

Vergaderjaar 2016–2017

32 156

Monumentenzorg

Nr. 76

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2016

Hierbij doe ik u mijn reactie toekomen op het rapport van Berenschot, getiteld *Kapitalisering van vrijwilligersinzet in de erfgoedsector*. Dit rapport is opgesteld op grond van een onderzoek dat Bureau Berenschot van april tot september 2016 heeft uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW. Het rapport vindt u in de bijlage¹.

De rol van vrijwilligers in de erfgoedwereld

In Nederland is vrijwilligerswerk een grote en belangrijke traditie. In vrijwel alle lagen in onze maatschappij zijn vrijwilligers te vinden. Ze zijn actief in raden van toezicht bij rijksgesubsidieerde instellingen, zoals het Rijksmuseum en het Koninklijk Concertgebouworkest, maar ook bij de lokale dierenambulances en sportclubs. Vrijwilligerswerk is een traditie die we koesteren en waarvan de overheid het belang zonder meer onderkent, ook voor de erfgoedsector.

Onlangs heeft een samenwerkingsproject van VSB-fonds, Movisie, Erfgoed Gelderland en Landelijk Contact van Museumconsulenten geleid tot een rapport over de rol van vrijwilligers in de museale sector. Daarin is geconcludeerd dat met name bij de kleine musea vrijwilligers onmisbaar zijn, vooral vanuit financieel oogpunt, maar ook vanwege hun rol als ambassadeur in de naaste omgeving. In 30 procent van de gevallen wordt het museum zelfs geheel door vrijwilligers gerund. Vrijwilligers in de musea nemen belangrijke taken voor hun rekening, zoals educatie- en presentatietaken, en er zijn zelfs musea die voor collectiebeheer en -behoud vrijwilligers inzetten. Ook uit het onderzoek van Berenschot blijkt dat vrijwilligers van groot belang zijn in de erfgoedwereld.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Achtergrond van rapport Berenschot

Aanleiding voor het onderzoek vormde een gewijzigde motie² van het lid Keijzer c.s. bij het debat over de Erfgoedwet in 2015, waarin de Kamer de regering verzocht een onderzoek uit te voeren naar de (financiële) inzet en waardering van vrijwilligers op het terrein van de monumentenzorg in relatie tot andere sectoren.

Deze motie vond zijn oorsprong in de veronderstelling dat er monumentenorganisaties zijn die moeite hebben om zelf 50% van de subsidiabele kosten op te brengen, wat een voorwaarde is voor het kunnen aanvragen van een instandhoudingssubsidie op basis van de Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim, voorheen Brim). Bij dergelijke organisaties zijn vaak veel vrijwilligers betrokken. De motie vraagt in feite om een onderzoek naar mogelijkheden om de inzet van deze betrokken vrijwilligers financieel te waarderen, en deze waarde als eigen bijdrage in te zetten voor een subsidieaanvraag in het kader van de Sim.

Naar aanleiding van de genoemde motie heb ik onderzoek laten doen naar bestaande subsidieregelingen bij verschillende overheden die rekening houden met de inzet van vrijwilligers of het kapitaliseren daarvan. Over de bevindingen van dat onderzoek heb ik u in 2015 geïnformeerd.³ De conclusie was dat er geen eenduidig beeld is te formuleren over nut, wenselijkheid en mogelijkheid om in de monumentenzorg de bijdrage van vrijwilligers te kapitaliseren als onderdeel van de eigen bijdrage voor subsidie. Daarom heb ik vervolgonderzoek laten doen door een onafhankelijk onderzoeksbureau met de vraagstelling hoe de inzet van vrijwilligers in de cultuur- en erfgoedsector kan worden gewaardeerd, waarbij expliciet zowel de Sim als de Regeling op het specifiek cultuurbeleid (Rsc) diende te worden betrokken.

Kern van het onderzoek

De opdracht aan Berenschot was om twee manieren te ontwikkelen om de inzet van vrijwilligers te kapitaliseren in de Sim en de Rsc. Ook is een analyse gevraagd van de risico's van beide methoden. Daarin moest worden ingegaan op fraudegevoeligheid, verdringing op de arbeidsmarkt, administratieve lasten en de wenselijkheid van zo'n regeling in relatie tot de specifieke aard van het vrijwilligerswerk. Ten slotte is Berenschot gevraagd een aanbeveling te doen over het kapitaliseren van vrijwilligers en de mogelijke wijze waarop dat kan worden uitgevoerd. Het onderzoek werd begeleid door een commissie waarin de Federatie Instandhouding Monumenten, de Federatie Cultuur en vertegenwoordigers uit de museale sector zitting hadden.

Resultaten

Door Berenschot ontwikkelde modellen

Berenschot heeft drie modellen voor kapitalisering van vrijwilligersinzet beschreven. In het eerste model worden vrijwilligersuren beschouwd als eigen bijdrage in natura en gekapitaliseerd tegen een vast tarief. In het tweede model worden vrijwilligersuren niet gekapitaliseerd, maar geteld. De geregistreerde waarde heeft uitsluitend tot doel om bij de subsidieaanvraag te kunnen meewegen als factor op grond waarvan de eigen bijdrage kan worden verlaagd. Bij het derde model wordt de inzet van vrijwilligers gekapitaliseerd door deze op te nemen in de uitgebrachte offerte voor het

² Kamerstuk 34 109, nr. 48

³ Kamerstuk 32 156, nr. 65

project waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Bij dit model worden de subsidiabele kosten daadwerkelijk verlaagd door de vrijwilligersinzet. De modellen zijn alle uitgewerkt en getoetst middels een afwegingskader. Daaruit kwam uiteindelijk één model (namelijk het tweede model) naar voren als meest haalbaar.

Aanbevelingen en conclusies Berenschot

Berenschot geeft aan in het onderzoek geen organisatie te zijn tegengekomen (behoudens een zeer kleine, specifieke groep eigenaren van archeologisch erfgoed) waarvoor het meetellen van vrijwilligersinzet een cruciale factor zou zijn om de verplichte eigen bijdrage voor de Sim op te kunnen brengen. De hoogte van de subsidiebedragen is voor de meeste eigenaren van monumenten zodanig dat de verplichte eigen bijdrage op jaarbasis geen onoverkomelijke drempel vormt.

Bij de instellingen die in het kader van de culturele Basisinfrastructuur een vierjaarlijkse subsidie ontvangen, speelt het probleem eveneens amper, aangezien zij vrijwel zonder uitzondering het eigen inkomstenpercentage behalen dat als toegangsnorm wordt gehanteerd in deze subsidieregeling. Hoewel Berenschot niet de conclusie trekt dat het probleem van de eigen bijdrage in het geheel niet speelt, wordt geadviseerd om niet een complex model in te voeren dat fraudegevoelig is, met hoge administratieve lasten, en mogelijke complicerende factoren als arbeidsverdringing en arbo-regelgeving. Het kapitaliseren van uren van vrijwilligers lijkt niet de oplossing te zijn voor het probleem van de eigen bijdrage. Zelfs bij het meest haalbare model dat het rapport schetst, zijn praktische complicaties te verwachten, waarbij de benodigde inspanningen van instellingen en vrijwilligers niet in verhouding staan tot de omvang van de eigen bijdrage. Daarbij is volgens het rapport ook het risico aanwezig dat de prikkel om méér vrijwilligers in te zetten als gevolg van de relatie met de subsidiedoelstelling, een negatieve invloed heeft op de kwaliteit van de betreffende werkzaamheden en op arbeidsomstandigheden.

Conclusie

Uit het door Berenschot opgestelde rapport naar aanleiding van het onderzoek concludeer ik dat aan het betrekken van de inzet van vrijwilligers als onderdeel van de eigen bijdrage of eigen inkomsten, vele haken en ogen zitten. De fraudegevoeligheid, administratieve lasten, arbeidsverdringing en arbo-wetgeving zijn daarvan de belangrijkste. Daar komt bij dat Berenschot constateert dat er vanuit het veld niet sterk wordt aangedrongen op het kapitaliseren van vrijwilligersuren.

Een suggestie die Berenschot aandraagt maar niet heeft onderzocht, is het verlagen van de eigen bijdrage, in het algemeen of alleen bij die categorieën aanvragers die mogelijk moeite hebben met het opbrengen van de eigen bijdrage. Bij de evaluatie van de Sim en bij de in 2018 geplande herijking van het financieringsstelsel voor monumentenzorg zal ik deze mogelijkheid verder verkennen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker