



## Botsende grondmotieven: responsieve overheid gezocht!

## Onderzoek naar vrijwilligerswerkbeleid

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

In 2021 hebben we uitgebreid geïnventariseerd welk beleid gemeenten voerden en tegen welke dilemma's ze daarbij aanliepen. We hebben daarover een onderzoeksrapport geschreven, een opiniërend artikel en essay gepubliceerd en een lezing gehouden. We stelden hierin dat vrijwilligersorganisaties en gemeenten vanuit wezenlijk verschillende grondmotieven opereren die bij samenwerking onder druk kunnen komen te staan. We adviseerden daarbij aan gemeenten en vrijwilligersorganisaties om gesprekken over deze grondmotieven open te voeren.

De afgelopen maanden zijn we in gesprek gegaan met tientallen vrijwilligersorganisaties om van hen te horen hoe hun samenwerking met gemeenten verloopt en wat we daarvan kunnen leren. De opbrengsten van die gesprekken staan in dit rapport beschreven.

Reactie op dit rapport waarderen we zeer. U kunt uw input richten aan Auke Witkamp ([auke@verwonderzoek.nl](mailto:auke@verwonderzoek.nl)) of aan Mark Molenaar ([m.molenaar@nov.nl](mailto:m.molenaar@nov.nl)).

Gregor Walz en Auke Witkamp

Verwonderzoek, juni 2023

# Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Wat is <i>goed</i> vrijwilligerswerkbeleid?	3
1.2 Leeswijzer	6
2. Ervaringen van vrijwilligersorganisaties	7
2.1 Een ingang bij de gemeente	7
2.2 Subsidies	7
2.3 Partnerschap en netwerken	10
2.4 Tussen formele en informele zorg	11
2.5 Vergunningen	13
3. Reflecties	14
3.1 Botsende grondmotieven	14
3.2 Balans en bescherming	15
3.3 Gezocht: een responsieve overheid	17
4. Wat te doen?	20
4.1 Tips voor gemeenten	20
4.2 Tips voor vrijwilligersorganisaties	20
BIJLAGE. VERANTWOORDING	22

# 1. Inleiding

Met enige tussenpozen doen Verwonderzoek en Vereniging NOV al twee jaar onderzoek naar de vraag: wat is goed gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid. Voor deze nieuwe stap in het onderzoek zijn uitvoerige gesprekken gevoerd met 26 vrijwilligersorganisaties om te leren over hun ervaringen met samenwerking met gemeenten.

Miljoenen mensen zetten zich jaarlijks vrijwillig in voor iets of iemand anders. Voor een sportclub, voor een vluchteling die de taal wil leren, voor een gezin dat onder hoge druk staat, voor een buurttuin, voor een school, een kerk of moskee, voor kinderen die willen leren schaken of die veilig moeten leren fietsen, om zwerfafval op te ruimen of politieke partijen te steunen. Noem het maar op. Afgaande op cijfers van het CBS lijkt het aantal vrijwilligers het afgelopen decennium weliswaar enigszins af te nemen, maar in 2022 gaf nog steeds 39% van de mensen aan in het afgelopen jaar vrijwilligerswerk te hebben verricht.<sup>1</sup>

Volgens het CBS is vrijwilligerswerk 'werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving'. Mantelzorg wordt vaak in één adem genoemd met vrijwilligerswerk en zou strikt genomen binnen de CBS-definitie kunnen vallen, maar wordt toch vaak als een andere categorie gezien.

Gemeenten hebben volgens de Wet maatschappelijke ondersteuning de verantwoordelijkheid om beleid te maken ten aanzien van vrijwilligerswerk en mantelzorg. Hoe ze dat doen en waar dat beleid uit bestaat staat verder niet omschreven, dat is aan de gemeente.

## 1.1 Wat is goed vrijwilligerswerkbeleid?

In dit onderzoek zijn we op zoek naar antwoord op de vraag: wat is nou *goed* vrijwilligerswerkbeleid? Met deze vraag zijn we - Verwonderzoek en Vereniging NOV - met tussenpozen inmiddels al twee jaar bezig. Achter deze vraag ligt een aanname dat vrijwilligerswerk van grote waarde is voor de samenleving en dat het belangrijk is om vrijwilligerswerk zoveel mogelijk te stimuleren en faciliteren.

### Eerdere stappen in het onderzoek

De zoektocht naar 'goed vrijwilligerswerkbeleid' bestond vooralsnog uit een aantal stappen.

In 2021 hebben we, na een rondgang langs beschikbare literatuur en onderzoeksrapporten, eerst focusgroepen gehouden met vrijwilligersorganisaties en vrijwilligerscentrales. Ook hebben we verantwoordelijke ambtenaren van tien gemeenten en twee wetenschappers geïnterviewd. Op basis van die focusgroepen en interviews hebben we een discussiestuk geschreven: "Het grondmotief is de liefde".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/42/steeds-minder-mensen-doen-vrijwilligerswerk>. De CBS definitie is Vaak wordt vrijwilligerswerk, ook wel vrijwillige inzet genoemd,

<sup>2</sup> Gregor Walz en Auke Witkamp, Het grondmotief is de liefde. Onderzoek naar gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid; discussiestuk met voorlopige opbrengsten (Verwonderzoek, april 2021).

In dit discussiestuk typeerden we vrijwilligerswerk als werk waarvan het grondmotief 'de liefde' is. Liefde voor de medemens, de woonomgeving, de natuur, kunst, een idee, noem maar op. Daarnaast identificeerden we drie fundamentele wijzen waarop vrijwilligerswerk van waarde is: vrijwilligerswerk is van waarde voor diegene die direct baat heeft bij vrijwilligerswerk, voor de vrijwilliger zelf en voor de samenleving als geheel. Goed vrijwilligerswerkbeleid, zo stelden we, heeft oog voor deze drie aspecten en draagt eraan bij dat de drie hoeken van deze driehoek met elkaar in balans zijn.

Later dat jaar hebben we, voortbouwend op dit discussiestuk, een enquête uitgezet onder alle gemeenten in Nederland om te inventariseren wat voor beleid men voert en met welke onderwerpen met daarin nog worstelt. Verantwoordelijke ambtenaren van 124 gemeenten vulden de enquête in. Op basis van deze brede enquête hebben we een beschrijvend onderzoeksrapport gepubliceerd: "Gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid in Nederland".<sup>3</sup>

Uit het onderzoek bleek ten eerste dat 'vrijwilligerswerkbeleid' door verschillende betrokkenen heel verschillend wordt afgebakend. Is het een stuk papier waarin het 'beleid' staat omschreven, zoals een paragraaf in het beleidsplan sociaal domein? Of omvat het ook het subsidiebeleid in het sociaal domein en dat voor burgerinitiatieven? Omvat het ook de manieren waarop er in dorpskernen of stadsdelen wordt samengewerkt tussen gemeentelijke professionals en vrijwilligers? Speelt het zich vooral af in het sociaal domein en op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, of gaat het ook om de gemeentelijke afdelingen sport, cultuur en groen? We definieerden vier vindplaatsen van vrijwilligerswerkbeleid: beleid sociaal domein, vrijwilligerscentrale, stadsdelen/wijken/dorpskernen en andere beleidsdomeinen zoals cultuur, sport en groen. We stelden dat *beleidscoherentie* een belangrijk ingrediënt is voor goed vrijwilligerswerkbeleid. Horizontale coherentie betekent dat de verschillende beleidsafdelingen van gemeenten de vrijwilligers(organisaties) op een coherente wijze tegemoet treden. Verticale coherentie betekent dat beleid en uitvoering van de gemeente (bijvoorbeeld door zorgprofessionals, uitvoeringsorganisaties, wijkteams) de vrijwilligers(organisaties) op coherente wijze tegemoet treden. Op basis van deze redenering kan vrijwilligerswerkbeleid worden getypeerd als een 'netwerkdossier'.

Daarnaast volgde uit het onderzoek dat gemeenten een aantal spanningen ervaren in de omgang met vrijwilligers(organisaties). De belangrijkste is wellicht deze: wat is een juiste balans tussen het enerzijds serieus nemen van vrijwilligers(organisaties) en het anderzijds niet willen overvragen van vrijwilligers(organisaties). Goed beleid, zo stelden we, besteedt expliciet aandacht aan deze en andere spanningen.

In 2022 hebben we, voortbouwend op de inzichten die we tijdens deze eerdere stappen hadden opgedaan, eerst een essay gepubliceerd op de website Sociale Vraagstukken<sup>4</sup> en een verdiepend essay uitgebracht, getiteld: Wat is vrijwilligerswerk waard?<sup>5</sup> en vervolgens een lezing gegeven bij Vereniging NOV.

In dit essay en tijdens deze lezing hebben we twee 'driehoeken' verder uitgewerkt en met elkaar in verband gebracht. Allereerst de driehoek die lokaliseert voor wie vrijwilligerswerk van waarde is: voor de 'ontvanger' van het werk, voor de vrijwilliger zelf en voor de samenleving als geheel. Juist het feit dat het werk vrijwillig wordt gedaan kan, zo stelden we, extra waarde hebben: vrijwillige inzet voelt anders voor de ontvanger juist omdat het vrijwillig is. Uit onderzoek blijkt dat het kan leiden tot meer vertrouwen in de mens en maatschappij in algemene zin. Dit leidt tot de constatering dat er ergens een onuitgesproken consensus is dat vrijwilligerswerk in essentie 'goed' is. Als er ergens vrijwilligerswerk wordt gedaan, dan zijn we daar trots op. Het is nastrevenswaardig voor gemeenschappen dat er

<sup>3</sup> Gregor Walz en Auke Witkamp, Het grondmotief is de liefde. Gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid in Nederland (Verwonderzoek, oktober 2021).

<sup>4</sup> <https://www.socialevraagstukken.nl/gemeenten-worstelen-met-instrumentalisering-van-vrijwilligerswerk/>.

<sup>5</sup> Gregor Walz en Auke Witkamp, Wat is vrijwilligerswerk waard? (Verwonderzoek, juni 2022).



vrijwilligerswerk wordt gedaan. En we willen er ook steeds meer van. Meer vrijwilligers, meer matches, meer maatschappelijk engagement. Of in ieder geval niet minder.

Vervolgens de driehoek van overheid, markt en *civil society*. In deze drie sferen gelden verschillende sets regels, verschillende normen, en die komen weer voort uit verschillende waarden. Die waarden bepalen hoe je verschillende activiteiten beoordeelt, hoe je ze waardeert. In de markt regeren waarden als efficiëntie, innovatie, competitie, groei en winst. Activiteiten worden in de regel gewaardeerd met geld. Bij de overheid staan waarden als betrouwbaarheid, rechtvaardigheid, controle en stabiliteit centraal. Ook zijn marktwaarden de afgelopen jaren diep doorgedrongen in het waardensysteem van de overheid.

De civil society is veel minder makkelijk te vatten in centrale waarden. Het gaat om waarden als saamhorigheid, medemenselijkheid, maar ook sociale vooruitgang, creativiteit, en utopie. Het gaat om plezier, om spel, om onvoorspelbaarheid. In ons onderzoek hebben we de essentie van vrijwilligerswerk omschreven als een kern van liefde. Want vrijwilligers doen hun werk altijd uit een intrinsieke, onbaatzuchtige motivatie die neerkomt op liefde: liefde voor de medemens, liefde voor de natuur, liefde voor een activiteit of creativiteit.

We beargumenteerden hierbij dat je de waarde van vrijwilligerswerk niet moet beoordelen vanuit de waarden van de andere sferen. Vrijwilligerswerk levert intrinsiek andere waarden dan het werk van de markt en de overheid, en moet dus ook op zijn eigen merites worden beoordeeld. We waarschuwen daarbij voor het reële risico op het instrumentaliseren van vrijwilligerswerkbeleid gezien de financiële tekorten van gemeenten in het sociaal domein.

### Dit onderzoek

Dit onderscheid tussen drie verschillende grondwaarden was het startpunt voor het huidige onderzoek. We wilden in deze fase de spanning onderzoeken die kan ontstaan wanneer vrijwilligersorganisaties - werkend vanuit de liefde als grondmotief - samenwerken met gemeenten - werkend vanuit andere grondmotieven zoals rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit. We wilden weten: in welke situaties ervaart men een dergelijke spanning? Wat kunnen gemeenten en vrijwilligersorganisaties doen om hier goed mee om te gaan en de grondwaarden van het vrijwilligerswerk overeind te houden? En wat gaat er precies verloren wanneer dit niet goed lukt?

We zochten organisaties die de spanning tussen grondwaarden van vrijwilligers en overheid herkennen en daarbij ofwel (1) het gevoel hadden dat het in de samenwerking met gemeenten moeilijk was hun eigen grondwaarden overeind te houden, ofwel (2) het gevoel hadden dat het in de samenwerking met gemeenten prima lukte om de eigen grondwaarden overeind te houden.

Via het netwerk van NOV en ons eigen netwerk hebben we een oproep verspreid. Ongeveer veertig vrijwilligersorganisaties<sup>6</sup> hebben zich naar aanleiding van deze oproep bij ons gemeld. We hebben contact gezocht met al deze organisaties. Uiteindelijk is het gelukt om met 26 organisaties interviews af te nemen. Per organisatie hebben we één tot drie gesprekken gevoerd. De gesprekken gingen over wat het betekent om vrijwilligerswerk te doen, wat ze nodig hebben van de gemeente en onder welke omstandigheden hun werk het beste tot het recht kan komen.

Zie de **bijlage** voor een lijst van organisaties die we voor dit onderzoek hebben geïnterviewd. In dit rapport zijn de bevindingen veralgemeniseerd en geanonimiseerd. De uitspraken zijn dus niet herleidbaar tot individuele organisaties.

Grosso modo kunnen we de 26 organisaties op de volgende manieren indelen:

---

<sup>6</sup> Daartussen zaten ook vijf organisaties waar overwegend beroepskrachten werken maar ook veel vrijwilligers.

1. Bij zes organisaties werken vooral beroepskrachten, maar daarnaast ook veel vrijwilligers. Drie hiervan zijn zorgorganisaties; twee zijn welzijnsorganisaties en één betreft een bibliotheek.
2. Bij zes andere organisaties zijn in het geheel geen beroepskrachten in dienst. Deze organisaties zijn verdeeld over sectoren (sport, cultuur, openbare ruimte, sociaal, zorg).
3. Bij veertien organisaties zijn zowel beroepskrachten als vrijwilligers actief maar ligt het zwaartepunt bij de vrijwilligers. In alle gevallen is het vrijwilligerswerk de kern van het werk van deze organisatie. Bij deze organisaties zijn één of enkele, tot enkele tientallen beroepskrachten in dienst om het werk van de vrijwilligers te coördineren. In de meeste gevallen worden de organisaties geleid door een bestuur bestaande uit vrijwilligers. Negen van deze veertien organisaties werken in het sociaal domein. Ze organiseren bijvoorbeeld maatjesprojecten.
4. Al met al is er een behoorlijke diversiteit in betrokken organisaties en ligt het zwaartepunt bij het sociaal domein en de zorg.

## 1.2 Leeswijzer

De rest van dit rapport bestaat uit drie hoofdstukken. In het volgende hoofdstuk (**hoofdstuk 2**) komen de vrijwilligersorganisaties aan het woord. Op basis van veel citaten laten we zien welke ervaringen de vrijwilligersorganisaties hebben met de samenwerking met gemeenten.

In hoofdstuk 3 reflecteren we op die ervaringen. We beschrijven een botsing van grondmotieven en hoe het vrijwilligerswerk daarbinnen overeind kan blijven. We betogen dat dit een responsieve houding vraagt van gemeenten.

In hoofdstuk 4 sommen we op basis van dit onderzoek tot slot enkele praktische tips op voor vrijwilligersorganisaties en gemeenten om een goede samenwerking vorm te geven.

## 2. Ervaringen van vrijwilligersorganisaties

We hebben organisaties gesproken die heel kritisch zijn op de relatie met hun gemeente, en ook organisaties die heel tevreden zijn met hun gemeente. In bijna alle gevallen gold dat ze elementen van de samenwerking waardeerden en andere elementen lastiger vonden. In dit hoofdstuk belichten we de belangrijkste ervaringen van de vrijwilligersorganisaties, aan de hand van vijf thema's: (§ 2.1) ingang bij de gemeente, (§ 2.2) subsidies, (§ 2.3) partnerschap en netwerken, (§ 2.4) tussen formele en informele zorg en (§ 2.5) vergunningen. In het volgende hoofdstuk reflecteren we op deze ervaringen en plaatsen we ze in een breder kader.

### 2.1 Een ingang bij de gemeente

De meeste organisaties die we spraken bestonden al lang en hadden al lang contact met de gemeente. Het vinden van de juiste ingang bij de gemeente was voor hen daarom geen uitdaging. Uit de eerdere fasen van dit onderzoek weten we echter dat dit voor vrijwilligersorganisaties en burgerinitiatieven een behoorlijke uitdaging kan zijn.

Voor dit onderzoek spraken we ook een partij die zich vrijelijk tussen de gemeenten en vrijwilligersorganisaties/burgerinitiatieven beweegt, met als doel om nieuwe initiatieven op weg te helpen door bijvoorbeeld de juiste connecties te maken. Dit soort initiatieven bestaat in meerdere gemeenten en in meerdere vormen. In dit geval bestond het uit drie mensen die samen één fte invulden op kosten van de gemeente.

*"Toen hebben ze gezegd: het is misschien goed als je daar mensen tussen zet die daar lekker tussen kunnen zwemmen, niet vastzitten aan de gemeente, meer naast mensen gaan staan. Dat lijkt goed te werken. Burgers vinden dat ook best prettig dat er een medeburger naast hen zit, in die eerste fase. De burgers die bij ons komen denken vaak dat het om financiering gaat, maar dat is lang niet altijd waar."*

Het is belangrijk dat gemeenten erover nadenken hoe burgers, bewonersinitiatieven en vrijwilligersorganisaties ingangen hebben binnen de gemeentelijke organisatie. Welke specifieke vorm er wordt gekozen - zoals uit het voorbeeld hierboven op iets anders - is minder relevant.

### 2.2 Subsidies

Veel van de organisaties die we spraken krijgen gemeentelijke subsidies. Dit geldt zeker voor de organisaties die in het sociaal domein actief zijn. Eén organisatie koos er bewust voor om geen subsidies aan te vragen.

*We vragen geen subsidie aan bij de gemeente. Dan gaan ze voorwaarden stellen, je moet je verantwoorden. Ik snap het vanuit de gemeente, maar ik wil het niet. Laatst bijvoorbeeld, ging ik*



*eerst vier keer koffie drinken bij een mevrouw. Dat krijg ik bij de gemeente niet verkocht. Heel veel dingen zijn wél waardevol maar niet te verantwoorden. Nu hebben we de vrijheid om te handelen en te bewegen. We willen onze onafhankelijkheid graag behouden.*

In veel gesprekken ging het over gedetailleerde eisen die als gevolg van subsidies worden gesteld aan activiteiten, organisaties en verantwoording. Het nut van zuinigheid en goede verantwoording van uitgaven werd niet betwist, maar organisaties ontmoeten daarbij af en toe een starheid en mate van detail die het eigen werk onder druk zetten.

*"Er worden strenge, gedetailleerde eisen gesteld aan de maatjestrjecten. Daardoor komt de flexibiliteit en het vraaggerichte werken onder druk te staan. Ook levert het meer administratieve verplichtingen op. Er is een risico dat het plezier wordt weggenomen. De vrijwilliger is een belangrijke doelgroep voor ons, die proberen we zoveel mogelijk 'nutteloos' werk te besparen. Maar het sijpelt toch wel door naar de vrijwilliger, ze moeten meer dingen doen dan vroeger."*

*"Hoe ver ga je als gemeente in het opleggen van taken en doelstellingen aan vrijwilligersorganisaties en het maken van prestatieafspraken? Die discussie heeft bij ons anderhalf jaar geleden gespeeld. Toen wilden ze naar prestatieafspraken toe. Toen hebben wij gezegd: het is altijd goed om het over input en output te hebben. Maar laten we het niet alleen over output hebben, maar ook over samenwerking: hoe hou je elkaar op de hoogte? Als ze alleen maar geïnteresseerd zijn in kruisjes, dat circus gaan we niet meespelen. Wij zijn een vrijwilligersorganisatie, we staan voor de hulpvrager en niet voor de systeembevrediging."*

In een aantal gevallen worden er specifieke eisen gesteld of verzoeken neergelegd bij vrijwilligersorganisaties. Deze eisen en verzoeken zijn vanuit de optiek van de gemeenten soms wel te begrijpen maar kunnen onbedoeld het werk van de vrijwilligersorganisaties dwars zitten. Zo werd er in één geval alleen subsidie toegekend indien de vrijwilligersorganisatie werkt met bewezen effectieve methodieken. In andere gevallen wordt de vrijwilligersorganisatie verzocht om gebiedsgericht gaan werken. Dit zijn nieuwe plannen die een gemeente bedenkt, in de veronderstelling dat op die manier meer en betere resultaten kunnen worden bereikt. Voor de vrijwilligersorganisatie pakt dat vervolgens niet per se zo uit.

*"Sinds kort wil de gemeente alleen maar samenwerken met bewezen effectieve methodieken. Dat is best een hele eis voor ons. Want hoe kan je dan een effectmeting doen in dit vrijwilligerswerk? Hoe is dat meetbaar? Moet je dat op langere termijn blijven volgen? Ik ben zelf helemaal niet trots op die cijfers die we nu rapporteren. Dit zegt eigenlijk helemaal niets."*

*"Wij werken stadsbreed. Maar gemeente laat weten dat wijkgericht werken steeds belangrijker wordt. Van huis uit is bij ons iedereen welkom. En nu zouden we dan op wijk moeten gaan splitsen. Dat is raar voor ons. Wat is voor ons de meerwaarde om dat te doen?"*

Los van de gedetailleerde eisen geven tal van organisaties ook aan hoeveel impact nieuwe plannen van de gemeente op ze kunnen hebben. Eén respondent noemde dat 'beleidsevangelies': de gemeente ontwikkelt om de paar jaar een nieuw frame waar alle subsidies dan naartoe moeten worden geschreven.

*"Ze hebben steeds nieuwe modellen. Nu is positieve gezondheid bijvoorbeeld het evangelie. Dan krijgen alle programma's van eisen een verwijzing naar positieve gezondheid. Maar voor de vrijwilligers betekent dat verder niets. Je moet dan alleen laten zien hoe wat wij doen binnen hun nieuwe evangelie valt, dat lukt altijd wel."*

*"Nou, dan willen ze bijvoorbeeld een impuls geven aan de aanpak van eenzaamheid. Dan moet je dus opeens weer apart zichtbaar maken dat je daar ook wat aan doet."*

Dit zijn allemaal voorbeelden van plannen die top-down worden neergelegd bij vrijwilligersorganisaties. Een wethouder of ambtenaren bedenken een thema, vinden dat daar wat aan moet gebeuren, en dat komt vervolgens in de vorm van meer of minder dwingende voorschriften ook bij de vrijwilligersorganisaties terecht. Een ander voorbeeld hiervan is de invoering van zogenaamd 'impactgericht subsidiëren', waarbij de gemeenten bij aanvragen van subsidies vereist dat organisaties een verandertheorie opstellen, aangeven hoe die verandertheorie aanhaakt op de door de gemeenten geformuleerde maatschappelijke doelstellingen, en een strategie formuleren om de resultaten en effecten te monitoren. We vellen op basis van dit onderzoek geen oordeel of een dergelijke gang naar impactgericht subsidiëren een goed idee is of niet, maar het is wel een voorbeeld van een *gemeente* die iets ingrijpends bedenkt en de vrijwilligersorganisaties die veel moeite moeten doen om de beleidsbrok door te slikken.

Veel organisaties gaven aan dat ze heel graag zouden werken met meerjarige subsidies. De organisaties die we spraken deden hun vrijwilligerswerk doorgaans al jaren, niet zelden zelfs al enkele decennia. Desalniettemin moesten bijna alle organisaties hun subsidies jaarlijks opnieuw aanvragen. Dit zorgt niet alleen voor veel administratief werk, maar ook voor onzekerheid bij werknemers en vrijwilligers.

*"Ik doe het nu zes jaar, en elk jaar wordt opnieuw gekeken of het kan. Rond november horen we dan dat we nog een jaar kunnen doorgaan. Daar merk je aan dat dit soort initiatieven weliswaar op waarde wordt geschat, maar dat je toch altijd een soort sluitstuk bent in het geheel."*

*"Elk jaar weer 18 aanvragen. Als ik mocht dromen zou ik wel een opdracht voor 3-4 jaar willen hebben."*

In de verantwoording ligt volgens de vrijwilligersorganisaties vaak veel nadruk op kwantiteiten. Ze krijgen subsidies op basis van vooraf ingeschatte aantallen deelnemers aan hun activiteiten of mensen die ze hebben geholpen. Als ze dat dan niet halen dan moeten ze mogelijk geld terugbetalen. Voor veel organisaties werd de soep niet zo heet gegeten als ze werd opgediend; zij hadden een goede relatie met de gemeente, konden ontwikkelingen ook tussentijds bespreken en kregen dan ook niet de deksel op de neus indien ze buiten hun toedoen te maken kregen met minder deelnemers. Maar een aantal organisaties ontmoette hierin een cijfermatig afrekenende overheid. Zij vonden dat dit het vrijwilligerswerk niet ten goede kwam.

*"Dit is gewoon de makkelijke weg voor de gemeente. Het is natuurlijk makkelijk om afspraken te maken op basis van cijfers. Dan laat je zien: die is de demografie, ik heb dat weggezet met deze contracten, dat moet het dekken. Dan is het bijna formele zorg. Je gaat eisen stellen aan vrijwilligers, dan krijg je administratieve druk en wil niemand het meer doen. De lol gaat er dan vanaf."*

*"600 matches, dat is het ongeveer voor ons. We kijken altijd bij het jaar ervoor, en daarop baseren we onze inschatting voor het komende jaar. Het getal is belangrijk, we krijgen er subsidie voor. Ik ben nu projectleider, ik moet wel zorgen dat dit getal gehaald wordt."*

*"We zijn hier ook wel afgerekend op aantallen. Dat is financieel niet prettig, maar ook een dreun in je gezicht. We werken er hard aan, het kost ons veel inspanningen. Het levert ook een spanningsveld op: soms biedt een vrijwilliger zich aan, maar die is het net niet, je hebt wat bezwaren. Wat doe je dan? Ga je voor kwaliteit? Tot nu toe wel, maar je voelt ook wel die druk erbij."*

*"Wij geven altijd aan dat we aantal inspanningsverplichtingen hebben maar dat het afhankelijk is van voldoende vrijwilligers of we de aantallen ook halen. We hebben wel hard gewerkt, maar niet alle resultaten behaald. Ik vrees dat we op de resultaten afgerekend gaan worden, niet op de inspanningen. Daar zit wel discussie, er is schaarste aan vrijwilligers. Dat ligt buiten onze macht."*

*"Wij hebben het liefst dat we flexibel kunnen zijn tussen activiteiten. Je kunt nu eenmaal niet altijd sturen hoeveel vrijwilligers en deelnemers je krijgt."*

*"Wat wij te bieden hebben is moeilijk meetbaar en moeilijk controleerbaar. Er zit een onzekerheidsfactor in. Dat gaat over vertrouwen. Ik kan er niks over beloven. Maar er gebeuren dingen waar je de tranen van ontroering van in de ogen schieten."*

Veel vrijwilligersorganisaties zijn huiverig om resultaatverplichtingen aan te gaan. Ze hebben het gevoel dat een te sterke focus op aantallen mogelijk negatief effect heeft op de kwaliteit, flexibiliteit en de open en vraaggerichte houding van de organisatie en de vrijwilligers. Maar we spraken ook een organisatie die daar anders over denkt.

*"We maken vooraf een inschatting van aantal koppelingen. Als we het niet halen betalen we het terug. Ik vind dat we mogen worden afgerekend op wat we zeggen. Ook al werken we met vrijwilligers."*

### 2.3 Partnerschap en netwerken

Vrijwilligersorganisaties benadrukken zonder uitzondering dat ze graag in partnerschap willen werken met de gemeente.

*"We komen het beste uit de verf in gemeenten waar we als volwaardige partner worden gezien. Als je niet die druk voelt van prestatie."*

Partnerschap hangt voor veel partijen samen met erkenning, het gevoel serieus genomen te worden en niet als ondergeschikte te worden 'ingehuurd' om goedkoop diensten te leveren.

*"Partnerschap betekent voor mij gelijkwaardigheid. Daar zit achter dat je ondersteuning door vrijwilligers serieus neemt. Het is geen afvoerputje, het is een eigenstandig iets, het heeft een eigen waarde in de maatschappij, voor de mensen die het doen en voor diegenen die het ontvangen. Dit bedoel ik met gelijkwaardigheid. Verder houdt partnerschap ook een soort openheid in, met elkaar zoeken. Dat je ook fouten mag maken. En dat je je afspraken nakomt."*

Maar partnerschap betekent ook dat je met elkaar overlegt over ontwikkelingen in de maatschappij, over nieuw beleid dat eraan zit te komen, over maatschappelijke problemen die vrijwilligersorganisaties signaleren. We hebben veel goede voorbeelden gehoord van partnerschappen waarbij vrijwilligersorganisaties en gemeenten netwerken vormden waarbij ze elkaar op de hoogte hielden. Ze spreken in dat netwerk bijvoorbeeld elk kwartaal of elk half jaar af en hebben het dan zowel over ontwikkelingen in beleid, als over ontwikkelingen waar de vrijwilligersorganisaties tegenaan lopen. Dat kan ertoe leiden dat ze gezamenlijk problematiek signaleren waar ze vervolgens oplossingen voor gaan ontwikkelen. In sommige gevallen hadden vrijwilligersorganisaties zelf het initiatief genomen voor het opzetten van dergelijke netwerken.

*"In (...) is een 'makelaar sociaal domein', daar heb ik goeie contacten mee. Zij signaleert zaken en kijkt welke partij dat dan kan oppakken. Er kwamen bijvoorbeeld veel levensvragen, er leek behoefte aan een lotgenotengroep. Zij signaleerde dat en ging vervolgens in overleg met de partijen om te kijken welke partij daar iets mee zou kunnen doen. Dit is een prettig model."*

*"We hebben ons erg ingespannen om in gesprek te gaan met de gemeente. Samen met twintig andere vrijwilligersorganisaties hadden we een visie van hoe inwoners op wijkniveau geholpen kunnen worden, in een samenwerking tussen professionals en vrijwilligers. Deze visie hebben we met ambtenaren besproken, met de gemeenteraad, en de wethouder was positief. We hebben subsidie gekregen van een fonds om een begin te maken om dit in praktijk te brengen. Onze belangrijkste ervaring is dat je de gemeente voor moet zijn. Dat moet je niet in je eentje doen,"*

*maar samen met andere organisaties. Dan kan je meesturen op die visie en word je een echte partner. Het nadeel is wel dat het erg veel tijd kost en bestuurskracht vraagt.”*

Behalve deze goede voorbeelden spraken we ook organisaties die een dergelijke samenwerking node misten.

*“Wat we vooral nodig hebben van de gemeente is dat ze beloften doen die ze nakomen, en dat ze meedenken. Bijvoorbeeld: hier vlakbij komt binnenkort een grote groep Oekraïners wonen. De gemeenten heeft er nog met geen woord over gesproken met ons. Maar die Oekraïners komen straks wel bij ons aankloppen natuurlijk. Dan heb ik zoiets: kom met ons praten. We willen wel als partner daarbij betrokken zijn.”*

Partnerschap gaat er dus ook over om elkaar op de hoogte te houden van belangrijke ontwikkelingen. Daarbij is het ook belangrijk oog te hebben voor elkaars krachten en beperkingen. Het is bijvoorbeeld niet hetzelfde als: eindeloos overleggen.

*“Eigenlijk wordt er dan verwacht dat we eerst gaat samenwerken met de professionals, en meer samenwerken met die. Maar ja: samenwerken, we hebben alleen maar vrijwilligers. Al die vergaderingen, daar zitten veel overvragingen, dat heeft men niet eens door.”*

*“Ze overleggen, maken plannen, mooie plannen, maar ze doen niets in de uitvoering. Laatst wilde iemand praten over de gezonde kantine. Maar ja, we hebben hierover al beleid. Dan moet ik er weer tijd in stoppen om zijn baan in de lucht te houden. Het moet hier allemaal door vrijwilligers worden gedaan.”*

In deze voorbeelden zit ook iets onevenwichtigs: er wordt zonder overleg iets verwacht of opgelegd, zonder eerst goed stil te staan bij de vraag of dit wenselijk of mogelijk is vanuit het perspectief van de vrijwilligersorganisatie.

Organisaties die in meerdere gemeenten werken konden goed vergelijken. Ze zagen doorgaans wel dat het partnerschap per gemeenten andere kwaliteiten had. De ambtenaar in kwestie was hierop van invloed, maar leek niet bepalend te zijn. Het lijkt meer te gaan om een houding die al begint in het college, en doorsijpelt naar beleidsafdelingen. Desalniettemin kan je ook gewoon geluk hebben met de ambtenaar die je treft.

*“Ik heb nu contact met een nieuwe ambtenaar. Die lijkt proactief mee te denken, aan te rijken. Dat vind ik een fijne manier. Ze neemt tijd om te kijken: hoe zit deze organisatie in elkaar. Wat is hun verleden, wat is hun doelgroep, hoeveel tijd hebben ze? Ik denk dat we vanuit die houding ook kunnen kijken of je in samenwerking richting beleidsdoelen kan.”*

## 2.4 Tussen formele en informele zorg

Behalve partnerschap en samenwerking op beleidsniveau hebben veel vrijwilligersorganisaties ook te maken met de gemeente op uitvoerend niveau. Veel vrijwilligersorganisaties in het sociaal domein krijgen bijvoorbeeld veel 'doorverwijzingen' van deelnemers (de ontvangers van het vrijwilligerswerk) van wijkteams, ggz of andere gemeentelijke uitvoeringsdiensten. Voor de vrijwilligersorganisaties is het daarbij belangrijk dat de professionals de organisatie kennen en goed kunnen inschatten met welke problematiek ze mensen kunnen doorsturen naar vrijwilligers.

*“Met individuele medewerkers van (...) hebben we een goede band, begrijpen we elkaar. Anderen snappen het niet. Of ze denken er niet eens aan, of heel instrumenteel. Ze gaan dan uit van het probleem van die ene bewoner en zoeken rechtstreeks naar oplossing. De vrijwilligers is dan het middel om het doel met die bewoner te bereiken. Wij vragen dan vaak: wat is hier leuk aan voor de vrijwilliger? Maar er zijn ook verwijzers die het beter begrijpen, dat de vrijwilliger*

*in zichzelf een doel is. Soms krijg je dan andere vragen, maar het grootste verschil ligt erin dat ze dan bellen om te overleggen, dat ze aan ons vragen om mee te denken."*

*"In (...) zitten we fysiek samen met verwijzers. Het kan legio zijn: wijkteams, Wmo, ggz, politie, maar ook projecten die de gemeente uitvoert. Dat netwerk is echt enorm. En dat moet ook onderhouden worden, dat is een belangrijke functie van onze beroepskrachten."*

In veel gesprekken kwamen we tegen dat de vrijwilligersorganisaties de professionals er regelmatig aan herinneren dat het vrijwilligerswerk minder doelgericht is dan het professionele, geïndiceerde werk in de zorg.

*"Soms geeft de aanmelder een heel lijstje mee van waar er aan gewerkt kan worden. Dan temperen wij de verwachtingen wel: we laten het aan het koppel. We gaan er niet gericht mee bezig. Ik moet bijvoorbeeld denken aan een koppel van vrijwilliger met een kind met overgewicht. Ze gaan niet steeds sporten/wandelen, hun contact is meer gericht op connectie en vertrouwen. Het belangrijkste wat ze in eerste instantie samen deden was gamen. Uiteindelijk kwam het wel zover dat ze ook samen naar buiten gingen. (...) Soms zeggen hulpverleners dan wel: "waar is deze vrijwilliger nou mee bezig?" Dat moeten wij dan verantwoorden, dat is soms wel eens lastig. Je hoeft het ook niet altijd met elkaar eens te zijn, als je maar wel respect hebt voor elkaar."*

*"We leven in verschillende werelden. Zij leven in de wereld van indicaties, diagnoses, doelstellingen, plannen, financiering. Dat is zo anders dan wat wij doen: kijken of je twee mensen bij elkaar kunt krijgen die elkaar kunnen verrijken. Die twee werelden zijn moeilijk te verenigen."*

Veel respondenten wijzen op hoge werkdruk bij sociale teams en andere professionals in het sociaal domein. Dit werkt op twee verschillende manieren door. Aan de ene kant benoemen respondenten dat, door de flinke doorloop en hoge werkdruk, professionals weinig tijd hebben om het sociale veld uit te zoeken en misschien te snel een vorm van geïndiceerde zorg beschikbaar. Aan de andere kant geven respondenten aan dat ze merken dat consultants vaker zwaardere gevallen doorsturen. Een belangrijke rol voor de beroepskrachten van de vrijwilligersorganisaties is dan het beschermen van de vrijwilliger door ervoor te zorgen dat de mensen die ze begeleiden niet kampen met te zware problematiek.

*"Al die consultants moeten ons dan goed kennen. En wat je juist ziet is dat er veel doorloop is van consultants. En de werkdruk op sociale teams is landelijk breed heel hoog. Daardoor ervaren ze weinig tijd om het uit te zoeken, dus dan beschikken ze misschien te snel over woonbegeleiding, terwijl daar dan misschien juist een klein duwtje wel genoeg zou zijn. Hoe hoger de werkdruk, hoe minder ruimte er is bij de consultants om dit te onderzoeken."*

*"Begrotingen van professionals zijn magerder. Dus je ziet dat mensen die eerst professionele hulp kregen, naar ons worden doorgeschoven. Dat is wel een zorg: wij kunnen geen mensen begeleiden die professionele zorg nodig hebben. Dus een goeie intake van ons is nodig om onze vrijwilligers te beschermen."*

*"Wat we vaak zien is dat mensen naar ons worden doorgestuurd voor thuisadministratie, maar dan blijkt er nog van alles te spelen. Dan kom je op de grens van Wmo. Voor vrijwilligers kan dat te zwaar zijn, die branden ervan op. Maar de gemeente heeft te weinig Wmo-begeleiding om direct adequaat te helpen. Dan moet je soms wat schipperen."*

Het lijkt hiermee een heel reëel risico dat de druk waaronder professionals in het sociaal domein opereren ook doorsijpelt naar de vrijwilligers, met als risico dat het werk meer ingekaderd wordt, het plezier verdwijnt en vrijwilligers opbranden of afhaken. Vrijwilligersorganisaties zien het als hun taak om hun vrijwilligers hiertegen te beschermen, maar ze bevinden zich daarbij in een spanningsveld. Aan de ene kant hebben ze ook vrijwilligers die heel capabel zijn, aan de andere kant hebben ze een grote drive

om mensen hulp te bieden waar nodig. Kortom: ze willen niet een te grote broek aantrekken, maar zijn intrinsiek geneigd om zoveel mogelijk te doen. Het is een dilemma voor veel vrijwilligersorganisaties.

*"Die consulenten kennen ons wel goed. Wij hebben ook vrijwilligers die ook hoogeschoold zijn. Die kunnen echt wel wat. Dat zien die profs niet zo. Wel twee risico's: dat mensen dingen gaan doen waarvan wij niet willen dat ze die gaan doen. En: dat we onderschat worden door andere partijen. Dat is wel een spannende balans. Op aangeven van een psycholoog die bij ons vrijwilliger is plus het feit dat de gemeente iets met dementie wil doen zijn we nu ook mensen aan het opleiden om met demente deelnemers om te gaan. Niet alle vrijwilligers kunnen dat, en niet alle demente deelnemers kunnen nog door vrijwilligers worden geholpen, maar in sommige gevallen kan het wel goed. Het moeilijke is: je moet wel op tijd in de gaten houden wanneer je moet doorverwijzen."*

*"Door de bezuinigingen worden vragen alleen maar complexer, ik zou wel willen dat gemeenten en Den Haag meer duidelijkheid geven over bezuinigingen op dit gebied. Je kan niet alles verwachten van vrijwilligers. Vrijwilligerswerk is wat je gewoon leuk moet vinden, dat je er zin in hebt, en niet een soort verplichting, en steeds taken erbij krijgen."*

*"Ik zie steeds vaker dat gezinnen geen indicaties krijgen, dat ze niet de hulp krijgen die ze nodig hebben. Daar moet overkoepelend iets aan gedaan worden. Op casusniveau proberen wij, met andere organisaties, goed te helpen. Maar de regiehouding is heel belangrijk. Vrijwilligerswerk is iets aanvullends, het komt niet 'in de plaats van'. Als ik met iemand van de gemeente hierover spreek dan begrijpt ze wel waar we knel zitten. Maar dan zegt ze: 'ja zo is het nou eenmaal'."*

Sommige respondenten geven aan dat in dit spanningsveld de professionele en de vrijwillige hulpverlening langzaam meer op elkaar gaan lijken.

*"De professional en de vrijwilliger groeien naar elkaar toe. De vrijwilligers willen we steeds verder professionaliseren. We geven ze opleidingen, gaan steeds meer van onze maatjes vragen. Dat is enerzijds onze eigen behoefte om kwaliteit te leveren. Maar het is ook gewoon zo dat de maatschappij complexer wordt. Je moet soms een halve belastingadviseur zijn als maatje."*

## 2.5 Vergunningen

In ons onderzoek zijn vrijwilligersorganisaties uit het sociaal domein oververtegenwoordigd. Zij hebben weinig te maken met vergunningen. Maar in de gesprekken met organisaties die activiteiten in de publieke ruimte organiseren was het regelen van vergunningen een belangrijk onderwerp van gesprek.

*"Vergunningen aanvragen wordt zo moeilijk. Veiligheid regelen, dat wordt allemaal onbetaalbaar. Bijvoorbeeld: mensen die de weg afzetten, dat moeten nu mensen zijn die een diploma hebben. Er worden nieuwe eisen gesteld aan onze vrijwilligers. Dat is geen onwil van de gemeente, die zijn ook met handen en voeten gebonden. Vergunningen worden bijvoorbeeld door omgevingsdienst van de provincie gedaan. Vaak wordt de vergunningsaanvraag door een extern bureau gedaan, en de gemeente betaalt dat dan."*

*"Je moet zelf ook uitkijken dat je niet aansprakelijk wordt gesteld. We laten onze vrijwilligers allemaal een vrijwaringsverklaring tekenen. Ze werken met een slijptol. Zijn ze dan verzekerd? We bedienen ook een sluisje, dat moet je ook verzekeren. Dat is allemaal best wel complex aan het worden."*

*"Ik organiseer dit al vijftien jaar. Nu heeft de Wijkraad besloten dat we nog maar op drie plekken iets mogen organiseren. Die plekken zijn aangewezen door de gemeente. We hadden altijd een mooi terrein, maar dat mag nu opeens niet meer. En opeens zeggen ze ook: als je 1.000 euro subsidie krijgt, dan moet je 500 euro besteden bij de winkeliers. Dat soort kaders hebben ze gezet. Daar loop ik tegenaan."*



## 3. Reflecties

Niemand betwist de waarde van vrijwilligerswerk. Gemeenten willen er steeds meer van, en zijn trots op het aantal vrijwilligers dat in hun gemeente actief is. Ze noemen het ‘het cement van de samenleving’. Toch blijkt uit het vorige hoofdstuk dat het vrijwilligerswerk ongemerkt onder druk kan komen te staan.

### 3.1 Botsende grondmotieven

We hoorden veel goede voorbeelden van gelijkwaardige samenwerking tussen vrijwilligersorganisaties en gemeenten. Tegelijkertijd zagen we in het vorige hoofdstuk rond een aantal thema's, waarvan subsidies, partnerschap en samenwerking tussen formele en informele zorg de belangrijkste waren, hoe moeilijk het kan zijn voor gemeenten en vrijwilligersorganisaties om effectief samen te werken.

Wij betogen dat een belangrijke oorzaak hiervan is dat gemeenten en vrijwilligersorganisaties werken vanuit wezenlijk verschillende grondmotieven. We hebben deze hypothese besproken met veel van onze gesprekspartners; de meesten herkennen dit. Welke grondwaarden dit precies zijn is niet uitputtend te benoemen; dat verschilt per organisatie en verandert ook in de loop van de tijd. Toch menen we enkele constanten te ontwaren.

Ten eerste, veel respondenten benadrukken dat gelijkwaardigheid tussen vrijwilliger en diegene die ze proberen te helpen een belangrijk uitgangspunt is. Er is geen sprake van een doelgerichte hulpverleningsrelatie maar van een menselijke connectie met ruimte voor twee personen. Natuurlijk is er een reden dat ze een connectie maken: de een heeft een probleem en de ander kan bijdragen aan een oplossing. Maar daarbij is er geen verplichting en geen beperking tot dat ene probleem of dat ene doel. Er is aandacht voor de vraag van die persoon op dat moment. Termen als flexibiliteit, vraaggerichtheid en onvoorspelbaarheid worden in dit verband ook vaak genoemd.

Hier houdt ook een tweede grondwaarde mee verband, namelijk dat de vrijwilliger zowel middel als doel is. Het gaat er niet om de vrijwilliger zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten - hoewel we niet willen beargumenteren dat dat in het geheel niet belangrijk is - het gaat er *ook* om dat deze vrijwilliger zich überhaupt onbaatzuchtig inzet voor iemand anders of voor het algemeen belang. Natuurlijk zijn de opbrengsten van het vrijwilligerswerk belangrijk. Maar de liefde en het plezier waarmee en waaruit de vrijwilliger zich onbaatzuchtig inzet is een opbrengst in zichzelf, en als opbrengst niet minder belangrijk dat de andere.

In overheidshandelen daarentegen zijn waarden als betrouwbaarheid, legitimiteit, rechtsgelijkheid, voorspelbaarheid, stabiliteit en orde dominant. De afgelopen decennia zijn waarden uit de sfeer van de markt - competitie, efficiëntie, specialisatie - bovendien met kracht de overheids sfeer binnen gedrongen. Geen verkeerde grondmotieven, maar heel anders dan diegene die in de vrijwillige sector dominant zijn.

Als we die botsende waarden tot ons laten doordringen dan denken we dat twee begrippen belangrijk zijn: schaarste en ruimte. In de sferen van markt en ook overheid draait veel om het begrip schaarste: hoe zet je de schaarse middelen zo rechtvaardig en effectief mogelijk in? Dat is ook wat het publiek vraagt van de overheid: dat de schaarse middelen prudent worden ingezet.

In de sfeer van het vrijwilligerswerk heerst in essentie geen schaarste maar juist overvloed. Vrijwilligers hebben tijd. Natuurlijk, soms kan het moeilijk zijn om vrijwilligers te vinden en lijkt het alsof de schaarste ook dit domein binnendringt. Maar in essentie werken vrijwilligers vanuit overvloed; zonder verplichtingen, zonder tegenprestatie. Ze doen het omdat ze ruimte hebben. En daarmee scheppen ze ruimte voor anderen. Daarmee ontsnapt het domein van het vrijwilligerswerk in essentie aan de wetten van schaarste. En dat is in zichzelf een belangrijke waarde van het vrijwilligerswerk.

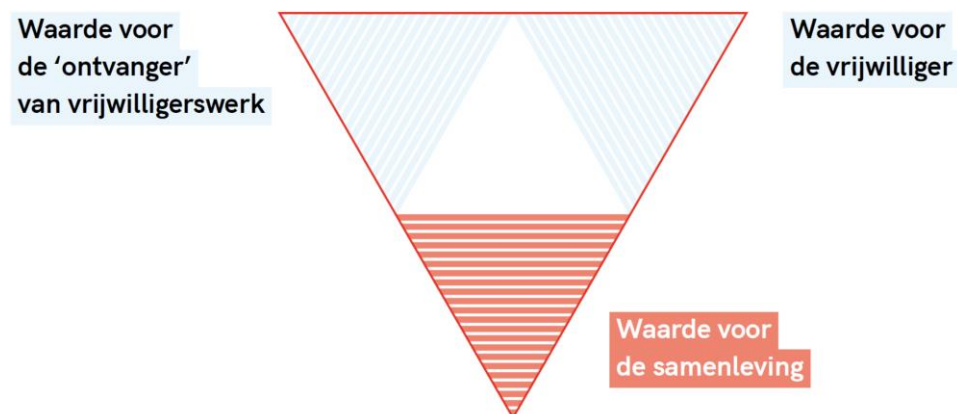
### 3.2 Balans en bescherming

Een botsing van grondwaarden hoeft geen probleem te zijn. In potentie is een diversiteit aan waarden juist een mooi iets. Maar alle gemeenten die zeggen trots te zijn op de vrijwilligers in hun gemeente, en graag een levendige en actieve vrijwilligersscene hebben, doen er enerzijds goed aan om de eigen waarden van het vrijwilligerswerk te *beschermen*, en anderzijds daarbij te streven naar balans tussen de opbrengsten van het vrijwilligerswerk voor vrijwilliger, ontvanger en samenleving als geheel. We lichten dit tot.

#### Balans

In een eerdere fase van ons onderzoek hebben we onderstaande driehoek geïntroduceerd. In de driehoek maken we onderscheid tussen drie plekken waar de waarde van vrijwilligerswerk neerdaalt: bij de vrijwilliger, bij de ontvanger van het werk en bij de samenleving als geheel. We hebben daarbij betoogd dat er bij gezond vrijwilligerswerk sprake is van balans in de driehoek. Dat wordt duidelijk wanneer we ons specifieke vormen van disbalans proberen voor te stellen. Ten eerste: indien er onvoldoende aandacht is voor de waarde van het werk voor de vrijwilliger zelf, dan zal deze opbranden of op termijn afhaken. Ten tweede, wanneer er vooral aandacht is voor de belangen van de vrijwilliger en te weinig voor die van de ontvanger, dan ontstaat ook een ongemakkelijke situatie. Ten derde, wanneer zowel vrijwilliger als ontvanger goed worden bediend, maar de samenleving als geheel niet, dan hebben we het bijvoorbeeld over ondermijnend vrijwilligerswerk. Ook in motorbendes wordt, zo kan je beargumenteren, vrijwilligerswerk gedaan, maar de vraag is of dat maatschappelijk gezien wenselijk is. Kortom: balans is noodzakelijk.<sup>7</sup>

Figuur 1. Drie plekken waar de waarde van vrijwilligerswerk neerdaalt



<sup>7</sup> Daarbij is het overigens de vraag hoe je precies bepaalt of iets waarde heeft voor de samenleving als geheel, en vooral wie dat bepaalt. Een makkelijke manier is om de overheid te laten bepalen, maar je kan ook zeggen dat ook andere geluiden waardevol zijn. Zo bezien kan ook vrijwilligerswerk dat tegen de doelen van de overheid ingaat maatschappelijk gezien waardevol zijn. Maar er zijn grenzen natuurlijk.

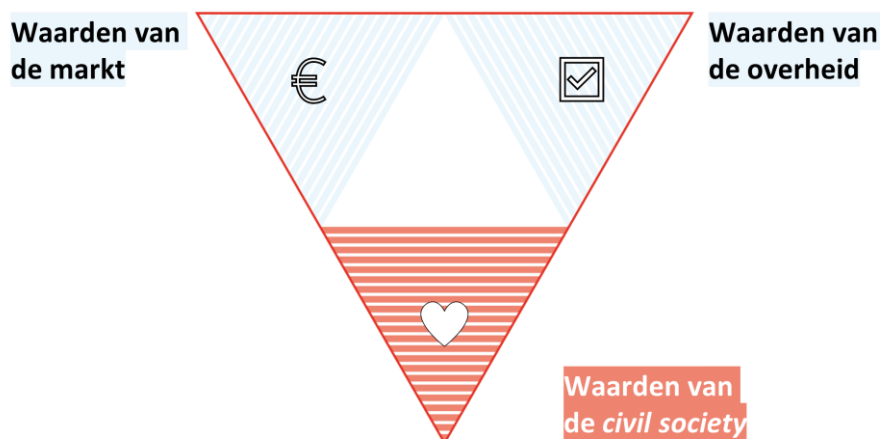
In de verhalen van de vrijwilligersorganisaties komt een beeld naar voren dat de vrijwilligersorganisaties deze balans doorgaans goed op het netvlies hebben staan. Ze zien het als een belangrijke taak om hun vrijwilligers te ontzorgen, zodat deze met plezier en zingeving hun vrijwilligerswerk kunnen doen. Velen geven dan ook aan dat hun vrijwilligers weinig zullen merken van de beslommingen die ze als organisatie met de gemeente hebben.

Afgaande op de gesprekken, hebben de meeste gemeenten in hun samenwerking met vrijwilligersorganisaties vooral oog voor de waarde van het werk voor de ontvangers en voor de samenleving als geheel. Soms belijden ze mondeling of schriftelijk wel dat vrijwilligerswerk ook van waarde is voor de vrijwilliger zelf, maar de eisen die aan het werk worden gesteld lijken daar niet per se rekening mee te houden. Het vrijwilligerswerk wordt te vaak als middel gezien in plaats van als middel en doel tegelijkertijd. Dit onderzoek kan daarom worden opgevat als een uitnodiging aan gemeenten om te blijven zoeken naar de balans in de driehoek en meer oog te hebben voor de waarde van vrijwilligerswerk voor de vrijwilliger zelf.

### Bescherming

In een eerdere fase van ons onderzoek hebben we ook de driehoek van de drie sferen, met elk hun dominante waarden, geïntroduceerd. De sferen zijn niet nauw af te bakenen. Ze vloeien in elkaar over, er zijn tussenvormen, er wordt samengewerkt tussen de sferen en er zijn verschuivingen: dat wat eerst tot de ene sfeer behoorde kan later tot een andere sfeer behoren. Evenzo is het ook moeilijk om met hardheid te stellen welke waarden in welke sfeer precies dominant zijn: binnen de sferen is sprake van enorme diversiteit, met organisaties die vanuit verschillende waarden dingen doen. Dit geldt voor markt en overheid, maar zeker voor de civil society. Die diversiteit aan organisaties zagen we ook in dit onderzoek vertegenwoordigd, hoewel het zwaartepunt wel lag bij relatief grote vrijwilligersorganisaties in het sociaal domein.

Figuur 2. Drie sferen met hun eigen dominante waarden



Waar het in de eerste driehoek draait om *balans*, draait het in deze driehoek om *bescherming*. De *ruimte* en de overvloed of, zo u wilt, de liefde van waaruit het vrijwilligerswerk wordt gedaan moeten worden beschermd tegen de doorsijpelende waarden van het openbaar bestuur en de markt. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de gelijkwaardigheid, het plezier, de flexibiliteit van het vrijwilligerswerk soms onder druk komen te staan door de samenwerking met gemeenten.

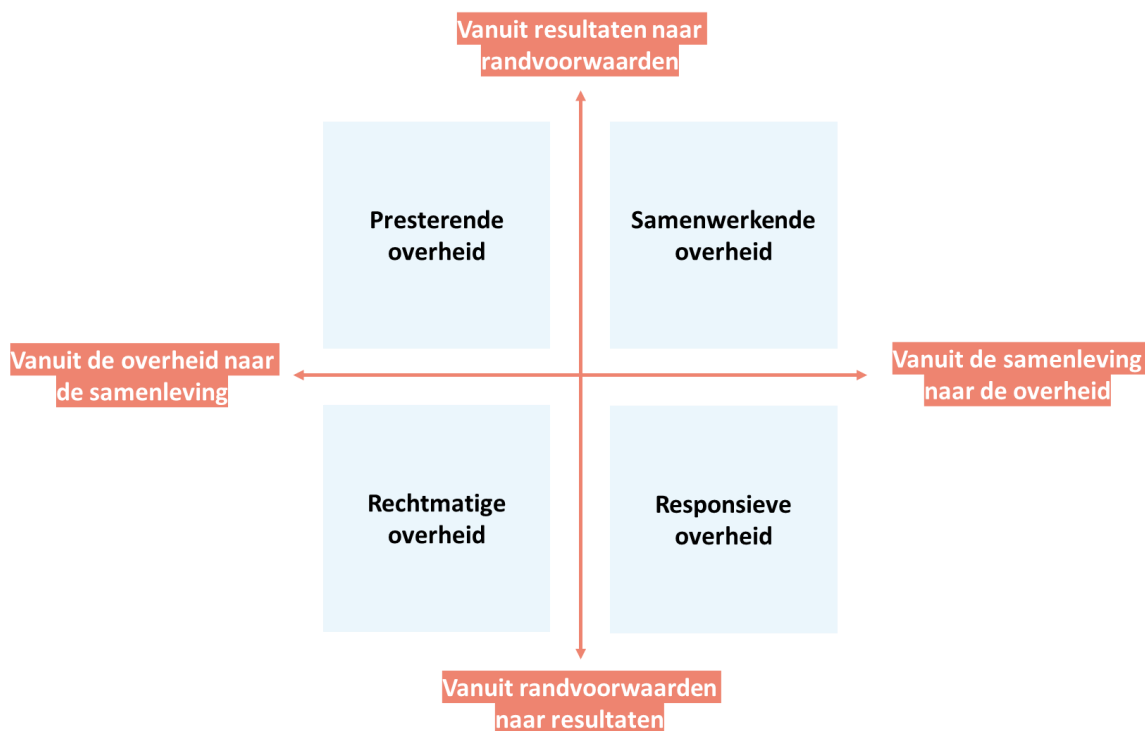
De vrijwilligersorganisaties die we voor dit onderzoek hebben geraadpleegd zien het zelf als een belangrijke taak om hun vrijwilligers hiertegen te beschermen. En, zo blijkt uit de gesprekken, de meeste slagen daar redelijk goed in. Het gaat dan om de grotere organisaties waar ook beroepskrachten

werken. Voor kleinere organisaties en vrijwillige besturen is dit echter moeilijker. Daar heeft de overheid een belangrijkere taak om de essentie van het vrijwilligerswerk te beschermen, en het niet de logica van het openbaar bestuur op te leggen. Want daarmee zou een belangrijk deel van de waarde verloren gaan, en zou de overheid uiteindelijk zichzelf ook in de voet schieten.

### 3.3 Gezocht: een responsieve overheid

In haar onderzoek naar verschillende vormen van overheidssturing heeft de Nederlands School voor Openbaar Bestuur een kwadrant ontwikkeld met daarin onderscheid tussen vier vormen van sturing: de presterende overheid, de samenwerkende overheid, de rechtmatige overheid en de responsieve overheid.<sup>8</sup>

Figuur 3. De 'NSOB-kwadrant': vier vormen van overheidssturing



De vier vormen van sturing zijn geordend langs twee assen. De horizontale as maakt onderscheid tussen enerzijds vormen van sturing die vanuit de overheid naar de samenleving gaan (de linkerkant van de figuur) en anderzijds vormen van sturing waarbij het primaat meer bij de samenleving ligt en de overheid aanhaakt (de rechterkant van de figuur). De verticale as maakt onderscheid tussen enerzijds vormen van sturing waarbij de focus ligt op resultaten, en van daaruit wordt gewerkt aan randvoorwaarden waarbinnen die resultaten kunnen worden gerealiseerd (bovenkant van de figuur) en anderzijds vormen van sturing waarbij de focus ligt op randvoorwaarden, met daarbij het vertrouwen

<sup>8</sup> Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse en Mark van der Twist, Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren (NSOB, 2015). De figuur is overgenomen van deze auteurs.

dat indien de juiste randvoorwaarden zijn geschapen ook de resultaten zullen volgen (onderkant van de figuur).

Het lijkt erop dat de vrijwilligersorganisaties die we voor dit onderzoek spraken vaak te maken hebben met een presterende of een samenwerkende overheid. In sommige gevallen lijkt de gemeente de vrijwilligersorganisaties gelijkwaardig tegemoet te treden en wordt er in partnerschap samengewerkt. In andere gevallen ligt het primaat duidelijk bij de overheid, en kunnen de organisaties intekenen indien ze denken dat ze een bijdrage kunnen leveren aan de door de gemeente geformuleerde doelen. In alle gevallen echter wordt er sterk vanuit resultaten geredeneerd en is er in mindere mate oog voor de randvoorwaarden waaronder vrijwilligers(organisaties) hun werk kunnen uitvoeren.

Vrijwilligersorganisaties op hun beurt zouden een meer responsieve houding van gemeenten waarderen. Een sleutelwoord daarbij is vertrouwen. Wat hen betreft zou er meer focus mogen liggen op de vraag onder welke omstandigheden vrijwilligers hun werk het beste kunnen doen. Daarbij hoort het vertrouwen dat dit ook leidt tot mooie opbrengsten. Voor vrijwilligers, ontvangers en de samenleving als geheel. Daarmee is zeker niet gezegd dat vrijwilligersorganisaties zich niet willen verantwoorden of dat ze hun resultaten niet willen laten zien: dat willen ze graag. Maar er mag minder focus komen op het 'tellen' van de resultaten.

Een responsieve houding is overigens niet hetzelfde als 'een stapje terugdoen' of een 'terugtrekkende overheid'. We hebben voor dit onderzoek ook een aantal organisaties die weliswaar geen 'last' hebben van de gemeente, maar die simpelweg ervaren dat hun gemeente schittert door afwezigheid of het vrijwilligerswerk niet écht vooruithelpt. In het ideale geval gebruikt de gemeente haar positie en invloed, als een soort vliegwiel van het vrijwilligerswerk. Een responsieve houding zou zo gezien het mooie midden kunnen zijn tussen passiviteit en verstikkende bemoeienis.

In zekere zin vinden we het opvallend dat veel vrijwilligersorganisaties te maken lijken te hebben met presterende of samenwerkende overheden. In een eerder stadium van het onderzoek hebben we veel ambtenaren gesproken die verantwoordelijk zijn voor het vrijwilligerswerkbeleid in hun gemeente. Bij hen proefden we juist een relatief 'responsieve' houding, waarin vrijwilligerswerk juist ook als doel op zich wordt gezien, minder focus lag op het meetbaar en aantoonbaar realiseren van vooraf afgesproken doelen en aandacht is voor de grondmotieven die eigen zijn aan vrijwilligerswerk. En nu blijkt dat de vrijwilligersorganisaties deze responsieve houding niet vaak te zien krijgen.

We denken dat dit te maken heeft met iets wat de NSOB omschrijft als 'sedimentatie in sturing': binnen een overheidsorganisatie zullen verschillende sturingsvormen tegelijkertijd bestaan. Daar waar ambtenaren zich een nieuwe vorm willen aanmeten, komt deze niet direct in de plaats van een andere vorm, maar komt deze als het ware bovenop of naast die andere vorm. De sturingsvormen komen als lagen 'slib' op en onder elkaar te liggen. Werken vanuit een nieuwe sturingsvorm, zo betogen de auteurs in hun artikel, is niet zo makkelijk als het lijkt. Want er moet dan gewerkt worden binnen de normen, waarden en deugden die binnen die organisatie gelden en die zijn geënt op een andere sturingsvorm: "het werken *buiten* [vanuit de samenleving, Verwonderzoek] gebeurt volgens de systemen, protocollen, kaders en gebruiken die op de logica van *binnen* (vanuit de overheid naar de samenleving, Verwonderzoek) zijn gebaseerd."<sup>9</sup> Het sediment binnen een organisatie is als het ware dwingend voor diegenen die zich willen bedienen van andere sturingsvormen.

De ambtenaren die binnen een gemeente verantwoordelijk zijn voor het vrijwilligerswerkbeleid zijn in zekere zin waarschijnlijk voorlopers in de zin dat ze zich het perspectief van vrijwilligersorganisaties het meest hebben eigen gemaakt. Zij kunnen zich responsief willen opstellen, maar moeten ook werken binnen de kaders en normen die in hun organisatie in de breedte gelden. Bovendien hebben vrijwilligersorganisaties ook met andere afdelingen te maken, zoals inkooporganisaties, die niet specifiek geënt zijn op de wereld van vrijwilligersorganisaties.

---

<sup>9</sup> Ibid, 32.

De beeldspraak van sedimentatie wordt gebruikt om aan te geven hoe moeilijk het is om zich van nieuwe bestuursstijlen te bedienen, maar niet om te beargumenteren dat het onmogelijk is. Eén van de belangrijke uitdagingen van de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid is daarom misschien juist wel om de *eigen* organisatie mee te krijgen om meer vanuit een responsieve houding samen te werken met vrijwilligersorganisaties. Vanuit die houding kan het vrijwilligerswerk waarschijnlijk het beste op waarde worden geschat en tot bloei komen.



## 4. Wat te doen?

De grondmotieven van het vrijwilligerswerk verdienen bescherming, en een responsieve houding van de overheid is daarbij gevraagd. Maar wat kunnen vrijwilligersorganisaties en gemeenten concreet doen om het vrijwilligerswerk het beste tot zijn recht te laten komen. In dit hoofdstuk trekken we enkele praktische lessen voor (§ 4.1) gemeenten en (§ 4.2) vrijwilligersorganisaties.

### 4.1 Tips voor gemeenten

Uit het onderzoek volgt ook een aantal wenken voor gemeenten in hun relaties met vrijwilligersorganisaties.

1. Durf te volgen. Laat organisaties bijvoorbeeld zelf kiezen hoe ze hun subsidies willen verantwoorden.
2. Leg niet teveel nieuwe regels op. Ook niet als je denkt dat het goede regels zijn.
3. Nodig vrijwilligersorganisaties niet alleen uit voor overleg, maar ga bij ze langs. Beter nog: ga een dagje of een weekje meehelpen.
4. Waardering voor vrijwilligerswerk is belangrijk. Maar waardering uit je niet met jaarlijkse etentjes of presentjes. Waardering uit je door te luisteren, rekening te houden met vrijwilligers(organisaties) en door goed met ze samen te werken. Waarderen is geen prestatie die geleverd moet worden, maar een houding.
5. Werk aan een coherente overheid. Een goed vrijwilligerswerkbeleid is mooi en belangrijk, maar vrijwilligersorganisaties zullen waarschijnlijk vooral te maken krijgen met andere onderdelen van de gemeente. Ook daar moet men de juiste houding aannemen: vrijwilligerswerk is niet alleen middel, maar ook een doel.
6. Ondersteun en faciliteer netwerken van vrijwilligersorganisaties. Een belangrijke rol voor de gemeente daarbij is het zorgdragen voor continuïteit.
7. Wees zuinig op alle vrijwilligers, en met name op de bestuurders. Vraag niet teveel van ze.
8. Stel de vraag: onder welke randvoorwaarden kunnen vrijwilligers hun werk goed doen? En stel je vervolgens dienend op. Kleine accenten zijn genoeg. Luisteren is belangrijk.

### 4.2 Tips voor vrijwilligersorganisaties

Uit het onderzoek volgt een aantal zaken waar vrijwilligersorganisaties in hun relatie met gemeenten rekening mee kunnen houden.

1. Blijf je verhaal vertellen. Laat naast de gevraagde cijfermatige verantwoording ook in je eigen woorden of beelden zien wat de kern van je werk is.
2. Herinner jezelf en je vrijwilligers regelmatig aan de kern van waarden en dromen waar jouw organisatie op drijft. Wees daarin onbescheiden.
3. Investeer in kennismaking met mensen binnen de gemeente. Zorg ervoor dat ze je organisatie niet alleen van de subsidieaanvragen en verantwoordingen kennen, maar nodig ze bijvoorbeeld uit om langs te komen of mee te draaien met het vrijwilligerswerk. Als je elkaar kent kan je het ook beter hebben over spanningen in de samenwerking, bijvoorbeeld wanneer subsidievoorwaarden of verantwoordingseisen knellend zijn.

4. Neem de leiding in de samenwerkingsrelatie. Ontwikkel samen met andere (vrijwilligers)organisaties een visie op het werk dat jullie doen en hoe de gemeente daarin een rol kan spelen. Begin eventueel zonder de gemeente met uitvoering, met middelen uit private fondsen. Zo kan je aan de gemeente laten zien wat je voor ogen hebt en hoe dat werkt.
5. Probeer politieke connecties te maken. Een aantal organisaties kwam in een stroomversnelling door de juiste connecties op politiek niveau. Het is belangrijk dat men ook op dat niveau gevoel heeft voor de waarde die de vrijwilligers leveren.
6. Bescherm jezelf en je vrijwilligers. Er is een trend, een druk om professioneler te worden. Dit wordt door de buitenwereld gevraagd en er is vaak ook een intrinsieke drive om kwaliteit te verbeteren. Maar wees ook terughoudend met deze professionalisering: je kunt ongemerkt een lijn overgaan waarbij je merkt dat de grondwaarden van het vrijwilligerswerk zijn geërodeerd.

## BIJLAGE. VERANTWOORDING

Voor dit onderzoek hebben we gesproken met de volgende partijen:

Organisatie	Gesproken met
Zonnehuisgroep Vlaardingen	Twee vrijwilligerscoördinatoren
Cicero Zorggroep	Vrijwilligerscoördinator
Veilig Verkeer Nederland	Projectleider vrijwilligers
Sint Annaklooster	Twee vrijwilligerscoördinatoren
Burgerinitiatief Alblasserdam	Initiatiefnemer
SOM NL	Initiatiefnemer
Full Speed	Twee Bestuursleden
Stedenband Tilburg Matagalpa	Coördinator
Stichting Jong Perspectief	Beroepskracht
Bibliotheek Velsen	Vrijwilligerscoördinator
Humanitas Heuvelrug	Bestuurslid en beroepskracht
Firma van Drie	Coördinator
Humanitas West-Brabant West	Bestuurslid
Ideeënmakelaars Arnhem	Ideeënmakelaar
Zorgcoöperatie Hoogeloon	Twee bestuursleden / dorpsondersteuner
Humanitas Lansingerland	Bestuurslid
Voedselbank Amersfoort	Bestuurslid
Handehelpen	Directeur
Humanitas Eindhoven	Bestuurslid en directeur
Zorgcoöperatie Schaik	Initiatiefnemer
Humanitas Groningen	Beroepskracht
Contour de Twern	Beroepskracht
Schuldhelpmaatje Ridderkerk	Coördinator
Welzijn Capelle	Vrijwilligerscoördinator
Markant	Coördinator
Commissie H Pernis	Initiatiefnemer

**verw  
onder**



**onder  
zoek**