

## Het grondmotief is liefde

Verwonderzoek, oktober 2021

## Inleiding

Verwonderzoek doet, in opdracht van Vereniging NOV, onderzoek naar vrijwilligerswerkbeleid. De vraag is: wat is nou *goed* gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid?

We hebben hierover gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties, vrijwilligerscentrales, gemeenten en enkele wetenschappers.

Vervolgens hebben we een enquête uitgezet onder beleidsmedewerkers van gemeenten. In deze notitie doen we op verslag van de opbrengsten van de gesprekken en de enquête en reflecteren we op de betekenis daarvan. De gedetailleerde enquêteresultaten en verantwoording publiceren we in een separate notitie, getiteld '*Gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid: resultaten van een enquête onder gemeenten*'.

Met deze notitie willen we toewerken naar een kader dat gemeenten kan helpen om na te denken over hun eigen vrijwilligerswerkbeleid. Vrijwilligerscentrales en -organisaties kan het helpen om na te denken hoe ze zich tot de gemeente (willen) verhouden.

Input op deze notitie wordt zeer gewaardeerd. U kunt uw input richten aan Auke Witkamp (auke@verwonderzoek.nl) of aan Mark Molenaar (m.molenaar@nov.nl).

Gregor Walz en Auke Witkamp  
Verwonderzoek, oktober 2021

# 1 Vrijwilligerswerk

Deze notitie valt uiteen in drie hoofdstukken. In dit eerste hoofdstuk proberen we de kern van vrijwilligerswerk te vatten, rijken we een eenvoudig model aan om na te denken over de waarde van vrijwilligerswerk en schetsen we de, volgens onze respondenten, belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van vrijwilligerswerk. Het tweede hoofdstuk gaat vervolgens over vrijwilligerswerkbeleid. Het leek ons niet meer dan logisch om dat vooraf te laten gaan door een hoofdstuk over vrijwilligerswerk zelf. In het derde en laatste hoofdstuk denken we na over wat nou *goed* vrijwilligerswerkbeleid is en signaleren we zaken die we in het vervolg zouden willen uitdiepen.

## 1.1 Wat is de kern van vrijwilligerswerk?

Het CBS definieert vrijwilligerswerk als "werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving". Deze definitie kent vijf elementen: het is 'werk'; het vindt in 'georganiseerd verband plaats', het is 'onverplicht' en 'onbetaald' en het wordt verricht 'ten behoeve van anderen of de samenleving'. Over al deze aspecten is wel iets te zeggen.

- **Werk:** vrijwilligerswerk is werk. Het lijkt soms ook sterk op het werk dat door professionals wordt uitgevoerd. In de sector van zorg & welzijn en maatschappelijke ondersteuning schurken formele zorg en informele zorg tegen elkaar aan, maar ook in andere sectoren komt dit voor (cultuur, sport). Dit brengt twee risico's met zich mee, die door veel respondenten worden gezien. Ten eerste kan vrijwilligerswerk leiden tot verdringing van reguliere arbeid; voor gemeenten of andere organen kan het goedkoper zijn om zaken met vrijwillige krachten op te lossen, waardoor betaalde krachten worden 'weggeconcurrerd'. Ten tweede kunnen vrijwilligers worden overvraagd omdat hun werk lijkt op dat van betaalde krachten en er daardoor stilletjes van wordt uitgegaan dat ze dezelfde mate van verantwoordelijkheid aankunnen. Bijvoorbeeld: kan een vrijwilliger gevraagd worden om even 'een kopje koffie' te gaan drinken bij een gezin waar sprake is van complexe problematiek? En wat wordt er dan precies verwacht van de vrijwilliger? Grenzen tussen professionele zorg en vrijwilligerswerk zijn dan dun.
- **Georganiseerd verband:** afgaande op de respondenten en op eerder onderzoek naar ontwikkelingen in vrijwilligerswerk in Nederland is er een verschuiving gaande van 'traditioneel vrijwilligerswerk' waarbij vrijwilligers zich gedurende langere tijd committeren aan een organisatie naar 'nieuwe vormen van vrijwilligerswerk' waarbij mensen zich door middel van korte klussen willen inzetten voor anderen of de samenleving. Het 'traditionele vrijwilligerswerk' kent een hogere organisatiegraad, de nieuwe vormen van vrijwilligerswerk zijn vaak ook wel georganiseerd, maar het is soms minder goed zichtbaar en minder makkelijk 'te grijpen'. Het is pop-upvrijwilligerswerk. Dat gezegd hebbende, ook traditionele vormen van vrijwilligerswerk blijven natuurlijk belangrijk. Veel respondenten zien dat met name oudere generaties vaak op traditionele wijze betrokken zijn, en jongere generaties vaker 'pop-upvrijwilligerswerk' doen.
- **Onverplicht:** Normaal gesproken denken we over vrijwilligerswerk als iets wat men 'vrijwillig' en dus onverplicht doet. Respondenten signaleren dat dit vrijwillige karakter onder druk kan komen te staan als gevolg van de inspanningen die vanuit de hoek van de Participatiewet worden gepleegd om bijstandsontvangers te 'activeren'. In het kader van de tegenprestatie kan vrijwilligerswerk in theorie verplicht worden gesteld. Respondenten geven allemaal aan deze vormen van 'verplicht vrijwilligerswerk' onwenselijk te vinden. Het is een spanning tussen het frame van de burger en het vrijwilligersveld (vrijwilligerswerk is wezenlijk vrijwillig) en het frame van re-integratiedoelstellingen van de overheid (vrijwilligerswerk als stapje op de participatieladder of als tegenprestatie voor een uitkering). Of, zo u wilt, een spanning tussen enerzijds de liefde als grondmotief voor vrijwilligerswerk en anderzijds het instrumentaliseren van vrijwilligerswerk voor het bereiken van beleidsdoelstellingen.

- **Onbetaald:** Doorgaans is vrijwilligerswerk onbetaald. Vanuit een economische bril bekeken is dit zelfs het onderscheidende kenmerk van vrijwilligerswerk ten opzichte van andere vormen van arbeid. Soms echter worden er bescheiden vergoedingen gegeven. Voor gemeenten is het een vraagstuk hoe hiermee wordt omgegaan. Concreet is dan de vraag of organisaties die subsidie van de gemeente krijgen hun vrijwilligers vergoedingen mogen geven. Hierbij speelt wederom de Participatiewet een rol: vrijwilligersvergoedingen kunnen impact hebben op de hoogte van de uitkering.
- **Ten behoeve van anderen of de samenleving:** Veel respondenten benoemen dat het mes van vrijwilligerswerk aan drie kanten snijdt. Ten eerste levert het iets op voor een ander, of dat nou individu of samenleving als geheel is. Het wordt uitgevoerd uit liefde voor bijvoorbeeld een medemens, de natuur of de kunsten. Ten tweede, vrijwilligerswerk is vaak heel belangrijk voor de vrijwilliger zelf, die er zingeving en voldoening uit haalt. Ten derde, het is meer in abstracte zin belangrijk voor de samenleving; wanneer mensen zien dat een ander iets doet voor het algemeen nut geeft dit anderen vertrouwen en motiveert het hen wellicht om ook met liefde met elkaar en de omgeving om te gaan.

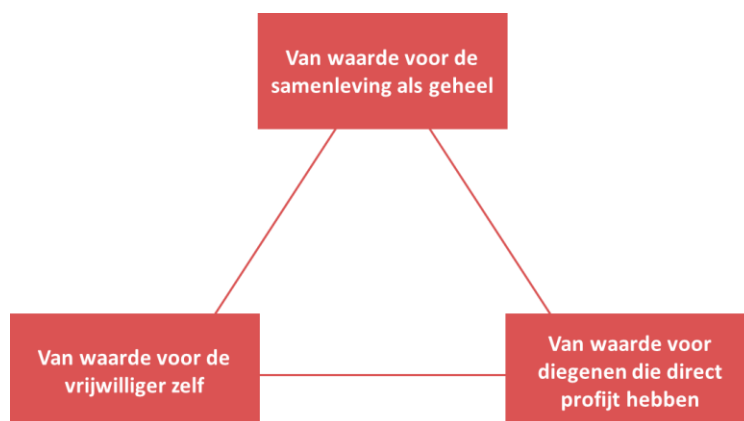
We zien de vijf hierboven genoemde elementen ook terug als we kijken naar wat vrijwilligers allemaal *niet* is. Zo is al benoemd dat vrijwilligerswerk geen professioneel, betaald werk is. Aan de andere kant van het spectrum is vrijwilligerswerk ook iets anders dan een hobby. Bij een hobby ontbreekt de combinatie van het werk- en gemeenschapsaspect. Tuinieren in de eigen tuin is geen vrijwilligerswerk. Het onderhouden van de buurttuin wel. De activiteiten zijn dezelfde, de context bepaalt of het vrijwilligerswerk genoemd kan worden. Mantelzorg wordt over het algemeen als een aparte categorie gedefinieerd, al heeft dit vooral praktische en beleidsmatige redenen. De meeste respondenten zien mantelzorg niet als een vorm van vrijwilligerswerk omdat het doorgaans niet vrijwillig is - de mantelzorg voelt zich verplicht om deze zorg voor zijn of haar naaste te leveren.

Een bondige samenvatting zou kunnen zijn dat vrijwilligerswerk werk is waarbij liefde het grondmotief is. Liefde voor de leefomgeving, de medemens, muziek, sport of wat dan ook. Vrijwilligers stoppen liefde in het werk, en juist deze liefde is definiërend.

## 1.2 Wat is de waarde van vrijwilligerswerk?

Onze respondenten zoeken de waarde van vrijwilligerswerk op drie niveaus:

- Vrijwilligerswerk is van belang voor de vrijwilliger zelf: het zorgt bijvoorbeeld voor zingeving, voor sociale contacten, voor beweging, voor inspiratie of voor een fijne leefomgeving.
- Vrijwilligerswerk is van belang voor diegenen die direct profijt hebben van het werk: vluchtelingen die baat hebben bij de hulp van hun taalmaatje, ouderen die hulp krijgen met de boodschappen of gewoon wekelijks een kopje koffie drinken met iemand, burens die genieten van de buurttuin die door buurtgenoten wordt onderhouden.
- Vrijwilligerswerk is van belang voor de samenleving als geheel, bijvoorbeeld door samenhang en sociale interactie te bevorderen of bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. Veel respondenten noemen vrijwilligerswerk 'het cement van de samenleving'.



De verschillende waarden van vrijwilligerswerk versterken elkaar deels vanzelf: het belang voor zowel 'ontvanger' als 'gever' staan in elkaars verlengde en versterken uiteindelijk het sociaal weefsel. Het kan echter ook gebeuren dat de waarden elkaar tegenwerken: het meest voor de hand ligt dat bij het bereiken van beleidsdoelstellingen die wellicht niet altijd te combineren zijn met de zingeving of voldoening van de vrijwilliger.

Een mogelijke conclusie is dat het uiteindelijk gaat om een goede balans tussen de verschillende waarden. Als één waarde dominant wordt, gaat dat mogelijk ten koste van de andere waarden. Zo heeft niemand er baat bij als vrijwilligers zichzelf helemaal wegcijferen, maar wordt het ook ongemakkelijk als de 'gever' meer aandacht opeist dan de 'ontvanger'.

Deze verschillende waarden van vrijwilligerswerk zijn zinnig om in het achterhoofd te houden bij het denken over gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid. Daar komen we later op terug.

### 1.3 Welke ontwikkelingen ziet men ten aanzien van vrijwilligerswerk?

- Vrijwilligerswerk is veranderlijk. Een aantal ontwikkelingen zijn hierboven al benoemd, zoals de opkomst van 'pop-upvrijwilligerswerk'. Daarnaast benoemen veel respondenten dat het in toenemende mate een uitdaging is om jonge vrijwilligers te werven en vrijwilligers die zich voor langere tijd willen committeren en verantwoordelijkheid willen dragen (bijvoorbeeld voor bestuursfuncties). Een andere ontwikkeling gaat over de opkomst van bedrijven in het vrijwilligersveld: bedrijven willen vaak ook iets 'terugdoen', bijvoorbeeld door zich met hun medewerkers in te zetten voor een maatschappelijk doel. Vrijwilligerscentrales zijn de afgelopen tijd verbindingen gaan leggen tussen bedrijven en maatschappelijke organisaties.
- Corona heeft het vrijwilligersleven, zoals al het leven, op de proef gesteld. Veel ouderen die zich als vrijwilliger inzetten zijn kwetsbaar en hebben hun vrijwilligerswerk gepauzeerd. Dit betekent dat hun goede werk niet meer wordt uitgevoerd, en het betekent ook dat zij een bron van zingeving verliezen. De vraag die respondenten zich nu stellen is: pakken deze vrijwilligers hun werk weer op nu de situatie enigszins is genormaliseerd? Hoe kunnen organisaties, centrales en gemeenten daarbij helpen?

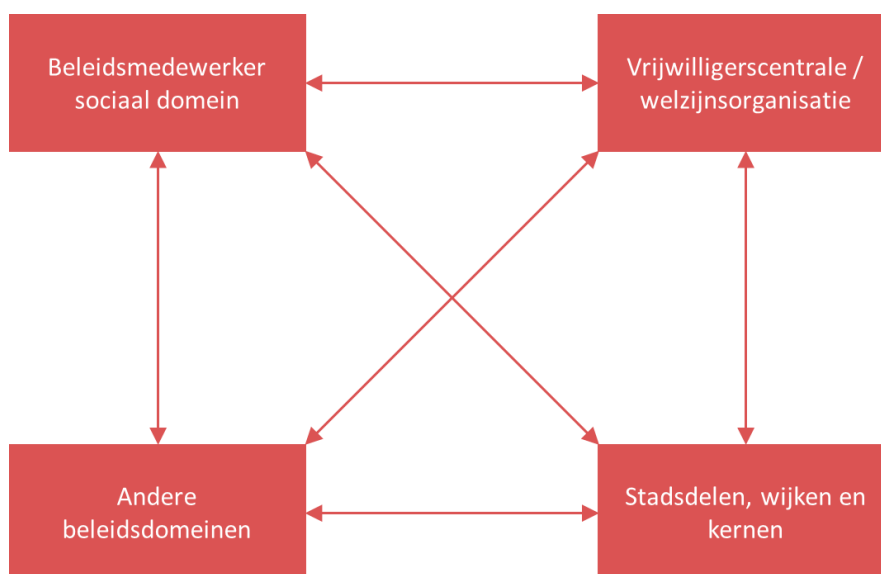
## 2 Gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid

In dit hoofdstuk presenteren we allereerst een kapstok om vrijwilligerswerkbeleid af te bakenen. Vervolgens (2.2) geven we op basis van een enquête onder gemeenten een korte stand van zaken van gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid. In 2.3 diepen we die stand van zaken verder uit door in te gaan op enkele spanningen en uitdagingen die gemeenten signaleren in hun omgang met vrijwilligers(organisaties). In 2.4 reflecteren we op de opbrengsten.

### 2.1 Een kapstok: wat is vrijwilligerswerkbeleid eigenlijk?

Bij de gesprekken die we voerden over vrijwilligerswerk viel ons op dat vaak onduidelijk wat het vrijwilligerswerkbeleid nou daadwerkelijk behelst. Waar begint het, en waar houdt het op? Sommige gemeenten hebben een duidelijk beleidsstuk op papier staan, anderen een paragraaf in een breder sociaal domein-breed beleidsplan, en weer anderen hebben niets op papier staan. En waar krijgt het beleid uitvoering? Geen beleid op papier betekent nog niet dat er niets gebeurt.

Afgaande op de gesprekken en de enquête krijgt vrijwilligerswerk op vier 'plekken' vorm, het zijn als het ware de vier 'vindplaatsen' van het vrijwilligerswerkbeleid. De figuur laat dat zien. Hieronder lichten we de verschillende 'vindplaatsen' toe.



#### 2.1.1 De beleidsmedewerker sociaal domein als spin in het web

Doorgaans is er in de gemeente één beleidsmedewerker belast met het thema 'vrijwilligerswerkbeleid'. Deze persoon kan een aantal verantwoordelijkheden hebben, zoals:

- Formuleren van een gemeentelijke visie op vrijwilligerswerk
- Beheren van algemene regelingen voor vrijwilligers, zoals verzekeringen
- Aansturen van een vrijwilligerscentrale of welzijnsorganisatie met vergelijkbare functies
- Beheren van subsidierelaties met vrijwilligersorganisaties
- Zicht houden op ontwikkelingen in het veld / onderzoek laten uitvoeren
- Waardering organiseren voor vrijwilligers en in algemene zin een gunstig klimaat scheppen voor vrijwilligerswerk in de gemeente

- Coherentie van beleid bewaken, dat wil zeggen contact onderhouden met andere beleidsdirecties waar vrijwilligerswerk vorm krijgt en met stadsdelen of dorpskernen waar vrijwilligerswerkbeleid gestalte krijgt.
- De wethouder mobiliseren.

### 2.1.2 Vrijwilligerscentrale of welzijnsorganisatie en de uitvoering van beleid

De meeste gemeenten (93% van de respondenten op de enquête) hebben een vrijwilligerscentrale of vergelijkbare uitvoeringsinstantie. De vrijwilligerscentrale heeft bijvoorbeeld de volgende functies:

- Enthousiasmeren van de bevolking voor vrijwilligerswerk
- 'Matchen' van mensen die vrijwilligerswerk willen doen aan 'vrijwilligersvacatures' bij organisaties
- Ondersteunen van vrijwilligersorganisaties (cursussen, advies)
- Ondersteunen van vrijwilligers (cursussen, vragen beantwoorden)
- Adviseren van de gemeentelijk beleidsadviseur

### 2.1.3 Andere beleidsdomeinen en 'beleidssamenhang'

Vrijwilligerswerk is uitermate divers van aard. Toch zijn de beleidsmedewerkers die we voor dit onderzoek spraken en enquêteerden vrijwel altijd werkzaam binnen het sociaal domein.

Op zich is dat niet verwonderlijk: juist de Wet Maatschappelijke Ondersteuning bevat een verplichting voor gemeenten om "algemene maatregelen ter bevordering van mantelzorg en vrijwilligerswerk [te treffen]" (art 2.2.2). Maar ook in andere domeinen, waaronder sport, cultuur en openbare ruimte, moet de gemeente zich verhouden tot vrijwilligers en vrijwilligerswerk.

Wat ons betreft zijn het openstaande vragen: welk beleid voeren gemeenten in deze andere domeinen en in welke mate is er sprake van *samenhangend* beleid? Op basis van dit onderzoek hebben we daar onvoldoende zicht op gekregen. Of, een andere mogelijkheid is: er is in deze andere sectoren onvoldoende vrijwilligerswerkbeleid.

### 2.1.4 Stadsdelen, wijken en kernen en het 'gebiedsgerichte werken'

Het gemeentelijk apparaat strekt verder dan het stadhuis. In grote steden spelen stadsdelen een belangrijke rol, in plattelandsgemeenten dorpskernen. Een deel van het gemeentelijk apparaat, of het nou om beleid of uitvoering gaat, is gebiedsgericht georganiseerd. Dat geldt natuurlijk ook voor sociale wijkteams.

In al deze gebieden - stadsdelen, wijken of dorpskernen - moet de gemeente zich verhouden tot vrijwilligers en hun werk. Hoe ze dat doen is in dit onderzoek niet duidelijk geworden. Wél werd duidelijk dat veel gemeenten hier zelf nog zoekende zijn. Daar komen we hieronder op terug.

## 2.2 Stand van zaken: wat voor beleid wordt er gevoerd?

De vraag "waar kunnen we vrijwilligerswerkbeleid vinden?" hebben we in de vorige paragraaf beantwoord: bij een beleidsmedewerkers sociaal domein, bij een vrijwilligerscentrale, bij andere beleidsdomeinen en in stadsdelen, wijken of kernen.

In deze paragraaf schetsen we de stand van zaken van gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid. Dat doen we met name op basis van een enquête die we onder beleidsmedewerkers hebben uitgezet. Op basis

daarvan ontstaat een aardig beeld van het gemeentelijk beleid, ten minste ten aanzien van twee van de 'vindplaatsen' van het beleid: de beleidsmedewerker en de vrijwilligerscentrale. Op het vrijwilligerswerkbeleid in andere beleidsdomeinen en het gebiedsgerichte werken hebben we voorlopig nog minder goed zicht.

### **2.2.1 Wie zijn er betrokken bij het beleid?**

Zoals hierboven al gezegd: van de 124 enquêterespondenten werken verreweg de meesten op de afdeling 'sociaal domein'. Enkel werken bij WMO of W&I of afdelingen die daar inhoudelijk op lijken (bijvoorbeeld 'maatschappelijk domein' of 'WMO en onderwijs'). Er zijn twee respondenten die niet in het sociaal domein werken: één op de afdeling duurzaamheid en één op de afdeling economie.

### **2.2.2 Staat het beleid op papier?**

In verreweg de meeste gemeenten (ca 85%) is het vrijwilligerswerkbeleid op één of andere manier wel op papier vastgelegd. Meestal als paragraaf in een bredere beleidsnota over het sociaal domein of als uitvoeringsopdracht voor een vrijwilligerscentrale of andere uitvoeringsorganisatie. In ruim 20% van de gemeenten is er een separate beleidsnota over vrijwilligerswerkbeleid.

### **2.2.3 Hoe actueel is het beleid?**

In ongeveer 40% van de gemeenten is het beleid in de afgelopen drie jaren (sinds 2018) gewijzigd of is men momenteel bezig met een wijziging. Zo'n wijziging hoeft niet ingrijpend te zijn, maar het toont dat vrijwilligerswerk een 'levend' beleidsterrein is. Er lijkt nu, zo'n zes jaar na de decentralisaties, zelfs wat extra beweging: in ruim 30% van de gemeenten is men nu bezig het beleid aan te passen.

### **2.2.4 Welke elementen bevat het beleid?**

In meer dan de helft van de gemeenten bevat het een visie op de waarde van vrijwilligerswerk, in minder dan de helft gemeenten bevat het een analyse van ontwikkelingen en uitdagingen ten aanzien van vrijwilligerswerk. Verder bevat het beleid in veel gemeenten maatregelen om vrijwilligers(organisaties) te ondersteunen, te waarderen en om mensen te enthousiasmeren voor vrijwilligerswerk (respectievelijk in 70%, ruim 60% en 55% van de gemeenten).

### **2.2.5 Op welke maatschappelijke opgaven richt het beleid zich?**

In ruim 50% van de gemeenten worden er in het beleid specifieke maatschappelijke opgaven benoemd waar vrijwilligerswerk aan kan bijdragen. (in bijna 30% is dat niet het geval, en bijna 20% weet het niet.). Bij gemeenten waar wel specifieke opgaven worden genoemd worden gemiddeld ruim 6 opgaven benoemd. In overweldigende meerderheid gaat het om opgaven in het sociaal domein. Met name het bestrijden van eenzaamheid, participatie van mensen aan de zijlijn en/of statushouders/migranten en het langer thuis wonen van ouderen worden heel vaak genoemd (in 70-90% van de gevallen). Overige onderwerpen, bijvoorbeeld die te maken hebben met groen of cultuur, worden vrij weinig genoemd.

### **2.2.5 Welk budget is er aan het beleid gekoppeld?**

Gemeenten hebben heel uiteenlopende budgetten voor vrijwilligerswerkbeleid. Het varieert van 6.000 euro tot enkele miljoenen. Zoals je zou verwachten is het budget gecorreleerd met de omvang van de gemeente: grote gemeenten hebben meer budget dan kleine gemeenten. Maar ook binnen de



verschillende grootteklassen loopt het zeer uiteen. Deze verschillen zijn moeilijk te interpreteren. Waarschijnlijk bakenen gemeenten hun beleid verschillend af: de een telt bijvoorbeeld de uitvoeringskosten van een vrijwilligerscentrale en subsidies voor vrijwilligersorganisaties mee terwijl de ander dat niet doet. Een volgende keer kunnen we dat scherper uitvragen.

### **2.2.6 Wat zijn de taken van de vrijwilligerscentrale?**

Bijna alle gemeenten (93%) hebben een vrijwilligerscentrale of vergelijkbare uitvoeringsinstantie. In bijna 70% van de gevallen is deze centrale een onderdeel van (welzijns)organisatie waar de gemeente een breder contract mee sluit, slechts in 20% van de gevallen is het een zelfstandige stichting/vereniging.

De taken van de vrijwilligerscentrales vinden we niet opvallend: het matchen van vrijwilligers aan vacatures, het enthousiasmeren van bewoners voor vrijwilligerswerk, deskundigheidsbevordering van vrijwilligers en deskundigheidsbevordering van vrijwilligersorganisaties worden allemaal erg vaak genoemd als taak. Misschien is het meest opvallend dat slechts een minderheid (ruim 40%) aangeeft dat de centrale ook een belangrijke adviesfunctie vervult richting de gemeente. Tijdens interviews hoorden we enerzijds dat centrales graag als serieuze partner willen worden gezien maar zich niet altijd als partner behandeld voelen, anderzijds dat gemeenten soms vinden dat hun centrale niet op dusdanig niveau functioneert dat ze ook een serieuze adviesrol op zich kunnen nemen.

## **2.3 Spanningen en uitdagingen in het vrijwilligerswerkbeleid**

Hierboven hebben we een vrij platte beschrijving gegeven van enkele kenmerken van het gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid. In deze paragraaf diepen we het wat uit door in te gaan op enkele spanningen en uitdagingen in het beleid.

### **2.3.1 Aan welke waarden van vrijwilligerswerk wordt in het beleid aandacht gegeven?**

Hierboven hebben we betoogd dat vrijwilligerswerk op drie manieren van waarde kan zijn: voor de vrijwilliger zelf, voor degene die hulp ontvangt als gevolg van vrijwilligerswerk en voor de samenleving als geheel. In de enquête hebben we gevraagd aan welke waarden in het beleid expliciet aandacht wordt besteed. De uitkomsten zijn niet zo makkelijk te interpreteren. De meeste gemeenten (bijna 90%) besteden aandacht aan de waarde voor de samenleving als geheel. Iets minder gemeenten (ruim 70%) besteden aandacht aan de waarde voor de vrijwilliger. En nog iets minder (65%) besteedt aandacht aan de waarde voor degene die hulp ontvangt. Dat laatste vinden we enigszins opvallend.

### **2.3.2 Aan welke spanningen wordt aandacht besteed in het beleid?**

Uit eerdere gesprekken kwam naar voren dat gemeenten soms een spanning ervaren tussen het enerzijds serieus willen nemen van vrijwilligers(organisaties) en het anderzijds niet willen overvragen of inkapselen van deze vrijwilligers(organisaties). Uit de enquête blijkt het volgende ten aanzien van deze spanning:

- Ongeveer 63% van de respondenten herkent deze spanning. Toch wordt er maar bij slechts een kleine 30% van de gemeenten in het beleid expliciet aandacht is voor deze spanning.
- Men ziet de spanning in de praktijk terugkomen bij bijvoorbeeld complexe hulpvragen, in het samenspel met vrijwilligersorganisaties (die het soms moeilijk vinden hun grenzen te bewaken, met name kleinere 'grass roots' organisaties)
- Sommige respondenten leggen de link met tekorten in het sociaal domein en afschalen van professionele inzet waardoor druk op vrijwilligers toeneemt

- Eén respondent geeft een mooie analyse dat de transformatie van het sociaal domein juist is gericht op deze inkapseling van vrijwilligerswerk, dat vrijwilligerswerk noodgedwongen een poot van gemeentelijk beleid is geworden.
- Ongeveer een kwart tot een derde van de gemeenten (die deze spanning herkent) geeft aan nog geen goede manier te hebben gevonden om met deze spanning om te gaan. Gemeenten die hier wel een goede manier voor hebben gevonden doen dat bijvoorbeeld door 'goed overleg met het vrijwilligersveld' en 'van elkaar te weten wat er speelt', en soms ook door specifieke coaching en ondersteuning voor vrijwilligersorganisaties en/of door heldere afspraken te maken (bv in subsidieverordeningen, opdrachtverstrekkingen).

Een ander spanningsveld dat uit eerdere gesprekken naar voren was gekomen is dat gemeenten enerzijds de kracht van vrijwilligerswerk willen benutten, en anderzijds ervoor willen waken geen reguliere arbeidsplaatsen te verdringen. In de enquête hebben we gevraagd of men deze spanning herkent en welke rol dit krijgt in het beleid. Hieruit blijkt:

- Wederom valt op dat deze spanning vaker wordt herkend (ongeveer 53% van de gemeenten) dan dat er in het beleid aandacht aan wordt besteed (in bijna 30% van de gemeenten).
- Men ziet deze spanning vooral in relatie tot de tegenprestatie en participatie-inspanningen bij de Participatiewet. Verder noemen respondenten ook dat het speelt in de zorg, bij vrijwillig vervoer van doelgroepen die ook per taxi vervoerd kunnen worden of bij stageplekken vanuit het onderwijs. Een enkeling noemt dat het afhankelijk is van de krapte op de arbeidsmarkt ('zolang er genoeg vacatures zijn leeft dit niet')
- Een klein deel geeft aan nog geen goede manier te hebben gevonden om met deze spanning om te gaan. Andere gemeenten geven aan dat goed overleg belangrijk is ('benoemen en bespreken') en duidelijke verwachtingen en taakomschrijvingen.

Ook bleek uit onze eerder gesprekken dat gemeenten steeds meer waarde gaan hechten aan inwonersparticipatie en burgerinitiatieven, maar dat ze ook nog wel worstelen hoe ze hiermee om moeten gaan. Ook dit hebben we in de enquête voorgelegd. Daaruit blijkt:

- Veel gemeenten herkennen dit punt (83%) en ook relatief veel gemeenten (ruim 60%) besteden hier expliciet aandacht aan in hun beleid.
- De uitdagingen die ze op dit punt signaleren gaan vrij vaak over het vinden van een balans tussen ondersteunen en eigen verantwoording / faciliteren zonder het over te nemen / waar faciliteer je, waar laat je los, waar stuur je bij? Eén respondent benoemt dat successen met bewonersinitiatieven vooral liggen op gebied van beheer van buitenruimte en minder in het sociaal domein. Ook noemt een aantal gemeenten dat de gemeente zelf nog een ontwikkeling moet doormaken, dat ze ruimte moet maken voor deze initiatieven, niet alles vastleggen in regels, niet schrikken als burgers iets willen doen.

### **2.3.3 Wat vinden gemeenten de belangrijkste uitdagingen?**

De belangrijkste uitdagingen die gemeenten benoemen gaan relatief vaak over het werven / behouden van vrijwilligers. Daarbij worden dan soms de jonge vrijwilligers specifiek benoemd en het werven van vrijwilligers voor bestuursfuncties. Ook het opstarten na Corona en de achtergrond van de vergrijzing (en wegvallen van veel actieve vrijwilligers) worden een aantal keer genoemd. Verder ziet een aantal gemeenten de belangrijkste uitdagingen vooral in ontwikkeling van beleid: beleid (beter) op papier zetten en meer verbinding leggen met andere domeinen.

### **2.3.4 Wat zien gemeenten als de kracht van hun eigen aanpak?**

We hebben gemeenten ook gevraagd wat zij de kracht van hun aanpak vinden. Daarbij wordt vaak gewezen op de goede samenwerking tussen gemeenten, vrijwilligerscentrale en vrijwilligersorganisaties ('korte lijnen' wordt vaak genoemd). Ook de kracht van de vrijwilligerscentrale wordt relatief vaak

genoemd (goed personeel, lokaal geworteld, innovatief, laagdrempelig). Eén respondent vindt de aanpak juist 'dat er geen beleid is', en één respondent vindt de gebiedsregisseurs een kracht.

### **2.3.5 Wat zouden gemeenten willen verbeteren aan hun eigen vrijwilligerswerkbeleid?**

Gemeenten benoemen een aantal zaken die ze willen verbeteren. Een aantal gemeenten wil meer beleid, meer overkoepelende kaders, meer visie. Een aantal gemeenten wil de meerwaarde van vrijwilligerswerk aantonen en/of meer bestuurlijk begrip voor de zaak, een aantal gemeenten wil een ontwikkeling richting gebiedsgericht werken inzetten en een aantal gemeenten wil nieuwe en andere doelgroepen voor vrijwilligerswerk bereiken (jonge vrijwilligers, vrijwilligers met een migratieachtergrond).

### **2.3.6 Welke ondersteuning kunnen gemeenten hierbij gebruiken?**

Ongeveer een derde van de gemeente geen aan hier geen ondersteuning bij nodig te hebben. De anderen zouden vooral baat hebben bij kennisuitwisseling, bijvoorbeeld door het uitwisseling van goede voorbeelden of contact met andere gemeenten. Enkele andere gemeenten zouden financiële ondersteuning willen / meer capaciteit om beleid te maken en daar uitvoering aan te geven. Sommige gemeenten willen wel ondersteuning bij het vormgeven van een gebiedsgerichte aanpak.

## **2.4 Samenvatting en reflectie**

Als slot van dit hoofdstuk reflecteren we kort op de belangrijkste uitkomsten. Zeven zaken vallen ons op:

- De enquête geeft, mede dankzij de hoge respons, een heel breed en redelijk compleet beeld van de stand van lokaal vrijwilligerswerkbeleid in het land. Dat was ook niet de centrale doelstelling van het onderzoek, maar is toch mooi dat we dit overzicht nu op papier hebben.
- Het feit dat zoveel mensen bij gemeenten zin hadden om deze enquête in te vullen geeft aan dat er best veel animo is voor reflectie op het beleid, mensen vinden het een nuttige besteding van hun tijd om hier even bij stil te staan. Veel beleid is van redelijk recente datum of in ontwikkeling. Ook dat laat zien dat vrijwilligerswerkbeleid een levend beleidsterrein is. Misschien wel meer levend dan we in eerste instantie op basis van gesprekken met centrales hadden verwacht.
- In de interviews met gemeenten hoorden we vaak ronkende teksten over vrijwilligerswerk. Veel mensen noemden vrijwilligerswerk 'het cement van de samenleving'. Uit gemeentelijk beleid spreekt toch - op basis van deze enquête - een iets plattere en beperktere opvatting van vrijwilligerswerk en de waarde daarvan. Vrijwilligerswerk speelt toch vooral een belangrijke rol bij het realiseren van doelen in het sociaal domein. Andere domeinen, zoals cultuur of groen worden nauwelijks onderkend in het gemeentelijk beleid.
- Hieruit geredeneerd wordt vrijwilligerswerk vooral opgevat als - kort door de bocht - het drinken van kopjes koffie, taalmaatje zijn, misschien helpen bij administratie of boodschappen doen. Uitdagingen van vrijwilligerswerkbeleid gaan dan over de samenwerking met professionals, omgang met complexe problematiek en het niet overvragen van professionals, en verschuiving van taken naar vrijwilligers onder druk van bezuinigingen. Vrijwilligerswerkbeleid gaat dus in mindere mate, of niet, over het bevorderen van natuur of cultuur, laat staan een gezonde lokale democratie.
- Enerzijds zijn dit misschien ietwat ontnuchterende uitkomsten - het beleid aangaande vrijwilligerswerk is minder ronkend dan sommige interviews deden vermoeden - anderzijds zijn er wel mogelijkheden om de blik te verruimen. Sommige gemeenten zijn expliciet op zoek naar verbreding, naar verbinding met andere domeinen. Ook willen gemeenten meer gebiedsgericht gaan werken en zoeken ze nog hoe dat te doen. Daar liggen misschien aanknopingspunten om

mee aan de slag te gaan. Interessant is ook dat veel gemeenten aangeven baat te hebben bij kennisuitwisseling. Ze zijn nieuwsgierig.

- Uit de enquête spreekt toch ook wel dat gemeenten vaak het gevoel hebben dat ze eigenlijk te weinig middelen hebben om goed vrijwilligerswerkbeleid te voeren. Zoals één van de respondenten het verwoordt: 'we spelen noodgedwongen op een zeventje'.
- Vrijwilligerscentrales spelen een heel belangrijke rol in het vrijwilligerswerkbeleid. Vrijwel alle gemeenten hebben een dergelijke instantie. Voor een aanzienlijk deel van de gemeenten bestaat het vrijwilligerswerkbeleid uit de opdrachtverstrekking aan de vrijwilligerscentrale. En wanneer we gemeenten vragen naar de kracht van hun aanpak dan wijzen vrij veel gemeenten naar de kwaliteit van hun centrale. Andersom ligt hier ook nog ruimte voor verbetering: sommige gemeenten zouden graag een sterkere centrale hebben die meer adviserend optreedt en niet als 'ondergeschikte uitvoerder'. Van centrales hebben we eerder gehoord dat zij dit ook graag willen. Dit stelt wel eisen aan de kwaliteit van de centrale.

## 3 Conclusie

In dit hoofdstuk trekken we conclusies. We vatten eerste (paragraaf 3.1) de twee modelletjes samen die we eerder al introduceerden. Vervolgens (3.2) doen we een voorzet voor wat nou *goed* gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid is. Tot slot (3.3) doen we enkele suggesties voor een vervolg.

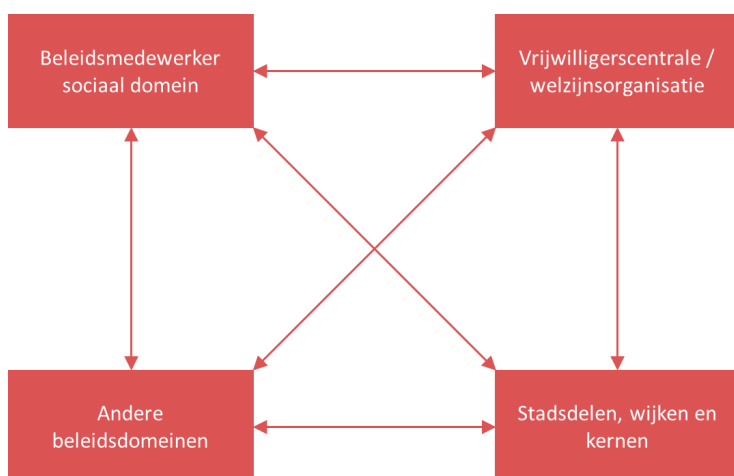
### 3.1 Denken over vrijwilligerswerk en vrijwilligerswerkbeleid

Behalve een stand van zaken van het huidige vrijwilligerswerkbeleid hebben we in de voorgaande hoofdstukken twee denkkaders aangeboden.

Het eerste denkkader gaat erover dat de waarde van vrijwilligerswerk gezocht moet worden in de driehoek van vrijwilliger, diegene die profijt heeft van het vrijwilligerswerk en de samenleving als geheel. Vrijwilligerswerk op zijn best is voor alle drie van waarde.



Het tweede denkkader helpt ons nadenken over de afbakening van vrijwilligerswerkbeleid: waar hebben we het over wanneer we het over vrijwilligerswerkbeleid hebben? In grote lijnen zijn er vier vindplaatsen van het beleid: een beleidsmedewerker die 'dossierhouder' is, een vrijwilligerscentrale, ambtenaren die zich in andere domeinen verhouden tot vrijwilligers en ambtenaren die zich in hun stadsdeel, wijk of dorpskern verhouden tot vrijwilligers. Dit kader helpt ons enerzijds nadenken over de 'breedte' van het beleid (zijn al deze partijen betrokken bij het vrijwilligerswerkbeleid?) en anderzijds over de 'samenhang' van beleid (zijn de inspanningen van de verschillende partijen in lijn met elkaar?)



### 3.2 Wat is goed vrijwilligerswerkbeleid?

De ambitieuze vraag waar we dit onderzoek mee zijn begonnen - "wat is goed vrijwilligerswerkbeleid" - is met al het bovenstaande nog niet beantwoord. De mensen die we voor dit onderzoek spraken hebben geen blauwdruk paraat voor goed vrijwilligerswerkbeleid. Toch dient zich wat ons betreft op basis van dit onderzoek wel een aantal elementen van een antwoord aan. We benoemen ze hieronder.

- In goed beleid vindt men allereerst een balans tussen de verschillende waarden die vrijwilligerswerk kan vervullen: voor de vrijwilliger zelf, voor degene die direct baat heeft bij het geleverde werk en voor de samenleving als geheel. Deze balans moet op alle niveaus op orde zijn. Zo kunnen individuele vrijwilligers zich afvragen of deze balans op orde is in hun vrijwilligerswerk, vrijwilligersorganisaties kunnen zich afvragen of de balans in orde is in hun werk en de wijze waarop ze omgaan met vrijwilligers en 'belanghebbenden' en de gemeente kan het zich afvragen in de wijze waarop ze omgaan met vrijwilligersorganisaties, vrijwilligers en belanghebbenden.
- Een valkuil voor gemeenten is dat vrijwilligerswerkbeleid wordt geïnstrumentaliseerd. De gemeente die goed beleid voert maakt de vrijwillige inzet van haar burgers niet ondergeschikt aan specifieke beleidsvoornemens. Wanneer de balans tussen de verschillende functies van vrijwilligerswerk op orde is (zie punt hierboven) kan er overigens nauwelijks sprake zijn van instrumentalisering.
- Vrijwilligerswerkbeleid is een netwerkdocument. Als het goed zijn in ieder geval de vier elementen uit het tweede modelletje hierboven betrokken: beleidsmedewerker sociaal domein, vrijwilligerscentrale, andere beleidsdomeinen en stadsdelen/wijken/kernen. Bij goed vrijwilligersbeleid is er sprake van samenhang tussen de inspanningen van deze verschillende partijen. Goed beleid is coherent beleid. Concreet betekent dat bijvoorbeeld dat verschillende afdelingen samen optrekken in de omgang met vrijwilligersorganisaties.
- Goed vrijwilligerswerkbeleid besteedt expliciet aandacht aan de spanningen en moeilijkheden die samengaan met vrijwilligerswerk. Bijvoorbeeld: hoe zorg je ervoor dat je vrijwilligers en hun organisaties wél serieus neemt en verantwoordelijkheid durft te geven maar ze tegelijkertijd niet overvraagt? Deze vraag is actueler geworden sinds de transities en de huidige tekorten in het sociaal domein. Of: hoe zorg je ervoor dat je de energie en kracht van vrijwilligers benut, vrijwilligers ook verantwoordelijkheid geeft, maar daarmee geen reguliere arbeidsplaatsen verdringt?
- Goed vrijwilligerswerkbeleid vergt dat de gemeente zich dienstbaar en responsief opstelt. Dus niet dirigerend. Goed beleid waardeert vrijwilligerswerk om wat het is. Het onderkent dat vrijwilligers het niet doen omdat de gemeente dat fijn vindt, maar omdat ze dat zelf willen en omdat ze iets goeds willen doen. Goed beleid onderkent daarmee dat het grondmotief van vrijwilligerswerk de liefde is. Goed beleid koestert, waardeert, faciliteert en kanaliseert deze liefde.

Samenvattend: goed vrijwilligerswerkbeleid is bescheiden in de kern - het onderkent dat het beleid niet het belangrijkste is - en heeft lange tentakels - goed verknoopt in de gemeente en de samenleving. In de omgang met vrijwilligerswerk kan de gemeenten zich geen efficiënte, daadkrachtige uitvoerende overheid tonen zoals bijvoorbeeld het new public management dat van overheden vraagt. Het is bij uitstek een onderwerp dat de overheid uitdaagt om zich te laten zien als netwerkende en dienende overheid.

### 3.3 Hoe verder?

Een aantal zaken uit dit onderzoek lijkt ons interessant om samen met gemeenten, centrales en vrijwilligersorganisaties verder uit te diepen, ofwel door middel van onderzoek ofwel door middel van kennisuitwisseling. We sommen ze hier op.

- Een aantal gemeenten geeft aan dat ze graag meer willen doen met gebiedsgericht werken. Dit is een onderwerp waar we in dit onderzoek nog onvoldoende zicht op hebben: hoe wordt er in stadsdelen, wijken en kernen omgegaan met vrijwilligerswerk? Hoe verhoudt dit zich tot het vrijwilligerswerkbeleid dat in het sociaal domein wordt gemaakt en door de vrijwilligerscentrale wordt uitgevoerd? Is hier een goede samenhang in te vinden?
- Vrijwilligerswerkbeleid richt zich toch met name op het sociaal domein. We vragen ons af: hoe wordt er in andere domeinen mee om gegaan? Kan het beleid worden verbreed naar deze domeinen?
- Gemeenten zien in de opkomst van bewonersinitiatieven en burgerinitiatieven een belangrijke ontwikkeling. Tegelijkertijd vinden ze het soms moeilijk om hiermee om te gaan. Hoe neem je ze serieus, hoe geef je ze ruimte, met welke initiatieven doe je zaken en met welke niet en waarom?
- Hoe benut je ten volle het potentieel van vrijwilligerswerk en voorkom je tegelijkertijd, in een context van tekorten in het sociaal domein, dat je vrijwilligers overvraagt en/of instrumentaliseert?

**verw  
onder**



**onder  
zoek**