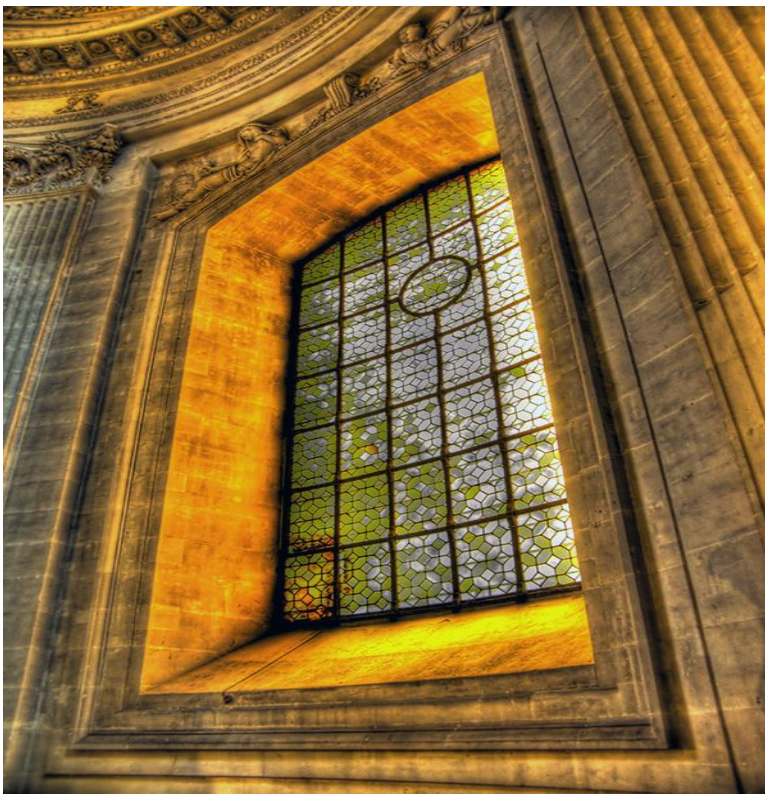


Berenschot

Kapitalisering van vrijwilligersinzet in de erfgoedsector

Modellen voor kapitalisering in het kader van de Sim en de Rsc



Lonneke Broeks
Annerie Lotterman
Daniële Streep
Maarten Stigter
Danielle Wuite

2 september 2016

Kapitalisering van vrijwilligersinzet in de erfgoedsector

Modellen voor kapitalisering in het kader van de Sim en de Rsc

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond van het onderzoek	1
1.2 Onderzoeksvraag	2
1.3 Aanpak van het onderzoek	3
1.4 Afbakening van het onderzoek	4
1.5 Leeswijzer	5
2. Vrijwilligerswerk in de erfgoedsector	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Vrijwilligerswerk in Nederland	6
2.3 Vrijwilligerswerk in de erfgoedsector	7
3. De Sim en de Rsc	10
3.1 Inleiding	10
3.2 De Sim	10
3.3 De Rsc	14
3.4 Verantwoording over subsidie: uniform subsidiekader	15
3.5 Conclusie	16
4. Kapitalisering van de inzet van vrijwilligers: drie modellen	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Enkele noties vooraf	17
4.3 Model A	19
4.4 Model B	20
4.5 Model C	21
4.6 Vergelijkend overzicht: effect van de modellen op subsidie	22
4.7 Afwegingskader	23
4.8 Mogelijk werkbaar model	24
5. Toepassing van het model	27
5.1 Inleiding	27
5.2 Toepassing model B op de Sim	27
5.3 Toepassing model B op de Rsc	30

5.4 Concrete casus erfgoedvrijwilligers	32
Intermezzo: Piterkerk in Lippenhuizen	35
6. Conclusies en aanbevelingen	36
Bijlagen:	
1. Trends in de erfgoedsector	
2. Toelichting op het afwegingskader	
3. Literatuurlijst	
4. Lijst met respondenten	

1. Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Vrijwilligers zijn onmisbaar bij het behoud en de toegankelijkheid van ons erfgoed. Zeker voor kleine erfgoedinstellingen en musea is de inzet van vrijwilligers een noodzakelijk en financieel aantrekkelijk alternatief voor een professionele staf. Eigenaren van monumenten kunnen op grond van de Subsidieregeling instandhouding monumenten (hierna: Sim) subsidie aanvragen voor normaal onderhoud van beschermde monumenten.

Per 2013 bedraagt het subsidiepercentage voor alle soorten monumenten 50% van de subsidiabele kosten. Elke eigenaar die subsidie wil ontvangen, moet de helft van het benodigde bedrag zelf bijeen brengen. Voorheen waren de subsidiepercentages 65% (kerken), 60% (overige monumenten, woonhuizen uitgesloten), 30% (gemeente als eigenaar) en 25% (woonhuizen in bezit van een aangewezen organisatie voor monumentenbehoud).¹

In anticipatie op het gelijktrekken van de subsidiepercentages heeft Kamerlid van der Werf een motie ingediend waarin hij de regering verzoekt om samen met de Federatie Instandhouding Monumenten (hierna: FIM) een eenduidig en werkbaar model te ontwikkelen voor het laten meetellen van de uren van vrijwilligers². De motie constateert dat het voor instellingen die veel werken met vrijwilligers lastig is om eigen inkomsten te genereren. Daarom lijken juist organisaties die door vrijwilligers beheerd en onderhouden worden, moeite te hebben zelf 50% van de subsidiabele kosten op te brengen. De reactie van de minister hierop na een korte inventarisatie was dat kapitalisering van vrijwilligersuren in de Sim fraudegevoelig is, hoge administratieve lasten kent en daarom onwenselijk is³.

Bij het debat over de Erfgoedwet in 2015 heeft Kamerlid Keizer opnieuw een motie ingediend over kapitalisering van vrijwilligers⁴. Ook deze motie constateert dat veel monumenten door vrijwilligers beheerd en onderhouden worden en deze organisaties vaak moeite hebben om veel eigen inkomsten te genereren. Hierdoor zouden deze organisaties vaak niet in staat zijn om bij een aanvraag van een Sim-subsidie zelf 50% van de subsidiabele kosten op te brengen. Daarnaast constateert de motie dat dergelijke problemen zich niet alleen bij monumentenzorg voordoen. De motie Keizer verzoekt de regering dan ook een onderzoek uit te voeren naar de (financiële) inzet en waardering van vrijwilligers op het terrein van monumentenzorg in relatie tot andere domeinen in de culturele sector.

¹ Kamerstuk 32 156, nr. 47

² Kamerstuk 32 156, nr. 41

³ Kamerstuk 32 156, nr. 47

⁴ Kamerstuk 34 109, nr. 48

Bij brief van 12 november 2015 doet de minister verslag van het uitgevoerde onderzoek⁵. In haar conclusies geeft de minister aan dat er voorbeelden zijn van regelingen waar de inzet van vrijwilligers kan worden gebruikt voor de eigen bijdrage. De betrokkenen bij het onderzoek hebben wel aangegeven dat vrijwilligers alleen voor specifieke activiteiten kunnen worden ingezet. Vrijwilligers zouden niet moeten worden ingezet om zich op steigers te begeven en op grote hoogte onderhoud te plegen, los van de beperkingen van de Arbowetgeving. Daarnaast kan kapitalisering van vrijwilligersinzet leiden tot ongewenste nevenactiviteiten, zoals hogere administratieve lasten, fraudegevoeligheid en arbeidsverdringing. De minister heeft dan ook aangegeven dat de resultaten geen eenduidig beeld geven over nut, wenselijkheid en mogelijkheid van kapitaliseren van vrijwilligersinzet.

Dat vrijwilligers onmisbaar zijn is ook voor de minister geen punt van discussie. Om het belang van vrijwilligerswerk toch recht te doen, heeft de minister dan ook aan de Tweede Kamer toegezegd om vervolgonderzoek te laten doen met als vraagstelling hoe de inzet van vrijwilligers in de cultuur- en erfgoedsector kan worden gekapitaliseerd. Bij dit onderzoek moet zowel de Sim als de Wet op het specifiek cultuurbeleid (hierna: Wsc) worden betrokken.

1.2 Onderzoeksvraag

In dit kader heeft OCW Berenschot gevraagd een onderzoek uit te voeren met als vraagstelling hoe de inzet van vrijwilligers in de cultuur- en erfgoedsector het best kan worden gewaardeerd, waarbij expliciet het Besluit rijkssubsidiering instandhouding monumenten (hierna: Brim), de Sim en de Wsc worden betrokken. Het onderzoek moet resulteren in een model voor kapitalisering van vrijwilligersinzet dat is doorgerekend in een concrete casus, dan wel een onderbouwde conclusie opleveren dat er geen werkbaar model is om vrijwilligersinzet in het onderzochte veld te kapitaliseren. Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag heeft de minister Berenschot gevraagd om te adviseren over de volgende onderdelen:

- Een studie waarin ten minste twee manieren worden gepresenteerd hoe de inzet van vrijwilligers gewaardeerd kan worden in zowel het Brim en de Sim als in de Wsc.
- Een analyse met daarin de risico's van een dergelijke regeling. Daarin moet worden ingegaan op fraudegevoeligheid, verdringing op de arbeidsmarkt, administratieve lasten voor organisaties en overheid in algemene zin en de wenselijkheid van zo'n regeling in relatie tot de kern van vrijwilligerswerk.

⁵ Kamerstuk 32 156, nr. 65

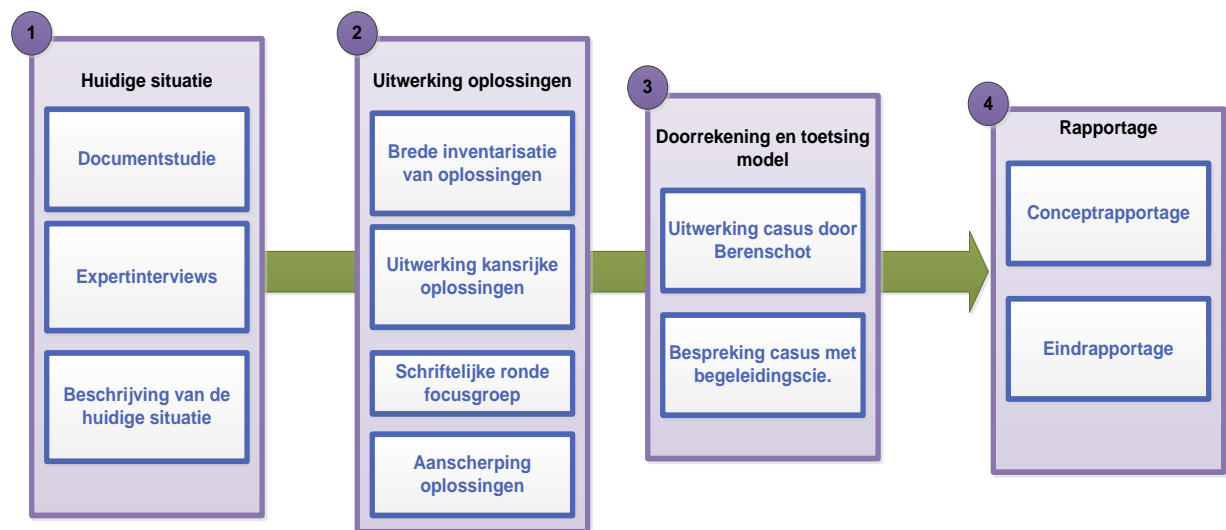
Berenschot

Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Breng in beeld welke vormen van vrijwilligersinzet zich voordoen in de erfgoedsector. Denk hierbij aan zowel vakspecifiek als meer algemeen inzetbare vrijwilligers.
2. Op welke wijze kan de inzet van vrijwilligers worden gewaardeerd binnen de kaders van het Brim, de Sim en de Wsc?
3. Wat zijn de kansen en risico's van de uitgewerkte maatregelen?
4. Analyseer de voorgestelde maatregelen en de kansen en risico's en doe aanbevelingen over al dan niet doorvoeren van de maatregelen.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Hieronder hebben we onze onderzoeks aanpak schematisch weergegeven.



In de eerste fase hebben we aan de hand van documentstudie zowel de juridische kaders, als de vormen van vrijwilligerswerk in de erfgoedsector in kaart gebracht en hebben we gekeken naar bestaande modellen voor kapitalisering van vrijwilligers.

Daarnaast hebben we gesproken met een dwarsdoorsnede van experts: erfgoedinstellingen die subsidie krijgen op basis van de Sim, enkele musea, de Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk en experts uit andere sectoren (een lijst met respondenten vindt u in Bijlage 4). Op basis hiervan hebben we een inventarisatie gemaakt van mogelijke modellen voor de kapitalisering van vrijwilligersinzet. Deze modellen hebben wij besproken met een begeleidingscommissie bestaande

uit vertegenwoordigers van OCW, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (hierna: RCE) en de Federatie Instandhouding Monumenten (hierna: FIM) en in een schriftelijke ronde voorgelegd aan de respondenten aangevuld met een aantal andere organisaties uit het veld. Uit deze consultatieronde zijn drie mogelijke modellen naar voren gekomen, die we met de begeleidingscommissie hebben besproken. Aan de hand van een fictieve casus hebben we het model met de meeste potentie nader uitgewerkt. In de vierde fase hebben we onze bevindingen vastgelegd in een eindrapportage.

1.4 Afbakening van het onderzoek

Kapitalisering en waardering

In de onderzoeksvragen en de verschillende kamerstukken worden de termen 'waardering' en 'kapitalisering' door elkaar gebruikt. Kapitalisering is iets anders dan waardering. In het vervolg van deze rapportage gebruiken wij alleen de term 'waardering' wanneer het gaat om de erkenning van de vrijwilligers en het nuttige werk dat zij doen voor de sector. Onder kapitalisering wordt door ons in het kader van dit onderzoek verstaan; het toekennen van financiële waarde aan vrijwilligerswerk ('uitgedrukt in euro's'). Dit onderzoek richt zich op het ontwikkelen van modellen voor kapitalisering van vrijwilligerswerk.

Verondersteld probleem

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar het door Kamerleden in genoemde moties veronderstelde probleem dat het voor instellingen lastig is om aan de subsidievoorwaarde te voldoen dat 50% van de subsidiabele kosten door de subsidieontvanger zelf moet worden opgebracht. Omdat wij dit niet hebben onderzocht, kunnen wij geen uitspraak doen over de vraag in hoeverre zich dit probleem daadwerkelijk voordoet. Vanuit de erfgoedsector hebben ons geen signalen bereikt dat dit probleem zich (op grote schaal) voordoet en evenmin uit andere culturele sectoren (zoals de musea of de podiumkunsten), maar voor specifieke doelgroepen ligt dit mogelijk anders. Zo hebben wij begrepen dat voor particuliere eigenaren van archeologisch erfgoed het inderdaad lastig is om aan de vereiste eigen bijdrage te voldoen⁶. De Sim wordt door hen mede daardoor als weinig aantrekkelijk ervaren, waardoor het gewenste onderhoud in veel gevallen achterwege blijft. Het gaat daarbij overigens over het algemeen over lage subsidiebedragen (minder dan € 3.000,-) en een nogal afwijkende doelgroep: deze particuliere eigenaren ervaren het archeologisch erfgoed in veel gevallen als 'overlast' (een kostenpost van iets dat zich 'toevallig' op hun terrein onder de grond bevindt).

In andere sectoren werd dit in de Kamermoties veronderstelde probleem door de door ons geïnterviewden niet herkend. Het vergt nader onderzoek om een goed beeld te krijgen van de omvang van dit veronderstelde probleem c.q. de specifieke sectoren/organisaties waar zich dit voordoet. In hoofdstuk twee gaan we kort in op de verschillen tussen de onderscheiden sectoren. Een en ander gaat voorbij aan de scope van ons onderzoek en laat onverlet dat het zinvol is om de

⁶ Schriftelijke reactie mw. Van de Rijdt, voorzitter AWN (Vereniging van vrijwilligers in de archeologie) d.d. 31 juli 2016.

geformuleerde onderzoeksvragen te beantwoorden en te onderzoeken of het op zichzelf mogelijk is om werkbare modellen te ontwikkelen om vrijwilligersinzet te kapitaliseren.

Erfgoedwet/Brim/Sim en Wsc/Rsc

In de onderzoeksvragen en de verschillende kamerstukken worden het Brim en de Sim vaak naast elkaar genoemd. In de Sim is de subsidiëring van normaal onderhoud van beschermde monumenten geregeld. De Sim had tot 30 juni 2016 zijn grondslag in het Brim. Vanaf 1 juli 2016 heeft de Sim zijn grondslag in artikel 7.3 van de Erfgoedwet. Het gehele kader voor de subsidieverstrekking is uitgewerkt in de Sim. In dit rapport spreken wij in het kader van de leesbaarheid dan ook uitsluitend nog over de Sim.

Hoewel de nadruk in het onderzoek ligt op de kapitalisering van vrijwilligersinzet in de erfgoedsector, betrekken we bij het onderzoek ook de Wsc en de organisaties die hiervan gebruik maken. Bij de uitwerking van kansrijke modellen kijken we met een schuin oog naar alle doelgroepen van de Wsc. Ook voor de Wsc geldt dat de relevante bepalingen zijn uitgewerkt in de onderhangende regeling, de Regeling op het specifiek cultuurbeleid (hierna: Rsc). In het vervolg van dit rapport zullen wij dan ook hoofdzakelijk de Rsc aanhalen.

1.5 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk geven we allereerst een beschrijving van het vrijwilligerswerk in de erfgoedsector. Vervolgens gaan we in het derde hoofdstuk in op de kaders van de Sim en de Rsc. In het vierde hoofdstuk beschrijven we enkele mogelijke modellen voor kapitalisering van vrijwilligerswerk. In het vijfde hoofdstuk verbinden we de modellen met de Sim en de Rsc en werken we het meest werkbare model uit aan de hand van een concrete casus. In hoofdstuk zes zetten we tenslotte de conclusies en aanbevelingen op een rij.

2. Vrijwilligerswerk in de erfgoedsector

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beknopte beschrijving van het vrijwilligerswerk in Nederland, dan noemen we relevante trends en vervolgens gaan we nader in op vrijwilligerswerk in de cultuur- en erfgoedsector.

2.2 Vrijwilligerswerk in Nederland

Hoeveel vrijwilligerswerk?

Nederland is een vrijwilligersland. Volgens cijfers van het CBS uit 2015 zet bijna de helft (48%) van de bevolking zich één of meerdere keren per jaar in als vrijwilliger, 30% procent doet dat elke maand. Degenen die vrijwilligerswerk doen, spenderen daar gemiddeld zo'n 4 uur per week aan. Veel vrijwilligers hebben meer dan één vrijwilligersklus. Zo doet 25% van de vrijwilligers twee soorten vrijwilligerswerk.

Wie zijn die vrijwilligers?

Leeftijd, opleidingsniveau, sociaal-economische status en etniciteit spelen een belangrijke rol voor de mate waarin mensen vrijwilligerswerk doen. Over het algemeen doen ouderen meer vrijwilligerswerk dan jongeren.

Vrijwilligerswerk is verder minder vanzelfsprekend voor mensen met een lagere opleiding, mensen die werkloos zijn en allochtonen, hoewel allochtonen afgelopen jaren steeds meer vrijwilligerswerk zijn gaan doen. Ook religieuze achtergrond blijft een belangrijke voorspeller of iemand wel of niet vrijwilligerswerk doet, ondanks de afname van het aantal kerkgangers. Tot slot zijn er ook verschillen te zien tussen de provincies.

Waar doen we vrijwilligerswerk?

In sportverenigingen wordt het meeste vrijwilligerswerk gedaan. 15% van de vrijwilligers zet zich in de sportsector in, zo blijkt uit cijfers van het CBS uit 2015. Ongeveer 5% van de Nederlanders is vrijwilliger in de cultuursector. Dat gaat om ongeveer een miljoen mensen, wat relatief veel is voor een kleine sector als de cultuur. Daarnaast is de zorgsector een belangrijke sector voor vrijwilligers.

In de nieuwe plannen van de BIS⁷-aanvragers ziet de Raad voor Cultuur dat de culturele BIS-instellingen stijgingen voorzien van het aantal fte's aan vrijwilligers (van 372 in 2014 naar 448 in 2020).

⁷ BIS: Basis Infra Structuur. Toelichting: zie paragraaf 3.3.

Wat doen vrijwilligers?

Vrijwilligers zetten zich bij organisaties in op allerlei terreinen: uitvoerende werkzaamheden zoals het rondleiden van gasten, het verkopen van kaartjes en het verrichten van onderhoudswerkzaamheden, het vervullen van bestuursfuncties bij rechtspersonen en het vervullen van de beheerdersrol (bijvoorbeeld monumenteigenaren en beheerders van buitenplaatsen).

Al deze soorten vrijwilligerswerk hebben hun eigen specifieke verantwoordelijkheden en worden verricht door verschillende typen vrijwilligers. Waar uitvoerende werkzaamheden meer vrijblijvend van aard zullen zijn, gaat een bestuursfunctie gepaard met verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

2.3 Vrijwilligerswerk in de erfgoedsector

In bijlage 1 hebben we per sector op basis van literatuurstudie en interviews beschreven wat het vrijwilligerswerk in de erfgoedsector omvat. Hier geven we de belangrijkste algemene bevindingen weer.

2.3.1 Algemene bevindingen

- In de gehele erfgoedsector zijn vrijwilligers erg belangrijk. Een aantal erfgoedsectoren lijkt niet te kunnen bestaan zonder vrijwilligers, namelijk: molens, kerken, buitenplaatsen en sommige musea.
- Vrijwilligers in de erfgoedsector worden ingezet op uiteenlopende activiteiten: gastheer/vrouw, rondleidingen, winkel, bestuurlijke werkzaamheden, tuinieren, klein onderhoud, educatie, et cetera.
- Groot onderhoud en restauratie worden doorgaans niet door vrijwilligers uitgevoerd. Met name bij monumenten gaat het om zulk specialistisch werk dat daarvoor vakmensen worden ingezet.
- Het vrijwilligerswerk professionaliseert. Er worden steeds meer eisen gesteld aan zowel de organisaties als aan de vrijwilligers. Vrijwilligers en instellingen kunnen verschillende trainingen en cursussen volgen.
- Ook het beleid en de organisatie ten aanzien van vrijwilligers (werving, administratie, aansturing, opleiding) professionaliseert. Organisaties voeren steeds vaker een 'Vrijwilligersbeleid' en leggen dit schriftelijk vast.

- Wij hebben niet kunnen constateren dat organisaties de eigen bijdrage als bedoeld in de Sim niet kunnen opbrengen (behoudens particuliere eigenaren van archeologische monumenten⁸). Respondenten gaven in de interviews aan hier geen problemen mee te hebben. Ook gaat het bij de Sim veelal om relatief kleine subsidies; verreweg de meeste subsidies liggen in de praktijk ruim onder de € 100.000,- (95% is lager dan € 125.000,- en meer dan de helft zelfs lager dan € 25.000,-). Omdat subsidie over 6 jaar wordt uitgekeerd, gaat het om concreet om bedragen van zo'n € 4.000,- tot maximaal ongeveer € 16.000,- per jaar, waarbij de verplichte eigen bijdrage op dezelfde hoogte ligt (zowel de subsidie als de eigen bijdrage bedragen nl. elk 50% van de subsidiabele kosten). De eigen bijdrage per jaar is dan ook dusdanig laag dat het ons niet bevreemdt dat de instellingen die wij hebben gesproken het probleem niet ervaren. Dat wij het probleem niet hebben geconstateerd, betekent overigens niet dat er geen organisaties zijn die er moeite mee hebben de vereiste eigen bijdrage van 50% van de subsidiabele kosten te voldoen.

2.3.2 Bevindingen per (sub) sector

Hieronder geven we de belangrijkste bevindingen per (sub)sector weer.

Musea

- Zonder de inzet van vrijwilligers zouden sommige musea niet kunnen bestaan of zouden bepaalde activiteiten niet kunnen doorgaan.
- Bij grotere musea wordt een duidelijke scheiding gemaakt tussen taken die vrijwilligers doen en taken die betaalde krachten doen. Bij kleinere musea is dat onderscheid minder aanwezig.

Molens

- Een sterk georganiseerde sector met een levendig vrijwilligersnetwerk.
- Naast de vrijwillige molenaars zijn er veel vrijwilligers actief als bestuurder, gids, bij (klein) onderhoud of in een molenwinkel.
- Bouwkundige werkzaamheden worden voornamelijk door professionele partners uitgevoerd, waaronder beroepsmatige molenmakers. Schilderwerk (zeker indien dit niet op hoogte is: kozijnen, deuren, houten delen op begane grond) wordt in voorkomende gevallen wel door de vrijwillige molenaar gedaan. De moleneigenaren doen veelal zelf de begeleiding van het onderhoud in het kader van de SIM.
- In gesprekken kwam naar voren dat het voor molens in principe geen probleem is om de eigen bijdrage op te brengen. Molens kunnen over een periode van 6 jaar maximaal € 30.000,- subsidie ontvangen (€ 60.000,- subsidiabele kosten). Dit betekent dat de eigen bijdrage maximaal € 5.000,- per jaar bedraagt. Een dergelijke lage eigen bijdrage zou voor iedere financieel gezonde organisatie op te brengen moeten zijn, zo kwam in de gesprekken naar voren.

⁸ Zie daarover paragraaf 1.4

Berenschot

Kerken

- In de kerkensector zijn veel vrijwilligers actief, die veelal ook inhoudelijk bij de kerkgemeenschap betrokken zijn.
- Op het gebied van onderhoud en beheer worden vrijwilligers wel ingezet voor klein onderhoud (tuin, bestraten, schilderen), maar groot onderhoud wordt voornamelijk door professionele partners uitgevoerd.
- Kerken zouden van alle subsectoren de meeste moeite hebben om de eigen bijdrage op te brengen. Uit de interviews kwam dit echter niet als probleem naar voren.

Buitenplaatsen

- Op het gebied van onderhoud en beheer worden vrijwilligers ingezet voor onderhoud van de tuin zoals snoeien van fruitbomen, onkruid wieden en kleine onderhoudswerkzaamheden als bankjes en hekken repareren en paden beter begaanbaar maken. Restauratie en grote onderhoudsklussen worden uitgevoerd door professionele ambachtsslieden.
- De vrijwilligers werken meestal onder begeleiding van een tuinbaas of eigenaar van het landgoed zelf.

Archieven

- De meest voorkomende werkzaamheden zijn het rondleiden van bezoekers en het verrichten van administratieve en bestuurlijke werkzaamheden.

Archeologie

- Vrijwilligers worden vooral ingezet in de uitvoerende werkzaamheden rondom de opgravingen en daarnaast bij activiteiten op het gebied van het ontsluiten van archeologische monumenten, educatie en publieksbereik.

3. De Sim en de Rsc

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk treft u een overzicht aan van de belangrijkste kaders van de Sim en de Rsc. Hierbij gaan we in op de doelgroepen van beide subsidieregelingen, de subsidiabele kosten en de (on)mogelijkheden die beide regelingen nu bevatten om de inzet van vrijwilligers te kapitaliseren. Voor de Sim zetten we tevens de subsidieomvang per doelgroep uiteen. In paragraaf 3.2 gaan we allereerst in op de Sim en in paragraaf 3.3 bespreken we de Rsc.

De Sim en de Rsc hanteren een verschillende systematiek om de kapitalisering van vrijwilligersinzet buiten de subsidie te houden. De Sim gaat uit van een eigen bijdrage van 50% van de subsidiabele kosten, waarbij de arbeidsuren van de eigenaar en/of vrijwilliger die zelf instandhoudingswerkzaamheden verricht (de 'doe-het-zelf'- uren van de eigenaar en/of vrijwilliger) niet subsidiabel zijn. De Sim zondert de vrijwillige inzet daarmee uit van de subsidiabele kosten.

De Rsc gaat uit van een bepaald percentage eigen inkomsten. Het niet voldoen aan een minimaal percentage gemiddelde eigen inkomsten berekend over de drie jaar voorafgaand aan de aanvraag geldt als weigeringsgrond voor de subsidie. Instellingen moeten daarnaast bij de subsidieaanvraag aantonen dat zij ook gedurende de periode waarvoor subsidie wordt verleend blijven voldoen aan dit percentage. Onder eigen inkomsten worden in elk geval niet begrepen de kapitalisering van vrijwilligersinzet. Als het gaat om de culturele basisinfrastructuur (BIS) zondert de Rsc de vrijwillige inzet uit van de eigen inkomsten.

Met andere woorden: in de Sim komen de uren vrijwillige inzet niet voor subsidie in aanmerking, terwijl in de Rsc het niet bereiken van het percentage eigen inkomsten geldt als een weigeringsgrond en het aantal uren vrijwillige inzet niet mag worden opgeteld bij deze eigen inkomsten. Bij het ontwikkelen van een model voor kapitalisering van vrijwilligersinzet kan dit verschil van betekenis zijn. In hoofdstuk 5 gaan wij hier verder op in.

3.2 De Sim

Hieronder treft u allereerst een overzicht van de belangrijkste bepalingen van de Sim. De Sim regelt de subsidiëring van het normale onderhoud van rijksmonumenten, met uitzondering van woonhuizen. Eigenaren van archeologische rijksmonumenten, groene monumenten en overige rijksmonumenten kunnen op basis van een instandhoudingsplan voor een periode van zes jaar subsidie aanvragen in het jaar voorafgaand aan de instandhoudingsperiode.

3.2.1 Doelgroep

Een eigenaar is een 'natuurlijke persoon of rechtspersoon die het recht van eigendom of een ander zakelijk recht heeft op een beschermd monument' (zie art. 1, onder a, van de Sim). Dit houdt in dat het niet alleen gaat om de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het recht van eigendom heeft op een rijksmonument, maar ook om degene die bijvoorbeeld het recht van erfpacht of het recht van opstal heeft.

Huurders, pachters en beheerders worden niet als eigenaar aangemerkt, een economisch eigenaar evenmin. Wel kan een vereniging van eigenaren van een appartementencomplex namens de eigenaren een aanvraag indienen.

De minister kan op grond van artikel 30 een privaatrechtelijke rechtspersoon of kerkelijke instelling die op professionele wijze met haar monumenten omgaat en eigenaar is van meer dan twintig rijksmonumenten aanwijzen als professionele organisatie voor monumentenbehoud (POM). Deze organisaties krijgen niet alleen administratieve voordelen, zoals een eenvoudiger subsidieaanvraag, maar zij krijgen ook voorrang bij de subsidieverlening. Dit zijn forse voordelen, waar strenge eisen tegenover staan.

3.2.2 Subsidieomvang

De hoogte van de subsidie wordt bepaald door een percentage van de noodzakelijke onderhoudskosten. De berekening van het maximale subsidiebedrag is gebaseerd op de veronderstelling dat 0,5% van de herbouwwaarde per jaar voldoende is voor een sober onderhoud. Over de periode van een instandhoudingsplan voor 6 jaar is dit 3% van de herbouwwaarde.

Op grond van artikel 13 bedraagt het subsidiebedrag 50% van de subsidiabele kosten. Voor de andere 50% dient de eigenaar zelf zorg te dragen. Dit is de eigen bijdrage. Op grond van artikel 4 van de Sim zijn subsidiabel: de werkzaamheden, en maatregelen en voorzieningen die als zodanig zijn aangemerkt in de Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten die als bijlage bij de Sim is gevoegd. Deze bijlage bevat een gedetailleerde lijst subsidiabele en niet subsidiabele kosten.

De Sim bevat drie categorieën met een apart subsidieplafond: archeologische rijksmonumenten met een plafond van € 800.000,- groene monumenten met een plafond van € 5 miljoen en overige rijksmonumenten (gebouwd) met een plafond van circa € 45 miljoen. Voor molens geldt een maximum bedrag aan subsidiabele kosten van € 60.000,- waarvan de eigenaar € 30.000,- zelf moet dragen (maximaal € 5.000,- per jaar). Voor groene en archeologische monumenten is geen maximumbedrag gesteld. Bij deze type monumenten is de behoefte (nog) niet bekend.

Voor de periode 2010-2015 geldt in grote lijnen dat van de rijksmonumenten waaraan subsidie werd toegekend, het bij circa 55% om een subsidie van minder dan € 25.000,- gaat, bij circa 40% om een subsidie tussen de € 25.000,- en € 125.000,- bij circa 3% om een subsidie tussen de € 125.000,- en € 300.000,- en bij circa 2% om een subsidie van meer dan € 300.000,-. Dit laat zien dat er bij de Sim veel kleine(re) subsidies worden verstrekt.

Uit de erfgoedmonitor blijkt dat kerken het meeste subsidiebudget hebben ontvangen, namelijk gemiddeld ruim € 28 miljoen per jaar. Daarna volgen op grote afstand gebouwen/woonhuizen met € 5.2 miljoen en molens met € 4.7 miljoen. Het gemiddeld subsidiebudget per jaar is berekend over 6 jaar, omdat hiermee een afgeronde subsidieperiode zichtbaar is. In de onderstaande tabel zijn de gemiddelde subsidiebedragen per categorie in de periode 2010-2015 opgenomen. Dit zijn overigens categorieën zoals die zijn vastgesteld door het CBS.

CBS categorie	Gemiddeld verleend subsidiebudget per jaar in periode 2010-2015 (x Miljoen euro) ⁹
Agrarische gebouwen	€ 1,62
Archeologie	€ 0,13
Delen van gebouwen, woonhuizen	€ 0,02
Gebouwen, woonhuizen	€ 5,17
Horeca instellingen	€ 0,07
Kastelen	€ 3,73
Kerkelijke gebouwen	€ 28,04
Liefdadige instellingen	€ 0,97
Losse objecten	€ 4,68
Molens	€ 4,74
Objecten in/ delen van kerkelijke gebouwen	€ 0,14
Openbare gebouwen	€ 2,68
Verdedigingswerken	€ 0,82
Weg- en waterwerken	€ 0,45

3.2.3 (On)mogelijkheid kapitaliseren vrijwilligersinzet

Onder 1.04 van de bijlage bij de Sim is opgenomen dat *'de arbeidsuren van de eigenaar en/of zijn personeel, mits die ten behoeve van werkzaamheden aan het monument zijn gemaakt in het kader van een door hem gedreven onderneming en ze achteraf kunnen worden aangetoond'* subsidiabel zijn. Niet subsidiabel zijn *'de arbeidsuren van de eigenaar en/of vrijwilliger die zelf instandhoudingswerkzaamheden verricht (de 'doe-het-zelf'- uren van de eigenaar en/of vrijwilliger)'*. De inzet van vrijwilligers als eigen bijdrage bij de subsidiabele kosten is hiermee dus expliciet uitgezonderd.

⁹ Bedragen afgerond op veelvouden van € 10.000,- Bron: Erfgoedmonitor.nl

3.2.4 De subsidieaanvraag

Eigenaren kunnen een subsidieaanvraag indienen voor één rijksmonument, maar ook voor meerdere rijksmonumenten tegelijk of voor een zelfstandig onderdeel van een rijksmonument (bijvoorbeeld een aparte aanvraag voor een kerk en de kerktoren). De subsidie wordt per aanvraag verleend. De aanvraag wordt ingediend bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, waar de uitvoering van de Sim is belegd.

De ontvangst, beoordeling en afhandeling van de subsidieaanvragen doet de RCE namens de minister van OCW. Een aanvraag voor subsidie gaat vergezeld van onder meer een instandhoudingsplan, een inspectierapport dat een duidelijke indruk geeft van het rijksmonument en zijn gebreken¹⁰, verantwoording van de herbouwwaarde en in geval van kerken een verklaring van de eigenaar dat het kerkgebouw gedurende een periode waarvoor subsidie wordt gevraagd bestendig wordt gebruikt.

De RCE beoordeelt eerst of alle gevraagde stukken aanwezig zijn voordat de aanvraag in behandeling kan worden genomen. Na de beoordeling wordt de aanvraag toegekend of afgewezen en vindt de verdere afhandeling door de RCE plaats.

De verantwoording bij de Sim is conform het Uniform subsidiekader (hierna: Usk):

- Bij bedragen tot € 25.000,- hoeft geen verantwoording te worden afgelegd, tenzij het rijksmonument in een steekproef voorkomt. Dan kan de RCE aan de eigenaar vragen om aan te tonen dat de activiteiten zijn verricht en aan de subsidieverplichtingen is voldaan.
- Bij subsidiebedragen tussen € 25.000,- en € 125.000,- moet een prestatieverklaring worden ingediend of de gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd en of aan de subsidieverplichtingen is voldaan. Ook moet per rijksmonument of zelfstandig onderdeel een inspectierapport worden overgelegd dat is opgesteld na afloop van de werkzaamheden.
- Bij subsidies boven de € 125.000,- is naast de prestatieverklaring en een inspectierapport aanvullend een financiële verklaring vereist.
- Bij subsidiebedragen boven € 300.000,- is aanvullend een controleverklaring van de accountant vereist. Een verklaring geeft de juistheid en rechtmatigheid bij de financiële eindverantwoording van de subsidieontvanger aan.

3.2.5 Relevante verplichtingen

De minister kan de subsidieontvanger onder meer verplichten om de werkzaamheden uit te voeren volgens in de beroepsgroep geldende normen (artikel 21, sub e, van de Sim). Hier gaat het in ieder geval om de normen die zijn vastgesteld door het College van Deskundigen Restauratiekwaliteit van de Stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (de ERM Kwaliteitsstandaard). Het kan hierbij ook gaan om nog niet door het College van Deskundigen maar al wel door de beroepsgroep zelf vastgestelde normen.

¹⁰ Behalve bij molens, archeologische rijksmonumenten en groene monumenten

Ook kan de minister de subsidieontvanger verplichten om werkzaamheden onder nader door de minister vast te stellen voorwaarden te doen begeleiden indien voor de uitvoering van deze werkzaamheden specifieke kennis nodig is (artikel 21, sub h, van de Sim).

3.3 De Rsc

Op grond van artikel 4 van de Wsc kan de minister subsidie verstrekken ten behoeve van cultuuruitingen. De nadere regels zijn uitgewerkt in de Rsc. De Rsc bevat de omschrijving van de activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen, een nadere uitwerking van de doelgroepen, de criteria die de minister bij de beoordeling van de subsidie hanteert, de subsidiabele kosten, de subsidieplafonds en regels voor verantwoording en vaststelling. Deze voorschriften in de Rsc hebben uitsluitend betrekking op vierjaarlijkse subsidies in het kader van de BIS en hebben dus geen relevantie voor de verstrekking van projectsubsidies op grond van artikel 1, eerste lid, van het Besluit op het specifiek cultuurbeleid (hierna: Bsc). De rijksoverheid subsidieert met de BIS rechtstreeks instellingen van (inter-)nationale betekenis met een hoogwaardig aanbod.

Hoofdstuk 5 van de Rsc is het uitgangspunt voor de verstrekking van projectsubsidies. De artikelen van dit hoofdstuk en het Besluit op specifiek cultuurbeleid zijn van toepassing op de verstrekking van projectsubsidies voor zover voor de subsidie geen specifieke ministeriële regeling bestaat. Bij aparte ministeriële regelingen kunnen voor specifieke projectsubsidies afwijkende bepalingen worden opgenomen. Indien wenselijk is dat bepalingen van hoofdstuk 5 van toepassing zijn op de specifieke projectsubsidie, dan kunnen die in de betreffende ministeriële regeling van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

3.3.1 Doelgroepen

De Rsc maakt onderscheid in verschillende doelgroepen voor de BIS, ieder met een eigen beschrijving van activiteiten, subsidieplafond en criteria: podiumkunsten, musea, beeldende kunst, film, letteren, creatieve industrie, architectuur, vormgeving, nieuwe media en bovensectorale ondersteunende instellingen (amateurkunst en cultuureducatie, internationaal cultuurbeleid, digitalisering en onderzoek en statistiek).

3.3.2 Subsidiabele kosten en eigen inkomsten

De Rsc hanteert voor de BIS een eigen inkomsten percentage als norm om subsidie te kunnen ontvangen. Artikel 3.5 van de Rsc bepaalt dat subsidie wordt geweigerd als de eigen inkomsten van de instelling gemiddeld over een periode van drie jaar (2013, 2014 en 2015) minder bedragen dan:

- 23,5% als het gaat om filmfestivals en podiumkunsten, met uitzondering van jeugdtheater, productiehuisen en symfonieorkest met begeleidingsactiviteiten voor dans
- 19,5% als het gaat om jeugdtheater, productiehuisen, musea en presentatie-instellingen beeldende kunst

Op grond van artikel 3.5, vierde lid maakt een instelling bij de subsidieaanvraag aannemelijk dat zij gedurende de periode 2017–2020 aan het eigen inkomstenpercentage blijft voldoen.

3.3.3 (On)mogelijkheid kapitaliseren vrijwilligersinzet

Op grond van artikel 3.1 van de Rsc worden onder eigen inkomsten begrepen de volgende baten, welke terug te vinden zijn in de jaarrekening aan de batenkant van de exploitatierekening: directe opbrengsten (sponsorinkomsten en overige eigen inkomsten), indirecte opbrengsten en overige bijdragen. Onder eigen inkomsten worden in elk geval niet begrepen de volgende baten: subsidies die zijn verstrekt door een bestuursorgaan, overige bijdragen uit publieke middelen, rentebaten, bijdragen in natura, kapitalisering van vrijwilligersinzet, waardering van vrijkaarten en overige baten die geen relatie hebben met cultureel ondernemerschap.

Bovenstaande betekent dat in elk geval voor de genoemde doelgroepen vrijwillige inzet niet kan worden meegerekend voor de eigen inkomsten.

3.4 Verantwoording over subsidie: uniform subsidiekader

Per 1 januari 2010 zijn de Aanwijzingen voor subsidieverstreking die volgen uit het Uniform subsidiekader (Usk) van kracht. Het Usk geldt voor rijkssubsidies en voor subsidies van zelfstandig bestuursorganen waarvoor de minister dit wettelijk heeft bepaald¹¹.

Het Usk is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- proportionaliteit
- sturing op prestaties en hoofdlijnen
- uniformering en vereenvoudiging
- verantwoord vertrouwen
- risicoacceptatie

Op basis van deze uitgangspunten heeft de rijksoverheid drie uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen vastgesteld die worden bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag. Het is zodoende afhankelijk van de hoogte van de subsidie welke verantwoording er moet plaatsvinden over het ontvangen bedrag en hoe de controle op verleende subsidies plaatsvindt. Het gaat om de volgende categorieën:

- minder dan € 25.000,-: direct vaststellen van de subsidie of desgevraagd verantwoording over de prestatie en ambtshalve vaststelling
- tussen de € 25.000,- en € 125.000,-: verantwoording over de prestatie
- meer dan € 125.000,-: verantwoording over de kosten en prestaties

¹¹ Ministerie van Financiën, Monitoringsrapportage Usk, juli 2013

De Sim en de Rsc hanteren de uitgangspunten van het Usk: een relatief lichte verantwoording en ambtshalve vaststelling bij een subsidie van minder dan € 25.000,- verantwoording over de prestatie bij een subsidie van € 25.000,- tot € 125.000,- en verantwoording over de kosten en prestaties bij een subsidie van meer dan € 125.000,-.

3.5 Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat het nu zowel in de Sim als in de Rsc niet mogelijk is om de inzet van vrijwilligers te kapitaliseren. Bij de Sim zijn de arbeidsuren van de eigenaar en/of vrijwilliger die zelf instandhoudingswerkzaamheden verricht (de 'doe-het-zelf'- uren van de eigenaar en/of vrijwilliger) niet subsidiabel. Bij projectsubsidies die op grond van een specifieke ministeriële regeling worden verstrekt is dit alleen mogelijk wanneer er specifieke bepalingen zijn opgenomen in de betreffende regeling. Dit betekent voor alle andere situaties, dat wanneer men er voor kiest kapitalisering van vrijwilligersinzet mee te wegen bij de subsidietoekenning, sowieso een wijziging van de Sim respectievelijk de Rsc noodzakelijk is op dit punt. In de Sim geldt voorts specifiek de eis dat de werkzaamheden aan een monument moeten worden uitgevoerd volgens de in de beroepsgroep geldende normen, voor zover dat bij de subsidiebeschikking is bepaald.

Daarnaast is voor de te ontwikkelen modellen van belang te realiseren dat de systematiek van de Sim heel anders is dan die van de Rsc. Waar de Sim uitgaat van een eigen bijdrage van 50% van de subsidiabele kosten, is in de Rsc een eigen inkomstennorm opgenomen die geldt als voorwaarde om voor subsidie in aanmerking te komen. Bij de uitwerking van de modellen komen we hier op terug. Tenslotte is de wijze van verantwoording van belang

4. Kapitalisering van de inzet van vrijwilligers: drie modellen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we een drietal mogelijke modellen voor kapitalisering van vrijwilligers. In de tweede paragraaf geven we enkele noties vooraf die van belang zijn voor de uitwerking van de modellen. De paragrafen 3, 4 en 5 bevatten een uitwerking van de modellen. In de zesde paragraaf is een afwegingskader opgenomen aan de hand waarvan we de drie uitgewerkte modellen toetsen. In de zevende paragraaf beschrijven we hoe we het in potentie best werkbaar model hebben gekozen, dat we in hoofdstuk 5 nader zullen uitwerken.

4.2 Enkele noties vooraf

Voordat we overgaan tot uitwerking van de drie modellen willen we de volgende noties meegeven:

Als uitgangspunt voor de modellen hebben we de 50% eigen bijdrage van de Sim gehanteerd onder de hypothese dat de Sim zo wordt aangepast dat deze modellen passen binnen de kaders van de Sim. Zoals geconstateerd in hoofdstuk 3 is het nu überhaupt niet mogelijk om vrijwilligersuren te kapitaliseren en is het alleen mogelijk om (de kosten van) arbeidsuren van betaalde krachten op te voeren die zijn ingezet ten behoeve van de subsidiabele activiteiten. Bij de uitwerking van het gekozen model in hoofdstuk 5 gaan we tevens in op de werking van het betreffende model voor de Rsc.

De omvang van de subsidiebedragen van de Sim is relatief beperkt. Voor een molen gaat het bijvoorbeeld om maximaal € 30.000,- voor zes jaar, wat een eigen bijdrage van € 5.000,- per jaar betekent. Bovendien (zoals reeds opgemerkt, zie paragraaf 1.4) hebben ons vanuit de erfgoedsector geen signalen bereikt dat zich (op grote schaal) het probleem voordoet om aan de subsidievoorwaarde te voldoen dat 50% van de subsidiabele kosten door de subsidieontvanger zelf moet worden opgebracht. Daarbij plaatsen we wel de kanttekening dat we geen gericht onderzoek hebben gedaan naar dit veronderstelde probleem waardoor we geen uitspraak doen over de vraag in hoeverre zich dit probleem daadwerkelijk voordoet. Dit neemt niet weg dat het onder deze omstandigheden ons inziens niet voor de hand ligt om te gaan werken met een model dat zo complex is en zo veel administratieve lasten kent, dat het niet in verhouding is met het oplossen van een niet bevestigd probleem dat zich wellicht uitsluitend bij specifieke sectoren/organisaties voordoet maar naar het zich laat aanzien niet wijdverbreid is in de erfgoedsector.

De eenvoudigste oplossing voor het veronderstelde probleem van de eigen bijdrage is het verlagen van de vereiste eigen bijdrage of eigen inkomsten. Dit kan door het omlaag brengen van de eigen bijdrage of eigen inkomsten in het algemeen, of alleen bij die categorieën aanvragers die mogelijk moeite hebben met het opbrengen de eigen bijdrage. Omdat per 1 januari 2013 in de Sim nu juist de eigen bijdragen voor verschillende categorieën monumenten zijn gelijk getrokken met het oog op een eenvoudigere uitvoering, ligt het hanteren van verschillende percentages voor verschillende categorieën aanvragers niet voor de hand en hebben we deze oplossingsrichting buiten beschouwing gelaten in het onderhavige onderzoek.

Dit zou de uitvoering immers weer verder compliceren. Ook een algemene verlaging van de eigen bijdrage valt niet binnen de scope van dit onderzoek.

Een andere 'eenvoudige' benadering zou zijn het sec subsidiëren van vrijwilligersinzet, in die zin dat het aantal vrijwilligersuren maatgevend dan wel mede bepalend zou kunnen zijn voor de hoogte van de subsidie. Ook een dergelijke eendimensionale oplossing laten wij buiten beschouwing. In de onderzoeksvragen is immers een koppeling aangebracht tussen vrijwilligersinzet enerzijds en de vereiste eigen bijdrage bij het toekennen van erfgoedsubsidie anderzijds. Deze koppeling is voor ons dan ook uitgangspunt in de verkenning naar mogelijke modellen. Beide elementen, zowel vrijwilligersinzet als de eigen bijdrage, dienen in onderlinge samenhang onderdeel uit te maken van de te ontwikkelen modellen. Daarmee is de complexiteit van de modellen die door ons zijn onderzocht min of meer een gegeven. Althans, indien deze koppeling zou worden losgelaten, zijn er uiteraard 'eenvoudiger' modellen denkbaar waarmee vrijwilligersinzet door de subsidieverstrekker kan worden 'beloond' voor de culturele instelling dan wel de drempel voor de toekenning van erfgoedsubsidie in algemene zin (of voor specifieke categorieën) kan worden verlaagd. Maar dergelijke eendimensionale modellen zouden voorbij gaan aan de in de onderzoeksvragen aangebrachte koppeling.

Zoals reeds opgemerkt is kapitaliseren niet hetzelfde als waarderen. Betrokkenen uit de sector die wij voor ons onderzoek gesproken hebben geven aan dat 'het gevoel van erkenning' voor de meeste vrijwilligers vele malen belangrijker is dan 'een beloning in geld'. Breed gedragen is de vrees voor 'verzakelijking' indien vrijwilligers betaald c.q. financieel gewaardeerd gaan worden. Vanuit onze beloningsadviespraktijk kan Berenschot bevestigen dat een financiële prikkel verstoring kan werken op de intrinsieke motivatie van medewerkers, met name in omgevingen waar de intrinsieke motivatie hoog is. In dat licht plaatsen wij de kanttekening dat het kapitaliseren van vrijwilligersinzet risico's met zich meebrengt. Het zou daarom goed zijn om nader te onderzoeken of er andere vormen van waardering mogelijk zijn die beter aansluiten bij de aard van het vrijwilligerswerk waarmee tegemoet kan worden gekomen aan de behoefte aan erkenning bij de vrijwilligers zelf. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan tijd en aandacht voor vrijwilligers, de mogelijkheid om samen met reguliere ('betaalde') werknemers te participeren in interne overleggen en/of cursussen en/of teamactiviteiten, en in 'kleine' privileges bij de eigen organisatie of in de sector (vrijkaartjes et cetera). Het waarderen van vrijwilligers is echter geen oplossing voor het veronderstelde probleem dat organisaties financieel tekort komen om de eigen bijdrage op te brengen of de drempel van eigen inkomsten te halen. Het onderzoek beperkt zich dan ook tot modellen voor de kapitalisering van vrijwilligersinzet.

In algemene zin kan van het kapitaliseren van vrijwilligerswerk een financiële prikkel uitgaan om steeds meer door vrijwilligers te laten doen, ook daar waar dat wellicht niet verstandig is. Het kan bijvoorbeeld om redenen van kwaliteit van het geleverde werk beter zijn de werkzaamheden door een professional te laten uitvoeren.

Een ander argument is dat vrijwilligers in de uitoefening van werkzaamheden vermoedelijk meer arborisico's lopen dan professionals doordat zij over het algemeen letterlijk 'amateuristischer' te werk gaan en niet over de ervaring/routine beschikken en bovendien de uitrusting en apparatuur missen die de professionele beroepsuitoefenaar wel heeft. Voor de eventuele letselschade is de organisatie zelf aansprakelijk (dit risico is overigens tot op zekere hoogte verzekeraar).

Wat betreft de kwaliteitsissues zullen de toezichthoudende instanties en/of subsidieverstrekkers nauwlettend moeten toezien op de uitvoering ter bescherming van het betreffende erfgoed. De eventuele toegebrachte schade kan niet worden verhaald op de vrijwilliger (waar dit bij de professionele zelfstandige/externe beroepsuitoefenaar wel mogelijk is).

4.3 Model A

Vrijwilligersuren (in algemene zin) worden beschouwd als 'eigen bijdrage in natura' en gekapitaliseerd tegen vast tarief

Kern van het model

Uren die vrijwilligers maken worden gekapitaliseerd aan de hand van de daadwerkelijk bestede uren (met urenverantwoording) tegen een theoretisch vastgesteld uniform tarief. Hierbij kunnen vrijwilligersuren in algemene zin worden ingebracht, ongeacht de aard van de werkzaamheden. Uitgangspunt is dat er niet daadwerkelijk vrijwilligersvergoedingen worden betaald aan de vrijwilligers¹². Het kapitaliseren van de uren heeft uitsluitend tot doel om bij de aanvraag van subsidie te kunnen meewegen als vorm van 'eigen bijdrage in natura'.

Relatie tot subsidie

De (huidige) subsidieregeling houdt in dat 50% van de subsidiabele kosten worden vergoed indien de organisatie de andere helft van de subsidiabele kosten zelf draagt. Als een organisatie niet kan voldoen aan de vereiste minimale eigen bijdrage van 50%, kan zij in dit model de 'waarde' van de ingezette vrijwilligersuren meetellen als 'eigen bijdrage in natura'.

Er is niet (althans niet altijd) een directe relatie tussen de specifieke subsidiedoelstelling en de vrijwilligersinzet, doordat vrijwilligersuren in algemene zin kunnen worden meegeteld, dus ook uren die niet specifiek in verband staan met de subsidiabele kosten, in casu ook vrijwilligersinzet die niet rechtstreeks in verband staat met de instandhouding van het monument.

Om de fraudegevoeligheid en administratieve lasten te beperken wordt voorgesteld een plafond in te bouwen. Bijvoorbeeld: maximaal 20% van de eigen bijdrage (dus maximaal 10% van de subsidiabele kosten) mag bestaan uit gekapitaliseerde vrijwilligersuren.

¹² Althans: dat hoeft niet, het kan overigens wel. Feitelijke uitbetaling staat in feite los van de subsidietoekenning in dit model.

Tarief

Het tarief waartegen de ingezette vrijwilligersuren worden gekapitaliseerd is een beleidskeuze. Wij stellen voor om uit te gaan van € 10,- per uur. Hierbij sluiten we aan bij het wettelijk minimumloon à € 9,78 per uur. De financiële prikkel voor het inzetten van vrijwilligers wordt zo niet de dominante factor uit louter subsidie-overwegingen, maar is anderzijds wel voldoende substantieel¹³.

4.4 Model B

Vrijwilligersuren die specifiek kunnen worden toegerekend aan subsidiedoel worden geteld (niet gekapitaliseerd) en leiden tot verlaging eigen bijdrage

Kern

De uren die vrijwilligers maken, worden aan de hand van een urenverantwoording geteld, maar niet gekapitaliseerd. Vrijwilligersvergoedingen worden niet daadwerkelijk betaald aan de vrijwilligers¹⁴. Het registreren van de vrijwilligersuren heeft uitsluitend tot doel om bij de subsidieaanvraag te kunnen meewegen als factor op grond waarvan de hoogte van de 'eigen bijdrage' kan worden verlaagd en tegelijk met hetzelfde bedrag de subsidie kan worden verhoogd. Het aantal vrijwilligersuren wordt in dit model beschouwd als een indicatie voor de maatschappelijke relevantie van het culturele erfgoed c.q. de mate waarin de culturele instelling erin slaagt het erfgoed in de samenleving van waarde te laten zijn door het publiek er actief bij te betrekken. Bij de subsidie wordt de voorwaarde gesteld dat uitsluitend de vrijwilligersuren mogen worden meegeteld die rechtstreeks in verband staan met de subsidiedoelstelling, in casu de instandhouding van het culturele erfgoed.

Relatie tot subsidie

De (huidige) subsidieregeling houdt in dat 50% van de subsidiabele kosten worden vergoed indien de organisatie de andere helft van de subsidiabele kosten zelf draagt. Als een organisatie niet kan voldoen aan de vereiste minimale eigen bijdrage van 50%, kan zij in dit model vrijwilligersuren opvoeren op grond waarvan de verplichte eigen bijdrage verlaagd wordt en de subsidie tegelijkertijd met hetzelfde bedrag wordt verhoogd. Dit kan een algemene regeling zijn (bijvoorbeeld: elke 100 vrijwilligersuren leiden tot een verlaging met 1% van de vereiste eigen bijdrage c.q. een verhoging met 1% van de subsidie). Door uit te gaan van een percentage van het subsidiebedrag, staan in dit model de vrijwilligersuren dus enigszins los van de hoogte van de subsidiabele kosten in absolute zin.

¹³ Dit zou nog een punt van discussie kunnen zijn. We zien voorbeelden waarbij deze is vastgesteld op € 22,- per uur [POP 3] of op € 36,- per uur [Kaski]. We zien ook voorbeelden waarbij er niet wordt uitgegaan van één standaardtarief, maar van gedifferentieerde tarieven [Prov. Friesland en Oikos]. Een alternatief zou nog kunnen zijn om uit te gaan van € 4,50 per uur [de standaard maximum vrijwilligersvergoeding]

¹⁴ Althans: dat hoeft niet, het kan overigens wel. Feitelijke uitbetaling staat in feite los van de subsidietoekenning in dit model.

Bij een hoger bedrag is 1% van het subsidiebedrag ook meer waard. (Als 100 vrijwilligersuren een 'waarde' van 1% van de subsidie vertegenwoordigen, dan zijn deze bij een subsidiebedrag van € 100.000,- bijvoorbeeld twee keer zoveel 'waard' als in het geval waarin het subsidiebedrag € 50.000,- is [100 u. = 1% = € 500,- ten opzichte van 100 u. = 1% = € 1.000,- ofwel: 1 u. = € 5,- ten opzichte van 1 u. = € 10,-])¹⁵. Om de fraudegevoeligheid en administratieve lasten te beperken wordt voorgesteld een plafond in te bouwen. Bijvoorbeeld: maximaal 20% van de eigen bijdrage (dus maximaal 10% van de subsidiabele kosten) mag bestaan uit gekapitaliseerde vrijwilligersuren.

4.5 Model C

Inzet vrijwilligers leidt tot concrete besparing op aanneemsom; besparing wordt aangemerkt als 'eigen bijdrage'

Kern

De werkzaamheden die door de vrijwilligers worden verricht, worden gekapitaliseerd aan de hand van een daadwerkelijk uitgebrachte offerte voor een concreet subsidiabel onderhouds-/restaurantproject door een professionele aannemer in een aanbestedingsprocedure. Een aantal werkzaamheden die de organisatie 'zelf' kan doen door de inzet van vrijwilligers leiden tot minderwerk c.q. een concrete besparing op de aanneemsom. Bij werkzaamheden die de organisatie door vrijwilligers kan laten uitvoeren, kan in overleg met de aannemer een keuze worden gemaakt voor het meest eenvoudige en arbeidsintensieve werk, (bijvoorbeeld in de voorbereiding: het afvoeren van puin, graafwerkzaamheden, schuurwerk et cetera) waarbij de professional het kritische 'vak'-werk voor z'n rekening neemt en verantwoordelijk blijft voor het eindresultaat.

Relatie tot subsidie

De (huidige) subsidieregeling houdt in dat 50% van de subsidiabele kosten worden vergoed indien de organisatie de andere helft van de subsidiabele kosten zelf draagt. Als een organisatie niet kan voldoen aan de vereiste minimale eigen bijdrage van 50%, kan zij in dit model de subsidiabele kosten verlagen door een deel van de werkzaamheden 'zelf' uit te voeren, terwijl de subsidiatoekenning gebaseerd blijft op 50% van de oorspronkelijke kosten.

Het volgende rekenvoorbeeld dient ter verduidelijking. Indien de subsidiabele kosten € 100.000,- bedragen is de subsidie € 50.000,-. De 'eigen bijdrage' van de culturele instelling dient tenminste € 50.000,- te zijn om voor subsidie in aanmerking te komen. Indien de organisatie door de inzet van vrijwilligers de kosten weet terug te brengen tot € 90.000,- heeft zij voldoende aan € 40.000,- uit eigen middelen/opbrengsten om aan de vereiste 'eigen bijdrage' te voldoen.

¹⁵ Overwogen is een regeling naar rato van de omvang van de culturele instelling (uitgedrukt in aantal fte's personeelsbestand en/of bezoekersaantallen en/of omzet). In dat geval wordt van een grotere instelling ook een grotere inspanning verwacht. Dit vergroot echter de complexiteit van de regeling en daarmee de uitvoeringslasten. Het meest ver strekkend in dit verband is een regeling waarbij het aantal vrijwilligersuren een directe relatie heeft met het subsidiebedrag als zodanig. Dat zou er op neerkomen dat er per vrijwilligersuur een vast bedrag wordt toegekend; dan komt dit model erg dicht in de buurt van model A (met dien verstande dat een verhoging van het subsidiebedrag als gevolg van vrijwilligersuren geen deel uitmaakt van model A). Beide opties zijn om genoemde redenen verworpen.

Berenschot

De overige € 10.000,- bestaat dan uit geleverde 'arbeid' door vrijwilligers, op grond waarvan de oorspronkelijke offerte van de aannemer met € 10.000,- is verlaagd.

Voorgesteld wordt om een plafond in te bouwen om de fraudegevoeligheid en administratieve lasten te beperken. Er kan bijvoorbeeld worden gesteld dat maximaal 20% van de eigen bijdrage (dus maximaal 10% van de subsidiabele kosten) mag bestaan uit werkzaamheden die door vrijwilligers worden verricht.

Tarief

Het tarief waartegen de ingezette vrijwilligersuren worden gekapitaliseerd is in beginsel geen issue, aangezien het uitgangspunt een daadwerkelijke verlaging van de offertesom is, ontstaat er geen discussie over welke uren wel en niet meetellen c.q. tegen welke tarieven de uren dienen te worden gewaardeerd. Het is een resultaatverbintenis: bepaalde werkzaamheden dienen te worden uitgevoerd; hoeveel uur daar door wie aan wordt besteed, is niet van belang.

4.6 Vergelijkend overzicht: effect van de modellen op subsidie

Voorbeeld 1: totale subsidiabele kosten € 100.000,- volledige looptijd (looptijd 6 jaar in euro's)

	Kosten		Subsidie		Eigen bijdrage	
	subsidiabel	effect?	totaal	effect?	totaal	effect?
Huidige situatie	100.000	(n.v.t.)	50.000	(n.v.t.)	50.000	(n.v.t.)
Model A	100.000	geen	50.000	geen ¹⁶	40.000	- 10.000
Model B	100.000	geen	60.000	+ 10.000	40.000	- 10.000
Model C	90.000	- 10.000	50.000	geen ¹⁷	40.000	- 10.000

¹⁶ Zowel in absolute zin (subsidie blijft 50.000) als in procentuele zin: subsidie blijft 50% (50.000/100.000).

¹⁷ Althans: niet in absolute zin (het subsidiebedrag blijft € 50.000,-). In procentuele zin gaat de subsidie wel omhoog doordat de kosten omlaag worden gebracht (als gevolg van de inzet van vrijwilligers die 'zelf' werkzaamheden uitvoeren). De subsidiabele kosten zijn daardoor nog € 90.000,- Procentueel is de subsidie gestegen van 50% (50.000/100.000) naar 55,56% (50.000/90.000).

Voorbeeld 2: subsidiabele kosten per jaar € 17.000,- (looptijd 6 jaar in euro's)¹⁸

	Kosten		Subsidie		Eigen bijdrage	
	subsidiabel	effect?	totaal	effect?	totaal	effect?
Huidige situatie	17.000	(n.v.t.)	8.500	(n.v.t.)	8.500	(n.v.t.)
Model A	17.000	geen	8.500	geen	6.800	- 1.700
Model B	17.000	geen	10.200	+ 1.700	6.800	- 1.700
Model C	15.300	- 1.700	8.500	geen	6.800	- 1.700

Conclusie. Alle drie de modellen leiden ertoe dat de eigen bijdrage van de culturele instelling wordt verlaagd. In model A wordt dit niet gecompenseerd en zorgt dit voor een tekort: de subsidiabele kosten worden niet volledig gedekt. In model B wordt de verlaging van de eigen bijdrage gecompenseerd met een evenredige verhoging van de subsidie. In model C wordt de verlaging van de eigen bijdrage gecompenseerd doordat de totale subsidiabele kosten zijn verlaagd en er daardoor nog altijd een sluitende begroting is.

4.7 Afwegingskader

De onderstaande tabel bevat het ingevulde afwegingskader voor de drie modellen. Hoe lager de score, hoe minder goed dit aspect wordt beoordeeld. Voor een nadere toelichting op het afwegingskader en een uitgebreide uitwerking van de toegekende scores per model verwijzen we u naar bijlage 2 bij dit rapport.

¹⁸ D.w.z. totaal over volledige subsidieperiode van 6 jaar (6 x 17.000 =) € 102.000,-

Berenschot

	Model A	Model B	Model C
1. Impact op vrijwilligers			
1.1 Arbo-risico's	****	*****	*****
1.2 Aansluiting bij karakter vrijwilligerswerk	* ****	*****	*****
2. Impact op culturele instelling			
2.1 Administratieve lasten	****	*****	*****
2.2 Kosten	****	*****	*****
2.3 Fiscale aspecten	****	*****	*****
2.4 Oplossing voor verondersteld probleem	* ****	*****	*****
2.5 Vereiste werkgeversrol	****	*****	*****
3. Impact op subsidieverstreker			
3.1 Controle en handhaving (c.q. fraudegevoeligheid)	****	*****	*****
3.2 Uitvoeringslasten	****	*****	*****
3.3 Toepasbaarheid buiten erfgoedsector	****	*****	*****
4. Maatschappelijke impact			
4.1 Kwaliteit werkzaamheden	****	*****	*****
4.2 Risico arbeidsverdringing	****	*****	*****
4.3 Draagvlak in cultuursector	** ****	*****	*****

4.8 Mogelijk werkbaar model

In bijlage 2 hebben wij de belangrijkste conclusies per model uitgeschreven. Vervolgens hebben wij het afwegingskader ingevuld. Op basis van het bovenstaande afwegingskader concluderen wij dat model B in potentie het best werkbaar model is.

Model B kent op veel punten een neutrale/voldoende score. Daarnaast kan dit model rekenen op het grootste draagvlak in de sector. Toch scoort ook dit model op diverse punten licht negatief. Doordat vrijwilligersuren kunnen meetellen bij een subsidieaanvraag, kan daarvan de prikkel uitgaan om méér vrijwilligers in te zetten en om ze voor méér taken in te zetten.

Daarnaast is uitgangspunt van het model dat vrijwilligers worden ingezet op taken die zijn gerelateerd aan de subsidiedoelstelling, in casu het onderhoud van monumenten. Dit kan een negatieve impact hebben op de kwaliteit van de werkzaamheden en bovendien arbo-risico's met zich meebrengen. Ook moeten instellingen een urenregistratie bijhouden van de vrijwilligers. Dit kan als bureaucratisch worden ervaren. Complicerende factor daarbij is dat uitsluitend werkzaamheden van vrijwilligers die in rechtstreeks verband staan met de subsidiedoelstellingen kunnen worden meegeteld. Daarnaast is het frauderisico weliswaar beperkt door een plafond in te bouwen (bijvoorbeeld dat maximaal 10% van de subsidiabele kosten mag bestaan uit vrijwilligersuren). We hebben eerder echter geconcludeerd dat veel subsidies in het kader van de Sim minder dan € 25.000,- bedragen, waardoor het lichte regime van het Usk van toepassing is. In dat geval is slechts een beperkte verantwoording vereist. Risicovol daarbij is dat bij de subsidieaanvraag een opgave van vrijwilligersuren moet worden gedaan, terwijl deze pas na toekenning worden gerealiseerd. Ook de beperking tot specifieke werkzaamheden verhoogt de fraudegevoeligheid. Deze aandachtspunten zullen bij de uitwerking nader moeten worden getoetst.

Model A en C scoren op fraudegevoeligheid en administratieve lasten vergelijkbaar. Model A kent alleen in theorie minder administratieve lasten ten opzichte van model B en C. Dit model gaat immers uit van een uniform tarief, waardoor het urenregistratiesysteem eenvoudig kan blijven. Subsidieontvangers kunnen werken met een relatief eenvoudig urenregistratiesysteem.

Bij model A weegt echter zwaar dat het minder aansluiting heeft op het karakter van vrijwilligerswerk. De theoretisch bepaalde uniforme hoogte van het uurtarief kan gevoelens van vervreemding bij de vrijwilligers veroorzaken, doordat de organisatie op moeilijk uitlegbare wijze in de subsidierelatie lijkt te 'profiteren' van vrijwilligerswerk. Belangrijkste bewaar tegen model A is dat het geen oplossing biedt voor het veronderstelde probleem. Wanneer een organisatie niet kan voldoen aan de vereiste minimale eigen bijdrage van 50%, kan zij in dit model de vrijwilligersuren meetellen als 'eigen bijdrage in natura'. Echter van reële inkomsten is geen sprake. De organisatie blijft dus in beginsel zitten met een financieel gat, tenzij de vrijwilligersuren daadwerkelijk leiden tot een vermindering van de subsidiabele kosten. Dit is echter niet het uitgangspunt van het model zoals dat nu is uitgewerkt. Om deze redenen wordt model A niet als een bruikbare optie beschouwd.

Model C kan een directe oplossing bieden voor het veronderstelde probleem. Doordat de werkzaamheden plaatsvinden onder aansturing van een professionele aannemer, die de eindverantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de werkzaamheden en de vrijwilligers naar verwachting de 'veiligere' en minder kritische werkzaamheden voor hun rekening nemen, zal het risico op onvoldoende kwaliteit en arborisico's iets lager zijn dan bij de andere modellen. Het model is echter specifiek gericht op het kapitaliseren van vrijwilligersuren voor onderhoud (conform de doelstellingen van de Sim) en hierdoor niet toepasbaar voor andere subsidieregelingen en sectoren. De belangrijkste reden om niet voor model C te kiezen is het risico op marktverstoring. In onze optiek is het onwenselijk dat de overheid (in casu het ministerie van OCW) een instrument in het leven roept waarmee arbeidsverdringing wordt gestimuleerd c.q. een financiële prikkel wordt ingebouwd om bepaalde werkzaamheden niet door het bedrijfsleven maar door vrijwilligers uit te laten voeren en op deze wijze te interveniëren in de private marktwerking.

We hebben in het bovenstaande al enkele malen aangegeven dat wij in dit onderzoek niet hebben geconstateerd dat organisaties een probleem met de eigen bijdrage hebben. Als er echter daadwerkelijk een probleem blijkt te zijn, zou het ook zo kunnen zijn dat een dergelijk model organisaties juist stimuleert om onderhoudswerkzaamheden uit te laten voeren die zij anders zouden laten zitten (zoals kennelijk nu gebeurt door particuliere eigenaren van archeologisch erfgoed, zie paragraaf 1.4). In dat geval is er geen sprake van werk dat 'uit de markt gehaald wordt' (in casu door vrijwilligers wordt uitgevoerd terwijl dit anders door professionals gebeurt), maar leidt dit juist voor extra werkgelegenheid in het bedrijfsleven. Dit eventuele 'positieve' effect weegt echter niet op tegen het hierboven geschetste effect van arbeidsverdringing in andere situaties en doet bovendien niets af aan de schijn van marktverstoring die dit model oproept. De overheid zou deze schijn niet op moeten roepen. Daarnaast staat het organisaties natuurlijk sowieso vrij om afspraken te maken met aannemers over restauratiewerkzaamheden en de inzet van vrijwilligers daarbij. In dat geval vallen de totale subsidiabele kosten lager uit, waardoor ook de eigen bijdrage lager uitvalt. Hiervoor is stimulering door OCW niet noodzakelijk.

Alles overwegende komt model B naar voren als in theorie het meest bruikbare model. Het is wel de vraag hoe dit model in de praktijk kan gaan werken en wat voor effect het meetellen van vrijwilligersuren heeft op de subsidie die wordt verstrekt op basis van de Sim en Rsc. In het volgende hoofdstuk werken we dit model verder uit, onder meer aan de hand van een casus.

5. Toepassing van het model

5.1 Inleiding

De drie mogelijke modellen voor kapitalisering van vrijwilligersinzet zijn uitgewerkt en voorgelegd aan de begeleidingscommissie en aan respondenten uit de sector. Doel was om te bezien of er een mogelijk werkbaar model voor kapitalisering van vrijwilligersinzet is en of hier voldoende draagvlak voor aanwezig is.

Uit deze consultatie is model B naar voren gekomen als in theorie het meest werkbaar model om uit te werken. De kern van model B is dat vrijwilligersuren, die specifiek kunnen worden toegerekend aan het subsidiedoel, worden geteld en procentueel leiden tot een verlaging van de eigen bijdrage van de subsidieontvanger. Oftewel, vanaf 100 vrijwilligersuren per jaar is er sprake van 1% verlaging van de eigen bijdrage en vanaf 200 uren is 2% verlaging van de eigen bijdrage. Dit betekent respectievelijk 1% en 2% verhoging van de subsidie. Aan de vrijwilligersuren wordt dus geen 'prijskaartje' gehangen. Er geldt geen uurtarief, maar het aantal uren is leidend voor de verlaging van de eigen bijdrage en hiermee de verhoging van de subsidie. Het zijn als het ware communicerende vaten. Er geldt een limiet op het aantal in te zetten vrijwilligersuren van 1.000 uren per jaar, oftewel er kan maximaal 10% verlaging van de eigen bijdrage plaatsvinden en 10% verhoging van de subsidie.

In dit hoofdstuk werken we het gekozen model verder uit via een aantal lijnen. In de eerste plaats passen we het model toe op de Sim in paragraaf 5.2 en in paragraaf 5.3 op de Rsc. Een model kan in theorie werkbaar lijken, maar we krijgen pas goed zicht op praktische uitwerking van de verschillende aspecten van het afwegingskader wanneer we het model daadwerkelijk gaan toepassen. Daarom werken we in paragraaf 5.4 het model verder uit aan de hand van een concrete (fictieve) casus.

5.2 Toepassing model B op de Sim

Inleiding

Als we kijken naar model B in relatie tot de Sim, is het van belang om een goed beeld te hebben van die kaders van de Sim die van invloed zijn op hoe dit model in de praktijk gaat werken. In hoofdstuk 3 concludeerden wij reeds dat het in de Sim niet mogelijk is om de inzet van vrijwilligers te kapitaliseren. Dit betekent dat wanneer men ervoor kiest met een dergelijk model te gaan werken, sowieso een wijziging van de Sim noodzakelijk is op dit punt.

De hieronder geschetste situatie is dus hypothetisch. Het laat op hoofdlijnen zien wat model B zou betekenen voor de sector die subsidie vanuit de Sim ontvangt, de rijksbegroting waaruit de Sim wordt gefinancierd, de aanvraag- en toekenningsprocedure bij de Sim en tenslotte de controle en handhaving. We brengen theoretisch in kaart hoe werkbaar het model zou zijn als model B wordt toegepast op de Sim.

Impact voor de sector

- De subsidie bij de Sim gaat om gemiddeld relatief kleinere bedragen, vaak onder de € 25.000,- en in de meeste gevallen onder de € 125.000,-. Model B heeft daardoor relatief weinig impact per subsidie, omdat hoe hoger het subsidiebedrag hoe groter de impact. Dit betekent ook dat de instellingen met de hoogste subsidiabele kosten (en dus subsidie) het meeste voordeel kunnen behalen van het kapitaliseren van vrijwilligers. Zij krijgen in absolute zin meer verlaging op de eigen bijdrage en meer verhoging van het subsidiebedrag.¹⁹
- Model B houdt in dat alle instellingen die vrijwilligers inzetten voor de subsidiabele activiteiten dit kunnen opvoeren bij hun subsidieaanvraag. Ook de instellingen die de eigen bijdrage zonder de inzet van vrijwilligers kunnen financieren, kunnen van dit model profiteren.

Financiële gevolgen rijksbegroting

- Wanneer het subsidieplafond van de Sim wordt gehandhaafd, betekent dit dat er geen financiële gevolgen zijn voor de rijksbegroting. Wel is de subsidie per aanvrager hoger wanneer er vrijwilligersuren worden opgevoerd in kader van het doel van de subsidie. Als de toegekende subsidies groter in omvang zijn, is het beschikbare budget eerder uitgeput en kunnen minder aanvragen gehonoreerd worden.

Aanvraag en beoordeling

- Bij model B zou de subsidieaanvrager in de meerjarenbegroting naast de uren van de voorziene betaalde arbeid per type werkzaamheden een lijst met uren van de vrijwilligers moeten opnemen en bij de subsidieaanvraag voegen. Dit betreft dus een beperkte aanvulling. Daarnaast zou nog kunnen worden besloten dat voor bepaalde werkzaamheden geen vrijwilligersuren kunnen worden opgevoerd gezien bijvoorbeeld de arborisico's.
- Om de administratieve lasten te verlichten kan een keuze worden gemaakt om de uren van de vrijwilligers alleen op totaal niveau van alle werkzaamheden bij te laten houden. Dit laatste zorgt voor minder administratieve lasten voor de eigenaar van het monument. Het verschilt wel per instelling of de uren van vrijwilligers reeds worden bijgehouden of dat het voor de instelling een nieuwe vereiste dus een extra administratieve last is. Tijdens de interviews kwam naar voren dat de mate waarin vrijwilligersuren worden vastgelegd sterk wisselt binnen de erfgoedsector.

¹⁹ Het is overigens de vraag of dit altijd zonder meer gerechtvaardigd is. Voor zover er een probleem is met het voldoen van de vereiste eigen bijdrage van 50%, is onze eerste indruk dat zich dit eerder voordoet bij kleine instellingen. Bij kleine instellingen is in beginsel normaliter minder vrijwilligerswerk beschikbaar. Bovendien staat de gevraagde inspanning bij lage subsidiebedragen wellicht niet langer in reële verhouding tot de opbrengst (100 vrijwilligersuren voor 1% subsidie). Indien blijkt dat kleine instellingen hierdoor onevenredig worden benadeeld, zou als mogelijke variant op dit model kunnen worden overwogen om een vast bedrag per vrijwilligersuur toe te kennen (in plaats van de koppeling aan een percentage van het subsidiebedrag). Zie ook de hierover reeds gemaakte opmerkingen in de modelbeschrijving [paragraaf 4.4].

- Na een controle op compleetheid van de aanvraag toetst de RCE de aanvragen en kijkt specifiek naar de noodzaak van het benodigde onderhoud, de omvang van de arbeidsuren in relatie tot het beoogde resultaat en of het niveau sober en doelmatig, oftewel passend is. Omdat de vrijwilligersuren in dit model onderdeel zijn van het totaaloverzicht van de uren en werkzaamheden dat bij de aanvraag wordt overgelegd, hoeft de interne controle dus geen extra verzwarende factor te zijn. Deze gegevens moeten immers sowieso worden gecontroleerd. De werkzaamheden moeten aan kwaliteitseisen voldoen. Niet alle werkzaamheden kunnen zodoende door vrijwilligers worden gedaan, ook al vallen deze onder de subsidiabele kosten. Daar komt bij dat uitsluitend die vrijwilligersuren mogen worden meegeteld die in directe relatie staan tot de subsidiedoelstelling. De door de instelling opgegeven vrijwilligersuren zullen ook aan dat criterium moeten worden getoetst.
- Daarbij merken wij wel op dat het kapitaliseren van vrijwilligersuren op welke manier dan ook zal zorgen voor een extra administratieve last voor de sector en extra uitvoeringslast voor de overheid, omdat de subsidieaanvrager de uren van vrijwilligers altijd moet bijhouden en aanleveren bij de RCE en de RCE deze altijd moet aanleveren.
- De verdere afhandeling van de subsidie kan conform de huidige situatie bij de RCE plaatsvinden.

Controle en handhaving

- De eigenaar van een monument moet bij een controle van de RCE kunnen aantonen daadwerkelijk zoveel vrijwilligersuren te hebben ingezet per type werkzaamheden. Wanneer dit niet voldoet aan de vooraf gegeven opgave heeft dit voor de subsidieontvanger navenant negatieve gevolgen bij vaststelling van de subsidie. Het risico op bezwaar- en beroepsprocedures over de inzet van vrijwilligers is dan ook groot.
- De verantwoording over de subsidies is ingericht conform het Usk. Bij de Sim is relatief vaak sprake van subsidies onder de € 25.000,-. Deze subsidies kennen een beperkte verantwoordingslast. Wel kan de RCE bij dergelijke lage subsidies na afloop van het laatste kalenderjaar van het instandhoudingsplan, steekproefsgewijs controleren of de gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd en of er is voldaan aan de subsidieverplichtingen. Bij model B is het mogelijk meer subsidie te ontvangen wanneer vrijwilligers werken aan activiteiten waarvan de kosten subsidiabel zijn. Dit betekent dat er meer risico op fraude is, omdat er beperkt controle plaatsvindt op de urenopgave van vrijwilligers. De schaal waarop de fraude kan plaatsvinden is wel beperkt, omdat er maximaal 10% verlaging van de eigen bijdrage plaatsvindt en het bij de Sim bij een groot deel van de subsidies om relatief kleine bedragen gaat.

5.3 Toepassing model B op de Rsc

Inleiding

Als we kijken naar model B in relatie tot de Rsc, is het van belang om een goed beeld te hebben van die kaders van de Rsc die van invloed zijn op hoe dit model in de praktijk gaat werken.

In hoofdstuk 3 concludeerden wij reeds dat het nu in de Rsc niet mogelijk is om de inzet van vrijwilligers te kapitaliseren. Bij projectsubsidies die worden verstrekt op basis van een specifieke ministeriële regeling is dit alleen mogelijk wanneer er specifieke afwijkende bepalingen zijn opgenomen in de betreffende regeling, in dit geval dus de Rsc. Dit betekent dat wanneer men ervoor kiest met een dergelijk model te gaan werken, sowieso een wijziging van de Rsc noodzakelijk is op dit punt.

De hieronder geschetste situatie is dus hypothetisch. Het schetst op hoofdlijnen wat model B zou betekenen voor de sector die subsidie vanuit de Rsc ontvangt, de rijksbegroting waaruit de Rsc wordt gefinancierd, de aanvraag- en toekenningsprocedure bij de Rsc en tenslotte de controle en handhaving. We brengen theoretisch in kaart hoe werkbaar het model zou zijn als model B wordt toegepast op de Rsc.

Met betrekking tot projectsubsidies die op basis van de Rsc, de Bsc en eventuele ministeriële regeling worden verstrekt en een eigen bijdrage kennen, geldt dezelfde situatie als bij de Sim wanneer model B wordt toegepast. Hieronder gaan wij in op de BIS die onder de Rsc valt en een eigen inkomstennorm heeft.

Impact voor subsidieverstrekker

- Model B betekent voor de Rsc dat de eigen inkomstennorm zoals vastgelegd in de regeling eerder wordt gehaald. Wanneer bijvoorbeeld een instelling die subsidie aanvraagt voor de BIS 300 vrijwilligersuren maakt, betekent dit dat de betreffende instelling de eigen inkomstennorm van 23,5% reeds haalt met 20,5%. Er kan namelijk door de inzet van 300 vrijwilligersuren 3% bij worden opgeteld.
- Omdat de eigen inkomsten niet zoals de eigen bijdrage onderdeel zijn van de totale subsidie heeft dit verder geen gevolgen voor de hoogte van de subsidie. Er is geen sprake van communicerende vaten zoals bij de Sim. Er is geen sprake van subsidiabele kosten, maar van een budget subsidie voor de instelling. Wel kan met model B een instelling eerder de drempel halen van de eigen inkomstennorm wanneer zij vrijwilligers inzet.
- Model B betekent dat alle instellingen die vrijwilligers inzetten worden beloond. Ook de instellingen die de eigen inkomstennorm zonder de inzet van vrijwilligersuren kunnen financieren.
- De subsidie die onder de BIS wordt verstrekt, betreft een instellingssubsidie. Hierdoor is er geen sprake van specifieke subsidiabele activiteiten. In feite kunnen alle activiteiten die vrijwilligers uitvoeren ten behoeve van de organisatie meetellen. Eventueel kan bij verdere uitwerking van dit model een afbakening plaatsvinden van het soort activiteiten dat vrijwilligers kunnen verrichten om de uren mee te kunnen laten tellen.

- Bij de Sim zijn de eigen bijdrage en de subsidie communicerende vaten en gaat het specifiek om de eigen bijdrage ten behoeve van werkzaamheden voor onderhoud. Bij de Rsc geldt de eigen inkomstennorm over alle activiteiten van de instelling en is het een vereiste om subsidie te ontvangen. Door de inzet van vrijwilligersuren te belonen wordt deze vereiste bijgesteld. Wanneer er maximaal 10% kan worden afgetrokken van het eigen inkomstenpercentage kan dit tot gevolg hebben dat de prikkel om eigen inkomsten te werven kleiner wordt. Terwijl het werven van inkomsten en het inzetten van vrijwilligers juist goed samen kan gaan, juist bij instellingen met veel vrijwilligers is er een groot netwerk waar inkomsten uit kunnen worden gehaald ten bate van de instelling.

Financiële gevolgen voor rijksbegroting

- Wanneer het subsidieplafond van de Rsc wordt gehandhaafd, betekent dit dat er geen financiële gevolgen zijn voor de rijksbegroting.. De meeste categorieën van BIS-subsidies worden ook niet alleen gemaximeerd met een subsidieplafond, maar ook qua beschikbare plekken in de BIS, oftewel het maximale aantal instellingen dus waaraan subsidie kan worden verstrekt.

Aanvraag en beoordeling

- Omdat vooraf wordt bepaald of een instelling voldoet aan de eigen inkomstennorm en op basis daarvan een subsidie wordt toegekend bij de BIS betekent dit dat het zou moeten gaan om vrijwilligersuren van de afgelopen periode en niet de periode waarover de subsidie wordt verleend. Want in het geval dat na afloop van de subsidie wordt geconstateerd dat de opgegeven uren niet zijn gehaald, zou de instelling geen recht hebben gehad op de gehele subsidie. Model B zou dus moeten terugkijken in plaats van vooruit kijken.
- Er zijn extra uitvoeringslasten bij de beoordeling, omdat er nu geen urenopgave van vrijwilligers hoeft te worden ingediend. Dit betekent ook dat de sector extra administratieve lasten heeft, omdat de uren van vrijwilligers moeten worden bijgehouden.

Controle en handhaving

- Bij de Rsc is het risico op fraude groter dan bij de Sim, omdat de inzet van vrijwilligers nu kan leiden tot het halen van de eigen inkomstennorm. Het wel of niet halen van de eigen inkomstennorm betekent voor veel instellingen het wel of niet ontvangen van een subsidie. Er is dus een prikkel aanwezig om zoveel mogelijk vrijwilligersuren op te voeren.
- Daar staat wel tegenover dat de verantwoording voor subsidies onder de BIS zwaarder is dan bij de Sim, omdat het om hogere bedragen gaat. Hierdoor kan er beter worden gecontroleerd of de opgegeven vrijwilligersuren kloppen.

5.4 Concrete casus erfgoedvrijwilligers

Bij het uitwerken van model B hebben wij gekozen voor een fictieve casus van een kerk. Kerken zijn uiteraard niet representatief voor de hele doelgroep van de Sim, maar uit de erfgoedmonitor blijkt wel dat kerken gemiddeld het meeste subsidiebudget krijgen toebedeeld van alle categorieën zoals gedefinieerd door het CBS.

Er is ook bewust niet gekozen voor een molen als casus, omdat deze op grond van de Sim maximaal € 30.000,- subsidie kan ontvangen. Hierdoor is de maximale jaarlijkse eigen bijdrage (€ 5.000,-) relatief laag is en heeft toepassing van het model weinig impact.

Wat betekent model B voor een middeleeuws kerkgebouw van behoorlijke omvang (70 meter lang, 20 meter breed) met een herbouwwaarde van 21 miljoen euro, in een kleine stad (25.000 inwoners)?

- Het kerkgebouw is een rijksmonument en bevat een monumentaal orgel uit de achttiende eeuw (hoofd- en rugwerk, 30 registers). Kerkgebouw en orgel zijn respectievelijk 40 en 30 jaar geleden gerestaureerd, zijn sindsdien adequaat onderhouden en verkeren in goede staat. De toren van het kerkgebouw is eigendom van de burgerlijke gemeente.
- Het kerkgebouw is 'bestendig' in gebruik bij een kerkelijke gemeente voor zondagse diensten, op kerkelijke feestdagen en voor rouw- en trouwdiensten. Daarnaast wordt het kerkgebouw één à twee keer per maand gebruikt voor een concert en wordt deze op zaterdagen in de zomer, rond kerkelijke feestdagen en bij publieksevenementen opengesteld voor publiek. Daarbij fungeren vrijwilligers als gastheer/-vrouw en verzorgen zij rondleidingen. Bij deze openstellingen wordt geen toegangsprijs gevraagd aan de bezoekers. De kerk heeft een pool van vier vrijwilligers die bij toerbeurt als koster-beheerder dienst doen en daarvoor een vrijwilligersvergoeding ontvangen. Ook de drie organisten die bij toerbeurt dienst doen ontvangen een vrijwilligersvergoeding. Bovendien verzorgen enkele vrijwilligers tegen een vrijwilligersvergoeding de schoonmaak van het kerkgebouw. In de kerkelijke gemeente zijn daarnaast tientallen andere vrijwilligers actief die geen vergoeding ontvangen: in het bestuur, in het bezoekwerk, in het kinder- en jongerenwerk, in de financiële en praktische ondersteuning van behoeftigen en goede doelen. De enige betaalde beroepskrachten in dienst van de gemeente zijn een predikant (fulltime) en een kerkelijk werker (parttime).
- Voor het onderhoud van zowel het kerkgebouw als het orgel ontvangt de kerkelijke gemeente een door de RCE toegekende Sim-subsidie van € 45.000,- over een periode van 6 jaar, namelijk 50% van de subsidiabele kosten, welke zijn vastgesteld op € 90.000,- (incl. BTW). Deze kosten bestaan uit metsel- en voegwerk € 12.000,-; metaalconstructiewerk € 1.500,-; jaarlijkse (leien)dakinspectie € 500,-; natuur- en kunststeen € 8.000,-; stukadoorwerk € 7.000,-; metaal- en kunststofwerk € 5.000,-; schilderwerk € 35.000,-; dakgoten en hemelwaterafvoeren € 3.000,-; stemmen en schoonmaak orgel € 18.000,- Gemiddeld komen de subsidiabele kosten dus neer op een bedrag van alles bij elkaar € 15.000,- per jaar.

- De eigen bijdrage moet even hoog zijn als de Sim-subsidie, want deze bedraagt 50%. Dat wil zeggen $45/6 = € 7.500,-$ per jaar. Wanneer deze eigen bijdrage niet kan worden opgebracht, betekent dit dat de subsidie bij vaststelling navenant daalt. Ondanks terugloop in ledenaantallen kost het de kerkelijke gemeente op dit moment weinig moeite om dit bedrag bij elkaar te brengen.
- Toepassing van model B zou betekenen dat de eigen bijdrage met 10% kan dalen en de subsidie met 10% stijgt, dus van 50% naar 60%. De subsidie kan zodoende met ten hoogste € 1.500,- per jaar²⁰ worden verhoogd (en de eigen bijdrage van de kerkelijke gemeente met datzelfde bedrag verlaagd) indien de kerkelijke gemeente 20 x 100 vrijwilligersuren²¹ inzet ten behoeve van de subsidiedoelstelling (in casu onderhoud van kerk en orgel), dat wil zeggen gemiddeld 335 vrijwilligersuren per jaar. Dat komt neer op ongeveer 42 werkdagen van 8 uur. Dat wil zeggen (buiten vakantieperiodes) één vrijwilligersdag per week.

Wij concluderen dat model B in de hierboven geschreven casuspositie niet of nauwelijks toepasbaar is vanwege een aantal redenen:

- In de eerste plaats is er op dit moment binnen de kerkelijke gemeente weliswaar een groot aantal vrijwilligers actief, maar niemand van wie de werkzaamheden rechtstreeks kunnen worden toegerekend aan de instandhouding van kerkgebouw en/of orgel. Op indirecte wijze zijn er diverse vrijwilligers actief die ervoor zorgen dat beide monumenten worden gebruikt en een publieksfunctie vervullen dan wel die ervoor zorgen dat de kerkelijke gemeenschap in stand blijft en dat er financieel wordt bijgedragen, onder meer ten behoeve van het onderhoud van het kerkgebouw en het orgel. Het toerekenen van dergelijke vrijwilligerswerkzaamheden aan het subsidiedoel achten wij echter problematisch. Dit stelt de subsidieaanvrager en de verstrekker voor lastige afbakeningsvragen en komt vermoedelijk in strijd met de rechtmatigheid.
- Tot de kerkelijke gemeente behoren onder meer twee leden die een eigen aannemingsbedrijf hebben, een man met een eigen schildersbedrijf en een zelfstandig loodgieter. Daarnaast zijn er nog zes gemeenteleden die bij een aannemings- of schildersbedrijf in loondienst zijn. Hoewel deze leden in meerdere of mindere mate actief betrokken zijn bij kerkelijke activiteiten zijn zij om verschillende redenen niet bereid om als 'vrijwilliger' hun professie uit te oefenen ten behoeve van het onderhoud van het kerkgebouw. Zij menen dat dit kan leiden tot marktverstoring (ten opzichte van de concurrentie) en dat dit een verkeerd signaal is naar klanten, terwijl zij bovendien niet in de gevraagde mate tijd beschikbaar hebben.

²⁰ Namelijk 20% van de eigen bijdrage (= 10% van de subsidiabele kosten).

²¹ Namelijk 100 vrijwilligersuren per 1% verlaging eigen bijdrage c.q. verhoging subsidie. De eigen bijdrage kan met maximaal 20% worden verlaagd, dus 20 x 100 vrijwilligersuren. In het model wordt daarbij uitgegaan van de totale subsidie en dus over de volledige looptijd. Per jaar komt dit neer op (gemiddeld) 1/6 van deze uren.

Zelfs als de helft van de genoemden zou meedoen, zou dit zes jaar lang neerkomen op een gemiddelde tijdsinvestering van een volle werkdag per maand per vrijwilliger. Daarbij moet worden aangetekend dat de meeste werkzaamheden bovendien in korte tijd moeten plaatsvinden (althans binnen een overzienbare periode; schilder- of metselwerk kan niet over maanden worden uitgesmeerd).

- Belangrijk is ook om op te merken dat uit de casus naar voren komt dat de genoemde werkzaamheden die onder de subsidiabele kosten vallen, zich niet of nauwelijks lenen voor uitvoering door 'amateurs' c.q. vrijwilligers. Ook niet ten dele. Bijvoorbeeld voor werkzaamheden aan het natuursteen of het orgel is specifieke expertise vereist die er onder gemeenteleden niet is. Andere werkzaamheden (zoals schilder- of metselwerk) zijn niet geschikt om 'gedeeltelijk' door vrijwilligers te laten uitvoeren. Van 'eenvoudige' werkzaamheden, waar in de modelbeschrijvingen nog werd uitgegaan (het afvoeren van afval; schuurwerk etc.), blijkt in de praktijk nauwelijks sprake te zijn. Of het is zodanig verweven met het werk van de professionele schilder of aannemer dat deze de vrijwilliger niet op een organische manier in zijn werkwijze kan integreren, niet alleen uit oogpunt van aansturing en professionaliteit, ook om praktische redenen, bijvoorbeeld opleverdata en korte doorlooptijden van de opdracht.
- Vanuit oogpunt van de subsidieaanvrager staat de gevraagde extra inspanning, namelijk het op verantwoorde wijze inzetten van gemiddeld een vrijwilligersdag per week gedurende zes jaar ten behoeve van onderhoud van kerkgebouw en/of orgel, in geen verhouding tot de relatief geringe opbrengst. Namelijk extra subsidie à € 1.500,- per jaar.

Hoewel model B in het voorgaande hoofdstuk nog het meest kansrijke model leek te zijn, blijkt uit de hierboven beschreven casuspositie dat ook dit model niet of nauwelijks toepasbaar is. Ten eerste is de eigen bijdrage in deze casus dusdanig laag dat de kerk geen moeite heeft deze op te brengen. In deze casus komt de benodigde vrijwillige inzet neer op ongeveer 42 werkdagen van 8 uur per jaar voor een periode van 6 jaar. Uitgangspunt van model B is dat alleen vrijwilligersuren die betrekking hebben op subsidiabele kosten kunnen worden ingezet. Omdat het gaat om onderhoudswerkzaamheden die zich niet of nauwelijks lenen voor uitvoering door 'amateurs', is de kerk aangewezen op vrijwilligers die daar de benodigde ervaring in hebben, zoals aannemers, schilders en metselaars. Zoals uit het bovenstaande blijkt, zijn zij niet snel bereid om hun profemie voor een aanzienlijke periode in te zetten voor onderhoudswerkzaamheden aan de kerk. Argumenten hiervoor zijn marktverstoring, een verkeerd signaal naar betalende klanten en de aard van het werk. Bijvoorbeeld metsel- en schilderwerkzaamheden kunnen niet over periodes van maanden verspreid worden, waardoor de tijdsinvestering van een vrijwilliger met specifieke expertise zich ofwel concentreert in een aantal weken, ofwel er een aantal vrijwilligers met dezelfde expertise nodig is. Tenslotte staat de geringe 'opbrengst' voor de subsidieaanvrager van dit model niet in verhouding tot de extra inspanningen die hij moet leveren.

Intermezzo: Piterkerk in Lippenhuizen

Mooi voorbeeld van succesvolle vrijwilligersinzet onder huidige subsidieregime

In haar brief van 12 november 2015 heeft de minister al gewezen op de Piterkerk in Lippenhuizen als voorbeeld van vrijwilligersinzet bij bouwkundige werkzaamheden aan rijksmonumenten. Het kerkbestuur heeft daar met de aannemer afgesproken dat een deel van de (inmiddels voltooide) restauratie van de Piterkerk gedaan werd door middel van zelfwerkzaamheid. Dit deel bestond uit sjouwhulp, het afbreken en demonteren van interieurdelen, straat- en graafwerk, zeer beperkt schilderwerk en de eindschoonmaak van de kerk.

Dit voorbeeld laat ons inziens enerzijds de mogelijkheden zien van vrijwilligersinzet en anderzijds de beperkingen ervan. Het belang van vrijwilligers en hun toegevoegde waarde in deze casus kan nauwelijks worden overschat. Mede door de vrijwilligersinzet konden de kosten enigszins worden gedrukt (tot al met al zo'n € 400.000,-) en kon de restauratie inclusief verbouwing van de Piterkerk worden gerealiseerd, ondanks de beperkte eigen financiële draagkracht van deze kleine kerkgemeenschap. Door dalende rente-inkomsten en stijgende kosten was bij de kerkelijke gemeente van slechts zo'n 120 leden een structureel tekort ontstaan van meer dan € 5.000,- op de begroting, nog los van het onderhoud aan het kerkgebouw. Subsidies en fondsen dekten een belangrijk deel van de kosten, maar de kerk diende uit eigen middelen nog altijd een groot bedrag à € 75.000,- voor te schieten. Zonder de vrijwilligersinzet zou dit bedrag ongetwijfeld hoger zijn uitgevallen. Het is dan ook evident dat de vrijwilligersinzet een belangrijke succesfactor was. In het dorp werden onder de slogan 'Sterk voor de Piterkerk' overigens diverse acties gehouden om het benodigde bedrag bij elkaar te brengen.

Tegelijkertijd laat het voorbeeld Lippenhuizen de beperkingen van vrijwilligersinzet zien. Het gaat hierbij om relatief eenvoudige werkzaamheden (sjouwhulp, het afbreken en demonteren van interieurdelen, straat- en graafwerk, zeer beperkt schilderwerk en de eindschoonmaak) die zich bij een eenmalige restauratie in grotere mate voordoen en zich dan bovendien door het eenmalige, kortstondige karakter vermoedelijk ook beter later organiseren dan bij reguliere, jaarlijkse onderhoudswerkzaamheden (zoals blijkt uit de door ons beschreven fictieve voorbeeldcasus in paragraaf 5.4).

Een en ander neemt niet weg dat het voorbeeld Lippenhuizen ons inziens overtuigend laat zien dat vrijwilligersinzet bij bouwkundige werkzaamheden aan rijksmonumenten onder professionele begeleiding mogelijk is en dat daarmee kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd, zonder dat daarvoor een aanpassing van de huidige subsidieregelingen noodzakelijk is.

Meer informatie over de Piterkerk in Lippenhuizen: <http://www.piterkerklippenhuizen.nl/>

6. Conclusies en aanbevelingen

Onderzoeksvraag 1 – Breng in beeld welke vormen van vrijwilligersinzet zich voordoen in de erfgoedsector.

Vrijwilligers zijn onmisbaar bij het behoud en onontbeerlijk voor de toegankelijkheid van erfgoedinstellingen. Zeker voor kleine erfgoedinstellingen en musea is de inzet van vrijwilligers een noodzakelijk en financieel aantrekkelijk alternatief voor een professionele staf. Met name molens, kerken, buitenplaatsen en sommige musea lijken niet te kunnen bestaan zonder vrijwilligers. Vrijwilligers worden ingezet voor allerlei soorten werkzaamheden: uitvoerende werkzaamheden zoals het rondleiden van gasten, het verkopen van kaartjes en het verrichten van (kleine) onderhoudswerkzaamheden, het vervullen van bestuursfuncties en het uitoefenen van de eigenaars-/beheerdersrol (bijvoorbeeld monumenteigenaren en eigenaren van buitenplaatsen). Al deze soorten vrijwilligerswerk hebben hun eigen specifieke verantwoordelijkheden. Waar uitvoerende werkzaamheden vaak vrijblijvend van aard zijn, gaat een vrijwillige bestuursfunctie gepaard met allerlei verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De rol van eigenaar/beheerder is ook geenszins vrijblijvend te noemen. Groot onderhoud en restauratie worden doorgaans niet door vrijwilligers uitgevoerd. Het gaat in de erfgoedsector, en dan vooral bij monumenten, om zulk specialistisch werk dat hier vrijwel zonder uitzondering professionals op worden ingezet.

Onderzoeksvraag 2 - Op welke wijze kan de inzet van vrijwilligers worden gewaardeerd binnen de kaders van de Sim en de Rsc?

Op dit moment is het zowel in de Sim als in de Rsc niet mogelijk om de inzet van vrijwilligers te kapitaliseren. Bij de Sim zijn de arbeidsuren van de eigenaar en/of vrijwilliger die zelf instandhoudingswerkzaamheden verricht (de 'doe-het-zelf'- uren van de eigenaar en/of vrijwilliger) niet subsidiabel. Bij projectsubsidies die worden verstrekt op basis van een specifieke ministeriële regeling, zoals bij de Rsc, is dit alleen mogelijk wanneer er specifieke afwijkende bepalingen zijn opgenomen in de betreffende regeling. Dit betekent dat wanneer men ervoor kiest om met een dergelijk model te werken, sowieso een wijziging van de Sim respectievelijk de Rsc noodzakelijk is op dit punt. In die zin zijn er geen modellen denkbaar binnen de huidige kaders van beide regelingen, althans niet zonder wijziging van de Sim en de Rsc.

Dit neemt niet weg dat er modellen denkbaar zijn om de inzet van vrijwilligers te kapitaliseren. Wij zijn gekomen tot een drietal denkbare modellen:

- Model A – Vrijwilligersuren in algemene zin worden beschouwd als 'eigen bijdrage in natura' en gekapitaliseerd tegen vast tarief

De kern van dit model is dat uren die vrijwilligers maken worden gekapitaliseerd aan de hand van de daadwerkelijk bestede uren (met urenverantwoording) tegen een theoretisch vastgesteld uniform tarief. Hierbij kunnen vrijwilligersuren in algemene zin worden ingebracht, ongeacht de aard van de werkzaamheden. Uitgangspunt is dat er geen daadwerkelijke vrijwilligersvergoedingen aan vrijwilligers worden betaald.

Het kapitaliseren van de uren heeft uitsluitend tot doel om bij de aanvraag van de subsidie te kunnen meewegen als vorm van 'eigen bijdrage in natura'.

- Model B - Vrijwilligersuren die specifiek kunnen worden toegerekend aan subsidiedoel worden geteld (niet gekapitaliseerd) en leiden tot verlaging eigen bijdrage

De uren die door vrijwilligers worden gemaakt, worden aan de hand van een urenverantwoording geteld, maar niet gekapitaliseerd. Uitgangspunt is dat er niet daadwerkelijk vrijwilligersvergoedingen worden betaald aan de vrijwilligers. Het registreren van de vrijwilligersuren heeft uitsluitend tot doel om bij de aanvraag van subsidie te kunnen meewegen als factor op grond waarvan de hoogte van de vereiste 'eigen bijdrage' kan worden verlaagd en tegelijk met hetzelfde bedrag de subsidie kan worden verhoogd. Het aantal vrijwilligersuren wordt in dit model beschouwd als een indicatie voor de maatschappelijke relevantie die aan het culturele erfgoed kan worden toegekend c.q. de mate waarin de culturele instelling erin slaagt het erfgoed in de samenleving van waarde te laten zijn door het publiek er actief bij te betrekken. In verband met de subsidie wordt de voorwaarde gesteld dat uitsluitend de vrijwilligersuren mogen worden meegeteld die rechtstreeks in verband staan met de subsidiedoelstelling, in casu de instandhouding van het culturele erfgoed.

- Model C - Inzet vrijwilligers leidt tot concrete besparing op aanneemsom; besparing wordt aangemerkt als 'eigen bijdrage'

De werkzaamheden die door de vrijwilligers worden verricht, worden gekapitaliseerd aan de hand van een daadwerkelijk uitgebrachte offerte voor een concreet subsidiabel onderhouds-/ restauratieproject door een professionele aannemer in een aanbestedingsprocedure. Een aantal werkzaamheden die de organisatie 'zelf' kan doen door de inzet van vrijwilligers leiden tot minder-werk c.q. een concrete besparing op de aanneemsom. Bij werkzaamheden die de organisatie door vrijwilligers kan laten uitvoeren, kan in overleg met de aannemer een keuze worden gemaakt voor het meest eenvoudige en arbeidsintensieve werk, (bijvoorbeeld in de voorbereiding: het afvoeren van puin, graafwerkzaamheden, schuurwerk etc.) waarbij de professional het kritische 'vak'-werk voor zijn rekening neemt en verantwoordelijk blijft voor het eindresultaat.

Onderzoeksvraag 3 - Wat zijn de kansen en risico's van de uitgewerkte maatregelen?

Om de kansen en risico's van de modellen goed te kunnen duiden, is het van belang om de volgende factoren in het oog te houden. Het is ons inziens op z'n minst opmerkelijk dat wij in ons onderzoek in de erfgoedsector geen organisaties zijn tegen gekomen waarvoor het meetellen van vrijwilligersinzet een cruciale factor is om de op grond van de Sim verplichte eigen bijdrage op te kunnen brengen (behoudens particuliere eigenaren van archeologische monumenten). Daarbij plaatsen we wel de kanttekening dat ons onderzoek zich niet specifiek heeft gericht op de vraag in hoeverre organisaties hier daadwerkelijk moeite mee hebben.

Daar komt bij dat de omvang van de subsidiebedragen van de Sim relatief beperkt is: 95% van de subsidies is lager dan € 125.000,- en meer dan de helft zelfs lager dan € 25.000,-. Voor een molen gaat het bijvoorbeeld om maximaal € 30.000,- voor zes jaar, wat een eigen bijdrage van € 5.000,-

per jaar betekent.

Hoewel dit geen onderwerp van ons onderzoek geweest is, gaan wij er van uit dat een financieel gezonde organisatie een dergelijke eigen bijdrage zou moeten kunnen opbrengen.

Bovenstaande pleit ervoor niet te gaan werken met een model dat zo complex is en zo veel administratieve lasten kent, dat het niet in verhouding staat met het oplossen van het veronderstelde probleem.

De drie modellen zijn langs een afwegingskader gelegd en besproken met de begeleidingscommissie. Op basis van het ingevulde afwegingskader komt model B als meest werkbaar model uit de verf (zie paragraaf 4.7 en 4.8). Model B kent op veel punten een neutrale/voldoende score. Daarnaast kan dit model rekenen op het grootste draagvlak in de sector. Toch scoort ook dit model op diverse punten licht negatief.

Doordat vrijwilligersuren kunnen meetellen bij een subsidieaanvraag, kan daarvan de prikkel uitgaan om méér vrijwilligers in te zetten en om ze voor méér taken in te zetten. Daarnaast is uitgangspunt van het model dat vrijwilligers worden ingezet op taken die zijn gerelateerd aan de subsidiedoelstelling, in casu het onderhoud van monumenten. Dit kan een negatieve impact hebben op de kwaliteit van de werkzaamheden en bovendien arbo-risico's met zich mee brengen. Ook moeten instellingen een urenregistratie bijhouden van de vrijwilligers. Dit kan als bureaucratisch worden ervaren. Complicerende factor daarbij is dat uitsluitend werkzaamheden van vrijwilligers die in rechtstreeks verband staan met de subsidiedoelstellingen kunnen worden meegeteld. Daarnaast is het frauderisico weliswaar beperkt door een plafond in te bouwen (bijvoorbeeld dat maximaal 10% van de subsidiabele kosten mag bestaan uit vrijwilligersuren). We hebben eerder echter geconcludeerd dat veel subsidies in het kader van de Sim minder dan € 25.000,- bedragen, waardoor het lichte regime van het Usk van toepassing is. In dat geval is slechts een beperkte verantwoording vereist. Risicovol daarbij is dat bij de subsidieaanvraag een opgave van vrijwilligersuren moet worden gedaan, terwijl deze pas na toekenning worden gerealiseerd. Ook de beperking tot specifieke werkzaamheden verhoogt de fraudegevoeligheid. Deze aandachtspunten zullen bij de uitwerking nader moeten worden getoetst.

Belangrijkste bewaar tegen model A is dat het geen oplossing biedt voor het veronderstelde probleem. Wanneer een organisatie niet kan voldoen aan de vereiste, minimale eigen bijdrage van 50% kan zij in dit model de vrijwilligersuren meetellen als 'eigen bijdrage in natura'. Echter, van reële inkomsten is geen sprake. De organisatie blijft dus in beginsel zitten met een financieel gat, tenzij de vrijwilligersuren daadwerkelijk leiden tot een vermindering van de subsidiabele kosten. Dit is echter niet het uitgangspunt van het model zoals dat nu is uitgewerkt. Om deze redenen wordt model A niet als een bruikbare optie beschouwd.

Model C is specifiek gericht op het kapitaliseren van vrijwilligersuren voor onderhoud (conform de doelstellingen van de Sim) en hierdoor niet toepasbaar voor andere subsidieregelingen en sectoren. De belangrijkste reden om niet voor model C te kiezen is het risico op marktverstoring. In onze optiek is het onwenselijk dat de overheid (in casu het ministerie van OCW) een instrument in het leven roept waarmee arbeidsverdringing wordt gestimuleerd c.q. een financiële prikkel wordt

ingebouwd om bepaalde werkzaamheden niet door het bedrijfsleven maar door vrijwilligers uit te laten voeren en op deze wijze te interveniëren in de private marktwerking.

Onderzoeksvraag 4 - Analyseer de voorgestelde maatregelen en de kansen en risico's en doe aanbevelingen over al dan niet doorvoeren van de maatregelen.

Dit alles tegen elkaar afgezet, heeft ertoe geleid dat de begeleidingscommissie ervoor heeft gekozen om model B nader uit te werken. Bij deze uitwerking hebben we het model gelegd naast de kaders van de Sim en de Rsc en vervolgens hebben we aan de hand van een concrete (fictieve) casus het model toegepast. Uit deze nadere uitwerking kwamen de volgende conclusies naar voren:

- De kern van het model is dat vrijwilligersuren die specifiek aan het subsidiedoel kunnen worden toegerekend, kunnen leiden tot een procentuele verhoging van het subsidiebedrag. Hoe meer vrijwilligersuren en hoe hoger het aangevraagde subsidiebedrag, hoe hoger ook de toename van het subsidiebedrag. Nu het bij de Sim vaak gaat om relatief lage subsidiebedragen (vaak onder de € 25.000,- en vrijwel altijd onder de € 125.000,-), is de impact van het model op de erfgoedsector beperkt. Voor de instellingen onder de Rsc kan de impact groter zijn. Met name bij de basisinfrastructuur zijn de subsidies relatief hoog.
- Model B maakt geen onderscheid tussen instellingen die de inzet van vrijwilligers nodig hebben om aan hun eigen bijdrage te voldoen en instellingen die geen moeite hebben de eigen bijdrage op te brengen. Met het oog op een substantiële toename van administratieve lasten en uitvoeringslasten is het ook onwenselijk om een dergelijk onderscheid te maken. Dat zou immers betekenen dat de subsidieaanvrager moet aantonen dat hij onvoldoende middelen heeft om op een andere wijze aan deze norm te voldoen dan via de inzet van vrijwilligers. Dit maakt echter wel dat een instelling kan kiezen om ofwel een eigen financiële bijdrage te leveren, ofwel vrijwilligersuren in te zetten om een hogere subsidie te krijgen.

Voor de Sim hoeft dit geen probleem te zijn. Uitgangspunt is immers dat de vrijwilligersuren wel moeten worden ingezet voor activiteiten die raken aan subsidiabele kosten. Omdat de Rsc bij de BIS een eigen inkomstennorm als voorwaarde hanteert om voor subsidie in aanmerking te komen, een norm die in principe los staat van de subsidiabele kosten, kan deze systematiek echter een onwenselijke prikkel opleveren. Instellingen die veel vrijwilligers hebben, kunnen door deze regeling worden gestimuleerd vrijwilligersuren in te zetten in plaats van zich maximaal in te spannen de eigen inkomsten te verhogen. Dit terwijl een doel van deze eigen inkomstennorm ook is om ondernemerschap van subsidieontvangers te stimuleren. Kortom: de kans bestaat dat deze regeling verwordt tot een stimuleringsregeling voor de inzet van vrijwilligers.

- Bij het uitwerken van de casus kwam nogmaals naar voren dat een instelling heel veel vrijwilligersuren moet inzetten om voor een (nog steeds marginale) verhoging van de subsidie in aanmerking te komen. Uitgangspunt van het model is daarbij dat alleen vrijwilligersuren die betrekking hebben op subsidiabele kosten kunnen worden meegeteld. Omdat het gaat om onderhoudswerkzaamheden die zich niet of nauwelijks lenen voor uitvoering door 'amateurs', zijn instellingen aangewezen op vrijwilligers die daar de benodigde ervaring in hebben, zoals aannemers, schilders en metselaars. Ook erfgoedinstellingen zelf geven aan voor dit soort

werkzaamheden vrijwel altijd professionals in te schakelen. Het is sterk de vraag in hoeverre professionals bereid zijn om hun krachten en bekwaamheden 'om niet' voor een substantieel aantal uren ter beschikking te stellen voor bijvoorbeeld de verbouwing van een kerk. Argumenten om dit niet te doen zijn marktverstoring en een verkeerd signaal naar betalende klanten en de aard van het werk. Ook kunnen bijvoorbeeld metsel- en schilderwerkzaamheden niet over periodes van maanden verspreid worden, waardoor de tijdsinvestering van een vrijwilliger met specifieke expertise zich ofwel concentreert in een aantal weken, ofwel er een aantal vrijwilligers met dezelfde expertise nodig is.

- Op indirecte wijze zijn er diverse vrijwilligers actief die ervoor zorgen dat monumenten kunnen worden gebruikt en een publieksfunctie kunnen vervullen dan wel ervoor zorgen dat er financiële bijdragen binnen komen om het onderhoud te bekostigen. Het toerekenen van dergelijke vrijwilligerswerkzaamheden aan het doel van de subsidie stelt de subsidieaanvrager en de verstrekker voor lastige afbakeningsvragen en komt vermoedelijk in strijd met de rechtmatigheid. Dit achten wij onwenselijk.
- Belangrijk is op te merken dat de werkzaamheden die vallen onder de subsidiabele kosten in de Sim, zich niet of nauwelijks lenen voor uitvoering door 'amateurs' c.q. vrijwilligers. Ook niet ten dele. Heel specifieke werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld de restauratie van een orgel, vereisen heel specifieke kennis en expertise. Andere werkzaamheden, zoals schilder- of metselwerk laten zich moeilijk gedeeltelijk door vrijwilligers uitvoeren. Van 'eenvoudige' werkzaamheden, zoals het afvoeren van afval en het verrichten van schuurwerk, blijkt nauwelijks sprake te zijn of is dusdanig verweven met de werkzaamheden van de professional dat deze de vrijwilliger niet op organische wijze in zijn werk kan integreren. Dit niet alleen uit een oogpunt van aansturing en professionaliteit, maar ook om praktische redenen, zoals opleverdata en doorlooptijd.
- Vanuit het oogpunt van de vrijwilliger kan de inzet op taken die mede door professionals worden uitgevoerd leiden tot vermindering van het 'vrijwillige' en vrijblijvende karakter van vrijwilligerswerk. De vrijwilliger die wordt ingezet zal moeten meedraaien in de planning van de professionele aannemer. Vanuit de subsidieaanvrager kan druk op de vrijwilliger ontstaan die meer past bij een arbeidsrelatie dan bij een relatie tussen instelling en vrijwilliger.
- Vanuit het oogpunt van de subsidieaanvrager staat de gevraagde extra inspanning (namelijk het op verantwoorde wijze inzetten van een groot aantal vrijwilligersuren) niet in verhouding tot de relatief geringe opbrengst.

Kortom: er is in theorie een model mogelijk voor de kapitalisering van erfgoedvrijwilligers. Bij de praktische uitwerking van het model dat het meest werkbaar leek, model B, bleek echter ook dit model op diverse praktische complicaties te stuiten. Het vraagt een aanzienlijke inzet van vrijwilligers, en de werkzaamheden die vallen onder de subsidiabele kosten lenen zich slecht voor de inzet van 'amateurs'. Instellingen zullen dus aangewezen zijn op professionals die zich vrijwillig inzetten. Ook staan de benodigde inspanningen van instellingen en vrijwilligers niet in verhouding tot de omvang van de eigen bijdrage.

Wij achten het dan ook niet opportuun om op dit moment een model in te voeren voor de kapitalisering van vrijwilligersinzet. Dit met het oog op de complicaties van de verschillende modellen, maar ook om de volgende redenen. Wij zijn bij de uitvoering van ons onderzoek in de erfgoedsector geen organisaties tegen gekomen waarvoor het meetellen van vrijwilligersinzet een cruciale factor is om deze verplichte eigen bijdrage op te brengen (behoudens particuliere eigenaren van archeologisch erfgoed, maar dat is een zeer specifieke, kleine categorie waarvan velen overigens überhaupt nauwelijks bereid lijken tot enigerlei vorm van eigen bijdrage). Daarnaast is de omvang van de subsidiebedragen van de Sim relatief beperkt. Voor een molen gaat het bijvoorbeeld om maximaal € 30.000,- voor zes jaar, wat een eigen bijdrage van € 5.000,- per jaar betekent. Deze factoren pleiten er in ieder geval voor niet te gaan werken met een model dat zo complex is en zo veel administratieve lasten kent, dat het niet in verhouding staat met het oplossen van het veronderstelde probleem. Voordat überhaupt over kapitalisering van vrijwilligersinzet wordt nagedacht, is onderzoek naar de omvang van het veronderstelde probleem noodzakelijk. Bij welk soort organisaties zit het probleem, en hoe groot is de omvang van het probleem?

Mocht er uit een dergelijk onderzoek blijken dat in de praktijk wel degelijk sprake is van een probleem, zijn wij van mening dat de kapitalisering van vrijwilligersinzet daar niet de aangewezen oplossing voor is. De gemakkelijkste oplossing voor het veronderstelde probleem van de eigen bijdrage is immers het verlagen van de vereiste eigen bijdrage of eigen inkomsten. Dit kan door het omlaag brengen van de eigen bijdrage of eigen inkomsten in het algemeen, of alleen bij die categorieën aanvragers die mogelijk moeite hebben met het opbrengen de eigen bijdrage.

Bijlage 1

Trends in de Erfgoedsector

Trends in vrijwilligerswerk

In het *Tendrapport Vrijwillige Inzet* van Movisie (2011) is een aantal trends voor de komende jaren geïdentificeerd:

Trend 1: Focus op vrijwillige inzet. De focus op vrijwillige inzet groeit, niet alleen bij overheden, maar ook bij bedrijven en burgers. Deze aandacht voor vrijwillige inzet zal de komende jaren verder toenemen. Vrijwillige inzet blijkt voor overheden een belangrijk middel om beleidsdoelen te verwezenlijken, voor bedrijven een kans om te werken aan de beeldvorming als betrokken ondernemer en voor burgers een mogelijkheid om het heft in eigen handen te nemen.

Trend 2: Groei in diversiteit en veelzijdigheid. Er is een toename te zien in diversiteit van organisaties, vrijwilligers en klussen. Er komen steeds meer verschillende typen organisaties (zoals open netwerken), vormen van vrijwillige inzet en nieuwe manieren van communiceren. Er zijn ook steeds meer redenen en motivaties om vrijwilligerswerk te doen, zoals re-integratie, opdoen van sociale contacten of uiten van creativiteit.

Trend 3: Grenzen aan vrijwillige inzet opgezocht. De grenzen van het begrip 'vrijwillige inzet' worden steeds verder opgerekt. Er zijn en komen heel veel vormen van vrijwillige inzet.

Trend 4: Professionalisering van het vrijwilligersveld. Het vrijwilligerswerk professionaliseert. Er worden steeds meer eisen gesteld aan zowel de organisaties als aan de vrijwilligers. Dit speelt ook in de cultuur- en erfgoedsector. Vrijwilligers en instellingen kunnen verschillende trainingen en cursussen volgen. Zo biedt het Erfgoedhuis Zuid-Holland een cursustraject aan, genaamd '*Dan doe we het zelf!*', voor vrijwilligers van musea, archieven, historische verenigingen en andere erfgoedinstellingen. Ook de Erfgoed Academie Brabant heeft een aantal deelprojecten en activiteiten, gericht op kennisbevordering, kennisoverdracht en kennisontwikkeling in het archeologische veld met speciale aandacht voor vrijwilligers. Voor instellingen zijn er diverse basiscursussen. Zo heeft het Landelijk Contact van Museumconsulenten (LCM) een gezamenlijk aanbod aan basiscursussen ontwikkeld op vrijwilligersbeleid en biedt LCM een cursus in het opzetten van verantwoord vrijwilligersmanagement.

Trend 5: Allianties en coöperatievorming. Vrijwilligersorganisaties gaan steeds meer samenwerken. Ze zoeken naar slimme allianties, soms op eigen initiatief, soms afgedwongen door de financier.

Musea

In *Het museum als vrijwilligersorganisatie* (2010) wordt het vrijwilligerswerk in de museumsector beschreven.

- De betekenis van vrijwilligers voor de museale wereld is groot. Zonder de inzet van vrijwilligers zouden sommige musea niet kunnen bestaan of zouden bepaalde activiteiten niet kunnen doorgaan.
- Bij 205 musea die meededen aan de enquête zijn in totaal bijna 11.000 vrijwilligers actief.

- Het gemiddelde aantal vrijwilligers per museum is 53. Bijna een derde van deze organisaties draait volledig op vrijwilligers. Bijna 90% van de respondenten geeft aan dat vrijwilligers onmisbaar zijn voor het museum.
- De belangrijkste reden waarom musea met vrijwilligers werken is van financiële aard.
- De meeste vrijwilligers zijn 60 jaar of ouder; sommige musea draaien zelfs bijna volledig op 60-plussers.
- Uit het onderzoek van MOVISIE komt het beeld naar voren van de trouwe vrijwilliger met een grote persoonlijke betrokkenheid bij het museum. Museumvrijwilligers blijven jarenlang actief in de organisatie en het verloop is gering. De reden dat ze stoppen is meestal te vinden in een verandering in de privésituatie

MOVISIE heeft in 2011 het zogenaamde Vrijwilligerskwadrant ontwikkeld waarin verschillende typen vrijwilligers en bijbehorende taken in het museum zijn geduid.

1. **Ondernemers** zien het vrijwilligerswerk als een uitdaging en een manier om zichzelf te ontwikkelen. Zij hebben een actieve en initiatiefrijke houding. Museumtaken: fondsenwerving, besturen, maken van beleidsplan, binnenhalen van groepen in het museum, maken van tentoonstellingen.
2. **Stimulatoren** zien vrijwilligerswerk eveneens als een omgeving vol kansen, maar daarbij hebben zij behoefte aan acceptatie en erkenning van hun omgeving. Meestal zijn ze niet erg technisch, maar wel tactisch, begripvol, zorgzaam en sterk op anderen gericht. Museumtaken: baliewerk, gastvrouw, rondleiden, het begeleiden van educatieve activiteiten, bestuurstaken, vrijwilligerscoördinator.
3. Voor **dienstverleners** is het doen van vrijwilligerswerk een doel op zichzelf dat rust en zekerheid biedt. Deze mensen hebben een goed technisch inzicht, zijn meer doeners dan denkers en werken liever alleen dan met anderen. Museumtaken: technische dienst, beheer klimaatapparatuur, opbouw tentoonstellingen, collectieregistratie, onderzoeksopdrachten.
4. Voor **regelaars** is het doen van vrijwilligerswerk ook een doel op zichzelf. Zij zijn erg betrokken bij de organisatie en trekken graag verantwoordelijkheid en controle naar zich toe. Zij zijn goed in administratieve zaken. Museumtaken: collectiebeheer, secretaris van het bestuur, beheer museumwinkel, projectleider/ projectsecretaris, organiseren van evenementen.

Molens

De uitgave *Een toekomst voor molens, uitgangspunten voor de omgang met monumentale molens (2011)* schetst de visie van het Rijk op de omgang met monumentale molens en de richting waarin de zorg voor molens zich de komende jaren zal ontwikkelen.

- Sinds het vak van beroepsmolenaar vrijwel is teloorgegaan, hebben liefhebbers en vrijwilligers sinds begin jaren zeventig van de vorige eeuw een belangrijke rol in het molenbeheer en – behoud gespeeld.
- De nieuwe molenwereld die zo ontstond, wist zich al vroeg goed te organiseren, zodat men altijd aan professionele uitgangspunten heeft weten vast te houden. Zo volgen aspirant-molenaars een gedegen cursus bij het Gilde van Vrijwillige Molenaars of het Gild Fryske Mounders voordat zij een molen mogen bedienen en zijn er, naast de landelijke vereniging De Hollandsche Molen, diverse regionale verenigingen en stichtingen die de belangen van molenaars en moleneigenaren behartigen.
- Er zijn ook veel vrijwilligers actief als bestuurder, gids, bij onderhoud of in een molenwinkel. Rond een molen bestaat geregeld een levendig vrijwilligersnetwerk. Zo'n netwerk valt of staat bij het vermogen om mensen te enthousiasmeren en te binden.
- Van oudsher is het molenaarschap echter geen sociale aangelegenheid en ook staan molens nogal eens geïsoleerd in het landschap, redenen waarom een dergelijk netwerk niet overal bestaat. Dit kan gevolgen hebben voor het beheer, het onderhoud, de toegankelijkheid, de maatschappelijke functie en uiteindelijk de toekomst van een molen.
- Voor individuele molenaars en molenorganisaties is instandhouding van het vrijwilligersnetwerk een voortdurend punt van aandacht. Het dreigend tekort aan vrijwilligers vormt landelijk een van de grootste knelpunten voor het toekomstig molenbehoud.
- Bouwkundige werkzaamheden worden voornamelijk door professionele partners uitgevoerd, waaronder beroepsmatige molenmakers. De molenmakerijen vormen, met hun jarenlange gespecialiseerde ervaring in restauratie en onderhoudswerk aan wind- en watermolens, een belangrijke schakel binnen het molenbehoud. Bij onderhoud en beheer leveren vrijwilligers vaak een groot aandeel, wat een levendige, optimistische sfeer op de molen kan creëren.
- Ook in de toekomst zal de unieke groep van gedreven vrijwilligers een belangrijke spil blijven vormen. De molenwereld zou op punten verder kunnen worden geholpen door hun deskundigheid verder uit te breiden en soms ook door een verdergaande professionalisering, zoals bij bestuur en gastheerschap. Een zorgvuldig gebruik van de molen als monument staat daarbij centraal en de rijksdienst wil dit ondersteunen door mee te denken over handreikingen voor gebruik, beheer en onderhoud.

Kerken

In de kerkgenootschappen wordt veel vrijwilligerswerk gedaan. Er is weinig literatuur beschikbaar over vrijwilligerswerk in deze sector. De informatie hieronder beschreven komt grotendeels uit het gesprek dat wij hebben gevoerd met de Vereniging voor Kerkrentmeesterlijk Bestuur in de Protestantse Kerk in Nederland en het interview dat wij hebben gevoerd met een medewerker van de Domkerk in Utrecht.

De vrijwilligers die werkzaam zijn in de kerksector, zijn voor het grootste deel onderdeel of lid van deze kerk of gemeenschap. De motivatie die zij hebben om vrijwilliger te worden is dan ook vaak het commitment dat zij hebben met hun eigen plek en gebouw. Ook mensen die minder met het geloof zelf hebben, kunnen de motivatie hebben vrijwilligers te zijn vanuit het verleden ('het is wel de kerk waarin ik gedoopt ben') of vanuit historisch besef ('de kerk is een historische plek, deze moet behouden blijven').

Over het algemeen is niet veel beleid op het gebied van vrijwilligers in de kerk; het wordt vaak binnen de gemeenschappen geregeld die grotendeels autonoom opereren. Er zijn ook voorbeelden, zoals de Domkerk (met ongeveer 190 vrijwilligers) die hier juist wel professioneel beleid op voeren.

In de kerken zijn verschillende taken in onderhoud en beheer die vrijwilligers uitvoeren:

- (Klein) onderhoud (tuin, bestraten, schilderen).
- In het geval van grotere kerken waar ook veel andere activiteiten worden uitgevoerd: ontvangst, winkel, café, evenementen.
- Gesponsorde professionele activiteiten: renovatie (Leden die bijvoorbeeld professioneel schilder zijn, bieden aan om tegen gereduceerde tarieven hun werkzaamheden aan te bieden).
- beheer (in de Protestantse Kerk gaat het hier om leden van de plaatselijke beheerscolleges, kerkrentmeesters genoemd, en andere vrijwilligers).
- Fondsenwerving (bijvoorbeeld de jaarlijkse actie Kerkbalans om geld in te zamelen).

Taken die professionals doen:

- Groot onderhoud (specifiek werk).
- Uitbesteden van bijvoorbeeld de boekhouding/administratie.
- Stichtingen behoud kerkelijke gebouwen hebben soms mensen in dienst.

Bij onderhoudsprojecten wordt ook vaak gewerkt met een combinatie van vrijwilligers en professionals.

Ook in de toekomst zullen vrijwilligers in de kerksector van groot belang blijven. Echter, de sector verandert wel: het kerkbezoek wordt minder, sommige kerken sluiten hun deuren of veranderen van bestemming. Het is moeilijk te voorspellen welke kant het op gaat met de sector en wat dit betekent voor de vrijwilligers.

Buitenplaatsen

De informatie hieronder beschreven komt grotendeels uit het gesprek dat wij hebben gevoerd met de rentmeester van Kasteel en Landgoed Middachten en informatie op websites als Landschap Erfgoed Utrecht en Stichting Landschapsbeheer Gelderland.

Het belang van vrijwilligers voor buitenplaatsen is groot. Bij een landgoed zoals Middachten werken 125 vrijwilligers. Zonder vrijwilligers is openstelling van buitenplaatsen vrijwel niet mogelijk. Vrijwilligers zijn tevens de belangrijkste ambassadeurs. Onder de vrijwilligers zijn ook mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, senioren en met psychische beperking. De groepen vrijwilligers werken meestal onder begeleiding van een professionele tuinbaas of eigenaar van het landgoed zelf, dan wel huismeester.

Landschap Erfgoed Utrecht ondersteunt jaarlijks meer dan 9.000 vrijwilligers. Veel van hen zijn aangesloten bij één van de meer dan 150 vrijwilligersgroepen in deze provincie. De organisatie geeft inhoudelijke cursussen - zoals de verzorging van kuipplanten - of trainingen en advies over bijvoorbeeld ARBO, vrijwilligersmanagement of veldhulpverlening.

Taken die vrijwilligers doen zijn:

- Snoeiploeg: al dan niet gewapend met snoeischaar en ladder nemen zij de fruitbomen- en muren onder handen.
- Siertuingroep: aan het werk in de siertuin. Zij zorgen ervoor dat het onkruid onder controle blijft en de planten en bomen worden verzorgd.
- Gastheer/vrouw: bezoekers kunnen bij hen terecht met vragen over alles wat groeit en bloeit in de tuin.
- Inventariseren: deze groep vrijwilligers monitort onder meer de vogels, vleermuizen, zoogdieren en insecten van de buitenplaatsen.
- Bosploeg: Bomen en struiken onder handen nemen, bankjes en hekken repareren, paden beter begaanbaar maken zijn een aantal werkzaamheden, die door de bosploeg worden uitgevoerd.
- Klussenploeg: Deze groep van vrijwilligers houdt zich bezig met reparatie houtwerk, schilderen en dergelijke.
- Overige taken waar vrijwilligers op in worden gezet: verzorgen rondleidingen, suppoosten, bemensen winkel, bijhouden website, opbouw openstelling, verzorgen rondleidingen, herstelwerkzaamheden interieur.

Restauratie en grote onderhoudsklussen zijn vakwerk en vragen om professionele ambachtslieden.

Archieven

In 2010 heeft het Tympaan Instituut op verzoek van het Erfgoedhuis Zuid-Holland en de provincie Zuid-Holland een onderzoek gehouden onder vrijwilligers in de erfgoedsector in Zuid-Holland. Het onderzoek had 414 respondenten (vrijwilligers). Hieronder hebben we de relevante resultaten beschreven.

Vrijwilliger en werkzaamheden

- Vrijwilliger: 2/3^e is man, driekwart is ouder dan 60 jaar.
- De meeste respondenten zijn werkzaam bij een historische vereniging, zelfstandige oudheidkamer of een archief.
- De meest voorkomende werkzaamheden zijn het rondleiden van bezoekers en het verrichten van administratieve en bestuurlijke werkzaamheden.
- Meestal geen schriftelijk contract: hooguit 10 uur per week werk.
- Erfgoedvrijwilligers zijn trouw aan hun organisatie(s). Ongeveer 2/3 is al langer dan 5 jaar actief bij dezelfde organisatie, de helft meer dan 10 jaar. De meeste vrijwilligers zijn actief bij minstens twee verenigingen.
- Erfgoedvrijwilligers vinden hun werk vooral leuk om te doen. Daarnaast is de wens om het cultureel erfgoed te behouden een belangrijke motivatie om vrijwilliger te zijn.

Waardering voor het vrijwilligerswerk

- Bijna alle vrijwilligers voelen zich helemaal of meestal gewaardeerd voor het werk dat zij doen, al vind een deel dat er te weinig waardering voor hun expertise is.
- Wat meer aandacht voor randvoorwaarden (verzekeringen, begeleidingen en regelgeving) zou eraan bij kunnen dragen dat vrijwilligers zich serieus genomen voelen.
- Bijna de helft van de erfgoedvrijwilligers geeft aan dat er aspecten van hun werk zijn die ze graag anders willen. Ze willen graag dat er een grotere belangstelling is voor de organisatie waarvoor zij werken
- Ook is er een behoefte aan meer vrijwilligers. Nieuwe vrijwilligers blijken echter lastig te vinden. Vooral jonge vrijwilligers zijn lastig te werven.

Archeologie

In 2015 heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed het document '*De kracht van vrijwilligers: samenwerking van de gemeente en vrijwilligers in de archeologie*' opgesteld. Het beschrijft de bijdrage en taken van vrijwilligers in de archeologie:

- **Bijdragen aan gemeentelijk archeologiebeleid.** Vrijwilligers hebben veel lokale archeologische en historische kennis. De gemeente kan daar profijt van hebben bij het opstellen van haar beleid. Denk aan de structuurvisie, bestemmingsplanen en archeologische waardenkaarten.

- **Bijdragen aan vergunningen, toezicht en handhaving.** Vrijwilligers zijn de extra oren en ogen van de archeologie. Zij denken graag mee over de behartiging van archeologische belangen in omgevingsvergunningen en zijn alert op grondverstoringen in archeologisch waardevolle gebieden.
- **Bijdragen aan archeologisch onderzoek.** Vrijwilligers willen graag zelf archeologisch onderzoek doen. Dat is de basis van hun kennis. Betrokkenheid bij archeologisch onderzoek kan door samenwerking met bedrijven en gemeentelijke diensten en door middel van eigen activiteiten.
- **Bijdragen aan educatie en publieksbereik.** Educatie en publieksbereik dragen bij aan de publieke betrokkenheid bij archeologie en aan maatschappelijk draagvlak. Voor educatie en publieksbereik is een breed scala aan activiteiten mogelijk.
- **Waardering en ondersteuning.** Vrijwilligers zetten zich in uit liefde voor de archeologie. Waardering en ondersteuning geeft hen een extra stimulans en verzekert een duurzame samenwerking.

Regelingen vrijwilligerswerk in de erfgoedsector

Fonds Vrijwilligers Erfgoed Nederland – is belegd bij het Prins Bernhard Cultuurfonds, sinds 2014.

- Doelstelling: Het financieel ondersteunen van initiatieven en projecten gericht op het stimuleren van vrijwilligerswerk in de erfgoedsector. De voorkeur gaat uit naar het vergroten van de kwantitatieve en kwalitatieve deelname van vrijwilligers in het erfgoed en het vergroten van hun kennis en kunde.
- Achtergrond: Opgericht door de Stichting Erfgoed Nederland (2007 tot 2012) die zich inzette voor een groter belang en betekenis voor cultureel erfgoed en ondersteuning van archeologie, archieven, monumenten en musea. De resterende middelen worden nu via het fonds ingezet voor het bevorderen van vrijwilligerswerk.
- Projecten: Aanvragen worden via het Cultuurfonds gecoördineerd en per kwartaal beoordeeld door de adviescommissie Monumentenzorg/Erfgoed. Ruim € 300.000,- is (bij start) beschikbaar welke in vijf jaar geheel besteed dient te worden. Projectbijdragen kunnen variëren van € 5.000,- tot € 25.000,- afhankelijk van de aard en de opzet.

VSF fonds financiert culturele projecten en zegt over de inzet van vrijwilligers: *“In de erfgoedsector zijn veel vrijwilligers werkzaam. Vrijwillige inzet is een manier om actief deel te nemen aan de samenleving. Wij waarderen het als de inzet van vrijwilligers waar dat kan en waar dat weloverwogen gebeurt deel uitmaakt van uw project.”*

Fonds voor Cultuurparticipatie - het Fonds vindt de betrokkenheid van vrijwilligers van groot belang voor de erfgoedsector. Om het werk van de vele onmisbare vrijwilligers in de erfgoedsector te belonen, liep van 2009 tot begin 2013 de *Vrijwilligersregeling voor investeringen in materieel en immaterieel erfgoed*, een gezamenlijke regeling van het Fonds voor Cultuurparticipatie en het Mondriaan Fonds. Met deze regeling kon subsidie worden aangevraagd om vrijwilligersverenigingen

te versterken. Het Fonds kon minimaal € 3.000,- en maximaal € 5.000,- bijdragen aan een eenmalige investering op het gebied van communicatie, ledenwerving en –administratie, kennisverspreiding, netwerkvorming en publieksbereik. De Vrijwilligersregeling als zodanig bestaat niet meer maar met de Regeling Versterking Actieve Cultuurparticipatie wil het Fonds de erfgoedsector blijven ondersteunen. De nieuwe regeling is specifiek gericht op het levend houden van immaterieel erfgoed en heeft in van 2013 tot begin 2015 als thema ambachten.

Metten van vrijwilligerswaarde

In *Vrijwilligers langs de meetlat* (Movisie, 2008) zijn de voor- en nadelen van het kwantificeren van de waarde van vrijwillige inzet benoemd en de verschillen tussen sectoren in de behoefte daaraan.

Voordelen van meten

- Het bevordert de motivatie van vrijwilligers of helpt bij de werving van nieuwe vrijwilligers.
- Het bevordert een betere zelfevaluatie en maakt kwaliteitswinst mogelijk.
- Het bevordert de professionalisering van het vrijwilligersbeleid, een betere basis voor subsidieaanvragen en daarmee eventueel een betere financiële basis.
- Het brengt verzakelijking: sociale investering wordt uit de geitenwollensokkensfeer gehaald.

Nadelen van meten

- Een meetinstrument zou veel rompslomp, bureaucratie en kosten met zich mee (kunnen) brengen. Vooral de kleinere organisaties missen de middelen, de expertise, de kennis en het personeel om zich met meten bezig te houden.
- Meten verandert de relatie tussen de vrijwilliger en de ontvanger van de dienst. Er treedt een vorm van verzakelijking op en van afrekenen op resultaat.
- Het instrument is vaak beperkt. Bovendien wordt de gemeten waarde al snel in geld uitgedrukt en dit dekt niet alle aspecten. Zoals eerder genoemd, zijn er aspecten van de inzet van vrijwilligers die niet in geld zijn uit te drukken. Elke poging om waarde in geld uit te drukken, kan daarom worden opgevat als het niet erkennen van deze unieke aspecten. Ook moet voor een dergelijke waardemeting de tijdbesteding van vrijwilligers in kaart worden gebracht, terwijl tijd voor hen een andere lading heeft dan voor betaalde werknemers.
- Meten kan een ongewenst resultaat opleveren. Organisaties kunnen op de uitkomsten worden afgerekend door geldschietters, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat een organisatie het met veel minder geld of menskracht toe zou kunnen.

Regelingen in de vrijwilligerssector

Share is onderdeel van het Europese programma INTERREG IVB. Hierin werken partijen samen om landgoederen te renoveren en activiteiten op te zetten die leiden tot duurzame innovaties en economisch perspectieven. Met daarbij bijzonder veel aandacht voor het overdragen van kennis en kunde naar volgende generaties en vrijwilligers. De provincie Gelderland draaide vanuit het

programma Cultuur & Erfgoed drie jaar mee in het Europese project SHARE. In *Vrijwilligers voor duurzaam behoud van cultureel erfgoed*, beschrijft de provincie wat dit heeft opgebracht:

- De inzet van vrijwilligers is belangrijk bij de instandhouding van erfgoed. Een voorwaarde is een open houding en goede samenwerking van eigenaren en overheden. De deelnemende landgoederen lieten zien dat het samenspel met vrijwilligers bijdraagt aan maatschappelijk en economisch draagvlak.
- Vrijwilligers hebben een zeer diverse kennis en ervaring en kunnen dan ook sterk uiteenlopend werk verrichten. Door serieus naar mogelijkheden te kijken en met geduld naar een toekomstvisie toe te werken ontstaan onverwachte kansen.
- Van de buitenlandse partners, met name National Trust in Engeland, leerden we dat het openstellen van monumenten ten tijde en na-restauratie, een groot publiek kunnen trekken. Vrijwilligers kunnen daarbij gastheer en –vrouw zijn.
- Vrijwilligers die serieus worden genomen en wiens talenten benut worden, zijn waardevolle ambassadeurs voor een landgoed.
- De provincie Gelderland heeft een strategie ontwikkeld voor goede samenwerking tussen alle partijen in de erfgoedsector. Het Gelders Restauratiecentrum en de Monumentenwacht zijn hierbij belangrijke spelers. Deze organisaties, gesteund door de provincie, verzorgen opleidingen, leerlingwerkplaatsen, kwaliteitsregelingen en inspectiediensten in nauwe samenwerking met monumenteigenaren, restauratiebedrijven, opleidingen en overheden.
- Nieuwe ontwikkelingen, zoals energietransitie in monumentale context, worden opgenomen in de werkzaamheden. De provincie waarborgt hiermee dat restauratie en beheer van monumenten door professionals wordt gedaan en bevordert dat wat vrijwilligers doen aansluit op deze strategie. De rol van overheden, in dit geval de provincie, is faciliterend en maakt het mogelijk tussen eigenaren en vrijwilligers het gewenste samenspel te laten ontstaan, ook door het ondersteunen van intermediaire organisaties die actief zijn in het vrijwilligerswerk.

Bijlage 2

Toelichting op het afwegingskader

MODEL A

1. Impact op vrijwilligers

1.1 Arbo-risico's

Van dit model zou de prikkel kunnen uitgaan om méér vrijwilligers in te zetten en om ze voor méér taken in te zetten. In dat geval ligt het in de lijn der verwachting dat daardoor de arbo-risico's zullen toenemen. Wij menen echter dat dit risico in feite beperkt is: door dit model als zodanig zal de vrijwilligersinzet niet substantieel toenemen [zie 4.1].

1.2 Aansluiting bij karakter vrijwilligerswerk

Kapitaliseren is niet hetzelfde als waarderen. Betrokkenen uit de sector die wij voor ons onderzoek gesproken hebben geven aan dat 'het gevoel van erkenning' voor de meeste vrijwilligers vele malen belangrijker is dan 'een beloning in geld'. Breed gedragen is de vrees voor 'verzakelijking' indien vrijwilligers betaald c.q. financieel gewaardeerd gaan worden. Vanuit onze beloningsadviespraktijk kan Berenschot bevestigen dat een financiële prikkel verstoring kan werken op de intrinsieke motivatie van medewerkers, met name in omgevingen waar de intrinsieke motivatie hoog is. In dat licht plaatsen wij de kanttekening dat het kapitaliseren van vrijwilligersinzet in algemene zin risico's met zich meebrengt. Doordat dit model uitgaat van een 'fictieve' waardering (er vindt geen daadwerkelijke uitbetaling van vergoeding aan vrijwilligers plaats) achten wij die risico's in dit model echter zeer beperkt. Dit neemt niet weg dat de theoretisch bepaalde uniforme hoogte van het uurtarief [zie hierboven] gevoelens van vervreemding bij de vrijwilligers kan veroorzaken, doordat de organisatie op moeilijk uitlegbare wijze in de subsidierelatie lijkt te 'profiteren' van vrijwilligerswerk, terwijl er geen vergoedingen worden uitbetaald²² maar tegelijkertijd er toch een financiële waarde wordt toegekend aan de vrijwilligersinzet. Daar komt bij dat deze financiële waarde in zijn algemeenheid geen recht lijkt te doen aan de daadwerkelijke waarde van het vrijwilligerswerk (nu er niet wordt gerekend met marktconforme tarieven maar met een van het minimumloon afgeleide rekeneenheid, zonder dat er enige differentiatie plaats vindt naar het type werkzaamheden), hetgeen door vrijwilligers onder omstandigheden als 'gebrek aan erkenning' kan worden ervaren. De vereiste urenregistratie om de vrijwilligersinzet mee te kunnen laten tellen, zal in dit verband bureaucratisch overkomen (administratieve ballast).

Dit model is dan ook geen oplossing voor dat onderliggende probleem en sluit in die zin niet goed aan bij het karakter van het vrijwilligerswerk. Het draagt niet bij aan de behoefte aan erkenning, maar zou zelfs kunnen worden ervaren als een bevestiging van latente gevoelens onder vrijwilligers dat zij onvoldoende worden gewaardeerd.

²² Zoals reeds opgemerkt is uitbetaling niet het uitgangspunt in dit model, hoewel het er niet per definitie onverenigbaar mee is. Indien en voor zover er wel vrijwilligersvergoedingen worden betaald liggen deze overigens (nog) lager dan de rekeneenheid van € 10,- per uur die in dit model wordt gebruikt, nl. op € 4,50 per uur (het huidige fiscaal toegestane maximum).

2. Impact op culturele instelling

2.1 Administratieve lasten

De administratieve lasten van dit model zijn relatief beperkt. Er dient een urenregistratie bij te worden gehouden van de inzet van vrijwilligers. Dit is onderdeel van de werkgeversrol en behoort bij de subsidieverplichtingen. Mede doordat er in dit model wordt gekozen voor een uniform tarief, kan er gekozen worden voor een eenvoudig urenregistratiesysteem. Dit neemt niet weg dat accountantscontrole van de opgegeven vrijwilligersuren vereist kan zijn in het kader van de subsidieverantwoording. Daarbij tekenen we aan dat het om een relatief beperkt aantal te verantwoorden uren gaat, door het voorgestelde plafond en de betrekkelijk lage subsidiebedragen.

2.2 Kosten

Vrijwilligers leiden in dit model in beginsel niet tot het uitbetalen van vergoedingen aan betrokkenen. Het ligt bovendien niet voor de hand dat dit model als zodanig zal leiden tot een substantiële toename van het aantal vrijwilligers [zie 4.1]. De kosten die rechtstreeks in verband staan met dit model worden met name veroorzaakt door de administratieve lasten [zie 2.1].

2.3 Fiscale aspecten

In fiscaal opzicht zien wij geen aandachtspunten, aangezien er geen daadwerkelijke uitbetaling van vrijwilligersuren plaats vindt, maar dit model uitgaat van een rekensystematiek met een theoretische/fictieve waardetoekenning van vrijwilligersinzet en uitsluitend in het kader van een subsidieregeling. Het inzetten van onbetaalde vrijwilligers is juridisch toegestaan en niet belast.

2.4 Oplossing voor verondersteld probleem

- Aangezien er in dit model wordt uitgegaan van kapitalisering op theoretische basis, is het de vraag in hoeverre er sprake is van een daadwerkelijke 'eigen bijdrage in natura'. De (huidige) subsidieregeling houdt in dat 50% van de subsidiabele kosten worden vergoed. Als een organisatie niet kan voldoen aan de vereiste minimale eigen bijdrage van 50%, kan zij in dit model de vrijwilligersuren meetellen als 'eigen bijdrage in natura'. Echter van reële inkomsten is geen sprake. De organisatie blijft dus in beginsel zitten met een financieel gat, tenzij de vrijwilligersuren daadwerkelijk leiden tot een vermindering van de subsidiabele kosten, maar dat blijft in dit model onduidelijk. Model C biedt in dit opzicht meer zekerheid. Uitgangspunt in model A is immers dat vrijwilligersuren in algemene zin mogen worden meegeteld.
- Rekenvoorbeeld: stel dat de subsidiabele kosten € 100.000,- bedragen, dan krijgt de organisatie € 50.000,- subsidie (indien aan de voorwaarden wordt voldaan). Indien deze organisatie bijvoorbeeld € 40.000,- aan eigen inkomsten heeft, dan komt zij dus nog € 10.000,- tekort. Indien de organisatie zoveel vrijwilligers inzet dat de waarde daarvan conform dit model op theoretische basis wordt gekapitaliseerd op bijvoorbeeld € 15.000,- dan komt zij alsnog in aanmerking voor de subsidie van € 50.000,-. Echter, om de werkzaamheden daadwerkelijk te kunnen laten uitvoeren komt zij nog altijd € 10.000,- tekort. Tenzij de vrijwilligers worden ingezet voor de betreffende onderhoudswerkzaamheden en de uitvoering daarvan door de inzet van vrijwilligers (tenminste) € 10.000,-

goedkoper wordt²³. Maar dat is in dit model niet geborgd [ter vergelijking: in model C is dat wel het geval]. Het kan immers zo zijn dat deze vrijwilligers (al dan niet ten dele) worden ingezet voor heel andere werkzaamheden (bijvoorbeeld om die € 40.000,- eigen inkomsten binnen te halen met verkoop van consumentenproducten en/of bij dat de vrijwilligers zich bezighouden met educatieve activiteiten). In zo'n situatie leidt het kapitaliseren van vrijwilligersinzet en het meetellen daarvan bij een subsidieaanvraag dus niet tot een oplossing van het probleem.

2.5 Vereiste werkgeversrol

In theorie gaat er van dit model een prikkel uit om méér vrijwilligers in te zetten, in de praktijk loopt dit ons inziens echter niet zo'n vaart (zie 4.1). Er vanuit gaande dat de meeste culturele organisaties al veel vrijwilligers inzetten, leidt dit model niet tot een verzwaring van de werkgeversrol.

²³ Sterker nog: indien de werkzaamheden daardoor goedkoper worden, leidt dit tot een verlaging van de subsidiabele kosten (van € 100.000,- naar € 90.000,-). De consequentie daarvan is dat de subsidie lager zal worden vastgesteld, in casu op € 45.000,- (nl. 50% van € 90.000,- ipv 50% van € 100.000,-). Ook in dat geval blijft de instelling dus met een 'gat' zitten van € 5.000,- [immers: naast de € 45.000,- subsidie, heeft de instelling in dit voorbeeld 'slechts' € 40.000,- aan eigen inbreng; terwijl de kosten € 90.000,- bedragen].

3. Impact op subsidieverstrekker

3.1 Controle en handhaving (c.q. fraudegevoeligheid)

- De subsidie wordt vóóraf aangevraagd, terwijl de inzet van de vrijwilligers pas ten tijde van uitvoering van het gesubsidieerde project kan plaatsvinden. De urenregistratie bij de verantwoording achteraf zal moeten bevestigen dat de bij de subsidieaanvraag opgegeven vrijwilligersinzet ook daadwerkelijk gehaald is. Doordat het om een beperkt aantal uren gaat dat in het kader van dit model kan worden meegeteld (terwijl het om 'algemene' vrijwilligersuren gaat) en doordat culturele instellingen al met veel vrijwilligers werken, achten wij het effect van fraude (in casu het opvoeren van 'fictieve' vrijwilligersuren) beperkt. Het frauderisico kan namelijk worden beperkt door een plafond in te bouwen, zoals bijvoorbeeld maximaal 10% van de subsidiabele kosten mag bestaan uit vrijwilligersuren.
- Desondanks blijft er risico op fraude, omdat bij de Sim veel subsidies in het USK regime vallen van subsidies onder de € 25.000. Er is dan maar beperkte verantwoording vereist. Ondanks het beperkte effect kan de subsidieaanvrager de uren wel opgeven.
- Het risico wordt wel beperkt doordat als een organisatie die 'zich rijk rekent' door een onrealistisch hoge opgave van gekapitaliseerde vrijwilligersuren zelf zal worden geconfronteerd met een 'gat' c.q. een niet gedekt stuk van de subsidiabele kosten [zie 2.4] wanneer deze niet direct voor het onderhoud van het monument worden ingezet.

3.2 Uitvoeringslasten

- De uitvoeringslasten hangen sterk samen met de mate waarin er controle en handhaving noodzakelijk wordt geacht. Dit hangt met name af van de veronderstelde fraudegevoeligheid. Deze kan worden beperkt door de impact op de subsidietoekenning te beperken. Dit gebeurt enerzijds door als rekeneenheid uit te gaan van een relatief laag uurtarief en anderzijds door een maximum te hanteren (nl. dat bijv. max. 20% van de eigen bijdrage, d.w.z. 10% van de subsidiabele kosten mag bestaan uit gekapitaliseerde vrijwilligersuren). Doordat er bovendien gewerkt wordt met één uniform uurtarief is de controle op dit punt beperkt tot een check op de door de subsidie-ontvanger in de verantwoording overgelegde urenregistraties.
- Daarnaast hangt dit samen met hoeveel procent van de aanvragen wordt gecontroleerd middels een steekproef. Wanneer dit aantal omhoog gaat ten opzichte van het huidige aantal steekproeven zullen de uitvoeringslasten omhoog gaan.
- Sowieso zullen de opgegeven vrijwilligersuren bij de steekproef een extra aspect zijn om te controleren, dus de uitvoeringslasten zullen hoe dan ook in bepaalde mate stijgen, afhankelijk van het aantal steekproeven en de zwaarte van de controle.
- Doordat vrijwilligersuren in algemene zin kunnen worden ingezet (zonder dat deze specifiek moeten kunnen worden toegerekend aan de subsidiabele kosten) zal het voor culturele instellingen niet moeilijk zijn om het maximaal aantal toegestane vrijwilligersuren als 'eigen bijdrage in natura' op te voeren bij de subsidieaanvraag. In algemene zin gaan de subsidiebedragen omhoog. Immers: het opvoeren van vrijwilligersuren leidt tot verhoging van de subsidie. Bovendien kan dit model er toe leiden dat meer instellingen in aanmerking

komen voor subsidie, indien dit model een oplossing biedt voor het veronderstelde probleem. Dit is overigens echter de vraag [zie 2.4]. Al met al kan worden verwacht dat zowel de subsidiebedragen als aantal subsidietoekenningen zullen toenemen. Het totaal beschikbaar gestelde subsidiebudget hoeft daarmee overigens uiteraard niet per definitie te stijgen.

3.3 Toepasbaar buiten erfgoedsector

In beginsel is dit model ook buiten de erfgoedsector toepasbaar, doordat er geen directe koppeling is met de aard van de werkzaamheden waarvoor vrijwilligers worden ingezet. Er wordt gerekend met een uniform tarief en niet gedifferentieerd naar het type activiteiten. Het risico kan wel zijn dat de opgevoerde vrijwilligersuren geen directe relatie hebben met het project waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Hierdoor zal dit model niet bij elke subsidieregeling kunnen worden toegepast, afhankelijk van de juridische kaders.

4. Maatschappelijke impact

4.1 Kwaliteit werkzaamheden

Over het algemeen werken culturele instellingen al veel met vrijwilligers. Doordat in deze regeling vrijwilligersuren in algemene zin kunnen worden meegeteld en er bovendien een plafond wordt gesteld aan het aantal vrijwilligersuren dat in het kader van de subsidieregeling kan worden ingebracht (zoals voorgesteld: maximaal 20% van de eigen bijdrage mag bestaan uit gekapitaliseerde vrijwilligersuren), achten wij het niet waarschijnlijk dat hiervan de prikkel zal uitgaan om méér vrijwilligers in te zetten en om ze ook voor werkzaamheden in te zetten die wellicht beter aan professionals kunnen worden overgelaten²⁴. Het ligt dan ook niet in lijn der verwachting dat de kwaliteit van de werkzaamheden hier onder zal lijden. Dit neemt niet weg dat dit model voor de organisatie eigenlijk uitsluitend een (financiële) oplossing biedt indien de vrijwilligers daadwerkelijk worden ingezet ten behoeve van de subsidiabele kosten [zie ook 2.4], in casu het onderhoud van cultureel erfgoed. In dat geval is het kwaliteitsissue wel degelijk van belang.

4.2 Risico arbeidsverdringing

- Het risico op arbeidsverdringing is sterk afhankelijk van de impact van dit model op de subsidieverlening. Doordat vrijwilligersuren kunnen meetellen bij een subsidieaanvraag, kan daarvan de prikkel uitgaan om méér vrijwilligers in te zetten en om ze voor méér taken in te zetten [zie 4.1]. Echter: kennelijk zijn deze erfgoedinstellingen voor het onderhoud van hun monumenten afhankelijk van subsidie en kost het hen de grootst mogelijke moeite om te voldoen aan de vereiste minimale eigen bijdrage van 50%. Het ligt niet voor de hand dat een organisatie die voor de subsidietoekenning afhankelijk is van het opvoeren van (fictief) gekapitaliseerde vrijwilligersuren (om daarmee de eigen bijdrage van 50% te behalen), over de financiële middelen beschikt om de betreffende werkzaamheden 'anders' (d.w.z. zonder de betreffende subsidieregeling) door professionals te laten uitvoeren. Dan pakken vrijwilligers het nu op in plaats van dat er geen onderhoud wordt gepleegd.
- Het potentiële risico op arbeidsverdringing wordt verder beperkt door in de subsidieregeling een plafond in te bouwen van het maximaal op te voeren vrijwilligersuren (tot bijv. 10% van de totale subsidiabele kosten). Overigens staat een mogelijk risico op arbeidsverdringing door de inzet van vrijwilligers bij culturele instellingen ons inziens los van een dergelijke subsidieregeling, aangezien (a) een kostenbewuste culturele instelling sowieso zoveel mogelijk zal willen besparen op de inzet van werknemers en/of aannemers/opdrachtnemers en (b) vrijwilligers intrinsiek gemotiveerd zijn om zich belangeloos in te willen zetten voor culturele instellingen waarbij andere dan financiële motieven een rol spelen [zie 1.3].
- Het risico op arbeidsverdringing is in zoverre überhaupt beperkt doordat beheerders/-eigenaren van monumenten er nu al waar mogelijk er bewust voor kiezen om (groot)

²⁴ Een klein rekenvoorbeeld om dit te illustreren. De subsidiebedragen van het SIM zijn bijvoorbeeld voor een molen maximaal € 60.000,- over een periode van zes jaar. Als we uitgaan van laatstgenoemde bedrag, komt dit neer op max. € 10.000,- per jaar. Indien max. 10% mag bestaan uit gekapitaliseerde vrijwilligersuren, betekent dit concreet dat de erfgoedinstelling jaarlijks max. 100 vrijwilligersuren (à € 10,- per uur) kan inbrengen, dat wil zeggen gemiddeld 2 vrijwilligersuren per week. Daaraan voldoet ons inziens vrijwel iedere erfgoedinstelling.

onderhouds- en restauratiewerkzaamheden uit te laten voeren door professionals. Veelal zijn specialisten/vakmensen de enigen die de betreffende werkzaamheden met inachtneming van de kwaliteitsstandaarden kunnen uitvoeren.

4.3 Draagvlak in cultuursector

In de sector is er weinig draagvlak voor dit model met name doordat er geen directe relatie ligt tussen de aard van de vrijwilligersinzet en de subsidie en doordat het geen oplossing biedt voor het veronderstelde probleem. Er wordt in dit model gerekend met een theoretische opbrengst van de vrijwilligersinzet, terwijl dit niet leidt tot een verlaging van de subsidiabele kosten (zoals in model C) of tot een verhoging van de subsidie (zoals in model A). Indien de subsidieverstrekker in algemene zin de inzet van vrijwilligers wil 'belonen' voor de culturele instelling, dan is er (zo is de gedachte) wel een eenvoudiger en doelmatiger regeling te bedenken.

Conclusies model A

Kern. *Vrijwilligersuren worden beschouwd als 'eigen bijdrage in natura' en gekapitaliseerd tegen vast tarief.* De daadwerkelijk bestede en verantwoorde vrijwilligersuren worden gekapitaliseerd. Er worden in beginsel geen vergoedingen uitbetaald aan de vrijwilliger. Het kapitaliseren van de uren heeft uitsluitend tot doel om bij de aanvraag van subsidie te kunnen meewegen als vorm van 'eigen bijdrage in natura'. Er geldt een theoretisch vastgesteld uniform tarief. Voorgesteld wordt een tarief van € 10,- per uur te hanteren, met een maximum van 10% van de subsidiabele kosten.

Voornaamste aandachtspunten

- Er zal een urenregistratie moeten worden bijgehouden van de vrijwilligers. Dit kan als bureaucratie worden ervaren. Overigens zijn de lasten/kosten echter beperkt.
- Het kapitaliseren tegen een laag, vast tarief draagt niet bij aan de behoefte aan erkenning bij vrijwilligers en zou hierop wellicht zelfs een averechts effect kunnen hebben.
- De vrijwilligersuren worden beschouwd als 'eigen bijdrage in natura' maar leiden niet daadwerkelijk tot een verhoging van de eigen opbrengsten van de organisatie of tot een besparing op de subsidiabele kosten (althans niet per definitie). De subsidieontvanger blijft daardoor in beginsel met een financieel tekort zitten.
- Het frauderisico wordt overigens beperkt door een plafond in te bouwen, zoals hierboven reeds opgemerkt (bijvoorbeeld dat maximaal 10% van de subsidiabele kosten mag bestaan uit vrijwilligersuren). Desondanks blijft er risico op fraude, omdat bij de Sim veel subsidies in het USK regime vallen van subsidies onder de € 25.000. Er is dan maar beperkte verantwoording vereist
- Het risico wordt wel beperkt doordat als een organisatie die 'zich rijk rekent' door een onrealistisch hoge opgave van gekapitaliseerde vrijwilligersuren zelf zal worden geconfronteerd met een 'gat' c.q. een niet gedekt stuk van de subsidiabele kosten wanneer deze niet direct voor het onderhoud van het monument worden ingezet.
- Voordeel van dit model is dat het niet persé gekoppeld is aan instandhouding van cultureel erfgoed en ook buiten de erfgoedsector toepasbaar is.
- Doordat het aantal in te brengen vrijwilligersuren in het kader van dit model relatief gering is, het daarbij gaat om vrijwilligersuren in algemene zin en bovendien de meeste culturele instellingen al veel met vrijwilligers werken zal de impact op de vrijwilligersinzet gering zijn. Op het gebied van arbo-risico's, kwaliteit van de werkzaamheden etc. verwachten wij geen substantiële effecten. Het risico op arbeidsverdringing is gering.
- Het draagvlak in de sector voor dit model is gering. Het wordt niet gezien als een oplossing van het probleem, en ervaren als een nodeloos ingewikkeld model voor het honoreren van vrijwilligersinzet in algemene zin.

MODEL B

1. Impact op vrijwilligers

1.1 Arbo-risico's

- Van dit model kan de prikkel uitgaan om méér vrijwilligers in te zetten en om ze voor méér taken in te zetten. Aangezien uitsluitend die vrijwilligerssuren mogen worden meegeteld die specifiek kunnen worden toegerekend aan de subsidiedoelstelling (in casu: instandhouding monumenten), kan dit model ertoe leiden dat met name voor die betreffende werkzaamheden (in casu: onderhoud) meer vrijwilligers worden ingezet dan voorheen. In dat geval ligt het in de lijn der verwachting dat daardoor de arbo-risico's zullen toenemen. De veronderstelling daarbij is dat vrijwilligers over het algemeen (als 'doe-het-zelvers') amateuristischer te werk gaan dan professionele beroepsuitoefenaars. Vrijwilligers beschikken veelal niet over de ervaring/routine en evenmin over de uitrusting en apparatuur van een professional.
- Dit hoeft overigens niet onder alle omstandigheden het geval te zijn. Het is ook mogelijk dat een professionele beroepsuitoefenaar bereid is om zich in zijn vrije tijd 'om niet' in te zetten voor de culturele instelling, met gebruikmaking van zijn professionele middelen/gereedschappen (bijvoorbeeld een schilder of timmerman die op zaterdag of in de avonden zijn krachten en bekwaamheden belangeloos ter beschikking stelt voor het onderhoud van een molen of kerk vanuit een bepaalde betrokkenheid). In dat geval is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de vrijwilliger 'amateuristischer' te werk gaat dan de professional. Vergelijkbare opmerkingen kunnen worden gemaakt ten aanzien van een net-gepensioneerde professional die zich als vrijwilliger inzet.
- Voor eventuele letsel- of andere schade is de organisatie die de vrijwilligers inzet aansprakelijk. Dit betreft niet alleen schade die vrijwilligers leiden, maar ook schade die vrijwilligers veroorzaken (bij de organisatie zelf dan wel bij anderen ['derden']). De risico's op schade die de inzet van vrijwilligers met zich meebrengt, zijn overigens goed verzekeraar, maar vergen wel dat de organisatie op adequate wijze zijn werkgeversverantwoordelijkheden invult [zie 2.5]. Uiteraard brengen dergelijke verzekeringen wel kosten met zich mee [zie 2.2].

1.2 Aansluiting bij karakter vrijwilligerswerk

Kapitaliseren is niet hetzelfde als waarden. Betrokkenen uit de sector die wij voor ons onderzoek gesproken hebben geven aan dat 'het gevoel van erkenning' voor de meeste vrijwilligers vele malen belangrijker is dan 'een beloning in geld'. Breed gedragen is de vrees voor 'verzakelijking' indien vrijwilligers betaald c.q. financieel gewaardeerd gaan worden. Vanuit onze beloningsadviespraktijk kan Berenschot bevestigen dat een financiële prikkel verstorend kan werken op de intrinsieke motivatie van medewerkers, met name in omgevingen waar de intrinsieke motivatie hoog is. In dat licht plaatsen wij de kanttekening dat het kapitaliseren van vrijwilligersinzet in algemene zin risico's met zich meebrengt. Dit model is geen oplossing voor een mogelijk onderliggend probleem dat vrijwilligers zich soms onvoldoende gezien en gewaardeerd voelen.

Een bijkomend probleem in dit model is dat bepaalde vrijwilligersuren wel 'meetellen' en andere niet. Immers: de vrijwilligersinzet moet rechtstreeks kunnen worden toegerekend aan de subsidiedoelstelling (in casu: instandhouding van erfgoed). Vrijwilligerswerkzaamheden die daar verder vanaf staan (in casu niet als 'onderhoudswerk' kunnen worden beschouwd) maar die op indirecte wijze evenzeer van waarde zijn voor de instandhouding van het erfgoed (rondleidingen, receptiewerk, catering, schoonmaak etc.) kunnen in dit model niet worden ingebracht als 'bijdrage in natura'. Onder de betrokken vrijwilligers zal dit niet altijd goed worden begrepen.

Echter, doordat dit model uitgaat van het meetellen van uren, zonder dat er rechtstreeks een financiële waarde aan wordt toegekend of uitbetaling van vergoedingen plaats vindt, terwijl dit bovendien uitsluitend plaats vindt in het kader van een subsidieaanvraag, achten wij bovengenoemde risico's beperkt. In dit model blijven we weg bij de tarievendiscussie met de daarbij behorende risico's over 'gebrek aan erkenning' indien de tarieven laag uitvallen. De 'waarde' van de vrijwilligersuren in termen van vermeerdering van subsidie is bovendien relatief, doordat wordt uitgegaan van percentages van het subsidiebedrag en niet van vaste tarieven [zie hierboven ad 'relatie tot subsidie']. De vereiste urenregistratie om de vrijwilligersinzet mee te kunnen laten tellen bij de subsidieaanvraag, kan overigens wel bureaucratisch overkomen (administratieve ballast), omdat er geen uitbetaling plaats vindt van vergoedingen aan de vrijwilligers.

2. Impact op culturele instelling

2.1 Administratieve lasten

De administratieve lasten voor de culturele instelling bestaan in dit model met name uit het bijhouden en valideren van een urenregistratie van de inzet van vrijwilligers. Dit is onderdeel van de werkgeversrol en behoort bij de subsidieverplichtingen. Doordat er in dit model niet wordt gewerkt met een tarief (laat staan een differentiatie daarin), volstaat een relatief eenvoudig urenregistratiesysteem. Complex is echter wel dat er onderscheid dient te worden gemaakt tussen vrijwilligersuren die rechtstreeks in verband staan met de subsidiedoelstelling (in casu instandhouding van het culturele erfgoed) en 'overige' vrijwilligersuren. Dit kan tot afbakeningsproblemen en discussie leiden. Mogelijk is accountantscontrole van de opgegeven vrijwilligersuren vereist in het kader van de subsidieverantwoording.

2.2 Kosten

- Vrijwilligers leiden in dit model in beginsel niet tot het uitbetalen van vergoedingen aan betrokkenen. Het eventueel grotere aantal vrijwilligers [zie 4.1] werkt in dit opzicht dan ook niet kostenverhogend. Dit neemt niet weg dat de inzet van (meer) vrijwilligers conform dit model, voor de organisatie kosten met zich meebrengt. Deze kosten worden met name veroorzaakt door de administratieve lasten [zie 2.1] en door de verzekeringen in verband met arbo-risico's en door vrijwilligers veroorzaakte schade [zie 1.2]. Daarnaast brengt de werkgeversrol [zie 2.5] met zich mee dat vrijwilligers op een andere wijze bij de organisatie dienen te worden betrokken en het gevoel dienen te krijgen dat hun inzet wordt gezien en gewaardeerd door de organisatie [zie 1.3]. Ook dit zal kosten met zich meebrengen (in de zin van activiteiten voor vrijwilligers, kortingen, opleidingen etc.).
- Vrijwilligers brengen in dit model echter ook geld op: immers door een X aantal vrijwilligersuren op te voeren, wordt niet alleen de vereiste 'eigen bijdrage' aan de subsidiabele kosten verlaagd, maar bovendien de subsidie met hetzelfde bedrag verhoogd. Dit maakt het voor organisaties aantrekkelijk om te allen tijde vrijwilligersuren op te voeren.

2.3 Fiscale aspecten

In fiscaal opzicht zien wij geen aandachtspunten, aangezien er geen daadwerkelijke uitbetaling van vrijwilligersvergoedingen plaats vindt, maar dit model uitgaat van een rekensystematiek op basis van vrijwilligersinzet uitgedrukt in uren en uitsluitend in het kader van een subsidieregeling. Het inzetten van onbetaalde vrijwilligers is juridisch toegestaan en niet belast.

2.4 Oplossing voor verondersteld probleem

- Aangezien in dit model vrijwilligersuren kunnen leiden tot vermeerdering van subsidie, zonder dat er kosten tegenover staan (afgezien van beperkte uitvoeringskosten [zie 2.2]) draagt dit effectief bij aan de oplossing van het verondersteld probleem.
- Door de algemene toepasbaarheid kunnen ook culturele instellingen gebruik maken van deze regeling die op zichzelf prima in staat zijn om aan de vereiste minimale eigen bijdrage te voldoen. Voor dergelijke instellingen is de mogelijkheid om door het opvoeren van

vrijwilligersuren een hogere subsidie te ontvangen dan ook geen oplossing van een probleem (nl. dat de instelling anders niet voor subsidie in aanmerking zou komen), maar in feite een middel om extra subsidie-inkomsten te verwerven. Om dit te voorkomen zou de eis kunnen worden gesteld dat uitsluitend instellingen voor deze regeling in aanmerking komen die kunnen aantonen dat zij daadwerkelijk niet in staat zijn om aan vereiste minimale eigen bijdrage te voldoen. Wij achten een dergelijke voorwaarde echter onuitvoerbaar c.q. oncontroleerbaar. Het zou bovendien de perverse prikkel versterken om minder of geen eigen inkomsten te verwerven [zie ook 3.1 laatste bullet].

2.5 Vereiste werkgeversrol

Doordat er van dit model een prikkel uitgaat om méér vrijwilligers in te zetten (zie 1.1), doet dit een groter beroep op de werkgeversrol van de organisatie. Het betekent simpelweg meer eigen medewerkers. Aangezien vrijwilligers in beginsel onder hetzelfde civielrechtelijke aansprakelijkheidsrisico vallen als werknemers betekent dit dat de organisatie de vereiste zorgvuldigheid in acht zal moeten nemen jegens vrijwilligers, zorg moet dragen voor verantwoorde arbeidsomstandigheden [zie ook 1.1], hen adequaat moet aansturen, de nodige administratieve verplichtingen heeft [2.1] etc.

3. Impact op subsidieverstrekker

3.1 Controle en handhaving (c.q. fraudegevoeligheid)

- De subsidie wordt vóóraf aangevraagd, terwijl de inzet van de vrijwilligers pas ten tijde van uitvoering van het gesubsidieerde project kan plaatsvinden. De urenregistratie zal moeten bevestigen dat de bij de subsidieaanvraag opgegeven vrijwilligersinzet ook daadwerkelijk gehaald is. Met name indien dit een substantieel aantal uren zou zijn, kan dat de verleiding met zich meebrengen om hier creatief mee om te gaan. Te meer nu de financiële belangen van de culturele instelling groot zijn (nl. het behoud van de toegekende subsidie), terwijl er geen prikkel is tot matiging (immers: de vrijwilligersvergoedingen worden niet daadwerkelijk uitbetaald) en er geen instrument is om de administratie op realiteitsgehalte te objectief te toetsen (er zijn geen facturen o.i.d.).
- Het frauderisico kan overigens worden beperkt door een plafond in te bouwen, bijvoorbeeld dat maximaal 10% van de subsidiabele kosten mag bestaan uit vrijwilligersuren. Desondanks blijft er risico op fraude, omdat bij de Sim veel subsidies in het USK regime vallen van subsidies onder de € 25.000. Er is dan maar beperkte verantwoording vereist.
- Aangezien in dit model uitsluitend die vrijwilligersuren mogen worden meegeteld die specifiek kunnen worden toegerekend aan de subsidiedoelstelling (in casu: instandhouding monumenten), levert dit een extra controlelast op naar de aard van de betreffende vrijwilligerswerkzaamheden. De subsidieverstrekker moet controleren welke vrijwilligersuren mogen wel en niet mogen worden meegeteld. Dit levert zowel voor de culturele instelling als voor de subsidieverstrekker een afbakeningsvraagstuk op waarbij het wellicht lastig is om de grenzen altijd helder te trekken.
- Een aandachtspunt uit oogpunt van de subsidieverstrekker is dat dit model er de facto toe leidt dat vrijwilligersuren resulteren in een hogere subsidie. Dit kan in de eerste plaats de schijn hebben dat er fictieve kosten worden gesubsidieerd. Dit hoeft echter niet het geval te zijn, als de volgende redeneerlijn wordt gevolgd: in de subsidievoorwaarden wordt opgenomen dat de procentuele verdeling tussen eigen inbreng en subsidie afhankelijk is van het aantal vrijwilligers dat bij de culturele instelling actief is. Bijvoorbeeld conform de volgende staffel:

	<i>eigen bijdrage</i>	<i>subsidie</i>
<i>minder dan 100 vrijwilligersuren</i>	50%	50%
<i>100-200 vrijwilligersuren</i>	49%	51%
<i>200-300 vrijwilligersuren</i>	48%	52%
..		
<i>900-1000 vrijwilligersuren</i>	41%	59%
<i>meer dan 1000 vrijwilligersuren</i>	40%	60%

Op een dergelijke wijze geformuleerd kan het aantal vrijwilligersuren beschouwd worden als een algemene karakteristiek van de instelling (in casu een indicator van maatschappelijke relevantie). De subsidieverstrekker kan daarmee tot uiting brengen dat zij de maatschappelijke relevantie (zoals deze tot uiting komt door de inzet van vrijwilligers) wenst te honoreren

in het toekennen van een procentueel hoger subsidiebedrag. Aangezien de verstrekte subsidie nog altijd lager is dan de subsidiabele kosten (in casu max. 60% daarvan) kan niet worden gesteld dat er sprake is van subsidiëring van fictieve kosten en daarom achten wij een dergelijke wijze van honorering van vrijwilligersinzet door de subsidieverstrekker op zichzelf niet in strijd met de rechtmatigheid.

- Een ander aandachtspunt in verband met het feit dat vrijwilligersuren leiden tot een hogere subsidie, is het volgende. Uit oogpunt van de subsidieverstrekker is het onwenselijk dat de verhoging van de subsidie een negatieve prikkel bevat op het verwerven van eigen inkomsten door de culturele instelling. Immers: door de inbreng van vrijwilligersuren worden de vereiste minimale eigen inkomsten (om voor subsidie in aanmerking te komen) verlaagd. Dit vermindert de commerciële prikkel bij de culturele instelling om eigen inkomsten te verwerven c.q. de gewenste mate van eigen ondernemerschap.

3.2 Uitvoeringslasten

- De uitvoeringslasten hangen sterk samen met de mate waarin er controle en handhaving noodzakelijk wordt geacht. Dit hangt met name af van de veronderstelde fraudegevoeligheid. Deze kan worden beperkt door de impact op de subsidietoekenning te beperken. Dit gebeurt door een maximum te hanteren (nl. dat het meetellen van vrijwilligersuren bijv. de subsidie voor max. 10% mag beïnvloeden). Doordat er bovendien niet gewerkt wordt met uurtarieven, is de controle op dit punt beperkt tot een check op de door de subsidie-ontvanger in de verantwoording overgelegde urenregistraties.²⁵
- Daarnaast hangt dit samen met hoeveel procent van de aanvragen wordt gecontroleerd middels een steekproef. Wanneer dit aantal omhoog gaat ten opzichte van het huidige aantal steekproeven zullen de uitvoeringslasten omhoog gaan.
- Sowieso zullen de opgegeven vrijwilligersuren bij de steekproef een extra aspect zijn om te controleren, dus de uitvoeringslasten zullen hoe dan ook in bepaalde mate stijgen, afhankelijk van het aantal steekproeven en de zwaarte van de controle.
- Dit model kan er mogelijk toe leiden dat meer instellingen in aanmerking komen voor subsidie, voor zover het een oplossing biedt voor het veronderstelde probleem [zie 2.4]. Het aantal subsidietoekenningen zou dus kunnen toenemen. Het totaal beschikbare subsidiebudget hoeft daarmee overigens uiteraard niet te stijgen doordat er een plafond is voor het totale budget voor de subsidieregeling.

²⁵ Indien er een relatie zou worden gelegd met de hoogte van het subsidiebedrag en/of de omvang van de instelling, wordt de regeling uiteraard complexer en nemen de uitvoeringslasten toe [zie voetnoot 7]. Wij zijn daar in deze uitwerking verder niet op ingegaan.

3.3 Toepasbaar buiten erfgoedsector

In beginsel is dit model ook buiten de erfgoedsector toepasbaar, doordat er geen directe koppeling is met de aard van de werkzaamheden waarvoor vrijwilligers worden ingezet. Er wordt gerekend met uren (zonder tarief) en niet gedifferentieerd naar het type activiteiten. Het risico kan wel zijn dat de opgevoerde vrijwilligersuren geen directe relatie hebben met het project waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Dit kan ondervangen worden door een gerichte projectadministratie te vragen van de subsidie-ontvanger, waarbij alleen die vrijwilligersuren mogen worden opgevoerd die kunnen worden toegerekend aan het betreffende subsidieproject.

4. Maatschappelijke impact

4.1 Kwaliteit werkzaamheden

Doordat vrijwilligersuren kunnen meetellen bij een subsidieaanvraag, kan daarvan de prikkel uitgaan om méér vrijwilligers in te zetten en om ze voor méér taken in te zetten. Met name in situaties waarin de culturele instelling onvoldoende 'eigen inkomsten' genereert om voor subsidie in aanmerking te komen en deze vorm van 'eigen bijdrage in natura' noodzakelijk is om aan de subsidievoorwaarden te kunnen voldoen. Immers: er is wel een prikkel om zoveel mogelijk vrijwilligersuren in te zetten [de uren tellen uitsluitend mee als deze daadwerkelijk worden gemaakt], terwijl er voor de organisatie zelf geen (financiële) rem op zit [aangezien de uren door de organisatie niet aan betrokkene daadwerkelijk worden vergoed (het gaat om de uren, niet om de bedragen)]. Dit kan tot een onwenselijk hoge inzet van het aantal vrijwilligers leiden, ook voor werkzaamheden die wellicht beter aan professionals kunnen worden overgelaten. De kwaliteit van de werkzaamheden kan hier onder lijden. Dit speelt met name een rol spelen doordat de eis wordt gesteld dat uitsluitend die vrijwilligersuren mogen worden meegeteld die rechtstreeks kunnen worden toegerekend aan de instandhouding van het culturele erfgoed (in casu onderhoud van het monument). Daardoor kan dit model ertoe leiden dat uit financiële (subsidiegedreven) overwegingen voor die betreffende werkzaamheden (in casu: onderhoud) meer vrijwilligers worden ingezet dan voorheen en meer dan uit kwaliteitsoogpunt wellicht wenselijk zou zijn. Door te werken met een plafond blijft dit risico beperkt (zie voorstel hierboven: bijv. dat de inzet van vrijwilligersuren het subsidiebedrag voor maximaal 10% beïnvloedt).

4.2 Risico arbeidsverdringing

- Door de eis dat uitsluitend vrijwilligersuren mogen worden meegeteld die rechtstreeks verband houden met de subsidiedoelstelling (in casu: onderhoud monumenten) is er enig risico op arbeidsverdringing. Het aantal vrijwilligerswerkzaamheden dat voldoet aan dit criterium is namelijk in de praktijk beperkt en het betreft in vrijwel alle gevallen werkzaamheden die normaliter door een professional (aannemer) worden uitgevoerd.
- Het risico op arbeidsverdringing is overigens sterk afhankelijk van de impact van dit model op de subsidieverlening. Doordat vrijwilligersuren kunnen meetellen bij een subsidieaanvraag, kan daarvan de prikkel uitgaan om méér vrijwilligers in te zetten en om ze voor méér taken in te zetten [zie 4.2]. Enerzijds ligt het niet voor de hand dat een organisatie die voor de subsidietoekenning afhankelijk is van het opvoeren van vrijwilligersuren (om daarmee de eigen bijdrage op een bedrag lager dan 50% te kunnen laten vaststellen), over de financiële middelen beschikt om de betreffende werkzaamheden 'anders' (d.w.z. zonder de betreffende subsidieregeling) door professionals te laten uitvoeren. Dan pakken vrijwilligers het nu op in plaats van dat er geen onderhoud wordt gepleegd. Anderzijds: gelet op de algemene toepasbaarheid kan van dit model ook gebruik worden gemaakt voor wie het veronderstelde probleem niet speelt en een middel zijn om de subsidie-inkomsten te verhogen [zie 2.4].
- Het potentiële risico op arbeidsverdringing kan worden beperkt door in de subsidieregeling een plafond in te bouwen van het maximaal op te voeren vrijwilligersuren (tot bijv. 10% van de subsidiabele kosten). Overigens staat een mogelijk risico op arbeidsverdringing door de

inzet van vrijwilligers bij culturele instellingen ons inziens los van een dergelijke subsidieregeling, aangezien (a) een kostenbewuste culturele instelling sowieso zoveel mogelijk zal willen besparen op de inzet van werknemers en/of aannemers/opdrachtnemers en (b) vrijwilligers intrinsiek gemotiveerd zijn om zich belangeloos in te willen zetten voor culturele instellingen waarbij andere dan financiële motieven een rol spelen [zie 1.2].

- Het risico op arbeidsverdringing is in zoverre überhaupt beperkt doordat beheerders/-eigenaren van monumenten er nu al waar mogelijk er bewust voor kiezen om (groot) onderhouds- en restauratiewerkzaamheden uit te laten voeren door professionals. Veelal zijn specialisten/vakmensen de enigen die de betreffende werkzaamheden met inachtneming van de kwaliteitsstandaarden kunnen uitvoeren.

4.3 Draagvlak in cultuursector

In de cultuursector wordt dit model (van de voorgestelde opties) als meest bruikbaar gezien. De brede toepasbaarheid (ook buiten de erfgoedsector c.q. instandhouding monumenten) wordt als een belangrijke plus beschouwd. Daarnaast wordt de relatieve eenvoud van de regeling als een voordeel gezien. In algemene zin vinden vertegenwoordigers vanuit de culturele sector het positief dat de maatschappelijke relevantie van vrijwilligersinzet door de subsidieverstrekker wordt gewaardeerd, zonder dat er wordt gerekend met tarieven.

Conclusies model B

Kern. *Vrijwilligersuren die specifiek kunnen worden toegerekend aan het subsidiedoel, worden geteld (niet gekapitaliseerd) en leiden tot verlaging eigen bijdrage.* De daadwerkelijk bestede en verantwoorde vrijwilligersuren worden uitsluitend geteld, maar niet uitbetaald en ook niet omgerekend naar een tarief. Het aantal vrijwilligersuren wordt beschouwd als een indicatie voor het maatschappelijk relevantie dat aan het culturele erfgoed kan worden toegekend. Indien de organisatie een X aantal vrijwilligersuren per jaar weet in te zetten, wordt dit door de subsidieverstrekker 'beloond' met een hoger subsidiebedrag. We gaan er daarbij vanuit dat de vrijwilligersuren slechts een beperkte invloed hebben op de subsidietoekenning, doordat deze uren als zodanig geen subsidieverplichting zijn en uitsluitend een deel (tot een bepaald maximum) van de vereiste eigen (financiële) bijdrage van de organisatie aan de subsidiabele kosten kunnen vervangen. Als voorwaarde wordt gesteld dat uitsluitend vrijwilligersuren mogen worden meegeteld die rechtstreeks in verband staan met de subsidiedoelstelling.

Voornaamste aandachtspunten

- Doordat vrijwilligersuren kunnen meetellen bij een subsidieaanvraag, kan daarvan de prikkel uitgaan om méér vrijwilligers in te zetten en om ze voor méér taken in te zetten, met name gerelateerd aan de subsidiedoelstelling, in casu het onderhoud van monumenten. Dit kan een negatieve impact hebben op de kwaliteit van de betreffende specifieke werkzaamheden en arbo-risico's met zich meebrengen.
- Doordat uren niet worden omgerekend naar een tarief verwachten we geen negatieve impact op het gevoel van waardering bij vrijwilligers.
- Er zal een urenregistratie moeten worden bijgehouden van de vrijwilligers. Dit kan als bureaucratie worden ervaren. Complex daarbij is nog dat uitsluitend vrijwilligerswerkzaamheden die rechtstreeks in verband staan met de subsidiedoelstelling kunnen worden meegeteld. Er dient een duidelijke afbakening plaats te vinden. Bovendien vereist de inzet van meer vrijwilligers ook meer van de werkgeversrol van de organisatie. Feitelijk zijn de lasten/kosten echter beperkt.
- Doordat vrijwilligersuren leiden tot verlaging van de vereiste eigen bijdrage aan de subsidiabele kosten en tot vermeerdering van subsidie, kan dit effectief bijdragen aan een oplossing van het veronderstelde probleem. Tegelijkertijd kan deze regeling een negatieve prikkel bevatten op de inspanningen van de culturele instelling om voldoende eigen inkomsten te verwerven.
- Bovendien kan de algemene toepasbaarheid ertoe leiden dat instellingen van deze mogelijkheid gebruik maken om extra subsidie-inkomsten te verwerven voor wie genoemd probleem niet speelt.
- Het frauderisico wordt overigens beperkt door een plafond in te bouwen, zoals hierboven reeds opgemerkt (bijvoorbeeld dat maximaal 10% van de subsidiabele kosten mag bestaan uit vrijwilligersuren). Desondanks blijft er risico op fraude, omdat bij de Sim veel subsidies in het USK regime vallen van subsidies onder de € 25.000. Er is dan maar beperkte verantwoording vereist
- Risicovol is wel dat de bij de subsidieaanvraag reeds een opgave van de vrijwilligersuren gedaan moet worden, terwijl deze pas na toekenning (als het subsidietraject loopt) zullen moeten worden gerealiseerd. Ook de beperking tot specifieke werkzaamheden (uitsluitend die vrijwilligersinzet die rechtstreeks kan worden toegerekend aan de subsidiedoelstelling) verhoogt de fraudegevoeligheid.
- Voordeel van dit model is dat het ook buiten de erfgoedsector toepasbaar is. Het risico op arbeidsverdringing is beperkt aanwezig.

MODEL C

1. Impact op vrijwilligers

1.1 Arbo-risico's

- Doordat van dit model de prikkel uitgaat om méér vrijwilligers in te zetten en om ze voor méér taken in te zetten [zie 4.1], ligt het in de lijn der verwachting dat daardoor de arbo-risico's zullen toenemen. De veronderstelling daarbij is dat vrijwilligers over het algemeen (als 'doe-het-zelvers') amateuristischer te werk gaan dan professionele beroepsuitoefenaars. Vrijwilligers beschikken over het algemeen niet over de ervaring/routine en evenmin over de uitrusting en apparatuur van een professional. Doordat in dit model overleg plaatsvindt met de aannemer over de werkzaamheden die de organisatie door vrijwilligers kan laten uitvoeren, waarbij (zoals hierboven opgemerkt) realistische en verstandige keuzes kunnen worden gemaakt en bovendien de eindverantwoordelijkheid voor het projectresultaat bij de aannemer blijft liggen, nemen wij aan dat de arbo-risico's in dit model beheersbaar zijn. Desondanks blijft het een risico wanneer de prikkel aanwezig is zoveel mogelijk van de prijs van de aannemer af te halen. Dit kan ook leiden tot arbeidsverdringing. Hier gaan wij bij 4.2 op in.
- We wijzen er bovendien op dat ook een professionele beroepsuitoefenaar bereid kan zijn om zich in zijn vrije tijd 'om niet' in te zetten voor de culturele instelling, met gebruikmaking van zijn professionele middelen/gereedschappen (bijvoorbeeld een schilder of timmerman die op zaterdag of in de avonduren zijn krachten en bekwaamheden belangeloos ter beschikking stelt voor het onderhoud van een molen of kerk vanuit een bepaalde betrokkenheid). In dat geval is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de vrijwilliger 'amateuristisch' te werk gaat dan de professional. Vergelijkbare opmerkingen kunnen worden gemaakt ten aanzien van een net-gepensioneerde professional die zich als vrijwilliger inzet.
- Voor eventuele letsel- of andere schade is de organisatie die de vrijwilligers inzet aansprakelijk. Dit betreft niet alleen schade die vrijwilligers leiden, maar ook schade die vrijwilligers veroorzaken (bij de organisatie zelf dan wel bij anderen ['derden']). De risico's op schade die de inzet van vrijwilligers met zich meebrengt, zijn overigens goed verzekeraar, maar vergen wel dat de organisatie op adequate wijze zijn werkgeversverantwoordelijkheden invult [zie 2.5]. Uiteraard brengen dergelijke verzekeringen wel kosten met zich mee [zie 2.4].

1.2 Aansluiting bij karakter vrijwilligerswerk

Kapitaliseren is niet hetzelfde als waarderen. Betrokkenen uit de sector die wij voor ons onderzoek gesproken hebben geven aan dat 'het gevoel van erkenning' voor de meeste vrijwilligers vele malen belangrijker is dan 'een beloning in geld'. Breed gedragen is de vrees voor 'verzakelijking' indien vrijwilligers betaald c.q. financieel gewaardeerd gaan worden. Vanuit onze beloningsadviespraktijk kan Berenschot bevestigen dat een financiële prikkel verstoring kan werken op de intrinsieke motivatie van medewerkers, met name in omgevingen waar de intrinsieke motivatie hoog is. In dat licht plaatsen wij de kanttekening dat het kapitaliseren van vrijwilligersinzet in algemene zin risico's

met zich meebrengt. Dit model biedt niet per definitie een oplossing voor dat onderliggende probleem.

Doordat dit model uitgaat van een marktconforme waardering van de vrijwilligersinzet (namelijk de daadwerkelijke besparing op de aanneemsom die wordt bereikt door de werkzaamheden zelf uit te voeren) achten wij het risico dat dit model een negatieve invloed heeft op het gevoel van waardering echter beperkt. Uitgangspunt zijn immers de door de aannemer zelf in diens offerte gehanteerde professionele tarieven en uren. De financiële waarde die wordt toegekend aan de vrijwilligersinzet is daardoor realistisch en transparant.

Een en ander neemt echter niet weg dat ook in dit model bepaalde vrijwilligersuren wel 'meetellen' en andere niet. Immers: uitsluitend de vrijwilligersinzet die rechtstreeks leidt tot een vermindering van de aanneemsom, wordt in dit model meegerekend. Vrijwilligerswerkzaamheden die daar verder vanaf staan (in casu niet als 'onderhoudswerk' kunnen worden beschouwd) maar die op indirecte wijze evenzeer van waarde zijn voor de instandhouding van het erfgoed (rondleidingen, receptiewerk, catering, schoonmaak etc.) kunnen in dit model niet worden ingebracht als 'bijdrage in natura'. Onder de betrokken vrijwilligers zal dit niet altijd goed worden begrepen.

2. Impact op culturele instelling

2.1 Administratieve lasten

De administratieve lasten van dit model hebben met name betrekking op het aanbestedingstraject. Er hoeft in beginsel geen urenregistratie bij te worden gehouden van de inzet van vrijwilligers. Immers: het gaat om een resultaatwaardering, niet om een inspanningsverbintenis (de werkzaamheden moeten door de organisatie zelf worden uitgevoerd; het aantal uren dat de vrijwilligers er over doen om de klus 'af' te krijgen, doet er in feite niet toe). Wel dient op inzichtelijke wijze te worden verantwoord tot welke besparing op de aanneemsom de inzet van vrijwilligers heeft geleid en welke concrete afspraken dienaangaande zijn gemaakt. Daartoe dienen de onderhoudswerkzaamheden te worden aanbesteed om een realistische, geobjectiveerde kostenraming te kunnen maken en om helder te krijgen welke werkzaamheden door vrijwilligers kunnen worden uitgevoerd en wat de specifieke waarde daarvan is (c.q. tot welke kostenbesparing dat leidt). Mogelijk is daarbij accountantscontrole vereist in het kader van de subsidieverantwoording. Bovendien zullen er ook goede, controleerbare afspraken over de vrijwilligersinzet moeten worden gemaakt en vastgelegd met de aannemer. Een dergelijke aanbestedingsroute vereist een professioneel opdrachtgeverschap van de erfgoedinstelling.

2.2 Kosten

Vrijwilligers leiden in dit model in beginsel niet tot het uitbetalen van vergoedingen aan betrokkenen. Het eventueel grotere aantal vrijwilligers [zie 4.1] werkt in dit opzicht dan ook niet kostenverhogend. Dit neemt niet weg dat de inzet van (meer) vrijwilligers conform dit model, voor de organisatie kosten met zich meebrengt. Deze kosten worden met name veroorzaakt door de administratieve lasten [zie 2.1] en door de verzekeringen in verband met arbo-risico's en door vrijwilligers veroorzaakte schade [zie 1.1]. Daarnaast brengt de werkgeversrol [zie 2.5] met zich mee dat vrijwilligers op een andere wijze bij de organisatie dienen te worden betrokken en het gevoel dienen te krijgen dat hun inzet wordt gezien en gewaardeerd door de organisatie [zie 1.2]. Ook dit zal kosten met zich meebrengen (in de zin van activiteiten voor vrijwilligers, kortingen, opleidingen etc.).

2.3 Fiscale aspecten

In fiscaal opzicht zien wij geen aandachtspunten, aangezien er geen daadwerkelijke uitbetaling van vrijwilligersuren plaats vindt, maar dit model uitgaat van een rekensystematiek met een theoretische/fictieve waardetoekenning van vrijwilligersinzet en uitsluitend in het kader van een subsidieregeling. Het inzetten van onbetaalde vrijwilligers is juridisch toegestaan en niet belast.

2.4 Oplossing voor verondersteld probleem

- Aangezien er in dit model wordt uitgegaan van een daadwerkelijke, concrete besparing op de aanneemsom c.q. de subsidiabele kosten, waarbij deze besparing ten goede komt aan de culturele instelling die een lagere eigen bijdrage hoeft te leveren om voor subsidie in aanmerking te komen. De inzet van vrijwilligers komt dus aantoonbaar ten goede aan de instandhouding van het cultureel erfgoed en lost het financiële probleem van de organisatie op.

- Door de algemene toepasbaarheid kunnen ook culturele instellingen gebruik maken van deze regeling die op zichzelf prima in staat zijn om aan de vereiste minimale eigen bijdrage te voldoen. Voor dergelijke instellingen is de mogelijkheid om door het opvoeren van vrijwilligersuren te besparen op de kosten, zonder dat dit leidt tot vermindering van de subsidie en het voordeel ‘in eigen zak te steken’. In dergelijke gevallen biedt dit model geen oplossing van een probleem (nl. dat de instelling anders niet voor subsidie in aanmerking zou komen), maar in feite een middel om kosten te besparen. Om een dergelijk oneigenlijk gebruik te voorkomen zou de eis kunnen worden gesteld dat uitsluitend instellingen voor deze regeling in aanmerking komen die kunnen aantonen dat zij daadwerkelijk niet in staat zijn om aan vereiste minimale eigen bijdrage te voldoen. Wij achten een dergelijke voorwaarde echter onuitvoerbaar c.q. oncontroleerbaar.

2.5 Vereiste werkgeversrol

Doordat er van dit model een prikkel uitgaat om méér vrijwilligers in te zetten [zie 4.1], doet dit een groter beroep op de werkgeversrol van de organisatie. Het betekent simpelweg meer eigen medewerkers. Aangezien vrijwilligers in beginsel onder hetzelfde civielrechtelijke aansprakelijkheidsrisico vallen als werknemers betekent dit dat de organisatie de vereiste zorgvuldigheid in acht zal moeten nemen jegens vrijwilligers, zorg moet dragen voor verantwoorde arbeidsomstandigheden [zie ook 1.1], hen adequaat moet aansturen, de nodige administratieve verplichtingen heeft [2.1] etc.

3. Impact op subsidieverstrekker

3.1 Controle en handhaving (c.q. fraudegevoeligheid)

- De verlaging van de aanneemsom als gevolg van de vrijwilligersinzet dient te worden gecontroleerd. Er kan een financiële prikkel zijn om dit bedrag te hoog vast te stellen in het belang van de subsidie-ontvanger. De hoogte van de subsidiabele kosten c.q. het marktconforme gehalte van de oorspronkelijke offerte van de aannemer voor de onderhouds-/restaurantwerkzaamheden dient te worden getoetst. Ook de realiteit van de inzet van vrijwilligers voor concrete werkzaamheden en de dientengevolge bereikte kostenbesparing dient te worden beoordeeld.
- Het frauderisico lijkt in zoverre beperkt dat de aannemer (contractueel) verantwoordelijk blijft voor het eindresultaat van het project [zie ook 4.1], er maxima worden gesteld aan de inzet van vrijwilligers [zie ook 3.2] en geëist kan worden dat aanbesteding van het project altijd in concurrentie dient plaats te vinden. Een en ander neemt niet weg dat de controlelast voor de subsidieverstrekker toeneemt doordat een aanbestedingstraject (in concurrentie) is vereist en het realiteitsgehalte van de kostenbesparing dient te worden getoetst die het gevolg is van de vrijwilligersinzet.
- Desondanks blijft er risico op fraude, omdat bij de Sim veel subsidies in het USK regime vallen van subsidies onder de € 25.000. Er is dan maar beperkte verantwoording vereist.
- De subsidie wordt vóóraf aangevraagd, terwijl de inzet van de vrijwilligers pas ten tijde van uitvoering van het gesubsidieerde project kan plaatsvinden. De organisatie dient de inzet van vrijwilligers voor de betreffende werkzaamheden die men heeft afgesproken 'zelf' te zullen doen, nog wel waar te maken (zoals hierboven al opgemerkt, gaat het hierbij om een zg. resultaatverbintenis).

3.2 Uitvoeringslasten

De uitvoeringslasten hangen sterk samen met de mate waarin er controle en handhaving noodzakelijk wordt geacht. Dit hangt met name af van de veronderstelde fraudegevoeligheid. Deze kan worden beperkt door de impact op de subsidietoekenning te beperken. Dit gebeurt door een maximum te stellen aan de mogelijke inbreng van vrijwilligers, bijvoorbeeld dat maximaal 20% van de eigen bijdrage (dus maximaal 10% van de subsidiabele kosten) mag bestaan uit werkzaamheden die door vrijwilligers worden verricht.

Daarnaast hangt dit samen met hoeveel procent van de aanvragen wordt gecontroleerd middels een steekproef. Wanneer dit aantal omhoog gaat ten opzichte van het huidige aantal steekproeven zullen de uitvoeringslasten omhoog gaan.

Sowieso zal de opgegeven vrijwilligersinzet bij de steekproef een extra aspect zijn om te controleren, dus de uitvoeringslasten zullen hoe dan ook in bepaalde mate stijgen, afhankelijk van het aantal steekproeven en de zwaarte van de controle.

3.3 Toepasbaar buiten erfgoedsector

In beginsel is dit model buiten de erfgoedsector niet of nauwelijks toepasbaar, doordat er een directe koppeling is aan de aanneemsom op basis van offertes, terwijl er buiten de erfgoedsector (althans buiten het onderhoud en de verbouwing van vastgoed) niet of nauwelijks werkzaamheden door aannemers worden verricht.

4. Maatschappelijke impact

4.1 Kwaliteit werkzaamheden

Doordat vrijwilligersuren kunnen meetellen bij een subsidieaanvraag, kan daarvan de prikkel uitgaan om méér vrijwilligers in te zetten en om ze voor méér taken in te zetten. Met name in situaties waarin de culturele instelling onvoldoende 'eigen inkomsten' genereert om voor subsidie in aanmerking te komen en deze vorm van 'eigen bijdrage in natura' noodzakelijk is om over de grens van 50% te komen. Immers: er is wel een prikkel om de aanneemsom te verlagen door zoveel mogelijk vrijwilligersuren in te zetten, terwijl er voor de organisatie zelf geen (financiële) rem op zit [aangezien de uren door de organisatie niet aan betrokkene daadwerkelijk worden vergoed]. Dit kan tot een onwenselijk hoge inzet van het aantal vrijwilligers leiden, ook voor werkzaamheden die wellicht beter aan professionals kunnen worden overgelaten. De kwaliteit van de werkzaamheden kan hier onder lijden.

Echter, doordat de eindverantwoordelijkheid van het totale project blijft liggen bij de aannemer als professionele partij, achten wij de risico's op dit punt beheersbaar en de kwaliteit van het werk in beginsel geborgd. Per project kunnen er verstandige en realistische keuzes worden gemaakt over de soort en mate van vrijwilligersinzet, waarbij in overleg met de aannemer kan worden bepaald welke werkzaamheden zich daarvoor in het concrete geval het beste lenen, alsmede welke waarde daaraan kan worden toegekend (in casu: tot welke vermindering van de aanneemsom het 'zelf uitvoeren' van de werkzaamheden leidt). Door te werken met een plafond kan dit risico overigens belangrijk worden beperkt (zie voorstel hierboven: bijv. dat maximaal 20% van de eigen bijdrage mag bestaan uit inbreng van vrijwilligersuren).

4.2 Risico arbeidsverdringing

- Kernpunt van dit model is de financiële prikkel om bepaalde werkzaamheden niet door het bedrijfsleven maar door vrijwilligers uit te laten voeren. Daarmee is het risico op arbeidsverdringing een gegeven, mede gelet op de algemene toepasbaarheid (ook voor organisaties waarvoor het veronderstelde probleem niet speelt [zie 2.4]).
- Het ligt niet voor de hand dat een organisatie die voor de subsidietoekenning afhankelijk is van het 'zelf' laten uitvoeren van werkzaamheden door vrijwilligers (om daarmee de eigen bijdrage van 50% te behalen), over de financiële middelen beschikt om de betreffende werkzaamheden 'anders' (d.w.z. zonder de betreffende subsidieregeling) door professionals te laten uitvoeren. Dan pakken vrijwilligers het nu op in plaats van dat er geen onderhoud wordt gepleegd.
- Het potentiële risico op arbeidsverdringing kan verder worden beperkt door in de subsidieregeling een plafond in te bouwen en een maximum te stellen aan de mogelijke inbreng van vrijwilligers, bijvoorbeeld dat maximaal 20% van de eigen bijdrage (dus maximaal 10% van de subsidiabele kosten) mag bestaan uit werkzaamheden die door vrijwilligers worden verricht.
- Overigens staat een mogelijk risico op arbeidsverdringing door de inzet van vrijwilligers bij culturele instellingen ons inziens los van een dergelijke subsidieregeling, aangezien (a) een kostenbewuste culturele instelling sowieso zoveel mogelijk zal willen besparen op de inzet

van werknemers en/of aannemers/opdrachtnemers en (b) vrijwilligers intrinsiek gemotiveerd zijn om zich belangeloos in te willen zetten voor culturele instellingen waarbij andere dan financiële motieven een rol spelen [zie 1.2].

- Het risico op arbeidsverdringing is in zoverre beperkt doordat beheerders/eigenaren van monumenten er nu al waar mogelijk er bewust voor kiezen om (groot) onderhouds- en restauratiewerkzaamheden uit te laten voeren door professionals. Veelal zijn specialisten/vakmensen de enigen die de betreffende werkzaamheden met inachtneming van de kwaliteitsstandaarden kunnen uitvoeren.
- Desondanks belooft dit model hiermee direct de inzet van vrijwilligers boven de inzet van de professionals. Dit is een belangrijk aandachtspunt, aangezien de vraag moet worden gesteld of dit de bedoeling moet zijn van het kapitaliseren van vrijwilligers en of dit politiek wenselijk is.

4.3 Draagvlak in cultuursector

- Dit model is in de uitwerking binnen de kaders van het subsidierecht, moeilijk uitlegbaar. Het kan namelijk de suggestie wekken dat er niet-subsidiabele kosten worden gesubsidieerd. Immers: de vrijwilligersinzet leidt tot een concrete besparing op de subsidiabele kosten, terwijl het subsidiebedrag op peil blijft. Er dient dan ook helder te worden toegelicht dat dit model er de facto toe leidt dat het percentage eigen bijdrage omlaag gaat en het subsidiepercentage omhoog. Het inzetten van vrijwilligers leidt niet tot het subsidiëren van een reeds gerealiseerde besparing (c.q. het subsidiëren van niet-subsidiabele kosten), dat zou namelijk in strijd zijn met de rechtmatigheid. Dit model leidt via de omweg van concrete gerealiseerde besparing door inzet van vrijwilligers op de subsidiabele kosten, tot een evenredige verlaging van de eigen bijdrage en een verhoging van het subsidiepercentage. (In het eerder gegeven rekenvoorbeeld bedraagt de subsidie 55,56% [nl. € 50.000 van de € 90.000] en de eigen bijdrage 44,44% [nl. € 40.000 van de € 90.000] in plaats van een 50/50-verdeling.
- Binnen de erfgoedsector wordt de herkenbare, controleerbare wijze waarop in dit model de inzet van vrijwilligers wordt gekapitaliseerd (nl. door middel van een concrete besparing op de aanneemsom) als een groot pluspunt gezien.
- Buiten de erfgoedsector wordt dit model niet of nauwelijks toepasbaar geacht.

Conclusies model C

Kern. *Inzet vrijwilligers leidt tot concrete besparing op aanneemsom. De besparing wordt aangemerkt als 'eigen bijdrage'.* De werkzaamheden die door de vrijwilligers worden verricht, worden gekapitaliseerd aan de hand van een daadwerkelijk uitgebrachte offerte voor een concreet subsidiabel onderhouds-/restauratieproject door een professionele aannemer in een aanbestedingsprocedure. Een aantal werkzaamheden die de organisatie 'zelf' kan doen door de inzet van vrijwilligers leiden tot minder-werk c.q. een concrete besparing op de aanneemsom. De hierdoor bereikte besparing leidt tot vermindering van de vereiste financiële eigen bijdrage van de organisatie, terwijl de subsidie op peil blijft en de facto procentueel stijgt. Er vindt in beginsel geen uitbetaling van vergoedingen aan vrijwilligers plaats.

Voornaamste aandachtspunten

- Doordat vrijwilligersuren kunnen meetellen bij een subsidieaanvraag, kan daarvan de prikkel uitgaan om méér vrijwilligers in te zetten en om ze voor méér taken in te zetten. Dit kan een negatieve impact hebben op de kwaliteit van de werkzaamheden en arbo-risico's met zich meebrengen. Bij werkzaamheden die de organisatie door vrijwilligers kan laten uitvoeren, kan in overleg met de aannemer echter een realistische, verstandige keuze worden gemaakt waarbij de professional het kritische 'vak'-werk voor z'n rekening neemt en verantwoordelijk blijft voor het eindresultaat. Desondanks blijft het een risico wanneer de prikkel aanwezig is zoveel mogelijk van de prijs van de aannemer af te halen. Dit kan ook leiden tot arbeidsverdringing. Hier gaan wij bij 4.2 op in.
- Door de marktconforme kapitalisering van de vrijwilligersinzet achten wij het risico dat dit model een negatieve invloed heeft op het gevoel van waardering onder vrijwilligers beperkt. Uitgangspunt zijn immers de door de aannemer zelf in diens offerte gehanteerde professionele tarieven en uren. De financiële waarde die wordt toegekend aan de vrijwilligersinzet is daardoor realistisch en transparant.
- Er behoeft in beginsel geen urenregistratie te worden bijgehouden van de vrijwilligers. Wel dient op inzichtelijke wijze te worden verantwoord tot welke besparing op de aanneemsom de inzet van vrijwilligers heeft geleid en welke concrete afspraken dienaangaande zijn gemaakt. Het vereiste aanbestedingstraject met de aannemer en het vervolgoverleg over de inzet van vrijwilligers (m.b.t. de aard en waardering van de werkzaamheden) verhoogt de administratieve lasten.
- Doordat vrijwilligersinzet leidt tot verlaging van de vereiste eigen bijdrage aan de subsidiabele kosten bij gelijkblijvende subsidie, kan dit effectief bijdragen aan een oplossing van het veronderstelde probleem.
- Dit model belooft de inzet van vrijwilligers boven de inzet van de professionals. Dit is een belangrijk aandachtspunt, aangezien de vraag moet worden gesteld of dit de bedoeling moet zijn van het kapitaliseren van vrijwilligers en of dit politiek wenselijk is.
- Het marktconforme gehalte van de offerte van de aannemer voor de werkzaamheden dient te worden getoetst. Ook de realiteit van de inzet van vrijwilligers voor concrete werkzaamheden en de diensgevolge bereikte kostenbesparing dient te worden beoordeeld. Het frauderisico lijkt in zoverre beperkt dat de aannemer verantwoordelijk blijft voor het eindresultaat van het project, er maxima worden gesteld aan de inzet van vrijwilligers en geëist kan worden dat aanbesteding van het project altijd in concurrentie dient plaats te vinden. Het frauderisico wordt overigens beperkt door een plafond in te bouwen, zoals hierboven reeds opgemerkt (bijvoorbeeld dat maximaal 10% van de subsidiabele kosten mag bestaan uit vrijwilligersuren). Desondanks blijft er risico op fraude, omdat bij de Sim veel subsidies in het USK regime vallen van subsidies onder de € 25.000. Er is dan maar beperkte verantwoording vereist
- Dit model is buiten de erfgoedsector niet goed toepasbaar, doordat er een directe koppeling is aan de aanneemsom op basis van offertes, terwijl er buiten de erfgoedsector bij culturele organisaties nauwelijks werkzaamheden door aannemers worden verricht.

Bijlage 3

Literatuurlijst

Tendrapport 2011: Vrijwillige inzet 2.0, *Movisie* (2011)

Het museum als vrijwilligersorganisatie: Handleiding en stappenplan voor het maken van vrijwilligersbeleid, *Movisie* (2010)

Het Vrijwilligerskwadrant, *Stichting Kunst & Cultuur Overijssel* (2011)

Een Toekomst voor Molens: Uitgangspunten voor de omgang met monumentale molens, *Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed* (2011)

Vrijwilligers cultureel erfgoed in Zuid-Holland: Achtergronden en ondersteuningsbehoefte, *Tympan Instituut (in opdracht van Erfgoedhuis Zuid-Holland)* (2010)

De kracht van vrijwilligers: samenwerking van de gemeente en vrijwilligers in de archeologie, *Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed* (2015)

Vrijwilligers langs de meetlat, *Movisie* (2008)

Vrijwilligers voor duurzaam behoud van cultureel erfgoed: SHARE, *provincie Gelderland*

Een pronkstuk uit de collectie: onderzoek naar vrijwilligerswerk in musea, *Movisie* (2009)

Handboek Vrijwilligerswerk in de RK Kerk: 'geloven in groei', *BISdom 's Hertogenbosch*

Bijlage 4

Lijst met respondenten

Voor dit onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

1. Historisch Goud (Kasteel Hoensbroek, Thermenmuseum en Historisch archief Rijckheydt) - Hans Thuis, directeur
2. Openlucht Museum - Willem Bijleveld, directeur
3. Museum Boijmans van Beuningen - Anneke Staal, Hoofd P&O
4. Vereniging de Hollandsche Molen - Leo Endedijk, directeur, en Nicole Bakker, adjunct-directeur
5. Vereniging voor Kerkrentmeesterlijk beheer - Jos Aarnoudse, directeur
6. Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk - Ronald Hetem, projectleider
7. Domkerk - Toos van Rijn, koster-beheerder
8. Kasteel en Landgoed Middachten - Age Fennema, rentmeester
9. Regie Bureau POP - Aletta Crielaard, projectsecretaris
10. Provincie Friesland - Dennis de Calonne, jurist subsidiezaken
11. NOC NSF - Jan Minkhorst, adviseur sportparticipatie