

Vergaderjaar 2000–2001

**26 477**

**Welzijnsnota 1999–2002**

**Nr. 7**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,  
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2001

Bij de begrotingsbehandeling voor het jaar 2000 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Tweede Kamer aan het kabinet gevraagd een voorstel te doen over de invoering van de vrijwilligerstoets (de motie Dankers [26 800 XVI, nr. 20, TK 1999–2000]).

Bij brief van 11 november 1999 is een beleidsnotitie over het vrijwilligerswerk aangekondigd in het kader van de uitvoering van de Welzijnsnota «Werken aan Sociale Kwaliteit» (26 477 nr. 2, TK 1999–2000). In deze notitie zou ook worden ingegaan op de mogelijkheid en wenselijkheid van een vrijwilligerstoets bij relevante wetgeving en beleidsontwikkeling. Inmiddels zijn de Programmaliijnen Welzijnsnota 1999–2002 (26 477 nr. 5, TK 1999–2000) toegezonden. In het Plan van aanpak vrijwilligerswerk, dat toegezegd is in genoemde brief, is aangegeven dat de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) advies is gevraagd over de wegen en middelen om het vrijwilligerswerk beter op het netvlies te krijgen van de diverse beleidsmakers. Ook is een oordeel gevraagd over de ontwikkeling van een eventuele vrijwilligerstoets.

Het kabinet wil meer aandacht besteden aan de versterking van het vrijwilligerswerk en de effecten van nieuw beleid, wet- en regelgeving op vrijwilligerswerk. Juist omdat vrijwilligerswerk voor de leefbaarheid van de samenleving essentieel is. Daarom heeft het kabinet de RMO gevraagd: *«Hoe bevorderd kan worden dat, met zo min mogelijk bureaucratie, zoveel mogelijk aandacht wordt besteed aan het facet vrijwilligerswerk bij beleidsontwikkeling.»*

Het advies van de RMO «Alert op vrijwilligers» is de Tweede Kamer gezonden bij brief van 14 augustus 2000. Het vrijwilligersbeleid is aan de orde geweest tijdens een Algemeen Overleg over de programmalijnen van de welzijnsnota op 6 september 2000. Daarin is toegezegd dat de kabinetsreactie de Kamer zo spoedig mogelijk zou worden toegezonden. Onze reactie op het advies ligt hier nu voor u.

## Hoofdpijnen van het advies

In het antwoord aan het kabinet meldt de Raad de wens om tot een dergelijke toetsing te komen te kunnen billijken. De voornaamste conclusie van het advies «Alert op vrijwilligers» is echter dat een vrijwilligerstoets in het algemeen, niet zal leiden tot meer aandacht voor het vrijwilligerswerk bij beleidsontwikkeling, wet- en regelgeving. De Raad geeft andere suggesties waardoor meer rekening gehouden kan worden met de effecten op vrijwilligerswerk.

De RMO heeft de mogelijkheden van toetsing van alle kanten belicht, de voor- en nadelen van verschillende toetsen op een rijtje gezet en stelt: *«De Raad is van mening dat nieuwe wet- en regelgeving vrijwilligerswerk in zijn algemeenheid niet zou mogen belemmeren. Het is daarom belangrijk om beoogde en te verwachten voor- en nadelen van wet- en regelgeving zorgvuldig tegen elkaar af te wegen.»* (p. 9)

De Raad meent dat de introductie van een algemene vrijwilligerstoets in de politiek-ambtelijke zin van het woord, geen oplossing biedt voor de gesignaleerde knelpunten. De argumenten zijn: de inhoud en doelstellingen van het vrijwilligerswerk zijn in de eerste plaats breed en diffuus, ze lenen zich niet voor het ontwikkelen van bruikbare criteria voor een beleidstoets. Een toets kan geen recht doen aan de uiteenlopende terreinen waarop het vrijwilligerswerk zich beweegt en aan de motivatie waarmee dat gebeurt. In de tweede plaats is de ervaring met bestaande toetsen over het algemeen niet gunstig, er bestaat een zekere «toetsmoeheid». Hoe meer toetsen er moeten worden uitgevoerd hoe minder effectief hun resultaten zijn.

Tot slot kan de vraag wat het gevolg zal zijn van een toets, niet bevredigend worden beantwoord. Een toets zal de bestaande onduidelikheden op dit terrein niet voorkomen. Evenmin zal een toets besluiten voorkomen die ongunstig kunnen uitwerken op het vrijwilligerswerk, omdat andere politieke afwegingen hierbij prioriteit hebben.

Dit betekent echter niet dat de Raad geen oog heeft voor het vrijwilligerswerk en voor de gesignaleerde problemen. Veel van die problemen komen voort uit een overmaat aan bureaucratie, vooral daar waar de grens tussen vrijwilligerswerk en betaalde arbeid onhelder is, aldus de RMO.

De Raad onderschrijft de behoefte aan meer expliciete aandacht voor het vrijwilligerswerk en heeft daarom een aantal voorstellen gedaan.

## Reactie op de aanbevelingen

Het kabinet kan zich in de opstelling van de RMO vinden, temeer daar we zoveel mogelijk willen voorkomen dat beleidsmaatregelen of wet- en regelgeving ertoe leiden dat mensen niet meer bereid of in staat zijn vrijwilligerswerk te doen. Het kabinet concludeert naar aanleiding van dit advies van de RMO dat het ontwikkelen van een «effectrapportage» als toetsing van beleid op de effecten voor het vrijwilligerswerk weinig zinvol is. Dat betekent dat toetsing van beleidsvoornemens en wet- en regelgeving meer een kwestie van gezond verstand is en het afwegen van prioriteiten, dan van het ontwikkelen van een toetsingsinstrument. Het kabinet deelt de analyse van de RMO dat de introductie van een toets geen oplossing biedt voor de gesignaleerde knelpunten. Dat impliceert dat op andere wijze een antwoord gegeven moet worden om die knelpunten op te lossen.

## Meer kennis en informatie over het vrijwilligerswerk

De Raad is van mening dat voor een inschatting van de effecten vooraf het noodzakelijk is dat er bij politici en ambtenaren meer informatie en kennis beschikbaar is over de essentie van vrijwilligerswerk en de mogelijke gevolgen die beleidsmaatregelen voor dat werk kunnen impliceren. Voorts zou de empirische basis moeten worden versterkt rondom de relatie tussen wet- en regelgeving en de mogelijke gevolgen ervan voor vrijwilligers en/of hun organisaties. De Raad pleit voor een intensivering van het onderzoek naar de relaties tussen maatschappelijke ontwikkelingen, beleid en vrijwilligerswerk in al zijn facetten.

De informatie die door onderzoek beschikbaar komt, moet op alle lagen van het bestuur beschikbaar zijn, omdat de meeste regelingen waarmee het vrijwilligerswerk te maken heeft op lokaal niveau worden uitgevoerd en veel beleid dat effect heeft op vrijwilligerswerk gedecentraliseerd is naar provincies en gemeenten. Provinciale en lokale bestuurders hebben zelf bevoegdheden om regels vast te stellen. Provinciale steunfuncties voor het vrijwilligerswerk zouden nuttig werk kunnen verrichten in de informatievoorziening.

Het kabinet is het met de Raad eens dat de kennis van vrijwilligerswerk belangrijk is om de effecten van beleid te kunnen inschatten. De huidige inspanningen op het terrein van onderzoek naar het vrijwilligerswerk zullen worden voortgezet en geïntensiveerd.

De kring van onderzoekers op het terrein van vrijwilligerswerk is beperkt, maar de belangstelling voor het onderwerp groeit. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) neemt binnen dat onderzoek een belangrijke plaats in. Het periodieke Tijdsbestedingsonderzoek levert informatie over de veranderingen in de vrijetijdsbesteding, waarvan vrijwilligerswerk onderdeel uitmaakt. Het SCP heeft daarnaast een serie uitgebracht over de bijdrage van vrijwilligerswerk binnen de Civil Society. Het derde deel van deze serie «Vrijwilligerswerk vergeleken» is vorig jaar verschenen. Ook het Verweij-Jonker Instituut heeft verschillende onderzoeken naar vrijwilligerswerk gedaan, waaronder de deelname van allochtonen en mensen met een handicap aan vrijwilligerswerk. Momenteel maakt het Verweij-Jonker Instituut een internationaal vergelijkend rapport ten behoeve van de Wereldconferentie in januari 2001.

We zullen een onderzoeksprogramma opzetten op basis waarvan er steeds gegevens voorhanden zullen zijn om effecten van nieuw beleid te kunnen inschatten.

De huidige technologie op het gebied van informatica en de verspreiding van computers en internetaansluitingen maken het ontsluiten van informatie eenvoudiger. De Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk (NOV) heeft een specifieke rol in relatie tot de informatievoorziening en de advisering samen met de stichting VrijwilligersManagement (sVM). De laatste richt zich voornamelijk op het ontwikkelen en implementeren van nieuwe methodieken. Zij stellen hun kennis en ervaring ter beschikking aan anderen.

Om te bereiken dat de verspreiding van de kennis van de landelijke instellingen op het terrein van vrijwilligerswerk en de implementatie van vernieuwingen op lokaal en regionaal niveau worden bereikt, wordt in het kader van de Welzijnsnota gewerkt aan het beter inschakelen van de provinciale en gemeentelijke ondersteuning. Veel gemeenten en provincies hebben aangegeven vrijwilligerswerk een belangrijk thema te vinden. Dit biedt een goed uitgangspunt om een bewuster vrijwilligersbeleid op lokaal en provinciaal niveau te stimuleren. Op dit moment wordt in overleg tussen VNG, IPO en VWS gewerkt aan uitwerking van de voorname.

Het beleid met betrekking tot vrijwilligers is uitvoerig aan de orde geweest tijdens een Algemeen Overleg over de programmalijnen van de Welzijnsnota op 6 september 2000. Tijdens dit overleg is gesuggereerd dat de instelling van een commissie voor het vrijwilligerswerk à la de commissie Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid een goed instrument zou kunnen zijn. Inmiddels is besloten een dergelijke commissie in het leven te roepen. U bent hierover bij brief van 20 november 2000 geïnformeerd.

### **Beoordelen van voorgenomen beleid: het Regeerakkoord**

De RMO is van mening dat toetsing alleen zin heeft als deze zo vroeg mogelijk in de beleidscyclus plaatsvindt. Dit leidt volgens de RMO tot de conclusie dat het Regeerakkoord het aangrijpingspunt is. In het Regeerakkoord kan worden vastgesteld welke – naar werkveld van het vrijwilligerswerk onderscheiden – beleidsvoornemens beoordeeld zullen worden op hun mogelijke gevolgen voor het vrijwilligerswerk. De Raad meent dat een beoordeling van beleidsvoornemens vanuit het gezichtspunt van vrijwilligers en hun organisaties mogelijk is, mits daarbij rekening gehouden wordt met afzonderlijke soorten vrijwilligerswerk. Voor de effecten op vrijwilligersorganisaties zou voorgenomen beleid moeten worden beoordeeld op uitvoerbaarheid door en de effectiviteit en de financiële gevolgen voor de vrijwilligersorganisaties. Deze taak zou naar de mening van de Raad vervuld moeten worden door het meest betrokken departement, namelijk het ministerie van VWS.

Het kabinet acht het mogelijk om aan de hand van het Regeerakkoord afspraken te maken over de beleidsvoornemens die beoordeeld zullen worden op hun mogelijke gevolgen voor het vrijwilligerswerk. Het ministerie van VWS zal, als coördinerend departement, het voortouw nemen in het volgen van de beleidsvoornemens met name op de door de RMO aangewezen terreinen. Daartoe zal een interdepartementale werkgroep in het leven worden geroepen. In het voorbereidende traject zullen de effecten voor het vrijwilligerswerk met de koepel(s) van vrijwilligersorganisaties worden besproken. Dit is tevens in lijn met hetgeen de Raad schrijft als zij ter voorkoming van bureaucratisering voorstelt een toets niet verplichtend op te leggen, maar tot stand te laten komen door onderhandeling en consensusvorming. Daarna kunnen de resultaten aan de Commissie Sociaal en Cultureel Beleid worden voorgelegd. Tenslotte kan de uitkomst in het advies aan de Ministerraad worden meegenomen.

Maar niet alleen op het nationale niveau moet rekening gehouden worden met vrijwilligerswerk, ook provinciaal en lokaal zijn inspanningen nodig om vrijwilligerswerk te stimuleren en te ontlasten. De RMO merkt op dat ook provincies en gemeenten regels opstellen. Veel gemeenten zijn bezig met het tot stand brengen van integraal lokaal sociaal beleid. Aandacht voor sociale cohesie en instrumenten als een sociale structuurschets worden daarbij veelvuldig gehanteerd. Sociale cohesie blijkt vaak gebaseerd op informele verbanden en activiteiten georganiseerd door vrijwilligersorganisaties. Vooral op het lokale niveau is zichtbaar hoeveel tijd en energie gestoken wordt in vrijwilligerswerk. Derhalve pleit de RMO terecht voor bijvoorbeeld eenvoudige subsidieprocedures voor lokale vrijwilligersorganisaties bij gemeenten.

Het ministerie van VWS zal in het kader van een lokaal vrijwilligersbeleid met IPO en VNG in gesprek gaan over de mogelijkheden hoe op dat niveau de effecten van nieuw beleid, wet- en regelgeving te toetsen. Wellicht zijn de voorstellen van de RMO ook op provinciaal en lokaal niveau uitvoerbaar.

## **Begeleiding van organisaties**

Is wet- en regelgeving eenmaal van kracht dan moeten de gevolgen voor de praktijk ook duidelijk zijn. Hier ligt volgens de Raad ook een taak voor de vrijwilligersorganisaties en hun koepels.

De Raad stelt dat ook autonome veranderingen in de samenleving problemen voor vrijwilligersorganisaties met zich mee kunnen brengen. Die veranderingen zijn nauwelijks tegen te gaan. Eén daarvan is de toenemende professionalisering die het oplossen van sommige vraagstukken met zich meebrengt.

De Raad is van mening dat de belangenbehartiging van en de ondersteuning door MKB-Nederland voor de aangesloten leden wellicht tot voorbeeld kan dienen. Voorts stelt de Raad dat de Bedrijfseffectentoets van het Steunpunt Voorgenomen Regelgeving indirect ook van toepassing is op die vrijwilligersorganisaties die als bedrijf kunnen worden aangemerkt. Hierover zou meer bekendheid moeten komen.

Het kabinet is het eens met de opvatting dat de informatie en adviesfunctie over effecten van wet- en regelgeving ook een taak is voor de koepels van vrijwilligersorganisaties, zoals NOV en NOC\*NSF. Zij worden daartoe door het ministerie van VWS ook gefaciliteerd. Deze organisaties spelen nu al een rol op het terrein van het signaleren van problemen die vrijwilligersorganisaties hebben als gevolg van wet- en regelgeving. In overleg met de betrokken departementen wordt nu al informatie gegeven over de regelgeving en soms wordt de regelgeving aangepast of wordt er een oplossing gezocht om de knelpunten op te lossen. Het kabinet kan instemmen met de suggestie dat de belangenbehartiging van MKB-Nederland tot voorbeeld kan dienen. Ook ziet het kabinet een rol weggelegd voor andere landelijke instellingen als het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV) (en in de toekomst zijn opvolger de Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen [UWV]), eventueel in samenspraak met de NOV, NOC\*NSF en andere vrijwilligerskoepels. In hoeverre de conclusies naar aanleiding van de Bedrijfseffectentoets ook van toepassing zijn op het vrijwilligerswerk, zal van geval tot geval moeten worden bekeken.

## **Meer duidelijkheid over de positie van het vrijwilligerswerk**

Veel knelpunten komen volgens de RMO voort uit onduidelijkheden over de positie van het vrijwilligerswerk. Is wet- en regelgeving eenmaal van kracht dan dienen duidelijke uitspraken te worden gedaan over de gevolgen voor het vrijwilligerswerk. De Raad geeft zowel in de analyse als in de aanbevelingen aan dat delen van het vrijwilligerswerk steeds meer trekken vertoont van bedrijfsmatige activiteiten. Veel problemen van vrijwilligersorganisaties komen voort uit het feit dat zij activiteiten van werkgevers moeten verrichten, aldus de RMO.

Ook het kabinet ziet dat er een professionaliseringsslag plaatsvindt bij vrijwilligersorganisaties. Vrijwilligerswerk wordt daarmee ook geconfronteerd met kwaliteitseisen, hetgeen kan leiden tot een verzwaring voor vrijwilligers en hun organisaties. Zij worden geconfronteerd met onduidelijkheden over de relatie tussen betaald en onbetaald werk, over de fiscale positie van vrijwilligers en over hun sociale zekerheid. In de ogen van het kabinet zijn activiteiten van vrijwilligers onbetaald. Aan vrijwilligers kan wel een forfaitaire onkostenvergoeding worden verstrekt tot een bepaald maximum. De werknemers/werkgeversbegrippen zijn ook van toepassing in de Arbowet en de Arbeidstijdenwet als de vrijwilliger onder gezag arbeid verricht. Dan is er sprake van instructierecht. NOV heeft in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een traject in gang gezet om de consequenties van de

Arbowet voor vrijwilligersorganisaties zichtbaar te maken en de toetsing te verbeteren.

Het kabinet is van mening dat de positie van vrijwilligers en vrijwilligerswerk, juist door het volgen van ontwikkelingen, duidelijker zal worden. Globale toetsing bij voorgenomen beleid- of regelgeving zal gebeuren door een interdepartementale werkgroep die het traject van de beleidsontwikkelingen volgt. Het kabinet merkt op dat toetsing impliceert dat prioriteiten verhelderd worden. De realiteit is dat er altijd een weging van belangen zal moeten plaatsvinden en dat dus niet per definitie altijd aan het belang van vrijwilligerswerk voorrang zal kunnen worden gegeven.

### **Slot**

De reden voor het vragen van advies aan de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is het feit dat er nogal wat haken en ogen zitten aan toetsing van beleid door middel van een instrument zoals een effectrapportage. In het verleden is aandacht besteed aan de manier waarop verschillende toetsen worden toegepast.<sup>1</sup> Ex-ante evaluatietoetsen worden, zo leert de ervaring, niet altijd consequent toegepast en hebben ook niet altijd het gewenste resultaat. Bovendien verouderen toetsingspunten snel en zijn niet alle toetsen goed bekend.

Uit het advies van de Raad blijkt dat het nog niet zo eenvoudig is om effecten van beleid op vrijwilligerswerk te toetsen. Toetsing heeft ook niet automatisch tot gevolg dat vrijwilligerswerk gevrijwaard blijft van de mogelijke negatieve gevolgen van beleidsontwikkeling of wet- en regelgeving.

Het kabinet is het met de Raad eens dat het ontwikkelen van een algemeen toetsingsinstrument daarom niet zinvol is. Het kritisch volgen van beleidsontwikkeling en wet- en regelgeving zoals op de door de RMO voorgestelde terreinen, zal wel leiden tot meer aandacht voor het vrijwilligerswerk, meer duidelijkheid over de positie van vrijwilligers en hun organisaties en meer aandacht voor begeleiding en informatie.

Negatieve gevolgen worden daarmee beter onderkend, meer tijdig ondervangen, dan wel kunnen ze worden gecompenseerd langs een andere weg.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
A. M. Vliegthart

---

<sup>1</sup> Vooraf getoetst. Een analyse van ex-ante evaluatie-instrumenten bij de rijksoverheid. Eindrapport ICHW werkgroep ex-ante evaluatie instrumenten, Den Haag, 16 februari 1999.