen om hun gedrag aan te passen, waardoor bezuinigingen de taart kleiner maken. Het geeft te denken over de gevolgen van beleidskeuzes die een kleine overheid voorstaan.

Nota bene

Met dank aan Ad Graaman van het Centraal Bureau Fondsenwerving voor het beschikbaar stellen van de organisatiecijfers.

Literatuur

Andreoni, J, and Payne, A.A. (2003). Do Government Grants to Private Charities Crowd Out Giving or Fund-raising? *American Economic Review* 93, p. 792-812.

Andreoni, J., & Payne, A.A. (2011). *Crowding-Out Charitable Contributions in Canada: New Knowledge from the North*. NBER Working Paper No. 17635.

Bekkers, R. (2013a). *De maatschappelijke betekenis van filantropie*, oratie Vrije Universiteit, 25 april 2013.

Bekkers, R. (2013b). 'De vermogende gever'. In: Schuyt, T., Gouwenberg, B., & Bekkers, R. *Geven in Nederland 2013: Giften, Nalatenschappen, Sponsoring en Vrijwilligerswerk*. Amsterdam: Reed Business Education, p. 205-226.

Bekkers, R., & Wit, A. de (2014). *Look who's crowding out! Correlates of willingness to substitute declining government contributions to charitable organizations*. Paper gepresenteerd op de 11e ISTR-conferentie, Münster, Duitsland.

Friedman, M., & Friedman, R. (1980). *Free to Choose: A Personal Statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Nisbet, R.A. 1962 [1953]. *Community and power* [origineel *The quest for community*]. New York: Oxford University Press.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Tocqueville, A. de. 1970 [1840]. *Democracy in America – Part the Second: The Social Influence of Democracy*. Vertaald door Henry Reeve. New York: Knopf.

Wit, A. de, & Bekkers, R. (2014). *Government Support And Charitable Donations: A Meta-Analysis*. Working paper, VU Amsterdam.