
Advies

Naar een gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid

Advies inzake de Nota “*traject voor een gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid*” en het Visiedocument “*Elementen van visie voor een gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid: investeren in vrijwilligers*”

Datum van goedkeuring 29/09/2016

Volgnummer 2016 | 25

Coördinator + e-mailadres Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Adviestekst	5
1 Beschrijving en situering.....	5
1.1 Beschrijving.....	5
1.2 Verdere elementen van situering.....	6
2 Commentaar en aanbevelingen	7
2.1 Relevantie van vrijwilligers in het natuur- en milieubeleid.....	7
2.2 Algemene appreciatie.....	8
Referenties	11

Krachtlijnen

De Minaraad gaat er van uit dat de rol en betekenis van vrijwilligerswerk voor het milieu-, natuur- en energiebeleid aanzienlijk is. De Raad beveelt aan om dit vrijwilligerswerk op een gedegen manier en over een langere periode te monitoren, om er zodoende een kwantitatief inzicht in te verkrijgen.

De Minaraad wijst op het belang dat in de Visienota 2050 gehecht wordt aan de rol van het verenigingsleven (i.e. in belangrijke mate vrijwilligers) bij de door te voeren transitie. De Raad beveelt om de visie inzake vrijwilligerswerking, die verder uitgeschreven zal worden in uitvoering van actie 24, te stroomlijnen met het gestelde in de Visienota 2050.

De Minaraad is er positief over dat de Vlaamse Regering werk wil maken van een transversaal, gecoördineerd beleid inzake vrijwilligerswerking, en dat ze in dat perspectief een actieplan opmaakt. In kort bestek formuleert de Raad enkele bemerkingen bij wat voorligt:

De Minaraad vraagt of er voldoende *capacity* zal zijn om de uitvoering van het voorliggende plan tot een goed einde te brengen. De Raad beveelt aan om het in het vooruitzicht gestelde vrijwilligersbeleid een langere looptijd te geven dan de nu gehanteerde tijdshorizon, en dit beleid daartoe structureel te verankeren.

De Minaraad vindt het belangrijk dat er ingezet wordt op de ontwikkeling van een “Vlaamse visie op vrijwilligerswerk”. Hierbij moeten ook de diverse grijze zones en spanningsvelden die er kunnen bestaan tussen enerzijds vrijwilligerswerk en anderzijds hieraan verwante of hierbij aangrenzende activiteiten (zoals ongeorganiseerde vrijwillige inzet, instrumenteel inzetbaar vrijwilligerswerk, betaalde arbeid, politieke beïnvloeding, enz.) goed geduid en opgelost worden.

De Minaraad wijst er op dat er geen sprake kan zijn van een volwaardig vrijwilligersbeleid zonder dat er een volwaardig verenigingsbeleid is. De Raad beveelt aan dat er gewerkt zou worden aan een meer geëxpliciteerd en doordacht verenigingsbeleid, waarin de verschillen goed geduid en gekaderd worden, dan wel afgebouwd worden.

De Minaraad pleit voor een open administratieve cultuur bevordert, die een “bottom-up” inbreng toelaat. De overheid moeten zichzelf niet langer beschouwen als diegene die alles moet oplossen. Ook de vrijwilligers kunnen zelf deel van de oplossingen op zich nemen, als ze daartoe voldoende mogelijkheden krijgen.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	15 juli 2016
Naam adviesvrager + functie	Geert Bourgeois en Sven Gatz, resp. Minister-President van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Cultuur
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden, art. 4, §1, 1°: “op verzoek advies uitbrengen over de hoofdlijnen van het beleid”
Adviestermijn	Verlengd tot 1 oktober 2016
Samenwerking	Deelname aan de door de SALV belegde hoorzitting, 30 augustus 2016; kennisname advies van de SARO, 31 augustus 2016
Overlegcommissie	Werkcommissie Strategie & Governance
Vergaderingen: soort + datum	Werkcommissievergadering, 22 september 2016 Raadszitting 29 september 2016

Adviestekst

1 Beschrijving en situering

1.1 Beschrijving

- [1] **Een actieplan.** Wat voor advies voorgelegd wordt is een door de Minister-president en de Vlaamse minister van Cultuur opgemaakte nota betreffende “*het traject voor een gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid*”¹. In hoofdzaak houdt de nota een actieplan in, waarbij 24 acties geordend worden binnen een matrix met op de ene as de drie beleidsniveaus (federaal, Vlaams en lokaal) en op de andere as drie inhoudelijke thema’s (wetgeving en statuut, ondersteuning en tegengaan van “*regulitis*”).

Nadat dit actieplan goedgekeurd wordt, zal het Horizontaal Overleg Vrijwilligersbeleid (hierna: HOV) de spil zijn voor de uitvoering hiervan.

- Wat de acties betreft die verband houden met het federaal niveau, zal het HOV in het najaar van 2016 een knelpuntennota opmaken, die voeding moet geven aan een op te richten interbestuurlijke werkgroep.
 - Wat het lokaal niveau betreft, zal de Vlaamse Regering in samenwerking met VVSG een project opstarten dat loopt tot oktober 2017, waarbij ook gewerkt zal worden aan het verminderen van als “hinderlijk” ervaren regelgeving.
 - Wat het Vlaamse niveau aangaat, krijgt het HOV de opdracht als coördinerende structuur op te treden, in het najaar 2016 de voorziene acties op te starten en voor het zomerreces van 2017 voor de eerste maal te rapporteren aan de Regering; bij dit alles wordt samengewerkt met het Steunpunt Vrijwilligerswerk en met de Verenigde Verenigingen.
- [2] **Visiedocument.** De voor bespreking voorgelegde nota gaat vergezeld van een voorlopig visiedocument met als titel “*elementen van visie Vlaams Gecoördineerd Vrijwilligersbeleid – investeren in vrijwilligers*”². In deze nota – die meteen ook het startpunt is van actie 24 van het actieplan, betreffende de nodige visievorming – wordt gesteld dat de Vlaamse Regering de meerwaarde van vrijwilligerswerk erkent, en daarom wil komen tot een beter gecoördineerd vrijwilligersbeleid. Daartoe zou de Vlaamse Regering zes “*strategische opties*” nemen. De Vlaamse Regering wil met name (1) inzetten op de optimalisering van het wetgevend kader inzake vrijwilligerswerk, (2) in de Vlaamse Gemeenschap een toename van het aantal vrijwilligers bewerkstelligen, (3) inzetten op bredere toegankelijkheid van het vrijwilligerswerk, (4) de eigen meerwaarde en dynamiek van het vrijwilligerswerk beter erkennen, (5) investeren in een transversale en intersectorale aanpak en (6) afstemmen met het lokale bestuursniveau.

¹ Vlaamse Regering 2016 0807 DOC.0768/1.

² Vlaamse Regering 2016 0807 DOC.0768/2.

In deze visienota worden overigens diverse aspecten van de meerwaarde van vrijwilligerswerk voor het voetlicht geplaatst, waarbij, voor het omgevingsbeleid, opvallen:

- “[de meerwaarde] op het vlak van het democratisch functioneren van de samenleving. Vrijwilligers spelen een cruciale rol binnen democratische processen. Ze [...] dragen op een constructieve manier bij tot democratische besluitvorming. Het vrijwilligerswerk, als onderdeel van wat het Maatschappelijk Middenveld wordt genoemd, vervult een intermediaire functie in het democratische spel.”
- “[de meerwaarde] op het vlak van innovatieve processen. Vrijwilligerswerk is geen geïsoleerd gegeven in de samenleving. Er worden koppelingen gemaakt met andere sectoren, door samenwerking met (lokale) overheden, ondernemingen, onderwijs, andere organisaties ... Vaak nemen vrijwilligers en/of vrijwilligersorganisaties een pioniersrol op inzake innovatie [...]”³.

1.2 Verdere elementen van situering

[3] **Federale wetgeving.** Het adviesdossier moet onder meer gesitueerd worden tegenover de federale Wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers.

Vrijwilligerswerk wordt in deze Wet immers gedefinieerd als: “*elke activiteit: (a) die onbezoldigd en onverplicht wordt verricht, (b) ten behoeve van één of meer personen, andere dan degene die de activiteit verricht, van een groep of organisatie of van de samenleving als geheel, (c) die ingericht wordt door een organisatie anders dan het familie- of privé-verband van degene die de activiteit verricht en (d) en die niet door dezelfde persoon en voor dezelfde organisatie wordt verricht in het kader van een arbeidsovereenkomst, een dienstencontract of een statutaire aanstelling*”. Er wordt ook een definitie gegeven van de notie “*organisatie*”, met name “*elke feitelijke vereniging of private of publieke rechtspersoon zonder winstoogmerk die werkt met vrijwilligers [...]*”⁴.

De wet regelt in hoofdzaak enkele aspecten van de verhouding tussen vrijwilliger en de organisatie waarvoor vrijwilligerswerk wordt verricht: de informatieplicht die geldt voor de organisatie t.a.v. de vrijwilliger; de verdeling van de aansprakelijkheid; regelingen inzake verzekering en onkostenvergoeding.

[4] **Feitelijke omvang van vrijwilligerswerk.** In de voormelde visienota wordt aangevangen met de vaststelling dat ong 1/7 Vlamingen – of ongeveer 750.000 personen – zich op regelmatige basis inzetten “*in wat zij beschouwen als een ‘goede, lovenswaardige zaak*””. In de studie van de Koning Boudewijnstichting, waarnaar in de aanzet tot visienota verwezen wordt, wordt onder meer aangegeven dat “*het verdedigen van rechten en belangen*” ongeveer 9% uitmaakt van het geheel van de vrijwilligersactiviteiten in België⁵.

³ Vlaamse Regering 2016 0807 DOC.0768/2, p. 2.

⁴ Alle definities uit de vermelde Wet van 3 juli 2005, art. 3.

⁵ HUSTINX, L., et al. (2015), p. 34.

In antwoord op een schriftelijke vraag betreffende de omvang van het vrijwilligerswerk in Vlaanderen in relatie tot de onderscheiden beleidsdomeinen⁶, worden er, voor wat het Departement LNE en de agentschappen OVAM en ANB aangaat, vooral cijfers verstrekt met betrekking tot de rechtstreekse inzet van vrijwilligers door de betrokken entiteiten (i.e. balievrijwilligers, educatieve vrijwilligers, quasi-stagiairs, en vrijwilligers bij eigen natuurwerkzaamheden). In het deelantwoord van het ANB wordt wel gewezen op de werkrelatie met erkende terreinbeherende verenigingen en de subsidies die in dat verband worden verstrekt, evenals van de inzet van vrijwilligers bij door het Agentschap en het INBO georganiseerde monitoring-activiteiten. Al met al ontstaat er hiermee niet echt een inzicht in het kwantitatief belang van vrijwilligerswerk in het milieu- en natuurbeleid.

2 Commentaar en aanbevelingen

2.1 Relevantie van vrijwilligers in het natuur- en milieubeleid

[5] **Vrijwilligerswerk in de context van natuur- en milieubeleid.** Hoewel er geen recent gekwantificeerd inzicht lijkt te bestaan in het belang van vrijwilligerswerk voor het natuur- en milieubeleid⁷, gaat de Minaraad er van uit dat de rol en betekenis hiervan voor dit beleid aanzienlijk is.

- In alle mogelijke thema's van het milieubeleid is er sprake van vrijwilligersbeleid en verenigingsleven: klimaat- en energiebeleid, circulaire economie en materialenbeleid, natuur- en bosbeleid, klassieke milieuhygiënische problemen en het *good governance* van het milieubeleid.
- Vrijwilligers schakelen zich op de meest diverse manieren in bij verenigingen die zich inlaten met natuur en milieu: bestuursleden, redacteurs, animatoren, terreinwerkers, actieve deelname aan evenementen, enz.⁸ en dit bij allerhande burgerinitiatieven, verenigingen, bosgroepen, belangenorganisaties enz.
- In relatie tot de milieu-overheden nemen vrijwilligers ook zeer diverse rollen in: niet alleen zijn ze steken ze een handje toe bij allerlei beheer- en onthaalactiviteiten, maar ook treden ze op als toehoorders bij informatiemomenten, participanten aan inspraakorganen, onderhandelaars met politici, mede-bestuurders in publiekrechtelijke lichamen, evenals als belanghebbenden in administratieve en juridische procedures.

Alles samen gaat het om vele duizenden vrijwilligers die – op grond van een eigen of groepsbelang inzake milieu- en natuurgoederen of ter wille van het algemeen milieu- en natuurbelang – zich onbezoldigd inzetten voor wat ze als “hun zaak” percipiëren. Zij

⁶ VLAAMS PARLEMENT, Schriftelijke Vraag nr. 185, van ELS ROBEYNS, datum: 5 februari 2016.

⁷ Zie de korte hoofdstukken over “draagvlak” in NARA 2001, NARA 2003 en NARA 2005.

⁸ In HUSTINX, L., et al. (2015), p. 29, worden de activiteiten die vrijwilligers uitoefenen volgens de internationale Standaard Beroepenclassificatie (ISCO) onderverdeeld in de categorieën “(1) leidinggevende functies, (2) intellectuele, wetenschappelijke en artistieke beroepen, (3) technici en vakspecialisten, (4) administratief personeel, (5) dienstverlenend personeel en verkopers, (6) geschoolde en semi-geschoolde beroepen en (7) elementaire beroepen”.

treden daartoe in relatie met medevrijwilligers, met representanten van andere betrokken verenigingen en met overheden. Voor de Minaraad is het belang van vrijwilligerswerk in het beleidsdomein dus niet te onderschatten.

De Minaraad beveelt evenwel aan om het vrijwilligerswerk in verband met het domein milieu, natuur en energie op een gedegen manier en over een langere periode te monitoren, om er zodoende een kwantitatief inzicht in te verkrijgen.

- [6] **Vrijwilligers als actor in de transitie naar een duurzame maatschappij.** In de in maart 2016 vastgestelde Visienota 2050 wijst de Vlaamse Regering op het stijgende maatschappelijke belang van de vrijwilliger voor het functioneren van de overheid en het welslagen van haar beleid: *“Daar waar vroegere technologische evoluties vooral tot veranderingen en efficiëntiewinsten in de privésector hebben geleid, zal in de toekomst vooral de publieke sector erdoor veranderen. Overheden zullen evolueren van bureaucratieën naar samenwerkingsplatformen die een beroep doen op vrijwilligers, individuele burgers en ondernemingen.”*⁹

In deze Visienota zet de Vlaamse Regering op een reeks van negen transities, waarmee een systeeminnovatie wordt nagestreefd. Een belangrijk deel van de beoogde transities hebben relevantie voor milieubeleid: een slimme omgang met materialen, het bereiken van een koolstofarme samenleving, het bewerkstelligen van een robuust watersysteem, en verduurzamen van de voedselketen, het bekomen van een vlot en veilig mobiliteitsstelsel en het wonen in een aantrekkelijke omgeving.

De Minaraad is er van overtuigd dat deze transities niet zullen plaatsvinden, wanneer dat niet gebeurt samen met vrijwilligers en in een positieve sfeer van vrijwilligheid¹⁰. Dit wordt ook met zoveel worden erkend in de Visienota: *“We kunnen als overheid het transitiebeleid niet alleen realiseren. Systeeminnovatie is pas mogelijk in partnerschap met en met de steun van de belanghebbenden. Belangrijk is dat alle spelers van de maatschappelijke vijfhoek (bedrijven, overheden, kennisinstellingen, financiële instellingen en burgers en verenigingen) hun verantwoordelijkheid opnemen.”*¹¹

De Minaraad beveelt dan ook aan om de visie inzake vrijwilligerswerking, die verder uitgeschreven zal worden in uitvoering van actie 24, te stroomlijnen met het gestelde in de Visienota 2050.

2.2 Algemene appreciatie

- [7] **Algemene positieve appreciatie.** De Minaraad is er positief over dat de Vlaamse Regering werk wil maken van een transversaal, gecoördineerd beleid inzake vrijwilligerswerking, en dat ze in dat perspectief een actieplan opmaakt. In kort bestek formuleert de Raad enkele bemerkingen bij wat voorligt:

⁹ Visienota 2050, p. 18.

¹⁰ Bij dit tweede, voor een vergelijkbare gedachtegang, zie SERV, Advies *“Wegen en omwegen naar klimaat succes”*, 15 juni 2016, pp. 35-38.

¹¹ Visienota 2050, p. 87.

- Het actieplan omvat 24 acties, waarvan sommige eenvoudig lijken, maar andere telkens een relatief complexe of lang aan te houden oefening zullen uitmaken. Dit doet voor de Minaraad de vraag rijzen of er voldoende *capacity* is om de uitvoering van dit plan tot een goed einde te brengen.
- In het actieplan lijkt men een tijdshorizon te hanteren die loopt tot het najaar van 2017 – het gaat dus om een jaarplan. Een "gecoördineerd vrijwilligersbeleid" zal evenwel niet afgerond zijn bij het bereiken van die tijdshorizon. Wil men over de lange termijn een beleid aanhouden, dan moet men dit structureel verankeren.
- In het plan uit men het voornemen om de overleg met de federale beleidsmakers intensiever voor te bereiden en op te volgen, ten einde ook hierin vooruitgang te boeken. Feitelijk blijkt inderdaad veel af te hangen van het federale regelgeving: het gaat niet alleen om de Wet op het Vrijwilligerswerk, maar ook onder meer om de v.z.w.-wetgeving en de arbeidswetgeving. De vraag is wat men concreet in de schaal wil werpen om een wenselijke evolutie te bewerkstelligen.

[8] **Visievorming is een belangrijke uitdaging.** De Minaraad gaat in deze fase niet in op de basisvraagstukken inzake vrijwilligerswerk – fundamenteel gaat het over de rol van burgers en middenveld in de samenleving, en dit in verhouding tot markt en overheid. De Minaraad houdt zich wel aanbevolen wanneer dit vraagstuk aan de orde zou zijn bij de opmaak van de visie.

De Raad vindt het alleszins belangrijk dat er ingezet wordt op de ontwikkeling van een "*Vlaamse visie op vrijwilligerswerk*". Om tot een betekenisvolle visie te komen, zal het evenwel niet volstaan om grote principes neer te schrijven. Men zal ook visie moeten ontwikkelen in verband met de diverse grijze zones en spanningsvelden die er kunnen bestaan tussen enerzijds vrijwilligerswerk en anderzijds hieraan verwante activiteiten, zoals ongeorganiseerde vrijwillige inzet, instrumenteel inzetbaar vrijwilligerswerk, betaalde arbeid, politieke beïnvloeding, enz.

[9] **Vrijwilligersbeleid veronderstelt administratieve vereenvoudiging.** Eenmaal er strategische opties genomen zijn, vraagt de Minaraad om bij de doorwerking hiervan bijzondere aandacht te besteden aan het vermijden van nieuwe regels, procedures en verplichtingen.

Vrijwilligers hebben vooral behoefte aan waardering vanuit de overheid voor hun onbaatzuchtige inzet. Het is dan ook belangrijk dat zij maximaal ruimte krijgen en dat het hen niet lastig worden gemaakt om vrijwilliger te zijn. Deze intentie staat in het document verwoord in strategische optie 2, maar wordt daar gekoppeld aan bepaalde (doel)groepen. De Raad meent echter dat de bekommernis breder geldt en vraagt hiervoor bijzondere aandacht bij de implementatie

[10] **Vrijwilligersbeleid veronderstelt verenigingsbeleid.** Aansluitend bij het vorige wijst de Raad er op dat "organisaties" (in de zin van verenigingen) het complement zijn van "vrijwilligers", wat maakt dat er geen sprake kan zijn van een volwaardig vrijwilligersbeleid zonder dat er een volwaardig verenigingsbeleid is. De Raad noteert dat er in de onderscheiden beleidsdomeinen diverse systemen van ondersteuning voor

verenigingen en organisaties bestaan (structureel, projectmatig, enz.), diverse erkenningsystemen aangehouden worden (voor subsidie, voor inspraak, voor overleg, enz.) en gedifferentieerde begeleidingsvormen aangeboden worden (doelgroepenbeleid).

Binnen het beleidsdomein Milieu, Natuur en Energie is er dan nog een verdere differentiatie in steun-, erkennings- en begeleidingsmechanismen voor de onderscheiden organisaties en/of organisatietypes die zich met milieu en natuur inlaten. Deze differentiatie is belangrijke mate organisch gegroeid, heeft zijn historische redenen, en, vanwege het maatwerkarakter ervan, heeft deze differentiatie ook meerwaarde. Niettemin beveelt de Raad aan dat het beleidsdomein een meer geëxpliciteerd en doordacht verenigingsbeleid zou uitbouwen, waarin de verschillen goed geduid en gekaderd worden, dan wel afgebouwd worden.

- [11] **Vrijwilligersbeleid veronderstelt een ander overheidsmanagement.** De Minaraad adviseerde in 2013 dat de overheid beter zal kunnen inspelen op maatschappelijke innovaties *“als zij een open administratieve cultuur bevordert, die een “bottom-up” inbreng toelaat. [...] De overheidscultuur moet toelaten om burgerzin te ontwikkelen, en moet bewust omgaan met ‘empowerment’, sociaal leren en participatie. [Er is nood aan] meer reëel overleg op de momenten waarop maatschappelijke problemen geïdentificeerd worden en waarbij veranderingsstrategieën worden uitgetekend. Deze co-creatie kan door beleid maken te bekijken als een gezamenlijke ervaring van overheid, bedrijfsleven en burger. De overheid moeten zichzelf niet langer beschouwen als diegene die alles voor het bedrijfsleven en de burger moet oplossen. Ook de burgers en het bedrijfsleven kunnen zelf deel van de oplossingen op zich nemen, als beide daartoe voldoende mogelijkheden krijgen.”*¹² De Raad vindt dat deze beschouwingen nog steeds relevant zijn, en toepasbaar zijn op rol en attitude die de overheid in principe hoort aan te nemen ten aanzien van vrijwilligerswerking.

¹² Minaraad, Advies 2013|64, “Maatschappelijke innovatie”, 19 december 2013, pp.7-8.

Referenties

HUSTINX, L., MAREE, M., DE KEYSER, L., VERHAEGHE, L. en XHAUFLAIR, V. (2015), Het vrijwilligerswerk in België – Kerncijfers, Koning Boudewijnstichting, Brussel, oktober 2015, pp. 1-95

MINARAAD (2013), Advies 2013 |64, Maatschappelijke innovatie, 19 december 2013, pp.7-8

SERV (2016), Advies Wegen en omwegen naar klimaatsucces, Brussel, juni 2016, pp. 1-92