

# **Vrijwillige inzet in de zorg en maatschappelijke ondersteuning**

*Bijdrage aan de Toekomstverkenning  
vrijwillige inzet 2015*

Dick Oudenampsen  
Katja van Vliet

Januari 2007



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Opzet van het onderzoek</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Review</b>	<b>9</b>
	2.1 Inleiding	9
	2.2 Maatschappelijke- en beleidsontwikkelingen en de gevolgen voor vrijwillige inzet	10
	2.3 De positie van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties in de zorg	14
	2.4 De maatschappelijke stage	17
	2.5 Samenwerking tussen vrijwilligers en beroepskrachten bij maatschappelijke ondersteuning	19
	2.6 Conclusies	22
<b>3</b>	<b>Verkenning van de ontwikkelingen in de beleidscontext</b>	<b>25</b>
	3.1 Inleiding	25
	3.2 Vrijwillige inzet en vrijwilligersbeleid in vogelvlucht	26
	3.3 De Commissie Vrijwilligersbeleid en de Tijdelijke Stimuleringsregeling	27
	3.4 Nieuwe trends in lokaal vrijwilligersbeleid	31
	3.5 Beleidsbrief en invoering Wmo	32
	3.6 Samenwerking gemeenten en vrijwilligersorganisaties bij de invoering van de Wmo	36
	3.7 Conclusies	41
<b>4</b>	<b>Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2006-2015</b>	<b>43</b>
	4.1 Inleiding	43
	4.2 Trend 1: de kwantitatieve kloof tussen vraag en aanbod	44
	4.3 Trend 2: de kwalitatieve kloof tussen vraag en aanbod	47
	4.4 Trend 3: geringe mogelijkheden tot lokale sturing versus de ambities van de Wmo	48
	4.5 Trend 4: de asymmetrische relatie tussen vrijwilligers en beroepskrachten	50
	<b>Literatuur</b>	<b>51</b>



## 1 Opzet van het onderzoek

Het ministerie van VWS heeft het SCP benaderd voor het uitvoeren van een toekomstverkenning vrijwillige inzet. Het SCP heeft onder andere het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om daaraan een bijdrage te leveren. De deelstudie van het Verwey-Jonker Instituut richt zich op drie thema's:

- vrijwillige inzet in de zorg en maatschappelijke ondersteuning;
- maatschappelijke stage voor jongeren;
- lokaal beleid.

De vraagstelling van onze bijdrage luidt: wat zijn relevante maatschappelijke trends en beleidsontwikkelingen voor de vrijwillige inzet in de zorg en maatschappelijke ondersteuning in de nabije toekomst (op een termijn van 10 jaar)?

De toekomstverkenning bestaat uit vijf stappen:

1. een review van recente onderzoeksresultaten;
2. een verkenning van relevante ontwikkelingen in de beleidscontext (landelijk en lokaal);
3. formuleren van een concept toekomstverkenning;
4. toetsing, prioritering en uitwerking van de toekomstverkenning op een expertmeeting.
5. bijstellen van de toekomstverkenning naar aanleiding van de expertmeeting.

### *Vrijwillige inzet*

Deze bijdrage van het Verwey-Jonker Instituut aan de toekomstverkenning omvat een kwalitatieve analyse van de huidige trends rond de vrijwillige inzet in de sectoren zorg en welzijn.

Ook analyseren we de beleidsontwikkelingen rond het vrijwilligerswerkbeleid en de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). In de toekomstverkenning spreken wij van vrijwillige inzet omdat de term vrijwilligerswerk de lading niet altijd dekt.<sup>1</sup> Vooral als het gaat om deelname aan maatschappelijke stages roept de term vrijwilligerswerk vragen op. Immers, hoe vrijwillig is deze inzet en kun je echt spreken van *vrijwilligerswerk*? Hoe benoem je de inzet van vrijwilligers die niet in georganiseerd verband worden uitgevoerd? We kiezen voor de term 'vrijwillige inzet' die geïntroduceerd is door CIVIQ en vervolgens is overgenomen in de Beleidsbrief vrijwillige inzet. Vrijwillige inzet omschrijven wij als activiteiten van burgers die zich onbetaald inzetten voor anderen (Hegeman & Kuperus, 2003).

Verder maken we in de toekomstverkenning een onderscheid tussen maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsontwikkelingen. Maatschappelijke ontwikkelingen zijn voor een deel gegeven. Beleidsontwikkelingen zijn in principe beter te beïnvloeden door de betrokkenen, maar kunnen desondanks soms moeilijk beheersbaar zijn en tot andere gevolgen leiden dan de betrokkenen verwachten of bedoeld hadden. Ook kunnen verschillende beleidsontwikkelingen elkaar (onbedoeld) tegenwerken. Overigens zijn het vaak niet de ontwikkelingen op zich, maar de effecten ervan in de vorm van sociale kwesties en een veranderende vraag (ontwikkelingen aan de vraagzijde) die van invloed zijn op vrijwillige inzet (zie ook van Vliet et al., 2004).

#### *Recent onderzoek*

We baseren deze toekomstverkenning op twee recent afgesloten onderzoeken van het Verwey-Jonker Instituut en het NIZW. Het eerste onderzoek betreft een studie naar vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties in de zorg (Plempers et al., 2006), het andere betreft de samenwerking tussen vrijwilligers en beroepskrachten bij maatschappelijke ondersteuning (Oude-nampsen et al., 2006). Daarnaast gebruiken we een eerder verrichte toekomstverkenning van ontwikkelingen in zorg en welzijn (van Vliet et al., 2004) die vervolgens is toegespitst op

<sup>1</sup> De bekende definitie van vrijwilligerswerk luidt: 'Vrijwilligerswerk is werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving' (RMO, 1997).

de gevolgen voor het vrijwilligerswerk (Winsemius & van Vliet et al., 2004). Ook maken we gebruik van de eerste resultaten van een monitor- en evaluatieonderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut uitvoert naar het project Vliegende brigade Maatschappelijke Stage (de Gruijter & Dekker, 2006). Bovendien zijn enkele resultaten van ander onderzoek meegenomen, zoals van CIVIQ (Alblas, 2006). Bij de analyse van de ontwikkelingen in de beleidscontext is gebruik gemaakt van eerdere publicaties van het Verwey-Jonker Instituut en van de publicaties van de Commissie Vrijwilligerswerk.

Het recente onderzoek waarop wij onze analyses baseren, is niet gericht op de analyse van mogelijke en waarschijnlijke ontwikkelingen rond de vrijwillige inzet in de toekomst. Onze analyse behelst meer een inventarisatie van de huidige stand van zaken. De verkenning die aan de hand van dit materiaal is opgesteld is vooral gericht op het formuleren van trends, de gevolgen van deze trends voor het vrijwilligerswerk, en mogelijke (beleids)interventies om ongewenste gevolgen te voorkomen.

#### *Opzet van dit rapport*

Op basis van een review van de resultaten van het eigen onderzoek volgt een beschrijving van een aantal belangrijke trends en gevolgen (hoofdstuk 2). We vervolgen met een verkenning van de ontwikkelingen in de beleidscontext, deels aan de hand van eerder genoemd onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut, publicaties van de commissie Vrijwilligerswerk en de beleidsdiscussie over de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hoofdstuk 3). Op basis van de review en de verkenning van de beleidscontext zijn vier trends en mogelijke gevolgen geformuleerd (hoofdstuk 4). Deze trends zijn getoetst in een expertbijeenkomst.



## 2 Review

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een beschrijving en een analyse van de resultaten van enkele eerdere onderzoeken van het Verwey-Jonker Instituut en het NIZW. In 2004 verrichtte het Verwey-Jonker Instituut een toekomstverkenning verricht naar ontwikkelingen in zorg en welzijn ten behoeve van de beroepsstructuur (van Vliet et al., 2004). De in dat onderzoek geschetste ontwikkelingen zijn ook beschouwd op de gevolgen voor het vrijwilligerswerk (Winsemius & van Vliet, 2004). Daarnaast hebben het Verwey-Jonker Instituut en het NIZW recent enkele onderzoeken afgerond naar vrijwillige inzet: een onderzoek naar (ontwikkelingen in) de positie van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties in de zorg (Plempers et al., 2006) en een onderzoek naar de samenwerking tussen vrijwilligers en beroepskrachten bij maatschappelijke ondersteuning (Oudenampsen et al., 2006). Ook voert het Verwey-Jonker Instituut een monitor- en evaluatieonderzoek uit naar het project Vliegende brigade Maatschappelijke Stage (de Gruijter & Dekker, 2006).

We beginnen met de resultaten van de analyse van Winsemius en van Vliet (2004). Deze geeft een goed beeld van alle in zorg en welzijn relevante ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor het vrijwilligerswerk. In de recente onderzoeken ligt het accent op achtereenvolgens de vermaatschappelijking van de zorg (Oudenampsen et al., 2006), de positie van vrijwilligers- en vrijwilligersorganisaties (Plempers et al., 2006) en de maatschappelijke stage voor scholieren (de Gruijter & Dekker, 2006).

## 2.2 Maatschappelijke- en beleidsontwikkelingen en de gevolgen voor vrijwillige inzet

Van Vliet en collega's onderscheiden in de Toekomstverkenning ten behoeve van een beroepenstructuur in zorg en welzijn (2004) drie typen ontwikkelingen: maatschappelijke ontwikkelingen, beleidsontwikkelingen en ontwikkelingen aan de vraagzijde. Maatschappelijke ontwikkelingen zijn sociale, economische, politieke en technologische ontwikkelingen. Beleidsontwikkelingen zijn ontwikkelingen die door beleidsmakers en veldorganisaties worden ingezet. Bij maatschappelijke ontwikkelingen gaat het niet zozeer om de ontwikkelingen op zich, maar om de effecten ervan in de vorm van sociale kwesties. Bij de ontwikkelingen aan de vraagzijde gaat het om de gevolgen van nieuwe sociale kwesties voor de groepen en vragen waarvoor de sectoren zorg en welzijn zich gesteld zien. De trends zijn geselecteerd aan de hand van vier criteria:

- geldigheid: de trend is waar (dat wil zeggen onderbouwd door onderzoeksresultaten);
- actualiteit: de trend speelt nu en in de nabije toekomst (de komende 5-10 jaar);
- dominantie: de trend wordt veel en vaak genoemd;
- relevantie: de trends is belangrijk voor de sectoren en voor diens beroepenstructuur.

In een artikel zijn Winsemius en van Vliet (2004) nagegaan wat de gevolgen zijn van de in de toekomstverkenning gesignaleerde ontwikkelingen voor het vrijwilligerswerk in zorg en welzijn. We vatten hier de resultaten samen in een tabel.

<b>Maatschappelijke ontwikkelingen</b>	<b>Gevolgen voor vrijwilligerswerk in zorg en welzijn</b>
Verkleuring I: Vergrijzing en ontgroening van de samenleving.	Stijging van de gemiddelde leeftijd van vrijwilligers. Door toename van het aantal gepensioneerden neemt het potentieel aan vrijwilligers toe. Omdat het vooral 40-plussers zijn die vrijwilligerswerk doen, dreigt er stagnatie van de vervanging van vrijwilligers. Niet alleen de (potentiële) vrijwilligers vergrijzen, ook de cliënten of de doelgroep. Voor vrijwillige hulpdiensten betekent dat bijvoorbeeld een verzwaring van taken met mogelijke overbelasting van vrijwilligers tot gevolg.
Verkleuring II: Een meer diverse samenleving.	Vrijwilligerswerk kan een belangrijke rol spelen in bestrijden van eenzaamheid en sociaal isolement.
De inkrimpende verzorgingsstaat en eigen verantwoordelijkheid.	Groter beroep op de vrijwillige sector in combinatie met minder ondersteuning.
Groeiende maatschappelijke betrokkenheid en inzet, en meer vrije tijd.	In theorie meer (tijd voor) vrijwilligerwerk. Maar ook concurrentie van andere vormen van vrijetijdsbesteding en onevenredige verdeling van vrije tijd over bevolkingsgroepen (taakcombineerders hebben bijvoorbeeld minder vrije tijd).
De rol van politiek en media: gefragmenteerd en discontinu beleid.	Instellingen en vrijwilligers worden geconfronteerd met 'de waan van de dag'. In de media gemelde incidenten kunnen leiden tot discussie over de inzet van vrijwilligers.
<b>Beleidsontwikkelingen</b>	
Verzakelijking	Er worden ook hogere eisen aan vrijwilligers gesteld. Gevolgen: (gedwongen) professionalisering van de vrijwillige sector en een grotere afstand tot kernactiviteiten door de toenemende bureaucratie. Gevolg: uitstroom van vrijwilligers.
Vraaggerichtheid	Vrijwilligers kunnen signalerende rol en brugfunctie vervullen. Organisaties moeten oog hebben voor de wensen en behoeften van vrijwilligers zelf.
Vermaatschappelijking en maatschappelijke zorg.	Samenwerking en afstemming tussen beroepskrachten, vrijwilligers en mantelzorgers is belangrijker dan ooit. Organisaties die met vrijwilligers werken moeten hun sectorale grenzen (zorg of welzijn) verleggen, er op zijn minst overheen kijken en in staat zijn om samen te werken.
Territoriale aanpak	Er is voldoende ondersteuning nodig om lokale organisatie en kwaliteit van vrijwilligerswerk te versterken. Gevaar dat vrijwilligerswerk alleen wordt gezien als instrument, zoals bij sociale activeringstrajecten.
<b>Ontwikkelingen aan de vraagzijde</b>	
Toenemende vraag.	Toenemend beroep op de vrijwillige sector
Toenemende complexiteit van de vraag.	Verzwaring van taken van vrijwilligers, rol in de keten

De in de toekomstverkenning uit 2004 geconstateerde ontwikkelingen voor het vrijwilligerswerk in zorg en welzijn zijn vergeleken met resultaten van eerdere onderzoeken van het NIZW in 1998 en 2002. Daaruit komt naar voren dat er in 2004 niet veel is veranderd ten opzichte van 1998 en 2002, maar dat sommige accenten wel zijn versterkt. Ook de recente bezuinigingen drukken hun stempel. Enkele geschetste ontwikkelingen hebben consequenties voor de vrijwillige sector als geheel en zijn niet specifiek voor zorg en welzijn. Vrijwilligerswerk is namelijk niet vanzelfsprekend. De concurrentie met andere vormen van vrijetijdsbesteding is groot. En al hebben Nederlanders meer vrije tijd dan ooit, de druk om (meer) betaald werk te doen neemt ook toe. Daarnaast is de diversiteit in wensen, behoeften en mogelijkheden van vrijwilligers gegroeid. Om vrijwilligers te werven en te binden, maar ook om aan bepaalde ontwikkelingen tegemoet te komen, zullen nieuwe, niet vanzelfsprekende verbindingen tot stand moeten komen. Naast diversiteit is zelfredzaamheid het bepalende thema voor het vrijwilligerswerk in zorg en welzijn de komende jaren. Het beroep op het maatschappelijk middenveld en de individuele burger neemt toe. Het grotere beroep op de vrijwillige sector geldt niet alleen de hoeveelheid werk, maar ook de aard van het werk. De problematiek waarmee vrijwilligers in de uitoefening van hun werk geconfronteerd worden, zal verzwaren.

#### *Opdracht*

De geschetste ontwikkelingen stellen zorg- en welzijnsinstellingen voor een opdracht. Zij moeten een omslag maken, waardoor zij vrijwilligerswerk gaan zien als meer dan een goedkope vorm van arbeid. Vrijwilligerswerk is een kwaliteit op zich. Instellingen kunnen hun voordeel doen met de sterke intrinsieke motivatie van vrijwilligers, van hun kennis en ervaring en van de vernieuwing die start in maatschappelijke initiatieven. Eigentijds vrijwilligersbeleid legt een relatie tussen de doelstellingen en eisen van de organisatie en de variatie aan wensen, behoeften en mogelijkheden van (potentiële) vrijwilligers. Het vrijwilligersbeleid wordt daarmee ingebed in het bredere organisatiebeleid. Tegelijkertijd sluit het aan bij ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie. Ten slotte moeten de randvoorwaarden goed geregeld zijn. Voor de uitvoering van het beleid zijn voldoende menskracht, specifieke deskundigheid en tijd nodig.

#### *Opdracht zorginstellingen*

De sectoren zorg en welzijn hebben ieder hun eigen mogelijkheden en problemen om te reageren op de geschetste ontwikkelingen. In de zorgsector bijvoorbeeld, bekleedt de vrijwilligerscoördinator vaak een marginale positie binnen de organisatie. De relatie tussen vrijwilligers en beroepskrachten verandert, zij moeten leren omgaan met professionele vrijwilligers en het is belangrijk om vrijwilligers niet alleen maar te zien als verlengstuk of aanvulling op de beroepskracht, maar ook als een eigen kwaliteit. In de noodzaak om zich meer in de richting van welzijn te bewegen, zullen beroepsmatige zorginstellingen de samenwerking met vrijwilligersorganisaties gestalte moeten geven. Ook dan is een voorwaarde dat de eigen kwaliteit van het vrijwilligerswerk wordt onderkend.

#### *Opdracht welzijnsinstellingen*

Veel welzijnsinstellingen kampen met een imago probleem, al dan niet aangepraat door de landelijke discussie over de toekomst van het welzijnswerk (zie onder meer het Tijdschrift voor sociale vraagstukken van het afgelopen jaar). In deze discussie staan globaal twee meningen tegenover elkaar. Aan de ene kant wordt het einde van welzijn en daarmee van de sector aangekondigd. Aan de andere kant wordt de nadruk gelegd op de noodzaak van sterk welzijnswerk, juist in deze tijd. In de praktijk zien we beide standpunten bevestigd. In de praktijk zien we ook dat vrijwilligerswerk floreert in welzijnsinstellingen waar het integraal deel uitmaakt van de bedrijfsvoering en op zijn eigen kwaliteit wordt beoordeeld.

#### *Opdracht overheid en ondersteuners*

In het uitzetten van hun eigen koers zijn zorg- en welzijnsinstellingen afhankelijk van overheidsbeleid. In zorg en welzijn was de verzorgingsstaat de institutionalisering van het maatschappelijk initiatief. Allerlei voorzieningen zijn ooit gestart als vrijwilligerswerk. Nu wordt de klok teruggedraaid. Het beroep op het maatschappelijk middenveld en de individuele burger neemt toe. Echter, we leven niet meer in de twintigste maar in de eenentwintigste eeuw. De oplossing ligt niet in het nieuw leven blazen in oude organisatievormen, maar in een nieuwe invulling van burgerschap. Die komt er niet zomaar. Een groter beroep op de vrijwillige sector leidt niet automatisch tot meer vrijwilligers. De *civil society* is tot veel in staat, maar laat zich

per definitie moeilijk sturen. Ondersteuning en stimulering zijn essentiële voorwaarden.

Ondersteuners van de vrijwillige sector kunnen het maatschappelijk belang van vrijwilligerswerk centraler stellen in hun werk dan zij nu doen. Ze richten zich vaak op de oplossing van concrete problemen: hoe krijgen we meer vrijwilligers, hoe houden we vrijwilligers vast, hoe worden we aantrekkelijker voor allochtonen, et cetera? Hier is natuurlijk niets mis mee. Het gaat immers om concrete vragen waar vrijwilligers en hun organisaties mee te kampen hebben. In de omgeving van het vrijwilligerswerk dienen zich echter vraagstukken én oplossingen aan, die met een bredere aanpak tot nog meer resultaat kunnen leiden.

De twee grote thema's van de komende jaren voor het vrijwilligerswerk in zorg en welzijn zijn diversiteit en zelfredzaamheid. Een belangrijke vraag is wat de effecten zijn van de inkrimping van de verzorgingsstaat en de grotere nadruk op eigen verantwoordelijkheid. En meer concreet, wat de consequenties zijn van de invoering van de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning op de vrijwillige inzet, en wat de strategieën zijn om op die effecten te reageren. Ook de gevolgen van de toenemende diversiteit voor het management van organisaties die met vrijwilligers werken, is een relevant thema.

### **2.3 De positie van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties in de zorg**

Het Verwey-Jonker Instituut en NIZW Zorg hebben een onderzoek verricht naar vrijwillige inzet in de zorg (Plemper et al., 2006). Dit onderzoek richtte zich op het werk van vrijwilligersorganisaties in de zorg. Welke activiteiten en werkzaamheden verrichten ze? Voor welke zorggebruikers, mantelzorgers en zorginstellingen? Het onderzoek gaat in op de positie van de vrijwilligersorganisaties in de zorg onder invloed van de grote veranderingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Daarnaast zijn gegevens opgenomen over aantallen en typen vrijwilligers. Ook bevat het onderzoek een beschrijving van de verschillende vrijwilligersorganisaties in de zorg, aan de hand

van enkele kerngegevens (aantal actieve vrijwilligers, organisatiestructuur, kernactiviteiten en doelstellingen). In het meer kwalitatieve deel staat de beoordeling van de inzet van vrijwilligers centraal. Hier komen de perspectieven van zorgvragers en mantelzorgers naar voren, van vrijwilligers zelf, beroepsmatige organisaties (die veel met vrijwilligers werken) en overheden. De gegevens zijn verzameld via documentatie en een enquête bij coördinatoren en vrijwilligers van plaatselijke en regionale afdelingen van vrijwilligersorganisaties die zijn vertegenwoordigd in het Overleg Zorg van de NOV. Dit betekent dat het onderzoek geen compleet beeld geeft van de positie van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties in de zorg. Veel vrijwilligers zijn werkzaam in de GGZ, de gehandicaptenzorg, de ouderenorganisaties en de patiënten- en consumentenorganisaties, maar deze sectoren en organisaties zijn niet vertegenwoordigd in het Overleg Zorg van de NOV. Daarnaast is een enquête afgenomen onder zorggebruikers, mantelzorgers, zorgorganisaties en gemeenten. Bovendien zijn focusgroepen met vrijwilligersorganisaties, mantelzorgers en vrijwilligerscoördinatoren georganiseerd.

#### *Tekort aan vrijwilligers?*

In deze *review* zijn de resultaten uit het onderzoek die betrekking hebben op de (door de respondenten waargenomen) ontwikkelingen in de positie van vrijwilligers opgenomen. Gezien de ook in dit onderzoek geconstateerde vergrijzing van het vrijwilligersbestand (de meeste vrijwilligers zijn vrouwen van middelbare leeftijd of ouder) is een belangrijke vraag in hoeverre in de komende jaren een tekort ontstaat aan vrijwilligers.

De vrijwilligersorganisaties, zorgorganisaties en lokale overheden zien het tekort aan vrijwilligers en de eenzijdige samenstelling van het vrijwilligersbestand als een van de grootste bedreigingen voor het vrijwilligerswerk in de zorg. Het vrijwilligersbestand is eenzijdig samengesteld en bestaat vooral uit vrouwen van middelbare leeftijd en ouder. Toch signaleren veel organisaties op dit moment geen tekort aan vrijwilligers. Vrijwilligers blijven zich aanmelden en in sommige gevallen is er sprake van een gestage toename. Er is echter ook een groeiende vraag naar vrijwilligers. De meeste organisaties kunnen het werk nog (net) aan. De zorgvragers en mantelzorgers geven echter aan dat ze wel behoefte hebben aan meer ondersteuning van

vrijwilligers. De vrijwilligersorganisaties lijken vooral te redeneren vanuit het perspectief van het aanbod aan vrijwilligers: ze verrichten die activiteiten waarvoor ze vrijwilligers kunnen vinden. Het is echter goed mogelijk dat door het aantrekken van nieuwe groepen vrijwilligers het activiteiten-aanbod van de organisaties veranderingen zal ondergaan.

#### *Tekort aan vrijwilligers bij speciale groepen*

Uit het onderzoek blijkt wel een duidelijk tekort aan vrijwilligers die intensievere vormen van hulp en ondersteuning kunnen bieden. Het gaat dan om moeilijk toegankelijke groepen cliënten als psychiatrische patiënten en verstandelijk gehandicaptten, of om terminale patiënten en mensen met dementie. De verwachting is dat door de invoering van de Wmo en het gebrek aan personeel in de zorg, deze vorm van ondersteuning zal toenemen en daarmee ook de vraag naar vrijwilligers die zich willen inzetten voor deze groepen. Vanuit een meer vraaggerichte benadering is het reëel te verwachten dat het tekort aan vrijwilligers de komende jaren snel zal toenemen. Dit maakt het werven van nieuwe groepen vrijwilligers, ook onder groepen burgers die dit niet gewend zijn, noodzakelijker. De respondenten kenschetsen vergrijzing als een probleem (verwachte toename van het beroep op de Wmo van 20%) en verwachten daardoor een grotere inzet van vrijwilligers. Anderzijds biedt de vergrijzing ook kansen nu de groep ouderen steeds fitter wordt en in staat is om zich maatschappelijk in te zetten (Rijkschroeff & Stavenuiter, 2006).

#### *De nieuwe vrijwilliger: motivatie en waardering*

Ook de veranderingen in motivatie en de mogelijkheden en bereidheid tot tijdsinvestering in het vrijwilligerswerk bij nieuwe groepen vrijwilligers zijn oorzaken van een (dreigend) tekort aan vrijwilligers. Nieuwe vrijwilligers gaan duidelijker op zoek naar wat het werk voor henzelf oplevert en kijken of de randvoorwaarden (denk aan onkostenvergoedingen, maar ook aan scholing, begeleiding en inspraak) goed geregeld zijn. Hun mogelijkheden en bereidheid tijd te besteden aan vrijwilligerswerk zijn anders dan van de huidige groep oudere vrijwilligers. Daarnaast zijn er groepen die door de lokale overheid gestimuleerd of zelfs min of meer gedwongen worden om zich vrijwillig verdienstelijk te maken. Organisaties krijgen dus te maken met een grotere diversiteit binnen hun vrijwilligersbestand.

Ook lokale overheden proberen burgers aan te sporen zich (meer) in te zetten voor hun naasten. Maar doordat het stimuleren van vrijwilligerswerk en vrijwillige inzet in de zorg vaak samen gaat met pleidooien voor kostenbeheersing in de gezondheidszorg, roept de 'herwaardering' van vrijwilligerswerk in de zorg bij velen vragen op. Gaat het werkelijk om de waardering van de eigenwaarde van deze vorm van zorg, of staat uiteindelijk toch kostenbeheersing voorop? Bestaat niet het gevaar dat vrijwilligerswerk de gaten moet opvullen van wat de overheid aan dienstverlening laat liggen? Belangrijk bij de vraag naar de invulling van het vrijwilligerswerk in de zorg is de vraag waartoe (potentiële) vrijwilligers bereid zijn en waarom. Wat maakt dat ze zich willen inzetten voor hun naaste? De intrinsieke waarde van het vrijwilligerswerk moet meer erkenning krijgen. De vrijwillige inzet biedt op verschillende manieren voldoening en dat moet meer belicht worden.

## 2.4 De maatschappelijke stage

Kan de maatschappelijke stage door jongeren bijdragen aan het oplossen of verminderen van het gepercipieerde (toekomstige) tekort aan vrijwilligers?

Het Verwey-Jonker Instituut verricht een monitor en evaluatie van het project Vliegende Brigade Maatschappelijke Stage. Hoewel het onderzoek nog volop gaande is, doen we hier een poging om op basis van de resultaten van het eerste deelonderzoek (de Gruijter & Dekker, 2006), enige voorzichtige en globale verwachtingen te formuleren over de maatschappelijke stage. In het deelonderzoek (een behoefteonderzoek) stonden twee vragen centraal. De eerste betreft de behoeften van de betrokken organisaties wat betreft de inhoud en de organisatie van de maatschappelijke stage. In twee expertmeetings is geïnventariseerd wat behoeften zijn van vliegende brigadiers, scholen en maatschappelijke organisaties voor de inhoud en de organisatie van de maatschappelijke stage. De tweede vraag behelst de mening, beelden en verwachtingen van scholieren over maatschappelijke stage. De wensen, behoeften en meningen van scholieren zijn gepeild via een *online* enquête met gesloten en open vragen. In de vragenlijst is onderscheid aangebracht in de beeldvorming en deelname aan vrijwilligers-

werk in het algemeen, en de maatschappelijke stage in het bijzonder. Ook is er een gedeeltelijke vergelijking gemaakt tussen leerlingen die al hebben deelgenomen aan maatschappelijke stage, en leerlingen waarbij dit niet het geval is. Voor deze review zijn de resultaten uit de enquête onder de scholieren relevant.

#### *Belang*

Uit de analyses blijkt dat middelbare scholieren vrijwilligerswerk van belang achten voor de samenleving. Ook is in hun beleving vrijwilligerswerk voor zowel jong als oud. De daadwerkelijke participatie van jongeren kan worden gehinderd door de mogelijk grote tijdsbesteding die hiermee is gemoeid. Meer dan de helft van de leerlingen heeft de verwachting dat vrijwilligerswerk veel tijd kost. De bereidheid om vrijwilligerswerk te verrichten is doorgaans hoog. Slechts 14% is hier minder positief over.

#### *Terreinen*

Leerlingen die al eerder vrijwilligerswerk hebben verricht, zijn vooral werkzaam (geweest) op de volgende werkterreinen: werken met kinderen (33%), werken bij een sportclub (29%) en/of het organiseren van evenementen en activiteiten (20%). Deze groep scholieren ziet het vrijwilligerswerk als een manier om andere mensen te helpen, nieuwe sociale contacten op te doen en/of gezellig bezig te zijn met leeftijdsgenoten.

#### *De ervaringen met maatschappelijke stage*

De meeste leerlingen hebben (nog) geen ervaring opgedaan met maatschappelijke stage. Een kleine groep heeft al wel eerder deelgenomen aan maatschappelijke stage. Deze groep leerlingen heeft voornamelijk deelgenomen aan maatschappelijke stage omdat het verplicht was. Ook het via deze weg opdoen van nieuwe vaardigheden wordt genoemd. De leerlingen die al een maatschappelijke stage hebben verricht, vertonen een positieve houding aangaande het nut. Bij leerlingen die nog geen ervaring hebben, is de houding neutraler. Dit zou een eerste voorzichtige indicatie kunnen zijn van een meer bij de maatschappij betrokken leerling. Daarnaast zou meer dan de helft van de leerlingen opnieuw aan een nieuwe maatschappelijke stage deelnemen (61%). Ook is duidelijk dat de middelbare scholieren de (verwachte) tijdsbesteding als belangrijk knelpunt beschouwen. Dit zou leerlingen ervan kunnen weerhouden om

deel te nemen aan maatschappelijke stage. Wat voorts opvalt, is dat de scholieren bijna allemaal van mening zijn via maatschappelijke stage iets nieuws te leren.

Volgens Alblas (2006) varieert de duur van de stages van drie tot tien dagdelen. De meeste scholen (78%) stellen de stages verplicht. De leerlingen hebben wel keuzevrijheid wat betreft de duur van de stage. De sector zorg, welzijn en sport bieden de meeste stages.

In slechts 28% van de gevallen is de gemeente een partner. De scholen maken wel veel gebruik van de diensten van een lokaal steunpunt vrijwilligerswerk. Een belangrijk knelpunt is de bekostiging van de externe coördinator of steunpunt. Deze worden slechts ten delen of geheel niet vergoed.

#### *Eerste conclusies*

Uit de eerste resultaten kunnen we voorzichtig concluderen dat de maatschappelijke stage een instrument kan zijn om in de nabije toekomst eventuele tekorten aan vrijwilligers te verminderen, niet alleen door de maatschappelijke stage zelf, maar ook door een grotere maatschappelijke betrokkenheid en een positieve houding aangaande het nut van vrijwilligerswerk. Daarbij is echter een groter beroep op de begeleiding van vrijwilligers te verwachten, omdat de inzet van de jongeren in een korter tijdsbestek plaatsvindt. Vrijwilligersorganisaties zullen zich op deze nieuwe begeleidingsvragen moeten instellen.

## **2.5 Samenwerking tussen vrijwilligers en beroepskrachten bij maatschappelijke ondersteuning**

Het doel van de verkenning naar vrijwilligers en beroepskrachten (Oudenampsen et al., 2006) was inzicht te krijgen in de gevolgen van de vermaatschappelijking van de zorg voor de samenwerking tussen vrijwilligers en beroepskrachten. Onder welke voorwaarden kan deze samenwerking succesvol zijn? We richtten ons niet alleen op samenwerking op de werkvloer, tussen individuen, maar ook op die tussen organisaties. In het onderzoek ging de aandacht uit naar samenwerkingsrelaties op lokaal niveau. Deze relaties worden sterk beïnvloed door enerzijds de politiek-bestuurlijke context waarin beroepskrachten en vrijwilligers opereren. Anderzijds wordt de relatie

bepaald door (hulpbehoevende en zorgende) burgers. Deze hulpbehoevende burgers en hun verzorgers (mantelzorg) hebben in dit model geen directe rol, wel een indirecte. Naar de vrijwilligers en de beroepskrachten is op twee niveaus gekeken, namelijk het uitvoerende niveau en het management- of beleidsniveau. De politiek-bestuurlijke context werd tijdens dit onderzoek in grote mate bepaald door het Wetsvoorstel maatschappelijke ondersteuning (Wmo), dat in het onderzoek dan ook een belangrijke plaats innam.

De verkenning is verricht door literatuur- en documentenstudie, analyse van betekenisvolle praktijken, interviews met deskundigen, een expertmeeting en een werkconferentie. Het onderzoek bestond uit drie deelonderzoeken. Het eerste deel had betrekking op knelpunten, kansen en bedreigingen van vermaatschappelijking van zorg voor de samenwerkingsrelatie. In het tweede deel zijn we op zoek gegaan naar betekenisvolle voorbeelden van samenwerking. Het derde deel ging over voorwaarden waaronder samenwerking geoptimaliseerd kan worden.

#### *Twee visies*

In de verkenning is onderscheid gemaakt tussen twee visies op de inzet van vrijwilligers: een instrumentele visie en een expressieve visie. Gemeenten kunnen op verschillende manieren sturen naar vermaatschappelijking van de zorg. We onderscheiden de volgende vier sturingsmodellen: vanuit de instrumentele visie: 1) sturing op substitutie en 2) sturing op hulpbronnen; en vanuit de expressieve visie: 3) sturing op dialoog en 4) geen sturing. *Sturing op substitutie (instrumentele visie)* houdt in dat beroepskrachten worden vervangen door vrijwilligers, vaak vanwege een bezuiniging. Vrijwilligerswerk is daarbij een methodiek die wordt ingezet op terreinen waar voorheen beroepskrachten werkzaam waren. Bij *sturing op hulpbronnen (instrumentele visie)* werven instellingen waar professionals het primaire proces beheersen vrijwilligers om beroepskrachten te ondersteunen in activiteiten. Bij *sturing op dialoog en door faciliteren (expressieve visie)* gaat het om een wederzijds belang van een vrijwilligersorganisatie en een instelling of dienst. De samenwerking tussen een instelling of dienst en een vrijwilligersorganisatie wordt gefaciliteerd vanuit de politiek-bestuurlijke context. Ten slotte kunnen vrijwilligers (organisaties) en instellingen of diensten op eigen initiatief

samenwerken zonder ondersteuning of facilitering vanuit de politiek-bestuurlijke context (*geen sturing, expressieve visie*).

#### *Conclusies uit de verkenning*

De verkenning leidde tot de formulering van de volgende conclusies over en voorwaarden voor een succesvolle samenwerking tussen vrijwilligers en beroepskrachten bij maatschappelijke ondersteuning.

1. Instrumentele en expressieve visies op vrijwilligerswerk blijken naast elkaar voor te komen, zowel bij vrijwilligers als bij instellingen en overheden. De erkenning van de spanning tussen de meer instrumentele benadering van beleidsmakers en managers versus de meer expressieve benadering van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties is een voorwaarde voor een goed begrip van de relatie tussen beroepskrachten en vrijwilligers. Deze erkenning moet terug te vinden zijn in een beleid waarin vrijwilligers kansen krijgen en waardering ontvangen. Dat betekent dat beleidsmakers en managers inzicht dienen te verwerven in de motieven en wensen van vrijwilligers (en hun organisaties) om een succesvol vrijwilligersbeleid te kunnen voeren.
2. Waardering en faciliteren van vrijwilligers is een voorwaarde voor succesvolle samenwerking met beroepskrachten. Waardering betekent ook erkenning van de eigen rol van vrijwilligers. Faciliteren betekent vooral de beschikbaarheid van noodzakelijke faciliteiten (kopieerapparaat, vergaderruimte), maar ook het bieden van kansen aan vrijwilligers om zich te ontwikkelen.
3. Beroepskrachten dienen garant te staan voor de continuïteit en kwaliteit van zorg en ondersteuning van de meest kwetsbare en niet-zelfredzame burgers. Dat neemt niet weg dat vrijwilligers en hun organisaties een belangrijke rol vervullen bij het signaleren en bereiken van deze groepen burgers.
4. Gemeenten hebben verschillende verantwoordelijkheden: het ontwikkelen van een visie op zorg en vrijwilligerswerk en op het combineren van de inzet van beroepskrachten en vrijwilligers op wijkniveau (visie op buurtinfrastructuur); de rol van aanjager en regisseur: het bij elkaar brengen van partijen (instellingen, vrijwilligersorganisaties, bedrijven, sociale dienst) en het creëren van ontmoetingsplaatsen.

5. Vrijwilligersorganisaties zullen meer dan in het verleden in gezamenlijkheid duidelijk moeten maken wat zij te bieden hebben en wat zij nodig hebben om hun rol te vervullen.
6. Sturingsinstrumenten en in het bijzonder financieringsregelingen hebben grote invloed op de relatie tussen vrijwilligers en beroepskrachten.
7. De verhouding tussen beroepskrachten en vrijwilligers en beroepskrachten is complex en asymmetrisch. Er is niet alleen sprake van verdringing van betaald werk door vrijwilligerswerk, maar ook andersom. De relatie tussen vrijwilligers en beroepskrachten is dynamisch en verandert voortdurend. Dat heeft te maken met financieringsmogelijkheden, maar ook met de ontwikkelings- en ontplooiingsmogelijkheden van vrijwilligers in een organisatie. Zo is er in het welzijnswerk sprake van een cyclische relatie tussen vrijwilligers en beroepskrachten. In het welzijnswerk zijn in het verleden betaalde krachten door bezuinigingen verdwenen. Deels zijn die gaten opgevuld door vrijwilligers. Vrijwilligersorganisaties die succesvol zijn, kunnen beroepskrachten aantrekken die echter op den duur vrijwilligers op belangrijke posten kunnen verdringen (bijvoorbeeld bij patiëntenverenigingen). Andersom kunnen beroepskrachten die vrijwilligers ondersteunen op den duur 'overvleugeld' worden door de betreffende vrijwilligers.

## 2.6 Conclusies

Wanneer we de resultaten van de beschreven onderzoeken in ogenschouw nemen, kunnen we de volgende conclusies trekken over relevante ontwikkelingen en gevolgen voor vrijwillige inzet. De resultaten van de toekomstverkenning in 2004 worden voor een groot deel ondersteund of bevestigd door de resultaten van de recente onderzoeken. Het beeld over de nabije toekomst van de vrijwillige inzet is genuanceerd. Het verwachte tekort aan vrijwilligers kan wellicht meevallen. Dit is het geval als ouderen langer gezond blijven en vrijwilligerswerk blijven verrichten, er een nieuw potentieel van vrijwilligers wordt gecreëerd - bijvoorbeeld door de maatschappelijke stage - en als het vrijwilligerswerk aansluit bij wensen en behoeften van zowel vrijwilligers als van zorggebruikers en mantelzorgers. Hoe de invoering van de Wmo precies gaat uitpakken voor het vrijwilli-

gerswerk is ongewis. In ieder geval kunnen instellingen, vrijwilligersorganisaties en gemeenten (en provincies) de Wmo ook aangrijpen voor het ontwikkelen van een vrijwilligersbeleid. Dat beleid houdt zowel rekening met individuele behoeften en waardering van vrijwilligers, als met de afstemming van vraag en aanbod. Bovendien schept het voorwaarden voor een goede samenwerking tussen vrijwilligers(organisaties) en (organisaties van) beroepskrachten. Duidelijk is in ieder geval dat het beseft groeit dat nieuwe benaderingen noodzakelijk zijn. De gevolgen van bezuinigingen, de nadruk op eigen verantwoordelijkheid en meer concreet de invoering van de Wmo kunnen en mogen niet op vrijwilligers afgewenteld worden. Zeker in het licht van een toenemende en complexere zorgvraag. De in de onderzoeken geschetste gevolgen hebben geleid tot het formuleren van een aantal kansen en voorwaarden, die bijdragen aan een succesvolle werving en inzet van vrijwilligers in de nabije toekomst.

#### *Kansen*

- Vrijwilligerswerk kan een belangrijke rol spelen in het bestrijden van eenzaamheid en sociaal isolement.
- Vrijwilligers kunnen een signalerende rol en brugfunctie vervullen.
- De maatschappelijke stage kan een instrument zijn om in de nabije toekomst eventuele tekorten aan vrijwilligers te verminderen, niet alleen door de maatschappelijke stage zelf, maar ook door een grotere maatschappelijke betrokkenheid en een positieve houding aangaande het nut van vrijwilligerswerk.

#### *Voorwaarden*

- Organisaties moeten oog hebben voor de wensen en behoeften van vrijwilligers zelf. Belangrijk bij de invulling van het vrijwilligerswerk is de vraag waartoe (potentiële) vrijwilligers bereid zijn en waarom. Wat maakt dat ze zich willen inzetten voor hun naaste? De intrinsieke waarde van het vrijwilligerswerk moet meer erkenning krijgen. De vrijwillige inzet biedt op verschillende manieren voldoening en dat moet meer belicht worden.
- Er is een erkenning nodig van de spanning tussen de meer instrumentele benadering van beleidsmakers en managers versus de meer expressieve benadering van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. Dat is een voorwaarde voor een goed begrip van de relatie tussen beroepskrachten en vrij-

willigers. Deze erkenning moet terug te vinden zijn in een beleid waarin vrijwilligers kansen krijgen en gewaardeerd worden.

- Gemeenten moeten verschillende verantwoordelijkheden dragen: het ontwikkelen van een visie op zorg en vrijwilligerswerk en op het combineren van de inzet van beroepskrachten en vrijwilligers op wijkniveau (visie op buurtinfrastructuur); de rol van aanjager en regisseur: het bij elkaar brengen van partijen (instellingen, vrijwilligersorganisaties, bedrijven, sociale dienst) en het creëren van ontmoetingsplaatsen.
- Vrijwilligersorganisaties zullen meer dan in het verleden in gezamenlijkheid duidelijk moeten maken wat zij te bieden hebben en wat zij nodig hebben om hun rol te vervullen.
- Samenwerking en afstemming tussen beroepskrachten, vrijwilligers en mantelzorgers is belangrijker dan ooit. Organisaties die met vrijwilligers werken moeten hun sectorale grenzen (zorg of welzijn) verleggen, er op zijn minst overheen kijken en in staat zijn om samen te werken.
- Er is voldoende ondersteuning nodig om de lokale organisatie en de kwaliteit van vrijwilligerswerk te versterken.
- Beroepskrachten dienen garant te staan voor de continuïteit en kwaliteit van zorg en ondersteuning van de meest kwetsbare en niet-zelfredzame burgers. Dat neemt niet weg dat vrijwilligers en hun organisaties een belangrijke rol vervullen bij het signaleren en bereiken van deze groepen burgers.

## 3 Verkenning van de ontwikkelingen in de beleidscontext

### 3.1 Inleiding

Met ontwikkelingen in de beleidscontext doelen wij hier op de veranderingen in zorg en welzijn (Wmo) en het daarmee gepaard gaande grotere beroep op de inzet van burgers. Dit hangt direct samen met het lokale vrijwilligersbeleid, de maatschappelijke activering en arbeidsre-integratie (WWB), met onderwijs en de verwerving van competenties. Belangrijk is ook de ontwikkeling van de buurt als samenwerkingscontext van vrijwilligers en beroepskrachten. Daarnaast komen ook de mogelijke effecten van vergrijzing en ontgroening op vraag en aanbod van vrijwilligers in beeld.

In dit hoofdstuk beschrijven wij eerst de ontwikkeling van vrijwilligersbeleid in vogelvlucht. Vervolgens komt de rol van de Commissie vrijwilligersbeleid en de Tijdelijke Stimuleringsregeling aan de orde die het lokale vrijwilligersbeleid op de kaart zette. Wij beschrijven enkele nieuwe trends in het lokale vrijwilligersbeleid en gaan in op de gevolgen van de invoering van de Wmo en de Beleidsbrief vrijwillige inzet. Wij signaleren enkele trends in de samenwerking tussen vrijwilligersorganisaties en gemeenten die in recent onderzoek naar voren komen en sluiten af met enkele conclusies.

### 3.2 Vrijwillige inzet en vrijwilligersbeleid in vogelvlucht

Het stimuleren van de vrijwillige inzet was van oudsher tot de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw geen taak van de overheid maar van kerkelijke en levensbeschouwelijke gemeenschappen. Dat gold in het bijzonder voor de sector zorg en welzijn. Vanaf de jaren zestig en zeventig werden daar steeds meer taken overgenomen door professionele zorg- en welzijnsorganisaties (Plemper, 2002, van Daal, 2005). Vrijwilligerswerk lijkt naar de marge te worden gedwongen en is sinds die tijd vooral gezien als een nuttige aanvulling op het professionele welzijnswerk. In de praktijk bleven veel vrijwilligersorganisaties (Zonnebloem, Humanitas, Nederlandse Rode Kruis) hun werk doen. Er trad echter wel een verschuiving op waarbij vrijwillige inzet zich meer richt op belangenbehartiging en politiek (*campaigning*) en minder op dienstverlening (*service delivery*). In de jaren tachtig verandert het beeld weer doordat onder invloed van bezuinigingen de professionalisering van welzijn en zorg wordt afgeremd en zorg en welzijnsinstellingen deels noodgedwongen, deels uit overtuiging, het nut van de inzet van vrijwilligers gaan ontdekken. Vrijwilligers bieden op verschillende terreinen extra waarde, die de beroepskrachten niet kunnen bieden. Beroepskrachten in zorginstellingen en welzijnsorganisaties worden belast met de coördinatie van vrijwilligers die een aanbod verzorgen dat aanvullend is op dat van beroepskrachten. Bij de *campaigning* organisaties, vrouwenorganisaties, patiëntenorganisaties ontstaan vanuit de kritiek op de reguliere hulpverleningspraktijken nieuwe vrijwillige initiatieven in zorg en welzijn die een alternatief aanbod vormen voor de reguliere hulpverlening. Een deel van dit aanbod wordt weer overgenomen door de reguliere instellingen (vrouwenhulpverlening, opvang, werk en rehabilitatieprojecten in de GGZ) maar bijvoorbeeld de maatjesprojecten ontwikkelen zich in den brede als vrijwilligersinitiatief dat veel nieuwe vrijwilligers aanspreekt.

In de jaren negentig van de vorige eeuw ontstaat er een actieve bemoeienis van de overheid met vrijwilligers, waarbij vrijwilligersbeleid niet meer uitsluitend als de verantwoordelijkheid van het particulier initiatief wordt gezien. Vrijwilligers worden beschouwd als het kloppende hart van de Civil Society, ook wel genoemd het maatschappelijke middenveld. Het middenveld

fungeert als intermediair tussen burgers, overheid en markt en draagt in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van de sociale relaties. Het is de taak van de overheid om participatie van burgers te bevorderen en te faciliteren (Plan van aanpak vrijwilligerswerkbeleid 2000-2002). Vrijwilligers worden niet meer benaderd via de verticale lijn van landelijke organisaties en via de sectoren waarin vrijwilligers actief zijn. Ze worden aangesproken als actieve burgers die zich op lokaal niveau inzetten. De provincies krijgen een taak om een provinciale ondersteuningsstructuur in te richten, en gemeenten worden gestimuleerd om lokaal vrijwilligerswerkbeleid op te zetten (Tijdelijke stimuleringsregeling vrijwilligersbeleid). De commissie Vrijwilligersbeleid geeft hieraan een belangrijke impuls.

### **3.3 De Commissie Vrijwilligersbeleid en de Tijdelijke Stimuleringsregeling**

Het Internationale Jaar voor de vrijwilliger (2001) was voor de landelijke overheid de aanleiding voor het instellen van de Commissie Vrijwilligersbeleid die vanaf 2002 aan het werk ging. Zij heeft tot en met mei 2004 in zeventien gemeenten en twee provincies pilots uitgevoerd. De pilots waren gericht op de ontwikkeling en overdracht van instrumenten en methoden voor effectief lokaal vrijwilligersbeleid. In diezelfde tijd maakte een groot aantal gemeenten gebruik van de Tijdelijke Stimuleringsregeling om lokaal vrijwilligersbeleid vorm te geven. De Commissie Vrijwilligersbeleid stelde vier speerpunten centraal:

1. Agenderen en visie ontwikkelen. Vrijwilligerswerk staat namelijk niet vaak op de politieke agenda en wordt fragmentarisch benaderd.
2. Zicht krijgen op vrijwilligers. Reden hiervoor is het gebrek aan systematische en toegankelijke informatie over lokale ontwikkelingen op het gebied van vrijwilligers, vrijwilligersorganisaties en vrijwilligerswerkbeleid.
3. Regie voeren. De commissie ontwikkelde een handreiking over de regierol van gemeenten en provincies in het vrijwilligerswerkbeleid.

4. Vrijwilligers betrekken. Een aantal bezoekteams ging bij gemeenten en provincies op zoek naar succesvolle participatiemethoden in uiteenlopende sectoren.

In 2005 kwam de commissie met haar eindrapport. Zij wijst erop dat vooral op gemeentelijk niveau vrijwilligersbeleid verder vorm moet krijgen. Elke gemeente (en provincie) moet kunnen beschikken over een passende professionele ondersteuningsstructuur voor het lokale vrijwilligerswerk. Daarnaast moeten gemeenten vrijwilligerswerk bevorderen door het potentieel van nieuwe groepen aan te boren: 'nieuwe ouderen', jongeren en allochtonen.

De Commissie heeft de term 'vrijwilligerswerkbeleid' ingevoerd om een onderscheid te maken tussen het vrijwilligersbeleid van organisaties dat zich richt op de vrijwilligers zelf, en het beleid van gemeenten, dat bedoeld is ter ondersteuning van het vrijwilligerswerk (Bouwmeester & Zuidam, 2004). De commissie noemt in haar eindrapport drie clusters van maatregelen die als lokaal vrijwilligersbeleid gekenschetst kunnen worden.

1. Voorwaardenscheppende maatregelen (zoals het bieden van faciliteiten).
2. Stimulerende maatregelen (zoals het organiseren van vrijwilligersdagen en het uitreiken van prijzen).
3. Netwerkvorming en beleidsontwikkeling (zoals het doen van onderzoek, het oprichten van lokale comités en vrijwilligersplatforms en het aanstellen van contactambtenaren).

Volgens de commissie is sprake van integraal vrijwilligerswerkbeleid als:

- de gemeente zicht heeft op het lokale vrijwilligersbeleid;
- het beleid gericht is op verankering;
- rekening houdt met vrijwilligerswerk in alle beleidssectoren;
- streeft naar eenduidigheid en objectiviteit;
- maatschappelijke participatie zichtbaar maakt.

De commissie merkt daarbij op dat het nog wel een jaar of vijf tot tien jaar zal duren voordat een dergelijk integraal lokaal vrijwilligersbeleid is verankerd in de lokale infrastructuur.

Parallel aan het werk van de Commissie Vrijwilligersbeleid is de Tijdelijke Stimuleringsregeling Vrijwilligerswerk (TSV) ingesteld. De gemeenten konden van 2002 tot 2005 een tijdelijke subsidie

krijgen voor het ontwikkelen en uitvoeren van lokaal vrijwilligersbeleid. Deze tijdelijke subsidie bedraagt maximaal het bedrag dat de gemeenten zelf in het vrijwilligersbeleid steken. Van de 493 gemeenten hebben uiteindelijk 393 gemeenten en 11 provincies een subsidie aangevraagd. Op twee meetmomenten is onderzocht wat gemeenten sinds 2002 aan lokaal vrijwilligersbeleid hebben gedaan en wat de mening van de vrijwilligersorganisaties hierover is (2002, 2004, Research voor Beleid). Ook is een eindmeting (SGB0, 2005) onder gemeenten uitgevoerd.

Onder invloed van de groeiende belangstelling voor vrijwilligerswerk als politiek thema hebben veel gemeenten gebruik gemaakt van de Tijdelijke Subsidieregeling. De meeste gemeenten hebben een nota vrijwilligersbeleid of hebben plannen om deze nota te schrijven. Ook hebben bijna alle gemeenten budget en ambtelijke capaciteit ter beschikking gesteld. De financiële prikkel van TSV is een belangrijke aanleiding geweest het vrijwilligerswerkbeleid te ontwikkelen of te herijken. Het lokaal beleid van de verschillende gemeenten vertoont sterke overeenkomsten. De gemeenten zien voor zichzelf als taak het scheppen van randvoorwaarden voor vrijwilligerswerk. Zij willen vrijwilligers en hun organisaties faciliteiten bieden, waarmee ze hun eigen problemen op kunnen lossen. Het meest gehanteerde beleidsinstrument daarbij is het uitbesteden van de uitvoering van het vrijwilligerswerkbeleid aan een welzijnsinstelling of een stichting. De ondersteuning die wordt geboden richt zich op twee onderdelen:

- het matchen van vraag naar en aanbod van vrijwilligers;
- deskundigheidsbevordering door het aanbieden van cursussen en begeleiding op maat.

Opvallend is dat dit beleid sinds 2002 tot standaard is geworden, terwijl slechts een kwart van de gemeenten informatie verzamelt over lokale problemen en knelpunten van het vrijwilligerswerk. Voor de toekomst zeggen de gemeenten behoefte te hebben aan monitoring en onderzoek en het delen van kennis. De rol van de vrijwilligersorganisaties bij het voorbereiden en uitvoeren van beleid is in de loop van de tijd toegenomen. Terwijl in de tussenmetingen deze rol beperkt was, bleek bij de eindmeting dat bijna alle gemeenten samenwerken bij de uitvoering van de vrijwilligersprojecten. De onderzoekers van Research voor Beleid suggereren dat het

gemak waarmee de gemeenten gebruik konden maken van de TSV regeling (en deze konden doorsluizen naar de uitvoeringsorganisatie), er debet aan is dat er geen duidelijke resultaatafspraken gemaakt zijn, maar volstaan is met het formuleren van inspanningsverplichtingen. De gemeenten zagen als belangrijkste effecten van de regeling de groeiende waardering van het vrijwilligerswerk, de politieke aandacht voor het vrijwilligerswerk en het zicht op de ontwikkelingen rond vrijwilligerswerk. De gemeenten constateren ook dat de regeling weinig effect heeft op de toename van het aantal vrijwilligers.

De vrijwilligersorganisaties zien het vinden van goede vrijwilligers en het vasthouden van deze vrijwilligers als voornaamste knelpunt. Daar zijn allerlei oplossingen voor bedacht die ten dele zoden aan de dijk zetten, zoals het hanteren van functieomschrijvingen en het opstellen van vrijwilligerscontracten. De behoefte aan ondersteuning van buitenaf is echter bij de meeste vrijwilligersorganisaties beperkt (zie ook Plemper, 2006). Organisaties met een eigen achterban zoeken de vrijwilligers in hun eigen gelederen. De grote vrijwilligersorganisaties zien nauwelijks de meerwaarde in van bijvoorbeeld een vrijwilligerssteunpunt en willen zich bovendien niet te zeer afhankelijk maken van externe steun. Er is tegelijkertijd wrevel omdat vrijwilligersorganisaties de nadelige gevolgen ondervinden van gemeentelijk beleid op andere terreinen, zoals bezuinigingen op accommodaties en beroepskrachten in het welzijnswerk en kortingen op budgetten van vrijwilligersorganisaties. De onderzoekers constateren een kloof tussen het gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid en de ondersteuningsbehoeften van de organisaties.

De conclusie is dat gemeenten veel van de TSV-regeling gebruik hebben gemaakt en zich met name hebben gericht op de eerste taak die de commissie vrijwilligersbeleid noemt in haar eindrapport: het creëren van voorwaardenscheppende maatregelen. De andere functies die de commissie in haar eindrapport noemt, stimulerende maatregelen, netwerkvorming en beleidsontwikkeling, lijken nog onvoldoende ontwikkeld. Daarnaast is echter ook de vraag wat de grotere inzet van de gemeenten vermag. Vrijwilligers laten zich moeilijk aansturen en hebben weinig behoefte om zich ten dienste te stellen van de lokale overheid. Anderzijds blijkt uit het onderzoek van Hurenkamp c.s. dat burgerinitiatieven zonder professionele

ondersteuning een voortijdig einde vinden. In het rapport *Ontwikkelingen in het lokaal vrijwilligersbeleid* (SCP, 2003) stellen de onderzoekers de vraag welke rol de overheid op dit terrein past. De kracht van de *civil society*, en zeker ook van die van vrijwilligers, is dat zij relatief onafhankelijk van de overheid opereert. Daarin ligt haar verdienste. Tegelijkertijd is de laatste jaren duidelijker geworden dat het vrijwilligersorganisaties op eigen kracht niet goed lukt om nieuwe groepen vrijwilligers te werven en aan zich te binden. Ziehier het dilemma van het lokale vrijwilligersbeleid.

### 3.4 Nieuwe trends in lokaal vrijwilligersbeleid

Er zijn nieuwe vormen van vrijwilligerswerk waarbij de vrijwilligheid relatief is. Te denken valt aan vrijwilligerswerk dat gedaan wordt in het kader van re-integratietrajecten (daar is geen sprake van vrijwilligheid), aan maatschappelijke stages in het onderwijs en aan werknemersvrijwilligerswerk. Kenmerkend voor deze nieuwe vormen van vrijwilligerswerk is dat de deelnemers (ten dele) niet zelf voor een bepaalde inzet kiezen en dat het werk andere eisen stelt aan de begeleiding van vrijwilligers door beroepskrachten.

Als gevolg van de invoering van de WWB zijn gemeentelijke sociale diensten op zoek naar mogelijkheden om mensen te activeren. Deze vorm van vrijwillige inzet is ook wel activerend vrijwilligerswerk genoemd. Vrijwilligerscentrales en vrijwilligerssteunpunten worden benaderd om hierbij een begeleidende rol te vervullen. Zij merken dat dit type vrijwilligers hoge eisen stelt aan de coördinatie en begeleiding (de Gruijter & Dekker, 2006). De vrijwilligersorganisaties verwachten van de gemeente dat de instroom van deze vrijwilligers in het vrijwilligerswerk goed door de sociale dienst begeleid wordt en dat er extra middelen beschikbaar zijn voor de vrijwilligersorganisaties voor de coördinatie en begeleiding.

Uit gegevens van CIVIQ (Ablas, 2006) blijkt dat in 2005-2006 meer dan de helft van de middelbare scholen maatschappelijke stages organiseert (51%) of deze voorbereidt (16%). Meestal wordt deze maatschappelijke stage voor een groep van 50 tot 150 leerlingen uitgevoerd. De lokale overheid heeft hierin geen grote rol. De scholen kunnen subsidie aanvragen bij het

ministerie van Onderwijs, maar er zijn ook scholen die maatschappelijke stages organiseren zonder gebruik te maken van de subsidiemogelijkheden. Bij 28% van de scholen is de gemeente betrokken. Vooral grote gemeenten willen de aandacht voor maatschappelijke stages meer politieke prioriteit geven (CIVIQ, 2006).

### 3.5 Beleidsbrief en invoering Wmo

Het ministerie van VWS gebruikt de adviezen van de commissie Vrijwilligersbeleid en het onderzoek naar de ervaringen met de Tijdelijke Stimuleringsregeling om het vrijwilligersbeleid in een nieuw jasje te steken. In de *Beleidsbrief vrijwillige inzet 2005 - 2007* ontvouwt het kabinet haar plannen tot 2008 rond het vrijwilligerswerk. Het doel is 'meer burgers enthousiast te maken voor vrijwillige inzet en het hen gemakkelijker te maken zich vrijwillig in te zetten' (Ministerie van VWS, 2005.) De brief hanteert de term 'vrijwillige inzet' en bedoelt daarmee alle verschillende manieren waarop burgers (samen) onbetaald activiteiten verrichten voor anderen. De acties die in de Beleidsbrief beschreven staan, liggen in het verlengde van de aanbevelingen van de commissie vrijwilligersbeleid, maar geeft er andere accenten aan. Het kabinet gaat zich de komende jaren op vier thema's inzetten:

1. Het weghalen van belemmeringen in wet en regelgeving. Praktisch moet dit onder meer leiden tot minder administratieve lasten voor vrijwilligersorganisaties. Daarnaast stelt het kabinet zich ten doel vrijwilligers en organisaties goed te informeren, zodat ze tijdig weten aan welke wetten en regels ze moeten voldoen.
2. Het verbeteren van de kwaliteit van het lokale beleid en de lokale ondersteuning. In de praktijk gebeurt dat onder meer door het inzetten van vrijwillige ambassadeurs die op lokaal en regionaal niveau het belang van vrijwillige inzet voor het voetlicht gaan brengen. Daarnaast worden er adviseurs ingezet die kunnen helpen bij het versterken van de kwaliteit en kennis van steunpunten voor vrijwillige inzet. Eén van de onderwerpen waar de adviseurs zich op gaan richten is de samenwerking tussen de steunpunten en de lokale en regionale organisaties voor mantelzorg.

3. Het vinden van meer vrijwilligers in nieuwe doelgroepen, vooral jongeren, allochtonen, 55-plussers en werknemers (als Rijksoverheid zelf het goede voorbeeld geven). Vrijwilligerswerk in de zorg wordt in de Beleidsbrief genoemd in relatie tot een dreigend tekort aan vrijwilligers. Dit vormt onder andere de aanleiding om op zoek te gaan naar nieuwe doelgroepen.
4. Bundelen van kennis, een vraaggestuurd onderzoeksprogramma en een aangepast, vraaggestuurd model van deskundigheidsbevordering van vrijwilligers, onder wie ook de vrijwilligers in de zorg.

De vrijwilligersorganisaties uiten hun bedenkingen. De NOV vindt onder andere dat het vrijwilligerswerk te veel vanuit een instrumentele visie wordt benaderd: het moet bepaalde (overheids)doelen dienen. Er wordt echter bijvoorbeeld niet gesproken over het gevaar dat vrijwilligers worden ingezet om tekorten in de zorg in te vullen (NOV, 2 november 2005). Een ander punt volgens de NOV is dat in de beleidsbrief de nadruk ligt op lokale organisaties en activiteiten, maar juist landelijke organisaties dragen zorg voor kwaliteitsverbetering en ook zij kunnen net zo goed (financiële) ondersteuning gebruiken. De achterbannen van deze organisaties zijn immers op het lokale niveau actief en maken onderdeel uit van de lokale infrastructuur. Vanuit het overleg Zorg komt de reactie dat geen rekening wordt gehouden met het feit dat vrijwilligers bewust kiezen voor een bepaalde organisatie en behoorlijk honkvast zijn. Een ander heikel punt is de aandacht voor nieuwe doelgroepen: 'Goede selectie, introductie, instructie en begeleiding zijn noodzakelijk en vormen dan ook continu speerpunten in het beleid en werk van onze organisaties.'<sup>2</sup>

Voor het ministerie van VWS is het vinden van meer vrijwilligers in nieuwe doelgroepen een hoofdpunt voor de toekomst. Daarbij wordt voornamelijk ingezet op het stimuleren van vrijwillige inzet onder jongeren en onder allochtonen (in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken). Voor de stimulering van de vrijwillige inzet onder de jeugd is het programma Enjoy opgezet met een budget van 4.7 miljoen.

<sup>2</sup> Mailbericht van 22 november 2005 van de NOV, geciteerd in 'Hoe stevig is het cement?'

### **De invoering van de Wmo**

Door de invoering van de Wmo is de ondersteuning van de vrijwillige inzet een wettelijke verplichting geworden voor de gemeenten. In prestatieveld 4 is het ondersteunen van vrijwilligers naast het ondersteunen van de mantelzorg als verplichting opgenomen. In de memorie van toelichting op de wet zijn drie aspecten expliciet genoemd:

- Vermindering van belemmeringen in wet- en regelgeving.
- Het stimuleren van de vrijwillige inzet door nieuwe doelgroepen.
- Het versterken van de kwaliteit van het beleid en de lokale infrastructuur, zodat gemeenten een goede basisinfrastructuur hebben om de vrijwillige inzet in de Wmo effectief vorm te geven.

In een brief aan de vaste kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VNG, 17 november 2005) pleit de VNG onder meer voor:

1. Het inventariseren van lokale voorbeelden van belemmerende wet- en regelgeving. Dat moet leiden tot een vrijwilligerstoets die gemeenten helpt belemmeringen op te sporen en weg te nemen (voor zover mogelijk).
2. Ondersteunen van maatschappelijke organisaties bij het realiseren van maatschappelijke stages.
3. Instandhouding van de lokale infrastructuur en succesvolle initiatieven die opgezet zijn onder andere met gelden uit de TSV-regeling. VNG schat in dat hiervoor 4 tot 6 miljoen euro nodig is en geeft aan dat het behoud ook ten goede zal komen aan de invoering van de Wmo.
4. Via de (samenwerkende) gemeenten de middelen voor deskundigheidsbevordering van vrijwilligers inzetten die voorheen aan de VTA-instellingen werden uitgekeerd.

In een brief aan de kamer van 2 november 2006 over mantelzorg en vrijwillige inzet zijn enkele wensen van de gemeenten op dit terrein overgenomen. Een deel van de gelden voor deskundigheidsbevordering van vrijwilligers komt beschikbaar voor deskundigheidsbevordering op lokaal niveau. Daarnaast wordt gewezen op het beschikbaar komen van de resultaten van enkele proefprojecten van gemeenten op dit terrein. Ook zal een kenniscentrum maatschappelijke inzet het lokale vrijwilli-

gersbeleid van informatie en overdracht van goede praktijken voorzien.

Ter voorbereiding van de invoering van de Wmo zijn er diverse pilots die de informatie moeten opleveren of, en op welke wijze vrijwilligerswerk (in de zorg) kan bijdragen aan de realisatie van de Wmo-plannen. Voor het vrijwilligerswerk in de zorg levert de invoering van de Wmo ook dilemma's op. Gemeenten kunnen voor vragen komen te staan als:

- Welke ondersteunende functies voor zorgvrijwilligers zijn gewenst?
- Op welke wijze kan men deze functies het beste organiseren?
- Aan welke kwaliteitscriteria moeten ondersteuningsorganisaties voldoen?
- Is samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en provincie gewenst (Akkermans, 2006)?

Gemeenten kunnen het bestaande ondersteuningsaanbod voor vrijwilligerswerk in de zorg continueren (categorale benadering) of kiezen voor andere opties, bijvoorbeeld integratie met een steunpunt vrijwilligerswerk, een zorg- of welzijnsorganisatie (integrale benadering).

In een onderzoek in de provincie Gelderland is onder meer gekeken naar de effecten van samenwerking tussen gemeenten rond het vrijwilligerswerkbeleid. Uit het onderzoek (KplusV organisatieadvies, 2005) bleek dat die samenwerking niet substantieel gegroeid is. Mogelijke oorzaken daarvan zijn het sterk lokale karakter van het vrijwilligerswerkbeleid, de fase waarin het vrijwilligerswerkbeleid zich in veel gemeenten bevond (namelijk in de beleidsfase) en het graag ' dicht bij huis houden' van de taken, problemen en instrumenten. Vrijwilligerswerk heeft een lokaal karakter en heeft lokale inbedding nodig.

#### **Provinciaal beleid**

Provincies zijn zich aan het bezinnen op hun rol ten aanzien van het vrijwilligerswerkbeleid. Ze zien hun taak meer ondersteunend voor gemeenten, meer sturend als opdrachtgever van steunfuncties en meer regisserend in bovenlokale, regionale vraagstukken. Steunfuncties zullen in het verlengde hiervan meer vraag- en dus marktgericht moeten opereren, zodat ze beter tegemoet komen aan de wensen en behoeften van

gemeenten en lokale instellingen. Net zoals dat lokaal en landelijk gangbaar zal worden, zullen ook provincies hun steunfunctie meer gaan beoordelen op resultaat en verantwoording (Commissie Vrijwilligersbeleid, 2004).

Provincies staan voor een aantal keuzes, die zich overigens niet alleen afspelen op het terrein van het vrijwilligerswerk. Op strategisch niveau moeten ze kiezen tussen algemene, niet-sectorgelinkte ondersteuning van vrijwilligerswerk of een meer sectoraal georganiseerde wijze van ondersteuning, bijvoorbeeld op het terrein van de zorg. Ook is het de vraag of ze zelf concreet resultaat willen bereiken door directe ondersteuning van projecten of dat ze een meer afstandelijke, faciliterende rol willen vervullen, waarbij andere organisaties en gemeenten de resultaten boeken terwijl de provincie daarvoor de randvoorwaarden schept. De keuzes die een provincie maakt zullen ook invloed hebben op organisaties op het terrein van vrijwilligerswerk in de zorg.

### **3.6 Samenwerking gemeenten en vrijwilligersorganisaties bij de invoering van de Wmo**

In het onderzoek naar de positie van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties in de zorg (Plemper et al., 2006) is aan vrijwilligersorganisaties gevraagd in hoeverre zij betrokken zijn bij het beleid rond de Wmo. De vraag betrof vooral het prestatieveld dat is gericht op ondersteuning van vrijwilligerswerk, maar ook de inzet van vrijwilligers bij het realiseren van de andere prestatievelden. Inspraak en medezeggenschap zijn belangrijke vormen van erkenning en bepalen mede de externe positie van de organisaties.

In eerdere metingen (Bouwmeester & Zuidam, 2004) is al gebleken dat de relatie tussen vrijwilligersorganisaties en gemeenten nog niet overal optimaal is. Uit de meting van Plemper en collega's (2006) onder vrijwilligersorganisaties blijkt dat de gemeente de helft (51%) van de vrijwilligersorganisaties niet heeft betrokken bij het beleid inzake de Wmo. Minder dan een kwart (23%) is geïnformeerd en slechts een vijfde (19%) is uitgenodigd door de gemeente voor een oriënterende bijeenkomst of overleg (zie ook paragraaf 5.4). Vrijwilligersorganisa-

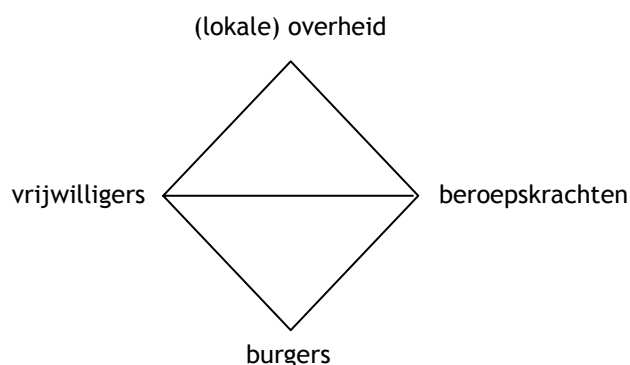
ties hebben ook weinig contacten met het vrijwilligerssteunpunt in de gemeente.

Een opvallend gegeven is ook dat slechts een klein deel van de gemeenten (25) gebruik maakt van de vrijwilligersmonitor om gegevens te verzamelen over vrijwilligers en hun organisaties waarbij gevraagd is naar algemene kenmerken, ondersteuningsbehoeften, knelpunten en relatie met de gemeente. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek van SGB0 (2006) dat de gemeenten voor de toekomst vooral behoefte hebben aan monitoring en onderzoek en het delen van kennis.

In het onderzoek van Plemper en collega's (Plemper, 2006) zijn elf gemeenten bevroegd over het vrijwilligerswerkbeleid. De gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek blijken een redelijk tot goed contact te hebben met vrijwilligersorganisaties in de zorg. Het merendeel voert overleg met organisaties die actief zijn op het terrein van vrijwilligerswerk, waaronder ook de zorg. De helft heeft een apart overleg voor vrijwilligerswerk in de zorg. Subsidies worden voornamelijk verleend in de vorm van scholing van vrijwilligers, onder wie ook vrijwilligers in de zorg. In mindere mate verlenen zij subsidie voor huisvesting en coördinatie. Kwaliteit van de dienstverlening, van de ondersteuning en in het bijzonder tevredenheid van de 'klanten' vinden gemeenten van groot belang als het gaat om vrijwilligerswerk in de zorg. Over verplicht vrijwilligerswerk (door niet-werkenden die een uitkering ontvangen) zijn de gemeenten zeer verdeeld. Nagenoeg de helft is voor, de andere helft tegen. Het merendeel vindt wel dat organisaties deze 'verplichte' vrijwilligers mogen afwijzen. De organisaties hebben ook recht op externe en/of extra tijd voor begeleiding.

Bij de gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek blijkt een meerderheid de huidige situatie voort te zetten, maar er is ook een aantal dat daarover nog geen uitspraak kan doen. De meeste van de ondervraagde gemeenten zijn al wel bezig met een uitwerking van het Wmo-beleid, onder andere in relatie tot het vrijwilligerswerk in de zorg. Niet iedereen vindt het echter nodig vrijwilligerswerk in de zorg te onderscheiden van vrijwilligerswerk in het algemeen. Wel maakt men het verschil met mantelzorg. De meerderheid van de gemeenten vindt dat vrijwilligers in de zorg zich meer zouden mogen richten op ondersteuning van mantelzorgers.

In het onderzoek *Samenwerking vrijwilligers en beroepskrachten bij maatschappelijke ondersteuning* (Oudenampsen, et al., 2006) is onderscheid gemaakt tussen een instrumentele en een expressieve visie op de vrijwillige inzet. Gezien de regieverantwoordelijkheid die de gemeenten krijgen toebedeeld rond zorg en welzijn is dit onderscheid relevant voor hun rol bij de vrijwillige inzet.



#### **Dimensie: instrumenteel of expressief**

De *instrumentele* visie veronderstelt dat vrijwilligers en mantelzorgers taken op zich nemen die nu door professionals worden uitgevoerd, of dat vrijwilligers vanzelfsprekend de gaten opvullen die ontstaan in de zorg en ondersteuning (vrijwilligers als aanstuurder of als hulpbron). De instrumentele visie gaat uit van doelrationeel handelen, gericht op weloverwogen eigen doeleinden, waarbij er een zo efficiënt mogelijke inzet is van de beschikbare middelen (naar analogie van Max Weber). Het doel van het vrijwilligersbeleid is het aanboren van die hulpbronnen, bijvoorbeeld door het instellen van een servicepunt voor vraag en aanbod. Deze visie spreekt in termen van *inzet* van vrijwilligers. De *expressieve* visie beschouwt vrijwilligerswerk als waarde op zich. Je kunt hier spreken van waarderationeel handelen vanuit het geloof in de eigen waarde van dit handelen. Vrijwilligersbeleid heeft dan als doel vrijwilligerswerk aantrekkelijk te maken en te faciliteren (bijvoorbeeld door aan te sluiten bij de wensen en behoeften van vrijwilligers, te verwerven competenties). In deze benadering is het streven gericht op wederkerigheid en een situatie waarin de belangen van alle betrokkenen worden gediend.

Het gaat hierbij om een ideaaltypische constructie. Die gaat voorbij aan het feit dat bijvoorbeeld de lokale overheid oog heeft voor de eigen waarde van de vrijwillige inzet, terwijl bij sommige vrijwilligers instrumentele overwegingen (carrière, aanleren competenties, inburgering) een belangrijke rol kunnen spelen.

In de vermaatschappelijking van de zorg domineert vaak impliciet of expliciet de instrumentele visie op vrijwilligerswerk. Ook bij de voorbereiding van de invoering van de Wmo zien we dat landelijke en lokale beleidsnotities bijvoorbeeld spreken over 'de inzet van mantelzorgers en vrijwilligers', alsof deze groepen burgers vanzelfsprekend ingeschakeld kunnen worden voor de uitvoering van gemeentelijk beleid. De keuze voor een instrumentele dan wel een expressieve visie op de rol van het vrijwilligerswerk ligt op het politiek-bestuurlijke niveau, in dit geval het gemeentebestuur. Deze (impliciete of expliciete) keuze kan en zal vaak bepalend zijn voor de wijze waarop de relatie tussen vrijwilligers en beroepskrachten vorm krijgt.

In het onderzoek bleken beide benaderingen een eigen waarde te hebben. De instrumentele visie correspondeert met een actieve rol van de gemeente, die vanuit de eigen belangen als lokale overheid samen met vrijwilligersorganisaties wervingscampagnes organiseert, en die via de sociale dienst vrijwilligerswerk als re-integratiemethodiek of inburgeringmethodiek inzet. De gemeente schakelt vrijwilligersorganisaties in als dienstverlener, om lacunes in de keten wonen-zorg-welzijn op te vangen. Deze visie op vrijwillige inzet leidt ook tot het ontstaan van een type vrijwilliger die vrijwilligerswerk doet om de eigen competenties te vergroten, sociale contacten op te bouwen en (weer) aansluiting te vinden op de arbeidsmarkt, kortom, die een instrumentele benadering hanteert van het eigen vrijwilligerswerk. Deze motieven zijn ook terug te vinden bij de jongeren die deelnemen aan de maatschappelijke stage. De instrumentele visie stuit op grenzen omdat de *civil society* zich per definitie moeilijk laat sturen en individuele burgers vanuit eigen motieven vrijwilligerswerk doen. Vrijwilligersorganisaties hebben tot nu toe weinig behoefte aan een sturende rol van de gemeenten en koesteren de eigen identiteit en relatieve autonomie van de eigen organisatie.

De *expressieve* visie correspondeert met een meer faciliterende rol van de gemeenten waarbij vrijwilligersorganisaties in staat worden gesteld om op zoek te gaan naar nieuwe groepen vrijwilligers en ontmoetingsplaatsen worden gecreëerd waar (potentiële) vrijwilligers, vrijwilligersorganisaties en instellingen of organisaties die met vrijwilligers werken met elkaar kennismaken. De beperking van deze expressieve benadering is dat zij al gauw kan leiden tot een vrijblijvende relatie tussen gemeente en vrijwilligersorganisaties. Vrijwilligersorganisaties zijn niet in staat op eigen kracht te voldoen aan een groeiend beroep op vrijwilligers, vooral op het terrein van zorg en welzijn. Zij zijn meestal goed in staat voldoende vrijwilligers te werven om de zelf gekozen taken uit te voeren, maar kunnen niet aan de verwachtingen voldoen die in de Wmo expliciet zijn verwoord.

Beide benaderingen kunnen elkaar aanvullen en versterken als zij ingebed zijn in een beleid dat aan de volgende eisen voldoet:

- De gemeente heeft inzicht in de wensen en (ondersteunings)behoeften van vrijwilligersorganisaties en in de knelpunten die bestaan in de relatie met de gemeente. Met dit laatste wordt ook bedoeld op inzicht in belemmeringen in de eigen regelgeving.
- De instrumentele benadering is ingebed in een beleid waarbij vrijwilligers ontwikkelingskansen krijgen en op verschillende manieren gewaardeerd worden. Zo kan deze benadering voor de gemeente en vrijwilligersorganisaties meerwaarde hebben. Een belangrijke vorm van waardering is zeggenschap en betrokkenheid bij Wmo-beleidsvorming.
- Vrijwilligersorganisaties moeten kunnen rekenen op voldoende steun van de gemeente. Een actieve rol van vrijwilligersorganisaties bij het benaderen van nieuwe doelgroepen - bijvoorbeeld jongeren (maatschappelijke stage), allochtonen, en re-integratiecliënten - stelt namelijk hoge eisen aan de begeleiding.
- Vrijwilligersorganisaties moeten aanspreekbaar zijn op de doelen die zij zichzelf hebben gesteld. Samenwerkingsrelaties tussen de lokale overheid en vrijwilligersorganisaties zijn tot voor kort echter niet vanzelfsprekend.

### 3.7 Conclusies

Op basis van de analyse van de ontwikkelingen in de beleidscontext komen wij tot de volgende conclusies. De groeiende kloof tussen de vraag naar vrijwillige inzet en het aanbod aan vrijwilligers is een enorme uitdaging voor de komende tien jaar, mede omdat de belangstelling voor vrijwillige inzet (het potentiële aanbod) onverminderd groot lijkt. Er is een kloof in kwantitatieve zin tussen de behoefte aan vrijwillige inzet en de vraag. Er is echter ook sprake van een kloof in kwalitatief opzicht: de eisen die aan vrijwilligers worden gesteld (door zorg- en welzijnsinstellingen, door burgers en door vrijwilligersorganisaties) versus de beperkte bereidheid van vrijwilligers om te investeren in een langdurig *commitment*. Er dient meer geïnvesteerd te worden in het matchen van de wens van veel burgers om op enigerlei terrein een bijdrage te leveren en de diverse behoeften aan vrijwillige inzet.

Het grootste dilemma is echter de geringe mogelijkheid van gemeenten om de inzet van vrijwilligers te sturen, tegenover de ambitie zoals die is verwoord in de Wmo dat ‘burgers meer voor zichzelf en voor elkaar zullen moeten zorgen’. In de praktijk blijken beleidsmakers en zorgverleners van oordeel (WRR, 2006, Oudenampsen, et al., 2006) dat kwetsbare burgers op professionele zorg moeten kunnen blijven rekenen en dat de vrijwillige inzet op dit terrein aanvullend is. Vrijwilligers kunnen het wegvallen van beroepskrachten of lacunes in de dienstverlening maar in beperkte mate compenseren. Omgekeerd is het zo dat de vrijwillige inzet in veel gevallen voldoende tot zijn recht komt als er goede en adequate professionele ondersteuning aanwezig is.

In de Wmo is de wettelijke verplichting van gemeenten om vrijwilligers te ondersteunen voor het eerst vastgelegd. Vrijwilligersorganisaties zijn voor de gemeenten niet vanzelfsprekende partners. Vrijwilligerswerkbeleid is pas sinds enkele jaren van de grond gekomen, waarbij de meeste gemeenten nog weinig inzicht hebben in de aantallen vrijwilligers in hun gemeente, de motieven en wensen van vrijwilligers en hun organisaties. Vrijwilligersorganisaties zijn niet of slechts ten dele financieel afhankelijk van de gemeente en organiseren de ondersteuning van vrijwilligers vaak in eigen kring. Vrijwilligers-

organisaties werken onderling op lokaal niveau nog weinig samen, waardoor zij voor de gemeente ook geen makkelijke samenwerkingspartner zijn.

## 4 Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2006-2015

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de lijnen van de verkenning van de onderzoeksresultaten op terrein van de vrijwillige inzet in de zorg en de beleidsverkenning samen. We formuleren in dit hoofdstuk enkele trends die uit beide analyses naar voren komen. In hoofdstuk 2 zijn de criteria genoemd waaraan deze trends moeten voldoen. De trends moeten geldig zijn (dat wil zeggen onderbouwd door onderzoeksresultaten), actueel (speelt de komende 5 a 10 jaar), dominant (vaak genoemd) en relevant (voor de vrijwillige inzet).

We gaan na wat de effecten van deze trends zijn op de vrijwillige inzet en op welke wijze de nadelige gevolgen van deze effecten kunnen worden bestreden.

In dit hoofdstuk zijn de opmerkingen verwerkt van experts die op een bijeenkomst of per mail commentaar hebben geleverd op de conceptversie van de Verkenning. Zij konden zich in hoofdlijnen vinden in het concept maar kwamen met enkele wezenlijke aanvullingen.

In hoofdstuk 2 constateerden wij een inherente spanning in het vrijwilligersbeleid tussen de instrumentele visie op vrijwillige inzet bij in het bijzonder lokaal bestuur (in de Wmo expliciet als uitgangspunt genomen) en management van zorg en welzijnsinstellingen en de meer expressieve visie bij vrijwilligers zelf. In een recente studie van de SGBO naar de voorziene toenemende hulpvraag in het kader van de Wmo luidt een belangrijke aanbeveling (SGBO, 2006): *'Door goed prestaties op prestatie-*

*veld 4 van de Wmo (de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers) kunnen gemeenten de inzet van de mantelzorg misschien vergroten.'*

De WRR constateert echter in de studie *De verzorgingsstaat herwogen* (WRR, 2006) dat informele zorg geen substituuat is voor formele zorg. Wel bestaat er een relatie tussen de omvang van de formele zorg en het aantal uren dat informeel gezorgd wordt. Bovendien blijken cliënten duidelijke ideeën te hebben wat ze aan formele zorg en wat ze aan informele zorg willen: *'Het bestaan van formele zorg is een voorwaarde voor goede informele zorg.'* Het voorziene gebrek aan professionele zorg in de nabije toekomst als gevolg van financiële beperkingen of gebrek aan menskracht is niet op te vangen door het inzetten van vrijwilligers.

Daarmee zijn de beperkingen aangetoond van de instrumentele visie op vrijwilligers. Vrijwillige inzet voegt extra waarde toe aan de inzet van beroepskrachten, maar kan deze niet of nauwelijks vervangen. Vrijwilligers die werkzaam zijn in vrijwilligersorganisaties doen vrijwilligerswerk omdat ze het leuk vinden en tevens omdat ze gewaardeerd worden in hun omgeving. Voor sommige groepen is de keuze voor vrijwilligerswerk deels ook instrumenteel: voor veel jongeren of als cliënt van de sociale dienst staat het aanleren van competenties centraal. Voor hen biedt vrijwilligerswerk een uitgelezen kans op maatschappelijke participatie.

De spanning tussen een instrumentele benadering van de (lokale) overheid en management van zorg- en welzijnsinstellingen en een meer expressieve visie bij de vrijwilligers komt in de trends die wij nu gaan beschrijven naar voren.

## **4.2 Trend 1: de kwantitatieve kloof tussen vraag en aanbod**

De groeiende kloof tussen de vraag naar vrijwillige inzet en het aanbod aan vrijwilligers is de grootste uitdaging voor de komende tien jaar. Er dient meer geïnvesteerd te worden in het matchen van de wens van veel burgers om op enigerlei terrein een bijdrage te leveren en de diverse behoeften aan vrijwillige inzet.

Er is een kloof in kwantitatieve zin tussen de behoefte aan vrijwillige inzet en de vraag. Vrijwilligersorganisaties in de zorg constateren dat het aantal vrijwilligers in hun organisaties min of meer constant blijft, maar dat er vooral een tekort ontstaat voor de intensieve een-op-een contacten en de zorg voor kwetsbare burgers (eenzamen, dementerenden, psychiatrische patiënten). De coördinatoren vrijwilligerswerk menen bovendien dat aan veel vragen van zorgvragers en instellingen naar vrijwillige inzet niet voldaan kan worden omdat het bestand aan vrijwilligers te klein is. Daarnaast blijkt uit de gegevens dat een groot deel van de vrijwilligers vrouw is, van oudere leeftijd en niet beroepshalve werkzaam. Zij combineren vaak vrijwilligerswerk met mantelzorg. Voor de nieuwe generatie vrouwen zal het moeilijker zijn om werk en zorg te combineren. De vrijwilligersorganisaties zien de vergrijzing van hun vrijwilligersbestand als een belangrijke bedreiging. Tegelijkertijd biedt deze vergrijzing ook nieuwe kansen. De vrijwilligersorganisaties putten hoop uit het feit dat ouderen op steeds hogere leeftijd fit blijven en in staat zijn om zich vrijwillig in te zetten. Deze groep 'jongere ouderen' is een belangrijk potentieel voor nieuwe groepen vrijwilligers. Zij beschikken over veel vrije tijd en zijn niet genoodzaakt om 'de kost te verdienen'.

Vanuit de expertbijeenkomst kwam naar voren dat er in veel gevallen niet zozeer sprake is van een tekort aan vrijwilligers maar van een mismatch tussen vraag en aanbod. Uit onderzoek naar de bereidheid om zich vrijwillig in te zetten (DSP groep, 2004) blijkt dat veel burgers als zij persoonlijk worden benaderd bereid zijn zich in te zetten. Zij willen echter zelf bepalen hoe zij zich inzetten en voor wie. Ook de bloei van burgerinitiatieven (Hurenkamp et al., 2006) toont aan dat burgers bereid zijn zich in te zetten in hun directe omgeving of voor verder reikende doelen. De grootste uitdaging ligt echter in de bemiddeling tussen de behoefte aan vrijwillige inzet en de bereidheid van veel burgers om zich vrijwillig in te zetten. De vraag is vooral: hoe mobiliseer je het potentieel aan vrijwillige inzet van burgers? Vrijwilligersorganisaties zijn geneigd om vrijwilligers te selecteren op basis van bestaande activiteiten, en ze doen dat met de hen bekende methoden. Daarmee wordt een potentieel grote groep vrijwilligers, die zich op andere wijze wil inzetten, niet bereikt. Ook bij de maatschappelijke stage blijkt dat 85% van de jongeren zich vrijwillig wil inzetten,

maar dat vrijwilligersorganisaties moeite hebben om aan te sluiten bij de vraag van de jongeren

#### Gevolgen

- Een belangrijke groep potentiële vrijwilligers bestaat uit de jonge ouderen (mannen en vrouwen). Zij beschikken over relatief veel vrije tijd en vormen een belangrijke doelgroep voor de werving van vrijwilligersorganisaties. Zij zijn echter ook vaak belast met de zorg voor kleinkinderen en mantelzorg.
- Bij de werving van nieuwe vrijwilligers en het binden van bestaande vrijwilligers zijn nieuwe methodieken essentieel. Voorwaarde voor het werven van nieuwe groepen vrijwilligers is dat de vrijwilligersorganisaties investeren in de eigen organisatiekracht en methodieken om deze nieuwe groepen vrijwilligers te werven en te begeleiden. Vrijwilligersorganisaties zullen zich de komende jaren moeten richten op vrijwilligers die vrijwillige inzet combineren met werk en zorg.
- De massale belangstelling voor de maatschappelijke stage geeft vrijwilligersorganisaties kansen om jonge vrijwilligers aan zich te binden. Dat stelt echter wel hoge eisen aan de begeleiding van en deskundigheidsbevordering van degenen die de maatschappelijke stage begeleiden. Vrijwilligersorganisaties zullen daarbij meer dan ze gewend zijn probleemgericht moeten leren werken.
- Een actieve rol van vrijwilligersorganisaties bij het benaderen van nieuwe doelgroepen: jongeren, allochtonen, en re-integratiecliënten stelt hoge eisen aan de begeleiding door de vrijwilligersorganisaties. Zij moeten kunnen rekenen op voldoende steun van de gemeente.
- Samenwerkingsrelaties tussen de lokale overheid en vrijwilligersorganisaties zijn nog niet vanzelfsprekend. Vrijwilligersorganisaties zijn aanspreekbaar op de doelen die zij zichzelf hebben gesteld. Daar staat tegenover dat op lokaal niveau vrijwilligersorganisaties sterk gericht zijn op de eigen activiteiten en de eigen identiteit.

### 4.3 Trend 2: de kwalitatieve kloof tussen vraag en aanbod

Er is echter ook sprake van een kloof in kwalitatief opzicht: de eisen die zorg- en welzijnsinstellingen, maar ook vrijwilligersorganisaties zelf, stellen aan vrijwilligers, tegenover de beperkte bereidheid van vrijwilligers om te investeren in een langdurig commitment. De huidige generatie vrijwilligers heeft zich gedurende meerdere jaren verbonden aan een vrijwilligersorganisatie en is voor een groot aantal uren per maand beschikbaar. Vooral voor de nieuwe generatie vrijwilligers (werkenden, jongeren) lijkt een dergelijk langdurig en intensief commitment lastiger.

Een belangrijke belemmering die enkele experts naar voren brachten is dat vrijwilligersorganisaties niet gewend zijn om over de grenzen van hun eigen terrein en werkzaamheden heen te kijken. Ze beschikken over onvoldoende organisatiekracht om in te spelen op veranderende omstandigheden.

Een andere belangrijke belemmering is dat zorginstellingen, het lokale beleid en burgers zelf steeds hogere eisen stellen aan vrijwilligers. Lokale besturen hebben de neiging om vrijwilligersorganisaties dezelfde normen op te leggen als aan professionele instellingen. Ook zorginstellingen zijn geneigd hogere eisen te stellen aan vrijwilligers. Burgers/cliënten zien de inzet van vrijwilligers vaak als een vanzelfsprekend recht en waarderen de inzet van vrijwilligers onvoldoende.

Daarbij komt dat de positie van coördinatoren bij vrijwilligersorganisaties en zorginstellingen onder druk staat. Het belang van goede ondersteuning van vrijwilligers is onvoldoende onderkend. Coördinatoren beschikken over minder uren voor de coördinatietaak. Uit het al eerder aangehaalde onderzoek van Hurenkamp en collega's komt naar voren dat bij gebrek aan ondersteuning van burgerinitiatieven de initiatieven van de minder goed opgeleide burgers als eerste sneuvelen.

Gevolgen

- Erkenning, waardering en faciliteren van vrijwilligers is een belangrijke voorwaarde voor de blijvende inzet van vrijwilligers. De waardering en erkenning van vrijwilligers door met name zorg- en welzijnsinstellingen, en in mindere mate

lokale overheden, schiet nog vaak te kort. Waardering betekent ook erkenning van de eigen rol van vrijwilligers. Faciliteren betekent vooral de beschikbaarheid van noodzakelijke faciliteiten (kopieerapparaat, vergaderruimte), maar ook het bieden van kansen aan vrijwilligers om zich te ontwikkelen.

- Deskundigheidsbevordering van vrijwilligers is een nieuwe verantwoordelijkheid van de lokale overheid. Een gemeente die niet investeert of geen zicht heeft op het vrijwilligersveld, benadeelt de lokale vrijwilligersorganisaties. Voor hen is deskundigheidsbevordering van vrijwilligers niet alleen een middel om de kwaliteit van het vrijwilligerswerk en de organisatie als geheel te bevorderen. Voor vrijwilligersorganisaties is deskundigheidsbevordering ook een manier om vrijwilligers te binden. Deskundigheidsbevordering en interessant vrijwilligerswerk kunnen motivaties zijn om als vrijwilliger actief te zijn en blijven. Gemeenten en vrijwilligersorganisaties zullen een professionaliseringsslag moeten maken in zowel beleid als samenwerking.

#### **4.4 Trend 3: geringe mogelijkheden tot lokale sturing versus de ambities van de Wmo**

Een groot dilemma is de geringe mogelijkheid van gemeenten om de inzet van vrijwilligers te sturen, tegenover de ambitie zoals die verwoord is in de Wmo dat ‘burgers meer voor zichzelf en voor elkaar zullen moeten zorgen’. In de praktijk blijken beleidsmakers en zorgverleners van oordeel (WRR, 2006, Oudenampsen et al., 2006) dat kwetsbare burgers op professionele zorg moeten kunnen blijven rekenen en dat de vrijwillige inzet op dit terrein aanvullend is. Vrijwilligers kunnen het wegvallen van beroepskrachten of lacunes in de dienstverlening maar in beperkte mate compenseren. Omgekeerd is het zo dat de vrijwillige inzet in veel gevallen voldoende tot zijn recht komt als er goede en adequate professionele ondersteuning aanwezig is.

Financiële instrumenten en subsidiebeleid hebben grote invloed op de werving van vrijwilligers. Gemeenten hebben de neiging om vrijwilligersorganisaties met een sterke eigen identiteit niet te ondersteunen, omdat deze zich bij voorkeur sterk richten op de eigen gemeenschap. Enkele experts brachten naar voren dat

vrijwilligersorganisaties met een sterke eigen identiteit grote aantrekkingskracht hebben op vrijwilligers. Organisaties met een uitgesproken levensbeschouwelijke achtergrond als het Leger des Heils, Humanitas, maar ook moskeeën, zijn in staat om grote aantallen vrijwilligers te mobiliseren. Zij kunnen een brug slaan tussen relatief gesloten culturen van allochtone groeperingen en de samenleving. Bij de gemeenten staat wijkgericht werken hoog in het vaandel. Burgers die zich willen inzetten in de eigen omgeving kunnen daarbij samenwerken met beroepskrachten in het welzijnswerk en woningcorporaties. Daarbij past echter niet dat vrijwilligersorganisaties afgerekend worden op concrete resultaten, omdat bij deze initiatieven het proceskarakter van de vrijwillige inzet van groter belang is.

#### Gevolgen

- De gemeente gaat op zoek naar een evenwicht tussen een instrumentele benadering en een expressieve benadering. De instrumentele benadering is van belang voor het benaderen en werven van nieuwe groepen vrijwilligers. Zij dient echter ingebed te zijn in een beleid dat vrijwilligers ontwikkelingskansen geeft en waarbij vrijwilligers zich gewaardeerd voelen.
- Gemeenten hebben behoefte aan meer inzicht in vrijwilligers, in hun wensen en behoeften.
- De gemeente kan de ondersteuningsfunctie invullen door een formeel of informeel kader te scheppen voor samenwerking en afstemming tussen de vrijwilligersorganisaties.
- Faciliteiten en deskundigheidsbevordering dienen nauw aan te sluiten bij de eigen wensen en behoeften van de vrijwilligers (organisaties).
- Organisaties op het terrein van zorg en welzijn moeten oog hebben voor de wensen en behoeften van vrijwilligers zelf. Belangrijk bij de vraag naar de invulling van het vrijwilligerswerk is de vraag waartoe (potentiële) vrijwilligers bereid zijn en waarom. Wat maakt dat ze zich willen inzetten voor hun naaste? De intrinsieke waarde van het vrijwilligerswerk moet meer erkenning krijgen. De vrijwillige inzet biedt op verschillende manieren voldoening en dat moet meer belicht worden.

#### 4.5 Trend 4: de asymmetrische relatie tussen vrijwilligers en beroepskrachten

De verhouding tussen beroepskrachten en vrijwilligers blijft een spanningsvolle en asymmetrische relatie op verschillende niveaus. Vrijwilligers hebben per definitie een minder verplichtende positie binnen de organisatie. Vaak heeft dat tot gevolg dat zij niet betrokken worden bij overleg over werksituaties. Beroepskrachten kunnen vrijwilligers binnen een zich professionaliserende organisatie verdringen. Andersom kunnen vrijwilligers taken van beroepskrachten overnemen, als gevolg van bezuinigingen. In het welzijnswerk is vaak sprake van een cyclische relatie tussen vrijwilliger en beroepskracht, waarbij op den duur de vrijwilliger de ondersteunende beroepskracht kan overvleugelen. Financiële instrumenten, (project)subsidies of het wegvallen daarvan hebben dikwijls ingrijpende gevolgen voor de relatie beroepskracht en vrijwilliger. Beroepskrachten hebben ook een belangrijke ondersteunende taak voor vrijwilligers. Zonder voldoende ondersteuning is het onmogelijk vrijwilligersorganisaties toe te rusten op hun nieuwe taken in de Wmo.

##### *Gevolgen*

Vrijwilligers kunnen het wegvallen van beroepskrachten of lacunes in de dienstverlening maar in beperkte mate compenseren. Kwetsbare burgers moeten op professionele zorg kunnen blijven rekenen, waarbij beroepskrachten garant staan voor continuïteit en kwaliteit, terwijl de vrijwillige inzet aanvullend is. Omgekeerd is het zo dat de vrijwillige inzet in veel gevallen voldoende tot zijn recht komt als er adequate professionele ondersteuning aanwezig is. Organisaties zoals welzijnstellingen en zorginstellingen zullen zich bewust moeten zijn van de spanningsvolle relatie tussen vrijwilligers en beroepskrachten en even zorgvuldig en serieus om moeten gaan met hun vrijwilligers als met hun werknemers.

## Literatuur

Ablas, M. (2006). *Maatschappelijke stage. Een masterlijke actie*. Utrecht: CIVIQ.

Akkermans, E. (2006). *Ondersteuning van de mantelzorg en het vrijwilligerswerk in de zorg na 2006*. Goes: College voor Zorg en Welzijn.

Bouwmeester, J., & Zuidam, M. (2004). *Tweede meting monitor vrijwilligerswerkbeleid*. Leiden: Research voor Beleid in opdracht van de Commissie Vrijwilligersbeleid.

Daal, H. van, Plemper, E., & Winsemius, A. (2005). *Samenwerking tussen vrijwilligers en beroepskrachten: een verkenning*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Devilee, J. (2005). *Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning*. Den Haag: SCP.

DSP groep BV (2004). *Rapportage 'de Bronmethodiek', Een onderzoek naar de werkwijze en werking van de methodiek uitgevoerd in een drietal settings in wijk, basisschool en sportvereniging*. Amsterdam.

Gruijter, M. de, & Dekker, F. (2006). *Monitor en evaluatie van het project Vliegende Brigade Maatschappelijke Stage. Deel 1 Behoeftesonderzoek*. Utrecht: CIVIQ/Verwey-Jonker Instituut.

Hegeman, P.K., & Kuperus, M. (2003). *En de mens gaf namen aan al ....* Utrecht: CIVIQ.

Hurenkamp, M. Tonkens, E., & Duyvendak, J.W. (2006). *Wat burgers bezielt*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/NICIS.

- KplusV organisatieadvies (2005). *Provincie Gelderland: Stand van zaken in het gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid*. Amsterdam: KplusV organisatieadvies.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005). *Beleidsbrief vrijwillige inzet 2005 - 2007*. Den Haag: Ministerie van VWS.
- Oudenampsen, D., Vliet, K. van, Winsemius, A., & Tenhaeff, C. (2006). *Samenwerking tussen vrijwilligers en beroepskrachten bij maatschappelijke ondersteuning*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Pennen, T. van der (2003). *Ontwikkelingen in het lokaal vrijwilligersbeleid. Het internationale jaar voor de vrijwilligers; een jaar later*. Den Haag: SCP.
- Plempers, E., Dekker, F., Oudenampsen, D., Overbeek, R. van, Visser, G., & Scholten, C. (2006). *Hoe stevig is het cement? Positie van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties in de zorg*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1997). *Uitsluitend vrijwillig?! Maatschappelijk actief in vrijwilligerswerk*. Rijswijk: RMO.
- Rijkschroeff, R., & Stavenuiter, M. (2006). *Generatie op komst*. Assen: Van Gorcum/Verwey-Jonker Instituut.
- SGBO (2005). *Evaluatie Tijdelijke Stimuleringsregeling Vrijwilligerswerk*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2006). *Aard en omvang van de Wmo doelgroep*. Den Haag: SGBO.
- Vliet, K. van, Duyvendak, J.W., Boonstra, N., & Plempers, E. (2004). *Toekomstverkenning ten behoeve van een beroepsstructuur in zorg en welzijn*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Winsemius, A., & Vliet, K. van (2004). Actuele vraagstukken in zorg en welzijn en de consequenties voor het vrijwilligerswerk. *VIO Vrijwillige Inzet Onderzocht*, 2, 1, 6-15.
- WRR. (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*.

### *Colofon*

opdrachtgever

auteurs

eindredactie

basisontwerp binnenwerk

uitgave

SCP

Dr. D. Oudenampsen,

Dr. K. van Vliet

Ida Linse

Gerda Mulder BNO, Oosterbeek

Verwey-Jonker Instituut

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

telefoon 030-2300799

telefax 030-2300683

e-mail [secr@verwey-jonker.nl](mailto:secr@verwey-jonker.nl)

website [www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl)

### *De publicatie*

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:

<http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar

[verwey-jonker@adrepak.nl](mailto:verwey-jonker@adrepak.nl) of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding

van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 978-90-5830-232-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2007

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.