

Ontwikkeling in het lokaal vrijwilligersbeleid

Ontwikkeling in het lokaal vrijwilligersbeleid

Het internationaal jaar voor de vrijwilligers;
een jaar later

Werkdocument 94

Ton van der Pennen
i.s.m. Research voor Beleid



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, juni 2003

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2003
Werkdocument 94
Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht
Omslagfoto: Anna Spohr, Amsterdam
ISBN 90-377-0137-X

(Omslagfoto is gemaakt tijdens het jongeren-filmproject 'Zeedrift', van Stella Theater in Den Haag. Afgebeeld is een van de deelnemers, Kim.)

Sociaal en Cultureel Planbureau
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Telefoon (070) 340 70 00
Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl
E-mail: info@scp.nl

Inhoud

Introductie	7
1 Vrijwilligerswerk	8
2 Inzet van het vrijwilligerswerk	9
3 Het maatschappelijk middenveld	10
4 Verandering van vraag en aanbod	12
5 Vervagende grenzen	16
6 Ter afsluiting	18
Het onderzoek	20
7 Methodologische verantwoording	20
8 Vrijwilligerswerk op de agenda	23
8.1 Nieuw herkenbaar beleid in gemeenten	23
8.2 Het Internationaal jaar van de vrijwilligers	24
8.3 Ambtelijke inzet en budget	25
9 Het verkrijgen van inzicht	26
9.1 Het doen van schattingen	26
9.2 Twee cases over het verwerven van inzicht	28
10 Visie op het vrijwilligerswerk	31
10.1 Individu en samenleving	31
10.2 Aandacht voor specifieke sectoren en doelgroepen	31
10.3 Verandering van vraag en aanbod	32
11 Maatregelen	33
11.1 De uitdagingen	33
11.2 Voorwaardenscheppende maatregelen	34
11.3 Stimulerende maatregelen	35
11.4 Voorwaardenscheppend en stimulerend	36
12 Samenwerking	38
12.1 Het beleidsnetwerk	38
12.2 Sturing	41
12.3 Sturingsambities	43
12.4 Onderdeel van een breder sociaal offensief	46
Nieuwe uitdagingen	48
13 De allochtone uitdaging	48
13.1 Allochtone zelforganisaties	49
13.2 Een impressie uit Den Haag	50
14 Vrijwilligerswerk als instrument voor sociale activering	55
Ter afsluiting	60

Noten	63
Literatuur	64
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	67

Introductie

Inleiding

In het najaar van 2002 is door het Sociaal en Cultureel Planbureau in samenwerking met Research voor Beleid een verkenning uitgevoerd naar het lokale vrijwilligersbeleid. Er werd een landelijke enquête uitgevoerd, aanvullend in vier gemeenten een documentenstudie verricht en er zijn twintig mondelinge vraaggesprekken gehouden. In Groningen, Zwolle, Den Haag en Leiden is gesproken met vertegenwoordigers van het gemeentelijk beleid (ambtenaren/politici), managers van organisaties die steun verlenen aan het vrijwilligersbeleid en organisaties die gebruik maken van vrijwilligers. In deze rapportage wordt verslag gedaan van deze verkenning.

Alvorens de resultaten te presenteren worden in deze introductie omschrijvingen gegeven van het vrijwilligerswerk en het maatschappelijk middenveld, de centrale begrippen van deze studie (§ 2 en 3).

Een aantal maatschappelijke trends die de vraag naar en het aanbod van het vrijwilligerswerk beïnvloeden, komen in paragraaf 4 aan de orde. Het zijn ook de trends waarop het beleid zich baseert om op een eigentijdse wijze het vrijwilligerswerk te stimuleren (§ 5).

Dit introducerende deel van de rapportage wordt afgesloten met een overzicht.

Na de methodologische verantwoording, in paragraaf 7, volgt de opbouw van het onderzoeksverslag naar het gemeentelijk beleid chronologisch de thema's van de enquête. Wat betreft het eerste thema 'vrijwilligers op de agenda' worden in paragraaf 8 beschreven wat de aanleiding en motieven waren om (hernieuwde) aandacht aan het vrijwilligerswerk te besteden. Eveneens wordt de personele en financiële inzet aangegeven.

In paragraaf 9 – 'het verkrijgen van inzicht' – komen de wijzen aan bod waarop gemeenten hun kennis over het veld trachten te verzamelen.

In paragraaf 10 – 'visie op het vrijwilligerswerk' – worden de beleidsvisies, de doelstellingen en doelgroepen belicht. Hierbij wordt nader ingegaan op de veranderende relatie tussen vraag en aanbod.

In paragraaf 11 wordt een overzicht gegeven van de maatregelen om het vrijwilligerswerk te stimuleren die in de gemeenten worden getroffen, al dan niet in samenwerking met andere partijen.

Bij de 'samenwerking' wordt in paragraaf 12 het beleidsnetwerk beschreven waarin de gemeente zich een sturende rol heeft toebedeeld, en hoe zij dit vormgeeft.

Het aangetroffen en beschreven beleid heeft een voorgeschiedenis. Doorgaans was er in een voorliggende fase sprake van subsidiebeleid. Dat wil zeggen dat het beleid voornamelijk bestond uit het verstrekken van subsidies aan vrijwilligersorganisaties en aan een vrijwilligerscentrale. Dit beleid wordt nu geïntensiveerd en uitgebreid, en dit openbaart zich in de getroffen maatregelen en de samenwer-

kingsrelaties die zijn aangegaan. Ook inhoudelijke verbreding en verdieping worden nagestreefd.

Twee thema's die de actuele discussie omtrent het vrijwilligerswerk bepalen, worden in deze verslaglegging als 'nieuwe uitdagingen' beschreven en wel de allochtone uitdaging in paragraaf 13 en de sociale activering in paragraaf 14.

De rapportage wordt afgesloten met een overzicht waarin de belangrijkste bevindingen uit deze verkennende studie naar het gemeentelijk beleid staan vermeld.

1 Vrijwilligerswerk

Beleidsmakers en onderzoekers zijn het in de kern eens over de definitie van vrijwilligerswerk: '[...] werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving'. Het georganiseerde verband in de definitie benadrukt een zeker herhalend karakter en duurzaamheid van het werk, maar ook dat het vrijwilligerswerk zich onderscheidt van 'leuke' activiteiten in de vrije tijd (vgl. Meijs 1997). Onverplicht verwijst naar de vrije keuze die men heeft in het wel of niet verrichten van vrijwilligerswerk. Het werk is zeker niet vrijblijvend; er is sprake van een zekere 'dwang' en wel met name als er van een vergoeding sprake is. Want onbetaald, een ander kernbegrip uit de definitie, is niet onbeloond. Naast een mogelijke geldelijke (onkosten)vergoeding kan er sprake zijn van immateriële vergoedingen, zoals het verkrijgen van eigenwaarde, statusverhoging, de verbetering van de curriculum vitae en de verhoging van de kwalificaties. Vrijwillige arbeid blijft zich echter onderscheiden van betaalde arbeid.

Met de bijdrage van het vrijwilligerswerk worden maatschappelijke diensten en voorzieningen toegankelijker. Vrijwilligerswerk is echter ook van nut voor degenen die het verrichten. Met het uitvoeren van maatschappelijk zinvolle activiteiten worden erkenning en waardering verkregen, sociale contacten opgedaan en wordt er een zekere structurering aan het dagelijkse leven geboden (vgl. Clary et al. 1998). Vaak liggen er verscheidene motieven ten grondslag aan het doen van vrijwilligerswerk. Uit het onderzoek van Van Daal en Plemper (2003) blijkt dat de door hen onderzochte vrijwilligers vrijwel allen (93%) hun werk niet alleen nuttig vinden, maar ook geeft 88% aan dat ze plezier in het werk hebben. Voor veel mensen tellen persoonlijke baten mee, zoals het contact met andere vrijwilligers (83%), de waardering van de omgeving (74%), en de verbreding van de levenservaring (73%).

Uit diverse onderzoeken valt af te leiden dat een kwart tot eenderde deel van de Nederlandse bevolking vrijwilligerswerk verricht (Dekker 1999a). Deze schatting is gebaseerd op uitkomsten van de tijdsbestedingsonderzoeken die het SCP, samen met andere instellingen, sedert 1975 houdt onder een steekproef uit de bevolking van 12 jaar en ouder. Op twee manieren wordt in die onderzoeken de deelname geregistreerd. In de eerste plaats via een vragenlijst waarin aangegeven wordt of men wel eens vrijwilligerswerk doet. In de tweede plaats via een dagboek waarin respondenten gedurende een doorsnee week in het jaar gevraagd wordt om het eventuele te

verrichten vrijwilligerswerk te noteren. Volgens de vragenlijst nam in 2000 33% van de respondenten deel aan vrijwilligerswerk en volgens de dagboeknotities was dat 25% (Dekker en De Hart 2002).

‘De actieve vrijwilliger in het algemeen laat zich kortweg als volgt typeren. Hij of zij komt het meeste voor in de leeftijd tussen 46-75 jaar. Het gaat om personen die over veel tijd beschikken omdat ze geen of weinig tijd voor arbeid, of zorgtaken nodig hebben, maar zeker ook niet gewend zijn om lang te slapen. Ze maken vaak deel uit van een traditioneel kostwinnersgezin. Als ze nog tot de veertigers horen, zijn het dikwijls ouders met kinderen. De actieve vrijwilliger leeft van een bescheiden inkomen en bij het oudere deel van hen zijn er tamelijk veel aangewezen op een AOW- of andere uitkering. Toch gaat het om een groep die wat hoger is opgeleid dan gemiddeld, die een brede interesse heeft, maar weinig tijd voor eigen liefhebberijen gebruikt en weinig televisie kijkt. De actieve vrijwilliger hoort vaak tot het gelovige – en met name protestantse – volksdeel en is gewend om regelmatig naar de kerk te gaan. De politieke voorkeur neigt naar een christelijke partij.’ (Knulst en Van Eijck 2002: 64).

De Nederlandse samenleving is mede afhankelijk van onbetaalde arbeid door vrijwilligers. Vrijwilligerswerk heeft in een maatschappij waarin de overheid steeds meer taken in de zorg en welzijnssector aan het particulier initiatief en het bedrijfsleven overlaat een grote maatschappelijke betekenis. Afgaande op landelijke cijfers blijkt dat het vrijwilligerswerk in Nederland een breed scala van activiteiten omvat, dat de deelname door de jaren heen stabiel en internationaal gezien betrekkelijk hoog is (vgl. Dekker en De Hart 2002). Veranderingen in de samenleving dragen er toe bij dat, terwijl de bereidheid om vrijwilligerswerk te verrichten niet afneemt, er zich een mismatch voordoet tussen vraag en aanbod. Organisaties doen een toenemend beroep op vrijwilligers om hun uitvoerende taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Het vrijwilligerswerk professionaliseert. Tegelijkertijd verdwijnt een aantal groepen dat traditioneel goed in het vrijwilligerswerk vertegenwoordigd was van het toneel, door de veranderende leefpatronen van mensen, door demografische veranderingen en door verschuivingen op de arbeidsmarkt.

2 Inzet van het vrijwilligerswerk

Krijnen (1992) onderscheidt drie soorten verbanden waar vrijwilligers worden ingezet.

Ten eerste zijn dat de professionele instellingen, die publieke taken als zorg, welzijn en dienstverlening op zich nemen. In deze studie worden onder professionele organisaties die organisaties verstaan die in hun dienstverlening gebruik maken van vrijwilligers zoals welzijnsinstellingen, zieken-, verzorgings-, verpleeghuizen en politie.

Neefjes et al. (1997) peilden bij 1932 welzijnsorganisaties hoeveel vrijwilligers actief waren. In totaal waren bijna 138.000 vrijwilligers betrokken bij de uitvoering

van het werk. Van hen waren 15.240 vrijwilligers betrokken bij het jeugd- en jongerenwerk, 39.888 bij buurt- en clubhuisactiviteiten en 60.056 bij het welzijnswerk voor ouderen. Zij waren gemiddeld zo'n twee uur per week actief.

Professionele organisaties onderscheiden zich van vrijwilligersorganisaties. Deze behoren tot wat Krijnen omschrijft als het stelsel van private zorg-, hulp- en dienstverlening op niet-commerciële basis en worden door hem als tweede organisatievorm onderscheiden. Onder een vrijwilligersorganisatie wordt het organisatorische verband verstaan dat voor het merendeel bestaat uit vrijwilligers en functioneert met vrijwilligers, zoals een sportclub. Binnen zo'n organisatie kunnen beroepskrachten aanwezig zijn, zoals bij het Rode Kruis. Informele netwerken als burenhulp, maaltijdverzorging, telefooncirkel, gildeprojecten, buurtbeheer, en dergelijke kunnen eveneens tot deze categorie gerekend worden.

Ten derde zijn de zelforganisaties te onderscheiden. Belangenorganisaties en zogenoemde nieuwe sociale bewegingen worden hiertoe gerekend (een bond voor ouderen, huurdersverenigingen, Amnesty, milieubeweging, e.d.).

Alle drie onderscheiden typen van organisatorische verbanden worden tot het maatschappelijk middenveld gerekend.

3 Het maatschappelijk middenveld

Het maatschappelijk middenveld, waarbinnen het vrijwilligerswerk zich doorgaans afspeelt, wordt vaak geïntroduceerd als het maatschappelijk verband dat zich onderscheidt van de markt, de staat en de gemeenschap (vgl. Dekker 1999b). De gemeenschap is vooral te herkennen in informele primaire relaties, de markt in de formele economie, de staat in het openbaar bestuur en het maatschappelijk middenveld in het openbare en georganiseerde sociale leven. Het maatschappelijk middenveld bestaat uit organisaties die 'geen onderdeel van de overheid uitmaken, zonder winst oogmerk opereren en daarnaast niet op familiale of primaire banden berusten' (Lelieveldt 1999: 21).

Het maatschappelijk middenveld is de intermediair tussen overheid, markt en burgers van waaruit publieke sociale taken worden uitgevoerd. In de ruimte tussen overheid, markt en burgers zijn allerlei grote instellingen, maar ook kleinere verenigingen en initiatieven op het terrein van onderwijs, zorg en welzijn actief.

Datgene wat het maatschappelijk middenveld aan goederen en diensten produceert, is zeer divers en lastig te typeren. De concrete producten van het vrijwillig engagement lijken soms meer op private goederen (in de individuele hulp- en dienstverlening zoals burenhulp en mantelzorg) en soms meer op collectieve goederen (bv. in de monumentenzorg of het natuurbehoud). Enig inzicht in de aard van de activiteiten biedt tabel 1 op pagina 14, waarin de organisatorische verbanden zijn onderscheiden waarbinnen het vrijwilligerswerk wordt verricht. In het algemeen geldt dat bestuurlijke activiteiten het meest frequent door Nederlanders van 18 jaar en ouder worden verricht. In 2002 betrof het 17% van alle vrijwillige werkzaamheden en in

de voorliggende jaren was dat overeenkomstig: in 2000 16%; in 1999 14% en in 1996 eveneens 14%. Andere in 2002 veelgenoemde activiteiten zijn het verrichten van klussen (13%); het bieden van vervoer (12%); het geven van informatie en advies (12%); het verrichten van kantoorwerk/administratie (11%) en het afleggen van bezoek en het bieden van gezelschap (10%). In iets mindere orde van grootte, zo tussen de 10% en 5%, liggen de activiteiten met betrekking tot het collecteren/fondsen verwerven, persoonlijke raadgeving, training en scholing, het behartigen van belangen en het voeren van campagne (Schuyt 2003).

In de literatuur wordt gewezen op het externe effect van de activiteiten in de vrijwillige organisaties van het maatschappelijk middenveld. Een effect dat zich uitdrukt in het zogenoemde sociaal kapitaal (vgl. Putnam 1993; 2000).

Dekker (1999b) onderscheidt een tweede effect van het maatschappelijk middenveld en wel op de publieke opinievorming. Groepen mensen geven zich rekenschap van hun doeleinden en problemen, hetgeen kan cumuleren in collectieve acties, gericht op overheidsbeleid. Het betreft processen van collectieve reflectie en wilsvorming, van uitingen van onvrede op straat via georganiseerde discussies en berichtgeving in de media tot en met officiële vastlegging van politieke doelstellingen in statelijk verband.

Bij sociaal kapitaal gaat het om een conglomeraat van netwerken, normen en onderling vertrouwen, die samenwerking bevorderen. Juist dit sociale effect van het maatschappelijk middenveld is beleidsmatig relevant in verband met participatiebevordering (vgl. Leeuw 2001). Wezenlijk aan het begrip sociaal kapitaal is dat sociale relaties een hulpbron vormen voor personen en organisaties om de gestelde doeleinden te realiseren. Waarom sommige mensen kwetsbaarder, minder koopkrachtig, minder gezond of ongelukkiger zijn, is niet alleen te verklaren uit hun fysiek, humane, of financiële kapitaal maar ook uit hun relaties en daarmee hun positie binnen sociale netwerken. Zo hebben mensen met veel sociaal kapitaal bij werkloosheid meer kans om op korte termijn weer aan de slag te komen dan mensen met weinig sociaal kapitaal (vgl. Van der Zwaard 1999). Het sociaal kapitaal vergemakkelijkt dus samenwerking tussen mensen, zowel bij de aanpak van collectieve, als van individuele problemen.

Het deelnemen aan organisaties en het verrichten van vrijwilligerswerk daarbinnen kan helpen mensen binnen dezelfde groepering (nog) dichter bij elkaar te brengen (*bounding social capital*), maar ook om bruggen te bouwen tussen groeperingen die op afstand tot elkaar staan (*bridging social capital*). Deze laatste waarde van het sociaal kapitaal staat met name centraal in de discussies omtrent allochtone organisaties (zie § 13: de allochtone uitdaging).

4 Verandering van vraag en aanbod

Een toenemende vraag

Er is een toenemende vraag naar vrijwilligerswerk. Zo worden op scholen meer leerouders en ouderleden van commissies gevraagd, is er door de vergrijzing en lange wachtlijsten meer vraag naar onbetaalde arbeid in de hulpverlening, en leidt het groeiend aantal sport- en vrijetijdsclubs tot een toenemende vraag naar vrijwilligers (zie De Hart en Breedveld 2001: 65-74).

Aan de vraagzijde van de vrijwillige/onbetaalde arbeidsmarkt dienen zich ook meerdere partijen aan: professionele organisaties, belangen- en zelforganisaties, kerkelijke en levensbeschouwelijke organisaties, lokale en regionale vrijwilligersorganisaties.

De vraag naar vrijwilligerswerk kan ingegeven zijn door een aantal motieven. Er zijn onvoldoende financiële middelen om het werk dat gedaan moet worden, uit te laten voeren door alléén beroepskrachten.

De organisatie heeft behoefte aan specifieke deskundigheid van vrijwilligers; deze is binnen de organisatie niet aanwezig of de beroepskrachten komen daar niet aan toe. Denk hierbij aan de intensieve persoonlijke begeleiding bij een stervensproces.

Naast deze additioneel getinte behoeften gaat het om de brugfunctie die vrijwilligers kunnen hebben naar de samenleving. Vrijwilligers brengen de veranderende maatschappelijke opvattingen binnen in de (professionele) organisatie. Als voorbeeld hiervoor geven Ketelaar en Van Wonderen (2002) de politie. Voor dit type professionele organisatie geldt dat door een actieve bemoeienis met vrijwilligers i.c. betrokken burgers aan te gaan, de band met de samenleving wordt aangescherpt. De relatie die wordt aangegaan, biedt een zogenaamd 'oog-en-oorfunctie'. Vrijwilligers bieden korte lijnen naar de politie die aanspreekpunten kunnen zijn voor veiligheid en leefbaarheid in de wijken. Omgekeerd geldt dat bij inschakeling van vrijwilligers, bijvoorbeeld bij baliefuncties en aangiften of slachtofferhulp, het menselijke gezicht van de organisatie tot uitdrukking wordt gebracht.

Door een beroep te doen op vrijwilligerswerk worden in de derde plaats burgers aangesproken die onvoldoende maatschappelijk participeren. Het laten-doorstromen van vrijwilligers naar reguliere functies op de arbeidsmarkt (kweekvijver gericht op de eigen organisatie of op een bredere lokaal/regionaal arbeidsmarkt) is een mogelijk vierde argument om vrijwilligers in de organisatie in te zetten.

De relatie tussen vrijwillige arbeid en beroepsarbeid

Aan het vrijwilligerswerk worden in toenemende mate ook hogere eisen gesteld (vgl. Van Houten 2000). Vrijwilligerswerk krijgt meer en meer het karakter van regulier werk. Met het stellen van hogere eisen is er sprake van een professionalisering van het vrijwilligerswerk. Naast de overheid verwachten ook de vrijwilligersorganisaties zelf in toenemende mate professioneel opererende vrijwilligers. Een positieve ervaring die vaak bij het professionaliseringsproces wordt genoemd is de kwali-

teitsverbetering en de continuïteit van de dienstverlening. Een andere veelgenoemde ervaring is dat er doelgerichter gewerkt wordt als gevolg van de betere scholing, die gepaard gaat met het professionaliseringsproces. Als negatieve ervaringen worden genoemd een grotere werkdruk en een daling van het aantal vrijwilligers wat de werkdruk binnen de organisatie nog verder verhoogt.

‘Uit een Gronings onderzoek onder 1820 vrijwilligersorganisaties uit 1998 blijkt dat bij ruim twee op de tien organisaties (22%) professionalisering voorkomt. Het professionaliseringsproces heeft ook gevolgen voor het personeelsbestand van de organisaties. De professionalisering heeft in Groningen in 1998 minimaal 330 betaalde arbeidsplaatsen (full- of parttime) opgeleverd. In 40% van de gevallen zijn deze arbeidsplaatsen opgevuld door (voormalige) vrijwilligers uit deze organisaties’ (Gemeente Groningen 1998).

Aan de professionele eisen kan niet altijd voldaan worden. Dat blijkt onder andere uit het rapport *Ouders bij de les* van het SCP (Vogels 2002).

‘Het ideaal van grote ouderbetrokkenheid is niet erg realistisch. Een deel van de ouders kan of wil daar niet aan voldoen. Voor het deel dat de invloed wel wil, is het maar de vraag of zij in het veld van zich professionaliserende onderwijspartijen (lokale overheden, schoolbesturen, schoolleiding en leerkrachten) zo’n sterke positie kunnen behouden of verwerven. [...] Dat maakt het lastig om krachtig tegenspel te bieden, hoe goed sommige ouders daartoe ook zijn uitgerust’ (Vogels 2002: 174).

Wat betreft het aanbod blijkt dat het steeds dezelfde ouders, meestal moeders, zijn en dan vooral degenen die een goede opleiding hebben en een hoog inkomen. Economisch zwakkeren laten het afweten. Onder deze categorie zijn veel allochtonen te vinden. Dit is een van de knelpunten tussen vraag en aanbod die in het vervolg van deze rapportage uitgebreider aan de orde komen.

Een verminderd aanbod?

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* worden cijfers gepresenteerd over het vrijwilligerswerk in Nederland over een aantal jaren. Hierbij is een driedeling van het vrijwilligerswerk gebruikt die spoort met de eerder genoemde verbanden waarbij vrijwilligers worden ingezet (Krijnen 1992). Onderscheiden zijn: vrijwilligerswerk als onbetaalde arbeid, actief lidmaatschap en actief burgerschap. Onbetaalde arbeid zal vaak kenmerkend zijn voor het vrijwilligerswerk in de sfeer van zorg, onderwijs en hulpverlening. Actief lidmaatschap zal eerder de kern zijn van wat vrijwilligers doen in de sfeer van het club- en verenigingsleven in de vrijetijdsbesteding en van kerken. Actief burgerschap is vooral aan te treffen in de politiek en in (ideële) belangengroepen.

In de recreatieve sector van Sport, cultuur en hobby, waar sprake is van actief lidmaatschap, en in de sector Kinderen en jeugd, waar het vrijwilligerswerk als onbetaalde arbeid is onderscheiden, is de deelname het grootst. Het aandeel vrijwilligers die als actief burger participeren is aanzienlijk minder.

Tabel 1 Deelname aan vrijwilligerswerk (naar sector) en aan informele hulpverlening, bevolking van 12 jaar en ouder, 1985-2000 (in procenten en index 2000, 1995 = 100)

	1985	1990	1995	2000	index
vrijwilligerswerk totaal	42	38	44	31	70
cultuur, sport en hobby's ^a	23	21	26	15	58
kinderen en jeugd ^b	16	15	17	10	59
godsdienst en levensbeschouwing	9	9	10	6	60
politieke en ideële doeleinden ^c	5	5	6	4	67
beroeps-, vak-, standsorganisatie	4	3	4	2	50
georganiseerde hulpverlening ^d	4	4	3	3	100
vrouwenorganisaties ^e	3	3	2	1	50
buren-, bejaarden-, gehandicaptenhulp	13	12	13	7	54

a Zang, muziek, toneel of anders cultureel, hobby, sport (niet als beoefenaar).

b Hulp op school, oudercommissie, schoolbestuur, kinderopvang, crèche, peuterspeelzaal, jeugd- en clubhuiswerk.

c Politiek, overig maatschappelijk werk (actiegroep, Amnesty International, Wereldwinkel, e.d.).

d Overige hulpverlening (advies, voorlichting, telefonische hulpdienst, wetswinkel).

e Vrouwenvereniging of -bond, vrouwengroep of vrouwencafé.

Bron: SCP (TBO)

In de meest recente periode valt op dat op alle onderscheiden hoofdterreinen van het vrijwilligerswerk een afname is te zien. Deze daling van de deelname aan het vrijwilligerswerk tussen 1995 en 2000 in de tabel wordt bevestigd door een andere meting in het tijdsbestedingsonderzoek, de registratie van de tijdsbesteding van mensen met dagboekjes (De Hart en Breedveld 2001). Het dalende cijfer riep een discussie op: gaat het om een incident of is er sprake van een trend? De onderzoekers zelf stellen dat er nog te veel onzekerheid is omtrent de onderzoeksgegevens om met stelligheid van een dalende trend te kunnen spreken (zie ook Dekker en De Hart 2002). Daarvoor is de verandering te plotseling en bovendien correspondeert zij niet met de uitkomsten van weer ander onderzoek. In het SCP-onderzoek, het opinieonderzoek Culturele Veranderingen in Nederland, blijkt bijvoorbeeld dat zowel in 1993 als in 2002 28% van de bevolking van 16 jaar en ouder wekelijks gemiddeld een uur of meer vrijwilligerswerk verricht (26% tot 29% in de tussenliggende jaren). Ook de onderzoeksresultaten die Van Daal en Plemper (2003) presenteren over het 'geven van tijd aan vrijwilligerswerk' laten geen daling in de tijd zien. Gesteld kan dan ook worden: 'Er is voorshands weinig reden om te veronderstellen dat het met de bereidheid van mensen om iets vrijwillig voor anderen te doen, nu heel veel slechter is gesteld dan vroeger, en dat het in de toekomst alleen nog maar minder kan worden' (Dekker en De Hart 2002: 245).

Maatschappelijke trends

Desondanks worden er in de praktijk van alledag zorgelijke kanttekeningen geplaatst bij het aanbod. In de literatuur wordt een aantal verschijnselen van de huidige tijd

genoemd waardoor in de toekomst het vrijwilligerswerk zou afnemen. Betaalde arbeid blijft dé levensvervulling; onbetaald werk wordt nog steeds een lagere status toebedeeld. Mensen staan onder een hogere tijds- en werkdruk. De agenda van met name tweeverdieners met kinderen laat nauwelijks nog ruimte om vrijwilligerswerk te verrichten. Demografisch gezien zijn er door de ontgroening minder jongeren beschikbaar. Ook hebben ombuigingen in de uitgaven voor en strengere regulering in de sociale zekerheid negatieve gevolgen voor het aanbod. Het wordt daardoor onaantrekkelijk om vrijwilligerswerk te gaan doen.

Verder wordt de verminderde betekenis van traditionele banden als kerk en vereniging genoemd, die met name hun invloed hebben op de aanwas van nieuwe 'traditionele' vrijwilligers. De aanhang van traditionele organisaties met verenigingsleven wordt minder, het verenigingsleven zelf wordt 'ieler' en succesvolle nieuwe organisaties zijn voor leden (of veelal donateurs) vaak vooral papieren organisaties (Dekker 2002). Actief burgerschap heeft een ander karakter gekregen: een verschuiving van vrijwilligerswerk naar het vrijwillig geven van geld aan professionele organisaties, die beter opgewassen zijn tegen de gevestigde machten, zich gemakkelijker in de complexe krachtenvelden bewegen en een positie van betekenis hebben verkregen ('Greenpeace-model'). Deze verschuiving kan echter niet uitgelegd worden als het vluchtiger worden van het maatschappelijk engagement.

'Tegen de voorstelling van massale actieve betrokkenheid in traditionele ledenorganisaties met lokale afdelingen kan worden ingebracht dat ook in die organisatievormen de overgrote meerderheid van de leden passief was, dat de oligarchische structuur van de nieuwe organisaties mede een reactie hierop is [...] en dat ook de 'oude' organisatietypen zich in die richting ontwikkelen. De identificatie van de aangeslotenen met de nieuwe organisatievormen en hun betrokkenheid bij de doelstellingen waar deze voor staan, is niet noodzakelijk minder groot dan bij de oude organisatievormen. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat, juist omdat zij doorgaans minder eisen stellen aan de inzetbaarheid van de aangeslotenen, de nieuwe organisatievormen in potentie een bredere sociale basis hebben dan de oude' (Dekker 1999: 57).

Het aanbod zou ook negatief worden beïnvloed door de veranderende leefstijlen van mensen (vgl. Van Houten 2000). Een trend die bevestigd wordt door vrijwilligers die voor een onderzoek van het SCP deelnamen aan groepsgesprekken (Brounts en Wolak 2001). Ze toonden zich vaak uitgesproken pessimistisch over de bereidheid van anderen om vrijwilligerswerk te doen. In de ogen van veel vrijwilligers zijn vooral jongeren in het algemeen moeilijk te porren voor het werk. Dat zou niet slechts te maken hebben met de levensfase van deze groep, maar zou ook een generatieel kenmerk zijn. Jongeren van nu zullen nooit zo worden als de ouderen van nu. Het idee 'de laatste generatie te zijn' die op grote schaal vrijwilligerswerk doet, is bij ouderen wijd verbreid. In de Amerikaanse literatuur wordt gesproken over de verdringing van *civic generation* door een minder geciviliseerde, meer individualistische en 'druk, druk, druk' doende generatie.

Cijfers laten zien dat personen tussen de 18 en 24 jaar in het algemeen inderdaad het minst actief zijn als vrijwilliger (Van Daal en Plemper 2003). Vanaf 1996 hebben zich echter opmerkelijke veranderingen tussen de leeftijdsklassen voorgedaan. In 1996 was er sprake van een omgekeerde U-curve: personen van middelbare leeftijd deden meer vrijwilligerswerk dan jongeren en ouderen. In 1999 deden minder jongeren vrijwilligerswerk dan in 1996, terwijl er in de categorie 65 jaar en ouder juist meer vrijwilligers te vinden waren. De deelname van ouderen bleef in 2000 gelijk vergeleken met het jaar ervoor, evenals die van jongeren. Toen was er sprake van een groei van het aantal vrijwilligers in de leeftijdscategorie van 25 tot 35 jaar. In 2002 was er over de hele linie een toename te constateren. Van een omgekeerde U-curve is geen sprake meer. Vergeleken met 1996 is vrijwilligerswerk anno 2002 gelijkmatiger verspreid over de leeftijdscategorieën.

5 Vervagende grenzen

De begripsomschrijvingen van het maatschappelijk middenveld en de relatie met de overheid en het bedrijfsleven geven relatief duidelijke scheidslijnen aan, maar in de praktijk blijken dergelijke grenzen toch gemakkelijk te vervagen.

Ontwikkelingen in het vrijwilligerswerk zijn te relateren aan het ontstaan, de groei en krimp van de verzorgingsstaat. Het particuliere initiatief, georganiseerd via zuilen, heeft tot voor de Tweede Wereldoorlog een sterke en eigenzinnige betekenis gehad voor het opzetten en de uitvoering van de welzijns- en zorgarrangementen waar de Nederlandse samenleving om vroeg (vgl. Adriaansens en Zijdeveld 1981).

‘Hoewel de betekenis van de zuilen voor de opbouw van het maatschappelijk middenveld in de na-oorlogse periode aan betekenis heeft ingeboet (vgl. Idenburg 1983), heeft het maatschappelijk middenveld zijn functie behouden als intermediair verband tussen overheid, markt en burgers van waaruit publieke sociale taken worden uitgevoerd.’

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog werd met het ontstaan van een verzorgingsstaat het werk in toenemende mate overgenomen door ambtenaren en beroepskrachten (vgl. De Haan en Duyvendak 2002). Dit maakte ‘[...] veel particulier zorginitiatief overbodig’ en: ‘[...] in de ideale verzorgingsstaat zouden [...] op den duur alleen bestuurders van de ontelbare welzijnsinstellingen nog vrijwilliger zijn. De term “vrijwilliger” werd een restterm’ (Meeuws 2002: 50). De uitbreiding van de verzorgingsstaat had tot gevolg dat de organisaties van het maatschappelijk middenveld een ‘statelijk’ karakter kregen. Organisaties die waren ontstaan uit particulier initiatief en gedreven werden door vrijwilligers, raakten als gevolg van een uitdijende subsidiestroom en inhoudelijke bemoeienis van de overheid meer en meer vervlochten met het staatssysteem. De grens tussen het middenveld en de overheid vervaagde. Deze toenemende vervinging maakt ook dat het vrijwilligerswerk een (potentieel) beleidsinstrument wordt, dat kan worden ingezet om doeleinden van sociale-, gezond-

heids-, en arbeidsmarktpolitiek te bereiken. Sinds de recessie uit de jaren tachtig, waarbij de verzorgingsstaat grondig werd gerenoveerd, wordt dit ook gedaan. De bezuinigingen die in de publieke sector werden doorgevoerd, troffen tal van gesubsidieerde sectoren, waardoor de afhankelijkheid van vrijwillige inzet groter werd. Eind jaren tachtig en begin jaren negentig heeft de rijksoverheid voor haar relatie tot het vrijwilligerswerk een aantal uitgangspunten geformuleerd. De taak van de overheid is 'het scheppen van voorwaarden voor hen die uit vrije wil verantwoordelijkheid willen aanvaarden.' De overheid dient vrijwilligers en organisaties van particulier initiatief te ondersteunen in hun werkzaamheden en belemmeringen daarvoor weg te nemen. Dat betekent een beleid dat voorwaarden schept en eventueel aanvullend is op bestaand ander beleid (vws 1999).

Met de herziening van de verzorgingsstaat moest de publieke sector ook qua organisatie bedrijfsmatiger gaan functioneren. Nadruk kwam te liggen op doelmatigheid en efficiency, met als gevolg dat vaak bezuinigd werd op de arbeidsintensiteit van het werk. Een dergelijke rationalisering heeft op het terrein van zorg en welzijn geleid tot een arbeidsdeling en productorientatie met als gevolg dat er een verminderde aandacht kwam voor 'de hele mens', wat tot een mismatch tussen kwetsbare mensen en voorzieningen leidde (vgl. RMO 2001; Van der Pennen 2003). Illustratief hiervoor is de toenemende mate waarin ziekenhuizen, psychiatrische inrichtingen, bejaardentehuizen aanvullend op hun zorg, een beroep moeten doen op thuiszorg en mantelzorg. Met een toenemende werkdruk en tegelijkertijd geconfronteerd met een rationalisatieproces, moest er noodgedwongen bezuinigd worden op het persoonlijke contact. Vaak worden deze contacten overgenomen door vrijwilligers. Een bekend voorbeeld hiervan is de buddy die een terminale patiënt intensief begeleidt. Vergelijkbaar zijn de vriendendienst- en maatjesprojecten die in de geestelijke gezondheidszorg en in het welzijnswerk opereren. Dergelijke voorbeelden maakten dat de overheid moest constateren dat het vrijwilligerswerk een belangrijke bijdrage levert aan de kwaliteit van de samenleving. 'De samenleving heeft behoefte aan vrijwilligers, omdat zij veel "producten" leveren die een onmisbare bijdrage zijn aan de leefbaarheid van vooral buurten, wijken, dorpen en steden' (vws 1999: 63).

De bemoeienis van de landelijke, provinciale en lokale overheden neemt steeds meer toe en heeft zijn gevolgen voor het vrijwilligerswerk. Met de (financiële) ondersteuning worden er mogelijkheden geschapen om te groeien en zich te verbeteren, maar ook geldt dat organisaties te maken krijgen met wet- en regelgeving en de voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen. Organisaties moeten zich beraden over de arbeidsomstandigheden, de sociale zekerheid, afbakening van vrijwilligerswerk en betaalde arbeid, wettelijke aansprakelijkheid, onkostenvergoedingen, verzekeringen en dergelijke. Hoezeer het vrijwilligerswerk aan de ene kant ook baat kan hebben bij overheidssteuning, aan de andere kant geldt dat het vrije karakter bedreigd wordt en men zich steeds meer moet aanpassen aan de rationaliteit van het openbaar bestuur. Dat dit in de praktijk niet zonder problemen verloopt toont

de studie van Meijs (1999) naar de ondersteuningsstructuur voor organisaties in het jeugd- en jongerenwerk, waarin hij concludeerde dat: '[...] veel wet- en regelgeving voor het vrijwilligerswerk tenminste onduidelijkheden oproept, maar ook wel het werk van vrijwilligers en hun organisaties zodanig beïnvloedt dat er problematische situaties kunnen ontstaan op financieel, administratief en uitvoerend vlak.'

6 Ter afsluiting

De in het voorgaande gepresenteerde onderzoekscijfers laten al met al een overwegend positief beeld zien van het vrijwilligerswerk in Nederland. De participatie is zeker in internationaal perspectief constant hoog. Dat geldt ook voor de jongere generatie.

Veranderingen in de samenleving hebben een onmiskenbare invloed op het vrijwilligerswerk. De toenemende werkdruk in de betaalde banen maakt de ruimte voor vrijwilligheidsinzet geringer. Dit wordt versterkt omdat betaalde arbeid nog steeds de belangrijkste levensvervulling is. Daarnaast moet het vrijwilligerswerk concurreren met een rijk aanbod aan bezigheden en activiteiten die vanuit de economische markt aan mensen wordt geboden om de vrije tijd zinvol te besteden. Juist voor jongeren blijkt deze markt aantrekkelijk te zijn (vgl. Zeijl 2003).

De motivatie om vrijwilligerswerk te doen verschuift van collectieve plicht naar individuele motief, waarbij eigenbelang een rol speelt. Deze verschuiving weerspiegelt zich in de groei van vrijwilligersinzet in de recreatieve sector en in het vrijwilligerswerk rondom de school. Er meldt zich een nieuw type vrijwilliger aan: de kort-verband vrijwilliger, shoppend, zappend en meer calculerend, niet ideologisch georiënteerd.

Vrijwilligersorganisaties worden meer en meer partner van het sociale beleid en maken meer en meer deel uit vergaderrondes en verantwoordingsprocedures. Binnen de organisaties van het maatschappelijk middenveld vindt, mede door de vervlechting met de overheid, een culturomslag plaats. Onderkend wordt dat een zeker proces van professionalisering een voorwaarde is om als vrijwilligersorganisatie in het huidige tijdsgewricht een zinvolle bijdrage te kunnen leveren aan de realisatie van welzijnsdoelen (vgl. RMO 1997). Duidelijke taakomschrijvingen, taakverdelingen en afbakening vragen om een professioneel management. Een min of meer losse, informele en horizontale organisatiestructuur dient vervangen te worden door een stevigere, formele en verticale structuur. Aan het werk zelf moeten meer verplichtingen verbonden worden, nu kennis en vaardigheden belangrijker gevonden worden dan de bereidheid om 'iets' te doen in de vrije tijd. Er lijkt sprake te zijn van een paradigmatische omwenteling: de kwaliteit van de dienstverlening krijgt meer prioriteit dan het 'welzijn' van de vrijwilliger (vgl. Hustinx en Lammertyn 2001).

De ontwikkelingen die in de literatuur worden beschreven, getuigen van een dynamisch veld, waar openheid is voor vernieuwing en aanpassing aan het huidige tijdsgewricht. Als er sprake is van een knelpunt, dan is die vooral te vinden bij de organisaties van het maatschappelijk middenveld. Zij kunnen nog onvoldoende inspelen op de maatschappelijke trend die een ander type vrijwilliger als het ware vormt en waar de samenleving om vraagt. Of zoals een respondent, directeur van een grote steunverlenende organisatie uit een van de pilot-gemeenten, stelt: 'Er is geen tekort aan vrijwilligers, maar een tekort aan inspirerende organisaties.' De traditionele (leden) organisaties lijken het tij tegen te hebben, waartegenover moderne (*one-issue*) programma-organisaties in de lift zitten (Meijs 1997). Het lokale beleid wil juist ondersteuning bieden aan de organisaties die met vrijwilligers werken en ze zo stimuleren 'een eigentijdse gelegenheid te bieden aan mensen met een druk bestaan om zich maatschappelijk dienstbaar te kunnen maken.'

Met hun grotere betrokkenheid plaatsen gemeenten zich echter voor een dilemma. Het maatschappelijk middenveld kenmerkt zich, en daar ligt ook de kracht, door een zekere mate van onafhankelijkheid van de overheid. Hierbij past een overheid die niet te veel wil doen en wil regelen. Een veel gehoorde stelling is dat de overheid de verantwoordelijkheid voor het vrijwilligerswerk moet laten waar die is: bij de burgers en hun organisatorische verbanden. Hoe met het bestuurlijke dilemma van betrokkenheid en afstandelijkheid wordt omgegaan; hoe samenwerking en sturing in een beleidsnetwerk plaatsvindt, wordt in het vervolg van dit document beschreven.

Het onderzoek

7 Methodologische verantwoording

Onderzoeksvragen

De algemene vraag die beantwoord wordt is *welk beleid* ten aanzien van de ondersteuning en stimulering van het vrijwilligerswerk in gemeenten kan worden aangetroffen. Deze vraag valt uiteen in twee vraagstellingen. De eerste betreft *de inhoud* van het beleid, met de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre hebben gemeenten vrijwilligersbeleid geformuleerd?
- Welke doelgroepen worden onderscheiden en wat is de prioriteitsstelling?
- Welke doelstellingen zijn geformuleerd en met welke eindtermen?
- Wat is de personele en financiële inzet?
- Welke maatregelen worden getroffen door gemeenten om het vrijwilligerswerk te stimuleren en te ondersteunen?

Hypothetisch kan het vrijwilligersbeleid een tweeledig doel in zich hebben. In het eerste geval gaat het om het stimuleren en ondersteunen van de veelheid aan het vrijwilligerswerk dat in allerlei verbanden plaatsvindt. Het uitvoeren van vrijwilligerswerk is goed voor individueel welzijn en vanuit deze stelling is het relevant om het vrijwilligerswerk te ondersteunen. Het vrijwilligerswerk biedt mogelijkheden tot ontplooiing van individuen, door bezig te zijn met liefhebberijen, in het verkrijgen van gezelschap of om aan de betrokkenheid bij de medemens en maatschappij vorm te geven. Het stimuleren van het vrijwilligerswerk kan als doel hebben mensen een zinnvolle tijdsbesteding te bieden, arbeidsritme op te laten doen en sociaal isolement tegen te gaan.

Het ondersteunen en stimuleren van het vrijwilligerswerk kan beleidsmatig ook als middel worden gezien om de kwaliteit van de (lokale) samenleving te verhogen en draagt bij aan de uitvoering van het gemeentelijke sociale beleid. De maatschappelijke waarde van het vrijwilligerswerk wordt onderkend. Het draagt bij aan de omvang en kwaliteit van het voorzieningenaanbod op tal van terreinen en biedt een aanvulling op bestaande professionele arrangementen van de verzorgingsstaat. Daarnaast vult het vrijwilligerswerk leemtes op (zoals ingeval van de rechtswinkels, actiegroepen, belangengroepen) en draagt het bij aan het ontstaan van burgernetwerken. Tot slot vervult het vrijwilligerswerk een belangrijke rol in het mogelijk maken van participatie door burgers (integratie nieuwkomers, sociale activering). De kwaliteit van het voorzieningenaanbod (sociale infrastructuur) en daarmee het leefklimaat, de betrokkenheid van burgers en de sociale cohesie krijgen door een dergelijke beleidsmatige inzet een positieve impuls. Het beleid heeft een actief maatschappelijk middenveld voor ogen dat een eigen bijdrage levert aan de kwaliteit van de samenleving. De achterliggende gedachte is dat de onderlinge solidariteit in

bijvoorbeeld buurtgemeenschappen (opnieuw) wordt geactiveerd. Dit wordt gezien als een antwoord op de voortgaande en negatief ingeschatte individualisering, op een gevreesde eroderende cohesie en op de veronderstelde maatschappelijke tweedeling.

Het begrip sociale cohesie geeft de binding aan van mensen met een institutie (gezin, familie, een buurt, een vereniging) en wordt bepaald door groepsidentificatie, saamhorigheidsgevoelens, frequentie en intensieve contacten tussen de deelnemers, onderling vertrouwen en het samen delen van de normen en waarden (vgl. Komter et al. 1999). Het begrip sociale cohesie maakt de laatste jaren furore in politiek en beleid. Daarin klinkt de zorg door voor een veronderstelde eroderende, of minstens bedreigde cohesie. De toenemende individualiteit wordt vaak als oorzaak van de vermindering van sociale cohesie gezien. Een negatieve vorm van individualisme kan zich uiten in egoïsme en onverschilligheid (vgl. Schnabel 1999). Sociale cohesie is iets waar men zich zorgen om maakt: zorgen om het tekort aan feitelijke en morele bindingen, de vermindering van wederzijdse afhankelijkheid en saamhorigheid in kleine kring en om segmentering en tweedeling en gebrekkige solidariteit in bredere maatschappelijke verbanden (vgl. Schuyt 1997). Uit de debatten hieromtrent komt een beeld naar voren dat mensen nog maar weinig voor elkaar over hebben. Te onverschillig of te slecht opgevoed staan jonge mensen in trams niet meer op voor ouderen of zwangere vrouwen, krijgen hangjongeren de 'vrijheid' om een duidelijke stempel te leggen op het openbaar gebied en wordt er toegekeken hoe een hulpvaardige burger in zijn eentje corrigerend optreedt. Fatsoen, naastenliefde, loyaliteit en mededogen zijn begrippen die geen betekenis meer lijken te hebben. Burenhulp en liefdadigheid lijken verstofte begrippen uit vervlogen tijden. De geïndividualiseerde samenleving heeft burgers egocentrisch gemaakt, burgers die zich liever inzetten voor materieel gewin en de tijd doden achter computer en televisie, dan zich belangeloos inzetten voor een ander. Er is straat-etiquette en Postbus 51 voor nodig om burgers bij te brengen dat fatsoen en respect belangrijke waarden zijn en dat het verrichten van vrijwillige arbeid een maatschappelijk goed is.

De tweede vraagstelling van dit onderzoek heeft betrekking op het proces en gaat over de relatie tussen gemeente en het maatschappelijk middenveld, de samenwerking en sturing die in het beleidsnetwerk plaatsvindt en hoe omgegaan wordt met het bestuurlijke dilemma van afstand en betrokkenheid. Deze vraagstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe ziet het beleidsnetwerk rond de stimulering en ondersteuning van het vrijwilligerswerk er uit?
- In welke mate vindt samenwerking plaats:
 - binnen gemeentelijke sectoren;
 - tussen gemeenten en organisaties;
 - tussen organisaties, en:

- Wat is de aard van deze samenwerking?
- Welke regie-rol heeft de gemeente?
- Hoe vindt evaluatie plaats?

Veldwerk

De gemeenten zijn benaderd via een gecombineerde schriftelijke/internetenquête. De vragenlijst is opgesteld in samenwerking met Research voor Beleid. De volgende thema's, afgeleid van de onderzoeksvragen, zijn in de vragenlijst nader geoperationaliseerd:

- 1 vrijwilligerswerk op de agenda
- 2 visie op het vrijwilligerswerk
- 3 zicht op de lokale situatie rond vrijwilligerswerk
- 4 maatregelen
 - a voorwaardenscheppende instrumenten/maatregelen
 - b stimulerende instrumenten/maatregelen
 - c processturingsinstrumenten/maatregelen
- 5 samenwerking
 - a beleidsnetwerk
 - b vrijwilligersorganisaties
 - c sturing
 - d toetsing/evaluatie van het beleid

De enquête was gericht aan de persoon die in 2000 namens de gemeente de aanvraag had behandeld voor een subsidie uit de Tijdelijke Stimuleringsregeling Vrijwilligerswerk (TSV), de financiële ondersteuning van vws voor gemeentelijke en provinciale overheden. Op deze manier is verzekerd dat de enquête is ingevuld door een ambtenaar die daadwerkelijk betrokken is bij het vrijwilligersbeleid van de betreffende gemeente. Meestal was dit iemand van een afdeling Welzijn. De betrokken contactpersonen kregen een brief met daarin een code en wachtwoord, waarmee zij konden inloggen op de internetsite van Research voor Beleid. Op deze site kon vervolgens de vragenlijst worden ingevuld. Op verzoek kon een schriftelijk exemplaar worden toegezonden. Deze methode bleek vruchtbaar te zijn. Van de 496 gemeenten hebben 335 de enquête ingevuld, waarvan 27 schriftelijk. Dit komt neer op een respons van 68%. Grote gemeenten bleken relatief vaker te reageren dan kleine gemeenten. Daarom is er een weging naar gemeentegrootte in het bestand aangebracht. In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de respons, afgezet tegen het aantal inwoners van de gemeente.

Tabel 2 Respons naar gemeentegrootte

gemeente grootte	aantal gemeenten	respons	%
< 10.000	86	50	58
10.000-20.000	174	113	65
20.000-50.000	176	129	73
50.000-100.000	36	23	64
> 100.000	25	20	80
totaal	496	335	68

Bron: RVB/SCP 2002

In Groningen, Leiden, Den Haag en Zwolle is aanvullend en verdiepend op de enquête een documentatiestudie uitgevoerd en zijn twintig interviews gehouden. Gesproken is met vertegenwoordigers van het gemeentelijk beleid (ambtenaren/politici), managers van organisaties die steun verlenen aan het vrijwilligersbeleid, en van organisaties die gebruikmaken van vrijwilligers. De thema's uit de enquête zijn hen in de gesprekken voorgelegd. Uitspraken die zijn gedaan, zijn cursief in het onderzoeksverslag opgenomen ter illustratie of ondersteuning van de tekst.

8 Vrijwilligerswerk op de agenda

'Vrijwilligers zijn het cement in onze samenleving. Veel werk, ook in onze stad, zou niet gedaan worden als er geen vrijwilligers waren. Vrijwilligerswerk vervult een belangrijke rol bij het in stand houden van de sociale structuur van de buurt, de wijk en de stad. Vrijwilligers zijn actief bij sport, cultuur, zorg en sociaal-cultureel werk, et cetera.'¹

8.1 Nieuw herkenbaar beleid in gemeenten

Voor driekwart van de Nederlandse gemeenten geldt dat zij op de een of andere manier een vrijwilligersbeleid hebben ge(her)formuleerd. In meer dan de helft van de gemeenten (55%) is een aparte nota geschreven over het gemeentelijk vrijwilligersbeleid en in 30% van de gemeenten wordt hieraan gewerkt. Bovendien blijkt een deel van de gemeenten die nog geen nota hebben over het vrijwilligerswerk, dit wel te hebben opgenomen in een ander beleidsdocument. Meestal gaat het om een welzijnsnota of -visie. In de kleinere gemeenten (minder dan 10.000 inwoners) wordt het vrijwilligerswerk minder expliciet verwoord in de beleidsprogramma's.

Wanneer het vrijwilligerswerk onderdeel is van een collegeprogramma blijkt dat de geënquêteerde beleidsambtenaren zich daarmee daadwerkelijk gesteund voelen vanuit de politiek. Er is dan sprake van een politiek draagvlak. In totaal zegt zo'n 50% veel steun en nog eens 44% enige steun te ondervinden, zo is te zien in tabel 3. In de gesprekken met de ambtenaren in de vier pilot-gemeenten wordt de politieke

steun die men ondervindt als een belangrijke voorwaarde gezien om de ambities te kunnen waarmaken en als een slaagfactor onderkend.

Tabel 3 Steun vanuit de politiek voor vrijwilligerswerk (in procenten)

genoemd in het collegeprogramma	veel steun	43
	enige steun	28
	onvoldoende steun	1
niet genoemd in het collegeprogramma	veel steun	8
	enige steun	18
	onvoldoende steun	1
totaal		100

Bron: RVB/SCP

Gesteld kan worden dat vrijwilligerswerk op de lokale politieke agenda staat en dat een schriftelijk document belangrijk gevonden wordt om de visie van de gemeente en haar taakstelling om het vrijwilligerswerk te stimuleren en te ondersteunen, naar buiten toe te expliciteren. Het is nieuw beleid als uitgegaan wordt van de verschijningsdatum van zo'n nota. De meeste nota's (91%) zijn na 2000 verschenen.

8.2 Het Internationaal jaar van de vrijwilligers

Met het Internationaal jaar voor de vrijwilligers manifesteerden zich nadrukkelijker dan in de voorliggende periode de landelijke belangen- en steunorganisaties, zoals de Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk (NOV), het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), de Stichting Vrijwilligersmanagement (SVM) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Ook departementaal liet men zich niet onbetuigd. Op 14 juni 2001 werd door vws de Commissie Vrijwilligersbeleid (Cie. Groenman) ingesteld. De commissie heeft tot en met 2004 de taak om op lokaal en provinciaal niveau vrijwilligersbeleid te stimuleren. De commissie formuleerde vier speerpunten: agenderen en visie ontwikkelen, zicht geven op vrijwilligers(werk), regie voeren en vrijwilligers betrekken. Aan gemeenten wordt via de Tijdelijke Stimuleringsregeling Vrijwilligerswerk financiële ondersteuning gegeven (zie Commissie Vrijwilligersbeleid 2002). Gemeenten en provincies kunnen een subsidie aanvragen voor activiteiten waarmee het vrijwilligerswerk wordt versterkt. De activiteiten moeten gericht zijn op deskundigheidsbevordering van de vrijwilligers door scholing en training, op het behouden en werven van nieuwe vrijwilligers en op het ondersteunen van vrijwilligersorganisaties. Met de stimuleringsregeling worden gemeenten en provincies aangezet 'een stevige basis te leggen voor een versterkt vrijwilligersbeleid waarop na afloop van de regeling kan worden voortgeborduurd' (zie website www.vrijwilligersbeleid.nl).

In de nota's waarin het nieuwe beleid wordt geformuleerd en in de gesprekken met ambtenaren, wordt het Internationaal jaar ook expliciet genoemd. Uit de enquête

blijkt dat voor 42% van de gemeenten in Nederland deze manifestatie een grote, en voor nog eens 50% enige invloed had. Gesteld kan worden dat het jaar van de vrijwilligers de katalysator is gebleken voor actualisering van het vrijwilligersbeleid.

De Tijdelijke Stimuleringsregeling heeft, zo blijkt uit de enquête, voor driekwart van de Nederlandse gemeenten een grote impact om de beleidsintenties verdere uitwerking te kunnen geven. Voor de overige gemeenten (20%) heeft het enige invloed op hun uitvoeringspraktijk. De invloed van de regeling op het vigerende beleid wordt voornamelijk in de grotere gemeenten onderkend. Een verklaring voor het mindere gebruik van de tijdelijke regeling door kleinere gemeenten is de onzekerheid over de vraag of men de hoge kosten – de eigen bijdrage die gevraagd wordt – jaarlijks zal kunnen opbrengen. Dat geldt zeker na afloop van de regeling.

8.3 Ambtelijke inzet en budget

In iets minder dan de helft van de gemeenten (47%) is zowel extra personele capaciteit als geld ingezet om het nieuwe beleid te ondersteunen. Nog eens 26% van de gemeenten heeft wel een apart budget maar geen extra personeel vrijgemaakt; 19% heeft geen extra budget en ook geen extra personeel ingezet (fte).

Tabel 5 Het al dan niet beschikbare budget en ambtelijke inzet (in procenten, n = 336)

zowel fte, als budget	47
wel fte, geen budget	8
wel budget, geen fte	26
geen fte, geen budget	19
	100

Bron: RVB/SCP 2002

De ambtelijke inzet is vanaf 2000 in 55% van de gemeenten verhoogd. In de andere gevallen is de personeelsinzet gelijkgebleven, waarbij in een kwart van de gemeenten wel is opgemerkt dat er naar personeelsuitbreiding wordt gestreefd. Van de gemeenten die geen formatie hebben ingeruimd is 36% van plan dit het komende jaar te doen.

In 43% van de gemeenten is 0,1 fte beschikbaar, in 48% van de gemeenten 0,2 tot 0,5 fte en in 9% van de gemeenten is sprake van meer dan 0,5 fte die expliciet aan het beleid werkt.

Het beschikbare budget is eveneens toegenomen, en wel in 73% van de gemeenten. Voor 74% van alle Nederlandse gemeenten ligt het maximale bedrag dat voor ondersteuning en stimulering is gereserveerd onder de 25.000 euro per jaar; voor de overige gemeenten heeft het budget een bereik tot 500.000 euro.

Tabel 7 Beschikbare budget (in euro en in procenten, n = 213)

>10.000	43
10.000-25.000	31
25.000-50.000	11
50.000-100.000	8
100.000-500.000	7
< 500.000	1
	100

Bron: RVB/SCP 2002

Voor 38% van alle gemeenten wordt verwacht dat het budget de komende jaren zal gaan stijgen. De Tijdelijke Stimuleringsmaatregel blijkt hiervoor doorgaans de bron te zullen gaan worden (93% geeft dit aan). 'We zullen de middelen van de Tijdelijke Stimuleringsmaatregel benutten om hier een inhaalslag te maken,' aldus de verantwoording bij de Haagse aanvraag aan vws om in aanmerking te komen voor de maatregel.

9 Het verkrijgen van inzicht

De vraag die nu aan de orde komt is hoe gemeenten over het vrijwilligerswerk kennis verkrijgen waarop zij hun beleid kunnen baseren. In 49% van de gemeenten is hiervoor een beschrijving en analyse gemaakt. Het voeren van (ronde tafel) gesprekken met organisaties wordt door 67% van deze gemeenten genoemd als belangrijkste bron voor informatieverzameling. Voor 11% van de gemeenten was er al voldoende informatie om tot (nieuw) beleid te komen. Voor 15% van de gemeenten geldt dat zij bezig zijn met zo'n beschrijving. In de andere gevallen (14%) wordt gezegd dat er onvoldoende capaciteit is om een schets te maken. Andere bronnen die door allen gebruikt zijn om tot beleidsformulering te komen zijn het bezoeken van congressen en studiedagen (43%), informatie van de landelijke overheid (58%) en onderzoek dat landelijk wordt uitgevoerd (28%).

9.1 Het doen van schattingen

Er blijkt veel behoefte te zijn om systematisch inzicht te verkrijgen in het lokale veld van het vrijwilligerswerk: 52% van de gemeenten is bezig om een of ander registratiesysteem (monitor) op te gaan zetten. Vooral nog ontbreekt het hieraan, slechts in 5% van de gemeenten is een monitor aanwezig. 'Op dit moment kent de gemeente geen systematische gegevensverzameling voor het vrijwilligerswerk. Bij het formuleren van beleid is dat een manco. Ook bij het uitvoeren van het beleid knelt dat, omdat niet gemeten wordt of het beoogde effect bereikt wordt.' Om dit manco te ondervangen worden vaak schattingen gedaan. In Leiden worden zo'n 500 vrijwilligersorganisaties genoemd waarbinnen naar schatting tussen de 25.000 en 45.000 vrijwilligers participeren. In Zwolle wordt gezegd: 'Echt harde cijfers over het vrijwilligerswerk

in Zwolle zijn op dit moment niet beschikbaar.' Daar wordt uitgegaan van de landelijke trend waarover gezegd wordt: '[...] vooralsnog is er geen enkele reden om aan te nemen dat in Zwolle dit percentage lager of juist hoger zou liggen.'

De gehanteerde schatting in Zwolle:

- 25% van de Nederlanders zegt aan vrijwilligerswerk te doen, gemiddeld ongeveer 5 uur per week. (Voor Zwolle gaat het dan om een aantal tussen de 20.000 en 30.000 vrijwilligers).
- Er zijn meer vrouwen (57,5%) dan mannen (42,5%) actief.
- In de leeftijdsgroep tussen de 35 en 55 jaar doen de meeste mensen vrijwilligerswerk.
- 74% van de vrijwilligers heeft een modaal of boven modaal inkomen.
- 22% van de mensen met uitsluitend een lagere school/basisschool doet vrijwilligerswerk tegenover 46% met een HBO/WO opleiding.
- Sport is bij Nederlandse vrijwilligers de populairste categorie, op de voet gevolgd door de welzijnssector en overige hulpverlening.
- 51% van de regelmatige kerkgangers doet vrijwilligerswerk versus 23% van de buitenkerkelijken.

Een aantal gemeenten heeft een inhaalslag gemaakt. De Gemeente Groningen kan als voorbeeld dienen. Hoewel in Groningen al geruime tijd sprake was van vrijwilligersbeleid – de eerste nota dateert van 1992 – werd gesteld dat er maar weinig bekend was over het vrijwilligerswerk in deze stad. Er waren zo'n 3200 verenigingen en stichtingen bekend. Maar hoeveel van deze organisaties met vrijwilligers werkten en om hoeveel vrijwilligers het ging, was onbekend. Op het beleid te kunnen herformuleren – medio 2001 – zijn daartoe in Groningen twee aanvullende onderzoeken uitgevoerd, onder respectievelijk organisaties die met vrijwilligers werken en onder de bevolking (Gemeente Groningen 1998). De uitkomsten van deze onderzoeken zijn in het onderstaande tekstblok beschreven; het zijn cijfers ter illustratie van de mate waarin er op lokaal niveau sprake is van vrijwilligerswerk.

Hoe actief is men in Groningen?

Via een schriftelijke enquête is door de onderzoeksafdeling van de Gemeente Groningen aan organisaties (n = 513) gevraagd hoe zij een beroep doen op vrijwilligers, wat de kenmerken zijn van deze vrijwilligers en welke ontwikkelingen er zijn. Via een telefonische enquête zijn de inwoners van Groningen (n = 523) gevraagd of zij als vrijwilliger actief zijn (geweest), of daarvoor belangstelling hebben.

Het blijkt dat tussen de 35.000 en 40.000 Groningers actief zijn als vrijwilliger, dat is ruim een kwart van de bevolking (27%). Van de mensen die geen vrijwilligerswerk doen, antwoordt 30% dat wel te willen doen. In landelijk perspectief onderscheidt Groningen zich positief. Ruim vier op de tien vrijwilligers werkt voor een organisatie (42%). In kerken en sportverenigingen worden de meeste vrijwilligers aangetroffen. Van deze groep is 22% bestuurlijk actief, 12% verricht ondersteunende activiteiten

en 9% organiseert activiteiten. De gemiddelde leeftijd is 39 jaar. Jongeren tot 25 jaar en ouderen zijn ondervertegenwoordigd. Laag is de deelname van allochtonen (5%). De verdeling man-vrouw is gelijk. Vrouwen hebben echter een langere geschiedenis in het verrichten van onbetaald werk. Naar werktipe – inzet van het vrijwilligerswerk – is er een onderscheid tussen mannen en vrouwen. Voor organisaties en instellingen doen mannen vaker bestuurswerk en vrouwen meer ondersteunend werk. Als het gaat om hulp aan andere mensen verrichten mannen vaker diensten, terwijl vrouwen vaker lichamelijke/huishoudelijke of psychische hulp verlenen. Mannen zijn oververtegenwoordigd in sport/spel en ontspanning en vrouwen in educatief/vormend werk. Het zijn alle gegevens die overeenkomen met de landelijke trend. Afwijkend en lager van het landelijk gemiddelde is dat in Groningen vier op de tien vrijwilligers verder geen betaald werk heeft. Naarmate opleiding en welstandsniveau hoger zijn doen meer Nederlanders vrijwilligerswerk. Voor Groningen geldt dat mensen met een laag inkomen vaker (direct) hulp aan anderen verlenen. Werkenden doen relatief vaak iets voor een organisatie of instelling. Ondanks de toenemende werkdruk bij huishoudens met kinderen blijkt deze groep nog steeds het meest actief te zijn en dit komt overeen met de landelijke cijfers.

Van de 3200 organisaties in Groningen werken er ongeveer 2500 met vrijwilligers. In de sector Welzijn – jeugd/jongerenwerk, club- en buurthuiswerk – zijn zij het meest aan te treffen (92%) en bij de hulpverlening wordt in 74% van de gevallen met vrijwilligers gewerkt. In de welzijnssector wordt aan vrijwilligers ook de meeste ondersteuning geboden. In zijn algemeenheid geldt dat er wat betreft verzekeringen en vergoedingen vaak weinig is geregeld. Ruim driekwart van de organisaties is tevreden over het aantal vrijwilligers, al zou een derde van alle organisaties meer vrijwilligers verwelkomen. Twee op de tien organisaties kampen in meerdere of mindere mate met een tekort aan vrijwilligers. Het gemiddeld aantal vrijwilligers per vrijwilligersorganisatie is 13. De tijdsinvestering is voor 32% van de vrijwilligers 2 tot 4 uur per week. Ongeveer een kwart van de vrijwilligers (26%) is 5 tot 10 uur werkzaam in de organisatie en een op de tien (10%) is meer dan 10 uur per week actief. Hogere tijdsinvesteringen komen vooral voor in de sectoren Algemeen welzijn (48% werkt 5 tot 10 uur) en Hulpverlening (43% is 2 tot 4 uur per week actief). Bij de sector Sport is sprake van een mindere tijdsinvestering, een kwart van deze vrijwilligers is minder dan een halfuur actief en nog eens een kwart (24%) is iets meer tijd kwijt (tot 2 uur per week) (Gemeente Groningen 1998; 2002).

9.2 Twee cases over het verwerven van inzicht

In deze paragraaf worden twee cases beschreven hoe gemeenten 'zicht trachten te krijgen' op het vrijwilligerswerk. De eerste case gaat over het opbouwen van een monitorsysteem waar systematisch kennis over het vrijwilligerswerk wordt opgeslagen. Dit streven wordt door veel gemeenten als nastrevenswaardig gezien en de case kan als trendsetter worden gelezen. De tweede case gaat over het voeren van rondetafelgesprekken. Beschreven wordt de meest gebruikte informatiebron voor het vrijwilligerswerk, zoals die uit de enquête naar voren kwam. Het voeren van

(rondetafel)gesprekken met organisaties blijkt de belangrijkste kennisbron te zijn voor het gemeentelijke beleid. Deze casebeschrijving uit Leiden is eveneens exemplarisch voor de vigerende inspraakstrategie van 'interactief bestuur'. Onder interactief bestuur, ook wel coproductie van beleid genoemd, moet de beleidsvoering verstaan worden, waarbij de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden bij de ontwikkelingen, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van het beleid betreft. Hierbij is sprake van het stimuleren van een dialoog tussen deze partijen. (vgl. Pröpper 1999).

Monitoring in Den Haag

Vooropgesteld: ook voor Den Haag geldt dat er geen totaal overzicht beschikbaar is van alle vrijwilligersorganisaties en dus ook niet van het aantal vrijwilligers dat bij deze organisaties actief is. Wel is kennis beschikbaar over vrijwilligersorganisaties waar de gemeente een subsidierelatie mee heeft. De gegevens uit de subsidieaanvragen worden voor het monitoren gebruikt.

De subsidierelatie als informatiekanaal

Er zijn twee subsidieregelingen voor het vrijwilligerswerk: de 'activiteitsubsidie voor sociaal-cultureel vrijwilligerswerk' en de 'regeling Haagse Onkostenvergoeding Vrijwilligerswerk'. Om deze subsidies aan te vragen moet de organisatie een vragenformulier invullen. Op dat formulier moeten ze ook aangeven hoeveel vrijwilligers zij actief inbrengen, hoe de sociale samenstelling is en of er knelpunten zijn en dergelijke. Met de eerste subsidie is kennis over 104 sociaal-culturele vrijwilligersorganisaties beschikbaar en bij de onkostensubsidie over 152 organisaties. Daarnaast ontvangen bewonersorganisaties een (andere) subsidie waarbij een vragenlijst moet worden ingevuld, waarbij kennis over het vrijwilligerswerk beschikbaar komt.

Andere informatie

Het ligt in de bedoeling om jaarlijks, aanvullend op de bovengenoemde subsidieaanvragers, minimaal tien vrijwilligersorganisaties nader te gaan ondervragen over hun wensen en behoeften ten aanzien van ondersteuning, over het gebruik van de aangeboden instrumenten en hun tevredenheid daarover, en over hun mening over hoe de gewenste ondersteuning het beste geboden kan worden. Nu reeds wordt informatie geput uit een periodiek door de gemeente uitgevoerde stadsenquête, waarbij de Hagenaars wordt gevraagd hoeveel vrijwilligerswerk men doet. Niet onbelangrijk in dit verband is de kennis die over vrijwilligersorganisaties en -werk aanwezig is bij de stichting Promotie Haags Vrijwilligerswerk/HOF. Deze steunverlenende organisatie wordt door de gemeente gesubsidieerd.

Monitorsystemen

De bovengenoemde informatiebronnen over het vrijwilligerswerk worden gebruikt voor verschillende monitorsystemen. In Den Haag is er sprake van een zekere traditie ten aanzien van monitoren. De dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn presenteert

jaarlijks – inmiddels is dit zes keer gedaan – cijfers over haar beleidsinspanningen op het terrein van onderwijs, cultuur, welzijn, gezondheid, sport en vastgoed. Als onderdeel van het beleidsterrein welzijn worden betreffende inzichten geleverd over het vrijwilligerswerk.

Daarnaast wordt sinds 2000 periodiek ten behoeve van het grotestedenbeleid een monitor Sociale Pijler uitgebracht. Inmiddels zijn hiervan vier edities uitgekomen. De monitor Sociale Pijler bevat informatie over negen uitvoeringsprogramma's, die samen de uitwerking zijn van de 'sociale pijler' van het Haagse grotestedenbeleid. Een van deze programma's is het vrijwilligerswerk.²

Het interactieve proces in Leiden

In de eerste fase van het proces van kennisvergaring is door de Gemeente Leiden een inventariserende verkenning uitgevoerd. Belangrijk uitgangspunt daarbij was een goede participatie van vrijwilligers, vrijwilligersorganisaties, instellingen die veel met vrijwilligers werken, en andere betrokkenen bij het vrijwilligerswerk. Er zijn naast een vlak daarvoor uitgevoerde enquête bij een aantal vrijwilligersorganisaties interviews met verschillende organisaties gehouden en er is een 'meedenkavond' georganiseerd. Centrale vragen waren: 'Met welke knelpunten heeft het vrijwilligerswerk te maken?'; 'Welke oplossingen zijn er mogelijk?'; 'Welke wensen leven er binnen het vrijwilligerswerk?'; en 'Welke ontwikkelingen komen er op het vrijwilligerswerk af?'

De resultaten zijn beschreven in de *Strategische Verkenning 2001 Vrijwilligerswerkbeleid Leiden: Wat, wie en hoe?* (Gemeente Leiden 2001). De knelpunten en wensen die vanuit het vrijwilligerswerk naar voren werden gebracht zijn onder te verdelen in vier groepen:

- Het is moeilijk vrijwilligers te vinden en te behouden.
- Er is behoefte aan deskundigheid, deskundig advies en informatievoorziening.
- Er is behoefte aan meer waardering en betrokkenheid van de gemeente voor het vrijwilligerswerk. En:
- Er is behoefte aan meer faciliteiten.

Het interactieve proces van beleidsvorming heeft in deze gemeente daarna een vervolg gekregen. In april 2002 is een soort forumdiscussie georganiseerd voor mensen uit het vrijwilligerswerk en andere geïnteresseerden. Na een inleiding van vier externe deskundigen is in werkgroepen doorgesproken over de thema's vrijwilligersbeleid bij vrijwilligersorganisaties, interculturalisatie, maatschappelijke betrokkenheid van het bedrijfsleven, en faciliteiten.

De avond resulteerde in een aantal acties die door de diverse aanwezigen opgepakt zouden kunnen worden. Zo werd onder andere door de vrijwilligersorganisaties voorgesteld meer aandacht aan de kwaliteiten van de vrijwilligers te geven en meer duidelijkheid over hun taken. De gemeente zou meer deskundigheidsbevordering en meer faciliteiten kunnen bieden. Verder werden als mogelijke nieuwe partners in het vrijwilligerswerk het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen genoemd.

Vervolgens zijn de ambtenaren gaan schrijven aan een (concept)beleidsnota waarin de doelen van het vrijwilligersbeleid en de rol van de gemeente en andere partijen nader zijn geëxpliciteerd. Tevens heeft de gemeente de prioriteiten binnen haar vrijwilligersbeleid bepaald en de daarbijbehorende acties aangegeven. In december 2002 is deze conceptnota verschenen en daarna ‘de inspraak’ ingegaan.

10 Visie op het vrijwilligerswerk

10.1 Individu en samenleving

Aan de gemeenten is gevraagd welk aspect van het vrijwilligerswerk belangrijk wordt gevonden om te ondersteunen en te stimuleren. Uit de landelijke enquête blijkt dat gemeenten nadruk leggen op de maatschappelijke waarde van het vrijwilligerswerk en het effect dat de beleidsinzet voor het vrijwilligerswerk kan hebben. In tabel 6 is te zien dat vooral wordt gescoord op de antwoordcategorieën ‘het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid’, ‘het bevorderen van de sociale cohesie’ en ‘het verhogen van de kwaliteit van de zorg- en welzijnsvoorzieningen’.

Tabel 6 Doelen van het vrijwilligersbeleid (in procenten)

	centrale doelstelling	beoogd nevendoeel	geen uitgesproken doelstelling
<i>effecten op de samenleving</i>			
het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid	78	16	6
het bevorderen van de sociale cohesie	65	28	7
het verhogen van de kwaliteit van zorg- en welzijnsvoorzieningen	46	39	15
verbeteren van het fysieke leefklimaat	31	38	31
<i>effecten voor de individuele vrijwilliger</i>			
het bieden van een zinvolle tijdsbesteding	25	52	23
tegengaan van sociaal isolement	26	57	17
opdoen van werkervaringen	17	51	31
opdoen van arbeidsritme	12	52	36
het ontplooiën en benutten van verborgen talenten	10	51	39
het vergroten van sociale vaardigheden	12	55	33

Bron: RVB/SCP 2002

10.2 Aandacht voor specifieke sectoren en doelgroepen

Een andere vraag over de visie op het vrijwilligerswerk was of het beleid gericht is op specifieke beleidssectoren (vraagzijde) en/of op een specifieke aanbodgroep. Wat betreft de vraagzijde blijkt uit de landelijke enquête dat een meerderheid van de gemeenten (68%) geen specifiek beleid voert. Alle vrijwillige initiatieven die zich aandienen worden op de een of andere manier ondersteund of gestimuleerd, waarbij

geen expliciete prioriteitsstelling wordt gehanteerd. Bij grotere gemeenten komt prioriteitsstelling iets vaker voor dan bij kleinere. Waar in gemeenten over specifieke aandacht wordt gesproken betreft het de sectoren Sport en recreatie (genoemd door 74% van deze respondenten), Volksgezondheid en zorg (68%) en Activiteiten voor kinderen (71%).

Ten aanzien van de aanbodgroepen wordt meer specificatie aangebracht. In 44% van de gemeenten wordt een prioriteitsstelling uitgesproken. Het betreft vooral grotere gemeenten. Met name jongeren, ouderen, allochtonen en baanzoekenden behoren tot de aandachtsgroepen. Er is een duidelijk verschil te zien tussen kleine en grotere gemeenten. Kleine gemeenten richten zich meer op de deelname van ouderen in het vrijwilligerswerk, terwijl grotere gemeenten meer aandacht hebben voor allochtonen en baanlozen (werkzoekenden en arbeidsgehandicapten).

10.3 Verandering van vraag en aanbod

De maatschappelijke trends, die in de introductie beschreven zijn, vormen uitgangspunten voor het beleid en deze zijn met verschillende accenten en omschrijvingen in de gemeentelijke beleidsnota's terug te vinden. In grote lijnen komt het er op neer dat door veranderingen in de samenleving er sprake is van een mismatch tussen vraag en aanbod, waar het beleid beter op in moet spelen. Naar deze trends wordt in de gesprekken door de sleutelinformanten verwezen als de knel- en aandachtspunten voor hun vrijwilligersbeleid aan de orde kwamen. Veelal worden hierbij vier aanbodsgroepen onderscheiden aan wie in de hernieuwde aandacht voor het vrijwilligerswerk prioriteit gegeven wordt. De volgende bloemlezing is uit de gesprekken samengesteld:

Knelpunten en uitdagingen wat betreft jongeren

- Jongeren moeten steeds meer worstelen met tijd. Zij hebben naast school of studie vaak bijbaantjes en daarnaast voldoende alternatieven om hun vrije tijd te besteden (hobby's, uitgaan).
- Vrijwilligerswerk moet ze daarom niet te veel tijd kosten en ze moeten er baat bij hebben (aanvulling curriculum vitae/studiepunten).
- Vrijwilligerswerk moet niet te verplichtend en langdurig zijn (liever projectmatig en flexibel).
- Vooral jongeren willen niet gebonden zijn aan één specifieke taak.

Allochtonen

- Er is te weinig aanbod.
- Vrijwilligerswerk is binnen allochtone kringen een onbekend verschijnsel; wel wordt (mantel)zorg aan familie en burens of in de moskee verleend.
- Vrijwilligerswerk zoals dat wordt uitgevoerd in georganiseerde verbanden met geformaliseerde taken wordt opgevat als werk. En waarom zou je dit onbetaald doen?
- Te weinig vaardigheden zijn aanwezig voor de actuele vraag van organisaties naar vrijwilligerswerk.

- Het wél beschikbare potentieel (tweede en derde generatie, nieuwkomers) is nog te verborgen.

Ouderen

- De vrijwilligers worden ouder zonder voldoende nieuwe aanwas van ‘jongere’ ouderen.
- De oudere vrijwilligers hebben meer andere tijdsbestedingen.
- Het toenemende potentieel (vergrijzing) wordt onvoldoende aangeboord.
- Betaalde arbeid blijft aantrekkelijker ook ná terugtreding uit het arbeidsproces.
- Traditionele verbanden als kerk en verenigingsleven, een belangrijke recruiteringsbron voor de inzet van oudere vrijwilligers, verliezen hun betekenis.

Zorgcombineerders

- De mogelijkheden worden beperkt door de leeftijdsfase van de kinderen.
- Het verplichtende karakter van vrijwilligerswerk.
- De beschikbare tijd is gering.
- De aard van het vrijwilligerswerk dat gevraagd wordt, kan contrasteren met de drukke betaalde baan en daardoor moeilijk te combineren zijn.

11 Maatregelen

11.1 De uitdagingen

De inzet om de knelpunten die genoemd zijn aan te pakken, wordt door de sleutelinformanten als ‘het zoeken naar nieuwe kansen’ omschreven. De primaire aandacht gaat hierbij uit naar het vinden van een goede match tussen een vernieuwde vraag en een veranderend aanbod van het vrijwilligerswerk. Kansen om het aanbod te vergroten liggen in de toename van flexibele arbeid, de vergrijzing, de toename van allochtonen, de activering van langdurig werklozen te activeren om vrijwilligerswerk te doen en dergelijke. Een andere uitdaging is om vrijwilligers anders te binden aan het werk. De nieuwe gedaante van het vrijwilligerswerk – individualistisch en professioneler – en het ‘nieuwe’ type vrijwilliger zijn veel meer los komen te staan van traditionele organisaties van het maatschappelijk middenveld. Op deze trend wordt ingesprongen door, los van een gezellige verenigingscultuur, afgebakende taken aan te bieden met duidelijke afspraken, die in te passen zijn in een druk bestaan. Genoemd worden het ‘halfuurtje leesouder zijn voordat je naar kantoor gaat’, ‘het op gezette tijden vervoeren van mensen’, en dergelijke. Ook wordt genoemd de mogelijkheden die (lokale) overheidsinstellingen en bedrijven hun werknemers kunnen bieden om binnen werktijd in buurten, op scholen of anderszins hun diensten aan te bieden (‘corporate volunteering’ vanuit het idee van maatschappelijk ondernemen) en door aan studenten studiepunten te geven en ze zo te stimuleren vrijwillige activiteiten te ontplooiën.

Studenten van de Hogeschool van Amsterdam kunnen kiezen voor het keuzevak buddy-zijn voor verslaafden. Via stichting De Regenboog – een interkerkelijke organisatie voor verslavingszorg – worden de studenten vervolgens gekoppeld aan een ernstig zieke druggebruiker, met wie ze een jaar lang vier uur per week optrekken. De studenten kunnen er uiteindelijk studiepunten mee verdienen.

De algemene beleidslijn die in de gemeenten ter ondersteuning en stimulering van het vrijwilligerswerk wordt gehanteerd en die ten grondslag ligt aan de maatregelen is:

- het tonen van appreciatie voor de verrichtingen van vrijwilligers en hun organisaties (stadsspelden, prijzen en vrijwilligersfeesten);
- het matchen van vrijwilligers aan het werkaanbod (vacaturebanken);
- het vinden van nieuwe groepen (allochtonen, jongeren/leerlingen en studenten);
- het binden van vrijwilligers aan het werk;
- het scheppen van de fysieke, financiële en materiële randvoorwaarden voor het vrijwilligerswerk (accommodaties, verzekering, subsidies);
- het overdragen van kennis over aspecten van vrijwilligerswerk aan vrijwilligers en hun organisaties (cursussen, trainingen, workshops en consulten);
- het verbeteren van het netwerk, de samenwerking tussen organisaties (vrijwilligersplatform);
- het uitbreiden van het netwerk (bedrijven/maatschappelijk ondernemen);
- het propageren van het vrijwilligerswerk door het tonen van de diversiteit en veelzijdigheid van het vrijwilligerswerk.

Hoe op de hier in globale zin geformuleerde uitdagingen wordt ingegaan, wordt in het navolgende beschreven, waarvan de getroffen maatregelen worden gepresenteerd. De uitvoering van het beleid wordt doorgaans in handen gelegd van andere partijen. Uit de landelijke enquête is duidelijk hoe deze overdracht in maatregelen gestalte heeft gekregen. Op de vraag welke rol de gemeente hierbij inneemt wordt in 71% van de gemeenten gezegd dat zij een voorwaardescheppende rol vervullen. In mindere mate (18%) wordt expliciet de stimulerende rol genoemd. Hierbij bleek een verschil te bestaan tussen grotere en kleinere gemeenten. Naarmate de gemeenten groter zijn, zien zij zichzelf meer als voorwaardescheppend dan als stimulerend.

11.2 Voorwaardescheppende maatregelen

Maatregelen die in de voorwaardescheppende sfeer liggen zijn maatregelen waarbij organisaties direct geholpen worden om het voor vrijwilligers aantrekkelijk en mogelijk te maken om zich actief als vrijwilliger in te zetten. In tabel 7 staan maatregelen die aan de gemeenten zijn voorgelegd, waarbij de vraag is gesteld of deze maatregel al dan niet onderdeel is van het beleid, en of zij deze zelf treffen of laten uitvoeren.

Tabel 7 Voorwaardenscheppende maatregelen (in procenten, n = 329)

	de gemeente doet dit zelf	door een zelfstandige organisatie	hier zijn plannen voor	geen onder- deel van beleid
bemiddeling tussen vraag en aanbod van vrijwilligers	6	42	39	31
het geven van onkostenvergoeding	12	33	44	11
het regelen van verzekeringen	14	23	41	22
het verbeteren van de rechtspositie	5	18	33	45
het bieden van faciliteiten als accommodatie	39	14	20	27
het vergoeden van apparaatskosten	22	9	21	8
het bieden van mogelijkheden kinderopvang	4	11	11	74

Bron: RVB/SCP 2002

Bij de maatregelen in de voorwaardenscheppende sfeer gaat het vooral om het beschikbaar stellen van accommodatie en bekostiging van apparaatskosten. In mindere mate gaat het om verzekeringen. Het bemiddelen tussen vraag en aanbod wordt doorgaans door een andere organisatie uitgevoerd, de zogenoemde steunpunten. In 160 gemeenten in Nederland is een steunpunt voor het vrijwilligerswerk aanwezig. De kerntaak van deze organisaties is bemiddeling door het bijhouden en actualisering van een vrijwilligersbestand. Naast het bijhouden van een soort kaartenbak wordt daarbij informatie en advies over de rechten en plichten van vrijwilligers verstrekt. In de laatste jaren wordt meer en meer begeleiding aan de vrijwilligers en de ontvangende organisatie gegeven. In enkele grote steden als Amsterdam, Leiden, Arnhem en Den Haag zijn dat professionele steunpunten.

Zo zijn 23 personeelsleden (16 fte) in dienst van het Haagse steunpunt HOF. Voor het management en beleid is 1,5 fte en voor uitvoering en beheer is 14,5 fte ingezet. Het totale budget is 1.400.000 euro voor 2002, een budget dat voor driekwart structureel gevoed wordt door de Gemeente Den Haag (77%). Aanvullend zijn er fondsen beschikbaar (18%) en de voor de overige 5% in het budget wordt een beroep gedaan op 'nieuwe bronnen': de provincie en het bedrijfsleven. Het budget is ten opzichte van de voorgaande jaren toegenomen en de verwachting is dat het in de komende jaren verder zal toenemen, waarbij gebruikgemaakt wordt van de nieuwe financieringsbronnen.

11.3 Stimulerende maatregelen

Stimulerende maatregelen zijn maatregelen om de waardering voor het werk te verhogen, om het vrijwilligerswerk meer onder de aandacht te brengen en zo mensen en organisaties meer te interesseren voor het vrijwilligerswerk. Hieronder vallen bij-

voorbeeld promotiecampagnes, vrijwilligersprijzen en voorlichtingsdagen. In tabel 8 is te zien in welke mate deze instrumenten worden ingezet.

Tabel 8 Stimulerende maatregelen (in procenten, n = 329)

	de gemeente doet dit zelf	door een zelfstandige organisatie	hier zijn plannen voor	geen onderdeel van het beleid
het stimuleren van professionele ondersteuning	12	33	44	11
het bieden van scholingsmogelijkheden	12	33	44	11
verbetering inspraak en medezeggenschap in beleid	24	7	33	35
het voeren van wervingscampagnes voor specifieke groepen	7	19	37	37
het verstrekken van stimuleringspremies	36	2	12	50
het voeren van promotie- en voorlichtingscampagnes	15	24	31	30
het organiseren vrijwilligersdagen/festivals	43	24	16	17
het uitreiken van een vrijwilligersprijs	41	14	17	28

Bron: RVB/SCP 2002

Het geheel aan stimulerende maatregelen overziend kan gesteld worden dat het vrijwilligersbeleid zich hierbij richt op het uitreiken van prijzen en het organiseren van vrijwilligersmanifestaties. Daarnaast gaat het om het stimuleren van professionele ondersteuning en het bieden van scholingsmogelijkheden die de kwaliteit van het werk bevordert.

11.4 Voorwaardenscheppend en stimulerend

Een derde categorie maatregelen (tabel 9) ligt in zowel de voorwaardenscheppende als de stimulerende sfeer. De maatregelen hebben betrekking op netwerkvorming en op het inhoudelijk onderbouwen van het beleid.

Tabel 9 Voorwaardenscheppende en stimulerende maatregelen (in procenten, n = 329)

	de gemeente doet dit zelf	door een zelfstandige organisatie	hier zijn plannen voor	geen onderdeel van beleid
het stimuleren van netwerkvorming (lokaal comité van vrijwilligersorganisaties)	23	16	30	30
het oprichten van een vrijwilligersplatform/inspraakorgaan	18	8	32	42
het organiseren van samenwerking met het bedrijfsleven	6	13	27	54
het installeren van een contactambtenaar	18	8	32	42
het doen van onderzoek naar behoeften en knelpunten	27	18	33	21

Bron: RVB/SCP 2002

De tabel laat zien dat deze maatregelen (vooralsnog) minder onderdeel vormen van het vrijwilligersbeleid. De meest gebruikte maatregel is het doen of laten uitvoeren van onderzoek (45%).

Het Transferpunt Ondernemen Groningen

De Tijdelijke Stimuleringsmaatregel Vrijwilligerswerk maakt het mogelijk om bepaalde ambities te kunnen realiseren. Ter illustratie wordt in dit tekstblok Het Transferpunt Maatschappelijk Ondernemen beschreven, een initiatief uit Groningen. Financiële ondersteuning is aangevraagd en verkregen bij de Cie. TSV (68.100 euro per jaar en een gelijk bedrag uit eigen middelen). Naast de gemeente zijn de Groningse welzijnsstichting (Stiel), Humanitas, de Kamer van Koophandel, banken (Rabo, Fortis) en het provinciaal ondersteuningsinstituut (Sprong) deelnemers aan het initiatief. Het ligt in de bedoeling om binnen het Transferpunt een kenniscentrum en een fonds in te richten. Het Transferpunt wordt als een ideaal instrument omschreven om het overheidsbeleid zo dicht mogelijk bij het vrijwilligerswerk te brengen. 'Om vraaggestuurd te kunnen werken moet het beleid zo dicht mogelijk aanknopen bij de behoeften en wensen van verenigingen, bedrijven en losse of formele sociale verbanden binnen de wijken. Het moet een signalerende en een activerende functie hebben.' Organisaties kunnen voor ondersteuning een beroep doen op het kenniscentrum. Het kenniscentrum wordt gedefinieerd als een infrastructurele voorziening van waaruit een innovatieve impuls aan het vrijwilligerswerk wordt gegeven. Het wordt als het ware één loket voor alle vraag- en probleemstellingen vanuit het vrijwilligersveld. Het fonds kan zorgen voor additionele steun aan bijzondere projecten. 'Het gemeentelijk kenniscentrum werkt *outreaching* en oplossingsgericht: zij gaat actief op zoek naar gesignaleerde knelpunten en biedt, na een heldere maar kortstondige analyse, concrete oplossingen; concrete oplossingen worden zo mogelijk veralgemeniseerd en omgevormd tot methodieken die ingezet kunnen worden om vergelijkbare problemen elders op te lossen of te voorkomen.' In het Transferpunt worden ook de aanvragen voor projecten beoordeeld. Deze moeten maatschappelijke doelen nastreven en de sociale cohesie in wijken versterken (speerpunten van het Transferpunt) en actief zijn in de sport, het wijk- en buurtwerk, de hulpverlening en de zorg (speerpunten van het gemeentelijk beleid). Extra aandacht krijgen projecten die jongeren en allochtonen toeleiden naar het vrijwilligerswerk in de onderscheiden sectoren.

Het totale overzicht van de maatregelen laat zien dat er bij gemeenten plannen te over zijn om het vrijwilligersbeleid in zijn uitvoering verder gestalte te geven. De ontwikkelingsmogelijkheden liggen, zo komt uit de gesprekken naar voren, vooral bij een inspraakorgaan of adviesplatform voor het beleid, waar vrijwilligersorganisaties en organisaties die met en voor vrijwilligers werken elkaar kunnen treffen. Ook kan de samenwerking met het bedrijfsleven, de netwerkvorming in het algemeen en de stimulering van (promotie) en waardering voor (vrijwilligersprijs, rechtspositie)

het vrijwilligerswerk verder ontwikkeld worden. In de facilitaire sfeer betreft het initiatieven rond de opvang van kinderen van een vrijwilligers en de vergoeding van apparatuur.

12 Samenwerking

12.1 Het beleidsnetwerk

In 94% van de gemeenten is welzijn de 'dragende' beleidssector voor het vrijwilligersbeleid. Met de volgende andere beleidssectoren wordt vanuit deze sector een werkrelatie onderhouden.

Tabel 10 Relaties welzijn met andere beleidssectoren (in procenten, n = 329)

Gezondheidszorg	66
Sociale zaken	73
Arbeidsbemiddeling	73
Onderwijs	42
Veiligheid	19
Bestuursdienst	22
anders	12

Bron: RVB/SCP 2002

De relatie met de sectoren Sociale zaken en Arbeid vloeit voort uit het feit dat in veel gemeenten sociale activering als beleidsthema met het vrijwilligersbeleid wordt verbonden. In slechts 27% van de gemeenten wordt een dergelijke koppeling niet gelegd. Over het karakter van de relatie kan gezegd worden dat in 43% van de gemeenten er sprake is van informatie-uitwisseling en overleg hieromtrent. In 18% van de gemeenten worden gezamenlijk doelstellingen geformuleerd en in 15% van de gemeenten wordt de beleidsinzet van middelen en personeel gebundeld. Hier kan dus gesproken worden van een 'integrale' beleidsaanpak. Ten aanzien van andere beleidsthema's vormt het vrijwilligersbeleid geen onderdeel. Wat betreft het grote-stedenbeleid is in 81% van de gemeenten geen inhoudelijke relatie gelegd; in mindere mate geldt dit ten aanzien van veiligheid en het onderwijsachterstandenbeleid.

Vrijwilligersorganisaties

In de meeste gemeenten wordt door vrijwilligersorganisaties een belangrijke bijdrage aan het beleid geleverd. In 58% van de gemeenten leveren zij een belangrijke bijdrage en in nog eens 39% een geringe. Opvallend hierbij is dat de bijdrage in kleinere gemeenten geringer lijkt dan in grote gemeenten. De bijdrage van vrijwilligersorganisaties aan het beleid is niet gelijk voor alle fasen van het beleidsproces. De betrokkenheid is er vooral ten aanzien van de uitvoeringsfase. Minder betrokkenheid is er bij de voorbereiding en de formulering van het beleid. De manier waarop de organisaties betrokken worden, verschilt eveneens. In meerderheid van de gevallen

(58%) is dat via incidentele bijeenkomsten en in 30% is er sprake van een structureel en periodiek overleg. In 28% van de gemeenten is sprake van een platform dat eveneens de gemeentelijke beleidsvoerders adviseert.

Oordeel vrijwilligersorganisaties over het beleid

In een aanvullend onderzoek onder vrijwilligersorganisaties is Research voor Beleid nagegaan in hoeverre zij tevreden zijn met het beleid van de gemeenten. De meerderheid (52%) van de vrijwilligersorganisaties is van mening dat hun gemeente goed op de hoogte is van hun behoeften en problemen. Ook zegt in totaal 38% dat de ondersteuning in het afgelopen jaar is verbeterd. Daarentegen zegt 45% van de organisaties dat de gemeente zich niet actief (genoeg) inzet om het vrijwilligerswerk te bevorderen. Bijna alle organisaties, en met name de organisaties die knelpunten ervaren, vinden het belangrijk dat de gemeente en zeker ook de provincie zich met het vrijwilligerswerk bezighouden. Maar ook dat '[...] vooral de eigen organisatie iets aan de knelpunten zou moeten doen' (Van der Veen en Bouwmeester 2003: 41). De knelpunten liggen vooral op het gebied van het vinden van vrijwilligers en wel in het bijzonder ten aanzien van bestuursfuncties. Zaken als deskundigheid, kinderopvang en verzekeringen voor vrijwilligers leveren voor minder organisaties problemen op.

Bijna twee derde (65%) van de door Research voor Beleid geënquêteerde vrijwilligersorganisaties (n = 293) bleek echter geen daadwerkelijk gebruik te maken van de ondersteuning (bemiddeling) die hen werd aangeboden. In 6% was er sprake van afwezigheid van een vrijwilligerscentrale in hun gemeente of was men niet op de hoogte (4%) van mogelijke ondersteuning. Van de groep die geen gebruikmaakte van de diensten van een vrijwilligerscentrale bij de bemiddeling is de belangrijkste reden dat zij vrijwilligers het liefst uit eigen leden rekruteren (81%). In slechts enkele gevallen werd de dienstverlening zelf als kwalitatief slecht beoordeeld (2%) of werd vermoed dat hun vraag niet kon worden beantwoord (2%). Het zijn met name organisaties uit de sectoren Sport, Recreatie en Cultuur. De activiteiten die de organisaties uitvoeren in de genoemde sectoren zijn veelal gericht op de eigen leden en zij rekruteren dan ook het liefst uit de eigen organisatie. Dit in tegenstelling tot de organisaties uit de sectoren Welzijn en Zorg. Zij doen wel degelijk een beroep op de diensten van een vrijwilligerscentrale (45%) tegenover zo'n 20% van de organisaties uit de sectoren Sport, Recreatie en Cultuur. De vraag naar ondersteuning vanuit levensbeschouwelijke en ideële organisaties blijft iets onder die van de organisaties uit de welzijns- en zorgsector, namelijk 35%. In grotere gemeenten doen organisaties in het algemeen meer een beroep op ondersteuning van een vrijwilligerscentrale: in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners maakt 45% gebruik van een vrijwilligerscentrale tegenover 26% in gemeenten met minder dan 25.000 inwoners. Het mogelijk ontbreken van een centrale in kleinere gemeenten speelt geen rol.

Het vermogensfonds: een nieuwe actor in het beleidsnetwerk

In het lokale beleidsnetwerk rond de stimulering en de ondersteuning van het vrijwilligerswerk opereert een bijzondere actor in het beleidsnetwerk: het vermogensfonds.

Fondsen zijn te onderscheiden in geldwervende instellingen en in vermogensbeherende fondsen. Het eerste type fondsen zamelt geld in (collectes, mailingacties, nalatenschappen, giften en schenkingen, contributies, e.d.). Het tweede type, dat hier behandeld wordt, beheert een vermogen en schenkt veelal uit vermogensresultaten jaarlijks een bepaald percentage aan maatschappelijke doelen.

De toetreding van het vermogensfonds tot het beleidsnetwerk heeft alles te maken met de veranderende gedaante van de Nederlandse verzorgingsstaat. Lag het primaat tot voor enkele jaren terug nog bij de overheid om voor het welzijn van de bevolking te zorgen, dit is nu minder vanzelfsprekend geworden. Met een overheid die op verschillende maatschappelijke terreinen terugtreedt krijgen allerlei bestaande en nieuwe vormen van maatschappelijke solidariteit een toenemende betekenis. Dat geldt op het microniveau van het huishouden, de familie- en vriendschapsnetwerken, bij het verlenen van steun en het verrichten van zorgarbeid. Op mesoniveau gaat het om initiatieven van het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven (maatschappelijk gericht ondernemen). Sponsoring en donaties zijn hierbij een belangrijk ondersteunend gegeven (vgl. Schuyt 1997). 'In economische zin kan men zeggen dat de toewijzing van financiën ten behoeve van sociale voorzieningen in mindere mate indirect via de overheid (belastingen) verloopt en dat de nadruk meer komt te liggen op directe reallocatie van middelen door individuele burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven' (Schuyt en Hoff 1997: 1).

Voor de Haagse regio betreft het de Stichting Fonds 1818. Die is voortgekomen uit de Nutsspaarbank te 's-Gravenhage, die in 1818 werd opgericht door de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen. Deze beweging beoogde het geestelijk niveau van de gewone burger te verhogen door 'goede zeden en nuttige kunsten voort te planten en aldus verstand en hart te beschaven en ten algemene nutte te verbeteren' (Fonds 1818 2001). Het werkgebied van dit fonds strekt zich uit van Den Haag, Delft, Leiden, Noordwijk en Zoetermeer tot en met de randgemeenten. Dit vermogensfonds verstrekt donaties aan stichtingen en verenigingen voor algemeen maatschappelijke projecten zonder winstoogmerk. Die projecten die onderdeel zijn van het maatschappelijk middenveld stelt mensen in staat om zelfstandig en gelijkwaardig deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Ontplooiing, zelfredzaamheid en sociale cohesie zijn daarbij kernbegrippen. Het fonds wil daarmee bijdragen aan een duurzame en leefbare samenleving. De aard van de ondersteuning is additioneel op reguliere programma's en structurele activiteiten in de vorm van donaties, garanties of leningen. De onder-

steuning is niet aanvullend op een exploitatietekort of een bijdrage van structurele aard. Naast de financiële ondersteuning aan projecten met een afzienbare looptijd, die zich in een voorbereidende fase bevinden, worden er ook adviezen gegeven zoals hulp bij het opstellen van projectplannen, het geven van informatie (spreekuur, website) en het geven van cursussen over fondsenwerving. Inhoudelijk richt het Fonds zich op drie onderscheiden trajecten: Zorg en welzijn; Jeugd en maatschappij en Kunst, cultuur/Natuur en milieu. Relevant voor deze rapportage (zie 'De allochtone uitdaging', § 13.2) is het eerste traject. Aandachtsgebieden binnen het traject Zorg en welzijn zijn: maatschappelijke opvang, zorginstellingen, gehandicaptenzorg, patiëntenbelangen, sport en recreatie volwassenen, vrijwilligerswerk, buurtorganisaties, welzijnswerk en zelforganisaties. Hierbij richt het Fonds zich vooral op specifieke groepen die in een achterstandssituatie verkeren en/of extra aandacht nodig hebben. 'Een groeiend aantal groepen dreigt in onze geïndividualiseerde samenleving de boot te missen.' Hierbij is 'uitgaan van eigen kracht' het leidmotief bij de ondersteuning en vanuit deze filosofie past het ondersteunen van allochtone initiatieven. 'Multiculturaliteit is binnen het Fonds 1818 al vele jaren een actueel onderwerp. Het Fonds wil zich in zijn donatiebeleid meer dan voorheen expliciet richten op allochtonen en hun zelforganisaties.' Het Fonds wil een zogenoemde gelegheidsstructuur bieden aan allochtone organisaties om op eigen kracht de dialoog aan te gaan over integratie en participatie van allochtonen. Op basis van studies en discussiebijeenkomsten wil het Fonds de doelstelling om het kleurrijke deel van het maatschappelijk middenveld te ondersteunen, nader inhoud geven.

12.2 Sturing

Eerder in deze rapportage is een proces van interactief bestuur geïllustreerd (§ 9.2). Het is omschreven als de beleidsvoering waarbij de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden bij de ontwikkelingen, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van het beleid betreft. Andere partijen worden door de overheid betrokken vanuit de veronderstelling dat een overheid 'in tegenstelling tot de ideeën uit de jaren zeventig' niet langer gezien wordt als de 'probleemoplosser' (vgl. Duyvendak 1999). Om haar doelstellingen te realiseren is de lokale overheid afhankelijk van andere partijen. Met sturing wordt getracht om op basis van gelijkwaardigheid met uiteenlopende maatschappelijke partijen voldoende draagvlak en -kracht te vinden voor zowel gemeenschappelijke probleempercepties en doelen als voor mogelijke en wenselijke oplossingsrichtingen. In het lokale beleidsnetwerk rond het vrijwilligerswerk heeft de gemeente z'n sturende rol. De sturing richt zich dan op het faciliteren en procedureren van het proces van samenwerking waarin de specifieke belangen, behoeften en wensen van de hierbij betrokken partijen worden onderkend. De uitdaging ligt erin ervoor te zorgen dat 'de neuzen in dezelfde richting staan'. Daartoe zijn instrumenten beschikbaar die in combinatie of met wisselende intentie worden gehanteerd (vgl. Bekkers 2002).

Evaluatie

Een belangrijk instrument voor sturing is de evaluatie. In beperkte zin (14% van de gemeenten) is er gemeentebreed sprake van een evaluatie van het vrijwilligersbeleid. Door een meerderheid wordt gezegd dat daar plannen voor zijn: 13% heeft vergevorderde plannen en in 40% van de gemeenten wordt evaluatie overwogen. Een belangrijk knelpunt om uitvoering te geven aan een evaluatie is het gebrek aan menskracht (69%), maar ook wordt de tevredenheid met de uitvoeringspraktijk genoemd om dit (voorlopig) achterwege te laten.

Desgevraagd meldt 32% van de gemeenten vooraf voorwaarden te stellen aan de evaluatie. Natuurlijk zijn er sowieso de algemene voorwaarden die gelden om voor subsidie in aanmerking te komen.

Sturing via gehanteerde subsidiecriteria

Uit de Haagse case valt te zien welke criteria er zoal worden gehanteerd om voor een subsidie in aanmerking te komen. Vrijwilligersorganisaties met niet meer dan drie beroepskrachten kunnen elk jaar in aanmerking komen voor de Haagse Onkostenvergoeding Vrijwilligerswerk. Met het subsidiegeld kunnen deze vrijwilligersorganisaties dat jaar een cursus aan hun vrijwilligers aanbieden, gemaakte onkosten vergoed zien en activiteiten voor werving van nieuwe vrijwilligers realiseren. In 2001 hebben 154 organisaties een financiële ondersteuning gekregen. Het totaal toegekende bedrag was 225.406 euro; 80% van de aanvragen betrof deskundigheidsbevordering en/of werving van nieuwe vrijwilligers.

Daarnaast is er de Activiteitensubsidie voor sociaal-culturele vrijwilligersorganisaties. Criterium om voor deze subsidie in aanmerking te komen is dat zo'n organisatie minimaal 50 contributiebetalende leden of deelnemers heeft. Eerst vindt een globale inhoudelijke toets plaats om voor deze subsidie in aanmerking te komen. Gekeken wordt welke activiteit de organisatie uitvoert, op het gebied van sociaal-cultureel werk, de samenlevingsopbouw, het maatschappelijk herstel, de maatschappelijke activering, de maatschappelijke dienstverlening en op het gebied van vervoer (wijkbussen): '[...] komt een dergelijke activiteit tegemoet aan doelstellingen van zelfontplooiing, het doorbreken van sociaal isolement en dergelijke? Dat zijn de gesprekken die je vooraf hebt met de organisatie.' Vervolgens is er een kwantitatieve toets. Het toegekende subsidiebedrag is afhankelijk van het aantal leden. Het toegekende bedrag is bij een kleine organisatie gering en heeft het karakter van een basissubsidie. Het bedrag dat wordt toegekend dekt niet alle kosten die een organisatie maakt, maar is meer een teken van waardering van de gemeente: '[...] wij waarderen wat jullie doen en willen daar iets tegenover zetten'. Het bedrag dat aan organisaties met honderd betalende leden en meer wordt toegekend is hoger. Het stellen van de eis van betalende leden heeft ermee te maken '[...] dat zij daarmee niet alleen aantonen dat zij een bijdrage aan het welzijn van de stad leveren, maar dat er ook een behoefte is: zij hebben een achterban.' In 2001 hebben 104 organisaties een activiteitensubsidie gekregen. Bijna de helft van deze organisaties is een migrantenorganisatie en bijna een kwart een jongeren- of scoutingorganisatie.

Vrouwen- en gehandicaptenorganisaties completeren dit beeld met respectievelijk 13% en 9%.

12.3 Sturingsambities

In het algemeen geldt dat er een zekere terughoudendheid is om zich al te nadrukkelijk met de uitvoeringspraktijk van vrijwilligersorganisaties in te laten. Gemeenten houden zich op gepaste afstand: het gaat erom ruimte te bieden aan (nieuwe) initiatieven van vrijwilligersorganisaties. Initiatieven die tot de verantwoordelijkheid van deze organisaties behoren om hedendaagse vraagstukken in het vrijwilligerswerk op te lossen. 'De gemeente ziet voor zichzelf beslist geen uitvoerende functie weggelegd in het vrijwilligerswerk.'

'Ten aanzien van het vrijwilligerswerk bestonden tot voor kort nauwelijks sturingsambities,' aldus een ambtenaar. 'We doen dat er maar een beetje bij,' voerde lang de boventoon in de gemeenten. Met het uitkomen van een nota werden de gemeenten als het ware gedwongen hun rol ten opzichte van het vrijwilligerswerk te expliciteren. 'Ambities staan op papier; je merkt dat deze door het nieuwe college bestuurlijk ook gedragen worden.' Welke sturingsambities er zijn wordt in deze paragraaf beschreven, zoals dat tot uitdrukking komt in de vier pilot-gemeenten, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen algemene en specifieke ondersteuning. Specifieke ondersteuning bestaat voornamelijk uit het verstrekken van subsidies en bij de algemene ondersteuning zijn vooral de nieuwe beleidsuitdagingen te herkennen. Het gaat hierbij om een beleidsverbreding om het vrijwilligersbeleid een onderdeel te maken van een breder sociaal offensief.

Specifieke ondersteuning

Specifieke ondersteuning betreft subsidiëring van activiteiten in sectoren als Sport, Cultuur, Welzijn en Zorg. De subsidiëring is in omvang toegenomen (zie § 8.3), maar de aard van dit sturingsinstrument heeft weinig verandering ondergaan ten opzichte van een voorliggende periode. Omdat de bestaande vaak sectorale subsidieregelingen nogal verschillen, en het voor de aanvragers niet altijd herkenbaar blijkt te zijn, wordt in diverse gemeenten naar meer inzichtelijkheid en uniformiteit in deze regelgeving gestreefd. Verder worden aan het bestaande pakket laagdrempelige en makkelijk te verkrijgen subsidies toegevoegd. In Den Haag worden bijvoorbeeld subsidies verstrekt ten behoeve van:

- activiteiten waar buurtbewoners elkaar kunnen ontmoeten, georganiseerd voor en door buurtbewoners (buurteesten, spelmiddagen, festivals en culturele bijeenkomsten, evenementen, e.d.);
- jongeren die een goed idee voor een activiteit hebben ('Jouw idee, doe er wat mee').

Gesteld wordt dat ook bij de laagdrempelige subsidies een vrijwilligersorganisatie niet te veel lastiggevallen moet worden met 'allerlei ingewikkelde instrumentele toestanden', maar dat je 'ze moet zien te binden op diverse actuele maatschappelijke

thema's die in de stad spelen'. In het gesprek met de sleutelinformant uit Zwolle is het thema van de multiculturele stad genoemd. 'Zoiets speelt in de sportwereld een hele prominente rol. Zo'n thema zul je in de stad op verschillende plekken moeten agenderen en aandacht geven. De beleidsmedewerker van hieruit zal een coördinerende rol daarin kunnen vervullen.' Hiermee komt het gesprek op de meer algemene sturingsambities.

Algemene ondersteuning

In de gesprekken met gemeentelijke vertegenwoordigers over de hernieuwde beleidsvisies komt regelmatig de term verbreding voor. Het streven hierbij is dat niet alleen binnen een dienst Welzijn het vrijwilligerswerk op de agenda komt te staan. 'Het was het welzijnswerk, het sociaal cultureel werk. Nu starten we met het breder bezien van het vrijwilligerswerk. We kijken niet meer alleen naar welzijn, naar ook naar de andere beleidssectoren. Overal zitten vrijwilligers.' In Den Haag is dit ook expliciet als programmapunt geformuleerd en betreffen de volgende beleidssectoren: Sport, Zorg, Onderwijs, Cultuur en Integratie (vgl. Gemeente Den Haag 2000). Ook in Groningen is de intentie uitgesproken om een breder terrein te gaan bestrijken. Beperkte de nota uit 1992 zich nog tot de welzijnssector, nu zijn daar de sectoren Cultuur en Vrije tijd, Maatschappelijke inbreng, Hulpverlening, Algemeen welzijn en Sport aan toegevoegd. 'Deze sectoren blijken reeds op diverse manieren gebruik te maken van de diensten van vrijwilligers om hun beleidsdoelstellingen te realiseren' [...] 'Hoe gaan we dat doen?' Door allereerst met collega's van Onderwijs, Integratie, Zorg, Cultuur, Sport, te praten om zo een globale situatieschets te krijgen: 'Wat weten jullie nu?' [...] 'Wat is er al, kunnen wij daarop aansluiten, waar is nog behoefte aan?' Deze missie bleek een braakliggend terrein aan te boren: 'Nergens werd er eigenlijk goed over nagedacht dat vrijwilligers in hun beleidssector een belangrijke rol vervullen.' Er is in alle vier gemeenten bij collega's een welwillende houding aangetroffen, maar tegelijkertijd wordt gezegd: '[...]maar wij moeten daar ontzettend hard aan trekken. Door ons moet daar nog heel hard achteraan gezeten worden om in ambtelijke zin het belang van het vrijwilligersbeleid goed tussen de oren te krijgen.'

Het ligt eveneens in de bedoeling om ook buiten het gemeentelijk apparaat het vrijwilligerswerk steviger te verankeren. Daartoe is contact gezocht met professionele instellingen die met vrijwilligers werken.

'We hebben ons eigenlijk nooit zo veel bemoeid met dergelijke instellingen als een ziekenhuis waar toch een heleboel vrijwilligers zijn. We dachten "toch willen we daar wat kwijt". We hebben daarvoor (na een aantal gespreksronden) een brochure van gemaakt, het Handvest, met tien randvoorwaarden. Het is een handreiking geworden naar professionele instellingen; we kunnen natuurlijk niet zeggen "zo moet het".'

'Het besef moet groeien dat wij vanuit onze regierol inhoudelijk richting moeten geven aan wat wij willen met deze stad.' In het expliciteren van deze missie wordt

uitgegaan van de stelling dat het vrijwilligerswerk een aantal belangrijke maatschappelijke waarden vertegenwoordigt (zie § 3). Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het belang dat beleidsmatig gehecht wordt aan een ‘civil society’ voor de lokale samenleving. Bij deze missie hoort een actieve gemeentelijke rol, waarbij tegelijkertijd nadrukkelijk wordt gesteld dat het niet betekent dat hiermee de verantwoordelijkheid voor activiteiten van het vrijwilligerswerk worden overgenomen. De verantwoordelijkheid blijft volgens de gemeenten primair bij de vrijwilligersorganisaties zelf liggen. Gesteld wordt dat ook deze organisaties zelf actief aan knelpunten moeten werken, dat zij moeten inspelen op nieuwe ontwikkelingen en daarbij ook andere partners moeten benaderen dan de gemeente.

Wat houdt de sturing in?

Bij de Haagse steunverlenende organisatie (HOF) is het streven om ‘een cultuurverandering’ aan te brengen bij vrijwilligersorganisaties en professionele organisaties die met vrijwilligers werken. De aanvankelijke invulling van de steunverlening door HOF is verlaten. Deze was reactief: elke vraag werd gehonoreerd en betrof vooral de inhoud van het werk. ‘Dat doen we nu niet meer.’ De ondersteuning richt zich nu op de ontwikkeling van een beleidsvisie met de daarbij passende organisatiestructuur.³ ‘Er wordt veel met vrijwilligers gewerkt en in sommige instellingen zijn coördinatoren werkzaam, er wordt tijd vrijgemaakt om vrijwilligers te ondersteunen, maar naar zeggen ontbreekt het doorgaans aan een visie: “Van: waarom werken we eigenlijk met vrijwilligers?”’

Voorwaarde voor dit streven is dat er onderscheid wordt aangebracht in het type organisatie dat wordt ondersteund. Niet ieder type leent zich voor een dergelijke ondersteuning. Grofweg zijn er vier typen te onderscheiden (vgl. Van Walssem 2001). Het eerste type kent een simpele organisatiestructuur met een uitvoerend bestuur die ook de activiteiten organiseert, bijvoorbeeld een migrantenorganisatie. Het zou als een startende vrijwilligersorganisatie benoemd kunnen worden. Type twee is de organisatie die al wat meer gesetteld en gegroeid is, maar nog wel een eenvoudige organisatiestructuur kent. Type drie is de organisatie die wat meer beleid gaat maken, en waar al een zekere scheiding te zien is tussen een bestuur en uitvoerenden. Zo’n organisatie kan niet meer alleen af met een werkplan of een activiteitschema. Er moet een langetermijnplan zijn en er moet een visie ontwikkeld worden. In zo’n organisatie zitten meer vrijwilligers dan in de eerste twee typen en het budget is groter. Type vier ten slotte is eigenlijk een complexe organisatie, met meerdere programma’s en mogelijk ook beroepskrachten. Daar wordt ook meer professionele ondersteuning aan de vrijwilligers gegeven. ‘Dat is meteen ook een heel andere doelgroep.’

Het derde en vierde type organisatie leent zich voor de genoemde beleidssteuning.

‘Waar we dit jaar mee begonnen zijn en dat is door de Gemeente Den Haag ook gestimuleerd, is dat we drie seminars organiseren. Uitgenodigd zijn maatschappelijke instellingen. Instellingen uit de zorg, welzijn en het onderwijs zijn hierop afgekomen. Het eerste thema dat geweest is, was vrijwilligersbeleid, de gemeente heeft een handvest vrijwilligerswerk ontwikkeld en wij hebben voor diverse sectoren *best-practices* proberen te zoeken. Aan de vertegenwoordigers van de diverse sectoren hebben we gevraagd zich daar te presenteren en ook een reactie te geven op het vrijwilligersbeleid. Er waren 60 mensen aanwezig en dan echt van verschillende instellingen. De instellingen krijgen dan voorbeelden. Ze horen van elkaar wat er gebeurt en hoe er gewerkt wordt. Je krijgt wisselwerking, je krijgt netwerken. Dat is wat wij stimuleren. In oktober was het seminar Bedrijf en samenleving en in november gaan we het doen over intercultureel vrijwilligersbeleid, wat betekent kleurrijk vrijwilligersbeleid. Dat is een insteek om organisaties op de hoogte te brengen en we hopen op een cultuuromslag.’

Geconstateerd is het ontbreken van een heldere beschrijving van wat er wel en wat er niet kan met vrijwilligers, waarom wel en waarom niet en ‘[...] het ontbreekt daardoor ook aan vernieuwing. Aan het zoeken naar andere manieren om vrijwilligers in te zetten.’ Organisaties werven vrijwilligers op klussen die er liggen, het wordt zelden omgedraaid ‘[...] van “goh, wat kan je en laten we eens kijken wat jouw kwaliteiten zijn en hoe die ingezet kunnen worden in onze organisatie”. Je maakt de organisatie ook veel opener voor deskundigheden die je aanboort, zodat je ook als organisatie in beweging bent. Wij zouden willen stimuleren dat zo’n vrijwilligerscoördinator na gaat denken hoe nieuwe projecten te ontwikkelen waar die kwaliteiten (hoe zit het met die sociale activeringsmensen?) en die vrijwilliger een andere plek/positie in de organisatie krijgen. Dat is niet wat wij voor hen zullen gaan doen maar wel waar wij hen op stimuleren.’

12.4 Onderdeel van een breder sociaal offensief

In de vier pilot-gemeenten zijn ze eveneens in de fase waarin bekeken wordt hoe het vrijwilligersbeleid een onderdeel kan zijn van het bredere lokale sociale beleid respectievelijk de sociale pijler van het grotestedenbeleid. ‘Die discussie staat voor 2003 op de rol. Ik verwacht dat in die brede discussie over het vrijwilligersbeleid een issue is. Althans dat hoop ik. Als dat niet zo is, dan moeten wij zorgen dat dit zo wordt. Omdat heel veel initiatieven in de stad gedragen worden door vrijwilligers. Je kan er niet om heen en moet de belangen van de grote welzijnsinstellingen daarin doorbreken. Een stad laat zich ten aanzien van sociaal beleid niet alleen door professionals organiseren. De trek- en daadkracht moet ook bij bewoners liggen en bij het ondersteunen van die bewoners daarin. Je moet het lef hebben om in je subsidiebeleid ook de institutionele belangen te doorbreken.’ Vanuit het bredere participatieperspectief wordt het belangrijk gevonden dat bewoners die hun initiatieven van onderaf ondernemen, worden gefaciliteerd. Het gaat in deze gemeenten om de oude sociale vernieuwingswijken/de aandachtswijken, waar daadwerkelijke bewonersparticipatie pas echt mogelijk is als je daar in de sfeer van buurtopbouwwerk mensen ook facili-

teert en ondersteunt. 'Doe je dat niet, dan zakt dat in elkaar. Met andere woorden: je hebt een continue factor nodig om mensen bij elkaar te houden en iets verbindends te organiseren.'

Nieuwe uitdagingen

Nieuwe doelgroepen dienen zich aan en maken het aanbod aan vrijwilligers gevarieerder. Uit de rondgang in de vier pilot-gemeenten bleek dat dit met name allochtonen en langdurig werklozen zijn. Specifiek richt het beleid zich op de allochtone organisatorische verbanden en hun mogelijkheden voor maatschappelijke participatie, respectievelijk op het uitvoeren van vrijwillige arbeid door langdurig werklozen om voor hen een mogelijke stap naar een plaats op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Dit veranderend aanbod vraagt van het beleid een toegespitste ondersteuning. Hierbij gaat het er niet alleen om de bestaande organisaties te stimuleren hun management aan een nieuw type vrijwilliger aan te passen, maar hen op de brugfunctie te wijzen die ze beleidsmatig is toebedeeld (zie § 3). Aandacht voor deze doelgroepen kenmerkt het eigentijdse vrijwilligersbeleid en in hoeverre dit beleid en de overwegingen hieromtrent in de pilot-gemeenten is aangetroffen, wordt in de deze paragraaf beschreven.

13 De allochtone uitdaging

In Nederland wonen momenteel ongeveer 2,9 miljoen allochtonen, inwoners die in een ander land zijn geboren, of van wie ten minste één van de ouders elders is geboren. Tussen 2000 en 2015 zal deze groep een stijging laten zien van 65%, zo voorspelt het CBS (CBS 2002).

Van het totaal 2.964.949 allochtonen is 1.558.362 niet-westers, 1.406.578 westers. Binnen de niet-westerse allochtonen behoren de Turken (330.709), de Surinamers (315.177), de Marokkanen (284.124) en de Antillianen/Arubanen (124.870) tot de numeriek belangrijkste groepen (CBS 2002).

Als gevolg van de multi-etnische pluriformiteit van de samenleving worden dienstverlenende professionele organisaties geconfronteerd met een veranderd klantenbestand. Er is sprake van een hausse aan interculturalisatie-initiatieven bij de professionele instellingen van de verzorgingsstaat, zoals de zorg, het onderwijs, het welzijn en de volkshuisvesting (vgl. Klinkenberg en Krijnen 2002). Het vraagstuk van de kleurrijke samenleving gaat ook aan het vrijwilligerswerk niet ongemerkt voorbij.

De multi-etniciteit heeft ook zijn uitwerking op het maatschappelijk middenveld, in de sfeer van het vrijwilligers-, organisatie- en verenigingsleven. Allochtone zelforganisaties zijn een wezenlijk bestanddeel van het maatschappelijk middenveld of de 'civil society' gaan vormen (vgl. Van Daal 2002). Evenals het traditionele vrijwillige initiatief zijn allochtone zelforganisaties op het principe van zelfbeheer gebaseerd en draaien zij voor het merendeel op vrijwilligers. Vaak ontvangen zij steun van de overheid, maar externe inkomsten zijn niet doorslaggevend. Een zekere mate van

professionalisering is gangbaar, mede ingegeven doordat een subsidierelatie met de lokale overheid is aangegaan.

13.1 Allochtone zelforganisaties

In de laatste jaren zijn er meer typen allochtone zelforganisaties ontstaan: landelijk, regionaal of lokaal opererend, variërend van ledenorganisaties en verenigingen tot belangenorganisaties, opererend vanuit een algemene of etnisch-religieuze grondslag en werkzaam in de sfeer van religie, cultuur, sport en ontspanning, recreatie, scholing en vorming (taal), al dan niet op categorale basis (vrouwen, studenten, vluchtelingen). Naast een groeiende diversiteit zijn zelforganisaties, voortkomend uit het feit dat het aantal landen waaruit allochtonen afkomstig zijn, ook verveelvoudigt.

Meer en meer krijgen allochtone zelforganisaties ondersteuning van buitenaf. Enerzijds vanuit de constatering dat allochtonen ondervertegenwoordigd zijn bij de doorgaans 'autochtone' buurthuizen, sportorganisaties, bij bewonersgroepen en hulporganisaties. Anderzijds wordt onderkend dat vrijwilligerswerk allochtonen kan helpen om snel thuis te raken in de Nederlandse samenleving; het kan helpen bij het opdoen van ervaringen en het opbouwen van persoonlijke netwerken. De allochtone organisatie kan volgens deze beleidstheorie een zogenoemde brugfunctie naar de samenleving vervullen. Uitgaande van een gezamenlijke identiteit komt het contact met de 'buitenwereld' tot stand. Daarin is er geen verschil met de participatie zoals dat in allerlei andere groepen en verenigingen in Nederland plaatsvindt (vgl. Van Lieshout 2002).

Rol en betekenis van zelforganisaties

In de relatief korte geschiedenis van de zelforganisaties heeft zich een omslag en verbreding voorgedaan van belangenbehartiging naar collectieve en ook individuele participatie en emancipatie. De eerste generatie allochtone organisaties richtte zich primair op sociaal-economische lotsverbetering, de versterking van de positie van een migrant in een hem tijdelijk ontvangende samenleving. Daarnaast vervulden deze organisaties ook een sociaal-culturele functie. Deze functie is door de jaren heen overgenomen door de nieuw ontstane zelforganisaties (vgl. Penninx en Schrover 2001). Culturele en religieuze bevestiging is hierbij als een belangrijk organisatieprincipe te onderscheiden, waarbij de leefwereld van het land van herkomst als het ware herschapen wordt. Daarmee fungeren de zelforganisaties als 'een veilige thuishaven' van waaruit de omringende samenleving verkend en 'toegeëigend' kan worden om daarin vanuit deze eigenheid te participeren.

‘De moskee heeft een zware houten deur en daarbuiten woont de duivel. Hij rijdt mee met de jongens in hun Benz-cabriolet. Hij leunt op de terrastafels van het koppelbazen-café. Hij zit op de schouders van junks, dieven en ritselaars. Hij loert door de kieren van dichtgespijkerde huizen, die als blinde toeschouwers de wijk overzien. Hij flaneert over het Van der Venneplein, waar het naar Oujada ruikt, en Marokkaanse jeugd de vonken in de ogen heeft [...] Je weet niet half hoe blij ik ben met deze moskee. Alleen hier voel ik me veilig’ (Heijmans 2001).

Deelname aan een allochtone zelforganisatie kan zowel het bijwonen en deelnemen aan activiteiten inhouden als het leveren van een actieve bijdrage aan de organisatie. Beide participatievormen kunnen bijdragen aan zelfrespect, -vertrouwen en -bewustzijn. Voor sleutelfiguren in de organisatie gaat dit in het bijzonder op. Door het uitvoeren van vrijwilligerswerk wordt een stijngingskanaal geboden om zelf een positie op de arbeidsmarkt te veroveren. Vrijwilligerswerk kwalificeert hen voor formele arbeidsparticipatie. Natuurlijk is dit een geleidelijk proces en is het voor de laagopgeleide eerste generatie allochtonen een (te) grote stap, vergelijkbaar met de groep langdurig baanlozen uit de sociale activering. Bij hen ontbreekt doorgaans het benodigde individuele en sociale kapitaal waardoor de institutionele drempel naar een baan hoog is. Maar met name personen uit de tweede en derde generatie, zeker als zij hoger opgeleid raken, biedt het vrijwilligerswerk perspectieven. Zij kunnen zorgen voor samenhang binnen de eigen kring, tevens een brugfunctie naar de samenleving als geheel vervullen.

13.2 Een impressie uit Den Haag

Van Daal (2002) verkende de allochtone zelforganisaties in Den Haag en sprak met zeven vertegenwoordigers van deze organisaties. Het aantal actieve vrijwilligers in deze allochtone organisaties varieert van 5 tot 150, maar het bereik ligt meestal veel hoger. Niet alleen omdat in feite alle leden van de huishoudens van een deelnemer of contribuant bereikt worden, maar ook omdat sommige activiteiten honderden en soms duizenden deelnemers trekken. Toch gaat het in deze gevallen om een (kleine) minderheid van de desbetreffende bevolkingsgroep die bereikt wordt.

Uit een eerder door Van Daal verricht onderzoek in Rotterdam onder verschillende allochtone groepen bleek dat niet-religieuze zelforganisaties slechts 4% van de potentiële achterban bereiken. Voor religieuze verenigingen was dat in 1994 70% en in 2000 nog maar 35% (Van Daal 2001).

Bij de meeste zelforganisaties is het geen vetpot. De financiële bijdragen van leden, contribuanten en deelnemers aan de activiteiten zijn bescheiden en in ieder geval onvoldoende om alle kosten te dekken. De meeste organisaties ontvangen een gemeentelijke subsidie van enkele duizenden euro's per jaar en daarnaast een bijdrage voor de kosten van de huisvesting. Die huisvesting loopt uiteen van een eigen pand tot het gebruik van steeds andere ruimten in wijk- en buurtcentra. De meeste

organisaties streven naar een eigen clubhuis. Voor administratieve en soms organisatorische ondersteuning wordt gebruikgemaakt van de lokale welzijnsorganisaties. Men is daar meestal matig tevreden over. Terugkerende klachten: te weinig uren aan ondersteuning en te weinig toegespitst op de vragen en behoeften van de organisatie.

Naast gemeentelijke subsidie ontvangen de meeste zelforganisaties ook (incidentele) steun van andere instellingen. Met commerciële sponsoring hebben de meeste zelforganisaties nog geen ervaring.

De kracht, maar vaak ook de zwakte van zelforganisaties is dat het vrijwilligersorganisaties zijn. Kracht, omdat de band met en betrokkenheid van leden van de eigen groep groot is. Zwakte, omdat de organisatie dikwijls sterk afhankelijk is van de inzet van een beperkt aantal vrijwilligers. Bij de meeste zelforganisaties doet een kleine groep vrijwilligers het meeste werk en het is moeilijk onder deelnemers en bezoekers nieuwe vrijwilligers te werven. ‘Het is zeker niet zo [...] dat allochtonen staan te springen om vrijwilligerswerk in zelforganisaties te doen. Mensen zijn soms wel bereid om zich incidenteel in te zetten, maar willen niet deel uitmaken van de vaste kern van vrijwilligers’ (Van Daal 2002: 46).

Vrijwilligerswerk is bovendien niet voor alle allochtone groepen iets vanzelfsprekends. ‘Ze worden soms voor gek verklaard als ze vertellen dat ze zich bij ons hebben aangemeld en gratis werken.’ Onder sommige allochtone groepen heeft vrijwilligerswerk een slechte reputatie. ‘In het socialistische Somalië was “vrijwilligerswerk” een door het regime opgelegde verplichting, terwijl in Marokko de activiteiten van veel organisaties sterk politiek gekleurd zijn’ (Van Lieshout 2002: 31).

Een allochtoon initiatief in de Schilderswijk: ‘Kansen Keren’⁴

De El Islam moskee in de Haagse Van der Vennestraat vervult behalve een religieuze ook een belangrijke sociaal culturele rol voor met name de Marokkaanse bevolking van de Schilderswijk. ‘In Marokko is een moskee heel anders. Een moskee in Marokko is van de staat. Deze is van ons. We doen alles zelf en zo is het een soort buurthuis geworden.’⁵ In deze moskee krijgen kinderen taallessen, vrouwen computerlessen, houden ze jaarlijks een voetbaltoernooi, is er een scoutingclub en een vragenuur voor de imam. Vanuit deze moskee hebben leden van de Marokkaanse Jongeren Vereniging (jongens) en van Al Manaar (meisjes) een project opgezet waarbij zij hun kennis en vaardigheden op het gebied van ICT beschikbaar stellen aan anderen in de Schilderswijk, ook buiten het bereik van de moskee. Financiële ondersteuning krijgen ze van het Fonds 1818 (zie § 12.1). Het Fonds wilde dit vrijwillige initiatief ‘professionaliseren’ en een breder perspectief geven. Door ondersteuning van dit project wil het Fonds een kwaliteitsimpuls geven aan de Haagse Schilderswijk. Daar betrok ze de welzijnsorganisatie Codenaam Future bij. ‘Codenaam Future is bij dit Haagse pilotproject betrokken omdat we veel deskundigheid in huis hebben op het terrein van ICT en jongeren. Wij bieden de Marokkaanse jongeren een eigen website en een digitale leeromgeving die niet ophoudt in de moskee, maar zich voortzet op school, thuis en op andere plekken waar veel jongeren bij elkaar komen als buurthuizen en

bibliotheken' (Codenaam Future 2002). Door middel van het vergroten van de ICT-vaardigheden – het instrumentele doel – wordt met het project 'Kansen Keren' een zogenoemde cultuurverandering in de wijk nagestreefd. Om dit procesdoel te realiseren wordt gebruikgemaakt van 'de natuurlijke voorsprong' van deze tweede generatie jongeren, de dragers van dit project. Hun (tijds)inzet en vaardigheden worden doorgegeven aan andere jongeren en de eerste generatie ouderen.

Codenaam Future is met deze groep hoogopgeleide jongeren rondom de tafel gaan zitten om structuur te geven aan hun idee om hun ICT-kennis en hun vrije tijd ter beschikking te stellen aan de Marokkaanse jongeren. 'Om een lang verhaal kort te maken: er is een prachtig project ontstaan. Eind 2001 beschikten we over een goed geoutilleerde ruimte in de moskee, uitgerust met moderne computers die op kosten van het Fonds 1818 zijn aangeschaft. Inmiddels zijn acht Marokkaanse jongens en acht meisjes opgeleid tot ICT-trainer/coach. Het is de bedoeling dat zij op hun beurt groepjes van twaalf jongeren computervaardigheden bijbrengen. De cursus is operationeel. We hebben een wachtlijst.'

De dragers van het project zijn ook actief in andere gremia om aan cultuurverandering te werken en daarmee de hun toebedeelde brugfunctie te vervullen. Zo zijn ze de discussie aangegaan met Haagse politici en bestuurders. Uit een projectverslag zijn andere voorbeelden te vinden hoe zij naar buiten treden: 'Samen met de Haagse Debat-terij [een discussieplatform vergelijkbaar met de Amsterdamse Balie, TvdP] zullen er bovendien verkiezingsdossiers gemaakt worden waarmee jongeren zelf belangrijke items uit de wijk en/of uit hun directe leefomgeving kunnen agenderen.' En: 'Via de basissite (die onderhouden wordt door de trainers en cursisten) wordt een communicatiemogelijkheid geboden. Hierop kunnen actuele berichten worden geplaatst en kan onderlinge communicatie plaatsvinden.' Op deze basissite zijn enkele wijkdossiers geplaatst met concreter uitgewerkte wijkplannen. Bewoners kunnen hierop zelf actieplannen bedenken om de gepresenteerde situaties te helpen verbeteren. Een ander dossier gaat over geloven in de wijk en heeft geleid tot een dialoog tussen jongeren in de wijk en op school.

Identieke projecten zijn ook gestart in Amsterdam, Leiden en Rotterdam. In tegenstelling tot Den Haag is hierbij geen sprake van een initiatief van onderop. 'In Rotterdam werkten we met dezelfde constructie. In de projectbeschrijving staat hetzelfde beschreven en dezelfde ingrediënten waren aanwezig. Maar daar was niet zo'n groepje, maar een welzijnswerker, die het initiatief nam. Ook in Leiden en Amsterdam zie je dat iedereen, behalve de doelgroep, zich ermee bemoeit. Anderen – gemeente, scholen – worden eigenaar van het project. Daar wordt aan het spontane proces van vallen en opstaan geen ruimte gegeven. Dat leerproces heeft in Den Haag ruimte gekregen,' aldus de medewerker van Codenaam Future. Het gegeven dat aan relatief hoogopgeleiden de ruimte werd gegeven om het project zélf binnen hun eigen verband op te zetten, wordt als een belangrijke slaagfactor onderkent.

Gemeentelijk beleid

De vraag is hoe het beschreven initiatief past in het gemeentelijk beleid. Sinds 1998 heeft de Gemeente Den Haag drie nota's over het integratiebeleid uitgebracht. Ze deed dat in dialoog met de in 1994 opgerichte Stedelijke Adviesraad Multiculturele Stad (SAM). Samenhang (sociale cohesie) en diversiteit zijn de kernbegrippen in de gemeentelijke nota's. Zij willen dit bereiken door enerzijds algemene voorzieningen intercultureel te maken en anderzijds allochtone organisaties te ondersteunen in activiteiten die allochtonen en anderen met elkaar in contact brengen. Ten behoeve van het eerste doel is er onder andere een databank ingericht met de namen en cv's van allochtone bestuurders. De zelforganisaties krijgen activiteitenruimten aangeboden en kunnen gebruik maken van regelingen voor vrijwilligerswerk of bewonersorganisaties. Voor ondersteuning kunnen ze een beroep doen op enkele gemeentelijke 'integratiemedewerkers' en de door de gemeente gesubsidieerde algemene welzijnsorganisaties zoals Stichting Boog (samenlevingsopbouw, wijknetwerken) en HOF (promotie Haags vrijwilligerswerk) voor informatie, advies en trainingen.

In de commentaren op het gemeentelijk integratiebeleid stelt de SAM dat er wat ontspannener aangekeken mag worden tegen diversiteit en met name ten aanzien van ruimtelijke en sociale segregatie. Het feit dat mensen met dezelfde achtergrond elkaar opzoeken of bij elkaar willen wonen, heeft ook positieve kanten. De Nederlandse samenleving is voor een deel van de allochtonen vreemd of in ieder geval niet vanzelfsprekend en voor de integratie is een eigen netwerk belangrijk. De belangrijkste kritiek van de raad op de gemeentelijke plannen is dat het vooral om intentioneel beleid gaat en dat te weinig concreet uitgewerkt is hoe en wanneer dat uitgevoerd en bereikt moet worden. De adviesraad wil dat de Haagse gemeentebestuurders helder formuleren wat de doelstellingen van het integratiebeleid zijn, welke resultaten ze willen bereiken, welke activiteiten daarvoor worden opgezet, hoe dat proces gestuurd en bewaakt wordt en hoe het zich verhoudt tot de verschillende lokale beleidssectoren en het grotestedenbeleid. Een van de punten waarop de uitvoering van het beleid volgens de raad ver achterblijft is het streven naar interculturalisatie van de algemene instellingen.

In zijn algemeenheid is er in de gemeenten een zekere terughoudendheid te zien ten aanzien van het specifiek ondersteunen van het welzijns- en het vrijwilligerswerk voor allochtonen.

Van Daal (2001) stelt daar de Gemeente Rotterdam als een actieve gemeente tegenover. Een decennium lang wordt daar een voorwaardenscheppend en stimulerend vrijwilligersbeleid gevoerd, waarbij beleidsprioriteit wordt gegeven aan de bevordering van vrijwilligerswerk door mensen zonder baan en door allochtonen. Zo wordt extra financiering geboden om langdurig werklozen bij het vrijwilligerswerk te betrekken en wordt uitgebreid faciliterend en stimulerend beleid gevoerd ten aanzien van intercultureel vrijwilligerswerk. Dit beleid drukt zich uit in een veelheid aan ondersteuningsmaatregelen, in de sfeer van accommodatiebeleid, financiering van

de infrastructuur ten behoeve van het vrijwilligerswerk (stedelijke steunfuncties), onkostenvergoeding, verzekeringen, een vrijwilligersprijs en onderzoek (vgl. Van Daal en Broenink 1998). Met de recentelijke toetreding van Leefbaar Rotterdam tot het college is het de vraag of Rotterdam ten opzichte van andere gemeenten nog als actieve gemeente kan worden onderscheiden.

In Leiden wordt zelfs geen specifiek allochtonenbeleid (meer) gevoerd, maar een algemeen achterstandsbeleid. Dat heeft tot doel op terreinen als scholing, arbeid, huisvesting, zorg en welzijn steun te geven aan alle individuen en groepen in achterstandssituaties. Dat beleid moet nauw aansluiten bij het in deze stad gevoerde grote-stedenbeleid. Een en ander betekent dat allochtone (zelf)organisaties uitdrukkelijk niet worden ondersteund, overigens nog wel hun samenwerkingsverbanden (Platform Vluchtelingenorganisaties en het Samenwerkingsverband Migrantenorganisaties). Van het reguliere welzijnswerk wordt verwacht dat zij in haar aanbod zoveel mogelijk bevolkingsgroepen bedient. Verondersteld wordt dat gescheiden participatie de integratie belemmert en dat het samengaan van verschillende groepen binnen één organisatie eerder tot integratie zal leiden. Zo is, ondanks het feit dat tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de reguliere organisaties de allochtone doelgroep onvoldoende bereiken, de ondersteuning van zelforganisaties mondjesmaat gebleven (vgl. Van Lieshout 2002).

Het dilemma bij de allochtone uitdaging

De vraag is in hoeverre de allochtone zelforganisatie, deze pleisterplaats in het maatschappelijk middenveld, de brug naar de omringende samenleving slaat. Om deze vraag te kunnen beantwoorden introduceren Klinkenberg en Krijnen het begrip burgerschap en stellen: 'Als "participatie", in dit geval in het kader van zelforganisaties, het hoofdcriterium voor burgerschap is, kan de vraag bevestigend worden beantwoord. Immers, door te participeren, ook al is het weinig actief, stapt men over van de private naar de (semi)publieke sfeer. Op zijn minst maakt men gebruik van het sociaal kapitaal waarover men beschikt' (Klinkenberg en Klijnen 2002: 59). Hier voegen ze aan toe dat het sociaal kapitaal, in welke mate van betrokkenheid dan ook, wordt vergroot en de blik op de omringende samenleving verruimd wordt. Bovendien bestaat de mogelijkheid om in zekere zin los te komen van knellende banden in de directe leefomgeving. Als een zelforganisatie zich begeeft in een netwerk van vergelijkbare allochtone (en wellicht autochtone) organisaties en professionele dienstverlenende instellingen, en de overheid (subsidie, inspraak), dan is de mogelijkheid om breder te kunnen kijken zeker voorhanden. Voorwaarde is dat binnen de organisatie de brugfunctie wordt nagestreefd en/of de organisatie door anderen op dit punt wordt aangesproken. Ongunstig is een situatie van 'culturele conservering', een andere weg die een zelforganisatie kan inslaan.

Als de zelforganisaties worden beoordeeld naar de mate waarin burgerschapscompetenties en een democratische attitude worden ontwikkeld of een zekere identificatie met medeburgers tot stand komt, zal het antwoord op de vraag naar de

brugfunctie van zelforganisaties minder eenduidig zijn als Klinkenberg en Klijnen aanvankelijk geven. De volgende kritische vragen moeten eerst beantwoord worden: ‘[...] isoleren zij zich of kiezen zij voor interactie met de omgeving?’; ‘[...] wordt de Nederlandse democratische rechtscultuur in twijfel getrokken of geaccepteerd?’ Met andere woorden, de rol die zelforganisaties spelen in het proces van burgerschapsvorming staat niet a priori vast. Concluderend kan gesteld worden dat zelforganisaties voor de doelgroep een duidelijke interne cultureel-maatschappelijke functie vervullen maar dat het ten aanzien van hun externe publieke functie niet eenduidig is.

14 *Vrijwilligerswerk als instrument voor sociale activering*

Het vrijwilligerswerk is voor mensen die langere tijd niet (meer) deelnemen aan de arbeidsmarkt een zinvolle schakel gebleken in hun activeringsproces en naar verwachting zal de vraag naar vrijwilligerstrajecten bij sociale activering verder toenemen (vgl. Van der Pennen 2003; zie ook de projectenbank van het ISSA, waarin 550 sociale activeringsprojecten zijn opgenomen). Blijkens de evaluatie van de bijstandsexperimenten (Serail en Van de Pas 2002) maakt van het onbetaalde werk dat uitstromers doen, het verrichten van vrijwilligerswerk 26% uit. De overige 74% van het onbetaalde werk van deze uitstromers bestond uit werkleerplaatsen en stage-achtige activiteiten en dergelijke.

Het potentieel aan vrijwilligers vanuit de sociale activering heeft een ander karakter dan het traditionele vrijwilligersbestand. Bij sociale activering gaat het om mensen die door de toeleidingsorganisaties als kwetsbaar getypeerd zijn, de zogenoemde fase-4-cliënten. Uit de evaluatie van de ABW-experimenten komt naar voren dat in vergelijking met de traditionele vrijwilligers, afgezien nog van de gemiddeld lagere opleiding, geringe werkervaring en slechtere gezondheidstoestand, vooral de sociale actieradius van dit type vrijwilliger beperkt is. Deze mensen hebben niet alleen een grote afstand tot de betaalde arbeidsmarkt en daarmee ook geen recente ervaringen met werken met collega's en leidinggevenden, ook de ervaringen in het maatschappelijk middenveld van verenigingen en met het vrijwilligerswerk zijn beperkt. Alleen wat betreft contacten in het primaire sociale netwerk van familie, vrienden en burens verschillen de beide groepen niet van elkaar (Serail en Van de Pas 2002).

Een succesvolle koppeling tussen de activeringscliënt en (vrijwilligers)organisaties en hun daadwerkelijke bijdrage is niet bij voorbaat verzekerd (Van der Pennen 2003). Een professionele invulling van de bemiddeling vraagt, afhankelijk van het voortraject en de zwaarte van de doelgroep, een inzet van 20 tot 40 uur van de trajectbegeleider. Dit is veel in vergelijking met een gewone bemiddeling van een vrijwilligerscentrale waar het vaak slechts gaat om een enkel baliecontact. De begeleiding zal zeker in het begin van het traject de nodige specifieke aandacht vragen. De activeringscliënt die vrijwilligerswerk gaat uitvoeren, begeeft zich doorgaans op

onbekend terrein en beschikt, zoals gesteld, over minder sociale routine om zich daarin een weg te banen. De motivatie die deze mensen hebben, zal deels ook anders zijn dan die van de traditionele vrijwilliger en vraagt inspanning van de ontvangende organisatie. Behalve de vrijwilliger en de organisatie uit het maatschappelijk middenveld is nog een derde partij in het geding, namelijk de gemeente, meestal vertegenwoordigd door de dienst Sociale Zaken. Met een bijstandsconsulent is een contract afgesloten over een sociaal activeringstraject, waarvan het doen van vrijwilligerswerk deel uitmaakt. De consulent wil van de organisatie op zijn minst een bewijs hebben dat er ook daadwerkelijk aan vrijwilligerswerk wordt gedaan. Zo ontstaat voor een organisatie uit het maatschappelijk middenveld de noodzaak de werkzaamheden, de aanwezigheid en de inzet van deze vrijwilligers op een andere manier te volgen dan doorgaans gebruikelijk is. De organisatie zal zich tevens meer dan gebruikelijk moeten bezinnen op de vraag welk beleid gevoerd moet worden en hoe de relatie met een gemeentelijke instantie vorm krijgt. Er moet dus beleid gemaakt worden: er zijn voorwaarden, maar er is ook visie nodig om vrijwilligers binnen een organisatie tot hun recht te laten komen op een dusdanige manier dat ook de doelstellingen van de organisatie daarmee gediend worden.

Hofman en Wilbrink (2002) stellen dat de opvang van activeringscliënten over het algemeen het gemakkelijkst te realiseren is binnen professionele organisaties, waar het uitvoerende werk grotendeels door betaalde krachten wordt gedaan en vrijwilligers vooral aanvullende taken verrichten. In zulke organisaties is het gemakkelijker de nodige begeleiding te organiseren. Doorgaans, zo stellen zij, zijn zij ook goed ingespeeld op het werken met stagiaires en andere tijdelijke krachten, waardoor de deelnemers gemakkelijker inpasbaar zijn. Vaak gaat het bovendien om wat omvangrijkere organisaties, waar veel werk omgaat. Een klus 'op maat' is daardoor altijd wel te creëren. In de Rotterdamse activeringspraktijk komt 50% van de deelnemers in een professionele organisatie terecht (vaak een zorginstelling), 40% in een semi-professionele setting (doorgaans het sociaal en cultureel werk) en slechts 10% in een vrijwilligersorganisatie die louter op vrijwilligers draait. Dit inzicht geeft aan dat vooral professionele instellingen onder bepaalde voorwaarden gebruikmaken van dit nieuwe type vrijwilligers en dat het juist voor een vrijwilligersorganisatie paradoxaal genoeg (vooralsnog) moeilijk is om ze bij hun activiteiten in te schakelen.

Gezien enerzijds de toenemende vraag van organisaties naar vrijwilligers en anderzijds het aan kunnen bieden van een breed maatschappelijk aanbod aan participatiemogelijkheden voor langdurig baanlozen, is het belangrijk om niet bij voorbaat dit segment van het vrijwilligersveld uit te sluiten en ze bij organisaties te werk te stellen. Bij deze uitdaging is een aantal risico's aanwezig (vgl. Meeuws 2002: 55):

- De inschakeling van vrijwilligersorganisaties als beleidsinstrument om de maatschappelijke tweedeling tegen te gaan, kan als effect hebben dat binnen de wereld van het vrijwilligerswerk een tweedeling ontstaat tussen enerzijds goed geleide professionele organisaties met veel vrijwilligers uit beter gesitueerde en hoger

opgeleide milieu's (de 'weerbaren') en anderzijds organisaties die als vergaarbak voor achterstandsgroepen (de 'kwetsbaren') fungeren. Deze laatste organisaties zijn minder aantrekkelijk voor potentiële vrijwilligers en kunnen hun maatschappelijke taakstelling moeilijker waarmaken (vgl. RMO 1997).

- Het onderscheid tussen onbetaald werk en betaald werk vervaagt en het 'belangeloze' karakter van het vrijwilligerswerk komt onder druk te staan. Wanneer eenzelfde of vergelijkbare activiteit door de een als 'vrijwilligerswerk' wordt verricht en de ander er in het kader van sociale activering en integratie een premie voor krijgt, kan dit tot spanningen leiden. Dit kan versterkt worden als de taken tussen beide type vrijwilligers ongelijk verdeeld zijn; wanneer de 'sociaal activisten' de 'leuke' activiteiten mogen uitvoeren.

Gezien deze risico's oordeelde de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO 1997) dat vrijwilligersorganisaties slechts onder bepaalde omstandigheden kunnen bijdragen aan sociale activering. Enerzijds kan het vrijwilligerswerk niet zonder meer worden gebruikt als instrument voor sociale activering, daar is het werk op zich te belangrijk en te kwetsbaar voor. Anderzijds kan sociale activering de tekorten in het vrijwilligerswerk niet zomaar oplossen. Het bieden van mogelijkheden om via het vrijwilligerswerk te participeren in de samenleving en om het vrijwilligerswerk een kwaliteitsimpuls te geven via sociale activering liggen niet bij voorbaat in elkaars verlengde; het zijn verschillende doelstellingen die niet altijd te combineren zijn.

Waves als voorbeeld

Een aantal steunverlenende organisaties heeft in de praktijk al te maken met sociale activering. Dat gaat met name op voor de Leidse organisatie Waves, een organisatie die in februari 2000 van start is gegaan en een werkeenheid is van de Leidse Welzijnsorganisatie (LWO). Vroegere onderdelen van de LWO (de Vrijwilligerscentrale, het Trajekt en Doe-winkels) zijn opgegaan in Waves. 'Nu is Waves het grootste sociaal activeringsonderdeel van de LWO. Waves bemiddelt jaarlijks voor zo'n 400 cliënten, zet rond de 160 nieuwe sociale activeringstrajecten op, bezoekt en adviseert ruim 400 organisaties, geeft de Vrijwilligerskrant uit en organiseert de Vrijwilligersinformatiemarkt' (LWO 2002: 5).

In 2001 hebben zich zo'n 800 mensen bij het Steunpunt Vrijwilligerswerk van Waves aangemeld. Hiervan was het voor 362 mensen een eerste bemiddeling. Een meerderheid van deze eerste bemiddelingen had betrekking op een vrouw (63%). De leeftijd van de helft (53%) van de nieuwe vragers om vrijwilligerswerk lag tussen de 30 en 55 jaar. 12% was ouder dan 55 jaar en 32% was jonger dan 30 jaar. De helft van de mensen die in 2001 voor het eerst bemiddeld werden (48%) had een uitkering en 23% verkreeg zijn inkomsten via betaalde arbeid (LWO/Waves 2002).

Daarnaast heeft Waves een aantal projecten opgezet, zoals de Vriendendienst waar vrijwilligers in contact worden gebracht met mensen met een psychiatrische achtergrond, een stimuleringsproject voor Marokkaanse en Turkse jongeren (Afaak) en een mentorproject ten behoeve van allochtone werkzoekenden. 'Veel allochtone mensen

die hier bij Waves komen, moeten begeleid worden, maar ook de werkvloer moet daar op voorbereid zijn. “Wat is het om deze mensen in dienst te nemen? Waarom geeft de werkgever hier ruimte voor en hoe komt het over op de andere werknemers?” Dat vraagt enorm veel voorbereiding. We organiseren workshops, samen met het CWI. Met een werkgever wordt een werkcontract gemaakt. Samen stel je dan vast wat een proefperiode is, iemand kan wat langer begeleiding nodig hebben. In principe wordt de kandidaat aangenomen en betaald (gesubsidieerde baan). Daarin ligt wel de kracht. Wat zeker bij allochtonen geldt maar ook voor anderen, is dat mensen heel vaak als een soort stagiaire, gratis en voor niks met behoud van een uitkering worden ingezet, maar tegelijkertijd wordt er wel iets van ze verwacht. Van het bedrijfsleven hoor je ook vaak “het is leuk en aardig dat jullie mensen aanbieden, maar binnen zo’n proeftijd merk je al dat zo iemand weer thuis blijft, en net nadat we hem hebben aangenomen zit hij weer in de ziektewet” en dat soort dingen.’

Waves biedt dus ondersteunende en stimulerende diensten aan op het terrein van arbeidstoeleiding, sociale activering en matching van vraag en aanbod van het vrijwilligerswerk. Een en ander impliceert dat een deel van de mensen die vrijwilligerswerk willen gaan uitvoeren en een beroep doen op de diensten van Waves, al dan niet expliciet een relatie heeft met (het) sociale activering(sbeleid). Het kan zijn dat men expliciet door consultants van toeleidingsbedrijven wordt gewezen op de vacaturebank van de vrijwilligerscentrale. ‘Maar er zijn ook mensen die met ziekten te maken hebben en dreigen uit het arbeidsproces te vallen of te horen hebben gekregen dat ze gedwongen worden ontslagen. Want dat is natuurlijk ook een onderdeel van onze organisatie, dat we gewoon naar werk bemiddelen en begeleiden. En niet alleen maar naar activiteiten van vrijwilligerswerk. Het kunnen dus mensen zijn met anderzootige uitkeringen, ww: “Die uitkeringsinstantie doet niks voor mij en ik wil toch bezig blijven”; mensen met een WAO: “Ik wil toch weer eens wat gaan doen, maar dan ben ik wel belastbaar voor zoveel uur per week”; maar ook mensen die werken.’ Een deel van de doelgroep die zich bij Waves meldt, wordt omschreven als mensen met een psychiatrisch verleden, die ook weer extra begeleiding nodig hebben. Al met al vraagt de begeleiding van dit nieuwe type vrijwilliger om een andere bemiddeling en ondersteuning dan de traditionele vrijwilliger. Deze laatste vraagt slechts om een gevarieerd en actueel bestand aan vacatures, het voeren van een kort intakegesprek, verwijzing naar een passende vrijwilligersplek en het eventueel bieden van nazorg aan de vrijwilligers. Voor de mensen die sociaal geactiveerd (moeten) worden, is dit alles intensiever. Kennis over de vrijwilliger reikt verder dan alleen bijvoorbeeld naam, leeftijd, scholing en interesses, zoals dat op een intakeformulier wordt ingevuld. Zo wordt er door Waves gewerkt met een zogenoemde zelftest en activiteitenzoeker (Focustest Vrijwilligerswerk). ‘Zo’n testboekje is een hulpmiddel bij het kiezen van vrijwilligerswerk. Door de vragenlijst in te vullen krijgt de potentiële vrijwilliger een duidelijker beeld van zijn algemene interesses, de voorkeuren ten aanzien van vrijwilligerswerk, de persoonlijke kwaliteiten en de motieven om als vrijwilliger actief te willen zijn. De uitkomsten van de vragenlijst maakt het mak-

kelijker om een activiteit te vinden die bij de potentiële vrijwilliger past. Hiervoor is het soms noodzakelijk om aanvullend een gespecialiseerde job-coach in te huren.' Is er eenmaal een juiste werkplek gevonden, dan volgt nog eens een intensief vervolgtraject omdat sociale activering voor de meeste (vrijwillige) organisaties waar de mensen gaan werken geen primair doel is, maar hoogstens een nevenactiviteit.

Ter afsluiting

Vrijwilligerswerk is recentelijk aantoonbaar op de politieke agenda verschenen. Het 'Internationaal jaar voor de vrijwilligers' 2001, is daarvoor een belangrijke impuls geweest. Die nieuwe beleidsimpuls is herkenbaar in beleidsnota's, de steun vanuit de politiek, de verhoogde budgetten en de formatie die ambtelijk is vrijgemaakt.

Inhoudelijk is het vooral de maatschappelijke impact van het vrijwilligerswerk waar het beleid effect van verwacht. Het vrijwilligerswerk draagt bij aan de omvang en de kwaliteit van de dienstverlening, het vult leemten op in het voorzieningenpakket en is een belangrijk middel voor mensen om maatschappelijk te participeren. De doelgroepen van het gemeentelijke beleid zijn de vrijwilligersorganisaties en de professionele organisaties die met vrijwilligers werken. Hun werk wordt door de gemeenten gestimuleerd en ondersteund, waarbij vrijwilligerscentrales een cruciale uitvoerende rol vervullen. Gemeenten zijn actief, maar houden tegelijkertijd een zekere en gepaste afstand tot de uitvoeringspraktijk.

Met het beleid wordt ingespeeld op een aantal maatschappelijke trends, die maken dat het vrijwilligerswerk een ander karakter heeft gekregen. Het drukke bestaan, zowel in de arbeidstijd als vrije tijd, laat nog weinig ruimte over voor vrijwilligerswerk. Met name geldt dit voor jongeren. Daarbij komt dat betaalde arbeid dé levensvervulling blijft en onbetaald werk nog steeds een lagere status wordt toebedeeld. Ledenbestanden van traditionele organisatorische verbanden als kerk, vakbeweging, politieke partijen, omroepen en vrouwenbeweging nemen af. Zij waren belangrijke recruiteringsbronnen voor het vrijwilligerswerk. De afnemende betekenis van traditionele organisaties duidt echter niet op een terugloop van het maatschappelijk engagement onder de bevolking. Mensen identificeren zich minder met traditionele kaders, geslacht, religie of gemeenschap. Zij kiezen meer persoonlijk wat zij willen doen, zonder zich in te passen in een ideologische overkoepelend systeem. De 'nieuwe' vrijwilliger oriënteert zich meer op waarden als zelfontplooiing, solidariteit, vrijheid en milieu. De motivatie verschuift van (collectieve) plicht naar (individuele) eigenbaat en zelfgenoegen. Het engagement verplaatst zich naar een nieuw type organisatie, dat gericht is op andere vormen van participatie en nieuwe vormen van solidariteit. De (potentiële) vrijwilliger zoekt engagement op 'maat' en gaat 'shoppen' om te zien waar hij tot zijn recht komt. Verbondenheid ontstaat eerder rond een concrete zaak, bijvoorbeeld aids of vervoer van bejaarden. De inzet is ook beperkt van duur. De vrijwilliger zet zich in voor een opdracht die in tijd duidelijk afgebakend is. De 'nieuwe' vrijwilliger is een 'flex-vrijwilliger'. Het werk wordt niet puur vanuit altruïsme gedaan; verwacht wordt dat er iets terugkomt voor de inzet.

Door de overheid worden hogere eisen aan het vrijwilligerswerk gesteld, de nadruk komt te liggen op de kwaliteitsverhoging van de voorzieningen die door en met de inzet van vrijwilligers geleverd kan worden. De grotere overheidsbemoedening met het vrijwilligerswerk maakt het maatschappelijk middenveld, de leverancier van het vrijwilligerswerk, een partner in het beleid. Er is sprake van een toenemende verwevenheid tussen het maatschappelijk middenveld en de overheid. Vrijwilligersorganisaties passen zich aan de rationaliteit van het openbaar bestuur aan.

In de gemeenten is men actief op zoek gegaan – via rondetafelgesprekken, studiedagen en dergelijke – om een draagvlak te vinden, een samenwerkingsverband tot stand te brengen, de verschillende posities in het beleidsnetwerk te expliciteren en een behoeftepeiling te doen bij de doelgroepen.

Vanuit de organisaties van het maatschappelijk middenveld is eveneens de behoefte geconstateerd om aan het vrijwilligerswerk een nieuwe kwalitatieve impuls te geven. Hun beleidsdoelen sporen met de ambities van de overheid.

De inzet van het vrijwilligerswerk stelt specifieke voorwaarden aan het management van deze organisaties. Door het veranderende karakter van het vrijwilligerswerk moet een organisatie meer aandacht besteden aan werving, door specifieke capaciteiten in overeenstemming met vacatures te brengen, aan scholing, aan het aantrekkelijk maken van de werkomstandigheden en moet rekening gehouden worden met kortstondige verbintenissen. Een flexibel management biedt goede mogelijkheden voor een organisatie die van vrijwillige arbeid gebruik wil maken.

De concrete maatregelen die door de gemeenten zijn getroffen, hebben vooralsnog een voorwaardenscheppend en ondersteunend karakter. De primaire opdracht is om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen, uitgaande van gewijzigde maatschappelijke verhoudingen, met een ander aanbod (andere groepen met andere leefstijlen dan de traditionele vrijwilliger) en een andere (meer professionele) vraag. Bijbehorende facilitaire en ondersteunende instrumenten zijn onkostenvergoedingen, verzekeringen, goede accommodaties en het bieden van kinderopvang.

Beleidsintenties zijn geformuleerd en initiatieven worden ontwikkeld om relatief moeilijk bereikbare groepen als allochtonen, jongeren en langdurig werklozen meer dan tot nu toe voor het vrijwilligerswerk te interesseren. Het aanboren van dit potentiële aanbod aan vrijwilligers is een onderdeel van de meer algemeen gevoerde promotiecampagnes van gemeenten voor het vrijwilligerswerk. Instrumenten voor de promotie zijn, naast de publicaties, brochures en advertenties, de vrijwilligersmanifestaties, -feesten en -prijzen. Uitbreiding van het stimulerende instrumentarium is ook te vinden in het beleidsproces: platforms worden ingesteld om partijen tot meer samenwerking aan te sporen, over de verschillende praktijken wordt informatie gegeven en het bedrijfsleven wordt geïnteresseerd voor het vrijwilligerswerk en aangesproken op zijn maatschappelijk ondernemerschap.

In het algemeen geldt dat het beleid in de steigers staat. De eerste resultaten zijn zichtbaar, maar een hoop werk moet nog verzet worden. Research voor Beleid zal op termijn een tweede enquête in de gemeenten gaan uitvoeren om de voortgang en verdere ontwikkelingen van het werk in beeld te kunnen brengen.

Noten

- 1 Geformuleerd door de Gemeente Groningen in haar nota *Vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties in Groningen* uit 1998. Een dergelijke typering is ook in de andere gemeenten van Nederland aan te treffen.
- 2 De andere acht programma's zijn: 'Ontwikkeling en opvoeding van 0 tot 6 jarigen', 'Brede buurtschool', 'Scholenwerk', 'Integratie van Oud- en Nieuwkomers', 'Aanpak werkloosheid: sluitende keten van reïntegratie', 'Sociaal kwetsbaren', 'Jeugd en Veiligheid', 'Sociaal leefklimaat'.
- 3 Het HOF in Den Haag heeft in 1999 een beleidsnota uitgebracht om deze nieuwe koers te formuleren (HOF 1999).
- 4 In deze verkenning is een aantal andere voorbeelden gevonden waar uitdrukking is gegeven aan de 'allochtone uitdaging'. Zo zijn in de Gemeente Groningen en Leiden bij de vrijwilligerscentrales zogenoemde mentorprojecten gestart (zie § 16).
- 5 Uit een interview met Ali Belhadj van de El Islam moskee in: *het Volkskrant magazine*, 8 oktober 2001 (Heijmans 2001).

Literatuur

- Adriaansens, H.P.M. en A. Zijderveld (1981). *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat. Cultuur-sociologische analyse van een beleidsprobleem*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Bekkers, V.J.M.M (2002). 'Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities'. In: *Handboek Sturing in de sociale sector*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Brounts, H. en E. Wolak (2001). *Rapport van een kwalitatief onderzoek (groepsdiscussies) in het kader van het project 'Civil Society' t.b.v. Sociaal en Cultureel Planbureau*. Maastricht: Research and Marketing.
- CBS (2002). *Statline*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Clary, G.E. et al. (1998). 'Understanding and Assessing the Motivation of Volunteers; A Functional Approach'. In: *Journal of Personality and Social Psychology* (72) 6, p. 1516-1530.
- Codenaam Future (2002). *Kansen keren in Den Haag. Verslag pilotfase oktober 2001-september 2002* (brochure). Den Haag: Codenaam Future.
- Commissie Vrijwilligersbeleid (2002). *TwerkT. Magazine voor vrijwilligersbeleid*. Den Haag: Commissie Vrijwilligersbeleid/ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Daal, H.J. van (2001). *Het middenveld als smeltkroes? Verschuivingen in deelname aan verenigingen en vrijwilligerswerk in multicultureel Rotterdam*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.
- Daal, H.J. van (2002). *Geef ze de ruimte. Een onderzoek naar zelf-organisaties van allochtonen. Gemeentelijk integratiebeleid en mogelijkheden voor donatie van Fonds 1818*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.
- Daal, H.J. van, en H. Broenink (1998). *Intercultureel vrijwilligerswerk. Ervaringen en tips*. Utrecht: Jan van Arkel.
- Daal, H.J. van, en E.M.T. Plemper (2003). 'Geven van tijd: vrijwilligerswerk'. In: Th.N.M. Schuyt (red.), *Geven in Nederland. Het tweemaaljaarlijkse rapport over geven aan maatschappelijke en goede doelen*. Houten/Mechelen: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Dekker, P. (red.) (1999a). *Vrijwilligerswerk vergeleken. Nederland in internationaal perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. (1999b). 'De civil society als kader van onderzoek'. In: *Vrijwilligerswerk vergeleken. Nederland in internationaal perspectief* (p. 15-31). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. (red.) (2002). *Particulier initiatief en publiek belang. Beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en J. de Hart (2002). 'Participatie'. In: *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (p. 223-271). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Duyvendak, J.W. (1999). *De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. Den Haag: Sdu.
- Gemeente Den Haag (2000). *Nota Haagse Vrijwilligers zijn goud waard. Raadsbesluit 2000/140*.
- Gemeente Groningen (1998), Onderzoeksgroep Groningen. *Vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties in Groningen*. Groningen: Gemeente Groningen.
- Gemeente Groningen (2002). *Aanvraag Tijdelijke Stimuleringsregeling Vrijwilligerswerk*. Groningen: Dienst Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn.
- Gemeente Leiden (2001). *Strategische verkenningen 2001. Vrijwilligersbeleid Leiden: wat, wie en hoe?* Leiden: Gemeente Leiden.
- Haan, I. de, en J.W. Duyvendak (red.) (2002). *In het hart van de verzorgingsstaat*. Zutphen: Walburg Pers.

- Hart, J. de, en K. Breedveld (2001). 'Maatschappelijke participatie. Deelname aan vrijwilligerswerk en onbetaalde hulpverlening'. In: K. Breedveld en A. van den Broek (red.), *Trends in de tijd* (p. 65-74). Den Haag: SCP.
- Heijmans, T. (2001). 'Schuilplaats in bange tijden'. In: het Volkskrant magazine 110, 8 oktober 2001.
- HOF (1999). *Beleidsnotitie Ondersteuning Vrijwilligerswerk*. Den Haag: HOF.
- Hofman, E. en I. Wilbrink (2002). 'Een onmisbare schakel. Vrijwilligerswerk als instrument voor sociale activering'. In: *Sociaal Bestek* 9, p. 36-39.
- Houten, M. van (2000). *Vrijwilligersbeleid in welzijnsinstellingen*. Utrecht: NIZW.
- Hustinx, L. en F. Lammertyn (2001). 'Professional Volunteering. A Typology of Volunteer Commitment Between Solidarity and Expertise'. In: *Proceedings derde onderzoeksdag 'Vrijwilligerswerk in Nederland en Vlaanderen'*. Rotterdam: Erasmusuniversiteit.
- Idenburg, Ph.A. (red.) (1983). *De nadagen van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Meulenhof.
- Ketelaar, A. en R. van Wonderen (2002). *De toolkit*. Leiden: Research voor Beleid.
- Klinkenberg, T. van den, en H. Krijnen (2002). 'De non-profitsector en de multi-etnische samenleving'. In: P. Dekker (red.), *Particulier initiatief en publiek belang* (p. 52-66). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Knulst, W. en K. van Eijck (2002). *Vrijwilligers in soorten en maten 11. Ontwikkelingen in de periode 1985-2000*. Tilburg: Faculty of Social and Behavioral Sciences.
- Komter, A., J. Burgers en G. Engbersen (1999). *Het cement van de samenleving. Een verkennende studie naar solidariteit en cohesie*. Utrecht: Onderzoeksschool Arbeid, welzijn, sociaal-economisch bestuur.
- Krijnen, H. (1992). *Burgerschap en maatschappelijk middenveld. De cultuur van zelforganisaties*. Haarlem: Stichting TMW.
- Leeuw, F.L. (2001). 'Over de praktische betekenis van sociaal kapitaal'. In: C. Vrooman (red.), *Netwerken en sociaal kapitaal* (p. 7-21). Amsterdam: Siswo/NSV.
- Lielieveldt, H. (1999). *Wegen naar macht. Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Lieshout, M. van (2002). *Uitgaan van eigen kracht. Allochtone zelforganisaties en Fonds 1818*. Den Haag: Fonds 1818.
- LWO (2002). *Wie meedoet, wint. Leiden. Diensten-boek Waves 2000 (Sociale activering)*. Leiden: Leidse Welzijnsorganisatie.
- LWO/Waves (2002). *Jaarverslag 2001*. Leiden: Leidse Welzijnsorganisatie.
- Meijs, L.C.P.M (1997). *Management van Vrijwilligersorganisaties*. Utrecht: NOV publicaties.
- Meijs, L.C.P.M (1999). *Een analyse van de ondersteuningsstructuur voor vrijwilligersorganisaties in het jeugd- en jongerenwerk op provinciaal niveau*. Rotterdam: Erasmusuniversiteit.
- Meeuws, H.J. (2002). *Levensbeschouwelijk vrijwilligerswerk. Beziel of zieltoegend?* Den Bosch: Aetioma.
- Neeffes, K., et al. (1997). *Betrokken en deskundig. Sociaal cultureel werk. Welzijn ouderen. Trends en cijfers*. Utrecht: NIZW.
- Pennen, T. van der (2003). *Sociale activering. Een brug tussen uitkering en betaalde arbeid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (werkdokument 90).
- Penninx, R. en M. Schrover. *Bastion of bindmiddel? Organisaties van immigranten in historisch perspectief*. Amsterdam: Imes.
- Pröpfer, I. (1999). *Interactieve beleidsvoering. De binnenkant van het proces*. Den Haag: VNG.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- RMO (1997). *Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in vrijwilligerswerk*. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling/Sdu.

- RMO (2001). *Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen*. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling/Sdu.
- Schnabel, P. (1999). 'Individualisering in wisselend perspectief'. In: P. Schnabel. *Individualisering en sociale integratie* (p. 9-38). Nijmegen: Sun.
- Schuyt, K. (1997). *Sociale cohesie en sociaal beleid*. Amsterdam: De Balie.
- Schuyt, Th.N.M. (red.) (2003). *Geven in Nederland 2003. Het twejaarlijks rapport over geven aan maatschappelijke en goede doelen*. Houten/Mechelen: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Schuyt, Th. en S. Hoff (red.) (1997). *Filantropie en Sponsoring. Een wetenschappelijke reflectie*. Amsterdam: VU.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Serail, S. en I. van de Pas (2002). *Bijstandsexperimenten: impulsen tot activering. Stand van zaken en lessen na zes jaar experimenten in de Algemene bijstandswet*. Tilburg: IVA.
- Veen, J. van der, en J. Bouwmeester (2003). *Eerste meting monitor Vrijwilligerswerkbeleid. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van vws*. Leiden: Research voor Beleid.
- Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/14).
- vws (1999). *Werk in uitvoering. Sociale kwaliteit. Programmatische Welzijnsnota 1999-2002*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Walsem, R. van (2001). *Parameters van lokale vrijwilligersorganisaties (afstudeerscriptie)*. Rotterdam: Erasmusuniversiteit.
- Zeijl, E. (red.) (2003). *Rapportage Jeugd 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/16).
- Zwaard, J. van der (1999). *Met hulp van vriendinnen. Moeders uit lage inkomensgroepen over rondkomen en vooruitkomen*. Utrecht: SWP.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2002-2003) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0097-7 (EUR 10).

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1 (EUR 41)

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2 (EUR 34)

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector. ISBN 90-377-0106-x (EUR 49,50)

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001) (\$ 99,50)

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (EUR 11)

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 Years of Social Change in the Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report 1998. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x (EUR 11)

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (EUR 13,40)

SCP-publicaties 2002

2002/2 Van huis uit digitaal. Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school (2002). ISBN 90-377-0089-6 (EUR 19)

2002/3 Voortgezet onderwijs in de jaren negentig (2002). ISBN 90-377-0072-1 (EUR 29,90)

2002/4 Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs (2002). ISBN 90-377-0095-0 (EUR 24,50)

2002/5 Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid (2002). ISBN 90-377-0076-4 (EUR 34,50)

2002/6 Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen (2002). ISBN 90-377-0098-5 (EUR 19,90)

2002/7 Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten (2002). ISBN 90-377-0088-8 (EUR 12,50)

- 2002/8 E-cultuur. Een empirische verkenning (2002). ISBN 90-377-0092-6 (EUR 17,50)
- 2002/9 Taal lokaal. Gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen (oalt) (2002). ISBN 90-377-0090-x (EUR 22,50)
- 2002/10 Rapportage gehandicapten 2002. Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps (2002). ISBN 90-377-0104-3 (EUR 29,50)
- 2002/13 Emancipatiemonitor 2002 (2002). ISBN 90-377-0110-8 (EUR 24,50)
- 2002/14 Ouders bij de les (2002). ISBN 90-377-0091-8 (EUR 19,90)
- 2002/16 Rapportage Jeugd 2002 (2003). ISBN 90-377-0111-6 (EUR 17,90)

SCP-publicaties 2003

- 2003/1 Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers (2003). ISBN 90-377-0112-4 (EUR 17,50)
- 2003/4 Rapportage Sport 2003 (2003). ISBN 90-377-0109-4 (EUR 17,90)
- 2003/5 Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland (2003). ISBN 90-377-0087-x (EUR 24)
- 2003/8 De meerkeuzemaatschappij. Facetten van de temporale organisatie van verplichtingen en voorzieningen (2003). ISBN 90-377-0113-2 (EUR 14,90)
- 2003/11 De uitkering van de baan (2003). ISBN 90-377-0094-2 (EUR 18,50)

Onderzoeksrapporten 2002

- 2002/01 Onbetaalde arbeid op het spoor. ISBN 90-377-0073-x (EUR 12)
- 2002/12 De werkelijkheid van de Welzijnswet (2002). ISBN 90-377-0116-7 (EUR 15,90)
- 2002/15 De vierde sector. Achtergrondstudie quataire sector (2002). ISBN 90-377-0093-4 (EUR 34,50)

Onderzoeksrapporten 2003

- 2003/2 Beter voor de dag. Evaluatie van de stimuleringsmaatregel Dagindeling (2003). ISBN 90-377-0124-8 (EUR 17,50)
- 2003/3 Inkomen verdeeld. Trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek (2003). ISBN 90-377-0074-8 (EUR 32,50)
- 2003/6 Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging (2003). ISBN 90-377-0114-0 (EUR 24,50)
- 2003/7 Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging. Samenvatting van het onderzoeksrapport (2003). ISBN 90-377-0133-7 (EUR 10)
- 2003/9 Maten voor gemeenten 2003 (2003). ISBN 90-377-0134-5 (EUR 10,90)
- 2003/10 Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002) (2003). ISBN 90-377-0054-3 (EUR 14,90)

Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 67 De vraag naar kinderopvang (2001) (EUR 6,80)
- 68 Trends en determinanten in de sport (2000) (EUR 6,80)
- 69 De toekomst van de AWBZ (2001) (EUR 6,80)
- 70 The non profit sector in the Netherlands (2001) (EUR 6,80)
- 71 Oudkomers in beeld (2001) (EUR 6,80)
- 72 Het nieuwe consumeren (2001) (EUR 6,80)
- 73 Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen (2001) (EUR 6,80)
- 74 Maten voor gemeenten (2001) (EUR 6,80)
- 75 Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers (2001) (EUR 13,60)
- 76 Tussenrapport Onderwijs in Allochtone Levende Talen (2001) (EUR 6,80)
- 77 Ruime kavel of compacte stad ? (2001) (EUR 6,80)

- 68 Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

- 78 Verslaglegging van de modellering van de ouderenzorg ten behoeve van het ramingsmodel zorg (2001) (EUR 6,80)
- 79 Sociale cohesie en sociale infrastructuur (2002) (EUR 6,80)
- 80 Gemeentelijk ramingsmodel kinderopvang (2002). ISBN 90-377-0108-6 (EUR 6,80)
- 81 Modellering van de gehandicaptenzorg (2002) (EUR 6,80)
- 82 Verslaglegging van de modellering van de geestelijke gezondheidszorg ten behoeve van het ramingsmodel zorg (2002). ISBN 90-377-0099-3 (EUR 6,80)
- 83 Verslaglegging van de modellering van de gehandicaptenzorg (2002). ISBN 90-377-0100-0 (EUR 6,80)
- 84 Cultuur op het web. Het informatieaanbod op websites van musea en theaters (2002). ISBN 90-377-0101-9 (EUR 6,80)
- 85 Intramuraal AWBZ-voorzieningen. Achtergronden bij gebruik en eigen bijdragen (2002). ISBN 90-377-0102-7 (EUR 6,80)
- 86 Memorandum quartaire sector 2002-2006 (2002). ISBN 90-377-0103-5 (EUR 10)
- 87 Naar een agenda voor de jeugd. Voorstellen voor een positief lokaal jeugdbeleid (2002). ISBN 90-377-0105-1 (EUR 6,80)
- 88 Kenniscentra in Nederland. Een inventariserend onderzoek naar kenmerken en groei van het aantal kenniscentra (2002). ISBN 90-377-0122-1 (EUR 11,00)
- 89 Modellering van de care-sectoren in het Ramingsmodel Zorg (2003). ISBN 90-377-0123-X (EUR 17,50)
- 90 Sociale activering. Een brug tussen uitkering en betaald werk (2003). ISBN 90-377-0127-2 (EUR 10)
- 91 Het sociale draagvlak voor de quartaire sector, 1970-2000 (2003). ISBN 90-377-0131-0 (EUR 15)
- 92 De vaststelling van de kerkelijke gezindte in enquêtes (2003). ISBN 90-377-0136-1 (EUR 8,50)
- 94 Ontwikkeling in het lokaal vrijwilligersbeleid (2003). ISBN 90-377-0137-X (EUR 8,50)

Overige publicaties

- On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states (2001). ISBN 90-377-0049-7 (\$19.95/EUR 22) (integrale vertaling van *De maat van de verzorgingsstaat*)
- Report on the Elderly 2001 (2001). ISBN 90-377-0082-9 (EUR 34) (integrale vertaling van *Rapportage ouderen 2001*)
- Essay Waarom blijven boeren? (2001). ISBN 90-377-0084-5 (EUR 4,50)
- Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief (2001). ISBN 90-377-0081-0 (EUR 7)
- Particulier initiatief en publiek belang (2002). ISBN 90-377-0086-1 (EUR 19,90)
- Uitgewerkt! (2002). ISBN 90-377-0085-3 (EUR 7)
- De oplossing van de civil society (2002). ISBN 90-377-0107-8 (EUR 4,50)
- Leeft Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs (2002). ISBN 90-377-0117-5 (EUR 6,80)
- De veeleisende samenleving. Psychische vermoeidheid in een veranderende sociaal-culturele context (2002). ISBN 90-377-0199-1 (EUR 6,80)

Armoedebericht 2002 (2002). ISBN 90-377-0121-3 (EUR 9,90)

Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid (2002).
ISBN 90-377-0120-5 (EUR 7,50)