

EVALUATIE REGELING VRIJWILLIGERSWERK IN WW



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

EVALUATIE REGELING
VRIJWILLIGERSWERK
IN DE WW

- eindrapport -

Drs. Maikel Groenewoud
Drs. Bob van Waveren
Leonie Bakker MSc LLM

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
www.regioplan.nl

Amsterdam, januari 2017
Publicatienr. 15194

© 2017 Regioplan, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.

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

Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding, vraagstelling en verantwoording	1
1.1	Inleiding.....	1
1.2	Uitkering en vrijwilligerswerk, een lange geschiedenis.....	1
1.3	De nieuwe regeling: proces en typologie	3
1.4	ANBI, SBBI en steunstichting SBBI	5
1.5	De vraagstelling	7
1.6	Visie op de opdracht	8
1.7	Onderzoeksverantwoording	9
2	Uitvoering regeling vrijwilligerswerk in WW	13
2.1	Inleiding.....	13
2.2	Behandeling aanvragen	13
2.3	Afwijzingen	14
2.4	Bezwaarzaken	17
3	Ervaringen met regeling vrijwilligerswerk in WW	19
3.1	NOV	19
3.2	Sportsector	23
3.3	Sociale partners.....	24
3.4	Social media.....	25
4	Conclusies en aanbevelingen.....	27
4.1	Conclusies.....	27
4.2	Aanbevelingen.....	32
Bijlage	Samenstelling klankbordgroep	35

1 INLEIDING, VRAAGSTELLING EN VERANTWOORDING

1.1 Inleiding

Die Regeling Vrijwilligerswerk in de Werkloosheidswet (verder 'de regeling') is per 1 januari 2015 in werking getreden. De regeling heeft als doel WW-gerechtigden meer dan voorheen mogelijkheden te geven voor het verrichten van vrijwilligerswerk, terwijl ze tegelijkertijd moet voorkomen dat dit vrijwilligerswerk betaalde arbeid verdringt. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aan de Tweede Kamer toegezegd de regeling te evalueren. Het ministerie heeft Regioplan de opdracht verleend de evaluatie uit te voeren.

1.2 Uitkering en vrijwilligerswerk, een lange geschiedenis

De regeling is tot stand gekomen precies dertig jaar na het eerste voorstel voor een wet die de onbetaalde activiteiten van uitkeringsgerechtigden moest regelen. De Wet Onbeloonde Arbeid door Uitkeringsgerechtigden (WOAU) was bedoeld als de opvolger van de zogenoemde pro-deoregelingen die sinds 1978 van kracht waren op dit terrein. De WOAU kende dezelfde twee doelen als de huidige regeling, namelijk het mogelijk maken van deelname aan vrijwilligerswerk door uitkeringsgerechtigden en het voorkomen dat hierdoor schadelijke effecten voor anderen zouden optreden. De wet diende te worden uitgevoerd door zogenoemde Regionale Toetsingscommissies, waarin sociale partners en vrijwilligersorganisaties zitting hadden, met als adviserende leden de rijksconsulent voor Sociale Zekerheid en de directeur van het Gewestelijk Arbeidsbureau. Zij beoordeelden ingebrachte werkzaamheden op arbeidsplaatsverdringing, concurrentievervalsing en budgetvervalsing. Elke geleding had vetorecht. De toetsingscommissies hebben destijds gefunctioneerd, maar het wetsvoorstel haalde het niet in de Eerste Kamer en werd teruggetrokken. Voor de beoordeling van wat wel en niet kon worden toegestaan als vrijwilligerswerk door uitkeringsgerechtigden is vervolgens lange tijd teruggevallen op de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in verband met art. 20 van de (toenmalige) WW. Die regeling betreft het eindigen van de uitkering wanneer de gerechtigde niet meer als werknemer kan worden beschouwd. In 1998 formuleert UWV aan de hand van deze praktijk de regeling niet-betaalde werkzaamheden WW-gerechtigden. In deze regeling worden onder meer activiteiten genoemd die niet leiden tot het verlies van het werknemerschap en (dus) de WW-uitkering. Het betreft:

- het 'traditionele vrijwilligerswerk', dat wil zeggen binnen organisaties met ideële doelstellingen of die een maatschappelijk nut nastreven en waarvan de activiteiten doorgaans een aanvullend karakter hebben op bestaande (overige) maatschappelijke voorzieningen. De activiteiten worden niet beloond en normaal gesproken niet uitgevoerd door betaalde krachten; en

- de onbetaalde activiteiten die in het maatschappelijk verkeer gelden als bezigheden waarvoor geen beloning voor verwacht kan worden.

In de praktijk betekent dit dat werkzaamheden die in dezelfde organisatie of elders in Nederland betaald worden verricht, nooit als vrijwilligerswerk kunnen worden aangemerkt.

In 2009 wordt door de Wet stimulering arbeidsparticipatie (STAP) de mogelijkheid gecreëerd voor WW-gerechtigden met een hele grote afstand tot de arbeidsmarkt om twee jaar onbeloonde additionele arbeid te verrichten. In de loop van 2014 nemen de signalen toe dat de regelgeving omtrent vrijwillige inzet door WW-gerechtigden knelt. In een tijdperk waarin steeds meer een beroep wordt gedaan op vrijwillige inzet in wat we 'participatie-samenleving' of 'doe-democratie' zijn gaan noemen, blijkt het moeilijk te zijn voor WW-gerechtigden om daar een steentje aan bij te dragen.

'Een andere rode draad in deze ontwikkelingen is het beroep op de eigen kracht van inwoners en het verder versterken van hun zelforganiserend vermogen. Vrijwillige inzet is hierbij van groot belang. Dit betekent niet alleen dat er een groter beroep op vrijwilligers wordt gedaan, maar ook dat de aard van hun activiteiten verandert.'
Uit: Kadernota Vrijwillige Inzet 2015-2019 gemeente Utrecht

Het leidt tot de inwerkingtreding van een nieuwe regeling op 1 januari 2015. De regeling geeft invulling aan de bepaling in artikel 8 van de WW, die vrijwilligerswerk feitelijk toestaat voor WW-gerechtigden:

Artikel 8 WW

1. Een persoon wiens dienstbetrekking geheel of gedeeltelijk is geëindigd, behoudt de hoedanigheid van werknemer, voor zover hij geen werkzaamheden verricht uit hoofde waarvan hij op grond van deze wet niet als werknemer wordt beschouwd, *behalve als die werkzaamheden worden aangemerkt als vrijwilligerswerk.*

Wat is nieuw?

De regeling vervangt dus de praktijk die bestond sinds 1998. De regeling is kort maar krachtig. De essentiële artikelen zijn artikel 2 (definitie vrijwilligerswerk) en artikel 3 (gebruikelijk onbetaalde werkzaamheden).

Met de formulering van artikel 2 is de omschrijving van vrijwilligerswerk uit de oude regeling, namelijk 'organisaties met ideële doelstellingen of die een maatschappelijk nut nastreven en waarvan de activiteiten doorgaans een aanvullend karakter hebben', geoperationaliseerd door de – fiscaal ingegeven – concepten ANBI en SBBI. In het derde artikel wordt 'gebruikelijk onbetaald' geoperationaliseerd met een verwijzing naar de werklocatie waar het werk zich afspeelt, in plaats van het hele land als referentiekader te nemen.

Beide aanscherpingen dienen het minder moeilijk te maken om vast te stellen of betaalde arbeid wordt verdrongen door vrijwillige inzet.¹

Essentiële artikelen Regeling Vrijwilligerswerk in de Werkloosheidswet

Artikel 2. Vrijwilligerswerk

1. Er is sprake van vrijwilligerswerk als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Werkloosheidswet, indien:
 - a. er sprake is van onbetaalde arbeid;
 - b. de onbetaalde arbeid bestaat uit gebruikelijk onbetaalde werkzaamheden als bedoeld in artikel 3; en
 - c. de onbetaalde arbeid wordt uitgevoerd bij een algemeen nut beogende instelling (ANBI), een sociaal belang behartigende instelling (SBBi) of een steunstichting SBBi.
2. Als vrijwilligerswerk wordt tevens aangemerkt onbetaalde arbeid die de persoon, die recht heeft op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet, reeds voor zijn eerste werkloosheidsdag verrichtte, voor zover de werkzaamheden niet wijzigen en de omvang niet wordt uitgebreid.

Artikel 3. Gebruikelijk onbetaalde werkzaamheden

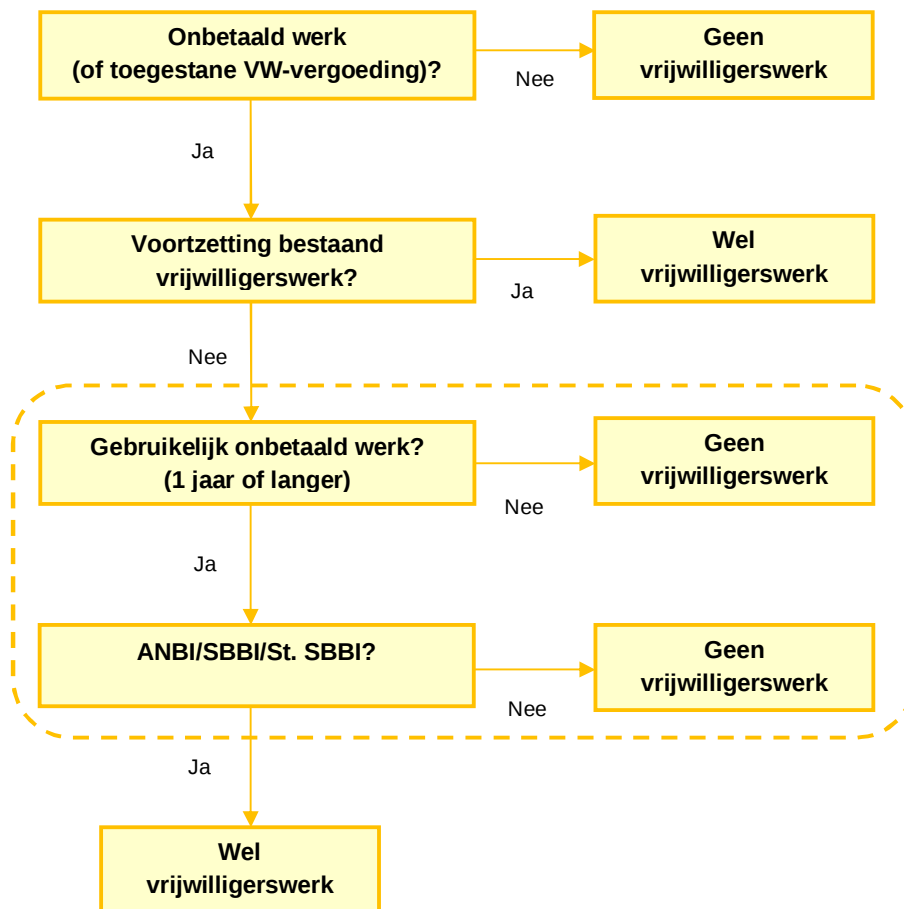
1. Gebruikelijk onbetaalde werkzaamheden zijn werkzaamheden die gedurende minimaal één jaar voorafgaand aan het moment van aanvang van het vrijwilligerswerk uitsluitend als onbetaalde arbeid werden verricht binnen de instelling op de desbetreffende werklocatie en waarvoor gedurende dat jaar geen vacatures voor werknemers hebben opengestaan.
2. Indien de instelling, de werklocatie of de functie nog geen jaar bestaat, wordt gekeken of de werkzaamheden gebruikelijk onbetaalde werkzaamheden zijn bij:
 - a. de dichtstbijzijnde werklocatie binnen de desbetreffende instelling, indien de onbetaalde werkzaamheden plaatsvinden bij een werklocatie van die instelling; of
 - b. vergelijkbare instellingen.
3. Vergelijkbare instellingen als bedoeld in het tweede lid, zijn instellingen die hetzelfde doel nastreven en waarvan de activiteiten grotendeels overeenkomen met de activiteiten van de instelling waar de onbetaalde arbeid wordt verricht.

1.3 De nieuwe regeling: proces en typologie

Schematisch is de beslissing of werkzaamheden als vrijwilligerswerk zijn aan te merken als volgt weer te geven:

¹ Een interessante toevoeging is artikel 4. Daarin wordt, in geval de uitkeringsgerechtigde ook een beroep op de WWB doet, ook onder de Vrijwilligerswet verstaan “door het college van burgemeester en wethouders opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet (tegenprestatie)”. Hiermee wordt impliciet aangegeven dat het werk dat als tegenprestatie door bijstandsgerechtigden wordt uitgevoerd niet per definitie aan de voorwaarden voor vrijwilligerswerk uit de regeling voldoet.

Figuur 1 Proces beslissing vrijwilligerswerk



Eerste signalen uit het veld

Is deze regeling nu allesomvattend en maakt die het de WW'ers nu gemakkelijker om vrijwilligerswerk te verrichten? In het afgelopen jaar is een aantal keer enige commotie ontstaan over de regeling. Dat betrof vooral incidentele cases, zoals de inzet van vrijwilligers voor eenmalige evenementen (zoals vrijwilligers voor het vertrek van de Tour de France) en de hierop betrekking hebbende motie van de Kamerleden Schouten en Kerstens (Tweede Kamer 2014-2015, 17050, nr. 510). De samenhang met het gebruik van de ANBI/SBBI-status houdt hier verband mee. Ook bij andere grote internationale evenementen zoals SAIL, atletiek en beachvolleybal speelde dit aspect.

Om te bepalen of de regeling doet wat er van verwacht wordt, is het ook zaak te bezien hoe UWV omgaat met deze regelgeving. De beslistermijn is bijvoorbeeld een issue. Van de UWV-website leren we dat UWV in principe binnen één maand beslist over de aanvraag van een WW-gerechtigde om vrijwilligerswerk te verrichten. Die periode kan, zeker wanneer het gaat om tijdelijke activiteiten, tot knelpunten leiden. Ingeval de WW-gerechtigde bij de overheid of in het onderwijs heeft gewerkt en in de WW komt, is de ex-

werkgever verantwoordelijk voor de re-integratie. Afhankelijk van hoe die ex-werkgever de re-integratie invult (bv. volledige re-integratietrajecten), zal het moeilijker of makkelijker zijn om (daarnaast ook) vrijwilligerswerk te doen, ook al zijn de mogelijkheden voor vrijwilligerswerk verruimd.

Uit berichten op het NOV Meldpunt WW en Vrijwilligerswerk blijkt dat medewerkers van UWV soms moeite hebben met het achterhalen van de ANBI-status van organisaties. Het vaststellen van de SBBI-status is nog moeilijker omdat de Belastingdienst hier geen register van bijhoudt, maar per gift beoordeelt of de organisatie een SBBI is. Daarnaast bereikten het meldpunt ook nog andere klachten over de werkwijze van UWV-medewerkers.

1.4 ANBI, SBBI en steunstichting SBBI

De begrippen ANBI en (steunstichting) SBBI zijn belangrijk bij de beoordeling van aanvragen van WW'ers voor vrijwilligerswerk. We werken ze kort uit.²

ANBI

Een ANBI (algemeen nut beogende instelling) draagt op de een of andere wijze bij aan het algemeen nut. De ANBI-status is aantrekkelijk omdat giften aan een ANBI belastingvoordeel kunnen opleveren voor de donateurs.

Het aanvragen van een ANBI- status geschiedt via de Belastingdienst, die ook de daarvoor geldende voorwaarden opstelt. Enkele belangrijke voorwaarden:

- Een ANBI moet negentig procent van haar inzet richten op het algemeen belang.
- Een ANBI mag niet bedoeld zijn om winst te maken.
- Een ANBI mag niet meer vermogen aanhouden dan redelijkerwijs nodig is voor het werk van de instelling.
- De leiding of het bestuur mag niet over het vermogen beslissen alsof het privévermogen is.
- De beloning voor bestuurders is beperkt tot een onkostenvergoeding of minimale vacatiegelden.

De Staat, gemeenten, provincies en waterschappen zijn automatisch ANBI-instellingen. Deze instellingen worden niet door de Belastingdienst aangewezen en staan niet in het ANBI-register. Verder is het zo dat christelijke en joodse kerkgenootschappen in Nederland, aangesloten bij het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO), via een groepsbeschikking de ANBI-status hebben gekregen. De namen van deze afzonderlijke kerken en kerkelijke instellingen staan niet in het ANBI-register.

SBBI

Een organisatie is een sociaal belang behartigende instelling (SBBI) als de organisatie op de eerste plaats de individuele belangen van leden of een

² Zie voor het volledige overzicht de website van de Belastingdienst onder: 'Goede doelen'.

kleine doelgroep behartigt, maar ook een maatschappelijke waarde heeft. Dat is zo als de activiteiten van de organisatie bijdragen aan de individuele ontplooiing van haar leden; de samenhang van de samenleving en/of een gezondere samenleving.

Veelvoorkomende voorbeelden zijn muziekverenigingen en sportorganisaties.

De SBBI-regeling is opgezet om organisaties die aan de voorwaarden voldoen, vrij te kunnen stellen van schenk- of erfbelasting in geval zij een schenking of erfenis ontvangen. De voorwaarden zijn:

- De organisatie streeft een sociaal belang na. Dit blijkt uit de statuten of reglementen.
- De feitelijke activiteiten van de organisatie komen overeen met de doelstelling.
- De organisatie valt niet onder de winstbelasting of is daarvan vrijgesteld.
- De bestuursleden van de organisatie ontvangen alleen een onkostenvergoeding en/of een vacatiegeld dat volgens maatschappelijke normen niet te hoog is.
- De organisatie is gevestigd in de Europese Unie, op de BES-eilanden, op Aruba, op Curaçao, op Sint-Maarten of in een ander door de minister aan te wijzen land.
- De organisatie gebruikt de schenking of erfenis voor het doel van de organisatie.

Steunstichting SBBI

Een steunstichting SBBI is een stichting die speciaal is opgericht om geld in te zamelen ter ondersteuning van een jubileum van een SBBI op het gebied van sport en muziek. Eenmalige giften aan een steunstichting SBBI zijn aftrekbaar voor de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. Om een stichting aan te merken als steunstichting SBBI moet deze voldoen aan de voorwaarden én bij de Belastingdienst zijn aangemeld. Een stichting kan maximaal in 1 kalenderjaar aangemerkt worden als een steunstichting SBBI. Het gaat maar om kleine aantallen. In 2015 waren er volgens de registratie van de Belastingdienst twee steunstichtingen SBBI, in 2016 geen een.

Onder meer de volgende voorwaarden gelden:

- De ondersteunde SBBI moet actief zijn op het gebied van sport of muziek.
- De steunstichting SBBI moet opgericht zijn voor een eenmalige uitgave of investering bij een jubileum van de ondersteunde SBBI.
- Een steunstichting SBBI moet bij de geldinzameling duidelijk aangeven wat het doel van die inzameling is.

Ook voor de steunstichting SBBI geldt dat bestuurders uitsluitend onkostenvergoedingen en/of vacatiegelden mogen ontvangen.

De rol van de Belastingdienst in de regeling

De Belastingdienst vervult een belangrijke rol in de uitvoering van de regeling. De organisaties waar het vrijwilligerswerk wordt verricht, dienen te beschikken over een ANBI/SBBI/St. SBBI-status. De Belastingdienst toetst de aanvragen en registreert deze, voor zover het ANBI's en steunstichtingen SBBI betreft.

De Belastingdienst toetst of de vrijwilligersvergoeding niet te hoog is (maximaal € 4,50 per uur (€ 2,50 per uur als de persoon jonger is dan 23 jaar), € 150,- per maand en € 1.500,- per jaar). Als de vergoeding hoger is dan een of meer van de maximum-bedragen, gaat de Belastingdienst ervan uit dat er sprake is van een vergoeding die in verhouding staat tot de omvang en het tijdsbeslag van het werk. Deze vergoeding is daarmee belast voor de loon- en inkomstenbelasting.

Bron: www.belastingdienst.nl

1.5 De vraagstelling

Doel het onderzoek

De nieuwe regeling is bedoeld om meer mogelijkheden te geven aan de uitkeringsgerechtigden én de organisaties waarop in de participatie-samenleving steeds meer een beroep wordt gedaan. Het vaststellen van de werking van deze nieuwe regeling is het belangrijkste doel van dit onderzoek.

Om de doelstelling te bereiken, is een **hoofdvraag** en een aantal aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd door de opdrachtgever.

Biedt de Regeling Vrijwilligerswerk in de WW ruimere mogelijkheden om vrijwilligerswerk te verrichten naast een WW-uitkering dan vóór 1 januari 2015?

- *Zo ja, waaruit de bestaan de ruimere mogelijkheden in de praktijk en komen deze tegemoet aan het beoogde doel van de regeling?*
- *Zo nee, waarin verschilt de praktijk met het doel van de regeling?*

Deze hoofdvraag is vertaald in negen concrete **onderzoeksvragen**:

1. Doen zich knelpunten in de uitvoering van de regeling voor? Zo ja, komen daar structurele problemen uit naar voren?
2. Voor het doel van de regeling wordt aangesloten bij het fiscale regime rond het gebruik van de ANBI-status en SBBI-status. In welke gevallen leidt dit tot problemen? Hoe pakt dit bijvoorbeeld (niet limitatief) uit bij kringloopbedrijven, burgerinitiatieven en buurtbusverenigingen?
3. Wat kunnen we leren uit bezwaarzaken bij UWV?
4. Is het noodzakelijk/mogelijk/wenselijk dat grote eenmalige evenementen op het gebied van sport, cultuur en dergelijke ondergebracht worden in de Regeling Vrijwilligerswerk in de WW?
5. Gaat de verruiming ten koste van betaalde arbeid? Of zijn bepaalde werkzaamheden ondanks de verruiming niet mogelijk, terwijl ze niet als verdringend gelden?
6. Hoe pakt het criterium "het uitsluitend door onbetaalde krachten verrichten van werkzaamheden" in de praktijk uit bij organisaties met een niet

- duidelijke scheiding tussen betaalde en onbetaalde krachten? Is de regeling voldoende duidelijk en sluit deze voldoende aan op de praktijk?
7. In hoeverre is er – bij gelijksoortige werkzaamheden – sprake van oneerlijke concurrentie tussen organisaties die wel een ANBI- of SBBI-status hebben en organisaties die zo'n status niet hebben? Komt dit vaak voor? Levert dit in de praktijk knelpunten op?
 8. Wordt de doelstelling van de regeling ten aanzien van het voorkomen van verdringing van betaalde arbeid voldoende bereikt? Welke bijdrage levert de regeling hier aan?
 9. Welke aanbevelingen kunnen naar aanleiding van de bevindingen en conclusies worden gedaan?

1.6 Visie op de opdracht

In de regeling zijn, zoals blijkt uit figuur 1, twee belangrijke toetsingscriteria voor het toestaan van vrijwilligerswerk, namelijk 'gebruikelijk' onbetaald en al dan niet binnen ANBI/SBBI/St. SBBI. Activiteiten kunnen gebruikelijk onbetaald zijn, zoals het uitdelen van sportdrinkjes tijdens de Marathon van Rotterdam (een bv), maar niet plaatsvinden binnen een ANBI-organisatie (zoals Rotterdam Marathon bv), of plaatsvinden binnen een ANBI-organisatie (zoals een onderwijsinstelling), maar toch geen vrijwilligerswerk zijn omdat het niet 'gebruikelijk onbetaald' is (onderwijzer of leraar).

Al naar gelang de wijze waarop activiteiten 'scoren' op deze twee ijkpunten, kunnen zich knelpunten voordoen in de beoordeling of vrijwilligerswerk wordt toegestaan. In een schema is dit als volgt weer te geven:

Tabel 1 Typologie vrijwilligerswerk organisaties

Typologie vrijwilligerswerk - organisaties	Gebruikelijk onbetaald	
	Ja	Nee
ANBI/SBBI/St SBBI-status	Kerk; scouting; amateurtoneel; muziekvereniging	Onderwijs; de secretaresse van de Dorpsvereniging uit de case
	Tour de France; SAIL; Marathon van Rotterdam	Bedrijven

Het groene en het rode vak staan niet ter discussie: groen is toegestaan, rood is verboden vrijwilligerswerk voor WW-gerechtigden. In de beide grijze vakken doen zich de beoordelingskwesties voor. In onze visie zal het onderzoek zich vooral moeten richten op de beide grijze vlakken, waarbij we de focus zullen leggen op zowel de 'letter' van de regelgeving als op de 'geest' en de spanning daartussen én op de manier waarop aan de letter van de wet uitvoering wordt gegeven. Op die manier beschrijven we de wijze waarop de regeling in de praktijk werkt en kunnen we een beeld geven van de ruimte die het in de praktijk biedt aan WW-gerechtigden om vrijwilligerswerk te ver-

richten. Tevens openbaren zich discrepanties tussen de theorie en de praktijk en kunnen we gerichte aanbevelingen doen voor de wijze waarop de regeling wordt ingezet.

1.7 Onderzoeksverantwoording

De onderzoeksactiviteiten zijn gestructureerd in drie fases:

Fase 1: Inventarisatie van knelpunten en selectie van cases;

Fase 2: Verdieping via casestudies;

Fase 3: Terugkoppeling en aanbevelingen.

Fase 1 Inventarisatie van knelpunten en selectie van cases

De eerste fase bestond uit het inventariseren van ervaringen met de uitvoering van de regeling. Daarvoor is uit vier bronnen geput, te weten: de aanvragen bij UWV, de cases die bij het meldpunt WW en vrijwilligerswerk van de NOV binnenkomen, de gevallen die bekend zijn bij NOC*NSF en gevallen waarover in de sociale media is gecommuniceerd door burgers en instellingen.

De eerste fase heeft geresulteerd in een overzicht van sterke punten en knelpunten in de uitvoering van de regeling zoals die zich in de praktijk voordoen. Een tweede product van deze fase is een selectie van een aantal cases dat gebruikt kan worden voor de uitdieping (fase 2). Bij de ordening van de cases is gebruikgemaakt van de beide eerder genoemde criteria (ANBI-/SBBI-status; gebruikelijk onbetaald werk?). Ook zijn cases geselecteerd met een andere achtergrond, bijvoorbeeld wanneer oneerlijke concurrentie een rol speelt tussen organisaties met en zonder ANBI- of SBBI-status.

In de eerste fase zijn de volgende bronnen gebruikt.

UWV

Voor het onderzoek zijn geanonimiseerde gegevens van UWV bestudeerd en is aanvullend gesproken met medewerkers van UWV. Sinds de invoering van de regeling zijn er ruim 8000 aanvragen voor vrijwilligerswerk vanuit de WW bij UWV ingediend. Hiervan wordt ongeveer een zesde afgewezen; dit aandeel is relatief stabiel sinds UWV is begonnen met de registratie van de aanvragen. We hebben via een aselechte steekproef de klantdossiers onderzocht.³ De steekproef bevat 75 toekenningen en 73 afwijzingen.⁴

Daarnaast hebben we een flankerend groepsgesprek gevoerd met medewerkers van UWV over de behandeling van aanvragen. Om zicht te krijgen op de werkwijze bij de behandeling van aanvragen, hebben we een intervisie-bijeenkomst bezocht van UWV-adviseurs werk.

³ Deze steekproef heeft enkel tot doel via een kwalitatieve benadering zicht te krijgen op wat er goed gaat en waar er mogelijke knelpunten zijn in de regeling.

⁴ Na bestudering van de dossiers hebben we vastgesteld dat er zes bezwaarschriften tussen zitten.

NOV

Er is gesproken met een vertegenwoordiger van de NOV en met vertegenwoordigers van twee bij de NOV aangesloten vrijwilligerscentrales.

Daarnaast zijn de cases geanalyseerd die bij het Meldpunt WW en Vrijwilligerswerk van de NOV binnenkomen. Tussen 1 januari 2015 en 13 april 2016 zijn het ruim 120 meldingen. De meldingen zijn zowel afkomstig van vertegenwoordigers van de organisaties waar het vrijwilligerswerk plaats moet vinden (46%) als van afgewezen vrijwilligers zelf (54%).

NOC*NSF

NOC*NSF heeft voor dit onderzoek voorbeelden aangeleverd van situaties waarin de regeling het uitvoeren van vrijwilligerswerk niet mogelijk maakte. We hebben via NOC*NSF signalen ontvangen van de KNVB en evenementenorganisatie Le Champion.

Analyse sociale media

Burgers en instellingen die ervaring hebben met vrijwilligerswerk in relatie tot de WW, kunnen zich daarover uiten in de sociale media. We zijn nagegaan, gebruikmakend van de webapplicatie Coosto, in hoeverre er over dit onderwerp wordt gecommuniceerd via onder andere Twitter en Facebook en op fora, blogs en nieuwssites. Daarvoor zijn de onderstaande aantallen berichten geanalyseerd.

Tabel 2 Aantallen berichten in de analyse van sociale media

Zoekterm(en)	2014 (N=)	2015 (N=)	1^e helft 2016* (N=)
Vrijwilligerswerk	140.618	115.372	50.438
UWV	193.895	192.565	90.646
WW	178.657	181.084	81.264
Vrijwilligerswerk UWV	4.435	2.193	1.223
Vrijwilligerswerk WW	4.350	2.014	875
Vrijwilligerswerk UWV WW	978	597	331

* Berichten van 1 januari t/m 4 juli 2016

Fase 2 Verdieping via casestudies

De eerste fase heeft een overzicht opgeleverd van wat er goed gaat en van mogelijke knelpunten in de uitvoering van de regeling zoals die zich in de praktijk hebben voorgedaan. Deze knelpunten hebben we vertaald naar 23 concrete cases, ingedeeld in zeven categorieën:

- onderwijs en zorg;
- zwembaden en bibliotheken;
- buurtbusverenigingen, kringloopbedrijven etc.;
- politie en brandweer;
- evenementen en voetbal;

- vluchtelingenwerk en vrijwilligerswerk in het buitenland;
- overige cases.

De geselecteerde cases vormden het onderwerp van nadere studie in de tweede fase die bestond uit twee uitgebreide discussiebijeenkomsten. Eén bijeenkomst werd gehouden met vertegenwoordigers van UWV om de wijze waarop vanuit deze organisatie wordt aangekeken tegen de cases vast te stellen. Eenzelfde discussiebijeenkomst met dezelfde cases organiseerden we met vertegenwoordigers van de zijde van de vrijwilligers (NOV, lokale vrijwilligerscentrales, NOC*NSF en KNVB).

Fase 3 Terugkoppeling en aanbevelingen

In overleg met de opdrachtgever is besloten de derde fase in te vullen door middel van het opstellen en bespreken van een notitie met de uitkomsten van fase 2 en de belangrijkste voorlopige conclusies en aanbevelingen.

In fase 3 zijn de sociale partners via gesprekken in dit onderzoek betrokken (FNV, CNV en VNO-NCW).

Tabel 3 toont de relatie tussen de onderzoeksactiviteiten en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Tabel 3 Beantwoording onderzoeksvragen per fase

Onderzoeksvraag	Fase 1: Inventarisatie van knelpunten en selectie	Fase 2: Verdieping via casestudies	Fase 3: Terug- koppeling en aan- bevelingen	Integrale analyse
Hoofdvraag				
Ruimere mogelijkheden vrijwilligerswerk	+	+	+	++
Aanvullende vragen				
1. Knelpunten uitvoering	++	++	+	++
2. Problemen aansluiting fiscale regime ANBI- en SBBI-status	+	++	+	++
3. Lering uit bezwaarzaken UWV?	++	+	+	++
4. Noodzakelijk/mogelijk/wenseli- jk eenmalige evenementen ondergebracht in de regeling	-	++	++	++
5. Verdringing betaalde arbeid	-	+	+	++
6. Uitwerking bij organisaties zonder duidelijke scheiding tussen betaalde en onbetaalde krachten	+	++	+	++
7. Oneerlijke concurrentie	+	++	+	++
8. Doelstelling voorkomen verdringing betaalde arbeid voldoende bereikt	-	+	+	++
9. Aanbevelingen	-	-	++	++

(- Niet beantwoord; + Deels beantwoord; ++ In grote mate beantwoord)

2 UITVOERING REGELING VRIJWILLIGERSWERK IN WW

2.1 Inleiding

Bij UWV is de taak belegd om te beslissen op de aanvragen om als WW'er vrijwilligerswerk te mogen doen. Sinds de invoering van de regeling zijn er ruim 8000 aanvragen voor vrijwilligerswerk vanuit de WW bij UWV ingediend. Hiervan wordt ongeveer een zesde afgewezen; dit aandeel is relatief stabiel sinds UWV is begonnen met de registratie van de aanvragen. We hebben via een aselechte steekproef de klantdossiers onderzocht.⁵ De steekproef bevat 75 toekenningen en 73 afwijzingen, waaronder zes bezwaarschriften. Analyse van deze zaken geeft een eerste inzicht in de werking van de regeling. Parallel daaraan is gesproken met UWV-adviseurs over de behandeling van aanvragen.⁶

2.2 Behandeling aanvragen

Algemeen

Door de nieuwe regeling is er meer transparantie en komen er minder bezwaarschriften binnen, zeggen de adviseurs werk. De regeling vindt men voldoende duidelijk, wel is het lastig te verifiëren of de gegevens die organisaties aanleveren juist zijn. De adviseurs werk hebben namelijk niet de mogelijkheden om alle gegevens te controleren.

Bij het beoordelen van de aanvragen wordt door de adviseurs in principe niet expliciet naar verdringing gekeken, er wordt immers alleen per organisatie bekeken of er al dan niet sprake is van betaald werk. Een voorbeeld dat men noemt is (vrijwilligerswerk als) overblijfouder in de sector onderwijs. Op sommige scholen betreft dit betaald werk, maar op andere scholen niet. In de nieuwe regeling wordt hiermee omgegaan door alleen na te gaan of het binnen de eigen organisatie al dan niet betaald werk is. Een ander voorbeeld is het werken als gastvrouw/gastheer in de zorg. Het verschilt per ziekenhuis of dit betaald werk is of niet, aldus de adviseurs. De adviseurs hebben de indruk dat in de genoemde sectoren (onderwijs en zorg) er nu vaker aanvragen worden toegekend dan voorheen.

Beoordeling status organisatie

Het beoordelen van de ANBI-/SBBI-status van organisaties is een belangrijk onderdeel van de behandeling van aanvragen vrijwilligerswerk. In het

⁵ Deze steekproef heeft enkel tot doel via een kwalitatieve benadering zicht te krijgen op wat er goed gaat en waar er mogelijke knelpunten zijn in de regeling.

⁶ Naast het uitvoeren van interviews is een intervisiebijeenkomst van UWV-adviseurs bijgewoond.

aanvraagformulier kan de aanvrager zelf de status aangeven, daarnaast controleert UWV zelf altijd of de organisatie een ANBI-/SBBI-status heeft. In de regeling staat aangegeven dat bestaand vrijwilligerswerk, mits er geen sprake is van uitbreiding, altijd mag worden voortgezet met behoud van de WW-uitkering. Inspectie van de aanvragen leert ons dat aanvragen met betrekking tot de voortzetting van vrijwilligerswerk dat men al verrichte voor instroom in de WW, inderdaad worden toegekend als er geen sprake is van uitbreiding, ook als de organisatie niet beschikt over een ANBI-/SBBI-status. Dit is dus conform de regeling.

Het nagaan of een organisatie een ANBI-status heeft, gaat volgens de adviseurs meestal prima; ze raadplegen hiervoor het register van de Belastingdienst. Of een organisatie een steunstichting SBBI is, valt eenvoudig na te gaan op de website van de Belastingdienst. Het gaat jaarlijks om enkele organisaties. Maar of een organisatie als SBBI kan gelden, vindt men een stuk lastiger te bepalen; hier is immers geen register voor. De adviseurs werk met wie gesproken is, bepalen vaak in onderling overleg (bijvoorbeeld intervisie) hoe ze het beste met dergelijke gevallen kunnen omgaan. Men geeft aan dat dit deels een gevoelsmatige inschatting is die moeilijk volledig is vast te leggen in protocollen. Ook de beoordeling van de scheiding tussen betaald en onbetaald werk in organisaties vinden de adviseurs een lastige kwestie. Een ander voorbeeld is de beoordeling van vluchtelingenwerk (bijvoorbeeld taalcoaches). De adviseurs werk zeggen dat vluchtelingenwerk in iedere gemeente en bij iedere organisatie weer anders is geregeld. Soms betreft het gebruikelijk onbetaald werk, maar dit is niet altijd het geval. Ook beschikken de organisaties die vluchtelingenwerk verzorgen niet altijd over een ANBI-/SBBI-status. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is hier een voorbeeld van, deze organisatie beschikt niet over een ANBI-status.

Vrijwilligersvergoeding

In de instructies die de adviseurs hanteren bij het beoordelen van de aanvragen missen ze een duidelijke uiteenzetting van de regels omtrent de vrijwilligersvergoeding (maximaal € 4,50 per uur, € 150,- per maand en € 1.500,- per jaar). Men acht het wenselijk dat in het aanvraagformulier meer ruimte is voor specificering van de vergoeding, omdat men nu vaak met summiere of incomplete informatie moet werken. Toetsing van de hoogte van de vergoeding is (ook) neergelegd bij de Belastingdienst en als de vergoeding binnen de wettelijke kaders valt is het vrijwilligerswerk toegestaan. De adviseurs menen dat toetsing van de vrijwilligersvergoeding geen taak van UWV zou moeten zijn, maar volledig van de Belastingdienst.

2.3 Afwijzingen

In deze paragraaf gaan we in op afwijzingen en de wijze waarop de adviseurs hiermee omgaan. De adviseurs werk met wie gesproken is, hebben – zo geven zij zelf aan – veel handelingsruimte gekregen van de leiding van UWV

bij het uitwerken van een voorstel voor de beslissing op de aanvraag. De formele bevoegdheid om een besluit te nemen, is belegd bij de districts-manager.

Meest voorkomende afwijzingen

Voor zover aanvragen worden afgewezen, is dat in de meeste gevallen omdat de organisatie geen ANBI-/SBBI-status heeft, zeggen de adviseurs werk. Onze analyse van de UWV-dossiers (n=73) bevestigt dit. De dossiers laten zien dat afwijzingen relatief vaak cases betreffen met betrekking tot bijvoorbeeld zorgcentra (n=10), buurtbusverenigingen (n=6), kinderopvang en onderwijs (n=4) en bibliotheken (n=3). Veel meldingen gaan over organisaties met maatschappelijke doeleinden zonder winstoogmerk die echter geen ANBI-SBBI-status hebben. De adviseurs zeggen hierover dat aanvragen met betrekking tot burgerinitiatieven in principe standaard worden afgewezen, omdat de organisaties geen ANBI-status hebben. Onder burgerinitiatieven worden initiatieven verstaan van individuele burgers die zich al dan niet samen inzetten om een bijdrage te leveren aan de lokale samenleving. Voorbeelden zijn het organiseren van een buurtfeest en het organiseren van activiteiten voor jongeren en/of ouderen. Kenmerkend aan een burgerinitiatief is dat er geen gevestigde organisatie achter zit, het gaat om de eigen ideeën en inzet van burgers.⁷

Grote eenmalige evenementen

Ook over de beoordeling van grote eenmalige evenementen op het gebied van sport en cultuur zeggen de adviseurs dat dergelijke aanvragen in principe standaard worden afgewezen, maar in bepaalde gevallen toch worden toegekend.

Een voorbeeld is het 'Glazen Huis'; ze hebben besloten om hier schappelijk mee om te gaan. Men geeft aan dat in hun beoordeling meeweegt of het een klein evenement is of juist een groot evenement waar veel geld in omgaat en/of waar een grote commerciële partij achter zit. Het is aannemelijk, denken ze, dat de noodzaak om met vrijwilligers te werken bij kleinere en niet-commerciële evenementen groter is, omdat die evenementen zonder deze inzet niet kunnen plaatsvinden. Dat kan dan een reden zijn om de aanvraag toch goed te keuren.

Daarnaast zijn er algehele uitzonderingen gemaakt voor het verrichten van vrijwilligerswerk met behoud van WW-uitkering voor de Tour de France 2015 en de Giro d'Italia 2016. Aanvragen voor vrijwilligerswerk in het kader van dergelijke grote evenementen, moeten op basis van de regeling eigenlijk worden afgewezen. Er is echter een politieke beslissing genomen om de aanvragen voor deze twee evenementen toch goed te keuren. UWV is in afwachting van wat er uit deze evaluatie komt over hoe verder dient te worden omgegaan met deze evenementen.

⁷ Overigens komt het voor dat burgerinitiatieven uitgroeien tot omvangrijke en gestructureerde organisaties, zoals bijvoorbeeld zorgcorporaties. Met het bereiken van die status beschouwt UWV ze niet langer als burgerinitiatief.

Vrijwilligerswerk politie en brandweer

Het dossieronderzoek bevatte één dossier met betrekking tot vrijwilligerswerk bij de politie. Deze aanvraag is afgewezen, omdat de werkzaamheden in het afgelopen jaar onderdeel van een betaalde functie waren. De adviseurs merken in het algemeen over vrijwilligerswerk bij de politie op dat de vrijwilligersvergoeding vaak hoger is dan wat wettelijk is toegestaan binnen de regeling. Verder stelt men vast dat werkzaamheden vaak ook in het pakket van de betaalde politiekrachten zitten en er dus geen sprake is van gebruikelijk onbetaald werk. Het dossieronderzoek bevatte geen voorbeelden van vrijwilligerswerk bij de brandweer. De adviseurs met wie gesproken is, hebben zelf wel ervaring met dit type vrijwilligerswerk; ook bij de brandweer zien ze dat de vrijwilligersvergoeding vaak hoger is dan wat wettelijk is toegestaan binnen de regeling. Verder krijgen de vrijwilligers bij de brandweer vaak hun opleiding/cursus betaald, wat volgens de adviseurs (gezien de kosten van de opleiding) niet zou passen binnen de mogelijkheden die de regeling biedt.

Wegbezuinigde banen

De adviseurs werk merken op dat voor bepaalde banen subsidies zijn vervallen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan werk bij zwembaden en bibliotheken. De oplossing die organisaties vaak hebben gevonden om hun activiteiten toch voort te zetten, is de inzet van vrijwilligers. Hierbij doet zich echter de situatie voor dat als het betaald werk korter dan één jaar geleden is verdwenen, de aanvragen voor vrijwilligerswerk door UWV toch worden afgewezen.

Vrijwilligerswerk in het buitenland

Vrijwilligerswerk in het buitenland gaat veelal om het bieden van ondersteuning in het kader van ontwikkelingshulp. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het bouwen van huizen. Het verrichten van vrijwilligerswerk in het buitenland is vaak moeilijk volgens de adviseurs werk, al was het maar omdat de WW bepaalt dat degene die in het buitenland woont of verblijft anders dan voor vakantie, geen recht heeft op een WW-uitkering.⁸ Er zijn daarnaast nog enkele andere uitzonderingen.⁹ Per kalenderjaar mogen WW-ontvangers maximaal twintig vakantiedagen opnemen met behoud van hun WW-uitkering. De adviseurs zeggen dat het moeilijk is om vrijwilligerswerk in het buitenland niet (ook) als vakantie te zien. Vrijwilligerswerk dat in het buitenland wordt verricht, wordt niet per definitie geaccepteerd als vrijwilligerswerk zoals bedoeld in de regeling. De dagen waarop je vrijwilligerswerk in het buitenland verricht worden door UWV dan meestal als vakantie gezien en van je voorraad vakantiedagen afgetrokken. De aanvragers zien het vrijwilligerswerk in het buitenland zelf echter meestal niet als vakantie.

⁸ Zie art.19 lid 1.e WW.

⁹ Andere uitzonderingen zijn als iemand betaald werk gaat zoeken of reeds deels betaald werkt in de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland.

Vrijwilligerswerk en re-integratie

De adviseurs stellen vast dat in onze maatschappij en binnen bepaalde delen van UWV het belang van vrijwilligerswerk voor re-integratie vaak wordt benadrukt. Door het verrichten van vrijwilligerswerk worden je kansen op de arbeidsmarkt vergroot, is een vaak gehoord argument zeggen ze. Men merkt hier echter over op dat re-integratie of de bevordering van re-integratie geen onderdelen zijn van de regeling en daarom niet meewegen in hun beoordeling van aanvragen.

2.4 Bezwaarzaken

Dossiers bezwaarzaken

Degenen die een aanvraag indienen om als WW'ers vrijwilligerswerk te mogen doen en die zich niet kunnen vinden in het besluit van UWV, kunnen hiertegen bezwaar aantekenen. We zijn nagegaan of er een bepaalde lijn is te ontdekken in de redenen om bezwaar aan te tekenen tegen afwijzende beslissingen van UWV. De onderzochte dossiers bevatten zes bezwaarschriften waarvan er vijf betrekking hebben op buurtbusverenigingen. Uit het commentaar van de WW-gerechtigden in de onderzochte bezwaarschriften komt naar voren dat voor hen vaak niet geheel duidelijk is waarom aanvragen zijn afgewezen.

Traditioneel vrijwilligerswerk

De adviseurs merken op dat voor zover er bezwaarschriften binnenkomen, dit onder andere 'traditioneel vrijwilligerswerk' betreft. Zij refereren hiermee aan vrijwilligerswerk dat onder de nieuwe regeling wordt afgewezen, terwijl het voorheen zou zijn toegekend.

UWV heeft alleen zicht op de gevallen van traditioneel vrijwilligerswerk waarbij bezwaar is aangetekend. Voor zover men er zicht op heeft, komt dit slechts een enkele keer voor, maar het kan dus zijn dat er meer gevallen zijn. UWV ziet vooralsnog geen patroon in deze gevallen en hierdoor komt de vraag op in hoeverre dit fenomeen dan werkelijk een gevolg is van de nieuwe regeling of juist van de wijze waarop deze nieuwe regeling in bepaalde gevallen wordt toegepast.

Men gaat met traditioneel vrijwilligerswerk om door de regeling wat ruimer te interpreteren bij de (her)beoordeling van de aanvragen. UWV zegt dat bij de beoordeling van vrijwilligerswerk het beoordelingskader van voor 1 januari 2015 impliciet nog steeds relevant is. UWV heeft de toets op traditioneel vrijwilligerswerk belegd bij de afdeling bezwaar en beroep, die van individuele gevallen beoordeelt of er sprake is van traditioneel vrijwilligerswerk. De reden hiervoor is dat het niet werkbaar is om in de uitvoering iedere aanvraag te beoordelen volgens zowel het nieuwe als het oude beoordelingskader. Dit betekent dat de kans groot is dat traditioneel vrijwilligerswerk na bezwaar alsnog wordt goedgekeurd.

Vluchtelingenwerk

Verder merken de adviseurs over de bezwaarschriften op dat vluchtelingenwerk hier ook in naar voren komt. Organisaties die het vluchtelingenwerk verzorgen beschikken niet altijd over een ANBI/SBBI-status. De adviseurs gaan met vluchtelingenwerk om door de regeling wat ruimer te interpreteren bij de herbeoordeling van de aanvragen. Dit betekent dat indien dit enigszins mogelijk is, het vluchtelingenwerk alsnog wordt goedgekeurd.

Ontwikkeling bezwaarzaken

De adviseurs hebben de indruk dat er sinds de invoering van de nieuwe regeling niet veel bezwaarschriften meer binnenkomen, duidelijk minder dan voorheen. Men kan deze indruk echter niet onderbouwen met 'harde' cijfers. Als mogelijke verklaring voor het kleinere aantal bezwaarschriften geeft men dat als een aanvraag wordt afgewezen, de indiener vaak weer een nieuwe aanvraag indient met aangepaste of aangescherpte gegevens. Hiermee wordt de route van een officieel bezwaar dus in feite 'omzeild' door een andere route te volgen waarbij men de afgewezen aanvraag opvolgt met een nieuwe aanvraag. Hoe vaak dit voorkomt, kan men niet zeggen.

3 ERVARINGEN MET REGELING VRIJWILLIGERSWERK IN WW

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen van en standpunten over de regeling van betrokken organisaties als de Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV), NOC*NSF, sociale partners (FNV, CNV en VNO-NCW). Ook wordt aandacht besteed aan uitingen van burgers en instellingen op social media. Dit geeft een beeld van hoe de regeling in de praktijk wordt ervaren en de visie die men heeft op het thema vrijwilligerswerk met behoud van WW-uitkering.

3.1 NOV

De Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) is de belangenorganisatie voor het vrijwilligerswerk in Nederland. De NOV heeft een meldpunt ingesteld om eventuele problemen te melden met de Regeling Vrijwilligerswerk in de WW.

3.1.1 Meldingen NOV

Bij het meldpunt van de NOV zijn tussen 1 januari 2015 en 13 april 2016 ruim 120 meldingen binnengekomen. De meldingen zijn zowel afkomstig van vertegenwoordigers van de organisaties waar het vrijwilligerswerk plaats moet vinden (46%) als van afgewezen vrijwilligers zelf (54%). De meldingen gaan onder andere over buurtbusverenigingen (n=13), zorgcentra (n=5), onderwijs (n=5), bibliotheken (n=4), kinderopvang (n=3) en een hospice (n=3).

We zien dat er relatief veel vragen bij het meldpunt binnenkomen met betrekking tot ondersteuning bij het aanvragen van een ANBI-status en over de gronden waarop zo'n status kan worden afgewezen. Dit wordt bevestigd door de vertegenwoordiger van de NOV met wie gesproken is. Het gaat dan bijvoorbeeld om organisaties zoals hospices die (vrijwel) louter op vrijwilligers zouden draaien, maar geen ANBI-status hebben en om die reden niet kunnen werken met vrijwilligers die een WW-uitkering hebben. Een ander voorbeeld is een school waar het werk van overblijfouder gebruikelijk onbetaald is, maar die niet beschikt over een ANBI-status. In totaal gaan 45 van de ruim 120 meldingen op enige wijze over de ANBI-status. De SBBI-status komt in 23 meldingen aan de orde.¹⁰

Beoordeling regeling

Uit de binnengekomen meldingen komt ontevredenheid en onbegrip naar voren over de nieuwe regeling, onder andere over vrijwilligerswerk dat in het verleden mogelijk was maar als gevolg van de introductie van de ANBI-/SBBI-norm in de nieuwe regeling soms niet meer is toegestaan. En dit terwijl er nog

¹⁰ In een deel van deze meldingen gaat het zowel over de SBBI- als ANBI-status.

wel andere vrijwilligers op dezelfde functies werkzaam zouden zijn. Voor die andere vrijwilligers betreft het voortzetting van het vrijwilligerswerk dat men al deed voordat men een WW-uitkering ontving.

We zien verder dat het criterium 'gebruikelijk onbetaald werk' in combinatie met de bezuinigingen veel onduidelijkheid oplevert als aanvragen zijn afgewezen. Betaalde functies die zijn opgeheven, worden nu door vrijwilligers ingevuld en men vraagt zich af in hoeverre hier dan sprake is van verdringing.

WW-gerechtigden van wie de aanvraag is afgewezen, wijzen vaak op de relevante werkervaring die zij kunnen opdoen door het uitvoeren van vrijwilligerswerk, wat hun kansen op het vinden van betaald werk zal vergroten. Tot slot blijkt uit de meldingen dat verschillende organisaties moeite hebben met wat zij omschrijven als de administratieve 'rompslomp' die het in dienst nemen van vrijwilligers met zich mee kan brengen, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een ANBI-status.

3.1.2 Standpunten en ervaringen NOV

Naast analyse van de meldingen die bij de NOV zijn binnengekomen, hebben we gesproken met een vertegenwoordiger van de NOV.

Organisaties met betaalde en onbetaalde krachten

De vertegenwoordiger vertelt ons dat aanvragen bij organisaties waar zowel betaalde als onbetaalde krachten werkzaam zijn, vaak worden afgewezen vanwege het criterium 'gebruikelijk onbetaald' werk. Dit gebeurt ook als de organisaties wel een ANBI-status hebben. Het probleem vindt de NOV dat er organisaties zijn waar vrijwilligers vaak al jarenlang gedeeltelijk dezelfde werkzaamheden verrichten als betaalde krachten, maar waar dat vrijwilligerswerk nu niet meer is toegestaan. Dit ziet men als een onbedoelde bijwerking van de regeling. Concrete voorbeelden van typen organisaties waar dit met name speelt heeft men niet genoemd, maar men stelt vast dat dit probleem zich in meerdere organisaties voordoet waar zowel betaalde als onbetaalde krachten werkzaam zijn.

Buurtbusverenigingen

De NOV stelt vast dat aanvragen voor vrijwilligerswerk bij buurtbusverenigingen worden afgewezen omdat de organisaties niet beschikken over een ANBI-/SBBI-status en er geen sprake zou zijn van gebruikelijk onbetaald werk. De NOV vraagt zich echter af of hier wel sprake is van verdringing van betaalde arbeid. Als de buslijn namelijk niet rendabel is voor een commercieel bedrijf, kan in feite niet gesteld worden dat de buurtbus betaalde arbeid verdringt. Zonder buurtbus zou er immers helemaal geen bus rijden. De NOV merkt op dat vrijwilligers soms bijvoorbeeld rijden in bussen van een commercieel vervoersbedrijf, een verplichting opgelegd door de vervoersautoriteit. Echter, doordat de bussen afkomstig zijn van een commercieel bedrijf dat niet

beschikt over een ANBI-status, is ook dat een grond waarop de aanvragen worden afgewezen.

Sollicitatieverplichtingen WW

De sollicitatieverplichtingen vanuit de WW staan in de ogen van de NOV het doen van vrijwilligerswerk niet in de weg. WW-gerechtigden dienen per maand vier sollicitatie-inspanningen te leveren.

Oneerlijke concurrentie

Oneerlijke concurrentie treedt op als organisaties met vrijwilligers een competitief voordeel hebben ten opzichte van organisaties die zonder vrijwilligers opereren. Het voorbeeld van 'city tours' door vrijwilligers wordt genoemd die concurreren met rondreizen door betaalde gidsen. De NOV ziet dat dergelijke concurrentie tussen organisaties met en die zonder vrijwilligers weleens voorkomt. Men merkt hierover op dat ondernemers die vinden dat dergelijke organisaties met vrijwilligers een competitief voordeel hebben, zelf wellicht niet ondernemend genoeg zijn.

Grote eenmalige evenementen

De NOV beoordeelt de uitzondering die tweemaal is gemaakt voor grote evenementen (Tour de France, Giro d'Italia) als inconsequent beleid. Voor bijvoorbeeld stervensbegeleiders van de hospice wordt volgens de vertegenwoordiger immers geen uitzondering gemaakt; die aanvragen worden standaard afgewezen. Analyse van de drie meldingen over hospices leert dat deze organisaties in Nederland weliswaar voornamelijk met vrijwilligers werken, maar vaak niet over een ANBI-status beschikken en aanvragen worden om die reden afgewezen.

Vrijwilligerswerk bij de politie

Over vrijwilligerswerk bij de politie merkt de NOV op dat politievrijwilligers meer betaald krijgen dan is toegestaan volgens de regeling. Ze ontvangen € 7,16 per uur terwijl de maximale vergoeding voor vrijwilligerswerk € 4,50 per uur mag zijn.

Alternatieven voor ANBI-/SBBI-criterium

NOV meent dat het ANBI-/SBBI-criterium, buiten enkele specifieke sectoren zoals de sport, geen ruimere mogelijkheden biedt aan WW'ers om vrijwilligerswerk te kunnen doen. NOV stelt vier alternatieve, simpele criteria voor:

1. De WW'er is beschikbaar om zijn sollicitatieverplichtingen na te komen naast het vrijwilligerswerk.
2. In de organisatie zijn al vrijwilligers actief.
3. Bij onduidelijkheid kan een gemeente bij een bewonersinitiatief in ongeorganiseerd verband en/of een vrijwilligerssteunpunt uitsluitel geven of een organisatie bij hun bekend is als vrijwilligerswerk.
4. SBBI blijft een makkelijk en goed te hanteren maatstaf in o.a. de sportsector.

3.1.3 Standpunten en ervaringen vrijwilligerscentrales

Naast een vertegenwoordiger van de NOV, hebben we gesprekken gevoerd met twee vertegenwoordigers van bij de NOV aangesloten vrijwilligerscentrales (VWC's). We concluderen dat de VWC's verschillend aankijken tegen de regeling.

ANBI-/SBBI-status

Eén van de VWC's geeft aan dat de bureaucratie voor ongeveer tachtig procent is verbeterd met de komst van de nieuwe regeling en dat de ANBI-status helderheid geeft. Veel organisaties zouden beschikken over een ANBI-status. De andere VWC stelt echter dat de nieuwe regeling op verschillende wijzen geïnterpreteerd kan worden en dat het ANBI-/SBBI-criterium problemen levert. Het ANBI-/SBBI-criterium wordt ervaren als een aanscherping en geen versoepeling, omdat er veel bureaucratie en (digitaal) papierwerk bij komt kijken

Wegbezuinigde banen

Een groot knelpunt vinden beide VWC's dat bepaalde betaalde banen door de overheid zijn wegbezuinigd, maar dat aanvragen voor vervangend vrijwilligerswerk vervolgens worden afgewezen omdat het werk minder dan een jaar geleden nog betaald was. De enige mogelijkheid om de activiteiten voort te zetten is in hun optiek de inzet van vrijwilligers en om die reden zouden deze aanvragen moeten worden goedgekeurd.

Grote eenmalige evenementen

Over grote eenmalige evenementen merkt een VWC op dat het goed zou zijn als die ook met vrijwilligers mogen werken. Ze pleiten ervoor onderscheid te maken tussen structureel en incidenteel vrijwilligerswerk. De regeling zou alleen over het structurele vrijwilligerswerk moeten gaan omdat alleen dan echt sprake kan zijn van verdringing. De eenmalige evenementen vallen wat hen betreft onder incidenteel vrijwilligerswerk en dat zou gewoon mogelijk moeten zijn. Bij het incidentele vrijwilligerswerk denken ze dan bijvoorbeeld ook aan schoolkampen.

Organisaties met betaalde en onbetaalde krachten

Voor het beoordelen van hybride organisaties waar zowel betaalde als onbetaalde krachten werkzaam zijn, merkt een VWC op dat de context van belang is. Het maakt bijvoorbeeld uit of het onderhoud van de website van een lokale amateurvoetbalvereniging of van een museum betreft.

Schoonmaakwerkzaamheden in de kantine van een lokale sportclub is ook iets heel anders dan wanneer dit in een groot bedrijf plaatsvindt. Waar het ook om draait, is wat voor organisatie het is en wat de rol van de betaalde krachten in de organisatie is. Het enkele feit dat er betaalde krachten in een organisatie werkzaam zijn, is onvoldoende om te stellen dat er daarmee per definitie geen sprake kan zijn van gebruikelijk onbetaald werk.

3.2 Sportsector

NOC*NSF heeft voorbeelden aangeleverd van knelpunten in de uitvoering van de regeling in de sportsector. De voorbeelden zijn afkomstig van de KNVB en evenementenorganisatie Le Champion. NOC*NSF benadrukt dat de knelpunten een uitzondering vormen op de regel dat de combinatie tussen sport en vrijwilligerswerk een goede is, ook in geval van WW'ers.

3.2.1 Standpunten en ervaringen KNVB

ANBI-/SBBI-status

De ANBI-/SBBI-status is soms een knelpunt zegt de KNVB. Volgens de KNVB zien vrijwilligers een betaald voetbal vereniging (BVO) vooral als een organisatie in de sport. Medewerkers van UWV oordelen hier echter anders over, omdat een BVO een op winst georiënteerd bedrijf is. De KNVB geeft aan dat dit zeer veel onzekerheid veroorzaakt en mensen bang zijn om gekort te worden op hun uitkering. Men ziet wel verschillen in Nederland. Sommige BVO's ervaren namelijk geen problemen met vrijwilligerswerk en de beoordeling hiervan door UWV.¹¹

De KNVB zou het prettig vinden als de regels voor uitkeringsgerechtigden om vrijwilligerswerk te doen bij de BVO's en bij grote sportevenementen worden verruimd. Verder pleit men voor een betere communicatie vanuit UWV over de ANBI-status in relatie tot vrijwilligerswerk in de sport.

3.2.2 Standpunten en ervaringen evenementenorganisatie Le Champion

Le Champion heeft voor dit onderzoek navraag gedaan bij een aantal vrijwilligers.

Procedure vrijwilligerswerk

Men stelt vast dat veel van hun vrijwilligers vinden dat er nogal veel bij komt kijken als je vrijwilligerswerk wilt gaan verrichten en een WW-uitkering hebt. Ze hebben het dan over de procedure bij UWV, men vindt dat die lang duurt en is men bang op het inkomen te worden gekort. Men vermoedt dat er vrijwilligers zijn die om die reden geen aanvraag indienen bij UWV.

Vrijwilligerswerk en re-integratie

Le Champion ziet dat vrijwilligers doorstromen naar betaald werk en ervaren dit als een positief resultaat. Men vindt dat vrijwilligerswerk goed is voor de ontwikkeling van mensen en hun de gelegenheid biedt een bijdrage aan de maatschappij te leveren. Om die reden vindt men het jammer dat er soms barrières worden opgeworpen die het verrichten van vrijwilligerswerk bemoeilijken.

¹¹ Dit kan te maken hebben met verschillen tussen de BVO's.

3.3 Sociale partners

De sociale partners, de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, zijn in dit onderzoek betrokken door middel van gesprekken met vertegenwoordigers van de vakbonden FNV en CNV, de werkgeversorganisatie VNO-NCW en een individuele werkgever.

De regeling in relatie tot vrijwilligerswerk bij vakbonden

Voordat de regeling in werking trad, was het op grond van de toenmalige regelgeving niet mogelijk vrijwilligerswerk bij vakbonden te verrichten met behoud van de WW-uitkering. UWV kantoren gingen hier evenwel verschillend mee om. Na invoering van de regeling worden aanvragen hiervoor echter standaard afgewezen. De vakbonden FNV en CNV zeggen dat de werkzaamheden die bij hun door vrijwilligers worden uitgevoerd, al van oudsher op deze wijze worden ingevuld. Het betreft werkzaamheden die nooit door betaalde krachten werden uitgevoerd en er is dus geen sprake van verdringing. Bij de vakbonden is er verder een duidelijke scheiding tussen betaalde en onbetaalde krachten. Men stelt echter vast dat vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering niet mogelijk is in de nieuwe regeling, omdat de vakbonden niet beschikken over een ANBI-/SBBI-status. De vakbonden komen niet in aanmerking voor een ANBI-status en het is onduidelijk of een SBBI-status op deze organisaties van toepassing kan zijn. Een vakbond zegt van een UWV-vestiging te horen te hebben gekregen dat vakbonden per definitie geen SBBI-status kunnen hebben. Uit de analyse van de bezwaarschriften valt op te maken dat een van de argumenten hiervoor is dat de FNV en de CNV beschikken over betaalde bestuurders.

Gezien de aard van het vrijwilligerswerk, het maatschappelijk doel en het feit dat men niets betaald krijgt, denkt deze vakbond zelf wel te voldoen aan de regels voor een SBBI. Als het een vereniging betreft, doen de leden per definitie iets voor die vereniging, maar dat heeft verder niks met verdringing van betaald werk te maken. Het vrijwilligerswerk bij de vakbonden wordt door UWV niet aangemerkt als traditioneel vrijwilligerswerk, de vakbonden vinden dit uiterst curieus gezien de aard en de geschiedenis van de werkzaamheden.

Vakbonden over de regeling

De vakbonden vinden het belangrijk dat er recht wordt gedaan aan de bedoeling van de regeling, het verruimen van de mogelijkheden voor vrijwilligerswerk en tevens verdringing van betaald werk voorkomen. Men vindt echter dat door strikt vast te houden aan het ANBI-/SBBI-criterium, de letter van de regeling prevaleert boven de geest ervan. Men vindt dat de geest van de regeling treffend is verwoord in de kamerbrief van de minister van SZW van 10 juli 2014, waarin de verruiming van de regels voor vrijwilligerswerk met behoud van WW-uitkering centraal staat.¹² Inperking van mogelijkheden is daarbij niet aan de orde. Ook wijst men op de kamerbrief van 1 oktober 2014

¹² Kamerbrief minister van SZW, 10 juli 2014. Verruiming van de regels voor vrijwilligerswerk met behoud van WW-uitkering.

(reactie op verzoek over verdringing) waarin dezelfde minister aangeeft dat hij niet beoogt dat het vrijwilligerswerk *exclusief* bij ANBI- en (steunstichting) SBBI-organisaties dient plaats te vinden: *‘Ook na de verruiming in de WW is het verrichten van vrijwilligerswerk met behoud van de WW-uitkering alleen mogelijk bij een organisatie waar werkzaamheden worden verricht met een maatschappelijk doel of maatschappelijk nut. Hieronder wordt verstaan een algemeen nut beogende instelling (ANBI), een sociaal belang behartigende instelling (SBBI), een sportorganisatie of andere niet-commerciële instellingen met een maatschappelijk nut zoals scholen, zorginstellingen en buurtcentra.’* (p.6-7).¹³

De vakbonden vinden het belangrijk dat mensen zich ontwikkelen en participeren en vrijwilligerswerk maakt dit mogelijk. Als iemand genoeg tijd overhoudt om naar werk te zoeken, moet het verrichten van vrijwilligerswerk mogelijk zijn.

Men vindt het niet eerlijk dat andere groepen in sommige situaties wel vrijwilligerswerk mogen verrichten, terwijl WW-gerechtigden dat niet mogen. Over eenmalige evenementen op het gebied van sport, cultuur en dergelijke wordt opgemerkt dat die zonder de inzet van vrijwilligers niet kunnen plaatsvinden. Het hangt wel af van het type werkzaamheden, het plaatsen van dranghekken is bijvoorbeeld wel betaald werk. Verder maakt het uit of de organisatie in handen is van een commercieel evenementenbureau of het organisatie zonder winstoogmerk betreft.

Werkgeversorganisatie over de regeling

De vertegenwoordiger van een werkgeversorganisatie met wie gesproken is, benadrukt vooral het belang van vrijwilligerswerk voor de re-integratie en ontwikkeling van mensen. Het verdringingsvraagstuk is voor de vakbeweging een belangrijk thema, maar desondanks vindt men dat vrijwilligerswerk vanuit de bredere maatschappelijke context moet worden bekeken. In de beoordeling van aanvragen voor vrijwilligerswerk moet daarom worden meegenomen of de activiteiten succesvolle re-integratie in de weg staan of hier juist een positieve bijdrage aan leveren. Uiteraard is het niet zo dat WW-gerechtigden door vrijwilligerswerk direct betaald werk zullen vinden, maar het helpt wel om ritme en vaardigheden op te doen en men kan de activiteiten op het cv zetten. De werkgeversorganisatie pleit voor een integrale benadering waarin alle positieve bijdragen van het vrijwilligerswerk worden meegewogen.

3.4 Social media

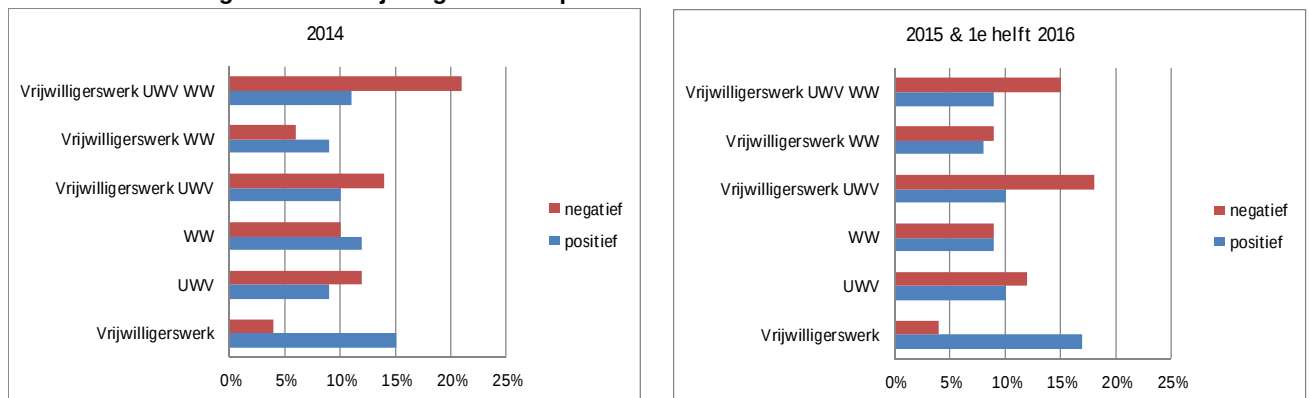
Burgers en instellingen die ervaring hebben met vrijwilligerswerk in relatie tot de WW, kunnen zich daarover uiten in de social media (Twitter, Facebook, fora, blogs en nieuwssites). Deze uitingen zijn geanalyseerd met behulp van

¹³ Kamerbrief minister van SZW, 1 oktober 2014. Reactie op verzoek over verdringing.

webapplicatie Coosto. Figuur 3.1 laat zien hoe er over bepaalde zoektermen wordt gecommuniceerd.

Figuur 3.1 laat zien dat - uitsluitend zoekend op 'vrijwilligerswerk' - het aantal positieve berichten vier keer zo groot is als het aantal negatieve berichten. Als 'UWV' en/of 'WW' als zoektermen worden toegevoegd, is het beeld echter minder positief, de negatievere berichten krijgen dan de overhand. Het grootste deel van de berichten is overigens als neutraal te bestempelen. Een vergelijking tussen 2014 en 2015-16 levert geringe verschillen op voor de 'losse' zoekleutels vrijwilligerswerk, WW en UWV. Voor de gecombineerde sleutels zijn de verschillen niet consistent. 'Vrijwilligerswerk-WW' en 'Vrijwilligerswerk-UWV' scoren in 2015-16 vaker negatief dan in 2014, maar voor 'Vrijwilligerswerk-UWV-WW' is het andersom.

Figuur 3.1 Vrijwilligerswerk op social media¹⁴



In deze analyse is ook gekeken naar woorden of combinaties van woorden die vaak worden genoemd in berichten waarin de termen vrijwilligerswerk, UWV en WW alle drie voorkomen. We zien in 2015 relatief veel berichten over de nieuwe regeling. Verder vallen de berichten op over problemen met UWV en het Meldpunt WW. Kijkend naar het eerste halfjaar van 2016, zien we dat er relatief veel berichten zijn over het thema vrijwilligerswerk in relatie tot hoe je hiermee kan bouwen aan je netwerk. Verder zien we relatief veel verwijzingen naar het sportevenement de Giro d'Italia waar dit jaar een uitzondering voor is gemaakt.

¹⁴ De responsaantallen zijn gerapporteerd in paragraaf 1.7 Onderzoeksverantwoording.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit afsluitende hoofdstuk zetten we de belangrijkste bevindingen op een rij en doen we concrete aanbevelingen.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Biedt de Regeling Vrijwilligerswerk in de WW ruimere mogelijkheden om vrijwilligerswerk te verrichten naast een WW-uitkering dan vóór 1 januari 2015?

- *Zo ja, waaruit bestaan de ruimere mogelijkheden in de praktijk en komen deze tegemoet aan het beoogde doel van de regeling?*
- *Zo nee, waarin verschilt de praktijk met het doel van de regeling?*

Ten behoeve van het onderzoek is deze hoofdvraag vertaald in negen concrete onderzoeksvragen. Met de conclusies beantwoorden wij de eerste acht onderzoeksvragen. De aanbevelingen komen voort uit de conclusies en vormen de beantwoording van de laatste onderzoeksvraag.

In paragraaf 4.1 bespreken we de belangrijkste conclusies en in paragraaf 4.2 de aanbevelingen.

4.1 Conclusies

Hoofdconclusie

De regeling blijkt zoals beoogd ruimere mogelijkheden te bieden om vrijwilligerswerk te verrichten. Dit komt met name door het gewijzigde referentiekader voor het criterium gebruikelijk onbetaald werk. Nu wordt hiervoor gekeken naar de werklocatie, voorheen was dat het hele land. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat deze verruiming leidt tot directe verdringing van betaalde arbeid, maar dat kan ook samenhangen met het gegeven dat in de uitvoering van de regeling niet expliciet getoetst wordt op verdringing.

Maar er zijn ook signalen dat de regeling mogelijkheden om vrijwilligerswerk te doen blokkeert, die voorheen wél mogelijk waren. Hier speelt de beoordeling van de ANBI-/SBBI-status een belangrijke rol. Een aandachtspunt is wel dat sommige organisaties niet in aanmerking komen voor een ANBI-status noch een SBBI-status, maar waarbij gezien de aard en het doel van de werkzaamheden de vraag gesteld kan worden of het niet wenselijk is dat het vrijwilligerswerk toch wordt toegestaan. Weliswaar wordt in die gevallen niet voldaan aan de letter van de regeling, maar in sommige gevallen wordt wel voldaan aan de geest ervan.

We stellen verder vast dat WW-gerechtigden en instellingen veel vragen hebben over de ANBI- en SBBI-status. Uitvoerders van UWV zijn positief over

de uitvoerbaarheid van de regeling als het gaat om het vaststellen van de ANBI-status, maar zijn negatief over de mogelijkheden om de SBBI-status te bepalen. Hiervoor is namelijk geen register beschikbaar.

De hoofdconclusie is dat de regeling de mogelijkheden verruimt om als WW'er vrijwilligerswerk te doen, maar deze tegelijkertijd ook beperkt. En hoewel over aantallen geen gegevens beschikbaar zijn, bestaat bij veel partijen het beeld dat de nieuwe regeling per saldo meer mogelijkheden biedt dan de oude.

Uitvoering Regeling Vrijwilligerswerk in de WW (onderzoeksvraag 1)

De uitvoering van de regeling laat een gemengd beeld zien. Voor de behandeling van aanvragen vrijwilligerswerk is de regeling in de beleving van de adviseurs werk van UWV duidelijker dan wat er voorheen was. In principe laat de regeling minder ruimte voor willekeur. Een vrijwilligerscentrale merkt hier verder over op dat er nu minder bureaucratie is.

We stellen vast dat er wel bepaalde knelpunten zijn, onder andere bij burger-initiatieven en vrijwilligerswerk in relatie tot wegbezuinigde banen. Een ander knelpunt is dat adviseurs werk van UWV moeten afgaan op de informatie die organisaties aanleveren, maar niet de mogelijkheid hebben om al die gegevens te controleren. Verder wordt zowel van de zijde van UWV als de vertegenwoordigers van vrijwilligers aangegeven dat het wenselijk is meer ruimte in het aanvraagformulier op te nemen voor toelichting door de WW-gerechtigden over de activiteiten die men gaat verrichten en de vrijwilligersvergoeding. We stellen vast dat op basis van de informatie in het huidige aanvraagformulier niet altijd goed is te bepalen waar men voor wordt vergoed en of de vergoeding valt binnen de vrijwilligersregeling. Verder blijkt de combinatie opleiding en vrijwilligerswerk in de praktijk soms lastig als de kosten van de opleiding het maximum jaarbedrag voor de vrijwilligersvergoeding overschrijden.

Aansluiting fiscale regime ANBI-/SBBI-status (onderzoeksvraag 2)

We concluderen dat de ANBI-/SBBI-criterium de uitvoerbaarheid van de regeling bevordert, maar dat er ook signalen zijn dat dit criterium mogelijkheden blokkeert om vrijwilligerswerk te doen, die er voorheen wél waren.

De adviseurs werk vinden dat de ANBI-status duidelijkheid geeft. Dit criterium maakt het voor hen makkelijker om te beoordelen of bij een organisatie vrijwilligers met behoud van WW-uitkering actief mogen zijn. Voor het nagaan of een organisatie een ANBI-status heeft, raadplegen ze het register van de Belastingdienst. De ANBI-status vormt een vereenvoudiging van de werkelijkheid (ten behoeve van de uitvoerbaarheid) waar mogelijk niet alle (typen) organisaties in zullen passen. Bij vrijwilligers en organisaties zien we veel onduidelijkheid over (de gronden voor) het verkrijgen van de ANBI-status. Er zijn verder organisaties die geen ANBI-status hebben en/of niet kunnen krijgen, maar waarbij de vraag gesteld kan worden of vrijwilligerswerk niet toch mogelijk zou moeten zijn, bijvoorbeeld als dit vrijwilligerswerk in feite geen betaald werk verdringt.

Het bepalen van de SBBI-status vinden de adviseurs lastig. In tegenstelling tot de ANBI-status is er geen register waarin staat welke organisaties een SBBI-status hebben. Met name van de zijde van vrijwilligers vindt men het zeer wenselijk dat in de regeling als criterium wordt opgenomen of het een vereniging, stichting of burgerinitiatief betreft, omdat men het in die gevallen wenselijk vindt dat vrijwilligerswerk mogelijk is, ongeacht of de organisatie een ANBI-/SBBI-status heeft. Wat in dit verband knelt, is dat er geen register is waar alle verenigingen, stichtingen en burgerinitiatieven in staan.

NOV en de werknemersorganisaties betogen dat het niet de bedoeling van de minister is geweest om de organisaties waar vrijwilligerswerk kan worden gedaan, te beperken tot ANBI- en (steunstichting) SBBI-organisaties en dat de regeling dus ruimer moet worden uitgelegd. Men verwijst hiervoor naar de kamerbrief van 1 oktober 2014, waarin de minister aangeeft onder een organisatie waar werkzaamheden worden verricht met een maatschappelijk doel of maatschappelijk nut te verstaan: *'...een algemeen nut beogende instelling (ANBI), een sociaal belang behartigende instelling (SBBI), een sport-organisatie of andere niet-commerciële instellingen met een maatschappelijk nut zoals scholen, zorginstellingen en buurtcentra.'*¹⁵ Deze ruime formulering is echter niet in de – kort daarna verschenen – regeling terechtgekomen. Doordat de regeling het nu niet toestaat om vrijwilligerswerk te doen bij organisaties die niet aan het ANBI-/(steunstichting) SBBI-criterium voldoen, achten zij de regeling onnodig beperkend. Onze gesprekken met de adviseurs van UWV en de analyse van de afwijzende besluiten op verzoeken om als WW'er vrijwilligerswerk te mogen doen, laten zien dat de meeste afwijzingen voortkomen uit het niet voldoen aan het ANBI-/SBBI-criterium.

Lering uit bezwaarzaken UWV (onderzoeksvraag 3)

Van de 73 onderzochte afwijzingen van een verzoek om met behoud van WW vrijwilligerswerk te mogen doen, is er in zes gevallen bezwaar gemaakt tegen dat besluit. De adviseurs werk hebben de indruk dat er minder bezwaarschriften binnenkomen sinds de invoering van de regeling. Vijf van de zes onderzochte bezwaarschriften heeft betrekking op buurtbusverenigingen.

Uit de analyse van de bezwaarschriften blijkt dat UWV om praktische reden uitsluitend in bezwaarprocedures een aanvullende toetsing uitvoert op het verzoek om vrijwilligerswerk te mogen doen. Die aanvullende toetsing betreft een beoordeling of het verzoek onder het oude beoordelingskader wel zou zijn toegekend (het zogenoemde traditionele vrijwilligerswerk), maar niet in het nieuwe beoordelingskader.

De adviseurs werk zeggen dat het bij veel voorbeelden van traditioneel vrijwilligerswerk burgerinitiatieven betreft. Zowel de adviseurs werk als de vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties vragen zich af of burger-

¹⁵ Kamerbrief minister van SZW, 1 oktober 2014. Reactie op verzoek over verdringing.

initiatieven wel thuishoren in de regeling en of hier wel toestemming voor gevraagd zou moeten worden. Onder burgerinitiatieven worden initiatieven verstaan van individuele burgers die zich al dan niet samen inzetten om een bijdrage te leveren aan de (lokale) samenleving. Kenmerkend aan een burgerinitiatief is dat er geen gevestigde organisatie achter zit, het gaat om de eigen ideeën en inzet van burgers. Burgerinitiatieven worden door zowel de adviseurs werk als de vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties als iets anders gezien dan ‘regulier’ vrijwilligerswerk. Verder leven er veel vragen over wat precies kan of moet worden verstaan onder een burgerinitiatief. We stellen vast dat het (zonder eenduidige definitie) lastig is te beoordelen of iets een burgerinitiatief is. Door het afwijkende karakter ten opzichte van ‘regulier’ vrijwilligerswerk, is het tevens lastig te beoordelen of een burgerinitiatief voldoet aan de regeling.

Verruiming mogelijkheden verrichten vrijwilligerswerk (onderzoeksvraag 5)

Een belangrijk doel van de regeling is WW-gerechtigden ruimere mogelijkheden te bieden om vrijwilligerswerk te verrichten naast een WW-uitkering. De regeling vormt een verruiming in de zin dat de werklocatie in plaats van het hele land als referentiekader wordt genomen voor het criterium gebruikelijk onbetaald werk. Als de werkzaamheden ten minste één jaar niet door betaalde krachten zijn verricht en er tevens geen vacatures waren voor betaalde krachten voor deze werkzaamheden, mag het vrijwilligerswerk door WW-gerechtigden worden uitgevoerd met behoud van hun WW-uitkering. De adviseurs werk zeggen dat bepaalde aanvragen door deze verruiming nu inderdaad wel worden toegekend waar dat voorheen niet mogelijk was. Men noemt onder andere voorbeelden in de sectoren onderwijs en zorg.

Ten koste van betaalde arbeid/Voorkomen verdringing (onderzoeksvraag 8)

De regeling heeft verder tot doel te voorkomen dat vrijwilligerswerk betaalde arbeid verdringt. We hebben geen aanwijzingen dat de verruiming die de regeling biedt, leidt tot directe verdringing van betaald werk. Wel zien we knelpunten bij bepaalde werkzaamheden. Te denken valt aan afgewezen aanvragen voor vrijwilligerswerk in de plaats van betaalde banen waar de subsidie voor is vervallen en vrijwilligerswerk bij buurtbusverenigingen. Bij de beoordeling van aanvragen wordt weliswaar getoetst of er sprake is van ‘gebruikelijk onbetaald werk’, er wordt echter niet per individuele aanvraag expliciet getoetst op verdringing. Hierdoor kunnen enerzijds aanvragen worden afgewezen terwijl er feitelijk geen sprake is van verdringing, ook al werden de werkzaamheden korter dan één jaar geleden nog door betaalde krachten uitgevoerd. Anderzijds kunnen aanvragen worden toegekend waarbij de vraag gesteld kan worden of hier eigenlijk niet juist wel sprake van verdringing is, ook al wordt het werk al langer dan één jaar niet door betaalde krachten uitgevoerd.

Grote eenmalige evenementen (onderzoeksvraag 4)

Aanvragen voor vrijwilligerswerk tijdens grote eenmalige evenementen op het gebied van sport, cultuur en dergelijke moeten op basis van de regeling in feite altijd worden afgewezen. De praktijk leert ons echter dat deze evenementen soms toch worden toegestaan. We stellen vast dat er door betrokken stakeholders verschillend wordt aangekeken tegen vrijwilligerswerk in het kader van grote eenmalige evenementen. Overwegingen hierbij zijn bijvoorbeeld of het wel eerlijk is uitzonderingen te maken voor deze evenementen en in hoeverre evenementen met een incidenteel karakter een verdringend effect kunnen hebben op structureel betaald werk. De adviseurs werk vinden de huidige situatie onduidelijk en onwenselijk. Enerzijds zijn de evenementen geen onderdeel van de regeling, anderzijds wordt er (op politiek niveau) soms wel een uitzondering gemaakt voor bepaalde grote evenementen. Om de uitvoerbaarheid van en het draagvlak voor de regeling te vergroten, achten wij het wenselijk dat er helderheid komt over hoe met dergelijke evenementen moet worden omgegaan.

Van de zijde van vrijwilligers wordt opgemerkt dat deze evenementen afhankelijk zijn van grote aantallen vrijwilligers en het daarom *'niet mogelijk moet zijn om aanvragen af te wijzen'*. Men maakt onderscheid tussen echt eenmalige evenementen en evenementen die eens in de zoveel jaar opnieuw worden georganiseerd. Hoe er onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende vormen van evenementen, wordt ervaren als knelpunt (denk aan muziek, film, verschillende sporten). De maatschappelijke relevantie van deze evenementen achten de vertegenwoordigers van vrijwilligers groot, maar er zijn geen duidelijke protocollen voor hoe met ze om te gaan. De maatschappelijke relevantie is echter geen criterium bij de beoordeling van aanvragen en tevens moeilijk te operationaliseren.

Uitwerking bij organisaties waar zowel betaalde als onbetaalde krachten werken (onderzoeksvraag 6)

Vrijwilligerswerk verrichten bij organisaties met zowel betaalde als onbetaalde krachten blijkt in de praktijk vaak moeilijk; dergelijke aanvragen worden vaak afgewezen. De adviseurs werk vinden het zelf lastig om deze aanvragen te beoordelen. Vertegenwoordigers van vrijwilligers zeggen dat het er niet alleen om gaat of er al dan niet betaalde krachten werkzaam zijn, maar vooral ook welke werkzaamheden de betaalde krachten verrichten. Dit zou volgens hen moeten meewegen in de beslissing of er sprake is van gebruikelijk onbetaald werk.

Men zegt verder dat bij vrijwilligerswerk waar voorheen sprake was van betaalde krachten, goed nagegaan dient te worden wat de reden is dat het werk nu door vrijwilligers wordt uitgevoerd. Dit geldt ook voor situaties waarbij er binnen eenzelfde organisatievorm in een sector discrepantie bestaat, bijvoorbeeld overblijfskracht in het onderwijs. Dit punt sluit aan bij de eerdere bevindingen over het voorkomen van verdringing en het feit dat er binnen de regeling niet expliciet per individuele aanvraag getoetst wordt op verdringing.

Oneerlijke concurrentie (onderzoeksvraag 7)

Oneerlijke concurrentie treedt op als organisaties met vrijwilligers een competitief voordeel hebben ten opzichte van organisaties die zonder vrijwilligers opereren. Uit het onderzoek blijkt dat het wel eens voorkomt dat er mogelijk sprake is van wat door sommigen als oneerlijke concurrentie wordt bestempeld. Dit kan (op termijn) leiden tot verdringing van betaalde arbeid als de organisaties zonder vrijwilligers het niet langer kunnen bolwerken. Op basis van het onderzoek concluderen we dat dit fenomeen geen consequenties voor de regeling hoeft te hebben, maar wel iets is waar men altijd alert op moet zijn. Het fenomeen van oneerlijke concurrentie deed zich ook voor inwerkingtreding van de regeling al voor en ook toen was alertheid geboden. De discussie over oneerlijke concurrentie blijkt in dit onderzoek overigens vooral een theoretische exercitie; men heeft geen aanwijzingen dat dit vaak voorkomt, maar schetst wel situaties die men onwenselijk zou vinden. Een duidelijk (theoretisch) voorbeeld van oneerlijke concurrentie vindt men organisaties die door de overheid gesubsidieerd zouden worden en tevens met vrijwilligers werken. Verder vragen de adviseurs werk van UWV zich af waarom de Belastingdienst een ANBI-status zou verlenen aan organisaties als die hierdoor een concurrentie voordeel krijgen ten opzichte van organisaties zonder vrijwilligers; dit acht men onwenselijk.

Vrijwilligerswerk, re-integratie en maatschappelijk belang

De relatie tussen vrijwilligerswerk en re-integratie is geen onderzoeksvraag. We zien echter dat meerdere partijen (adviseurs werk, vertegenwoordigers van vrijwilligers, sociale partners) vinden dat dit een zeer belangrijk thema is. Het belang van vrijwilligerswerk voor re-integratie staat soms op gespannen voet met wat er wettelijk mogelijk is binnen de regeling. De bevordering van re-integratie en iemands kansen op de arbeidsmarkt, zijn geen onderdelen van de regeling. De vertegenwoordigers van vrijwilligers en sociale partners zouden het zeer wenselijk vinden dat bij de beoordeling van vrijwilligerswerk ook rekening wordt gehouden met het persoonlijk belang voor de re-integratie en/of participatie van iemand. Tevens wordt het bredere maatschappelijke belang benoemd van het verrichten van vrijwilligerswerk. Als het vrijwilligerswerk een positieve bijdrage levert aan de maatschappij als geheel, vindt men dat het in principe mogelijk moet zijn. We onderschrijven het uit dit onderzoek naar voren gekomen potentiële belang van vrijwilligerswerk voor de re-integratie van WW-gerechtigden en de wenselijkheid om hier op enige wijze rekening mee te houden. Wel geldt net als voor de maatschappelijke relevantie van bepaalde evenementen dat het moeilijk is het belang van vrijwilligerswerk voor de re-integratie te operationaliseren.

4.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies doen we een aantal concrete aanbevelingen om de doelstellingen van de regeling (beter) te realiseren. Hiermee beantwoorden we de laatste onderzoeksvraag.

Algemene aanbevelingen

Deze algemene aanbevelingen hebben betrekking op beschrijvingen en definities zoals opgenomen in de regeling of waarvan het wenselijk wordt geacht dat ze in de regeling worden opgenomen:

- Neem in de regeling duidelijk op hoe moet worden omgegaan met grote eenmalige evenementen op het gebied van sport, cultuur en dergelijke en houd hier zowel in de uitvoering als op politiek niveau vervolgens consequent aan vast. Zorg ten behoeve van de uitvoering voor een goede en heldere vertaling van de regeling in instructies en protocollen.
- Neem in de regeling op hoe deze zich verhoudt tot het voorheen geldende beoordelingskader met betrekking tot het criterium traditioneel vrijwilligerswerk.
- In een aantal sectoren zijn er, al dan niet onder invloed van bezuinigingen, bestaande functies verdwenen. Het komt regelmatig voor dat in zulke gevallen burgerinitiatieven ontstaan die de ontstane leemte opvullen; buurtbussen, zwembaden, buurthuizen, bibliotheken, enz. worden dan gerund door burgers zelf, met behulp van vrijwilligers. Deze vorm van zelfregulering in de maatschappij verdient de aandacht in deze regeling.

Aanvullende criteria om mogelijkheden vrijwilligerswerk te verruimen

De regeling beoogt ruimere mogelijkheden te bieden om vrijwilligerswerk te verrichten naast een WW-uitkering dan vóór 1 januari 2015 het geval was. Om de vastgestelde knelpunten aan te pakken, adviseren wij te verkennen of er binnen het huidige beoordelingskader enkele aanvullende beoordelingscriteria kunnen worden opgenomen. We doen hiervoor de volgende aanbevelingen:

- Er zijn signalen uit de praktijk gekomen die er op wijzen dat het ANBI/SBBI-criterium belemmerend werkt. De minister heeft in de kamerbrief van 1 oktober 2014 het ANBI/SBBI-criterium niet als enig en uitsluitend criterium genoemd, maar dit is niet in de regeling terecht gekomen. Dit leidt tot de aanbeveling om na te gaan hoe deze bedoeling van de minister alsnog in de regeling (en praktijk) vertaald kan worden. Een optie is om daarbij gebruik te maken van de suggesties van de NOV voor aanpassing van de criteria.
- Neem bij de beoordeling van de organisatievorm ook mee of het een vereniging, stichting of burgerinitiatief betreft.
- Weeg het persoonlijk belang voor de re-integratie en/of participatie van de WW-gerechtigde mee in de beoordeling van aanvragen.
- Weeg de maatschappelijke relevantie van het vrijwilligerswerk mee in de beoordeling van aanvragen. Zoek uit hoe dit complexe fenomeen op een uitvoerbare manier geoperationaliseerd kan worden.
- Weeg naast het criterium 'gebruikelijk onbetaald werk', ook mee of er daadwerkelijk sprake is van verdringing van betaalde arbeid en of de werkzaamheden überhaupt worden uitgevoerd als er geen vrijwilligers voor worden ingezet.

Aanvullende criteria om verdringing tegen te gaan

Een ander belangrijk doel van de regeling is voorkomen dat vrijwilligerswerk betaalde arbeid verdringt. Er wordt in de regeling echter niet per individuele aanvraag expliciet getoetst of er daadwerkelijk sprake is van verdringing. Dit komt ook tot uiting in de laatste aanbeveling met betrekking tot aanvullende criteria om de mogelijkheden voor vrijwilligerswerk te verruimen. Verder wordt niet expliciet de vraag gesteld waarom het werk in de organisatie door vrijwilligers wordt uitgevoerd. Om dit te ondervangen, doen we de volgende aanbevelingen:

- Ga bij vrijwilligerswerk dat voorheen betaald werk was bij een organisatie, na wat de reden is dat het werk nu door vrijwilligers wordt uitgevoerd.
- Ga bij vrijwilligerswerk dat in de organisatie niet, maar bij vergelijkbare organisaties meestal wel betaald werk is, na wat de reden is dat het werk hier door vrijwilligers wordt uitgevoerd.

Overige aanbevelingen

De laatste aanbeveling is gericht op het optimaliseren van de informatievoorziening aan de uitvoerders die een oordeel moeten vellen over de aanvragen voor vrijwilligerswerk:

- Bied in het aanvraagformulier meer ruimte voor toelichting, activiteiten die men gaat verrichten en nadere specificering van de vrijwilligersvergoeding.

BIJLAGE

Samenstelling klankbordgroep

Dhr. Th. Stokvis, ministerie van SZW (voorzitter)

Mevr. M. de Keizer, ministerie van SZW

Mevr. M. Louwers, NOC*NSF

Dhr. J. van Alkemade, NOV

Dhr. E. Voerman, UWV (vanaf 1 juli 2016)

Dhr. E. van Hoek, UWV (tot 1 juli 2016)

Mevr. S. Koole, UWV

Dhr. M. Schallenberg, VWS

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6^e etage)

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl