

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Samenvattende bevindingen en conclusies

1. **Vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen zijn essentieel voor de participatiemaatschappij door hun grote aantal en maatschappelijk rendement.**

Nederland kent tussen de 145.000 en 368.000 geregistreerde vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen. De variëteit is groot: van kleine lokale sport- of gezelligheidsverenigingen en lokale goede doelen tot professionele fondsen, kerken en andere geloofsgemeenschappen. Zij dragen de participatiemaatschappij en zorgen voor gemeenschappelijke voorzieningen die een overheid of individu niet zelf kan of wil dragen.

De kracht van vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen is een hoog zelf organiserend vermogen, waarmee zij bijdragen aan maatschappelijke doelen waar onze participatiemaatschappij in toenemende mate op moet terugvallen. De overheid kan en wil deze taken niet overnemen. Het is daarom belangrijk om de kracht van deze organisaties te behouden en te versterken.

2. **De stapeling van (nieuwe) verplichtingen vanuit diversiteit aan overheidsorganisaties en toezichthouders zorgt voor steeds hogere ervaren regeldruk.**

In totaal zijn 136 verplichtingen geïnventariseerd waarvan, afhankelijk van de omvang, activiteiten en organisatie, 20 tot soms meer dan 100 van toepassing kunnen zijn. De inventarisatie is geen uitputtend overzicht omdat de diversiteit aan verplichtingen vanuit gemeentelijke, provinciale en bijzondere wetten (zoals de wet wapens en munitie) te omvangrijk is om compleet te kunnen zijn.

Het aantal verplichtingen waarmee een vrijwilligersorganisatie of filantropische instelling te maken heeft, wordt vooral bepaald door het in dienst hebben van betaalde krachten. Zodra een vereniging of filantropische instelling betaalde krachten in dienst heeft, zijn 30 tot 40 verplichtingen van toepassing. Een kleine organisatie die alleen bestaat uit vrijwilligers heeft te maken met zo'n 20 tot 30 verplichtingen. Het aantal en type activiteiten bepaalt dan het aantal verplichtingen.

De meeste verplichtingen komen voort uit wetgeving van de ministeries van SZW (arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid), JenV (deelname aan het rechtsverkeer) en Financiën (belastingwetgeving). Verplichtingen die betrekking hebben op het organiseren van activiteiten zoals een sportwedstrijd, braderie, feest of optocht komen voornamelijk voort uit gemeentelijke of provinciale regelgeving.

De tijd die vrijwilligersorganisatie en filantropische instellingen kwijt zijn om te weten welke verplichtingen van toepassing zijn, veroorzaakt ervaren regeldruk. Het probleem van stapeling wordt door zowel vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen zonder als met beroepskrachten ervaren. Al blijken beroepskrachten over het algemeen gemakkelijker hun weg te vinden in de regelgeving.

Uit het onderzoek blijkt bovendien dat de stapeling de afgelopen jaren is toegenomen. Vaak genoemd zijn de UBO-registratie, het betalen van de (beperkte) vrijwilligersvergoeding en het aanvragen van subsidies. Bovendien verwachten zij regeldruk van de nieuwe verplichtingen uit de Wet Transparantie Maatschappelijke Organisaties, de Wet Markt en Overheid en de Omgevingswet. De dreiging van boetes vergroot de ervaren regeldruk verder omdat vrijwilligersorganisatie en filantropische instellingen

vaak onvoldoende kennis hebben om goed in te schatten of zij aan alle wettelijke verplichtingen voldoen. In dit kader is de AVG regelmatig genoemd.

3. Vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen ervaren ook regeldruk omdat verplichtingen complex of niet werkbaar zijn.

Naast het aantal verplichtingen, veroorzaakt de complexiteit om te voldoen aan deze verplichtingen ervaren regeldruk. Uiteraard zijn er wel grote verschillen tussen verplichtingen. Zo wordt bijvoorbeeld de verplichting tot het aanvragen van een VOG als goed werkbaar beoordeeld. De tien verplichtingen die het meest zijn genoemd als complex of niet werkbaar zijn:

- AVG: Het voldoen aan verplichtingen onder de AVG;
- Wwft: Het vaststellen en registreren van een UBO bij de KvK;
- Wwft: Het identificeren en verifiëren van klanten door banken;
- Wbtr: Het (mogelijk) aanpassen van de statuten op grond van de Wbtr;
- Wet LB 1964: Het geven van vrijwilligersvergoedingen;
- WAB: Het verplicht aanbieden van een vast contract na 3 aaneengesloten jaarcontracten;
- Ur AWR: Het aanvragen van de ANBI-status;
- Alcoholwet: Het houden van toezicht op het alcohol- en rookverbod;
- Het aanvragen en verantwoorden van subsidies;
- Het organiseren van een groot evenement.

Vooraf kleinere organisaties hebben zelf niet de capaciteit en middelen om uit te zoeken of een verplichting van toepassing is en hoe die in de organisatie is te implementeren. Dit komt vooral omdat zij volledig afhankelijk zijn van de kennis en kunde van hun vrijwilligers. Die schiet vaak tekort, waardoor zij een beroep moeten doen op professionals zoals een notaris, accountant of boekhouder. Meestal kan dit tegen een gereduceerd tarief maar dit is zeker niet vanzelfsprekend.

De grotere vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen hebben voor de meeste verplichtingen wel de capaciteit en middelen. Voor specifieke verplichtingen (bijvoorbeeld voor specifieke subsidieaanvragen of evenementen) ligt deze, over de jaren opgebouwde kennis, bij één persoon. Er ontstaat regeldruk zodra deze persoon wegvalt.

Voor alle vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen geldt dat zij de benodigde capaciteit en middelen liever besteden aan de maatschappelijke doelstellingen die zij nastreven. Zeker in het licht dat veel vrijwilligers hun vrijetijd liever besteden aan de vereniging of het organiseren van activiteiten, in plaats van het uitzoeken en implementeren van wettelijke verplichtingen. Daar komt bovendien bij dat het steeds lastiger is om gemotiveerde vrijwilligers te vinden.

4. De regeldruk voor vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen is merkbaar te verminderen maar dit vraagt om stevige politieke besluitvorming en (Europese) afstemming.

Het onderzoek maakt duidelijk dat de ervaren regeldruk voor vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen toeneemt. Wetgeving over privacy, witwassen, Arbo, de omgeving, rechtmatigheid bij subsidieaanvragen en aansprakelijkheid die bij bestuurders komt te liggen, zijn allemaal gericht op het beperken van maatschappelijke risico's. Het is echter een politieke afweging of het niet uitvoeren van deze

verplichtingen opweegt tegen het risico van verminderde maatschappelijk resultaten die het grote aantal vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen realiseren.

Om te komen tot minder ervaren regeldruk moet een afweging worden gemaakt tussen de maatschappelijke doelstelling van een verplichting en de waarde die gehecht wordt aan de maatschappelijke bijdrage van vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen. Voor de tien verplichtingen die vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen hebben genoemd is dit nagegaan aan de hand van een beslisboom bestaande uit vier stappen.

Stap 1 stelt nut en noodzaak van de regeldruk voor vrijwilligersorganisatie en filantropische instellingen vast ten opzichte van het maatschappelijke doel dat de verplichting nastreeft. Vervolgens wordt in stap 2 en volgende nagegaan hoe de uitvoering met zo min mogelijk regeldruk is in te richten. De verantwoordelijkheid voor het doorlopen van de beslisboom ligt bij de opsteller van de regels. Zij moet de ervaren regeldruk zo klein mogelijk maken. Hierbij past onderscheid naar grootte, wel of geen beroepskrachten, landelijk of regionaal en al dan niet aangesloten bij een brancheorganisatie.

Het toepassen van de beslisboom laat zien dat er mogelijkheden zijn om de regeldruk te verminderen. Tegelijkertijd vragen de suggesties om stevige politieke besluitvorming en afstemming. Zo heeft een aantal verplichtingen een Europese afkomst waardoor zorgvuldig moet worden nagegaan welke ruimte Nederland heeft om deze verordeningen en richtlijnen te implementeren. Ook zal in gesprek moeten worden gegaan met uitvoeringsorganisaties, toezichthouder of partijen die bij wet zijn aangewezen om risico's te beheersen (zoals banken in het kader van de UBO). Gezamenlijk is na te gaan hoe de regeldruk voor vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen te verminderen is. Lukt het niet de ervaren regeldruk te verminderen, dan kan de overheid de afweging maken om de uitvoering meer te ondersteunen en zo het maatschappelijk rendement van vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen optimaal blijven benutten.

5.2 Aanbevelingen

Het onderzoek laat zien dat regeldruk een belemmerend effect heeft op vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen in het bereiken van hun maatschappelijke doelen. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat er ook mogelijkheden zijn om de regeldruk te beperken.

A. Leg de wettelijke verplichtingen voor vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen tegen de lat van nut en noodzaak en bepaal vervolgens hoe de verplichting is te vereenvoudigen.

Het verminderen van de regeldruk vraagt om een zorgvuldige afweging van enerzijds de maatschappelijke baten van een verplichting en anderzijds de maatschappelijke kosten (in dit geval de regeldruk) die hier tegenover staan. De door Sira Consulting ontwikkelde beslisboom is hierbij een hulpmiddel. Voor de tien door vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen meest genoemde verplichtingen is hiervoor een eerste aanzet gemaakt die door de verantwoordelijke departementen is op te pakken. In het onderstaande tekstkader zijn de belangrijkste voorstellen samengevat.

Tekstkader 1. Aan de slag met tien veel genoemde verplichtingen

1. Onderzoek per verplichting, maar in ieder geval voor de AVG en Wwft of het mogelijk is om een deel van de doelgroep uit te zonderen. Zo kan het een politieke keuze zijn om kleine organisaties in bepaalde gevallen van de verplichting vrij te stellen, zonder het doel van de wet in gevaar te brengen.
2. Stimuleer banken om de risico gebaseerde benadering van de Wwft versneld en juist te gaan toepassen. Per klant kunnen passende beheersmaatregelen worden getroffen, zodat ook bij lage risico's geen sprake meer is van disproportionele beheersmaatregelen en klantbelasting. Het ministerie van Financiën en DNB kunnen duidelijker het signaal afgeven dat de Wwft uitgaat van een risico gebaseerde benadering. Het totale klantbeeld telt. Ook banken zelf kunnen meer aandacht hebben voor vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen (onder andere vanuit hun standpunt van maatschappelijk verantwoorde ondernemen).

De sector zelf kan helpen door proactief informatie te verstrekken over de eigen sector. De vrijwilligers- en filantropische sector is uniek en beschikt over kennis van wat gangbaar betaalgedrag is in deze sector. Deze kennis stelt banken in staat om sneller een adequate afweging te maken van de relevante risico's bij het openen van een zakelijke rekening en bij periodiek cliëntenonderzoek onder bestaande klanten.
3. Overweeg de vrijwilligersvergoeding te verhogen, zodat vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen hun vrijwilligers een juiste waardering kunnen geven. Ondanks dat dit gedeeltelijk een oplossing is voor de regeldruk (het is eenvoudiger om te verantwoorden), draagt dit voorstel bij aan de motivatie van vrijwilligers zich in te zetten voor hun organisatie. Door de vrijwilligersvergoeding te verhogen wordt daarnaast meebewogen met de inflatie.
4. Ontwikkel met betrekking tot de ketenregeling een uitzondering voor de zogenoemde 'kleine contracten' in de sport. Zowel de sportclubs zelf, als de amateurtrainers, -scheidsrechters en -spelers die zich daar inzetten hebben geen behoefte aan vaste contracten. Hun inzet bij de sportclub is nagenoeg altijd een nevenactiviteit naast een andere hoofdbetrekking. De uitzondering voor 'kleine contracten' voorkomt uitloop van amateurtrainers, -scheidsrechters of -spelers. Dit kan ook de hogere kosten als gevolg van de Wet Arbeidsmarkt in Balans en de transitievergoeding voor met name kleinere vrijwilligersorganisaties beperken.
5. Geef meer sectoren of groepen organisaties een groepsbeschikking ANBI, bijvoorbeeld de Erkende Goede Doelen. Door groepen op basis van bepaalde kenmerken een groepsbeschikking ANBI te geven, neemt de regeldruk af.

Verstrek ook goede, gerichte informatie over de kosten en baten van een ANBI-status. Vrijwilligersorganisaties kunnen op basis van de juiste informatie zelf zorgvuldig de afweging maken of het werk dat gepaard gaat met het aanvragen en behouden van de ANBI-status opweegt tegen de voordelen die zij eruit halen.

Ook voor de andere verplichtingen die van toepassing zijn op vrijwilligersorganisaties en filantropische is de afweging te maken tussen de maatschappelijke baten de maatschappelijke kosten (in dit geval de regeldruk). De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de betreffende departementen. Zij kunnen dit in een gerichte actie doen of als onderdeel van de 'natuurlijke' evaluatiemomenten⁴⁶ uit de Comptabiliteitswet (CW) en Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Om te waarborgen dat helder duidelijk is welke politiek afweging tussen maatschappelijke baten en maatschappelijke kosten is gemaakt, is het wel aan te bevelen om de beslisboom hierbij verplicht te stellen.

B. Beoordeel bij nieuwe regelgeving explicieter de regeldruk voor vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen en weeg dit af tegen het verlies aan maatschappelijke baten.

De rijksoverheid heeft verschillende instrumenten die verplicht stelt de regeldruk van wet- en regelgeving vooraf te onderzoeken en af te wegen (zie bijlage III). Gezien het maatschappelijke belang van vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen, is een

⁴⁶ De overheid heeft verschillende instrumenten om wet- en regelgeving te toetsen of evalueren op doeltreffendheid, doelmatigheid en regeldruk. Deze instrumenten evalueren beleid in bepaalde fasen: voor invoering (ex ante), gedurende uitvoering (ex durante) of na afloop (ex post) van beleid. Voor een nadere toelichting zie bijlage IV.

zorgvuldige en transparante afweging tussen de maatschappelijke doelstelling van een verplichting en de waarde die gehecht wordt aan de maatschappelijke bijdrage van vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen, belangrijk.

Een suggestie hiervoor is het inrichten van een Vrijwilligerstoets. Deze toetst nut en noodzaak (inclusief politieke afweging) met hierbij een onderbouwing hoe de uitvoering zo min mogelijk ervaren regeldruk geeft. Dit gebeurt nu al voor mkb-ondernemers door middel van mkb-toetsen (en met de bedrijfseffectentoets). Een vergelijkbare 'vrijwilligerstoets' stimuleert overheden en uitvoeringsorganisaties om tijdig aandacht te hebben voor uitvoerbaarheid van de verplichtingen voor (kleine) vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen en onderbouwd waarom deze wel of niet zijn uit te zonderen van een verplichting, of op welke wijze de ervaren regeldruk van de uitvoering zo beperkt mogelijk is te houden.

C. Stimuleer als overheid de uitvoering van verplichtingen door verder te investeren in het ondersteunen van vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen.

Het onderzoek laat zien dat vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen de verplichtingen beperkt kunnen overzien en moeite hebben om deze uit te voeren. Zij zullen gezien hun situatie – ook wanneer er vereenvoudigingen worden doorgevoerd – altijd blijven worstelen met het krijgen van grip op wettelijke verplichtingen. Bovendien zijn er goede voorbeelden, zoals de ondersteuning van sportverenigingen door VWS, of organisaties als PEP Den Haag die lokaal ondersteuning bieden. Ook voor brancheorganisaties kan hier een rol zijn weggelegd.

Een andere suggestie is het inrichten van landelijk vrijwilligersplein.nl met concrete informatie en directe ondersteuning voor vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen. Dit kan eventueel naar het voorbeeld van het ondernemersplein.nl.

D. Zorg voor voldoende middelen en menskracht om het verminderen van de ervaren regeldruk te realiseren.

Het (her)overwegen en uitwerken van de juiste juridische formulering om vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen uit te zonderen van verplichtingen vraagt om creativiteit en doorzettingskracht vanuit de betreffende vakdepartementen. Bovendien zullen bij het gericht aanpakken van de ervaren regeldruk een groot aantal andere overheden (EU, medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders) betrokken zijn. Zij zijn immers de probleemeigenaar om de ervaren regeldruk te verminderen. Om succesvol te zijn zullen al deze partijen menskracht en middelen moeten inzetten.

Om zicht te houden op de ontwikkeling van de ervaren regeldruk voor vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen, is de ontwikkeling van de ervaren regeldruk te monitoren. Hiermee kan de overheid laten zien hoe zij met het verminderen van de ervaren regeldruk het maatschappelijk rendement van vrijwilligersorganisaties en filantropische instelling heeft verhoogd. Ook dit vraagt de nodige menskracht en middelen.