

## Alert op vrijwilligers

---

Advies 12

Den Haag, juni 2000

De *Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)* is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), de heer drs. H.J. Kaiser (vice-voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese, de heer dr. A.P.N. Nauta, mevrouw drs. N. Schoemaker, mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman, mevrouw drs. E.M. Vermeulen en de heer prof. dr. W. van Voorden.

De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5  
Postbus 16139  
2500 BC Den Haag  
Tel. 070 340 52 94  
Fax 070 340 54 46  
E-mail [rmo@minvws.nl](mailto:rmo@minvws.nl)  
[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2000

© Sdu Uitgevers, Den Haag 2000

© Fotograaf Joop Reyngoud

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de uitgever en de RMO.

## Voorwoord

In een brief van 31 januari 2000 heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gevraagd haar te adviseren over de wijze waarop aandacht voor vrijwilligerswerk in het beleid te bevorderen is. Bijlage 1 bevat de letterlijke tekst van haar vraag. Deze adviesaanvraag biedt de Raad de mogelijkheid bij te dragen aan de reactie van de staatssecretaris op een motie van het Tweede-Kamerlid Dankers.

Vrijwilligerswerk is geen nieuw thema voor de RMO. De Raad vergaarde immers al kennis voor het advies *Uitsluitend vrijwillig?!* en ook in het advies over de sociale infrastructuur *Ongekende aanknopingspunten* komt de rol van het vrijwilligerswerk aan de orde.

De bevindingen die de Raad hier presenteert, zijn dan ook voor een belangrijk deel op die adviezen en het bijbehorende achtergrondmateriaal gebaseerd.

De Raad raadpleegde daarnaast enkele deskundigen en belegde op 27 maart een bijeenkomst van experts. Daarin hebben de aanwezigen de wenselijkheid, de mogelijkheden en onmogelijkheden voor het ontwikkelen van een vrijwilligers-toets vanuit diverse gezichtspunten belicht. Bijlage 2 biedt een overzicht van alle geraadpleegde personen. De Raad dankt hen voor hun bijdragen.

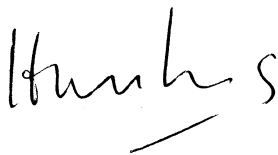
De commissie die dit advies heeft opgesteld, bestond uit:

Mevrouw prof. mr. dr. J. de Savornin Lohman (raadslid)

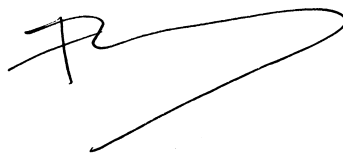
Mevrouw dr. M. Mootz (secretariaat)

De heer drs. F. Vos (secretariaat)

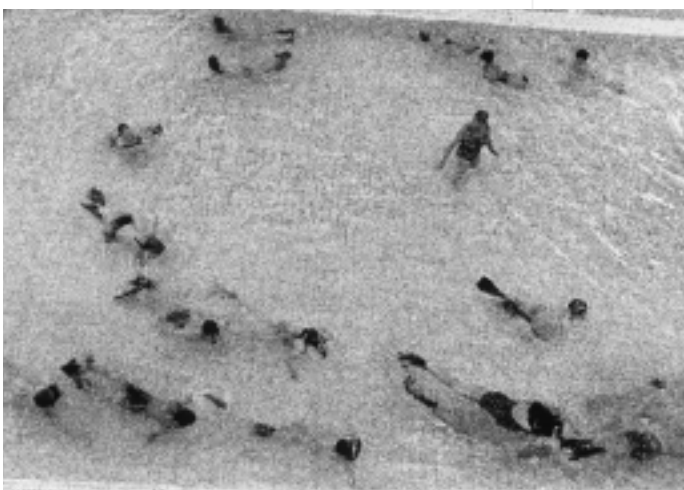
De verantwoordelijkheid voor het advies berust uiteraard bij de Raad.



prof. dr. H.J.M. Adriaansens,  
voorzitter



drs. F. Vos,  
algemeen secretaris



# Inhoud

SAMENVATTING	6
1 INLEIDING	8
1.1 De adviesaanvraag	8
1.2 Eerdere adviezen van de RMO over de betekenis van het vrijwilligerswerk	8
2 ACHTERGRONDEN	10
2.1 Kenmerken van het vrijwilligerswerk	10
2.2 Veranderingen in algemene wet- en regelgeving en hun gevolgen voor het vrijwilligerswerk: enkele voorbeelden	10
2.3 Onduidelijkheden in wet- en regelgeving voor het vrijwilligerswerk	14
2.4 Wet- en regelgeving die direct en bedoeld van invloed is op het vrijwilligerswerk	16
2.5 Enkele algemene maatschappelijke ontwikkelingen en hun invloed op het vrijwilligerswerk	16
2.6 Conclusies	18
3 TOETSEN EN TOETSPROCEDURES	20
3.1 Waarom beleidstoetsen?	20
3.2 Ervaringen met vergelijkbare beleidsinstrumenten	21
3.3 Tot besluit	23
4 NADERE ANALYSE EN EEN KEUZE	24
4.1 Kenmerken van een eventuele vrijwilligerstoets	24
4.2 Intermezzo: nee, tenzij?	26
4.3 Een vrijwilligerstoets: naar een keuze	26
4.4 Naar meer duidelijkheid	29
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	30
LITERATUUR	33
Bijlagen:	
1 Adviesaanvraag	
2 Lijst van geraadpleegde deskundigen	
3 Bedrijfseffectentoets: BET-checklist	

# Samenvatting

Vrijwilligers en hun organisaties ondervinden in toenemende mate knelpunten die voortkomen uit al dan niet bedoelde effecten van wet- en regelgeving voor het vrijwilligerswerk. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is gevraagd hoe bij de beleidsontwikkeling zoveel mogelijk aandacht kan worden besteed aan het vrijwilligerswerk met zo min mogelijk bureaucratie. De laatste tijd wordt van diverse kanten gepleit voor een zogeheten vrijwilligerstoets: nieuw beleid en nieuwe wetten en regels zouden eerst getoetst moeten worden op hun effecten op het vrijwilligerswerk.

De Raad meent dat de introductie van een algemene vrijwilligerstoets in de politiek-ambtelijke betekenis 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 onduidelijkheden 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 de betekenis van 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. De RMO onderschrijft de behoefte aan meer expliciete aandacht voor mogelijk negatieve (neven)effecten van beleidsvoornemens voor vrijwilligers en hun organisaties en stelt daarom het volgende voor.

## *Meer kennis en informatie over vrijwilligerswerk*

Personen die verantwoordelijk zijn voor wet- en regelgeving, moeten doordrongen raken van de betekenis van de rol die vrijwilligersorganisaties en hun vrijwilligers in Nederland vervullen. Daarom moet het onderzoek naar het vrijwilligerswerk en zijn achtergronden worden voortgezet en geïntensiveerd. De reeds beschikbare kennis en informatie over dat werk en de achterliggende factoren moeten meer bekend worden, en niet alleen bij het Rijk maar ook bij provincies en gemeenten beschikbaar zijn. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) kunnen de verspreiding van die kennis en informatie onder de betrokken actoren faciliteren.

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

In het Regeerakkoord kan worden vastgesteld welke beleidsvoornemens mede beoordeeld zullen worden op hun mogelijke gevolgen voor het vrijwilligerswerk. Bij de uitwerking van die voornemens moet het perspectief van het vrijwilligerswerk vervolgens een rol (blijven) spelen. Het gaat om een beoordeling van onder meer fiscale regelingen, regelingen van arbeidsomstandigheden, sociale verzekeringen en aansprakelijkheidsregelingen. De Raad meent dat een globale beoordeling van beleidsvoornemens vanuit het gezichtspunt van vrijwilligers en hun organisaties mogelijk is. Men moet dan ten minste letten op de uitvoerbaarheid door, de effectiviteit en financiële gevolgen voor de vrijwilligersorganisaties; alsmede op hun mogelijkheden om vrijwilligers te kunnen blijven motiveren. Deze beoordeling dient vervuld te worden door het meest betrokken departement, namelijk het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

### *Begeleiding van organisaties*

Is wet- en regelgeving eenmaal van kracht, dan moeten de gevolgen daarvan voor de praktijk duidelijk zijn. Als daartoe aanleiding is moeten koepelorganisaties van vrijwilligers assistentie verlenen bij de uitvoering van regelgeving. Sommige problemen ontstaan doordat vrijwilligersorganisaties activiteiten van werkgevers moeten verrichten. In dat opzicht kan de belangenbehartiging van en ondersteuning door MKB-Nederland voor de aangesloten branches wellicht tot voorbeeld dienen.

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

Veel knelpunten komen voort uit onduidelijkheden over de positie van het vrijwilligerswerk. Zo is de positie van vrijwilligers in het algemeen en die ten opzichte van betaald werk in het bijzonder niet altijd duidelijk. Is wet- en regelgeving eenmaal van kracht, dan is het belangrijk om in de praktijk te bezien wat de gevolgen zijn. Duidelijke uitspraken hierover zijn vereist en mogelijk. Waar deze duidelijkheid niet kan worden verschaft, dienen de koepelorganisaties assistentie te verlenen als de gevolgen van wet- en regelgeving daartoe aanleiding geven.

# 1 Inleiding

## 1.1 De adviesaanvraag

De adviesaanvraag vormt een vervolg op een motie die in de Tweede Kamer is aangenomen. De regering wordt daarin verzocht te rapporteren over de invoering van een vrijwilligerstoets bij wetgeving en beleidsontwikkeling. De motie-Dankers (TK 1999-2000) luidt: "...verzoekt de regering, de Kamer uiterlijk voorjaar van 2000 een voorstel te doen over de invoering van een vrijwilligerstoets bij wetgeving en beleidsontwikkeling...".

Concreet heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de Raad de volgende vraag voorgelegd:

Hoe kan bevorderd worden dat, met zo min mogelijk bureaucratie, zoveel mogelijk aandacht wordt besteed aan het facet vrijwilligerswerk bij beleidsontwikkeling?

Vrijwilligers en hun organisaties ondervinden in toenemende mate knelpunten die voortkomen uit al dan niet bedoelde effecten van wet- en regelgeving voor het vrijwilligerswerk. Dit advies gaat nader in op onderwerpen die aanleiding kunnen zijn om voorgenomen beleidsmaatregelen in een vroeg stadium te willen toetsen op hun eventuele gevolgen voor het vrijwilligerswerk. Daarbij maakt de RMO onderscheid tussen gevolgen voor vrijwilligerswerk in het algemeen en gevolgen voor vrijwilligersorganisaties en hun vrijwilligers in het bijzonder. Deze probleemanalyse wordt weergegeven in hoofdstuk 2 over enkele achtergronden: waarom bestaat er behoefte aan een vrijwilligerstoets? Hoofdstuk 3 gaat in op bestaande toetsen en toetsprocedures en brengt de ervaringen met vergelijkbare beleidsinstrumenten ter sprake. Op grond van die ervaringen volgt in hoofdstuk 4 een verkenning van de mogelijkheden voor een vrijwilligerstoets. De Raad licht daar zijn keuze toe en besluit in hoofdstuk 5 met conclusies en aanbevelingen.

## 1.2 Eerdere adviezen van de RMO over de betekenis van het vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk kenmerkt zich door diversiteit en vitaliteit. Naar schatting houdt ruim 30% van de volwassen Nederlanders zich op de ene of andere wijze ermee bezig (Dekker 1999), vrijwilligerswerk maakt een onmisbaar deel uit van het 'maatschappelijk weefsel' in de samenleving. De RMO heeft daarop in twee eerder uitgebrachte adviezen nadrukkelijk gewezen.

In het advies *Uitsluitend vrijwillig?!* kwam de relatie tussen vrijwilligerswerk en sociale activering aan de orde. De Raad concludeerde daarin dat vrijwilligerswerk niet zonder meer geschikt is als instrument voor de sociale activering van langdurig werklozen. Om te voorkomen dat langdurig werklozen bedreigd



worden met maatschappelijke uitsluiting, zouden zij natuurlijk vrijwillig kunnen deelnemen aan maatschappelijk nuttige activiteiten. Maar het is niet vanzelfsprekend dat vrijwilligersorganisaties hen daartoe aanzetten of hen daarbij begeleiden. Sociale activering vereist specifieke vaardigheden en organisatorische voorwaarden die niet zomaar beschikbaar zijn. De betekenis van het vrijwilligerswerk voor de samenleving mag niet ondergeschikt worden gemaakt aan beleidsdoelen die het vrijwilligerswerk niet rechtstreeks nastreeft (RMO 1997).

In zijn advies over de sociale infrastructuur *Ongekende aanknopingspunten* gaat de Raad in op het belang en de kracht van vrijwilligers en hun organisaties voor het functioneren van de samenleving. Het doen van vrijwilligerswerk is een vorm van actief burgerschap. Door hun inzet en betrokkenheid geven vrijwilligers vorm aan hun verantwoordelijkheid voor de samenleving. De sociale infrastructuur bestaat in Nederland in belangrijke mate uit de vrijwillige initiatieven en activiteiten van betrokken burgers en hun organisaties (RMO 2000).

Beide adviezen en hun achtergrondstudies bevatten veel feiten en uitvoerige beschouwingen over vrijwilligers, hun organisaties en hun betekenis. Dit advies over de vrijwilligerstoets is mede op die informatie gebaseerd. Een uitgebreide verantwoording is daarom te vinden in de basisdocumenten en achtergrondstudies van de twee eerder genoemde adviezen.

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.



## 2 Achtergronden

### 2.1 Kenmerken van het vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk is werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving (CRM 1980). Deze definitie werd voor het eerst in 1980 geformuleerd. Ze is sindsdien algemeen aanvaard en wordt gebruikt in overzichten, onderzoek, ambtelijke en beleidsnota's.

Dat betekent evenwel niet dat daarmee de precieze inhoud, betekenis en afgrenzing van het vrijwilligerswerk nauwkeurig kunnen worden aangegeven. Activiteiten worden bijvoorbeeld wel onbetaald en onverplicht verricht, maar dat houdt niet in dat vrijwilligerswerk vrijblijvend zou zijn. In de praktijk blijkt juist dat veel vrijwilligers zich meer betrokken voelen bij hun activiteiten en zich beter aan afspraken houden dan sommige betaalde werknemers. In paragraaf 2.3 wordt op enkele specifieke onduidelijkheden in dit opzicht nader ingegaan.

Vrijwilligerswerk omvat bovendien veel, vaak zeer uiteenlopende, activiteiten. Het varieert van het bieden van burenhulp tot een actieve inzet voor Amnesty International of Greenpeace, van het bemannen van eerstehulpstations bij grote manifestaties tot assistentie bij het niveaulezen op basisscholen, van het coachen van een sportteam tot het besturen van een vereniging. De meest gebruikelijke indeling van vrijwilligerswerk is die naar inhoud van het werkveld. Zo onderscheidt Van Daal de volgende typen vrijwilligerswerk: hulpverlening, sociaal-culturele vorming, maatschappelijke inbreng waaronder participatie in actiegroepen en in de politiek en (re)creatieve activiteiten (Van Daal 1994).

De inhoud van het werk verandert echter voortdurend. De professionele organisaties en diensten slagen er niet altijd in die mensen te bereiken die behoefte hebben aan hulp. Vaak spelen vrijwilligers en hun organisaties op de leemtes in, die in dit opzicht zijn ontstaan. Maatschappelijke ontwikkelingen geven aanleiding tot de oprichting van belangengroeperingen, bijvoorbeeld op het gebied van natuur- of milieubehoud, nieuwe vormen van dienstverlening, enzovoort. Hierover gaat paragraaf 2.4.

Op grond van de diversiteit van het vrijwilligerswerk is het niet eenvoudig om een systematische indeling ervan te geven. De hierna beschreven gevolgen van wet- en regelgeving voor dit werk bieden dan ook niet meer dan een globaal beeld. Er wordt niet in detail ingegaan op gevolgen voor specifieke deelaspecten of sub-terreinen van het vrijwilligerswerk.

### 2.2 Veranderingen in algemene wet- en regelgeving en hun gevolgen voor het vrijwilligerswerk: enkele voorbeelden

In wet- en regelgeving wordt vastgelegd hoe we in de samenleving maatschappelijke ontwikkelingen willen sturen en hoe we eventuele nadelige gevolgen ervan

willen voorkomen. Sommige wet- en regelgeving is direct of indirect van invloed op het vrijwilligerswerk. Deze invloed vormt de voornaamste aanleiding voor het verzoek een vrijwilligerstoets te introduceren (Janssens en Van Lindert 2000).

Een sprekend voorbeeld is het beleid gericht op *arbeidsomstandigheden*, dat ook van toepassing is op vrijwilligersorganisaties. Het doel van de nieuwe *Arbowet* is te komen tot een betere afstemming tussen de mens, arbeid en arbeidsomstandigheden. De wet verplicht werkgevers om actief beleid te voeren op het gebied van veiligheid, gezondheid, welzijn en milieu. Organisaties, ook vrijwilligersorganisaties, moeten een risico-inventarisatie laten uitvoeren waarin men mogelijke gevaren in de werksfeer voor de veiligheid en het welzijn van de werknemers in kaart brengt. Bij deze inventarisaties moet tegen betaling de deskundige bijstand van een erkende arbodienst worden ingewonnen. Niet alle organisaties kunnen zich de uitgaven voor deze verplichte activiteit permitteren. Ook de op grond van de inventarisaties noodzakelijk geachte veranderingen van arbeidsomstandigheden zijn niet altijd en door alle (vrijwilligers)organisaties realiseerbaar. Afhankelijk van het type vrijwilligerswerk worden ze niet door alle betrokkenen zinvol geacht. Zo moeten de arbeidstijden van een vrijwilliger die na een acht- of meer-urige, drukke dag met betaald werk, een jeugdelftal coacht, anders worden beoordeeld dan de arbeidstijden van diezelfde persoon die na zijn werk een wijkbus gaat besturen. Zo ook zijn er verschillen tussen een verpleegkundige die overdag betaald werkt en 's avonds en in het weekeind gehandicapte mensen verzorgt; en een verpleegkundige in vergelijkbare omstandigheden die lid is van de oudercommissie op de school van zijn/haar kinderen. In een aantal situaties moeten vrijwilligers op grond van wet- en regelgeving worden beschermd, in veel andere situaties is dat niet relevant.

Overigens heeft het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor enkele vrijwilligersorganisaties reeds vrijstellingen geregeld op het gebied van arbeidsomstandigheden en ziekteverzuimbestrijding. Daarnaast hebben de koepelorganisaties van het vrijwilligerswerk ten behoeve van de inventarisatie en de aanpassingen van arbeidsomstandigheden risico-checklijsten opgesteld. Deze zijn voor de aangesloten organisaties kostenloos beschikbaar. Dat neemt niet weg dat de nieuwe regels de vrijwilligersorganisaties aanzienlijk kunnen belasten.

Een ander voorbeeld betreft de wet- en regelgeving in de sfeer van de *sociale zekerheid*. Enige jaren geleden werden zogeheten Melkert-banen gecreëerd, dat wil zeggen gesubsidieerde arbeidsplaatsen voor potentiële werknemers die moeilijk een baan konden vinden. Ook vrijwilligersorganisaties gingen de regelingen gebruiken: 'melketers' werden ingezet voor het verrichten van allerlei werkzaamheden voor de organisaties. Deze nieuwe betaalde krachten veroorzaakten bij veel vrijwilligers verwarring: werd er nog wel prijs gesteld op hun vrijwillige inzet als er ruimte was voor betaalde krachten? Ook voor de organisaties in het vrijwilligerswerk ontstonden onduidelijkheden: onder welke voorwaarden mogen langdurig werklozen vrijwilligerswerk verrichten?

Een recent wetsvoorstel van het ministerie van SZW beoogt zelfs het verplichten van bijstandsgerechtigden tot het verrichten van vrijwilligerswerk (SZW 2000). Voor de vrijwilligersorganisaties zou de begeleiding van deze nieuwe ‘verplichte vrijwilligers’ een extra belasting veroorzaken. Vrijwilligersorganisaties kunnen slechts onder bepaalde voorwaarden bijdragen aan sociale activering (RMO 1997).

Mede ten gevolge van tekorten op de arbeidsmarkt bestaat het voornemen de vrijstelling van de sollicitatieplicht voor personen ouder dan 57 jaar in te trekken. Deze ogenschijnlijk ‘kleine’ wijziging in regelgeving kan gevolgen hebben voor het vrijwilligerswerk. Juist de vele mensen die geen uitzicht meer hebben op werk, die ook niet langer de behoefte hebben om betaald te werk verrichten maar toch zinvol bezig willen zijn, gaan vrijwilligerswerk doen. Juist deze mensen met levenservaring zetten zich intensief in voor maatschappelijke doelen, zij zijn voor de vrijwilligersorganisaties onmisbare krachten.

Wat de sociale zekerheid betreft tot besluit: veel vrijwilligersorganisaties die betaalde krachten in dienst hebben, zijn onvoldoende bekend met de zogeheten Flexwet en de gevolgen daarvan voor personen met een tijdelijke aanstelling.

Bijzondere aandacht vereist in dit verband de wet- en regelgeving op het gebied van *zorg en welzijn*. Vrijwilligers vormen juist op dit terrein in kwantitatief en in kwalitatief opzicht een onmisbare aanvulling op het werk van beroepskrachten. Het wordt steeds duidelijker dat beroepskrachten lang niet altijd meer tegemoet kunnen komen aan de grote behoefte aan zorg en steun. In veel delen van de zorg vervullen daarom vrijwilligers inmiddels een cruciale rol. Door de wederzijdse afhankelijkheid van betaalde en onbetaalde krachten raken wet- en regelgeving op dit terrein rechtsreeks aan de organisatie van het vrijwilligerswerk. Toch is het niet gebruikelijk om naar vrijwilligersorganisaties te kijken als onderdeel van het reguliere systeem. Dat leidt vaak tot onduidelijkheden. In veel instellingen – maar ook bij mensen thuis – werken beroepskrachten en vrijwilligers samen. De professionele zorg is meer dan vroeger gebonden aan protocollen en aan standaarden op grond waarvan de efficiëntie van de zorg wordt bepaald. Daardoor dreigt de essentie van zorg voor de medemens in de beleving van velen uit het zicht te geraken. Vrijwilligers proberen dit werk aan te vullen, zij zetten zich in met ideële motieven. Efficiëntie en daarop toegesneden toetsen voor het geleverde werk zijn voor hen minder belangrijk dan de behoefte aan zorg op menselijke maat.

Het zal duidelijk zijn dat de wijze waarop de professionele zorg vorm krijgt en aan regels is gebonden, de positie raakt van de vrijwilligers en hun organisaties. Zo hebben nieuwe, strengere eisen ten aanzien van de wijze waarop bepaalde taken in de zorg moeten worden vervuld, de inzet van vrijwilligers op sommige plaatsen onmogelijk gemaakt. Ook vrijwillige bezorgers van tafeltje-dek-je-maaltijden moeten bijvoorbeeld tegenwoordig binnen een bepaalde tijd werken, zij hebben geen tijd voor persoonlijk contact met de ontvanger van de maaltijd. Voor veel vrijwilligers op dit gebied zijn deze veranderende eisen een reden om hun vrijwilligerswerk te beëindigen. Ook de introductie van het

persoonsgebonden budget heeft ertoe geleid dat sommige vrijwilligers hun zorgtaken beëindigen, omdat anderen hun taken tegen betaling hebben overgenomen. Weer andere vrijwilligers worden inmiddels uit het budget betaald.

Wijzigingen in regelgeving op dit terrein kunnen ook aanleiding zijn tot misverstanden of wrijvingen met vrijwilligers. De Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet beroepen individuele gezondheidszorg hebben gevolgen voor vrijwilligersorganisaties, zonder dat precies duidelijk is welke: moeten de vrijwilligers van de rampenbestrijding collectief worden ingeënt tegen hepatitis-b en, zo ja, op welke wijze wordt dat georganiseerd en gefinancierd? Is het arbeidstijdenbesluit ook van invloed op het vrijwilligerswerk?

Meer in het algemeen zullen zich (ook) op het gebied van zorg en welzijn in de komende jaren verdere verschuivingen voordoen in de afbakening van het publieke ten opzichte van het private terrein. Deze verschuivingen zullen vooral optreden ten gevolge van de Europese eenwording en de wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Tot op heden speelt de positie van het vrijwilligerswerk in deze discussie geen rol, hun organisaties worden er niet bij betrokken.

De veranderingen van de *fiscale wetgeving* die in 2001 van kracht wordt, raken ook de vrijwilligersorganisaties. Er is onder meer een verschuiving voorzien van een verhoging van de BTW aan de ene kant, naar een verlaging van loon- en inkomstenbelasting aan de andere kant. Per saldo zal deze verschuiving voor vrijwilligersorganisaties negatief zijn, omdat zij de betaalde BTW niet kunnen terugvorderen, en omdat zij meestal weinig of geen betaalde krachten in dienst hebben. Organisaties die niet als het algemeen nut beogende organisaties te boek staan, waaronder sport- en toneelverenigingen, vallen onder de regelgeving betreffende het schenkingsrecht. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat zij over sponsorgelden of giften heffingen moeten betalen.

Vrijwilligersorganisaties moeten, evenals particulieren en bedrijven, lokale lasten betalen waaronder de onroerendezaakbelasting. Deze zijn de afgelopen jaren fors verhoogd zonder dat de financiële ruimte van de organisaties is uitgebreid. Ze ervaren dit doorgaans als onredelijk.

Ten slotte is aandacht nodig voor de voorschriften ten gevolge van de verhoogde eisen aan *'sociale hygiëne'*: veranderingen in de Warenwet, de Drank- en Horecawet en de Vestigingswet. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de eis dat in kantines een leidinggevende aanwezig moet zijn, die in het bezit is van een *Verklaring Sociale Hygiëne*. Veel sportverenigingen die een kantine exploiteren, kunnen niet aan die eis voldoen. Om bepaalde taken in kantines te mogen doen, moet men steeds vaker cursussen volgen, die (financiële) eisen stellen aan de vrijwilliger en aan de organisaties. De strengere wet- en regelgeving brengt daarmee voor de vrijwilligersorganisaties die (sport)kantines exploiteren, weer extra taken en lasten met zich mee. Overigens zijn eerdere regels in dit opzicht voor de (sport)kantines al afgezwakt ten opzichte van de huidige regels.

### 2.3 Onduidelijkheden in wet- en regelgeving voor het vrijwilligerswerk

Behalve dat wet- en regelgeving het werk van vrijwilligers en hun organisaties bedoeld of onbedoeld beïnvloedt, bestaat er ook onduidelijkheid over de precieze regels en hun implicaties voor het vrijwilligerswerk. Verschillende organisaties, waaronder de Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk, verstrekken desgewenst wel richtlijnen over hoe om te gaan met hieronder nader aangegeven zaken, maar dat neemt de onduidelijkheden onvoldoende weg.

Zo bestaan er onduidelijkheden over de *afbakening* van vrijwilligerswerk en betaalde arbeid. Sommige uitkeringsinstanties menen bijvoorbeeld dat uitkeringsgerechtigden beschikbaar moeten blijven voor de arbeidsmarkt en derhalve geen vrijwilligerswerk mogen doen. Anderzijds worden langdurig werklozen, zoals hiervoor werd opgemerkt, in het kader van beleid gericht op sociale activering juist weer gestimuleerd om vrijwilligerswerk te gaan verrichten. Sommige vrijwilligers zetten zich in voor het geven van taallessen aan niet-Nederlanders. Inmiddels worden aan de resultaten van die lessen steeds hogere eisen gesteld. De taallessen zou ten minste op het niveau van de Cito-toets, die aan het einde van de basisschool wordt afgenomen, moeten worden gegeven. Veel vrijwilligers kunnen aan die eisen niet (langer) voldoen, maar ze weten niet of zij hun vrijwillige inzet op dit punt moeten staken als er geen geschoolde en betaalde krachten beschikbaar zijn om de lessen van hen over te nemen.

Van groot belang is de onduidelijkheid over de *wettelijke aansprakelijkheid* van personen die bij vrijwilligerswerk betrokken zijn. Het gaat daarbij om bestuurders van de organisaties en om de vrijwilligers zelf. Enkele voorbeelden kunnen dit verduidelijken. Is een vrijwillige trainer of coach bijvoorbeeld aansprakelijk voor blessures die de teamleden kunnen oplopen? Is een vrijwilliger die eerste hulp verleent tijdens een manifestatie – zoals een popconcert, een houseparty of een sportevenement – verantwoordelijk en aansprakelijk voor de medische en sociale gevolgen van een ongeval? Is een bestuurder als penningmeester aansprakelijk voor financieel wanbeleid van de organisatie die hij of zij bestuurt? Veel vrijwilligersorganisaties zijn niet goed verzekerd. Zo hebben veel verenigingen verzekeringen afgesloten voor de bij hen aangesloten leden, maar niet alle vrijwilligers zijn ook lid. En als dat wel het geval is, is het niet altijd duidelijk of vrijwilligers bijvoorbeeld verzekerd zijn tegen ongevals- en ziektekosten die zij moeten maken als gevolg van hun vrijwilligerswerk.

Vrijwilligers komen in aanmerking voor een vast (*forfaitair*) bedrag per jaar dat zij van hun organisatie mogen ontvangen en waarover ze niet belastingplichtig zijn. Deze regeling is mede bedoeld om vrijwilligerswerk aantrekkelijk te maken voor burgers met een laag inkomen. Het bedrag van deze vergoeding wordt met het oog op deze aantrekkingskracht geïndexeerd verhoogd. Deze regeling geeft vaak aanleiding tot onduidelijkheden.

Het komt bijvoorbeeld voor dat een sociale dienst een uitkeringsgerechtigde die een belastingvrije vergoeding voor de vrijwillige inzet krijgt, kort op de uitkering. Veel vrijwilligersorganisaties zijn ook niet op de hoogte van het bedrag dat belastingvrij mag worden uitgekeerd. Sommige denken dat in alle gevallen het maximale bedrag moet worden toegekend, wat niet het geval is.

Als die vergoeding echter formeel (schriftelijk) overeen wordt gekomen, dan zou er naar burgerlijk recht sprake kunnen zijn van een arbeidsovereenkomst. In dat geval zouden er sociale en verzekeringspremies moeten worden betaald. Voor vrijwilligers die een kleine vergoeding voor hun inzet ontvangen, is het niet altijd duidelijk hoe hoog de onkostenvergoeding mag zijn zonder dat dit fiscale gevolgen heeft. Vrijwilligersorganisatie zijn op hun beurt onvoldoende op de hoogte van het feit dat zij onkostenvergoedingen aan de belastingdienst moeten opgeven. Anderzijds mogen vrijwilligers zelf hun ongedeclareerde onkosten alleen dan als aftrekpost in de belastingopgave opnemen, als hun vrijwilligersorganisatie behoort tot 'het algemeen nut beogende instellingen'. Dit is bijvoorbeeld niet het geval bij sportverenigingen.

Doordat *subsidieregels* ingewikkelder zijn geworden, is het voor veel vrijwilligersorganisaties moeilijk om aanvragen voor subsidie bij hun gemeentebestuur in te dienen. Ook het werven van sponsors of fondsen is niet eenvoudig. De administratieve eisen die dit met zich meebrengt en de onbekendheid met de precieze mogelijkheden voor subsidie- en fondsenaanvragen, weerhoudt vele vrijwilligersorganisaties ervan een beroep op deze regelingen te doen. Op vergelijkbare wijze is het voor sommige organisaties niet eenvoudig een weg te vinden voor het behartigen van hun belangen, bijvoorbeeld als veranderingen in het gemeentelijke bestemmingsplan daartoe aanleiding geven.



## *2.4 Wet- en regelgeving die direct en bedoeld van invloed is op het vrijwilligerswerk*

Er zijn ook voorbeelden van wet- en regelgeving die het vrijwilligerswerk direct en bedoeld raken. Ook in dit verband speelt de belastingvrije onkostenvergoeding een rol. Het maximale bedrag daarvan wordt regelmatig verhoogd. Sommige organisaties juichen dit toe omdat zij hun vrijwilligers daardoor op eenvoudige wijze kunnen belonen. Voor andere vrijwilligersorganisaties kan een verhoging echter tot problemen leiden als zij over te weinig financiële middelen beschikken.

Het geven van een salaris of van een onkostenvergoeding brengt voor vrijwilligers(organisaties) vaak moeilijke en lastig uit te voeren administratieve taken met zich mee. Ook de financiële lasten zijn hoog bij het verstrekken van een salaris. Om dit alles te vermijden, kennen sommige vrijwilligersorganisaties aan personen die voor hun organisatie werken, soms de vrijwilligersvergoeding toe. Als alternatieve vorm van honorering is die vergoeding uiteraard niet bedoeld en als zodanig doorgaans te laag. De vergoeding wordt dan aangevuld door zwarte betaling, hetgeen de betrokken organisaties in feite strafbaar maakt. Bovendien komt de rechtspositie van de betrokken werknemer hiermee in gevaar, omdat deze in geval van ziekte of werkloosheid geen aanspraken op een uitkering kan maken.

Stichtingen en verenigingen zijn opgenomen in de registers van de Kamer van Koophandel. Vrijwilligersorganisaties moeten elke wijziging in de samenstelling van hun bestuur aan de Kamer van Koophandel doorgeven. Dit brengt werk en kosten met zich mee zonder dat precies duidelijk is wat het doel is van deze registraties.

## *2.5 Enkele algemene maatschappelijke ontwikkelingen en hun invloed op het vrijwilligerswerk*

Men moet zich realiseren dat ook algemene, niet door beleid opgeroepen ontwikkelingen de taken van vrijwilligersorganisaties bepalen. Veranderende sociale omstandigheden geven aanleiding tot het oppakken van nieuwe taken. Het beleid gericht op sociale activering van langdurig werklozen is hiervan een sprekend voorbeeld. Sommige vrijwilligersorganisaties zien sociale activering als een extra taak waarmee de overheid hen belast. Andere vrijwilligersorganisaties vatten sociale activering op als een nieuwe uitdaging waarmee ze, via de inzet van vrijwilligers, proberen burgers te laten kennismaken met en deelnemen aan bepaalde maatschappelijk nuttige activiteiten.

Op het terrein van de sport, waar zeer vele vrijwilligers met verschillende taken actief zijn, is veel veranderd: sportorganisaties zijn groter geworden, door fusies of door het aangaan van samenwerkingsverbanden. Een grotere organisatie stelt hogere eisen aan de bestuurders, bijvoorbeeld op het gebied van financiële



administratie, het werven van sponsors, de ledenregistratie en het beheer van de bar of kantine. Bestuurders moeten steeds professioneler te werk gaan.

Ook de komst van asielzoekers naar ons land doet een beroep op vrijwilligersorganisaties die zich het lot van deze mensen aantrekken. Vluchtelingenwerk Nederland wordt voor een belangrijk deel door vrijwilligers en hun organisaties uitgevoerd. Een vergelijkbaar voorbeeld komt voort uit veranderingen in het beleid op het terrein van de geestelijke gezondheidszorg. Dat beleid streeft de vermaatschappelijking na van de zorg voor (ex-)psychiatrische patiënten: deze patiënten verblijven niet langer gedurende vele jaren in instituten, maar ze worden geacht zoveel mogelijk deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Vrijwilligersorganisaties steunen hen daarbij.

Verskillende vrijwilligersorganisaties beschouwen deze en vergelijkbare ontwikkelingen als een nieuwe last die op hun vrijwilligers wordt afgewenteld, andere vatten ze juist op als bron van inspiratie en initiatieven. Deze bron heeft te maken met een vangnetfunctie die delen van het vrijwilligerswerk traditiegetrouw in Nederland vervullen.

Sociale verhoudingen worden steeds meer door individuen zelf in plaats van door de levensbeschouwelijke grondslag van hun samenlevingsverbanden bepaald. Dit heeft diverse gevolgen voor het vrijwilligerswerk. Een ervan is het feit dat individuen in toenemende mate (vrijwilligers)werk kiezen, omdat het bij hun individuele voorkeuren past en niet langer omdat het aansluit bij een godsdienst of levensovertuiging. Ze kiezen dat werk ook zelden meer voor lange perioden van hun leven, maar verleggen hun aandacht na relatief korte tijd naar andere maatschappelijke doelen. Vrijwilligersorganisaties moeten hiermee rekening houden bij hun opstelling tegenover (potentiële) vrijwilligers: de werving en selectie wordt daarmee moeilijker, ze stelt andere eisen dan enige jaren gelden.

Overigens is het niet zo dat de deelname aan vrijwilligerswerk ten gevolge van de individualisering afneemt. De deelname verandert, maar handhaaft zich zeker in vergelijking met andere landen op een vrij hoog niveau (Dekker 1999).

De wijze waarop betaalde arbeid wordt georganiseerd en gefinancierd, heeft gevolgen voor het vrijwilligerswerk. Men kan stellen dat de grenzen tussen betaalde en onbetaalde arbeid, tussen verplicht en onverplicht, en tussen georganiseerd en ongeorganiseerd werk in toenemende mate vervagen (Van Ede et al. 2000). Hiermee zal ook de verhouding tussen vrijwilligersorganisaties en bedrijven wijzigen. Er zijn aanwijzingen dat de relatie van het bedrijfsleven met het vrijwilligerswerk nauwer wordt, onder meer doordat werkgevers hun werknemers gelegenheid bieden deel te nemen aan vrijwilligerswerk en doordat zij vrijwilligersorganisaties in financieel opzicht steunen. Steeds vaker slagen de betrokkenen erin gezamenlijke belangen te combineren en te geraken tot zogeheten 'win-win-situaties'. Vrijwilligersorganisaties zullen op de veranderende verhoudingen moeten blijven inspelen.

Er zijn maatschappelijke ontwikkelingen die de positie van kleine organisaties in het algemeen en die van vrijwilligersorganisaties in het bijzonder raken. De samenleving wordt ingewikkelder en het aantal regels en bureaucratische eisen neemt toe. Ook vrijwilligers en hun organisaties kunnen zich daaraan niet onttrekken. Veel taken die vroeger gemakkelijk door vrijwilligers konden worden verricht, vragen tegenwoordig om professionele deskundigheden die ten minste enige scholing van bepaalde vrijwilligers nodig maken. Hierbij kan men denken aan subsidieaanvragen, financiële verslaglegging en aan taken die voortvloeien uit het feit dat sommige vrijwilligersorganisaties ook een rol hebben als werkgever.

Vele organisaties bundelen hun krachten door intensief te gaan samenwerken of te gaan fuseren teneinde de verhoogde maatschappelijke eisen beter te kunnen vervullen. Voor sommige vrijwilligers is dit aanleiding hun vrijwilligerswerk te beëindigen of elders aan de slag te gaan. Ze herkennen zich niet langer in de organisatie, of ze willen of kunnen niet aan de veranderende eisen voldoen. Anderzijds kunnen hogere eisen voor sommige vrijwilligers ook een extra uitdaging vormen waardoor ze juist eerder gaan deelnemen aan bepaald vrijwilligerswerk.

Voorts beïnvloeden de tendensen naar veranderende arbeidstijden de tijdbesteding van mensen. Doordat mensen hun betaalde werk verrichten op tijdstippen waarop zij vroeger vrij hadden – 's avonds en in het weekend – kunnen zij op die momenten geen vrijwilligerswerk doen. Voor de vrijwilligersorganisaties is het niet eenvoudig om op deze ontwikkeling in te spelen. Vooral op het gebied van de sport en van vrijwilligersactiviteiten die in groepsverband plaatsvinden, leidt dit tot knelpunten. In tegenstelling met wat veelal wordt aangenomen, daalde het avond- en weekendwerk in vergelijking met de jaren zestig echter, doordat economische sectoren met veel avond- en weekendwerk als landbouw en zware industrie de afgelopen decennia aan belang hebben ingeboet. Daarbij komt dat meer differentiatie in arbeidstijden en ruimere openingstijden van winkels en instellingen aan vrijwilligers ook mogelijkheden bieden om vrijwilligerswerk flexibel in de persoonlijke agenda's in te passen. Breedveld (2000: 188) merkt op: 'voor zover gespreid werkenden geen vrijwilligerswerk doen, is dat om redenen die niet specifiek lijken voor het gespreide werk'.

Algemene maatschappelijke ontwikkelingen vormen de dynamiek voor vrijwilligersorganisaties en hun vrijwilligers. Ze bepalen de aantrekkelijkheid van het vrijwilligerswerk, maar ze kunnen ook tot knelpunten leiden. Deze ontwikkelingen kan men doorgaans niet of nauwelijks beïnvloeden. Het is dan ook evident dat men daarop niet via een toetsinstrument kan anticiperen.

## 2.6 Conclusies

Het valt op dat veel wet- en regelgeving voor het vrijwilligerswerk ten minste onduidelijkheden oproept. Wet- en regelgeving beïnvloedt dat werk ook wel zodanig dat er problematische situaties kunnen ontstaan. Dat betekent uiteraard

niet dat de wetten of regels op zichzelf slecht zijn. Het betekent wel dat de – vaak onbedoelde – negatieve gevolgen ervan moeten worden onderkend en bij voorkeur al tijdens de beleidsvoorbereiding zo goed mogelijk moeten worden voorkomen of verholpen. Deze gevolgen zouden in een vroeg stadium met behulp van een beleidstoets kunnen worden geïnventariseerd. Het is dan van belang na te gaan welke mogelijkheden zo'n toets biedt en aan welke eisen deze precies zou moeten voldoen. Maar is een toets wel het meest geëigende instrument om onbedoelde effecten van beleid te voorkomen? Daarover gaan de volgende twee hoofdstukken.

Soms echter brengen ook algemene maatschappelijke ontwikkelingen problemen voor vrijwilligers en hun organisaties met zich mee. Het is belangrijk op te merken dat men gevolgen van algemene maatschappelijke ontwikkelingen nauwelijks kan tegengaan. Dat is niet mogelijk en in veel gevallen ook niet wenselijk. Maatschappelijke veranderingen die nieuwe taken voor vrijwilligersorganisaties generen, leiden vaak eerder tot inspirerende uitdagingen dan tot problemen. Vrijwilligersorganisaties kunnen daarmee hun voordeel doen en er status aan ontlenden. Daardoor kan ook hun aantrekkingskracht op (potentiële) vrijwilligers weer toenemen. Voorts zouden de eisen die aan betaald werk worden gesteld, in de sfeer van arbeidsomstandigheden en van flexibele werktijden, in principe ook moeten gelden voor onbetaald werk.

## 3 Toetsen en toetsprocedures

### 3.1 *Waarom beleidstoetsen?*

Een beleidstoets is een instrument waarmee beleidsvoornemens kunnen worden getoetst op hun mogelijke (neven)effecten voor bepaalde sectoren of terreinen. Het gaat daarbij om een formeel vastgestelde procedure die moet worden doorlopen, alvorens bepaalde voorgenomen regelgeving verder geëffectueerd kan worden. Daartoe aangewezen functionarissen op een of meer departementen selecteren met behulp van overeengekomen criteria voorgenomen wet- en regelgeving op mogelijke gevolgen voor een of meer nader omschreven sectoren of terreinen. Vervolgens wordt het beleidsproces rondom die regelgeving gevolgd, waarbij specifieke, vooraf ontworpen vragen inzicht moeten bieden in de werkelijk te verwachten effecten ervan. De toetsingsprocedure kan ondersteund of gecoördineerd worden door ambtelijke commissies en/of door wetenschappelijk onderzoek. Afhankelijk van het soort toets is vastgelegd wie welke verantwoordelijkheid in het proces draagt: de initiator van het beleid, de initiatiefnemer tot de toets of een onafhankelijke partij; en welke gevolgen aan de uitkomsten van de toets zullen of moeten worden verbonden. Ook de mate waarin een toets openbaar is, verschilt.

De gedachte een beleidstoets te ontwikkelen, is niet nieuw. Er bestaan al verschillende instrumenten die deze functie dienen en die op verschillende manieren operationeel zijn. Putters (1996) heeft deze geïnventariseerd en onder meer beoordeeld op hun doelstellingen, op de reikwijdte van de toetsen en op de mate waarin kennis beschikbaar is om de toets zinvol te kunnen uitvoeren. Deze auteur belicht de voor- en nadelen van beleidstoetsen in het algemeen en van toetsen op effecten van wet- en regelgeving voor de volksgezondheid in het bijzonder. Dit hoofdstuk is voor het merendeel op dat rapport gebaseerd. De geïnteresseerde lezer wordt aangeraden deze primaire bron te raadplegen.

Het is voor beleidsmakers van cruciaal belang om de doelstellingen van hun beleidsvoornemens vooraf te kunnen afwegen tegen mogelijk onbedoelde negatieve gevolgen van die voornemens. Zo'n afweging zou ertoe kunnen leiden dat voornemens worden herzien of dat beoogde wet- en regelgeving wordt ingetrokken, omdat de te verwachten gevolgen voor andere beleidsterreinen (te) negatief worden ingeschat. Een bekend en tot de verbeelding sprekend voorbeeld betreft de berekening van inkomensgevolgen van bepaalde maatregelen. Te schatten 'inkomensplaatjes' voor verschillende bevolkingsgroepen geven aan hoe en bij wie beleidsvoornemens in financieel opzicht zullen neerslaan. Als bepaalde bevolkingsgroepen naar verwachting onevenredig zwaar getroffen worden, kan worden overwogen de voorgenomen maatregelen bij te stellen. Op deze wijze zijn bijvoorbeeld de voorstellen inzake de belastingherziening 2001 'doorgerekend'.

Voor een goede afweging kan men beleidsvoornemens aan een zogeheten ex ante effectrapportage onderwerpen. Het gaat dan om het toetsen van beleid voordat het wordt ingevoerd en om de verslaglegging ervan. Beleidsvoornemens worden aan de hand van nader vast te stellen criteria beoordeeld op mogelijke gevolgen voor bepaalde beleidsterreinen. Als deze beoordeling positief uitvalt, dan volgt een nadere analyse van de beleidsvoorstellen waarbij vooraf overeengekomen procedures aangeven hoe gehandeld moet worden om ongewenste beleidseffecten te voorkomen.

### *3.2 Ervaringen met vergelijkbare beleidsinstrumenten*

#### *Overzicht*

Putters beschrijft acht instrumenten die een met een eventuele vrijwilligerstoets vergelijkbare doelstelling beogen. Ze worden overigens niet allemaal meer toegepast. Inmiddels zijn er ook ad hoc voorstellen gedaan voor de introductie van nog andere toetsen, zoals een toets van beleid op de gevolgen voor vogels. Hier beperkt de RMO zich tot een samenvatting van het overzicht van Putters. Hij maakt onderscheid naar inhoud, procedure, bestuurlijke factoren en effecten van de volgende instrumenten. Het gaat om de volgende instrumenten.

- Milieu-effectrapportage (MER)
- Emancipatie-effectrapportage (EER)
- Bestuurseffectrapportage (BER)
- Veiligheidseffectrapportage (VER)
- Verkeersveiligheidseffectrapportage (VVER)
- Criminaliteitseffectrapportage (CER)
- Wetgevingstoets (WT)
- Operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW)

#### *Inhoud*

De doelstellingen van de meeste van deze instrumenten zijn weinig concreet, hun reikwijdte is breed en omvat veel beleidsterreinen. Ze worden omschreven in termen van 'een volwaardige plaats voor milieu' of 'bewustwording van emancipatie-effecten'. De meest concrete doelen heeft de MDW-operatie. Onder deze noemer vindt een aantal activiteiten plaats, waaronder een verscherpte toetsing van voorgenomen regelgeving. Het gaat om het inventariseren van (neven)effecten van ontwerp-regelgeving voor het bedrijfsleven (bedrijfs-effectentoets, zie bijlage 3), voor het milieu (milieutoets) en om de aspecten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving. Voor die activiteiten is het gezamenlijk Steunpunt Voorgenomen Regelgeving opgericht (Gezamenlijk steunpunt voorgenomen regelgeving 1999). Aan de hand van vijftien vragen wordt vastgesteld welke gevolgen nader geselecteerde wet- en regelgeving heeft voor bedrijven, voor het milieu en voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Putters wijst erop dat de beschikbare kennis om de door hem bestudeerde toetsen naar behoren te kunnen uitvoeren, veel inhoudelijke lacunes laat zien. Er bestaat onzekerheid over oorzaken en mogelijke effecten, deze zijn moeilijk

meetbaar en slecht te kwantificeren. De activiteiten van het Steunpunt Voorgenomen regelgeving vormen ook hierop een uitzondering.

#### *Procedure*

Ook de wijze waarop deze toetsen worden gebruikt, verschilt sterk. Bij sommige toetsen bestaan duidelijke selectieprocedures met vooraf samengestelde lijsten en criteria. Pas als de te onderzoeken beleidsvoornemens aan de omschreven criteria voldoen, worden ze nader onderzocht op hun mogelijke effecten. Dat is het geval bij de Milieu-effectrapportage en de MDW-operatie. De meeste effectrapportages worden geïnitieerd wanneer er sprake is van concrete beleidsvoornemens, maar wel zo vroeg mogelijk in de beleidscyclus.

Van groot belang is tot slot het al dan niet verplichtende karakter van een beleidstoets. Het is wettelijk verplicht om een MER uit te voeren als bepaalde beleidsvoornemens aan de desbetreffende criteria voldoen. Het traject voorgenomen regelgeving is stapsgewijs precies omschreven.

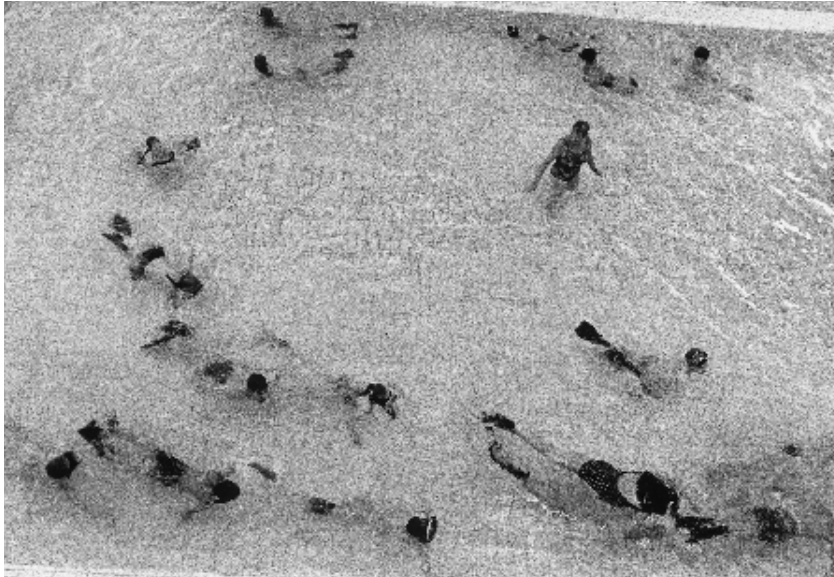
#### *Bestuurlijke factoren: wie toetst?*

Onder de bestuurlijke factoren somt Putters onder meer de betrokken actoren en de bestuurlijke verhoudingen bij de effectrapportages op. Bij alle genoemde effectrapportages zijn veel verschillende actoren betrokken, die deels eigen doelstellingen nastreven. Voor de totstandkoming van een effectrapportage zijn deze vaak van elkaar afhankelijk. Ook op lokaal en provinciaal niveau bevinden zich actoren die belang hebben bij de resultaten van de rapportages. In sommige gevallen speelt de politiek een (coördinerende) rol, in andere gevallen is de toepassing van een effectrapportage een ambtelijke aangelegenheid. De uiteindelijke besluitvorming ligt uiteraard bij kabinet en parlement.

#### *Effecten*

Doordat de genoemde toetsen zijn ontwikkeld, wordt de aandacht op specifieke beleidsterreinen gericht die onbedoeld door bepaalde wet- en regelgeving kunnen worden beïnvloed. Zo is het milieubesef bij diverse departementen door de MER gestegen, aldus Putters. Voorts wordt de samenhang in de beleidsvorming bevorderd als deze aan bepaalde toetsen wordt onderworpen en er wordt meer onderhandeld over voorgenomen beleid.

Maar er ontstaan ook negatieve effecten: voor alle effectrapportages geldt dat deze (aanzienlijk) extra besluitvormingskosten met zich meebrengen, dat procedures worden vertraagd en dat er in de meeste gevallen geen garanties zijn voor positieve effecten van de uitgevoerde rapportages op de beleidsvorming. Bovendien ontstaat er een cumulatie van toegespitste effectstudies die elk aandacht vragen voor specifieke effecten. Hierdoor kan het gebeuren dat een beleidsvoornemen aan meerdere van die toetsen wordt onderworpen (Koppejan 1995).



### 3.3 *Tot besluit*

Men kan uit de inventarisatie afleiden dat de toetsen zich naar hun inhoud laten rangschikken van rationalistisch en kwantitatief aan de ene kant, tot toetsen met een meer incrementele opzet aan de andere kant. De inventarisatie van Putters laat ook zien dat men bij diffuse doelstellingen van beleid zoveel mogelijk rationeel gestructureerde effectrapportages toepast. Het doel daarvan is ondanks minder duidelijke doelstellingen toch zekerheid te vinden bij de resultaten van die rapportage. Dat doel wordt uiteraard niet bereikt omdat de rapportage meestal meerdere beleidsterreinen betreft en omdat de beschikbare kennis van oorzaken en effecten op die terreinen geen duidelijke conclusies toelaat. Beleidsvorming verloopt in de praktijk ook niet langs rationele lijnen, maar meer langs die van de onderhandeling en het zoeken naar consensus.

De ervaringen met de bestaande mogelijkheden om beleidsvoornemens te toetsen op hun mogelijke gevolgen voor bepaalde terreinen of sectoren zijn overigens niet onverdeeld gunstig. Dat is in de eerste plaats te wijten aan de hoeveelheid beschikbare instrumenten: hoe meer toetsen er zijn, hoe minder effectief de uiteindelijke resultaten over het geheel van beleidsvoornemens bezien. Door de hoeveelheid van toetsen ontstaat er een zekere toetsmoetheid. In bestuurlijk opzicht werkt dat nadelig uit, omdat de betrokken actoren steeds minder geneigd zijn het eigen beleidsterrein aan een toets te onderwerpen, te meer daar deze het beleidsproces aanzienlijk vertraagt.

## 4 Nadere analyse en een keuze

### 4.1 Kenmerken van een eventuele vrijwilligerstoets

Dit hoofdstuk gaat in op mogelijkheden om de knelpunten te voorkomen die in hoofdstuk 2 werden gesignaleerd, zonder dat daardoor de in hoofdstuk 3 genoemde nadelen van de bestaande effectrapportages en toetsen ontstaan. Wat betekent het voorgaande voor een eventuele toets van wet- en regelgeving op mogelijke gevolgen voor het vrijwilligerswerk, voor de vrijwilligersorganisaties en voor de vrijwilligers zelf? Welke gevolgen heeft men dan precies voor ogen? Hoe, door wie en wanneer zouden deze getoetst moeten worden?

#### *Inhoud*

Om deze vragen te kunnen beantwoorden moet er enig inzicht bestaan in de functies en doelstellingen van het vrijwilligerswerk. Een toets zou, met andere woorden, mogelijke knelpunten moeten signaleren die te maken hebben met de aard en de essentie van vrijwilligerswerk als zodanig, en met de daarbinnen te onderscheiden soorten: hulpverlening, sociaal-culturele vorming, maatschappelijke inbreng waaronder participatie in actiegroepen en in de politiek en (re)creatieve activiteiten (Van Daal 1994). Aard en inhoud van de toets zouden moeten variëren afhankelijk van het soort vrijwilligerswerk. De toets zou zich naar de mening van de RMO dan ook niet moeten beperken tot het aangeven van knelpunten die uitsluitend bij het werk van de vrijwilligersorganisaties kunnen ontstaan. De toets moet zinvol zijn voor het vrijwilligerswerk als geheel, voor de daarbinnen onderscheiden werkvelden, voor de daarin opererende organisaties, voor de individuele vrijwilligers en voor het werk dat zij verrichten. Een eis waaraan een toets zou moeten voldoen, heeft hiermee te maken: bij wet- en regelgeving zou rekening gehouden moeten worden met de mogelijkheden die vrijwilligerswerk biedt voor maatschappelijke participatie enerzijds en voor het geven van inhoud aan burgerschap anderzijds. Deze doelstellingen krijgen vorm doordat vrijwilligers zich belangeloos inzetten voor maatschappelijke doelen. Die doelstellingen zouden bijvoorbeeld in gevaar kunnen komen, als ze concurreren met eisen die betaald werk aan groepen burgers stelt, zoals de sollicitatieplicht.

De wens om voorgenomen wet- en regelgeving te willen toetsen op de gevolgen voor het vrijwilligerswerk, veronderstelt dat de relatie tussen deze beide kenbaar is. De wens suggereert voorts dat het mogelijk is om vooraf aan te geven welke gevolgen maatregelen precies zullen hebben voor vrijwilligers, hun organisaties en of voor het vrijwilligerswerk in al zijn facetten. In de meeste gevallen is de relatie tussen regelgeving en vrijwilligerswerk evenwel niet eenduidig en bovendien aan verandering onderhevig. Vaak kan men ook zowel gunstige als ongunstige aspecten bij een onderwerp onderscheiden. De in hoofdstuk 2 genoemde gevolgen van de veranderende arbeidstijden zijn hiervan een voorbeeld. Dat betekent dat het niet eenvoudig zal zijn om duidelijk aan te geven welke



gevolgen bepaalde beleidsvoornemens zullen hebben voor welke onderdelen van het werk. Men kan vrijwilligerswerk ook verbinden met het begrip maatwerk, terwijl een toets of effectrapportage enige mate van uniformering vereist. Deze theoretische tegenstelling zal men niet eenvoudig kunnen overbruggen.

#### *Procedure*

Op grond hiervan is de Raad van mening dat men vooraf geen limitatieve lijst van criteria kan vaststellen waarmee men wet- en regelgeving kan selecteren voor een toets op gevolgen voor het vrijwilligerswerk. De doelstellingen van dat werk zijn breed en diffuus, ze lenen zich niet voor toetsing met rationalistische, of zelfs kwantitatieve criteria. Dat betekent dat men een grote, niet precies aan te geven hoeveelheid beleidsvoornemens aan een nadere analyse zou moeten onderwerpen.

Idealiter moet een eventuele vrijwilligerstoets, evenals bij de door Putters beschreven toetsen, in het begin van een beleidscyclus worden uitgevoerd, omdat voorgenomen beleidsmaatregelen op dat moment nog zijn bij te sturen. Een toets die plaatsvindt als wetten en regels al concreet zijn uitgewerkt, of als ze al door de Tweede Kamer zijn vastgesteld, bemoeilijkt dit bijsturen, maakt het soms zelfs onmogelijk. Dit betekent dat in de eerste en belangrijkste plaats een Regeerakkoord moet worden getoetst op voornemens die gevolgen voor vrijwilligers en hun organisaties kunnen hebben.

Het lijkt niet reëel om een eventuele vrijwilligerstoets verplichtend op te leggen. Gezien de eerder gesignaleerde weerstand tegen effectrapportages (toetsmoeieid) en de ervaringen die inmiddels met vergelijkbare instrumenten zijn opgedaan, is dat niet haalbaar.

#### *Bestuurlijke factoren: wie toetst?*

Evenals bij de door Putters beschreven beleidsterreinen waarop effectrapportages worden uitgevoerd, zijn ook bij het vrijwilligersbeleid veel verschillende actoren betrokken. Bovendien ligt het voor de hand dat voorgenomen wet- en regelgeving niet alleen op rijksniveau, maar ook op provinciaal en/of lokaal niveau wordt getoetst. Immers, provinciale en lokale bestuurders geven vorm en inhoud aan het rijksbeleid. Doordat veel beleid is gedecentraliseerd, bijvoorbeeld op het gebied van de sport, hebben zij bovendien zelf bevoegdheden om regels vast te stellen die het vrijwilligerswerk kunnen raken. Hier gaat het om het probleem van de uitvoerbaarheid van een toets: als deze op verschillende niveaus moet worden uitgevoerd, en dus door verschillende actoren en op verschillende tijdstippen, dan tast dat de kracht van de toets aan.

Voorts zouden zoveel mogelijk betrokkenen op de hoogte moeten worden gebracht van de resultaten van de toetsen en van de consequenties die daaruit worden getrokken. Het is immers niet ondenkbaar dat de afweging tussen voorgenomen beleidsmaatregelen en de te verwachten gevolgen voor het vrijwilligerswerk toch ongunstig voor het vrijwilligersbeleid uitvalt. Dat, met andere woorden, toch beleid wordt ingevoerd dat negatieve gevolgen voor het

vrijwilligerswerk kan hebben. Ook dan is het van cruciaal belang dat de betrokken organisaties daarvan op de hoogte komen, zodat zij toch zo goed mogelijk het hoofd kunnen bieden aan te verwachten veranderingen.

### *Effecten*

Uiteraard moeten er praktische voorwaarden zijn vervuld, wil men een vrijwilligerstoets zinvol kunnen invoeren. Het doen ontwerpen van een geschikt instrument kost tijd, energie en geld. Nu weegt een eenmalige investering vermoedelijk op tegen de positieve gevolgen die een vrijwilligerstoets voor het vrijwilligerswerk zal hebben, maar ook de toepassing van een goed functionerend instrument kost tijd, energie en geld. De voorbereiding en de uitvoering vertragen het beleidsproces.

Vervolgens is het van cruciaal belang dat aan het toepassen van een vrijwilligerstoets gevolgen kunnen worden verbonden. Wil de toets zinvol zijn, dan zal – voordat deze wordt ingevoerd – moeten worden vastgesteld dat uit de resultaten ervan consequenties worden getrokken en hoe dat zal geschieden. Bestaan er sancties die kunnen worden ingezet als beleidsmaatregelen worden ingevoerd, ook als zij ongunstige gevolgen voor het vrijwilligerswerk hebben? Hierbij gaat het onder meer om afwegingen die moeten worden gemaakt tussen de primaire doelstellingen van de oorspronkelijk voorgenomen wet- en regelgeving in kwestie enerzijds en de belangen van het vrijwilligerswerk anderzijds. Deze afwegingen zullen genuanceerd moeten plaatsvinden, veel overwegingen spelen daarbij een rol. Definitieve besluiten zijn uiteraard voorbehouden aan de politiek.

## *4.2 Intermezzo: nee, tenzij?*

Kan de bureaucratische belasting die zou ontstaan door de introductie van nog een beleidstoets, worden voorkomen door wet- en regelgeving a priori *niet* van toepassing te laten zijn op vrijwilligersorganisaties? Zouden deze organisaties niet bij voorbaat ontheven moeten zijn van (nieuwe) regels *tenzij* daarover anders wordt besloten?

Deze gedachte lijkt de gesignaleerde problemen op eenvoudige wijze op te lossen. Bij deze werkwijze moet echter worden aangegeven waarom bepaalde beleidsvoornemens dan *wel* van toepassing zijn op vrijwilligersorganisaties. Ook hiervoor zal men criteria moeten ontwikkelen, waarbij principiële vragen over de positie van de vrijwilligers en hun organisaties niet uit de weg kunnen worden gegaan. In feite wordt met een oplossing volgens het *nee, tenzij-principe* de redenering omgedraaid waarbij dan toch dezelfde vragen en problemen rijzen die hiervoor werden genoemd.

## *4.3 Een vrijwilligerstoets: naar een keuze*

### *Uitgangspunten*

De Raad wil het begrip ‘vrijwilligerstoets’ van zijn politiek-ambtelijke associaties ontdoen en het terugbrengen naar zijn oorspronkelijke betekenis: een proef of

onderzoek naar veranderingen, betrouwbaarheid, bruikbaarheid en dergelijke in het algemeen (Van Dale 1999). Er is – met die aantekening – wel degelijk aanleiding om beleidsvoornemens te toetsen op mogelijke effecten voor vrijwilligers en hun organisaties. Sommige regelgeving en tendensen tot bureaucratisering belemmeren naar de mening van de Raad de flexibele uitvoering van veel vrijwilligerswerk. Dat werk heeft immers grote maatschappelijke betekenis en is onmisbaar in de samenleving. Een toets in het begin van de beleidscyclus moet wet- en regelgeving voorkomen, die met zekerheid ongewenste gevolgen zal hebben voor het vrijwilligerswerk.

Gezien de brede en diffuse doelstellingen van het vrijwilligerswerk ligt daarbij een weinig formalistische benadering voor de hand. Door de aard en inhoud van dit beleidsterrein lenen de methodes die bijvoorbeeld worden gebruikt door het Steunpunt Voorgenomen Regelgeving zich niet voor dit doel. De Raad acht het niet mogelijk om een limitatieve lijst van criteria te ontwerpen waaraan beleidsvoornemens zouden moeten voldoen, willen zij voor een vrijwilligerstoets in aanmerking komen. Het is wel mogelijk enkele onderwerpen te benoemen die het vrijwilligerswerk in veel gevallen raken. Op grond van de analyse in hoofdstuk 2 gaat het om fiscale regelingen, arbeidsomstandigheden, sociale verzekeringen en regelingen op het gebied van de aansprakelijkheid.

In de adviesaanvraag is expliciet sprake van aandacht voor vrijwilligerswerk met ‘zo min mogelijk bureaucratie’. De Raad onderschrijft deze wens en wil de bureaucratische nadelen van zo’n toets tot een minimum beperken. Dat betekent dat de toets niet verplichtend moet worden opgelegd, maar dat onderhandeling en consensusvorming voorop zouden moeten staan. Dat betekent ook dat er geen nieuwe instantie ingesteld moet worden om de verantwoordelijkheid voor een vrijwilligerstoets op zich te nemen of om deze uit te voeren.

#### *Toetsen op gevolgen voor vrijwilligerswerk in het algemeen*

In de eerste en belangrijkste plaats moet er bij politici en beleidsambtenaren meer informatie en kennis beschikbaar komen over de essentie van het vrijwilligerswerk en de mogelijke gevolgen die beleidsmaatregelen voor dat werk kunnen impliceren. De Raad vindt het belangrijk dat personen die verantwoordelijk zijn voor de wet- en regelgeving, doordrongen zijn van de betekenis van de rol die vrijwilligersorganisaties en hun vrijwilligers in Nederland vervullen. Als hierover regelmatig wordt gerapporteerd, bijvoorbeeld via de publicatiereeks *Civil Society* van het Sociaal en Cultureel Planbureau, dan kunnen mogelijk zwaarwegend negatieve gevolgen van beleidsvoornemens als vanzelf worden voorkomen, gewoonweg omdat deze niet worden omgezet in wet- en regelgeving.

Het gaat bij deze informatie niet alleen om inzicht in de aard en de betekenis van het vrijwilligerswerk zelf en van de taak die hun organisaties vervullen, maar ook en vooral om de achtergronden daarvan. Hiervoor werd betoogd dat de veronderstelde relatie tussen wet- en regelgeving en de gevolgen ervan voor vrijwilligers en of voor hun organisaties in veel gevallen een stevige empirische basis mist. Deze basis zou verder moeten worden verstevigd om beleidsvoornemens te kunnen inschatten op hun implicaties.

### *Toetsen op gevolgen voor vrijwilligersorganisaties*

Mogelijke gevolgen van wet- en regelgeving voor het vrijwilligerswerk worden ook nu al gesignaleerd door de (koepels) van de vrijwilligersorganisaties zelf. Voorgenomen beleid zou ten minste moeten worden beoordeeld op de uitvoerbaarheid door en de effectiviteit ervan voor vrijwilligersorganisaties en op de financiële consequenties voor die organisaties. Daarnaast wil de Raad wijzen op enige overeenkomst in belangen van deze organisaties en (kleine) bedrijven. Hoofdstuk 2 liet knelpunten zien die niet specifiek bij vrijwilligersorganisaties ontstaan, maar die organisaties in het algemeen raken. Alle wet- en regelgeving die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komt en die substantiële gevolgen voor het bedrijfsleven heeft, wordt in het kader van de MDW-operatie aan de verplichte Bedrijfseffectentoets onderworpen. Voorzover vrijwilligersorganisaties ook bedrijven zijn, dat wil zeggen min of meer zelfstandig opererende onderdelen voor wat beslissingen over het productieproces en het afzetten van producten op de markt betreft, is deze bedrijfseffectentoets ook op vrijwilligersorganisaties van toepassing.

Voorts behartigt Midden- en Kleinbedrijf Nederland (MKB-Nederland) de belangen van de aangesloten (kleine) bedrijven. MKB-Nederland rekent het tot zijn taak bestaande wet- en regelgeving ondernemersvriendelijk te maken en bovenal nieuw beleid te initiëren, toegesneden op veranderende omstandigheden in het midden- en kleinbedrijf. Dit gebeurt op rijksniveau maar ook op provinciaal en gemeentelijk niveau. Bij MKB-Nederland zijn geen individuele ondernemers aangesloten, wel ondernemersverenigingen en branche-organisaties. Het is denkbaar dat (koepels van) vrijwilligersorganisaties contact leggen met MKB-Nederland om de belangenbehartiging van hun leden waar mogelijk en zinvol te bundelen.

Tot slot meent de Raad dat het implementeren van bepaalde beleidsmaatregelen, bijvoorbeeld op fiscaal of subsidietechnisch gebied, die ook voor vrijwilligersorganisaties zinvol en nuttig kunnen zijn, enige begeleiding kan vereisen. Dat geldt voor alle regelgeving die de vrijwilligersorganisatie – bedoeld of onbedoeld, direct of indirect – raakt. Deze begeleiding moet erop gericht zijn het implementeren van wet- en regelgeving te vergemakkelijken. De koepelorganisaties in het vrijwilligerswerk verrichten hierbij reeds veel werk. Contact met MKB-Nederland kan ook hierbij mogelijk vruchten afwerpen. In veel gevallen verdient immers het maatwerk – in de vorm van een eenvoudige en zinvolle implementatie van nieuwe regels – de voorkeur boven het geven van ontheffing van die regels.

### *Toetsen op gevolgen voor vrijwilligers*

Sommige van de in hoofdstuk 2 genoemde knelpunten hebben te maken met de (on)mogelijkheden van burgers om vrijwilligerswerk te kunnen (blijven) doen. In deze tijd waarin de concurrentie van verschillende vormen van tijdsbesteding groter lijkt te zijn dan vroeger, zijn mobilisatie en werving van vrijwilligers van groot belang. Wet- en regelgeving met negatieve neveneffecten voor die mobilisatie en werving dient zo mogelijk worden tegengegaan.

Uit onderzoek naar de determinanten van deelname aan vrijwilligerswerk blijkt dat mensen worden gemotiveerd door een mengeling van het zoeken naar sociale contacten, het zichzelf willen ontwikkelen en vanuit sociaal verantwoordelijkheidsgevoel. Met andere woorden: objectieve persoonskenmerken, zoals leeftijd, spelen bij de motivatie als zodanig geen primaire rol. Belemmeringen bij de recrutering van vrijwilligers ontstaan ook niet zozeer door veranderende wet- en regelgeving, maar mede doordat er rond vrijwilligersorganisaties gesloten netwerken ontstaan, waar eventuele nieuwe vrijwilligers moeilijk tussenkomen (RMO 1997). Mogelijk negatieve effecten op dit punt ontstaan wel door onduidelijkheden over de relatie tussen betaald en onbetaald werk, over de fiscale positie van vrijwilligers en over hun sociale zekerheid. Daarover gaat de volgende paragraaf.



#### *4.4 Naar meer duidelijkheid*

Een vrijwilligerstoets kan knelpunten niet verkomen, maar een toets zou ze wel explicieter kunnen maken. Vaak is het echter niet mogelijk om te verwachten gevolgen van wet- en regelgeving te onderbouwen, het gaat daarbij in de meeste gevallen om veronderstellingen die een empirische basis missen.

Veel in hoofdstuk 2 beschreven problemen ontstaan doordat de positie van vrijwilligers in het algemeen en die ten opzichte van betaald werk in het bijzonder niet altijd duidelijk is aan te geven. Het is ook niet mogelijk om deze onduidelijkheden helemaal te voorkomen. Vrijwilligersorganisaties worden er echter mee geconfronteerd in hun rol als werkgever en in hun rol van degene die de vrijwilligers moet blijven motiveren. De voorbeelden genoemd in paragraaf 2.3 waarin de relatie tussen betaald en onbetaald werk in de zorg centraal stond, illustreren dit. In het verlengde hiervan moeten toch zoveel mogelijk onduidelijkheden omtrent de implicaties van wet- en regelgeving voor het vrijwilligerswerk en voor de daarbij betrokken organisaties worden voorkomen.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### *Het begrip vrijwilligerstoets*

De RMO is op grond van de analyses in de vorige hoofdstukken van mening dat de introductie van een algemene vrijwilligerstoets in de politiek-ambtelijke betekenis van het woord, zoals die in het begin van hoofdstuk 3 is omschreven, voor de gesignaleerde knelpunten geen wenselijke oplossing biedt. Het belangrijkste argument hiervoor heeft te maken met de inhoud en doelstellingen van dit werk: deze zijn te breed en diffuus, ze lenen zich niet voor het ontwikkelen van bruikbare criteria die voor een doeltreffende toets beschikbaar moeten zijn. Men zou met de toets immers recht moeten doen aan mogelijke gevolgen van beleidsvoornemens voor vrijwilligerswerk dat gericht is op hulpverlening, sociaal-culturele vorming, maatschappelijke inbreng en op (re)creatieve activiteiten. Het zal duidelijk zijn dat één toets niet in deze behoefte kan voorzien. Een tweede argument komt voort uit bestuurlijke factoren: de ervaring met bestaande toetsen is over het algemeen niet onverdeeld gunstig, er bestaat een zekere 'toetsmoeheid'. Elke nieuwe toets ontnemt daarom ook de kracht aan nog wel operationele toetsen. Ook de vraag wat het gevolg zal zijn van een toets, kon niet bevredigend worden beantwoord. Een toets zal niet voorkomen dat besluiten worden genomen die ongunstig kunnen uitwerken op het vrijwilligerswerk. Politieke afwegingen hebben hierbij immers prioriteit.

De Raad onderschrijft wel de behoefte aan meer expliciete aandacht voor mogelijk negatieve (neven)effecten van beleidsvoornemens voor vrijwilligers en hun organisaties, en stelt daarom het volgende voor.

### *Meer kennis en informatie over vrijwilligerswerk*

Het onderzoek naar het vrijwilligerswerk en zijn achtergronden moet worden voortgezet en worden geïntensiveerd. Dat onderzoek moet zich (blijven) richten op relaties tussen maatschappelijke ontwikkelingen, beleid en vrijwilligerswerk in al zijn facetten. Aan reeds beschikbare kennis en informatie over het vrijwilligerswerk, de onderscheiden werkvelden daarbinnen en de daar achterliggende factoren kan meer bekendheid worden gegeven. Daardoor kunnen personen die verantwoordelijk zijn voor wet- en regelgeving, doordrongen raken van de betekenis van de rol die vrijwilligersorganisaties en hun vrijwilligers in Nederland vervullen, en van mogelijke gevolgen die bepaalde beleidsvoornemens daarvoor kunnen hebben. Deze informatie moet niet alleen bij het Rijk maar ook bij provincies en gemeenten beschikbaar zijn. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) kunnen de verspreiding van die kennis en informatie onder de betrokken actoren faciliteren. Hierbij kan men denken aan het organiseren van werkbijeenkomsten, trainingen en dergelijke.

### *Beoordelen van voorgenomen beleid: het regeerakkoord als aangrijpingspunt*

De eis die voortvloeit uit het feit dat toetsing alleen zin heeft als deze zo vroeg

mogelijk in de beleidscyclus plaatsvindt, kan volgens de Raad op de volgende wijze worden vervuld. In het Regeerakkoord kan worden vastgesteld welke – naar werkveld van het vrijwilligerswerk onderscheiden – beleidsvoornemens beoordeeld zullen worden op hun mogelijke gevolgen voor het vrijwilligerswerk. Bij de uitwerking van die voornemens zou het perspectief van het vrijwilligerswerk vervolgens een rol moeten (blijven) spelen. De Raad meent dat een globale beoordeling van beleidsvoornemens vanuit het gezichtspunt van vrijwilligers en hun organisaties mogelijk is, mits daarbij rekening gehouden wordt met de afzonderlijke soorten vrijwilligerswerk. Men moet daarbij ten minste de uitvoerbaarheid door, de effectiviteit en de financiële gevolgen voor de vrijwilligersorganisaties in het oog houden. Deze taak zou naar de mening van de Raad vervuld moeten worden door het meest betrokken departement, namelijk het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Nadat deze beoordeling heeft plaatsgevonden en mogelijke knelpunten zijn gesignaleerd, zou hetgeen hiervoor is gezegd over de duidelijkheid en de informatievoorziening in werking moeten treden. Wellicht zullen beleidsvoornemens op dat moment worden bijgesteld. Mocht dat niet het geval zijn, dan is het nodig dat vrijwilligers en hun organisaties begeleid kunnen worden bij het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving of bij het opvangen van de gevolgen ervan. Hierin hebben de koepels van vrijwilligersorganisaties een taak.

#### *Bijzondere aandacht voor het lokale niveau*

Omdat de meeste regelingen waarmee het vrijwilligerswerk te maken heeft op lokaal niveau worden uitgevoerd, acht de Raad bijzondere aandacht voor dat niveau gewenst. Het gaat vooral om het vrijwilligerswerk op het gebied van welzijn en sport. De Raad doet de volgende suggesties.

Informatie over vrijwilligerswerk en zijn achtergronden zou ook op lokaal niveau beschikbaar moeten zijn. Bestaande provinciale steunfuncties voor het vrijwilligerswerk kunnen hierbij nuttig werk verrichten, vergelijkbaar met de landelijke steunfunctie van de Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk (NOV). Deze steunpunten kunnen dienen als vraagbaak waar de nodige informatie beschikbaar is voor beleidsmakers en andere betrokkenen. Het gaat om een functie die ook wel wordt aangeduid met het begrip ‘monitoring’. Deze functie kan mede tot doel hebben dat ongewenste gevolgen van wet- en regelgeving die de vrijwilligersorganisaties te zwaar belasten, vroegtijdig worden gesignaleerd. Ontheffing moet dan tot de mogelijkheden behoren. Ook hierbij moet rekening gehouden worden met de specifieke behoeften die kunnen voortvloeien uit de afzonderlijke werkterreinen binnen het vrijwilligerswerk.

#### *Begeleiding van organisaties*

Veel problemen van vrijwilligersorganisaties komen voort uit het feit dat zij activiteiten van werkgevers moeten verrichten. In dat opzicht kan de belangenbehartiging van en ondersteuning door MKB-Nederland voor de aangesloten leden wellicht tot voorbeeld dienen voor de activiteiten van vrijwilligersorganisaties op dit gebied. Voorts is de Bedrijfseffectentoets van het Steunpunt

Voorgenomen Regelgeving indirect ook van toepassing op die vrijwilligersorganisatie die als bedrijf kunnen worden aangemerkt. Hierover zou meer bekendheid moeten komen.

#### *Het bieden van meer duidelijkheid*

Veel knelpunten komen voort uit onduidelijkheden omtrent de positie van het vrijwilligerswerk. Zo is de positie van vrijwilligers in het algemeen en die ten opzichte van betaald werk in het bijzonder, niet altijd duidelijk. Over de implicaties van wet- en regelgeving voor deze sector moet daarom meer helderheid bestaan. Hier ligt ook een taak voor de vrijwilligersorganisaties en hun koepels zelf. Wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid kunnen de positie van vrijwilligers beïnvloeden. Het gaat daarbij vooral om de sollicitatieplicht, om de mogelijkheid om vrijwilligerswerk met behoud van een uitkering te mogen doen, en om de positie van additioneel werk in relatie met het vrijwilligerswerk. Dit zijn belangrijke maatschappelijke vraagstukken die eveneens de kern van de verhouding tussen betaald en onbetaald werk raken.

Is wet- en regelgeving eenmaal van kracht, dan is het van cruciaal belang om in de praktijk te bezien wat de gevolgen ervan zijn. Duidelijke uitspraken hierover zijn vereist en mogelijk. Waar deze duidelijkheid niet kan worden verschaft, dienen de koepelorganisaties assistentie te verlenen als de gevolgen van wet- en regelgeving daartoe aanleiding geven.



## Literatuur

Breedveld, K. (2000) *Regelmatig Onregelmatig*. Spreiding van arbeidstijden en de gevolgen voor vrije tijd en recreatie. Amsterdam: Thela Thesis.

CRM (1980). *Vrijwilligersbeleid*. Eerste deelrapport van de interdepartementale commissie vrijwilligersbeleid. Den Haag: Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Van Daal, H.J. (1994) Hedendaags vrijwilligerswerk: gedaanten, identiteit en aantrekkingskracht. In: Dekker, P. redactie (1994). *Civil Society*. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk. Civil society en vrijwilligerswerk I. Den Haag: VUGA /Sociaal en Cultureel Planbureau.

Van Dale (1999). Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal. Van Dale lexicografie. Utrecht – Antwerpen.

Dekker, P. redactie (1999). Vrijwilligerswerk vergeleken. Civil society en vrijwilligerswerk III.

Van Ede, M., Veldhuis, J. en Vlug, H. (2000). *Vrijwilligerswerk in 2015*. Een Rotterdams visiedocument. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Gezamenlijk steunpunt voorgenomen regelgeving (1999). *Verslag Gezamenlijk steunpunt voorgenomen regelgeving* (sept. 1998 – sept. 1999) Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Janssens, J. en van Lindert, C. (2000). *Een zware wissel?* Onderzoek naar knelpunten in wet- en regelgeving voor vrijwilligers in de sport. Een onderzoek in opdracht van de Nationale Federatie van Werkers in de Sport (NFWS). 's-Hertogenbosch: Diopter – Janssens & Van Bottenburg bv.

Koppejan, J.F.M. (1995) Beleidsonderzoek voor het integraal veiligheidsbeleid: lessen voor effectrapportages. In: *Beleidsanalyse 24 (2): 27-37*.

Putters, K. (1996). *Gezondheidseffect screening*. Modellen in hun bestuurlijke context. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

RMO (1997) Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. *Uitsluitend vrijwillig?!* Maatschappelijke actief in het vrijwilligerswerk. Den Haag: SDU.

RMO (2000) Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. *Ongekende aanknopingspunten*. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Den Haag: SDU.

SZW (2000). *Perspectief op werk voor mensen in de bijstand door sociale activering*. Persbericht nr. 2000/138. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Directie Voorlichting, Bibliotheek en Documentatie.

TK (1999-2000). *Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000*, 26 800 XVI, nr. 20.

## Bijlage 1

*Adviesaanvraag*

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

VVF'S

Aan mevrouw M.J.H. den Ouden - Dekkers,  
voorzitter van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling  
Postbus 16139  
2500 BC DEN HAAG

Ons kenmerk  
DSB/IN-2029197

Inlichtingen bij  
J. Brasker

Doorkiesnummer  
070-3405568

Den Haag  
31 JAN. 2000

Onderwerp  
advies over bevordering aandacht voor  
vrijwilligerswerk in beleid

Bijlage(n)

Uw brief

Geachte mevrouw Den Ouden,

De Tweede Kamer heeft de regering verzocht haar in het voorjaar van 2000 te rapporteren over de invoering van een vrijwilligerstoets bij wetgeving en beleidsontwikkeling (Motie Dankers, 26 800 XVI, nr. 20). In het overleg met maatschappelijke organisaties over vrijwilligersbeleid op 16 december jongstleden kwam ook de behoefte van toetsing van beleid en wetgeving op vrijwilligerswerk naar voren.

Ik zie het verzoek van de Kamer en de organisaties in het licht van de wens meer aandacht te genereren voor de effecten van wetgeving en beleid op vrijwilligerswerk. Ik heb daarom toegezegd de mogelijkheid van een vrijwilligerstoets mee te nemen in het plan van aanpak voor het vrijwilligerswerkbeleid.

Alvorens eventueel opdracht te geven voor de ontwikkeling van een toetsingsinstrument wil ik u advies vragen over de mogelijkheden die er zijn om in de beleidsontwikkeling meer aandacht te krijgen voor het facet vrijwilligerswerk, zowel bij het rijk als bij de andere overheden.

Ik ben van mening dat een toets op de effecten voor vrijwilligerswerk nuttig kan zijn. Het dwingt tot een bezinning op de effecten voor vrijwilligers en vrijwilligerswerk. Maar de ervaringen met de ontwikkeling van een Gezondheidseffect Screening, de Sociaal Effect Rapportage, de Emancipatie Effect Rapportage (EER), de Milieu Effect Rapportage etcetera leren dat er behalve over noodzaak van zo'n toets, zorgvuldig moet worden nagedacht over de ontwikkeling en de toepassingsmogelijkheden ervan. Bovendien is de afdwingbaarheid van een toetsingsinstrument een punt van aandacht. Bij het voornemen tot structureel toetsen dient ook rekening gehouden te worden met de dereguleringsvoornemens. Kortom: de ontwikkeling van een toetsingsinstrument garandeert geen succes.

Mijn vraag aan u is:

hoe kan bevorderd worden dat, met zo min mogelijk bureaucratie, zoveel mogelijk aandacht wordt besteed aan het facet vrijwilligerswerk bij beleidsontwikkeling?

Postbus 20350  
2500 EJ DEN HAAG  
Telefoon (070) 340 79 11  
Fax (070) 340 78 34

Bezoekadres:  
Parnassusplein 5  
2511 VX DEN HAAG

Correspondentie uitsluitend  
richten aan het postadres  
met vermelding van de  
datum en het kenmerk van  
deze brief.

Internetadres:  
www.minvws.nl

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Blad  
2  
Kenmerk  
DSB/IN-2029197

VVFJ

In verband met de rapportage aan de Kamer verzoek ik u mij uiterlijk 1 april 2000 te adviseren.

Indien u meer informatie wenst, kunt u contact opnemen met mevrouw Brasker van de Directie Sociaal Beleid. Zij is te bereiken onder 070-3405568 of via de e-mail: [j.brasker@minvws.nl](mailto:j.brasker@minvws.nl).

Hoogachtend,

de Staatssecretaris van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport,

  
Margo Vliegenthart



## Bijlage 2

### *Lijst van geraadpleegde deskundigen*

Deelnemers aan een bijeenkomst van deskundigen, gehouden op  
27 maart 2000 bij de RMO te Den Haag.

drs. P. Biemans  
Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid  
Directie ARBO, afdeling Arbo-infrastructuur

dr. F.M.L.G. van den Boom  
Vereniging Het Nederlandse rode Kruis

C.M. van den Bos  
Vrijwilligerscentrale Arnhem

mevrouw drs. J. Brasker  
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Directie Sociaal Beleid

mr J.J.G.M. Geukers  
NOC\*NSF

mevrouw drs. M.M. Govaart  
Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn

mevrouw A. Hijink  
Nederlandse Organisaties vrijwilligerswerk (NOV)

J. Janssens  
Diopter – Janssens & Van Bottenburg bv

H. Kinds  
Community Partnership Consultants

drs. Th. J. van Loon  
Nederlandse Organisaties vrijwilligerswerk (NOV)

R.K. Oosterbaan  
Landelijke Organisatie Speeltuinwerk/Jeugdrecreatie (NUSO)

J. Waterlander  
Badmintonbond/ NOC\*NSF

mevrouw A. Winsemius  
Landelijke Organisatie Speeltuinwerk/Jeugdrecreatie (NUSO)



Overige geraadpleegde deskundigen

dr. P. Dekker  
Sociaal en Cultureel Planbureau

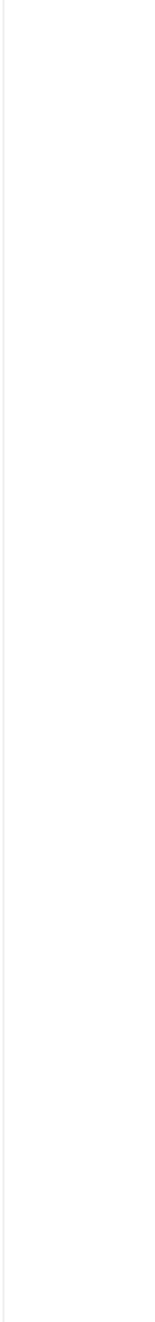
drs. M. Ernsting  
Humanitas Amsterdam

mr W.M.J.M. van Mierlo  
MKB-Nederland

P.C. de Regt  
Gezamenlijk Steunpunt Voorgenomen Regelgeving  
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

mevrouw drs. M. van der Voet  
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Directie Sport, afdeling Participatie en Kwaliteit

mevrouw mr Y. de Vries  
Gezamenlijk Steunpunt Voorgenomen Regelgeving  
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



## Bijlage 3

*Bedrijfseffectentoets: BET-checklist*

Toetsing van de (neven)effecten van voorgenomen regelgeving aan de hand van de vragenlijst die de werkgroep voorgenomen regelgeving hanteert. De BET-checklist, die hiervan deel uitmaakt, bevat de volgende acht vragen voor de toetsing van ontwerp-regelgeving op bedrijfseffecten.

- 1 Voor welke categorieën bedrijven heeft de ontwerp-regelgeving mogelijk bedrijfseffecten?
- 2 Hoeveel bedrijven worden daadwerkelijk met de ontwerp-regelgeving geconfronteerd?
- 3 Wat zijn voor de betrokken bedrijven de meest waarschijnlijke aard en omvang van de kosten en baten van de ontwerp-regelgeving?  
Besteed in de toelichting aandacht aan:
  - a) het structurele dan wel eenmalige karakter van de effecten;
  - b) de onderverdeling tussen financiële en nalevingseffecten;
  - c) de onderbouwing en onzekerheidsmarges van de kosten en baten
  - d) gelijkmatigheid in de verdeling van de effecten tussen (categorieën) bedrijven;
  - e) de gevolgen voor de omvang van de administratieve lasten.
- 4 Hoe verhouden de kosten en baten van de ontwerp-regelgeving zich tot de draagkracht van het betrokken bedrijfsleven?
- 5 Wat is de stand van zaken ten aanzien van de regelgeving op het onderhavige beleidsterrein in die landen die voor het betrokken bedrijfsleven in Nederland als de meest relevante concurrerende landen kunnen worden beschouwd? (Buitenlandtoets)  
5A: Welke regels in de ontwerp-regelgeving bewerkstelligen dat:
  - a) voor de *toegang* tot een beroep of bedrijf meer of strengere eisen worden gesteld dan een EG-richtlijn vereist;
  - b) aan de *uitoefening* van een beroep of bedrijf meer of strengere eisen worden gesteld dan een EG-richtlijn vereist;
  - c) aan burger of bedrijf bij het verrichten van bepaalde activiteiten meer lasten worden opgelegd dan waarin krachtens een EG-richtlijn wordt voorzien?  
Wat is de motivering hiervoor?
- 6 Wat zijn de gevolgen van de ontwerp-regelgeving voor de marktwerking?
- 7 Wat zijn de sociaal-economische effecten van de ontwerp-regelgeving (werkgelegenheid, loonkosten etc.)?