

Uitsluitend vrijwillig!
Maatschappelijk actief in vrijwilligerswerk

Advies 5

Rijswijk, november 1997

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer dr. A.P.N. Nauta (wnd. voorzitter), de heer drs. H.J. Kaiser (vice-voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese, mevrouw drs. N. Schoemaker, mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman, de heer prof. dr. P. Schnabel, mevrouw drs. E.M. Vermeulen, vacature voorzitter en lid. De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

*Sir Winston Churchillaan 362
Postbus 5845
2280 HV Rijswijk
tel. 070 3405294
fax 070 3405446
E-mail rmo@minvws.nl*

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Rijswijk 1997

© Sdu Uitgevers, Den Haag 1997

Niets uit deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op andere wijze dan ook zonder toestemming van de uitgever en de RMO.

Voorwoord

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) adviseert op verzoek van het kabinet over "Vrijwilligerswerk, sociale activering en burgerschap". Diverse onderzoeksbevindingen zijn bijeengebracht in een basisdocument, dat als bijlage 3 bij dit advies is gevoegd. In het basisdocument wordt ingegaan op feiten over vrijwilligerswerk in het algemeen en op de spanningsvelden die hier optreden. Voor de opstelling van het advies is contact opgenomen met enkele deskundigen en is er een expertmeeting georganiseerd (zie bijlage 5). Drs. H.J. van Daal van het Verwey-Jonkerinstituut stelde een overzicht samen van empirische gegevens over vrijwilligers. Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelde enkele specifieke cijfers ter beschikking uit het onderzoek Culturele veranderingen. Het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) heeft afzonderlijk aandacht besteed aan vrijwilligerswerk dat migranten in eigen kring verrichten. De studie van het IMES wordt, als achtergrondstudie, tezamen met dit advies door de RMO gepubliceerd. De Raad bedankt alle betrokken deskundigen voor hun bijdrage.

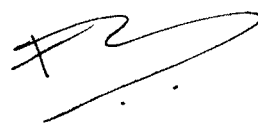
De commissie die het advies heeft voorbereid bestond uit:

mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman (*raadslid*)
mevrouw drs. N. Schoemaker (*raadslid*)
mevrouw drs. E.M. Vermeulen (*raadslid*)
mevrouw dr. M. Mootz (*secretariaat*)
mevrouw drs. C.C. van der Nap (*secretariaat, tot april 1997*)
de heer drs. M.A. Rouw (*secretariaat*)
mevrouw mr. drs. I.J. Vossenaar (*secretariaat, vanaf april 1997*)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust uiteraard bij de Raad.



dr. A.P.N. Nauta,
Wvd. voorzitter RMO



drs. F. Vos,
Algemeen secretaris RMO

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
2 Sociale activering, vrijwilligerswerk en burgerschap	9
2.1 Sociale activering	
2.2 Vrijwilligerswerk en vrijwilligers	
2.3 Overheid, burgerschap en vrijwilligerswerk	
3 Zuinig op vrijwilligerswerk: hoofdlijn van het advies	16
4 Voorwaarden voor vrijwilligersorganisaties om deel te nemen aan sociale activering	18
5 Overheid en vrijwilligersorganisaties	20
6 Democratisering en integratie	22
6.1 Sociaal-kwetsbare mensen	
6.2 Allochtonen	
6.3 Gehandicapten en ouderen	
6.4 Jongeren	
6.5 'Sterke' vrijwilligers	
7 Onkostenvergoeding	28
8 Beantwoording van de adviesvragen en belangrijkste aanbevelingen	30

Bijlagen

1 Adviesaanvraag	35
2 Voorwaarden voor sociale activering door vrijwilligersorganisaties	41
3 Basisdocument "Een onvernietigbare veer...": Vrijwilligerswerk in de samenleving"	43
4 Onkostenvergoeding	97
5 Geraadpleegde deskundigen	113

Achtergrondstudie:

"Op zoek naar eigen kracht": Vrijwilligerswerk en burgerschap onder minderheden

Samenvatting

De Raad stelt vast dat vrijwilligerswerk een grote maatschappelijke betekenis heeft; het is onmisbaar in de Nederlandse samenleving. Het valt op dat in Nederland - vergeleken met andere Westerse landen - zeer veel mensen zich vrijwillig en onbetaald inzetten voor anderen of voor specifieke doelen. Deze mensen verdienen waardering: hun betrokkenheid bij het vrijwilligerswerk is vergelijkbaar met de betrokkenheid van anderen bij betaalde arbeid. Anders dan veelal wordt aangenomen, is hun inzet in het recente verleden niet verminderd, hooguit op onderdelen veranderd.

De Raad signaleert twee belangrijke ontwikkelingen. Sommige vrijwilligersorganisaties, vooral sportverenigingen, slagen er niet altijd in om voldoende mensen bereid te vinden zich voor vrijwillige en onbetaalde taken in te zetten. Tegelijk zijn er veel mensen die om uiteenlopende redenen niet actief aan de samenleving deelnemen en daardoor met sociaal isolement zijn bedreigd. Een voor de hand liggende vraag is dan, of en hoe men deze beide ontwikkelingen op elkaar kan betrekken. De centrale vraag die aan de RMO is gesteld luidt dan ook: kan het vrijwilligerswerk een rol spelen bij de sociale activering van sociaal-kwetsbare mensen?

De Raad heeft gemeend het vrijwilligerswerk tekort te doen door zich uitsluitend tot dit specifieke vraagstuk te beperken. Hij heeft daarom in het bij dit advies gevoegde basisdocument "*Een onvernietigbare veer...*" de betekenis van het vrijwilligerswerk in algemene en ruime zin aan de orde willen stellen. Verder heeft de Raad een inventarisatie laten uitvoeren van vrijwillige taken die immigranten verrichten, omdat uit eerder onderzoek was gebleken, dat deze groep in het vrijwilligerswerk ondervertegenwoordigd is. Dit is van belang om de door het kabinet gestelde vraag naar democratisering van het vrijwilligerswerk te beantwoorden. De inventarisatie maakt duidelijk dat immigranten niet in algemene organisaties, maar wel in eigen kring vrijwillig actief zijn. Gedeeltelijk draagt hun vrijwillige inzet voor de eigen gemeenschap op termijn bij tot integratie van hun groep in de Nederlandse samenleving. Huiswerkklassen door en voor allochtonen zijn hiervan een treffend voorbeeld.

Als antwoord op de aan hem voorgelegde adviesvragen stelt de Raad vast, dat enerzijds het vrijwilligerswerk niet zonder meer mag worden gebruikt als instrument voor sociale activering; en dat anderzijds sociale activering de tekorten in het vrijwilligerswerk niet zomaar kan oplossen. Dat werk is hiervoor te belangrijk en te kwetsbaar. De claim die dit op vrijwilligersorganisaties kan leggen, is te zien als een nieuwe gedaante van de interveniërende verzorgingsstaat. Vrijwilligersorganisaties kunnen naar de mening van de Raad uitsluitend op basis van vrijwilligheid nieuwe oplossingen en perspectieven bieden voor personen die voor sociale activering in aanmerking komen.

Hiervoor zijn in het advies enkele voorwaarden geïnventariseerd. De kwali-

teit van het werk is voorts gebaat bij een vrijwillige entree zodat een beleid gericht op 'democratisering', in de betekenis van een bredere toegang van diverse bevolkingsgroepen tot vrijwilligersorganisaties, hooguit door die organisaties zelf, maar niet door de overheid moet worden gevoerd.

Een van de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn, wil men onervaren vrijwilligers tot het vrijwilligerswerk toelaten, is de mogelijkheid, deze nieuwkomers te kunnen begeleiden. Hiervoor zijn 'sterke vrijwilligers' nodig. De Raad beveelt daarom aan jongeren al gedurende hun schooltijd ervaring te laten opdoen met vrijwilligerswerk. Hiervoor zouden de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de gedachte vrijwilligerswerk als algemene maatschappelijke vorming verplicht op te nemen in het onderwijsprogramma, nader moeten uitwerken. De Raad adviseert voorts om een structuur te creëren waarin de begeleiding van onervaren vrijwilligers vorm kan krijgen, zogeheten supported volunteering, bijvoorbeeld in de vorm van servicebureaus die hierbij bemiddelen. Hierdoor zouden ook sociaal kwetsbare personen en allochtonen gemakkelijker toegang kunnen krijgen tot het vrijwilligerswerk.

De Raad wijst erop dat het vergoeden van de bij vrijwilligerswerk gemaakte onkosten niet verward mag worden met inkomensverbetering voor mensen met lage inkomens.

Daarom wijst hij de gedachte van de hand, om de vrijstellingsgrens bij de onkostenvergoeding te verhogen teneinde meer vrijwilligers uit lagere inkomensklassen te kunnen aantrekken. De Raad meent wel dat de bestaande 'Regeling onkostenvergoeding vrijwilligers' beter zou moeten worden benut. De vrijwilligersorganisaties moeten er meer bekendheid aan geven en de organisaties die de regeling toepassen moeten er consequent mee omgaan. Als aanvulling daarop beveelt de Raad aan dat gemeenten een voorziening treffen om de onkosten van mensen met een laag inkomen te vergoeden. Dit kan doordat deze mensen voor de onkosten een beroep kunnen doen op een zogeheten participatiefonds of op de bijzondere bijstand.

1 Inleiding

Wie de vrijwillige inzet van Nederlanders in ogenschouw neemt, ontkomt niet aan een gevoel van verwondering. Het ene initiatief is nog niet voorbij of een nieuwe activiteit dient zich aan. Steeds weer zijn mensen bereid zich in te zetten voor hun medemensen of voor de gemeenschap waarvan zij deel uitmaken.

Toch is deze inzet niet vanzelfsprekend, zeker niet als het gaat om betrokkenheid bij een breder verband dan het directe sociale netwerk. Mensen richten zich immers vooral op bekenden met wie zij bepaalde sociale kenmerken delen. Ook vrijwilligersorganisaties kunnen aan dergelijke ‘blikvernuwing’ lijden; de werving geschiedt via de bestaande kring zodat nieuwe (groepen van) mensen worden buitengesloten. Verder zijn maatschappelijke omstandigheden bepalend voor vrijwillige inzet: in een samenleving waarin mensen steeds meer verplichtingen hebben, is de tijd voor vrijwilligerswerk beperkt. Vrijwillige inzet vergt dus onderhoud, niet alleen gezien het maatschappelijk belang van dit werk, maar vooral ook omdat het mensen de mogelijkheid biedt te participeren in de samenleving, iets te betekenen voor anderen en zelf nieuwe ervaringen op te doen.

Gezien de kracht van het vrijwilligerswerk en de functie die het voor mensen heeft, vraagt het kabinet: **kan vrijwilligerswerk een rol vervullen bij het beleid dat zich richt op sociale activering?** Met sociale activering beoogt het kabinet mensen die geïsoleerd zijn of dreigen te raken, zodanig te activeren dat ze weer deelnemen aan het maatschappelijk leven.¹¹ Het kabinet signaleert dat de deur naar vrijwilligerswerk op dit moment voor deze mensen vaak gesloten blijft.

Het kabinet heeft aan de RMO de volgende vragen gesteld (bijlage 1 bevat de letterlijke tekst van de adviesaanvraag):

1. In hoeverre kan vrijwilligerswerk nieuwe oplossingen en perspectieven bieden voor sociaal geïsoleerden en werklozen ook zonder dat hierop steeds de automatische verplichting van betaalde werkgelegenheid zou moeten rusten?
2. Is beleid gericht op ‘democratisering’ van vrijwilligerswerk gewenst?

Deze vragen maken deel uit van een ruimere adviesaanvraag over sociale activering en burgerschap. In juni van dit jaar adviseerde de Raad over de activering van langdurig werklozen (*Werkeloos toezien? Activering van langdurig werklozen*). De Raad gaf aan dat in een beperkt aantal individuele gevallen de vrijwillige taak kan worden omgezet in een dienstverband met de gemeente. Met name doelde de Raad op vrijwilligerswerk door langdurig werklozen dat trekken van betaalde arbeid vertoont.

¹¹ Dit is verwoord in de toelichting op artikel 144 van de Algemene Bijstandswet.

Het voorliggende advies gaat vooral over mensen die niet naar de arbeidsmarkt hoeven te worden begeleid, bijvoorbeeld omdat zij daar te oud voor zijn of omdat zij onoverkomelijke persoonlijke belemmeringen ervaren. In paragraaf 2 wordt deze groep nader afgebakend.

In het advies beperkt de Raad zich tot de relatie tussen vrijwilligerswerk en sociale activering. Het *basisdocument* (bijlage 3) dat aan het advies ten grondslag ligt, bevat gegevens over vrijwilligerswerk in het algemeen. Het document vormt het decor waarin de problematiek van dit advies moet worden geplaatst en biedt zo inzicht in de mogelijkheden en beperkingen tot sociale activering. In het document zijn cijfers opgenomen over de deelname aan vrijwilligerswerk en de ontwikkeling daarin, en gegevens over verschillende typen vrijwilligersorganisaties. Verder worden enkele ontwikkelingen aangeduid die invloed hebben op de deelname aan en de inrichting van vrijwilligerswerk. Daarnaast wordt het burgerschapsbegrip uitgewerkt, vindt een afbakening plaats van personen die voor sociale activering in aanmerking komen en wordt ten slotte het beleid van de overheid belicht.

Uitgangspunten van de Raad

De Raad legt in dit advies de nadruk op de participatie van mensen in de samenleving en op het voorkómen van uitsluiting van sociaal-kwetsbare mensen. Vrijwilligerswerk biedt een belangrijke mogelijkheid om te participeren en draagt zo bij aan betrokkenheid en binding met elkaar en met de samenleving. Niet alleen voor deelnemers, ook voor de vele 'klanten' die de vrijwilligers bedienen is dit werk een draad naar de maatschappij. In deze zin is het sociaal activerend. Uit cijfers en ervaringen blijkt dat vele Nederlanders zich willen inzetten om maatschappelijke problemen aan te pakken. Deze neiging is wel aangeduid als doe-het-zelf-mentaliteit. De Raad wil de creativiteit en het maatschappelijk zelfherstel die hieruit spreken, bewaren en hij schat daarom het belang van het behoud van vrijwilligerswerk en de essentie daarvan, de vrijwillige inzet voor elkaar, hoog in. Deze verdient dan ook waardering: de betrokkenheid van mensen bij vrijwilligerswerk is vergelijkbaar met de betrokkenheid van anderen bij betaalde arbeid. Het streven naar behoud van vrijwilligerswerk bepaalt naar het inzicht van de Raad de mogelijkheden en beperkingen van sociale activering door vrijwilligersorganisaties.

In de adviesaanvraag wordt een verband gelegd tussen sociale activering en burgerschap. Daarbij wordt burgerschap vooral opgevat als de bereidheid en het vermogen zich in te zetten voor de samenleving. Zoals hierboven al gesteld komt veel bereidheid tot uiting in het eigen initiatief van burgers. De Raad gaat ervan uit dat actieve burgers vooral kunnen worden gevormd door hen de ruimte te geven om hun eigen ideeën te verwerkelijken. Initiatief van onderop moet dan ook een zekere autonomie ten opzichte van de staat kunnen handhaven. Dat betekent dat de overheid zich ten opzichte van vrijwilligersorganisaties en (potentiële) vrijwilligers moet 'beperken' tot het scheppen van voorwaarden voor het nemen van initiatieven.

Leeswijzer

In paragraaf 2 worden enkele relevante gegevens over sociale activering, vrijwilligerswerk en burgerschap weergegeven. Paragraaf 3 bevat de hoofdlijn van het advies, die in de paragrafen 4 tot en met 6 op een aantal punten verder wordt uitgewerkt. In paragraaf 7 gaat de Raad expliciet in op de onkostenvergoeding voor vrijwilligerswerk. Paragraaf 8 bevat de beantwoording van de adviesvragen en de belangrijkste aanbevelingen van de Raad.

2 Sociale activering, vrijwilligerswerk en burgerschap

In deze paragraaf worden kort de begrippen sociale activering, vrijwilligerswerk en burgerschap aangestipt. Een uitgebreidere beschouwing is te vinden in het basisdocument (bijlage 3). Vrijwilligerswerk onder allochtonen is het onderwerp van een bij dit advies gevoegde achtergrondstudie.

2.1 Sociale activering

Sociale activering stimuleert mensen die geïsoleerd zijn of dreigen te raken weer deel te nemen aan het maatschappelijk leven, al dan niet door het aanvaarden van een betaalde baan. Het beleid dient uiteenlopende doelen die kunnen worden gevat in de volgende noties: het opdoen van sociale contacten als eerste stap uit het isolement; het hebben van zinvolle tijdbesteding en dagstructuur; de ontwikkeling van vaardigheden, al dan niet gericht op de arbeidsmarkt. Sociale activering omvat tal van activiteiten die niet (rechtstreeks) zijn gericht op het verwerven van een reguliere of additionele arbeidsplaats. Te denken valt aan intensieve begeleiding, basale scholing en educatie, dagopvang, therapie én vormen van vrijwilligerswerk. In de memorie van toelichting van de Wet Inschakeling Werkzoekenden wordt, in vervolg op een vergelijkbare opmerking in de memorie van toelichting bij de Algemene Bijstandswet, aan de gemeenten een stimulerende rol toebedeeld: "Gemeenten kunnen langdurig werklozen stimuleren met behoud van de bijstandsuitkering maatschappelijke nuttige activiteiten te verrichten. In dit verband kan gedacht worden aan vrijwilligerswerk, buurtwerk etc." Voor een aantal uitkeringsgerechtigden, wat het kabinet betreft liefst voor zoveel als mogelijk is, zou sociale activering het beginpunt moeten zijn van een weg naar een betaalde baan. Sociale activering werd in het rijksbeleid geïntroduceerd in het kader van de herziening van de Algemene Bijstandswet en was gericht op bevordering van de uitstroom van langdurig werklozen^[2]. Inmiddels wordt bijna allereergens gevonden dat ook andere groepen dan bijstandsontvangers in aanmerking zouden moeten komen voor sociale activering.

^[2] Zie artikel 144 van de Algemene Bijstandswet.

In het voorliggende advies neemt de Raad dan ook een ruime omschrijving van de doelgroep als uitgangspunt. Het gaat om *mensen die als gevolg van persoonlijke omstandigheden, te weinig inkomen, een slechte gezondheid en/of het ontbreken van een baan worden belemmerd om te participeren in de samenleving en die daardoor sociaal geïsoleerd zijn of dreigen te raken*. Sociaal isolement en het risico daarop doen zich in verschillende gradaties voor, van mensen die door pensionering niets meer om handen hebben tot mensen die elke vorm van contact met hun omgeving hebben verloren. Specifiek over langdurig werklozen heeft de Raad al eerder geadviseerd in zijn advies *Werkeloos toezien? Activering van langdurig werklozen*. In dit advies staat dus een bredere groep, die sociaal-kwetsbaar is, centraal.

2.2 Vrijwilligerswerk en vrijwilligers

Vrijwilligerswerk

In het advies wordt de eigentijdse dynamiek van het vrijwilligerswerk niet uitvoerig aan de orde gesteld (zie daarvoor bijlage 3), maar stipt de Raad enkele gegevens aan die de mogelijkheden van vrijwilligerswerk bepalen om bij te dragen aan sociale activering van sociaal-kwetsbare mensen.

Bij vrijwilligerswerk gaat het om 'werk dat onbetaald en onverplicht verricht wordt ten behoeve van anderen of van (de kwaliteit van) de samenleving in het algemeen, in enig georganiseerd verband'. Aan deze definitie wordt nogal eens toegevoegd de zinsnede 'zonder aanwezigheid van een vastgelegde gezagsverhouding en mogelijkheden van eigen inbreng en ontplooiing biedend'.

Met deze ideaaltypische definitie wordt niet altijd recht gedaan aan de werkelijkheid. Niet alle vrijwilligerswerk is zo onbetaald, vrijblijvend en altruïstisch als wordt gesuggereerd. Sommige vrijwilligers ontvangen ruime onkostenvergoedingen; op anderen wordt een min of meer klemmend beroep gedaan, bijvoorbeeld in het geval van ouderparticipatie in schoolactiviteiten. Welbegrepen eigenbelang, van zelfontplooiing tot belangenbehartiging, speelt voor velen een rol om zich vrijwillig in te zetten. Niettemin houden vele betrokkenen vast aan onverplichtheid en gerichtheid op anderen als kernelementen van vrijwillige inzet. Zij menen dat een dergelijk ethos essentieel is voor de kwaliteit van vrijwilligerswerk.

Vrijwilligerswerk vervult verschillende maatschappelijke functies: de signalering van leemtes in publieke voorzieningen, de creatie van 'burgercultuur', een aanvulling op publieke dienstverlening, een bijdrage aan het nationaal product en de mogelijkheid tot ontwikkeling en ontplooiing.

De diversiteit binnen het vrijwilligerswerk is groot. Er is bijna geen terrein in de samenleving te noemen waarop vrijwilligers niet actief zijn: van sportbo's tot aidsbuddy's, van voorleesmoeders tot brandweerlieden en van dieren-

beschermers tot leden van het buurtcomité. De bezigheden van vrijwilligers lopen zeer uiteen. Besturen, geld inzamelen en klusjes opknappen zijn slechts enkele voorbeelden om een indruk te geven van de grote variëteit.

Ook in kringen van minderheden vindt een proces van diversificatie van vrijwilligerswerk plaats. Meer dan voorheen waaiert vrijwilligerswerk uiteen over verschillende maatschappelijke sectoren zodat niet alleen religieuze en politieke maar ook culturele, sociaal-economische en onderwijsactiviteiten worden ontplooid.

Diversiteit kenmerkt eveneens de wijze waarop vrijwilligerswerk is georganiseerd. Naast organisaties waarin uitsluitend vrijwilligers werken, bestaan vormen waarin professionals een meer of minder dominante rol spelen.

Sommige organisaties zijn afhankelijk van contributies van leden, terwijl andere voornamelijk overheidssubsidies ontvangen. Er zijn landelijk georganiseerde verbanden met provinciale en gemeentelijke afdelingen, maar ook lokale clubjes die nauwelijks een interne organisatie kennen. In veel vrijwilligersorganisaties is geen sprake van een heldere functiestructuur noch van een gezagsverhouding tussen leiding en medewerkers. Veel hangt dan af van het initiatief van medewerkers en van gedeelde waarden binnen een organisatie. Andere organisaties zijn geprofessionaliseerd, bijvoorbeeld doordat zij betaalde krachten in dienst hebben of door de hogere eisen die zij aan producten en medewerkers stellen. Dat leidt onder andere tot standaardisatie van functies en vaardigheden.

Vrijwilligers

Zo'n 30 tot 35% van de bevolking is actief in vrijwilligerswerk, een percentage waarmee Nederland internationaal gezien een hoge positie inneemt.

Bovendien wordt daarnaast veel vrijwillig werk ongeorganiseerd verricht in de zorg voor zieke en gehandicapte familieleden, kennissen en burens, een verschijnsel waar in dit advies verder niet de aandacht op wordt gevestigd. Hoewel hoger opgeleiden relatief vaak aan vrijwilligerswerk deelnemen, zijn zij in vergelijking met 1980 minder gaan participeren, net als jongeren en werkenden. Uitkeringsontvangers, ouderen en vooral huisvrouwen zijn daarentegen meer gaan participeren dan voorheen (zie basisdocument, paragraaf 4.3, pagina 58). Allochtonen participeren minder in algemene vrijwilligersorganisaties, maar in eigen kring bestaat een grote verscheidenheid aan organisaties die worden gedreven door vrijwilligers.

Hoe worden vrijwilligers gemotiveerd en gemobiliseerd om deel te nemen aan vrijwilligerswerk? De motieven van vrijwilligers zijn verschillend. Voor de een is het een hobby, terwijl een ander sociaal contact zoekt. Sommigen zien het als manier om hun maatschappelijke ambities te vervullen of om zichzelf te ontplooiën en vaardigheden op te doen. Weer anderen voelen zich geroepen of verplicht anderen te helpen of de samenleving te veranderen. Er zijn verder mensen voor wie vrijwilligerswerk bijna onontkoombaar is, zoals

ouders met kinderen op school, en mensen wier inzet voortkomt uit de goed bedoelde wil tot het regelen van andermans leven. Ten slotte valt niet uit te sluiten dat sommigen meer dan één motief in zich verenigen. Deze verschillende motivaties kunnen tot spanningen tussen vrijwilligers leiden. Voor sociale activering is van belang dat niet al deze vrijwilligers geschikt zijn om sociaal-kwetsbare mensen op te vangen en te begeleiden.

De mechanismen waarmee vrijwilligers worden gemobiliseerd verklaren ten dele waarom veel mensen niet aan vrijwilligerswerk deelnemen. Belangrijke mobilisatiemechanismen zijn namelijk de socialiserende werking van het gezin en, meer nog, het appèl vanuit de vrienden- en kennissenkring. De meeste vrijwilligers worden dan ook *gevraagd* om deel te nemen aan bepaalde activiteiten.

Vele niet-vrijwilligers geven als reden daarvoor dat zij nooit zijn gevraagd. Bovendien zijn zij nauwelijks bekend met de mogelijkheden van vrijwilligerswerk en hebben vaak het stereotype beeld dat vrijwilligers gedurende een substantieel aantal uren vooral hulp en zorg verlenen. Anderen zijn door het gedwongen thuiszitten in een staat van lethargie geraakt. Niet voor ieder heeft vrijwilligerswerk dezelfde begerenswaardige status als betaald werk. In die gevallen tilt men zwaar aan het feit dat men er in inkomen niet op vooruit gaat.

Ontwikkelingen

De deelname aan en de organisatie van vrijwilligerswerk veranderen voortdurend van karakter. Op dit moment is er een aantal ontwikkelingen aan te wijzen waardoor het aanzien van vrijwilligerswerk zich wijzigt. Individualisering beïnvloedt de motivatie van mensen om zich vrijwillig in te zetten: langdurige trouw aan een vereniging is niet meer vanzelfsprekend. De flexibilisering van de economie en de toegenomen concurrentie van andere vormen van vrijetijdsbesteding zetten de deelname aan vrijwilligerswerk eveneens onder druk. Vrijwilligers verbinden zich meer dan voorheen voor korte duur aan een organisatie, soms zelfs voor de duur van één evenement, waarna weer een ander doel wacht ('issue-hopping'). One-issuebewegingen, die in het laatste decennium snel zijn gegroeid, profiteren hiervan. Maar ook al langer bestaande vrijwilligersorganisaties hebben hierop ingespeeld, onder andere door werkzaamheden projectmatig uit te voeren. De eisen die aan diensten en producten van vrijwilligersorganisaties worden gesteld, worden steeds hoger. Verder stellen vrijwilligers vaak meer eisen aan de organisatie, onder andere in de sfeer van opleidingen. Mede in reactie daarop vindt een proces van professionalisering plaats, in de zin dat vrijwilligers beter worden ondersteund en getraind. Een expliciet opleidingsbeleid van vrijwilligers is ook een middel om nieuwe mensen te werven, nu de toestroom van vrijwilligers niet langer vanzelfsprekend is.

In vergelijking met vroeger speelt veel vrijwilligerswerk zich af in de directe omgeving van mensen, op scholen en in buurten; met andere woorden, er vindt lokalisering plaats.

Gezien deze ontwikkelingen is het niet verwonderlijk dat sommige vrijwilligersorganisaties kampen met een tekort aan vrijwilligers. Andere organisaties hebben te maken met veroudering van het vrijwilligersbestand omdat jongere mensen wegblijven.

De toekomst van vrijwilligerswerk is tamelijk onvoorspelbaar. De totale deelname is al gedurende lange tijd stabiel en zal dat naar verwachting op middellange termijn blijven, maar daarbinnen treden verschuivingen op. De overgang van een industriële naar een diensteneconomie, waardoor vaardigheden die vroeger vooral als vrijwilligerswerk werden verricht op de markt kunnen worden verkocht, zou de tendens kunnen versterken dat hoger opgeleiden minder deelnemen. Door demografische ontwikkelingen moet in sommige plaatsen werving buiten het traditionele bestand plaatsvinden.

De relatieve veroudering van de bevolking betekent enerzijds dat er nieuw potentieel aan vrijwilligers ontstaat. Anderzijds zorgt de vergrijzing voor een groeiende behoefte aan dienstverlening voor ouderen, vooral in de zorg en het sociaal-cultureel werk. Omdat ouderen steeds langer op zichzelf blijven wonen, moet behalve voor zorg aan huis er ook voor gezorgd worden dat zij zich kunnen verplaatsen. Voorts wordt een toename van het aantal mensen met psychische problemen verwacht, die zorg of begeleiding nodig hebben buiten de muren van de instelling. Vrijwilligers zullen in de opvang, naast betaalde krachten en mantelzorgers, een belangrijke rol spelen.

In zijn algemeenheid verwacht de Raad dat op middellange termijn arbeidsintensieve diensten in de collectieve sector voor een deel zullen worden verricht door vrijwilligers. Daarbij kan men vooral denken aan allerlei vormen van hulpverlening. De substitutie van betaalde arbeid door onbetaalde arbeid, die optreedt mede als gevolg van de op een aantal plaatsen manifeste afbrokkeling van de verzorgingsstaat, zal vermoedelijk voorlopig doorzetten. Binnen zorg en hulpverlening wordt de intensieve opvang steeds vaker verzorgd door 'maatjes', 'vrienden' en 'buddy's', als antwoord op rationalisering en de afname van de zorg in instellingen (extramuralisering). Jongeren met problemen worden in de Verenigde Staten begeleid door vrijwillige 'big sisters': carrièrevrouwen laten kansarme meisjes kennismaken met een andere wereld.

Vrijwilligers krijgen te maken met complexe problemen en staan vaak in de 'frontlinie' van maatschappelijke dienstverlening. Een sprekend voorbeeld daarvan is een kerkelijke organisatie die in Alkmaar hulp biedt aan Latijns-Amerikaanse prostituees. Een ander voorbeeld betreft illegalen die in Nederland worden uitgesloten van collectieve voorzieningen. In reactie daarop zijn netwerken opgericht waarin vrijwilligers hulp verlenen aan illegalen. Asielzoekers en asiellanten worden door vrijwilligers begeleid in hun zoektocht naar een bestaan in Nederland.

Burgers gedragen zich assertiever dan voorheen tegenover de overheid en organisaties, bijvoorbeeld door sneller de rechter in te schakelen. Vaak doen zij dit met lotgenoten, zoals in het geval van de Vereniging tegen piramide-spelen. Ook anderszins organiseren slachtoffers en/of familieleden zich om elkaar te ondersteunen en om gezamenlijk belangen te verdedigen. Verder worden op allerlei terreinen ruimere mogelijkheden tot inspraak en belangen-behartiging geboden. Patiëntenplatforms hebben inspraak in ziekenhuizen. Referenda bezorgen comités van betrokken vrijwilligers voor een korte, heftige periode een dagtaak.

Al deze ontwikkelingen overziende, valt op dat met zijn omgeving ook het vrijwilligerswerk complexer wordt. Die complexiteit betreft niet alleen de inhoud van het werk, zoals de maatschappelijke problemen waarmee vrijwilligers te maken hebben, maar ook de organisatie ervan.

2.3 Overheid, burgerschap en vrijwilligerswerk

De overheid heeft zich lange tijd beperkt tot het scheppen van voorwaarden voor en het ondersteunen van vrijwilligerswerk, vanuit de erkenning dat deze activiteiten een onmisbare bijdrage leveren aan de kwaliteit van de samenleving. Ze verstrekt subsidies, niet alleen voor reguliere werkzaamheden maar ook voor vernieuwende projecten. De 'infrastructuur' - koepels, landelijke ondersteuningsorganisaties en lokale vrijwilligerscentrales - wordt mede gefinancierd uit overheidsmiddelen. Op landelijk niveau heeft de rijksoverheid een herstructurering van de ondersteuning afgedwongen, hetgeen gepaard ging met bezuinigingen. De rijksoverheid heeft een vrijstellingsregeling voor onkostenvergoedingen ingesteld, de 'Regeling onkostenvergoeding vrijwilligers', om duidelijkheid te scheppen over de mogelijkheden voor vrijwilligers om onkosten onbelast vergoed te krijgen. De hoogte van de vrijstellingsgrens staat, naar aanleiding van een Tweede-Kamermotie, op dit moment ter discussie. Deze motie is mede ingegeven uit het verlangen om potentiële vrijwilligers, met name degenen met een laag inkomen, tot deelname te bewegen door mogelijke financiële drempels te slechten en om de maatschappelijke waardering voor vrijwilligerswerk ook financieel uit te drukken. Een toelichting op deze regeling en op de wenselijkheid tot verhoging van de vrijstellingsgrens wordt in bijlage 4 gegeven.

Burgerschap en 'civil society'

Om de relatie tussen overheid en burgers te duiden en om de rol aan te geven die burgers in de maatschappij vervullen, worden vanaf het eind van de jaren tachtig in toenemende mate de begrippen burgerschap en 'civil society' gebruikt. Burgerschap verwijst naar de positie van individuen tegenover de staat, terwijl 'civil society' vooral betrekking heeft op onderlinge verbanden van burgers.

In het basisdocument wordt uitvoeriger op deze begrippen ingegaan. Daaruit

kan men afleiden dat burgerschap tegenwoordig vooral breed wordt opgevat: een 'volwaardig' burger is hij of zij die over de vaardigheden en hulpbronnen beschikt om actief deel te nemen aan de samenleving. Het is iemand die bereid is zich in te zetten voor de ontwikkeling van de maatschappij, en dat ook doet. Eigen aan burgerschap is dat het rechten en plichten met zich mee brengt jegens het verband waarvan burgers deel uitmaken. Volgens sommigen impliceert een brede opvatting dan ook de plicht tot het leveren van een tegenprestatie voor een uitkering. Vaker echter klinkt de oproep tot burgerschap als een appèl op mensen om verantwoordelijkheid te nemen voor 'de' samenleving. Paradoxaal genoeg kan burgerschap zich manifesteren in burgerlijke ongehoorzaamheid, bijvoorbeeld als mensen zich inzetten voor boycotacties met een algemeen maatschappelijk doel.

De positie van het vrijwilligerswerk is in de brede opvatting van burgerschap ook instrumenteel, in die zin dat het ingezet kan worden om mensen tot volwaardig burgerschap te brengen. De 'inburgeringswaarde' van vrijwilligerswerk kan worden beschouwd als een nieuwe vorm van het integratie- en emancipatiekader dat organisaties ten tijde van de verzuiling boden aan verschillende groepen. Wel is sprake van een subtiele gedaanteverwisseling: was vrijwilligerswerk van oorsprong vooral een uiting van al bestaand burgerschap, nu wordt het geacht ook of juist bij te dragen aan de vorming van mensen tot 'goed burgerschap'.

De waardering die maatschappelijke organisaties ondervinden, is in de afgelopen decennia aan sterke verandering onderhevig. De uitbouw van de verzorgingsstaat leidde vaak tot verstatelijking van vrijwilligersorganisaties. Verstatelijking betekende dat het van oorsprong particuliere initiatief steeds meer te maken kreeg met overheidsinvloed en steeds meer in de sfeer van de staat werd getrokken. Deze verstatelijking, maar ook fenomenen als ontzuijing en individualisering, leidden tot legitimatieverlies van organisaties op het maatschappelijk middenveld, zozeer dat eind jaren tachtig zelfs het faillissement van het traditionele particulier initiatief werd uitgeroepen. In de jaren negentig is sprake van een herwaardering van het maatschappelijk middenveld. De oorzaken daarvan zijn divers, zoals gebruikelijk bij complexe maatschappelijke ontwikkelingen.

Sociale activering brengt het vrijwilligerswerk weer in beeld, ditmaal vooral als instrument van werkgelegenheids- en socialezekerheidsbeleid. De claim die dit op vrijwilligersorganisaties kan leggen, is te zien als een nieuwe gedaante van de interveniërende verzorgingsstaat. Het is de bedoeling van het beleid gericht op sociale activering dat sociaal-kwetsbare mensen als deelnemer aan vrijwilligerswerk optreden, en niet als 'klant', zoals tot nu toe vaak het geval is geweest. Daardoor krijgt vrijwilligerswerk er een extra functie bij, een functie die hoge eisen stelt aan betrokkenen en die niet door hen zelf wordt gezocht. Bovendien wordt in het kader van andere beleidsinitiatieven,

zoals alternatieve straffen, stageplaatsen en Melkertbanen, reeds een beroep op vrijwilligersorganisaties gedaan om 'relatieve buitenstaanders' te accepteren.

Bedreigingen van vrijwilligerswerk door beleid

Een aantal ontwikkelingen in het beleid vormt een bedreiging voor het vrijwilligerswerk. De *clustering* van maatschappelijke organisaties vergroot voor de overheid de overzichtelijkheid en beheersbaarheid. Voor vrijwilligers en hun organisaties met name op lokaal niveau betekent het echter dat hogere eisen worden gesteld aan bestuurders en dat de invloed van vrijwilligers zelf op de koers van hun organisatie afneemt. Voorbeelden zijn fusieprocessen in het onderwijs, waardoor de scholen zo groot worden dat professionele vaardigheden van de vrijwilligersbesturen noodzakelijk zijn. Samenvoeging van sportvoorzieningen leidt eveneens tot professionalisering, bijvoorbeeld van kantinediensten. Clustering heeft verder als nadeel dat ontmoetingsplaatsen verdwijnen die nuttig zijn voor het ontstaan van vrijwillige activiteiten en het werven van nieuwe vrijwilligers.

Het *streven naar efficiency* - en op onderdelen het ombuigingsbeleid - van publieke voorzieningen, met name in de zorg- en welzijnssector, heeft geleid tot vervanging van betaalde arbeid door vrijwilligerswerk of informele zorg. Het vertrouwen op vrijwillige inzet heeft op zijn beurt weer geleid tot bezuinigingen. In een aantal gevallen wordt dit vrijwilligerswerk inmiddels weer omgezet in additionele arbeid. Op deze manier wordt vrijwillige inzet een speelbal van beleidsopvattingen, hetgeen bij sommigen huiver doet ontstaan om vrijwilligerswerk te bevorderen.

Een laatste knelpunt vormen de veelal *gedetailleerde voorwaarden en bureaucratische procedures* waaraan ook vrijwilligersorganisaties zich moeten onderwerpen als zij subsidie aanvragen. Verder bestaat vaak onzekerheid over de duur van de subsidie, zodat de continuïteit in het gedrang komt. Dit betekent een zware belasting voor kleine organisaties, het kan vernieuwing en creativiteit in de weg staan en de motivatie van vrijwilligers aantasten.

3 Zuinig op vrijwilligerswerk: hoofddijn van het advies

Vrijwilligerswerk is in Nederland onmisbaar omdat het mensen bindt die voor elkaar zorgen, bijdraagt aan de oriëntatie op de samenleving en omdat het mensen mogelijkheden biedt voor ontplooiing en participatie. Als vrijwilligerswerk wegvalt, komt een belangrijk deel van het werk in de dienstensector in de knel.

Veel mensen zetten zich vrijwillig in, maar ondanks deze inzet is het perspectief voor vrijwilligersorganisaties niet onverdeeld gunstig. Bedreigingen vormen onder meer een tekort aan vrijwilligers en een gebrek aan continuïteit in

de inzet van deelnemers. Men zou kunnen denken, dat sociale activering nieuwe mogelijkheden biedt voor vrijwilligersorganisaties om tekorten aan vrijwilligers tegen te gaan. Sociale activering betekent voor het vrijwilligerswerk echter eerder een nieuwe taak dan een oplossing voor de huidige problemen. De Raad is van mening dat het vrijwilligerswerk zeer voorzichtig moet zijn deze nieuwe taak op zich te nemen. Hiervoor zijn ten minste twee redenen.

In de eerste plaats worden in deze tijd hoge eisen aan vrijwilligersorganisaties gesteld bij de werving, organisatie en het 'personeelsbeleid', en bij de te leveren producten en diensten. De kwaliteit van diensten en producten van vrijwilligersorganisaties is medebepalend voor hun bijdrage aan de samenleving en moet behouden blijven. In bepaalde situaties, met name in zorg en hulpverlening, zijn andere mensen sterk afhankelijk van vrijwilligers. Sommige vrijwilligers kunnen voor dit werk tekortschieten in hun vaardigheden, sommigen zijn ook in mentaal opzicht niet geschikt, omdat ze misbruik maken van de afhankelijke positie waarin hun 'klanten' verkeren.

Vrijwilligersorganisaties stellen daarom terecht eisen aan deelnemers; zij kunnen niet zomaar iedereen toelaten.

In de tweede plaats kan de intrede van personen die volgens de overheid geactiveerd moeten worden, spanningen in een organisatie opleveren. Die kunnen onder andere ontstaan door sociaal-culturele verschillen en door het verschil in voorwaarden waaronder 'oude' en 'nieuwe' vrijwilligers dan gaan functioneren. Spanningen kunnen er enerzijds toe leiden dat oorspronkelijke vrijwilligers zich terug trekken, anderzijds kunnen ze ervoor zorgen dat nieuwkomers zich niet thuisvoelen en minder goed functioneren.

De Raad meent daarom dat vrijwilligerswerk pas in aanmerking komt voor sociale activering indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Deze worden in paragraaf 4 verder uitgewerkt. De overheid dient zich bij sociale activering terughoudend op te stellen tegenover vrijwilligersorganisaties. Het verband dat de overheid legt met burgerschap brengt naar het inzicht van de Raad immers met zich mee dat mensen de ruimte moeten krijgen om hun eigen verantwoordelijkheid voor hun omgeving in te vullen. Een beroep op burgerschap vergroot overigens het risico dat vrijwilligerswerk in de sfeer van plichten en rechten wordt getrokken, terwijl volgens de Raad juist het vrijwillige en autonome karakter van vrijwilligerswerk voorop moet staan.

De overheid moet een informerende en bemiddelende rol blijven spelen en zich blijven inzetten voor versterking van het vrijwilligerswerk in het algemeen, onder andere door zoveel mogelijk belemmeringen weg te nemen, bijvoorbeeld op het terrein van onkosten en faciliteiten (zie paragraaf 7). De kwaliteit van het vrijwilligerswerk is gebaat bij intrinsiek-gemotiveerde vrijwilligers, reden waarom de Raad dwang tot het verrichten daarvan afwijst (zie paragraaf 5).

Naar de overtuiging van de Raad is uiteindelijk ook sociale activering hiermee gebaat. Als vrijwilligersorganisaties op basis van vrijwilligheid worden betrokken bij sociale activering en wanneer aan enkele duidelijk geformuleerde voorwaarden is voldaan, kan sociale activering een uitdaging voor organisaties vormen en bijdragen aan de (re)vitalisering daarvan (zie paragraaf 6).

4 Voorwaarden voor vrijwilligersorganisaties om deel te nemen aan sociale activering

Sociale activering vergt speciale inspanningen van vrijwilligersorganisaties. De Raad meent dan ook dat de overheid alleen vrijwilligersorganisaties die dat zelf willen bij sociale activering kan betrekken. Ze moeten dan wel aan een aantal voorwaarden voldoen, die hieronder worden uiteengezet; in bijlage 2 is een en ander in een schema gezet en verder uitgewerkt.

Voor alle vormen van vrijwilligerswerk geldt dat ze ruimte moeten bieden aan *ontmoeting en gezelschap*; mensen in of op de rand van isolement zitten in het algemeen niet te wachten op activiteiten die ze alleen verrichten. Hoewel sommigen zichzelf goed zullen kunnen redden in vrijwilligerswerk, is voor een groot deel van de doelgroep *intensieve begeleiding* nodig. Dergelijke begeleiding vraagt om sociaal-psychologische deskundigheid en, in geval van voorbereiding op de arbeidsmarkt, taak- en functiegerichte deskundigheid. Deze voorwaarde hangt nauw samen met de eis dat, zeker als het gaat om het bieden van dagstructuur en ontwikkeling, sprake dient te zijn van een *professionele organisatie* met een heldere taakverdeling, goede coördinatie van werkzaamheden en een uitgewerkt 'personeelsbeleid'. In veel vrijwilligersorganisaties wordt de relatie tussen deelnemer en organisatie gekenmerkt door een grote mate van autonomie van de vrijwilliger. Er bestaan hoge verwachtingen van eigen initiatief, terwijl vrijwilligers vaak meer dan één taak vervullen. Dit vormt een belemmering voor sociaal-kwetsbare mensen, die behoefte hebben aan *eenvoudige en duidelijk afgebakende taken*, die gedurende zekere tijd blijven bestaan.

Zeker als mensen hun mogelijkheden willen vergroten om betaald werk te krijgen, is het wenselijk om hun vrijwillige taken te *standaardiseren*. Standaardisatie is een van de voorwaarden om in vrijwilligersorganisaties systemen van functiebeoordeling en van certificatie op te zetten, zodat de inspanningen van vrijwilligers op waarde geschat kunnen worden. Een zekere bureaucratisering dient hierbij op de koop toe te worden genomen. *Mogelijkheden voor doorstroom* kunnen vrijwilligers stimuleren en bieden openingen voor weer nieuwe deelnemers.

De Raad merkt op dat professionalisering niet alleen kansen biedt, maar ook bedreigend kan zijn. Kansen omdat de interne organisatie en begeleiding

kunnen worden verbeterd, belemmeringen omdat de eisen gesteld aan vrijwilligers toenemen. Bovendien kan te ver doorgevoerde professionalisering oorspronkelijke vrijwilligers, die vaak met andere ideeën over de organisatie zijn binnengekomen, ontmoedigen.

Als organisaties diensten aan derden verlenen, moeten zij ervan op aan kunnen dat vrijwilligers goede kwaliteit leveren. 'Service-delivery'-organisaties, zoals de Zonnebloem en Slachtofferhulp die werken met intensieve menselijke contacten, stellen terecht zware eisen aan deelnemers. De Raad meent dat hier de grens van sociale activering is bereikt omdat de *kwaliteit van primaire diensten en producten* dreigt te worden aangetast.

Vloeiende grenzen blijken succesvol te zijn bij het betrekken van sociaal-kwetsbare mensen bij vrijwilligerswerk. Hiermee wordt bedoeld dat iemand de grens tussen klant van en deelnemer aan vrijwilligerswerk gemakkelijk kan passeren. Als mensen klant zijn, zijn ze meer 'insiders' bij een organisatie en leren ze deze op die manier kennen. De stap om zelf actief te worden, is dan minder groot en bedreigend. Een goed voorbeeld is een project voor de opvang van daklozen in Utrecht, dat door daklozen zelf is opgezet en wordt onderhouden. Omdat het een eigen initiatief is, wordt bovendien de betrokkenheid van de deelnemers vergroot en de toegangsdrempel verlaagd. Bekend zijn verder dagactiviteitencentra en buurthuizen waar klanten kleine klusjes verrichten. Behalve klanten hebben ook organisaties voordeel bij vloeiende grenzen, omdat zij potentiële vrijwilligers goed leren kennen. Van organisaties die sociaal-kwetsbare mensen als klant hebben, vergt het bestaan van vloeiende grenzen dat zij niet alle vrijwilligersplaatsen opvullen uit externe werving of omzetten in gesubsidieerde arbeid. Gemeenten en ondersteunende organisaties hebben de taak vrijwilligersorganisaties hier expliciet op te wijzen en hen door middel van training van de begeleiders te ondersteunen. Vloeiende grenzen brengen dynamiek in vrijwilligersorganisaties. Door de klantenkring uit te breiden kan het vrijwilligerspotentieel worden vergroot. Klanten die vrijwilliger zijn geworden, kunnen nieuwe klanten werven, die op hun beurt eveneens vrijwilliger kunnen worden.

Met het zwaar aanzetten van de voorwaarden beoogt de Raad te voorkomen dat sociale activering wordt onderschat en dat vrijwilligerswerk te gemakkelijk als panacee voor sociaal-kwetsbare mensen wordt aangewezen. In de praktijk moeten de voorwaarden op het individu worden afgestemd. Sommige deelnemers kunnen bijvoorbeeld met minder begeleiding toe dan anderen, terwijl per individu het niveau van begeleiding in de loop van de tijd kan variëren. Indien nodig dienen gemeenten de extra inspanningen die vrijwilligersorganisaties verrichten om te voldoen aan de voorwaarden, te vergoeden.

Externe ondersteuning van vrijwilligersorganisaties

Voor een deel van de mensen die in dit advies centraal staan, biedt vrijwilli-

gerswerk goede mogelijkheden om hen bij de samenleving te betrekken. Het biedt hen de rust en een gevoel van vrijheid dat zij ontberen in reguliere arbeidsverhoudingen. Bovendien geeft het een meer ontspannen kans om bepaalde taken uit te proberen. Voor anderen is de drempel naar vrijwilligerswerkzaamheden in de eigen woon-, leef- en belevingswereld het laagst, zoals bij buurtactiviteiten en -voorzieningen, kerk, moskee en school.

Als in deze gevallen vrijwilligersorganisaties niet de benodigde begeleiding kunnen bieden, beveelt de Raad gemeenten aan deze organisaties te ondersteunen bij het bieden van begeleiding en opvang aan sociaal-geactiveerden. Dat kan enerzijds door opleiding en coaching van vrijwilligerskader te financieren. Anderzijds kan de gemeente zorgdragen voor externe professionele ondersteuning, bijvoorbeeld door een servicebureau in te richten dat bemiddelt tussen dienstverlenende instanties en vrijwilligersorganisaties¹³¹ of dat deze diensten zelf verleent. Op die manier kunnen bijvoorbeeld jobcoaches aan vrijwilligersorganisaties worden uitgeleend. Elke gemeente moet overigens voor zichzelf de meest doelmatige vormgeving van deze 'supported volunteering' kiezen.

Nieuwe organisaties en activiteiten

Voor het aanbod van vrijwilligerswerk hoeft de overheid niet afhankelijk te zijn van de bestaande vrijwilligersorganisaties en bestaande activiteiten. De Raad beveelt gemeenten aan zonedig zelf vrijwilligersorganisaties en -activiteiten op te zetten, of, in goed overleg, binnen bestaande organisaties speciale projecten in te richten waar sociaal-kwetsbare mensen vrijwilligerswerk kunnen verrichten.

5 Overheid en vrijwilligersorganisaties

De Raad meent dat de overheid zoveel mogelijk ruimte moet bieden voor de autonome ontwikkeling van vrijwilligersorganisaties.

De Raad vindt dat vrijwilligerswerk als uiting van particulier initiatief zo zelfstandig mogelijk moet kunnen functioneren. Omdat vrijwilligerswerk bijdraagt aan sociale binding en betrokkenheid van burgers is de samenleving gebaat bij zichzelf organiserende burgers. Dat vraagt om ruimte voor eigen initiatief binnen het vrijwilligerswerk.

Bij de uitwerking van dit punt dient een onderscheid te worden gemaakt tussen vrijwilligersorganisaties die wel en organisaties die geen subsidierelatie met de overheid onderhouden. In het eerste geval kan een extra taak zoals sociale activering, niet zonder meer worden verbonden aan de subsidie die de organisatie reeds ontvangt voor de uitoefening van haar primaire taken. Of de gemeente dient voor deze nieuwe functie een aparte subsidie te verstrekken, of

¹³¹ Deze servicebureaus kunnen een bredere taakstelling hebben dan de begeleiding van sociaal-kwetsbaren. Ook het aanbod van bijvoorbeeld administratieve expertise kan van daaruit worden bemiddeld.

zij dient voor de uitvoering van sociale activering, op basis van gelijkwaardigheid, expliciete afspraken met een organisatie te maken.

Daarnaast moeten bij de subsidiëring van vrijwilligersorganisaties zo min mogelijk bureaucratische barrières worden opgeworpen. De Raad beveelt aan om *vooraf zo min mogelijk voorwaarden te stellen en achteraf verantwoording te eisen over bereikte doelen*. De overheid, meestal de gemeente, zou aan het einde van de subsidieperiode moeten afrekenen. Dat doet ze door de doelen te evalueren die van te voren zijn afgesproken. Om inzicht te krijgen in de efficiency waarmee organisaties de subsidies besteden, kan de overheid gebruik maken van *periodieke 'benchmarking'*, waarbij organisaties onderling worden vergeleken op efficiency-aspecten. Dit kan zowel lokaal door gemeenten geschieden, als bovenlokaal door provincie of rijk. De overheid moet zich bovendien een betrouwbare partner tonen die het belang van continuïteit inziet, en niet ieder jaar subsidievoorwaarden veranderen of subsidies intrekken.

Om vrijwilligerswerk aan te moedigen, dient de lokale overheid praktische bestaansvoorwaarden te creëren, bijvoorbeeld door *gratis of goedkope faciliteiten* als vergaderruimten en advertentiepagina's in lokale media aan te bieden. Vrijwilligersorganisaties verwachten van de overheid ten minste *waardering en erkenning* voor hun activiteiten. Dat kan door prijzen uit te reiken, zoals op landelijk niveau en in diverse gemeenten reeds gebruikelijk is. Van groter belang is de houding van bestuurders en ambtenaren tegenover vrijwilligersorganisaties. Openheid voor nieuwe initiatieven, creatief meedenken, aanwezigheid bij vrijwilligersbijeenkomsten en interesse zijn belangrijk, evenals inlevingsvermogen in de complexe problemen waarmee vrijwilligersorganisaties worden geconfronteerd. De gemeente dient ervoor te zorgen dat in de samenleving voldoende ontmoetingsplekken zijn voor spontane maatschappelijke initiatieven. Hierin past ook steun aan lokale manifestaties van vrijwilligerswerk, zoals ter gelegenheid van de Internationale Vrijwilligersdag.

De Raad meent dat de overheid, als zij vrijwilligersorganisaties wil betrekken bij sociale activering, zich moet beperken tot voorwaarden scheppen, informeren en bemiddelen.

Sociale activering kan soms voor vrijwilligersorganisaties een uitdaging zijn om opnieuw inhoud te geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Bovendien sluit de professionalisering die nodig is om sociale activering vorm te geven, vaak aan op de wensen van 'reguliere' vrijwilligers die op een zakelijker manier met vrijwilligerswerk omgaan. Voor jongeren bijvoorbeeld fungeert vrijwilligerswerk in sommige gevallen als middel om hun positie op de arbeidsmarkt te versterken. Voor sommige organisaties leidt sociale activering tot een welkome aanvulling op het vrijwilligersbestand, zoals bij de wereldwinkels die hun klantenkring daardoor kunnen uitbreiden.

Rijk, gemeenten en organisaties die vrijwilligerswerk ondersteunen, hebben tot taak vrijwilligersorganisaties te wijzen op de mogelijke positieve effecten van sociale activering. Ondersteunende organisaties kunnen voorlichting geven en trainingen en expertise aanbieden. De rol van de rijksoverheid ligt vooral op het vlak van het entameren en financieren van voorlichtingscampagnes, de ontwikkeling van expertise en het bekostigen van het opleidings- en trainingsaanbod. De gemeente dient instrumenten te gebruiken die passen bij een voorwaardenscheppende, informerende en bemiddelende rol, zoals 'publieke beraadslagingen', overleg, ondersteuning en op basis van gelijkwaardigheid afgesloten *convenanten*. Onder publieke beraadslagingen verstaat de Raad (brainstorm)bijeenkomsten waarbij verschillende partijen - zoals overheid, particulier initiatief, bedrijfsleven, burgers - meedenken over de sociale infrastructuur en de wijze waarop burgers bij de samenleving betrokken kunnen worden en blijven. Met name voor vrijwilligersorganisaties waarmee de overheid geen subsidierelatie onderhoudt, zoals in de sportsector regelmatig het geval is, zijn instrumenten als overleg en ondersteuning het meest geschikt. Convenanten kunnen bij subsidierelaties meer op de voorgrond treden. Bij het afsluiten van convenanten, met bijvoorbeeld afspraken over streefgetallen, moet gelijkwaardigheid voorop staan. Dat betekent dat vrijwilligersorganisaties zelf overtuigd moeten zijn van het nut van afspraken en van hun mogelijkheden om sociale activering uit te voeren.

6 Democratisering en integratie

In de adviesaanvraag vraagt het kabinet expliciet naar de mogelijkheden om de democratisering van vrijwilligerswerk te stimuleren. Onder democratisering verstaat de Raad een bredere toegang voor diverse bevolkingsgroepen. Het blijkt dat meedoen aan vrijwilligerswerk niet altijd gemakkelijk is te realiseren. Wie tot een andere kring dan de huidige vrijwilligers behoort, wordt meestal niet gevraagd of ontbeert goede informatie. Ook kan het zijn dat de werkzaamheden niet aansluiten bij verwachtingen en capaciteiten.

De Raad benadert het vraagstuk van democratisering en integratie hier vanuit twee invalshoeken. De eerste invalshoek betreft sociale activering van sociaal-kwetsbare mensen; de tweede invalshoek betreft het betrekken van mensen die een maatschappelijk-kansrijke positie innemen. Vrijwilligerswerk geeft hen de mogelijkheid de gemeenschap onbeloond van dienst te zijn, en daarin zit juist de beloning. Vanuit vrijwilligersorganisaties gedacht, dient het de versterking en continuïteit van het vrijwilligerswerk.

Deze tweede invalshoek stelt de Raad in dit advies aan de orde omdat hij 'sterk' vrijwilligerswerk ziet als een voorwaarde om sociale activering tot een succes te maken.

6.1 Sociaal-kwetsbare mensen

Sociaal-kwetsbare mensen betrekken bij vrijwilligerswerk vraagt om, veelal intensieve, bemiddeling.

Sociaal-kwetsbare mensen zijn uit zichzelf niet snel geneigd naar buiten te treden. Voor sommigen kan een bepaalde mate van drang net dat duwtje zijn dat nodig is om deel te nemen aan de voor hen bestemde professionele voorzieningen. De Raad meent echter dat de kwaliteit van vrijwilligerswerk is gebaat bij een vrijwillige entree. Verder is het vanuit het oogpunt van bestuurbaarheid essentieel dat organisatie en vrijwilliger bij elkaar passen. Dat wil overigens niet zeggen dat de organisatiecultuur een statisch element is; nieuwe deelnemers kunnen leiden tot revitalisering en vernieuwing van organisaties. Ook wijst de Raad erop dat vrijwilligersorganisaties geen vrijplaats mogen zijn voor discriminatie en afwijzing van het 'vreemde'.

De gemeente kan een *bemiddelende rol* spelen in het bij elkaar brengen van organisaties en potentiële vrijwilligers, bijvoorbeeld door het organiseren van een *vrijwilligersbeurs*. Op deze wijze kan wederzijdse onbekendheid worden weggenomen. Voor geïsoleerde mensen is *intensieve bemiddeling* nodig, bijvoorbeeld door vriendendiensten of door casemanagement.

De Raad meent overigens dat de verantwoordelijkheid voor de opvang van extreem sociaal-kwetsbare mensen, bijvoorbeeld mensen met een psychiatrisch of justitiëel verleden, primair ligt bij de professionele instanties die daarvoor zijn aangewezen: de GGD, het algemeen maatschappelijk werk, instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, het sociaal-cultureel werk. Niet bij vrijwilligers en hun organisaties.

Hoewel de Raad het belangrijk vindt dat mensen zich verantwoordelijk voelen voor hun directe omgeving, is voor sommige mensen gespecialiseerde opvang en begeleiding nodig die vrijwilligers niet altijd kunnen bieden. Als mensen serieus bedreigd zijn met sociale isolatie omdat zij in gewone structuren niet kunnen functioneren, is professionele begeleiding nodig. Wat tot nu toe ontbreekt is een algemeen stelsel van voorzieningen dat aansluit op de mogelijkheden van deze mensen. In het verleden vervulden sociale werkplaatsen hierbij een belangrijke rol, omdat personen met uiteenlopende handicaps daarin een vorm voor dagstructurering konden vinden. Deze werkplaatsen zijn echter steeds marktgerichter gaan werken, waardoor de zwakste werknemers moesten afhaken. Een wijziging van de Wet sociale werkvoorziening per 1 januari 1998 beoogt hierop in te spelen. De effecten van de wet zijn nog onvoorspelbaar. Of de nieuwe wet inderdaad ertoe leidt dat mensen met een zwaardere arbeidshandicap worden aangenomen, moet nauwkeurig worden bewaakt.

6.2 Allochtonen

De Raad constateert dat een deel van de allochtonen in eigen kring vrijwilligerswerk verricht, zodat activering van deze mensen niet nodig is. Hij wil echter ook het verrichten van vrijwilligerswerk in algemene organisaties aanmoedigen.

Onder andere daarvoor moeten er dwarsverbindingen bestaan tussen minderhedenorganisaties en algemene instellingen en verbanden.

Vanuit het algemene vrijwilligerswerk bekeken, verrichten allochtonen op het eerste gezicht minder vrijwilligerswerk. Uit de studie van het IMES blijkt echter dat de organisatiegraad onder allochtonen hoog is. De organisaties richten zich vooral op de eigen gemeenschap, met als doelen de eigen identiteit van die gemeenschap en de leden daarvan te versterken en de maatschappelijke positie van hun achterban te verbeteren.

Uit de case-studies blijkt dat er ondanks verschillen in migrantenorganisaties, die zijn af te leiden uit verschillen in afkomst, kenmerkende overeenkomsten zijn tussen Molukkers, Surinamers, Marokkanen en Turken. Zo maken de organisaties een vergelijkbare ontwikkeling door, van in eerste instantie sterk religieus bepaalde activiteiten naar een brede diversificatie van activiteiten. De oriëntatie op het vergroten van het zelfvertrouwen van de leden van de eigen groep, met als neven doel de participatie te versterken in andere maatschappelijke sectoren, is in alle migrantenorganisaties duidelijk herkenbaar. Zo ondersteunen sociaal-culturele participatie en integratie de 'structurele' integratie in de maatschappij, en dan met name in het onderwijs en in de sfeer van arbeid. Vooral voor jongeren is een opstap naar werk belangrijk. In alle organisaties vraagt de tweede-generatieproblematiek dan ook veel aandacht, zoals vooral blijkt uit de huiswerkclasses en drugshulpverlening.

Het is niet duidelijk in hoeverre sociaal-kwetsbare allochtonen in deze organisaties actief zijn. Bij het merendeel van de in het onderzoek betrokken organisaties zijn vooral werkende allochtonen actief, terwijl in een kleiner aantal gevallen expliciet melding wordt gemaakt van werklozen. Als dit verschijnsel zich breder voordoet, zou dat betekenen, dat sociaal-kwetsbare allochtonen ook in eigen organisaties minder participeren. Verschillende allochtone vrijwilligersorganisaties richten zich echter op sociaal-kwetsbare allochtonen als 'klant' van de organisatie, zodat kwetsbare mensen langs deze weg de grens tussen inactief en actief kunnen passeren.

De gemeente dient zonodig allochtone organisaties via publieke beraadslagingen en overleg erop attent te maken dat zij door middel van het bestaan van *vloeiende grenzen* in hun organisaties, een rol kunnen vervullen in sociale activering.

Participatie en integratie in eigen kring, met name op sociaal-cultureel terrein door het verwerven van een eigen identiteit, kunnen een opstap zijn

voor structurele integratie in ‘harde’ maatschappelijke sectoren als onderwijs en arbeid. Dit gaat met name op voor de tweede generatie, die heen en weer wordt geslingerd tussen twee culturen en die op zoek is naar haar wortels. De Raad acht activiteiten in eigen kring essentieel vanuit het oogpunt van sociale integratie in de samenleving als geheel. De Raad erkent echter dat te veel ‘interne kleefkracht’ binnen sociale verbanden in het algemeen en binnen kringen van minderheden, de betrokkenheid op en participatie in de bredere samenleving kan belemmeren. Ook kan sociale controle binnen een gemeenschap deelname aan algemene maatschappelijke organisaties verhinderen. Dan is het belangrijk dat er dwarsverbanden zijn met andere organisaties. Deze verbindingen dragen bij aan de inbedding van organisaties van minderheden in de samenleving en bevorderen de toegankelijkheid van de maatschappij. De rol van de (gemeentelijke) overheid hierin bestaat vooral uit het scheppen van randvoorwaarden, gekoppeld aan een open houding naar vaak etnisch-religieuze initiatieven. Belangrijke randvoorwaarde is een netwerk van autochtone en allochtone organisaties. De gemeente dient er dan ook op gericht te zijn haar eigen samenwerking met allochtone organisaties te verbeteren en om zorg te dragen voor regelmatige contacten tussen deze organisaties en andere maatschappelijke instituties.

De continuïteit van algemeen vrijwilligerswerk vraagt, zeker in plaatsen waar veel allochtonen wonen, dat vrijwilligersorganisaties ook intercultureel zijn samengesteld. Dat is allereerst de verantwoordelijkheid van de organisaties zelf, maar de overheid kan hen wijzen op het belang dat ze erbij hebben, bijvoorbeeld als hun klantenkring van etnische samenstelling verandert. Werving onder allochtonen betekent voor vrijwilligersorganisaties dat zij hun soms gesloten cultuur moeten openbreken, kennis moeten nemen van andere culturele codes en daarop toegespitste informatie over de mogelijkheden van vrijwilligerswerk moeten geven. Andere kanalen zijn nodig om allochtonen te bereiken. Naast de bovengenoemde mogelijkheid van doorstroom zal ‘gebruik’ moeten worden gemaakt van de interne organisatiestructuren: zelf-organisaties, moskeeën, sleutelfiguren en migrantenmedia. Een beroep op potentiële vrijwilligers moet zo concreet mogelijk zijn. Daarbij is het van belang ook de familie erbij te betrekken. De gemeente dient zonodig stimulerend op te treden en voorlichting te verzorgen of te ondersteunen.

6.3 Gehandicapten en ouderen

Belemmeringen voor gehandicapten en ouderen om deel te nemen aan vrijwilligerswerk dienen zoveel als mogelijk te worden weggenomen.

Gehandicapten hebben te maken met fysieke en/of mentale belemmeringen en daardoor vaak ook met hogere financiële drempels. Fysieke belemmeringen kunnen gedeeltelijk worden gecompenseerd door aanpassingen van de werkplek van de vrijwilliger. Deze zouden financieel mogelijk moeten wor-

den gemaakt door de betrokken vrijwilligers daartoe een budget ter beschikking te stellen. *De rijksoverheid dient de mogelijkheid voor de besteding van het arbeidsreïntegratiebudget hiervoor te verruimen.* Daarnaast kan voorlichting aan organisaties en gehandicapten wederzijdse negatieve beeldvorming bijstellen.

Een andere groep voor wie de Raad aandacht vraagt, zijn ouderen boven de 64 jaar. Gegevens uit het basisdocument laten zien dat ouderen in toenemende mate vrijwillige taken op zich nemen waardoor zij hun ervaringen ook na hun arbeidzame leven ten goede kunnen laten komen aan anderen. Daarnaast zijn veel projecten in het leven geroepen om potentieel isolement te bestrijden. De Raad acht het gewenst voor ouderen een *aanbodgerichte benadering* te beproeven; in deze benadering worden werkzaamheden gezocht die passen bij de capaciteiten en wensen van deelnemers in plaats van andersom. De overheid dient aanbodgerichte projecten te financieren en ondersteuning te bieden bij de verspreiding van de resultaten daarvan.

6.4 Jongeren

Jongeren betrekken bij vrijwilligerswerk betekent aansluiting zoeken bij hun leefwereld. Enerzijds kan dat door vrijwilligersprojecten als evenementen te presenteren, anderzijds door de school in te schakelen.

De deelname van jongeren aan het vrijwilligerswerk is vanaf 1970 sterk teruggelopen. Onderwijsverplichtingen, betaalde arbeid (naast school en studie), uitgaan en elektronische media beconcurreren vrijwilligersorganisaties op de jongerenmarkt. De Raad meent dat er een aantal mogelijkheden bestaat om jongeren te laten kennismaken met vrijwilligerswerk en daarmee de basis te leggen voor een latere, meer duurzame participatie daarin. De scouting is een goed voorbeeld van deelnemers die opgroeien tot leiders, net als huiswerkprojecten onder allochtone jongeren.

Veel jongeren komen af op grote *evenementen*, van houseparty's tot katholieke jongerendagen, van vermaak tot zingeving. Verder zijn jongeren tijdens vakanties actief als begeleider op kampen voor onder andere gehandicapten, terwijl een deel van hen ervoor kiest om vrijwilligerswerk te verrichten in het buitenland. De Europese Commissie heeft voor dit laatste een programma gelanceerd, de European Voluntary Services. Het gezamenlijke kenmerk van deze evenementen is het intensief delen van sensaties gedurende een korte tijd. Vrijwilligersorganisaties kunnen van deze mentaliteit gebruik maken door eenmalige activiteiten te organiseren die een mengeling bevatten van spectaculaire en nuttige elementen. Sport vervult hierin een belangrijke rol. Scholen moeten stimuleren dat klassen een *'uitdaging'* aangaan, bijvoorbeeld het opknappen van een kinderboerderij, waarbij de jongeren zelf verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering. Een activiteit die meer continuïteit ver-

eist, is het *adopter*en van maatschappelijke activiteiten door scholen of klassen, zoals het onderhoud van een oorlogsmonument. De Raad beveelt de rijksoverheid en de gemeenten aan de verspreiding van informatie over reeds bestaande succesvolle activiteiten actief te ondersteunen. Zonodig dienen gemeenten scholen en vrijwilligersorganisaties met elkaar in contact te brengen om nieuwe projecten tot stand te brengen.

De Raad acht het voorts gewenst dat wordt onderzocht of en hoe vrijwilligerswerk kan worden opgenomen in het *onderwijsprogramma* van scholen voor voortgezet onderwijs, hogescholen en universiteiten. Dat kan door vrijwilligerswerk als stage op te nemen, die bijdraagt aan het behalen van de eindtermen van een opleiding en waarmee studiepunten worden behaald, zoals nu reeds in het beroepsonderwijs mogelijk is. Een andere mogelijkheid is om vrijwilligerswerk facultatief aan individuele leerlingen aan te bieden, in het kader van algemene vorming. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, dient dit onderzoek, in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en organisaties uit het veld, te entameren.

6.5 'Sterke' vrijwilligers

Uit cijfers blijkt dat de inzet van hoger opgeleiden en werkenden in vrijwilligersorganisaties afneemt. Voor het voortbestaan van organisaties en voor het vormgeven van sociale activering daarbinnen, zijn personen met een zekere uitstraling en daadkracht - 'sterke' vrijwilligers - echter essentieel. Overigens hoeven dit niet per se mensen met een hogere opleiding en/of een betaalde baan te zijn. 'Sterke' vrijwilligers vergroten het opnamevermogen van organisaties. Zij kunnen complexere taken op zich nemen en een voorbeeld- of mentorrol vervullen, zodat kwetsbare mensen meer kans krijgen zich te ontplooien. Ook bieden sterke vrijwilligers ingangen naar '*beloftevolle netwerken*', netwerken waarvan werknemers, bestuurders van maatschappelijke organisaties, werkgevers, politici, enzovoort deel uitmaken.

Werving en behoud van sterke vrijwilligers vraagt van vrijwilligersorganisaties een *expliciet beleid*. Meer dan voorheen zal de relatie tussen deelnemer en organisatie moeten worden gekenmerkt door een 'eerlijke ruilverhouding': tegenover het meewerken aan de realisatie van organisatiedoelen staat het serieus nemen en ondersteunen van de interesses en mogelijkheden van vrijwilligers. Daarbij hoort het zodanig inrichten van het werk dat vrijwilligers bijvoorbeeld kortdurende activiteiten kunnen verrichten.

Voorlichting moet erop gericht zijn stereotype beeldvorming bij buitenstaanders weg te nemen. Zo meende een groot aantal mensen in 1991 dat vrijwillige inzet vooral zorg betrof en dat het veel tijd kostte.

Een mogelijkheid waar de Raad speciaal de aandacht op vestigt, is de werving van vrijwilligers in het *bedrijfsleven*. Het bedrijfsleven krijgt namelijk in toenemende mate aandacht voor vrijwilligerswerk. Voorbeelden uit binnen- en

vooral buitenland leren dat werkgevers verder kunnen gaan dan sponsoren van organisaties en het stimuleren en ondersteunen van activiteiten van medewerkers. De Raad wijst met name op detachering van werknemers bij vrijwilligersorganisaties en op 'de uitdaging'. In het laatste geval kan vrijwilligerswerk bijdragen aan teambuilding, vergelijkbaar met de bekende survivals en 'dagjes op de hei'. Deze twee mogelijkheden versterken niet alleen de vrijwilligersorganisatie, maar kunnen ook de werkgever voordeel opleveren. Door vrijwilligerswerk op te nemen in een introductie- of trainee-programma kunnen jongere werknemers geïnteresseerd en betrokken raken. Verder zouden bedrijven zich actiever moeten opstellen in de bemiddeling van oud-werknemers naar vrijwilligersorganisaties. Het bedrijfsleven kan naar analogie van de bureaus voor oud-managers hiervoor, in samenwerking met de overheid en het vrijwilligerswerk, een specifiek bemiddelingsapparaat opzetten. De overheid dient als werkgever het goede voorbeeld te geven door de mogelijkheden te onderzoeken om het verrichten van vrijwilligerswerk op te nemen in human resource management, als instrument in persoonlijke ontwikkeling.

De Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) heeft een organisatie opgericht die bedrijven en maatschappelijke organisaties bij elkaar moet brengen, de Maatschap in betrokkenheid. De Raad acht het wenselijk dat een *breed draagvlak* voor dit project wordt gecreëerd, onder andere door grote bedrijven en werkgevers- en werknemersorganisaties erbij te betrekken. De *informatieverzameling en -uitwisseling over lokale initiatieven* dient systematisch ter hand te worden genomen.

Het benaderen van het bedrijfsleven door vrijwilligers vraagt *expertise*. Deze kan verworven worden door mensen uit het bedrijfsleven in te zetten of door dit aspect op te nemen in *opleidingen* voor vrijwilligers en managers van vrijwilligersorganisaties.

Op lokaal niveau kunnen gemeenten, in samenwerking met vrijwilligersorganisaties en vrijwilligerscentrales, voor het bedrijfsleven *werkbezoeken* aan vrijwilligersinitiatieven organiseren.

7 Onkostenvergoeding

De Raad beveelt aan om op gemeentelijk niveau een voorziening te treffen om mensen met een laag inkomen de mogelijkheid te geven om hun onkosten voor het verrichten van vrijwilligerswerk vergoed te krijgen. Een generieke verhoging van de vrijstellingsgrens voor de onkostenvergoeding wijst hij af.

De meeste vrijwilligers maken onkosten om hun werkzaamheden naar behoren te kunnen verrichten. Juist voor sociaal-kwetsbaren is het voorstelbaar dat dit een drempel vormt voor het deelnemen aan vrijwilligerswerk, omdat

zij vaak een laag inkomen hebben. Het is nu al mogelijk om onkosten door de vrijwilligersorganisatie belastingvrij vergoed te krijgen.

De 'Regeling onkostenvergoeding vrijwilligers' biedt de mogelijkheid om vrijwilligers fl. 1.200,- belastingvrij toe te kennen als onkostenvergoeding, zonder dat zij hun onkosten hoeven te verantwoorden (zie voor een uitgebreide toelichting op de onkostenvergoeding bijlage 4). In juni 1997 heeft de Tweede Kamer voorgesteld deze grens te verhogen tot fl. 2.000,- (motie-Rosenmöller c.s.). Van deze verhoging wordt allereerst verwacht dat zij de deelname aan vrijwilligerswerk stimuleert. Daarnaast is het voorstel gebaseerd op de wens tot verbetering van de inkomenspositie van vrijwilligers.

Dit laatste argument verbindt een inkomenspolitiek streven aan de onkostenvergoeding voor vrijwilligerswerk. *De Raad vindt de onkostenvergoeding vanuit haar aard en doel ongeschikt om inkomenspolitiek mee te voeren.* Als het belangrijk wordt gevonden de inkomenspositie van vrijwilligers te verbeteren, dienen daar andere instrumenten voor gebruikt te worden.

Een algehele verhoging van de vrijstellingsgrens in de Regeling onkostenvergoeding vindt de Raad momenteel ongewenst. Er is immers geen onderzoek bekend waaruit blijkt dat bij vrijwilligers behoefte aan een dergelijke verhoging bestaat. Verder beschikken veel vrijwilligersorganisaties niet over de middelen om deze verhoging te bekostigen.

In plaats van aan een verhoging geeft de Raad prioriteit aan een betere 'benutting' van de bestaande regelgeving. Meer organisaties zouden voor meer van hun vrijwilligers deze regeling kunnen inzetten. Ook dienen uitvoeringsorganisaties, zoals belastingdiensten en sociale diensten, de regeling consequent als onkostenregeling toe te passen. Een onkostenvergoeding mag bijvoorbeeld niet op de uitkering worden gekort.

In aanvulling hierop acht de Raad het wenselijk dat voor mensen met een lager inkomen andere mogelijkheden voor vergoeding tot stand komen. Het gaat dan om die vrijwilligers die, om diverse redenen, hun onkosten niet vergoed krijgen en voor wie de onkosten een drempel tot deelname op zouden kunnen werpen.

De Raad beveelt aan op gemeentelijk niveau een voorziening te treffen om mensen met een laag inkomen een vergoeding toe te kennen voor kosten die zij maken om vrijwilligersactiviteiten te verrichten. In eerste instantie denkt de Raad hierbij aan het gebruik van het participatiefonds, een laagdrempelige gemeentelijke voorziening om kosten te vergoeden die minder draagkrachtigen maken om actief te kunnen zijn in de samenleving. In tweede instantie denkt de Raad aan restitutie van de onkosten uit de bijzondere bijstand.

De Raad is zich ervan bewust dat beide alternatieven voor- en nadelen kennen. Organisaties kunnen hun verantwoordelijkheid voor het vergoeden van

onkosten afschuiven, als zij weten dat (een deel van) hun vrijwilligers onkosten elders vergoed kunnen krijgen. Deze nadelen wegen volgens de Raad echter niet op tegen de noodzaak van een gemeentelijke onkostenvoorziening voor bijzondere situaties.

8 Beantwoording van de adviesvragen en belangrijkste aanbevelingen

De vragen die het kabinet aan de Raad stelde, luiden als volgt:

1. In hoeverre kan de sector vrijwilligerswerk nieuwe oplossingen en perspectieven bieden voor sociaal geïsoleerden en werklozen ook zonder dat hierop steeds de automatische verplichting van betaalde werkgelegenheid zou moeten rusten?
2. Is beleid gericht op 'democratisering' van vrijwilligerswerk gewenst?

Deze vragen sluiten aan bij twee ontwikkelingen die de Raad in dit advies en het daarbij behorende basisdocument heeft verduidelijkt. Enerzijds zijn er veel mensen die om uiteenlopende redenen niet actief aan de samenleving deelnemen en daardoor met sociaal isolement zijn bedreigd: zij hebben geen uitzicht op betaald werk⁽⁴⁾, weinig mogelijkheden voor contacten of voor het ontplooiën van zinvolle activiteiten. Anderzijds melden vrijwilligersorganisaties tekorten aan vrijwilligers. Vooral sportverenigingen, maar ook andere organisaties, slagen er maar moeizaam in, mensen te bereiken die vrijwillig en onbetaald taken op zich willen nemen. Een voor de hand liggende vraag is dan, of en hoe men deze beide ontwikkelingen op elkaar kan betrekken. Kunnen sociaal-kwetsbare mensen geactiveerd worden door ze als vrijwilliger bij vrijwilligersorganisaties te betrekken? En kunnen deze mensen dan de tekorten aan vrijwilligers helpen terug te dringen?

De adviesvragen laten zich - samengevat - als volgt beantwoorden.

Voor de keuze gesteld om aan de ene kant sociaal-kwetsbare mensen de mogelijkheid te geven via het vrijwilligerswerk te participeren in de samenleving of aan de andere kant de belangen van het vrijwilligerswerk te handhaven, kiest de Raad voor het laatste.

De Raad meent, met andere woorden, dat de twee gesignaleerde ontwikkelingen zeker niet naadloos op elkaar aansluiten en op onderdelen zelfs strijdig zijn met elkaar: vrijwilligersorganisaties kunnen niet zonder meer bijdragen tot sociale activering van kwetsbare mensen en sociale activering kan tekorten in het vrijwilligerswerk niet zomaar oplossen.

⁽⁴⁾ Zie het RMO-advies nr. 3 'Werkeloos toezien? Activering van langdurig werklozen' dat in juni 1997 verscheen.

Voorwaarden

Vrijwilligersorganisaties kunnen naar de mening van de Raad *uitsluitend op basis van vrijwilligheid* nieuwe oplossingen en perspectieven bieden voor personen die voor sociale activering in aanmerking komen. Het werk en de inzet van deze organisaties zijn te belangrijk en - op onderdelen - te kwetsbaar voor de extra taak van sociale activering. Juist de tekorten aan vrijwilligers verhogen deze kwetsbaarheid.

Vrijwilligersorganisaties die bereid zijn de taak van sociale activering op zich te nemen, moeten aan een aantal voorwaarden voldoen. Hiervan moeten deze organisaties zich terdege bewust zijn. Het is de taak van lokale overheden om de vrijwilligersorganisaties of hun ondersteunende organisaties op deze voorwaarden te wijzen. De voorwaarden zijn in paragraaf 4 uitgewerkt en worden hier puntsgewijs opgesomd.

- Het vrijwilligerswerk moet ruimte bieden voor ontmoeting en gezelschap; solistische taken zouden het isolement van de betrokkenen eerder kunnen versterken dan tegengaan.
- Voor een deel van de betrokkenen is intensieve begeleiding nodig die om sociaal-psychologische deskundigheid vraagt.
- Hiervoor zijn 'sterke vrijwilligers' nodig, mensen die door hun persoonlijkheid en daadkracht een voorbeeld- of mentorrol kunnen vervullen.
- Het vrijwilligerswerk moet eenvoudige en duidelijk afgebakende taken omvatten die gedurende een zekere tijd blijven bestaan.
- De organisatie moet professionele kenmerken vertonen die waarborgen dat de kwaliteit van de primaire diensten en producten geen gevaar loopt.

Als een organisatie niet aan deze voorwaarden voldoet maar toch bereid is om taken van sociale activering op zich te nemen, zou de gemeente ondersteuning moeten bieden om sociale activering in die organisatie toch mogelijk te maken. Dat kan door bijvoorbeeld de begeleiding van de 'nieuwe' vrijwilligers voor haar rekening te nemen.

Vele vrijwilligersorganisaties zetten zich in voor mensen die geïsoleerd dreigen te geraken, het zijn als het ware hun 'klanten'. Daar kunnen zich *vloeiende grenzen* voordoen tussen klant van en deelnemer aan het vrijwilligerswerk. Gemeenten en ondersteunende (koepel) organisaties kunnen vrijwilligersorganisaties op deze mogelijkheden wijzen en hen daarin steunen door specifieke trainingen aan te bieden. Het wervingsbeleid van vrijwilligersorganisaties moet worden afgestemd op het betrekken van klanten bij het vrijwilligerswerk, zodat zij een overstap kunnen maken. Vloeiende grenzen bieden niet alleen voordelen voor de potentiële deelnemers aan het vrijwilligerswerk, maar ook voor de organisaties zelf, die hun potentiële vrijwilligers op deze wijze beter leren kennen en wellicht ook weten te binden.

Democratisering en integratie

De tweede adviesvraag richt zich op de bredere toegang van diverse bevolkingsgroepen tot het vrijwilligerswerk. Het kabinet vraagt of beleid gewenst is gericht op *democratisering van vrijwilligerswerk*. De Raad meent dat de kwaliteit van het vrijwilligerswerk is gebaat bij een vrijwillige entree. Dat betekent dat specifiek beleid gericht op een bredere toegang hooguit door de organisaties zelf, maar niet door de overheid moet worden gevoerd. De deelname van sociaal-kwetsbare personen in vrijwilligersorganisaties betekent in de praktijk vooral intensieve bemiddeling, een activiteit dit niet alle vrijwilligersorganisaties zonder extra inzet kunnen uitoefenen.

Uit onderzoek blijkt dat jongeren minder vrijwilligerswerk verrichten dan zo'n tien jaar geleden. Om deze potentiële 'sterke' vrijwilligers aan te trekken, om daarmee tekorten aan vrijwilligers te verhelpen, adviseert de Raad bepaalde vormen van vrijwilligerswerk op te nemen in het onderwijsprogramma, bijvoorbeeld in de vorm van een *stage in de hoogste klassen van het middelbaar onderwijs*. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zou hiervoor, in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zorg moeten dragen.

De initiatieven van enkele werkgevers om hun medewerkers meer mogelijkheden te bieden om vrijwilligerswerk te verrichten, verdienen steun van overheid en ondersteuningsnetwerken van vrijwilligersorganisaties en navolging door anderen.

'Sterk' *vrijwilligerswerk* is een belangrijke voorwaarde voor het uitvoeren van sociale activering door vrijwilligersorganisaties. Daarnaast is het voor het overleven van vrijwilligersorganisaties noodzakelijk. Vrijwilligersorganisaties dienen hun organisatie zodanig in te richten dat 'sterke' vrijwilligers uit autochtone en allochtone kringen worden aangetrokken. Rijksoverheid, provincies en gemeenten, dienen deze ontwikkeling waar nodig te ondersteunen.

Door in de adviesaanvraag te verwijzen naar het *'sociale integratiemotief'* wordt impliciet gevraagd of immigranten meer bij het vrijwilligerswerk betrokken zouden moeten worden en, zo ja, hoe dat dan zou moeten gebeuren. Daaraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat immigranten weinig vrijwillige taken verrichten, en dat zij - indien zij dat wel zouden doen - meer of beter in de samenleving geïntegreerd zouden zijn. Voor dit vraagstuk heeft de Raad het IMES verzocht na te gaan of en in welke mate immigranten vrijwilligerswerk verrichten. De studie, die als achtergrondstudie bij dit advies is gevoegd, bevestigt dat de deelname van immigranten in algemene organisaties van vrijwilligerswerk zeer beperkt is, maar dat de verschillende groepen immigranten binnen de eigen kring wel vrijwillig en onbetaald werk doen. Zij zetten zich in, niet alleen om steun te vinden bij de eigen groep, maar ook om steviger voet te krijgen in de 'harde' sectoren van de samenleving, zoals onderwijs, arbeid en wonen.

Immigranten die binnen de eigen kring actief zijn, hebben contacten, weten zich tot op zekere hoogte gewaardeerd en horen er bij. Zij zijn niet met sociaal isolement bedreigd en specifiek beleid is niet zinvol. Om evenwel te voorkomen dat integratie uitsluitend binnen de eigen kring plaatsvindt, adviseert de Raad aan lokale en provinciale overheden, overlegstructuren te creëren waar vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties - zowel algemene organisaties als organisaties van migranten - en van de betrokken overheden elkaar kunnen ontmoeten, zodat een basis ontstaat voor overleg en het ontwikkelen van gezamenlijke referentiekaders.

De rol van de overheid

De Raad besteedt in paragraaf 5 aandacht aan de *rol* die de *overheid* bij dit vraagstuk zou moeten of kunnen spelen. De Raad wijst erop dat vele van de hier genoemde vraagstukken moeilijk te sturen zijn en soms beter kunnen worden overgelaten aan spontane processen. De Raad meent dat de overheid zoveel mogelijk ruimte en ondersteuning aan de vrijwilligersorganisaties moet bieden. In het bijzonder wijst hij erop dat gemeenten de vrijwilligersorganisaties niet als instrument voor hun eigen beleid mogen beschouwen; dus ook niet voor sociale activering. De organisaties die het vrijwilligerswerk ondersteunen, zouden, voor zover dit nog niet gebeurt, hun leden bruikbare en gerichte informatie over sociale activering moeten verschaffen.

De rijksoverheid dient via de geschikte kanalen er zonodig voor te zorgen dat gemeenten informatie krijgen en gestimuleerd worden vorm te geven aan vrijwilligersbeleid, in relatie tot sociale activering. Daarbij gaat het speciaal om:

- het toetsen op voorwaarden voor sociale activering;
- het ondersteunen van vrijwilligersorganisaties bij het voldoen daaraan;
- instrumenten die passen bij de voorwaardenscheppende, informerende en bemiddelende rol van gemeenten;
- het zorgdragen voor de tot standkoming en het 'onderhoud' van netwerken waarin algemene en allochtone vrijwilligersorganisaties, bedrijven, onderwijsinstellingen en andere maatschappelijke instanties elkaar ontmoeten.

De overheid moet zich beperken tot het scheppen van voorwaarden, informeren en bemiddelen. Als zij vrijwilligersorganisaties subsidieert, moet *duidelijk zijn welk doel de subsidie dient*: steunt de overheid uitsluitend het primaire doel van de organisatie, waaraan deze zelf verder vorm en inhoud kan geven? Of beoogt de overheid een ander doel, bijvoorbeeld dat van sociale activering? In het laatste geval moeten hierover *duidelijke afspraken* worden gemaakt, waaruit blijkt dat de vrijwilligersorganisatie bereid is ook dat nevendoel te dienen.

Lokale overheden kunnen met de vrijwilligersorganisaties die de taak van sociale activering willen uitvoeren, op basis van gelijkwaardigheid *convenanten* sluiten waarin de wederzijdse verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Zij

kunnen deze organisaties ondersteunen door faciliteiten ter beschikking te stellen. Verder noemt de Raad hier publieke beraadslagingen waarbij verschillende partijen - overheid, particulier initiatief, bedrijfsleven en burgers - meedenken over de sociale infrastructuur en de wijze waarop burgers bij de samenleving betrokken kunnen worden.

De Raad heeft in het bijzonder aandacht besteed aan de bestaande mogelijkheden tot het *vergoeden van onkosten* die vrijwilligers maken. Vooral bij sociale kwetsbare personen, die relatief vaak een laag inkomen hebben, is het denkbaar dat de onkosten de deelname aan vrijwilligerswerk belemmeren.

Ten eerste stelt de Raad dat een onkostenvergoeding geen inkomen is. De 'Regeling onkostenvergoeding vrijwilligers' mag dan ook niet als inkomensmaatregel worden gebruikt.

Daarnaast meent de Raad dat *betere benutting* van de huidige regeling prioriteit heeft boven de verhoging van de vrijstellingsgrens voor heffing van inkomstenbelasting die in de Tweede Kamer is voorgesteld. Als meer vrijwilligersorganisaties de regeling gebruiken en als sociale diensten en belastingdiensten haar consequent toepassen, is voor veel vrijwilligers een adequate vergoeding mogelijk.

In aanvulling op de bestaande vergoedingsmogelijkheden acht de Raad het ten slotte gewenst dat gemeenten voor mensen met een laag inkomen, *een voorziening treffen waaruit hun onkosten vergoed kunnen worden*. Het gaat om vrijwilligers die geen onkosten vergoed krijgen door hun organisatie en voor wie de onkosten een onontkoombare belemmering tot deelname opwerpen. Zij zouden een beroep moeten kunnen doen op bijvoorbeeld een participatiefonds of op de bijzondere bijstand.

Opvang van sociaal kwetsbare personen

De Raad wijst, in aanvulling op de aan de Raad voorgelegde vragen, erop dat de opvang van personen, die ernstig geïsoleerd dreigen te geraken doordat ze de mogelijkheden en de middelen missen zich ertegen te verzetten, primair de taak is voor de daarvoor aangewezen professionele instanties.

De Raad adviseert voorzieningen voor dagbesteding en de begeleiding van sociaal-kwetsbare personen ook buiten de kaders van de gezondheidszorg als algemene ondersteuningsfunctie *blijvend te financieren*. De wijze waarop dit zou kunnen geschieden, moet worden uitgewerkt door de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en

Werkgelegenheid. Daarnaast zou de *informatie-uitwisseling* moeten worden bevorderd tussen medewerkers van de (openbare) geestelijke gezondheidszorg en gemeentelijke instellingen die zich met sociale activering bezighouden. De rijksoverheid zou gemeentebestuurders op deze mogelijkheden moeten wijzen.

Bijlage 1

Adviesaanvraag



Adviesprogramma 1996-1997 van de Voorlopige Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

[In het kader van het advies *Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in vrijwilligerswerk* wordt in het bijzonder ingegaan op vraag 3, die bij dit adviesthema wordt gesteld. Als antwoord op de andere vragen heeft de Raad het advies *Werkeloos toezien? Activering van langdurig werklozen* uitgebracht.]

Thema: Sociale activering en burgerschap

Inleiding

Een veel te grote groep mensen participeert niet op volwaardige wijze in de samenleving. Uitzichtloos isolement en maatschappelijke desintegratie zijn daarvan vaak het gevolg. Het Kabinet kent daarom prioriteit toe aan vergroting van de kansen op arbeidsdeelname als belangrijkste bron van inkomen en middel tot maatschappelijke participatie. Hierbij wordt erkend dat er een groep mensen is voor wie de kans op inschakeling (voorlopig) minimaal is. Naast het scheppen van nieuw werk mede met behulp van uitkeringen (arbeidsactivering) is ook sociale activering voor deze mensen het beleidsinstrument dat vergroting van sociale participatie en van de kansen op normale betaalde arbeid moet realiseren.

Langdurige werkloosheid als risicofactor voor sociale uitsluiting

Volgens de Sociale en Culturele Verkenningen 1995 is het aandeel langdurige werkloosheid in de totale werkloosheid weliswaar na 1984 in hetzelfde tempo teruggelopen als de totale werkloosheid, maar vanaf 1992 is deze trend weer

omgebogen in een stijging. In de jaren '80 deed zich een opvallende verschuiving voor van de relatief 'kortdurig' werklozen naar de zeer langdurig werklozen. Onder de langdurig werklozen zijn laag opgeleiden, allochtonen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en vrouwen die willen herintreden oververtegenwoordigd; de ouderen onder hen (55+) zijn drie keer zo vaak langdurig werkloos dan de jongeren (onder de 25).

Er zijn weliswaar veel banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt verdwenen, maar er zijn ook nieuwe bijgekomen, samenhangend met de verschuiving van de werkgelegenheid van de traditionele sectoren naar de dienstensector.

De langdurig werklozen komen te weinig voor deze nieuwe banen in aanmerking, omdat middelbaar opgeleiden hen daaruit verdringen. Daarbij komt, dat langdurig werkloosheid stigmatiserend werkt; alleen al daardoor geven (sommige) werkgevers de voorkeur aan kortdurig werklozen.

Langdurige werkloosheid gaat vaak gepaard met sociaal-psychische en gezondheidsproblemen. Dit blijkt o.a. uit het onderzoek 'Sociaal-economische Gezondheidsverschillen' van de Commissie Ginjaar; zie ook de VWS-beleidsnota Gezond en Wel. Huwelijks- en gezinsrelaties raken verstoord, vooral, wanneer er meer langdurig werklozen binnen een gezin zijn. Langdurige werkloosheid gaat vaak gepaard met een vernauwing van de sociale leefwereld en sociaal isolement, toename van armoedeproblematiek, een eenzijdige relatienetwerk, hanteren van 'overlevingsstrategieën' en het ontbreken van toekomstperspectief.

Sociale activering en civil society

Het tegengaan van sociaal isolement is het belangrijkste doel van sociale activering. De vraag is welk beleid daarvoor ontwikkeld moet worden.

Enerzijds kan het daarbij gaan om creatie van nieuwe werkgelegenheid. In tal van lokale experimenten worden mogelijkheden onderzocht om maatschappelijk nuttig werk te creëren mede met behulp van het 'terugploegen' van uitkeringen en langs deze weg de opwaartse arbeidsmobiliteit te versterken.

Anderzijds kan het ook gaan om maatschappelijke activering door b.v. vrijwilligerswerk en andere zinvolle activiteiten in hobby, sport, cultuur, educatie en verenigingsleven.

De vraag is hoe beide beleidsrichtingen (arbeidsactivering en sociale activering) zich tot elkaar dienen te verhouden en voor welke groepen het ene dan wel het andere instrument het meeste effect zullen opleveren.

Er bestaat een link tussen maatschappelijke nuttige activiteiten en 'civil society'.

De publicaties die het SCP heeft uitgebracht in het kader van het project 'Civil Society' vormen een duidelijke illustratie van het grote maatschappelijke belang van vrijwilligerswerk.

De vraag is in hoeverre de 'sector' vrijwilligerswerk nieuwe 'oplossingen' en perspectieven kan bieden voor sociaal geïsoleerden en werklozen, ook zonder dat hierop steeds de automatische verplichting van betaalde werkgelegenheid zou moeten rusten, al blijft betaald werk het primaat behouden.

Als steeds wordt geconstateerd, dat juist hoger opgeleiden die al een betaalde baan hebben en huisvrouwen nu vooral de verrichters van vrijwilligerswerk zijn, is er dan reden om lager opgeleiden, allochtonen en werklozen meer bij vrijwilligerswerk te betrekken?

Hoe zwaar weegt het morele aspect en het sociale integratie-motief (dit laatste vooral bij allochtonen)?

Welke sectoren of onderdelen van vrijwilligerswerk lenen zich bij uitstek om daarvan betaalde banen te maken, al dan niet met behulp of behoud van uitkering? Geldt dat vooral voor vrijwillige zorg en persoonlijke dienstverlening of ook voor andere vormen van vrijwilligerswerk?

In hoeverre mag vrijwilligerswerk in zekere zin oneigenlijk gebruikt worden, namelijk als 'eerste stap op weg naar betaalde arbeid'?

Maatwerk

Op individueel niveau lijkt het probleem van maatschappelijke non-participatie oplosbaar door een sterk geïndividualiseerde aanpak; daarmee is ook al enige ervaring opgedaan. Het maatwerk dat afgestemd moet zijn op de lokale situatie zal tot stand moeten komen in nauwe samenwerking met organisaties op het terrein van welzijn, volksgezondheid, onderwijs en arbeidsvoorziening. De vraag is welke samenwerkingsmodellen daarvoor wenselijk zijn en of en in hoeverre deze van bovenaf voorgeschreven zouden kunnen of moeten worden.

De totale omvang van de problematiek is zeer omvangrijk. Activering van een grote groep mensen kan betekenen dat de lokale capaciteit aan consulenten moet worden vergroot. Hoe is dat eventueel te verwezenlijken, in welk samenspel van rijks- en lokaal beleid? Kan het Rijk zich bemoeien met lokale beleidsprioriteiten?

Vragen

1. De vraag is hoe de twee beleidsrichtingen (arbeidsactivering en sociale activering) macro-sociaal gezien zich tot elkaar dienen te verhouden en voor welke groepen het ene dan wel het andere instrument het meeste directe effect zullen opleveren.
2. Met betrekking tot arbeidsactivering is de belangrijkste vraag: wat zijn de maatschappelijke effecten van het inzetten van arbeidsactivering gericht op

creatie van banen die in een maatschappelijke behoefte voorzien en welk beleid is gewenst (waaronder ook m.b.t. de financiering van deze banen; in hoeverre met behoud dan wel met behulp van uitkeringen)?

3. Met betrekking tot de sociale activering is de belangrijkste vraag in hoeverre vrijwilligerswerk nieuwe 'oplossingen' en perspectieven kan bieden voor sociaal geïsoleerden en werklozen, ook zonder dat hierop steeds de automatische verplichting rust om betaald werk te moeten creëren.
Is een beleid gewenst gericht op 'democratisering' van vrijwilligerswerk?
Hoe zwaar wegen het morele aspect en het sociale integratie-motief?
Welke onderdelen van vrijwilligerswerk lenen zich bij uitstek voor omvorming tot betaald werk?
4. Is de lokale capaciteit voor het vereiste maatwerk voldoende en hoe kunnen organisaties op het terrein van zorg en welzijn in dit kader in leemten voorzien? Welke samenwerkingsmodellen zijn daarvoor wenselijk en moeten deze van bovenaf voorgeschreven worden?
5. Indien wordt gekozen voor prioritering naar te activeren groepen, welke zouden dan voorrang moeten krijgen voor wat betreft arbeidsactivering en welke voor sociale activering?

Bijlage 2

*Voorwaarden voor sociale activering door
vrijwilligersorganisaties*

Voorwaarden waaraan vrijwilligersorganisaties moeten voldoen om de verschillende functies van sociale activering te kunnen vervullen

In het onderstaande overzicht zijn de voorwaarden onder elkaar gezet waaraan vrijwilligersorganisaties moeten voldoen, willen zij de verschillende functies van sociale activering kunnen vervullen. Als een vrijwilligersorganisatie bijvoorbeeld mogelijkheden wil bieden voor sociaal contact, dan moet het vrijwilligerswerk vooral ontmoeting en gezelschap behelzen. Wil de organisatie de vrijwilligers echter helpen met het verwerven van een plaats op de arbeidsmarkt, dan moet de organisatie aan vele voorwaarden, opgesomd in de eerste kolom van het overzicht, voldoen.

voorwaarden	functies van sociale activering				
	sociaal contact	tijd-besteding	opvang	ontwikkeling 'sec'	ontwikkeling arbeidsmarkt
ontmoeting en gezelschap	++	++	+	+	+
begeleiding	-	-	++	+	++
deskundigheid	-	-	++	+	++
professionele organisatie en management	-	-	++	-	++
aanwezigheid van 'sterke' vrijwilligers	-	-	++	++	++
mogelijkheid tot opbouw van 'beloftevolle' netwerken	-	-	+	+	++
duidelijke afbakening van taken	-	-	++	+	++
aanwezigheid van afgebakende eenvoudige taken	-	+	++	+	+
mogelijkheid van standaardisatie van taken (in verband met functiebeoordeling en certificatie)	-	-	-	+	++
duur en continuïteit van taken	-	+	+	++	++
mogelijkheid van 'opwaartse' doorstroom	-	-	-	++	+
kwaliteit van diensten	-	-	-	+	+

- = geen bijzondere eisen op dit vlak

+ = eisen op dit vlak

++ = hoge eisen op dit vlak

Bijlage 3

*“Een onvernietigbare veer...”
Vrijwilligerswerk in de samenleving*

Basisdocument

*“Wie waarlijk leeft heeft in zijn hart
een onvernietigbare veer, een stille kracht,
die ieder weerstand tart (...)”*

Albert Verwey, ‘Gij en wij saam...’

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	45
2	Omschrijving van vrijwilligerswerk <i>De maatschappelijke betekenis van vrijwilligerswerk</i>	46
3	Burgerschap	48
4	Vrijwilligerswerk in beeld	51
4.1	Typen vrijwilligersorganisaties <i>Werkerreinen</i> <i>Ruimte in de verzorgingsstaat</i> <i>Intermediaire organisaties</i> <i>Verhouding beroepskrachten/vrijwilligers</i> <i>Binding</i>	52
4.2	Financiering en interne organisatie <i>Financiering</i> <i>Interne organisatie</i>	55
4.3	Deelname aan vrijwilligerswerk <i>Deelnemers</i> <i>Sectoren, werkerreinen en activiteiten</i> <i>Motieven</i> <i>Recrutering en mobilisatie van vrijwilligers</i> <i>Internationale vergelijking</i>	57
4.4	Allochtonen en vrijwilligerswerk	68
4.5	Ontwikkelingen <i>Maatschappelijke ontwikkelingen</i> <i>Ontwikkelingen in het vrijwilligerswerk</i>	69
5	Personen die voor sociale activering in aanmerking komen	79
6	Vrijwilligerswerkbeleid	81
6.1	De positie van vrijwilligerswerk in het beleid <i>Beleid in de tijd</i>	81
6.2	Rijksbeleid <i>Onkostenvergoeding</i> <i>Landelijke infrastructuur</i> <i>Deskundigheidsbevordering</i> <i>Vernieuwende initiatieven</i> <i>Sectoraal beleid</i>	82
6.3	Provinciaal beleid	86
6.4	Gemeentelijke beleid	87
7	Literatuur	89

1 Inleiding

“De inzet van vrijwilligers is altijd een hoeksteen van de democratie geweest. Dat burgers zich aaneen kunnen sluiten om in een gezamenlijke actie een ‘goed doel’ te dienen, of zich voor ‘een zaak’ in te zetten, is steeds gezien als een fundamenteel recht in een democratisch bestel. Deze vrijwilligheid is uiterst pluriform en complex. Soms is zij gemakkelijk herkenbaar, omdat zij in een strak organisatorisch kader is vervat, maar vaak is zij ook ephemer, omdat zij ad hoc en improviserenderwijs plaatsvindt. Soms groeit zij uit tot een traditie die enkele generaties omspant, vaak echter is zij slechts van korte duur. Zij kan emotioneel intensief zijn en groot enthousiasme verwekken, maar vaak is zij ook geroutiniseerd en nuchter. De vrijwilligheid kan massaal voorkomen en talloze individuen op de been brengen, maar vaak blijft zij kleinschalig en onbeduidend. Hoe dit ook zij, een samenleving die geen ruimte laat of kan laten voor vrijwilligers, kan onmogelijk democratisch genoemd worden” (Adriaansens en Zijderveld 1981).

Met bovengenoemde normatieve uitspraken en empirische observaties duiden de sociologen Adriaansens en Zijderveld in enkele zinnen het belang en de complexiteit aan van het vrijwilligerswerk in onze samenleving. De veelvormigheid maakt het verschijnsel ongrijpbaar, niet alleen voor onderzoekers maar ook voor beleidsmakers die vrijwilligerswerk zien als een middel om politieke doelstellingen te bereiken. Vrijwilligerswerk kan uitermate geschikt zijn om bij te dragen aan de verwezenlijking van een aantal actuele doelen, zoals het dichten van de kloof tussen burger en politiek, het versterken van sociale cohesie en het doen participeren van mensen in de samenleving. Dit laatste heeft betrekking op het vraagstuk waarover de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling gevraagd is advies te geven. Onder de titel ‘Sociale activering en burgerschap’ vroeg het kabinet onder andere naar de mogelijkheden om vrijwilligerswerk in te zetten voor de activering van mensen die aan de rand van de samenleving staan. In juni van dit jaar adviseerde de Raad speciaal over de activering van langdurig werklozen. Het voorliggende advies kan gezien worden als een aanvulling hierop. Het gaat hier over activering van mensen die niet noodzakelijk langdurig werkloos zijn, maar die door andere omstandigheden het risico lopen om maatschappelijk geïsoleerd te raken. In paragraaf 5 wordt deze groep mensen afgebakend. Paragraaf 2 bevat een omschrijving van vrijwilligerswerk en de maatschappelijke functies en beperkingen daarvan, gevolgd door een korte schets van opvattingen over burgerschap (paragraaf 3). In paragraaf 4 wordt een beeld gegeven van de deelname aan vrijwilligerswerk en van enkele ontwikkelingen die relevant zijn voor deelname aan en plaats van het vrijwilligerswerk in de samenleving. De slotparagraaf bevat een weergave van het beleid dat overheden voeren ten aanzien van vrijwilligers(werk).

In deze bijlage wordt vrijwilligerswerk ruimer aan de orde gesteld dan voor het advies strikt noodzakelijk is. Hiermee wil de Raad de beantwoording van de adviesvragen in een breder kader plaatsen.

2 Omschrijving van vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk is een verzamelnaam voor uiteenlopende activiteiten. De meest gangbare definitie luidt: “werk dat onbetaald en onverplicht verricht wordt ten behoeve van anderen of van (de kwaliteit van) de samenleving in het algemeen, in enig georganiseerd verband” (CRM 1980). Renooy en Van Straten (1989) voegen daar nog aan toe dat vrijwilligerswerk geen vastgelegde gezagsverhoudingen kent en mogelijkheden biedt voor eigen inbreng en ontplooiing.

Op de constituerende delen van deze omschrijving wordt veel afgedongen, overigens zonder dat dit leidt tot een nieuwe definitie. Worden activiteiten bijvoorbeeld onbetaald verricht als sprake is van onkostenvergoedingen? Sommigen wijzen erop dat door vergoedingen te geven de kwaliteit van het werk in het geding is. Meijs (1997) haalt een voorbeeld aan van semi-betaalde strandwachters die hun werktijden serieus nemen, terwijl ‘volledig-vrijwillige’ collega’s wel eens een uurtje langer blijven. En is vrijwilligerswerk altijd zo onverplicht? Sommige vrijwilligers zien hun activiteiten als morele plicht, terwijl het voor anderen sociale of economische noodzaak is. ‘Opstapvrijwilligers’, voor wie vrijwilligerswerk fungeert als voorbereiding op een betaalde baan, zijn voorbeelden van die laatsten. Verder worden in sommige vormen van vrijwilligerswerk hoge eisen gesteld aan werktijden en continuïteit. Is een bestuursfunctie in een Vereniging van Eigenaren van een flatgebouw gericht op ‘anderen of de samenleving’? Ten slotte laat ook de bepaling ‘in enig georganiseerd verband’ ruimte voor mensen die zich zeer informeel rondom een bepaald thema verzameld hebben. Tegelijk roept het de vraag op of geïndividualiseerde vormen van vrijwillige inzet niet als vrijwilligerswerk kunnen gelden (Meijs 1997).

De RMO vroeg aan een groep van deskundigen wat volgens hun mening de essentie van vrijwilligerswerk is (zie bijlage 5). Samengevat luidde het antwoord dat het onbetaald en onverplicht zou moeten geschieden, gebaseerd op onbaatzuchtige en ideële motivatie van de deelnemers. Ondanks de hierboven beschreven punten van twijfel, blijft de ‘officiële’ definitie, zoals gezegd, richtinggevend.

Informele zorg is nauw verbonden met vrijwilligerswerk. Met informele zorg wordt zorg bedoeld die mensen vrijwillig, onbetaald en informeel - dat wil zeggen niet in het kader van beroepsuitoefening of organisatie - aan elkaar geven (De Boer et al. 1994). Hulpverlener en ontvanger maken deel uit van hetzelfde sociale netwerk. Op een tweetal punten onderscheidt informele zorg zich van vrijwilligerswerk. Het laatste wordt in georganiseerd verband verricht, het eerste niet. Verder gaat het bij informele zorg om persoonlijke relaties, hetgeen in sommige gevallen kan betekenen dat mensen zich verplicht voelen voor de ander te zorgen.

In dit advies blijft informele zorg buiten beschouwing.

De maatschappelijke betekenis van vrijwilligerswerk

In de literatuur wordt een aantal functies van vrijwilligerswerk onderscheiden.

- *Signaalfunctie:* Sommige vormen van vrijwilligerswerk zijn ontstaan om in een leemte in het bestaande voorzieningenpakket te voorzien of zijn ontstaan uit kritiek op de samenleving. Voorbeelden zijn talloze actie- en belangengroepen, rechtswinkels en vormen van alternatieve hulpverlening. Vaak beogen zij een andere wijze van zorg en dienstverlening tot stand te brengen, één die meer is gericht op een integrale en 'menselijke' benadering van hun 'cliënten'. Met dat laatste wordt geduid op een andere dan de economische rationaliteit die het vrijwilligerswerk veelal kenmerkt. Adriaansens en Zijderveld (1981) signaleren in hun verhandeling over vrijwillig initiatief dat het iets toe lijkt te voegen aan het normale maatschappelijke proces, te zorgen voor nieuwe ontwikkeling; het is een versiering die het normale leven leefbaar houdt. Ze drukken die functie ook wel uit met de metafoor van het spel, waarmee men buiten de gewone, automatische processen van het dagelijks leven treedt.
- *Burgerschapsfunctie:* In Belgisch onderzoek wordt gewezen op het feit dat actieve deelnemers aan vrijwilligerswerk minder autoritair zijn, minder negatief tegenover vreemdelingen staan en meer belang hechten aan verdraagzaamheid, gelijkheid en rechtvaardigheid. Vrijwilligers zijn meer betrokken bij de buurt en voelen zich minder machteloos in de politiek. De Blende (1997) concludeert daaruit dat vrijwilligerswerk bijdraagt aan de creatie van burgerschap en burgercultuur. Ook in Nederland wordt de relatie tussen vrijwilligerswerk en burgerschap onderzocht, in dit geval geconceptualiseerd als 'civil society'. Veel vrijwilligerswerk bevindt zich in het gebied tussen overheid, markt en individu, het gebied dat wel wordt aangeduid als civil society. Kort gezegd houden organisaties in dit domein zich bezig met het "instandhouden van de sociale en politieke infrastructuur van de maatschappij" (Dekker 1994). Met de plaatsing van vrijwilligerswerk in de civil society wordt nog een element toegevoegd aan de omschrijving ervan: het heeft een zekere autonomie ten opzichte van onder andere de overheid. In paragraaf 3 worden opvattingen over burgerschap en de relatie met vrijwilligerswerk nader uitgewerkt.
- *Aanvullende functie:* Het vrijwilligerswerk functioneert als aanvulling op allerlei vormen van professionele dienstverlening in onder andere de zorg, sociaal-cultureel werk en maatschappelijke opvang.
- *Economische functie:* Ongeveer drie miljoen mensen verrichten vrijwilligerswerk, steken daar gezamenlijk zo'n 600 miljoen uur in en vertegenwoordigen fictief gerekend een waarde van 11 miljard gulden (Van Loon 1996). In 1987 berekenden Kloosterman en Renooy een jaarmet van ongeveer 31 miljard gulden (Van Beckhoven en Renooy 1989).
- *Opvang- en reservoïrfunctie:* Hiermee wordt bedoeld op de mogelijkheid die vrijwilligerswerk biedt tot ontwikkeling en ontplooiing en tot het onderhouden van sociale contacten. Verder geeft het ruimte om ervaring op te doen ter voorbereiding op een betaalde baan (Van Loon 1987).

De opsomming van deze functies wekt licht de indruk dat vrijwilligerswerk een panacee voor allerlei maatschappelijke kwalen is. Koopmans (1994) noemt een aantal beperkingen van vrijwillige zorg die enige schaduw werpen op het succesverhaal. Zo is vrijwillige zorg selectief: mensen zijn veelal gericht op wie ze kennen en met wie ze sociale kenmerken delen. Zorg in eigen kring gaat dan ten koste van de belangen van degenen die zich buiten die kring bevinden. Gevoelens van solidariteit kunnen zich beperken tot de eigen groep, zodat 'het collectief' wordt verwaarloosd. Bovendien is vrijwillige zorg zelden toereikend om sociale problemen op te lossen. Een ander nadeel zit opgesloten in de wijze van organiseren. Door het ontbreken van gezagsverhoudingen zijn vrijwilligers moeilijk stuurbaar en aanspreekbaar, hetgeen met zich kan meebrengen dat vrijwilligers makkelijker onder hun taken uitkomen en verzaken (Meijs 1997). Voor een hulpontvanger kan de relatie met een vrijwillige hulpverlener belastend zijn, als deze verhouding is gestoeld op 'gunst en dankbaarheid' of als een vrijwilliger misbruik maakt van de afhankelijke positie van de ander door macht uit te oefenen. De hulpontvanger beschikt in dit geval over minder correctiemogelijkheden.

3 Burgerschap

"Because the vitality of citizenship is difficult to observe, it is easy to worry about" (Van Gunsteren 1997).

De vraag wie burger is, van welk verband hij of zij burger is, wat burgers (moeten) doen en waar zij recht op hebben, wordt op uiteenlopende wijze beantwoord. Het gebruik van het begrip 'burgerschap' om de relatie tussen staat (gemeenschap) en inwoners te duiden, is in de jaren tachtig in het politieke debat weer courant geworden. Politieke stromingen geven elk hun eigen inkleuring aan het begrip. De Haan (1992) onderscheidt drie, ideaaltypische, manieren waarop burgerschap wordt gebruikt.

Ten eerste wordt burgerschap opgevat als morele dispositie; het is een mentaliteit, een verzameling deugden waarbij het belang van de gemeenschap voorop staat. Gemeenschap betreft niet enkel de staat, maar ook en eerder verbanden als kerken, verenigingen en familie. In deze betekenis is burgerschap meer 'burgerzin' waardoor de nadruk eerder ligt op het "verantwoordelijk" handelen van individuen die hun plichten vervullen, dan op de staat als collectieve garantie van (sociale) rechten (Van der Veen 1992). Vrijwilligerswerk vindt voornamelijk plaats in maatschappelijke verbanden die zonedig worden ondersteund door de overheid. De overheid doet een dringend appèl op burgers om zich vrijwillig in te zetten.

Bij de tweede opvatting van burgerschap ligt de nadruk op sociale rechten die individuen van de staat kunnen eisen. De maatschappij is een vereniging waarin

de leden gezamenlijk bijdragen aan een eerlijke verdeling van de goederen. De staat beschermt niet alleen politieke, maar ook sociale rechten en vrijheden. Volgens sommigen zijn deze rechten te zien als voorwaarden voor het vervullen van volwaardig burgerschap: scholing, huisvesting, gezondheid en arbeid dragen bij aan het politiek en publiek kunnen functioneren van mensen. Anderen maken sociale rechten voluit onderdeel van burgerschap, dat op die manier uitgebreid wordt van politiek functioneren naar maatschappelijke participatie in het algemeen.

Een ander onderscheid betreft reciprociteit van rechten en plichten. Worden rechten onvoorwaardelijk toegekend, of staan er plichten tegenover? In dat laatste geval zou vrijwilligerswerk bijvoorbeeld een plicht kunnen zijn voor uitkeringsontvangers; een dergelijke plicht gaat velen evenwel te ver. Van Montfort (1992) maakt een onderscheid tussen passief en actief burgerschap. Aanspraken uitoefenen is één ding (passief burgerschap), zich verbonden voelen met de gemeenschap en daarin participeren is daarop een noodzakelijke aanvulling (actief burgerschap). Volgens Van Montfort leidt dat ertoe dat de overheid voorwaarden moeten creëren voor “initiatieven van onderop” en voor betrokkenheid bij lokale politiek en bij “allerlei associaties en verbanden”. Deze laatste spelen een belangrijke rol bij het vormgeven aan burgerschap, mits zij “een zekere autonomie ten opzichte van staat en economie kunnen handhaven” (Van Montfort 1992: 145).

Bij de derde en laatste manier waarop burgerschap wordt gedefinieerd, gaat het om de burger als volwaardig deelnemer in de economie. Hij wordt gezien als een aandeelhouder die het eigen nut maximaliseert; voorts is hij drager van individuele rechten tegenover de staat. De staat moet dit individu zoveel mogelijk ruimte gunnen om al calculerend voordelen te bereiken. Marktwerking is een groot goed in deze opvatting. Vrijwilligerswerk is in principe een private zaak van burgers zelf, waarvoor de overheid geen speciale verantwoordelijkheid draagt.

In het huidige publieke debat klinkt de opvatting weinig door dat burgerschap zich beperkt tot lidmaatschap van de publieke gemeenschap (Van Gunsteren 1992; WRR 1992). Integendeel, de manier waarop burgerschap gebruikt wordt, bevat een mengeling van connotaties afgeleid uit bovenstaande opvattingen. Daarbij ligt sterk de nadruk op het morele aspect, de plichten die burgers hebben jegens de gemeenschap, en op de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Plichten betreffen niet alleen het afdragen van belastingen, maar kunnen ook gaan over tegenprestaties voor een uitkering. Verantwoordelijkheid, de meer morele kant van het appèl van de overheid, strekt zich uit tot het naleven van wetten en regels en tot de realisatie van sociale rechten. Zelfstandig, onafhankelijk en oordeelkundig moeten mensen richting geven aan hun leven. Verder ligt het accent op arbeid als voorwaarde voor het uitoefenen van burgerschap in een brede zin: participeren in de maatschappij (Van der Veen 1992). Leisink (1997) koppelt de brede opvatting aan de ‘revival’ die het begrip burgerschap in de sociologie heeft doorgemaakt. Daardoor heeft burgerschap een andere inkleu-

ring gekregen dan het van oorsprong beperktere burgerschapsbegrip uit de politieke theorie: meer dan op formele rechten wordt de aandacht gevestigd op competenties en mogelijkheden voor maatschappelijke participatie. Hij signaleert dat de “centraliteit” van arbeidsparticipatie de betekenis van sociale burgerschapsrechten verandert. In de sociale zekerheid bijvoorbeeld hebben sociale zekerheidsrechten steeds meer een conditioneel karakter gekregen. Foblets en Hubeau (1997) constateren dat in het “gangbare burgerschapsdenken” de “idee van een perspectief” wordt geïntroduceerd: pas na het afleggen van een traject kan men toetreden tot het burgerschap.

Op de brede opvatting zoals hierboven weergegeven, is vanuit diverse richtingen kritiek geleverd. Leisink (1997) meent, in het verlengde van zijn opmerking over de centraliteit van arbeid, dat de nadruk die wordt gelegd op plichten van burgers, doet vermoeden dat er sprake is van een “moreel project om door middel van het begrip burgerschap, de burgers vooral te doordringen van hun plichten”. Het gaat vooral om disciplineren van burgers, waarbij rechten en plichten uit balans zijn geraakt. Sommige critici, verwijzend naar de centraliteit van arbeid, ontlede het beeld van burgers als ‘wie werkt, is burger’. Deze critici wijzen met name op de onvrijheid die deze opvatting met zich meebrengt, want als mensen geen arbeid verrichten, worden ze gedwongen maatschappelijk nuttige ‘klusjes’ te verrichten. Burgerschap moet worden losgekoppeld van loonarbeid, luidt het pleidooi; wie vrijwillig deelneemt aan gemeenschapsactiviteiten draagt evenzeer bij aan het ‘common good’. In de civil society verenigen mensen zich, dragen idealiter bij aan het publieke debat en geven vorm aan burger-zijn (Diels 1996).

Gebaseerd op het perspectief van zorgethiek stelt Sevenhuijsen (1996) dat de burger in het politieke debat wordt afgebeeld als een “autonoom, rationeel, (zijn) levensplan trekkend (mannelijk) individu”. Burgerschap wordt gezien als ‘normale’ maatschappelijke participatie, die door ziekte, maar ook werkloosheid, wordt bedreigd. Normaliteit staat voor zelfvoorzienendheid, het vermogen om in economisch, sociaal en politiek opzicht een onafhankelijk leven te leiden. De kritiek van Sevenhuijsen luidt dat zorgbehoevendheid en afhankelijkheid in deze optiek als iets abnormaals worden gezien, als iets dat herstel nodig heeft, terwijl het onderdeel van de menselijke conditie is. Ze stelt dat in het politiek dominante burgerschapsbegrip wordt miskend dat zorgen en verzorgd worden bij het mensenleven horen.

Voor de relatie tussen vrijwilligerswerk en burgerschap is verder van belang dat opvattingen over burgerschap mede de motivatie en het ethos voortbrengen waarmee mensen zich vrijwillig inzetten. Ideaaltypisch uitgewerkt zou dat er als volgt uitzien. Wie de gemeenschap centraal stelt, voelt zich geroepen of verplicht zich daarvoor in te zetten en om te zien naar zijn naasten. Uitgaande van een socialerechtenbenadering willen burgers bijdragen aan de gezamenlijke materiële en immateriële goederen van de maatschappij om zich op die manier in te zetten voor een rechtvaardige verdeling van ‘the common good’. Binnen

een individualistische opvatting draagt vrijwilligerswerk vooral bij aan zelfontplooiing en kan het dienen als opstap voor een verdere carrière. In de praktijk lopen burgerschapsopvattingen, motivatie en ethos door elkaar heen.

De verhouding tussen vrijwilligerswerk en burgerschap kan ook worden geduid in termen van de relatie tussen sociale en politieke participatie. Hoewel over deze relatie veel onbekend is, is uit onderzoek af te leiden dat vrijwilligers meer politiek betrokken zijn. Diverse, vooral Amerikaanse, onderzoekers leggen verbanden tussen participatie en de responsiviteit en effectiviteit van het openbaar bestuur (Koopmans 1994). Koopmans wijst ter verklaring op twee mechanismen. Door het 'socialisatie-effect' ontwikkelen burgers als gevolg van participatie in vrijwillige verbanden interesse in en competenties voor politieke activiteiten. Het 'mobilisatie-effect' slaat op leden die politiek actief worden als gevolg van politieke bemoeienis van de vrijwillige organisatie waarin ze deelnemen (SCP 1994 en SCP 1996). Van Deth en Leijenaar (1994b) deden in Zwolle onderzoek naar de relatie tussen maatschappelijke en politieke participatie. De uitkomsten waren dat maatschappelijk actieve mensen meer politiek geïnteresseerd waren, zonder dat dat er noodzakelijkerwijs toe leidde dat zij participeerden in politieke activiteiten.

4 Vrijwilligerswerk in beeld

“Opvallend is dat in praktisch elke sector op enigerlei wijze vrijwilligerswerk gedaan wordt” (NCV 1994).

Met deze vaststelling begint de gids die het Nederlands Centrum voor Vrijwilligerswerk (NCV) speciaal voor gemeenten uitbracht. Vrijwillige brandweerlieden, bio-dynamische boeren, radioprogrammamakers en bezoekers voor gehandicapten maken duidelijk dat activiteiten op tal van maatschappelijke terreinen afhankelijk zijn van vrijwillige inzet. Niet alleen breedheid, maar ook dynamiek is een opvallend kenmerk van vrijwilligerswerk. Wat vandaag vrijwilligerswerk is, kan morgen betaald werk zijn en omgekeerd.

Vrijwilligersorganisaties verschijnen en verdwijnen of groeien van kleine en informele associaties uit tot landelijke, bureaucratisch georganiseerde instanties. Sommige organisaties leiden in financieel opzicht een noodlijdend bestaan, zetten zich uit ideële motieven af tegen de samenleving, terwijl andere hecht verankerd raken in de subsidiestructuur van de overheid. Wat gisteren uiting van protest was, kan vandaag beleid van overheden en maatschappelijke organisaties zijn. Overigens sluit dynamiek niet uit dat er redelijk stabiele organisaties zijn die al gedurende lange tijd hun werkzaamheden verrichten, al of niet gesubsidieerd door de overheid.

Vrijwilligerswerk op 18 terreinen

openbare dienstverlening <i>reclassering: bezoeken</i> <i>bibliotheek: baliediensten</i>	arbeid, handel en landbouw <i>vakbonden: leden werven</i> <i>winkeliersvereniging</i>	dieren, natuur en milieu <i>dierenopvang</i> <i>actiegroepen</i>
hergebruik <i>kringloopactiviteiten</i>	gezondheidszorg <i>telefooncirkels</i> <i>patiëntenbelangen</i>	huisvesting <i>huurdersvereniging</i> <i>verbeterwinkel</i>
hulpverlening <i>maaltijdvoorziening</i> <i>rechtswinkel</i>	gehandicaptenorganisaties <i>beschermd wonen</i> <i>oppascentrale</i>	religie en levensbeschouwing <i>pastoraal werk</i> <i>bestuurswerk</i>
maatschappelijk en sociaal <i>antidiscriminatie-steunpunt</i> <i>ontwikkelingshulp</i>	kinderen en jongeren <i>club- en buurthuis</i> <i>internationale</i> <i>vrijwilligersprojecten</i>	ouderen <i>belangenverenigingen</i> <i>Gildeprojecten</i>
kunst en cultuur <i>amateurkunst</i> <i>kunstuitleen</i>	pers, radio en tv <i>lokale radio</i> <i>ziekenhuismedia</i>	politieke partijen <i>discussiebijeenkomsten</i> <i>campagnes</i>
onderwijs <i>leeslessen</i> <i>overblijven</i>	sport en recreatie <i>wedstrijden en competities</i> <i>verzorgen van kleding</i>	verkeer en toerisme <i>veilig verkeeracties</i> <i>stadswandelingen</i>

Bron: NCV 1994

In deze paragraaf wordt een poging gedaan meer zicht te krijgen op vrijwilligerswerk door de organisaties in beeld te brengen waarin vrijwilligerswerk wordt verricht en door een schets te geven van de mensen die zich vrijwillig inzetten. Aan het slot van deze paragraaf worden enkele relevante ontwikkelingen beschreven.

4.1 Typen vrijwilligersorganisaties

Hét vrijwilligerswerk bestaat niet, net zomin als dé vrijwilligersorganisatie. In de literatuur over vrijwilligerswerk worden verschillende typologieën gehanteerd die elk een eigen perspectief bieden op, ten eerste, de sectoren waarin vrijwilligerswerk wordt verricht en, ten tweede, op de structuur van organisaties.

Werkterreinen

Vrijwilligersorganisaties worden vaak onderscheiden naar hun werkterrein (o.a. Van Daal 1997, Van Daal 1994). De volgende indeling in sectoren is gebruikelijk: hulpverlening, sociaal-culturele vorming, maatschappelijke inbreng en recreatie. *Hulpverlening* betreft zorg en maatschappelijke dienstverlening. Professionele instellingen en vrijwilligersorganisaties die hulp bieden aan zieken, ouderen en gehandicapten, vallen hieronder. Ook valt te denken aan andersoor-

tige hulp- en dienstverlening, zoals telefonische hulpdiensten of wetswinkels. Kinderopvang behoort eveneens tot deze sector. Vrijwilligerswerk op *sociaal-cultureel* terrein heeft voornamelijk betrekking op vorming. Jeugd- en jongerenwerk en club- en buurthuiswerk zijn voorbeelden hiervan. *Maatschappelijke inbreng* is een verzamelnaam voor uiteenlopende initiatieven op het gebied van politiek, levensbeschouwing, arbeid, onderwijs, mensenrechten, milieu en allerlei vormen van belangenbehartiging. Tot slot is er het terrein van de sport- en recreatieverenigingen: de *recreatiesector*.

In een uitgebreidere variant worden zeven typen maatschappelijke organisaties onderscheiden (Van Deth en Leijenaar 1994a): organisaties op het gebied van welzijn en gezondheid; organisaties op het gebied van sport, kunst en cultuur; kerkelijke organisaties; algemene belangenorganisaties en specifieke belangenorganisaties; vakbonden en beroepsorganisaties; en politieke organisaties.

Ruimte in de verzorgingsstaat

Adriaansens en Zijderveld (1981) onderscheiden vier typen van vrijwillige actie. Essentieel voor hen is de (beperkende) invloed van de verzorgingsstaat op de ruimte voor initiatief van het maatschappelijk middenveld. Bij deze categorisering gaat het niet enkel om vrijwilligerswerk, maar om de inzet van burgers in het maatschappelijk middenveld. *Ontmaatschappelijking*, een proces waarbij burgers zich uit maatschappelijke organisaties terugtrekken in hun privédoelgebied, bepaalt met name de positie van het traditionele vrijwilligerswerk. *Traditioneel vrijwilligerswerk* dat niet door dit proces is aangetast, omvat actieve vormen van vrijwilligerswerk, vaak gepaard gaand met een bloeiend verenigingsleven. Als voorbeeld kunnen de Unie Van Vrijwilligers, het Rode Kruis of het plaatselijke kerkkoor dienen. Daarnaast bestaat *traditioneel vrijwilligerswerk dat wel is aangetast* door ontmaatschappelijking. Hierbij is vaak sprake van een consumentistische houding van de participanten, bijvoorbeeld in moderne sportverenigingen of andere recreatieve organisaties. De derde vorm van vrijwilligerswerk komt voort uit *privatiseringstendensen* in de samenleving. In het vrijwilligerswerk komen deze tot uiting bij 'het zich terugtrekken uit de maatschappij' en pogingen 'om weer tot zichzelf te komen'. Concreet gaat het dan om zelfhulporganisaties of bezinningsgroepen. Een andere moderne vorm van vrijwilligerswerk is *direct op de staat gericht*. Bij gebrek aan maatschappelijke organisaties die mediëren tussen individu en staat, stapt men direct naar de overheid om bijvoorbeeld een structurele verbetering van levensomstandigheden te bewerkstelligen. Actiegroepen en politieke partijen zijn binnen dit type vertegenwoordigd.

Intermediaire organisaties

Maatschappelijke organisaties fungeren als intermediair tussen overheid en (individuele) burger. Idealiter worden deze organisaties gestart vanuit en gedragen door vrijwillige activiteiten van burgers. Voor een categorisering van deze organisaties kan een aantal kenmerken worden gebruikt (Leijenaar en Niemöller 1994): *rechtspersoon, doelstelling, inkomstenbron en grondslag*. Bij de formalisering

van hun activiteiten zullen maatschappelijke organisaties rechtspersoonlijkheid krijgen. Dat kan een vereniging of stichting zijn, maar ook een coöperatie, een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap of een onderlinge waarborgmaatschappij. Van een van de laatste vier vormen zal sprake zijn als de organisatie op winst is gericht.

De doelstelling van een organisatie kan ideëel zijn, commercieel of een combinatie van beide. Een andere indeling naar doelstelling komt van Handy (zoals aangehaald in Meijs 1997), die 'mutual support' (samen een hobby of probleem delen, elkaar daaromheen ontmoeten en iets willen doen), 'service delivery' (dienstverlening) en 'campaigning' (actievoerend voor een goede zaak) onderscheidt. Aan deze doelstellingen kunnen manieren van organiseren worden gekoppeld. Onderlinge steun vraagt slechts om minimale organisatie, terwijl dienstverlening hoge eisen stelt aan de organisatie. Dit laatste type organisaties stelt er een eer in professioneel, effectief en efficiënt te functioneren, als gevolg waarvan ook hoge eisen aan vrijwilligers worden gesteld. Selectie vooraf en beoordeling van het functioneren van medewerkers luisteren nauw. Bij een campagnevoerende organisatie staat de organisatie zelf op de achtergrond. Het zijn meer bewegingen van idealisten met het doel de maatschappij te veranderen, zoals politieke partijen (Meijs 1997).

Een grondslag is het kenmerk van vooral religieuze en/of levensbeschouwelijke organisaties. Een indeling naar inkomstenbronnen komt in paragraaf 4.2 aan de orde.

Koopmans (1994) onderscheidt in zijn analyse van maatschappelijke organisaties die zich in de civil society bevinden, drie typen. Ten eerste zijn in de civil society *geinstitutionaliseerde belangengroepen* actief, zoals de ANWB, de ouderenbonden en Veilig Verkeer Nederland. Een tweede groep bestaat uit *nieuwe sociale bewegingen en actiegroepen*. Deze organisaties, vaak duidelijk gericht op het ontketenen van publiek debat, ontstaan van onderop en drijven op vrijwillige bijdragen. *Non-profitorganisaties* in hulp- en dienstverlening, onderwijs, cultuur en natuurbeheer zijn een volgende categorie. Hierbij kan gedacht worden aan het Rode Kruis en Natuurmonumenten.

Deze laatste categorie bevindt zich op de grens van de civil society, omdat ze meestal door de overheid worden gesubsidieerd en moeten voldoen aan bij de subsidiëring behorende regelingen en voorwaarden. In het grensgebied zijn ook politieke partijen, verenigingen, kerken, media en belangenorganisaties van marktpartijen te vinden.

Verhouding beroepskrachten/vrijwilligers

De mate waarin (betaalde) beroepskrachten binnen een organisatie actief zijn, naast of met vrijwilligers, beïnvloedt het karakter van een organisatie (Meijs 1997). Als de doelen van de organisatie door vrijwilligers, die ook het bestuur vormen, worden geformuleerd, terwijl de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering in handen van beroepskrachten is, dan is sprake van een *vrijwilligersbestuurde organisatie*. Van een *vrijwilligers-ondersteunde* organisatie spreekt men als beroepskrachten doelstellingen en beleid formuleren en vrijwilligers een

beperkt deel van de uitvoerende taken voor hun rekening nemen. De derde vorm is een *vrijwilligersorganisatie*. In dat geval worden de doelen van de organisatie gesteld en gerealiseerd door vrijwilligers. Eventueel is er ondersteuning door beroepskrachten.

Binding

Speciaal gericht op verenigingen is een categorisering die gebaseerd is op de aard van de binding van de leden (Van Noort 1994). *Expressieve* verenigingen kennen een sociale binding tussen de leden. Sportverenigingen of culturele verenigingen zijn hiervan een voorbeeld. Bij *charitatieve* verenigingen, zoals de Rotary, is er sprake van een ideële binding tussen de leden. *Dienstverlenende* verenigingen bestaan bij de gratie van een lokmiddel. Zo heeft een omroep zijn ledenblad en beschikt de ANWB over een uitgebreid dienstenpakket. Het eigen belang of ideële toewijding zorgt voor samenhang onder leden van *belangenverenigingen*.

Etzioni (zoals aangehaald in Meijs 1997) onderscheidt drie soorten non-profitorganisaties, waarvan vrijwilligersorganisaties onderdeel zijn, op grond van de instrumenten die het management inzet om mensen binnen de organisatie te sturen en de houding van de medewerkers ten opzichte van de organisatie. In *dwangorganisaties* speelt (de dreiging van) dwang een grote rol bij het ondernemen van activiteiten. Bij *utilitaire organisaties* stimuleren beloningen tot deelname. Activiteiten in *normatieve organisaties* worden ondernomen op grond van een morele binding (Meijs 1997).

4.2 Financiering en interne organisatie

Twee aspecten die hierboven terloops aan de orde kwamen, worden in deze paragraaf uitgewerkt, namelijk de inkomstenbronnen van organisaties die met vrijwilligers werken en de manier waarop deze organisaties intern georganiseerd kunnen zijn.

Financiering

Vrijwilligersorganisaties worden op een groot aantal manieren gefinancierd. Tabel 1 geeft een indruk van de financiële bronnen van verenigingen en stichtingen die bij de Kamers van Koophandel geregistreerd zijn.

Tabel 1: voornaamste bron van inkomsten

inkomstenbron	stichting*	vereniging
subsidie overheid	30	7
subsidie overig	6	2
giften	8	-
contributies/donaties	15	73
commerciële activiteiten	7	1
combinatie of anders	35	18

* Stichtingen en verenigingen in percentages van het totaal. Bron: Leijenaar en Niemöller 1994

Publieke middelen kunnen door de rijksoverheid, door provincies en door gemeenten worden verstrekt. Daarbij valt een onderscheid te maken tussen activiteitsgerelateerde, doel- (of basis-) en projectsubsidies. Gemeenten kunnen organisaties ook op een indirecte manier financieren, namelijk door lage huren voor faciliteiten te rekenen, accommodaties ter beschikking te stellen of door gratis beroepsmatige ondersteuning te bieden. Verder kunnen gemeenten niet de organisaties maar de individuele vrijwilligers 'financieren', bijvoorbeeld door premies te verstrekken in het kader van de bijstandswet of door collectieve verzekeringen te sluiten.

Inkomsten worden ook verkregen uit semi-publieke of semi-particuliere bronnen, te weten fondsen (als het Prins Bernhardfonds), nationale loterijen, en dergelijke. In de jaren tussen 1978 en 1992 zijn de inkomsten uit fondswerving gegroeid van 259 miljoen naar 985 miljoen gulden (SCP 1994). Behalve contributies en giften is sponsoring door bedrijven en geldbronnen uit de particuliere sector mogelijk. In een onderzoek uit 1989 werd vastgesteld dat sponsoring door bedrijven nog geen hoge vlucht had genomen. Behalve als sponsor kan een bedrijf als donateur optreden. Grote vrijwilligersorganisaties hebben voornamelijk ervaring met dat laatste. In de jaren negentig is de belangstelling voor sponsoring van de kant van werkgevers en hun organisaties toegenomen. Het aantrekken van bedrijven als financiers vraagt om een doordachte strategie waarbij aandacht wordt besteed aan de voordelen die vrijwilligersorganisaties aan bedrijven kunnen leveren, zoals een omvangrijkere klantenkring of goodwill in de omgeving (Van Beckhoven en Renooy 1989).

Interne organisatie

De meeste organisaties die met vrijwilligers werken, worden geleid door een bestuur. Zowel bij stichtingen als verenigingen, beide veel voorkomende organisatietypen in de vrijwilligerswereld, is een bestuur wettelijk verplicht. Als de omvang van de organisatie groeit, in aantal deelnemers en in omvang van werkzaamheden, wordt aan het bestuur veelal een directie of bureau toegevoegd dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken. Vaak wordt dit orgaan bemand door beroepskrachten of door vrijwilligers die een behoorlijke vergoeding ontvangen. Stichtingen gaan hier vaker toe over dan verenigingen. Door de overheid gesubsidieerde instellingen hebben vaak betaalde krachten in dienst. Niet in alle organisaties is de functiestructuur duidelijk. Ook een duidelijke gezagsverhouding tussen het management van een vrijwilligersorganisatie en de deelnemers ontbreekt nogal eens. Eigen initiatief van de medewerkers en de aanwezigheid van gedeelde waarden zijn dan essentieel voor het functioneren van een organisatie (Meijs 1997).

In tabel 2 worden enkele bevindingen op een rij gezet:

Tabel 2: interne organisatie

	stichting*	vereniging
heeft een directie	61	34
heeft formeel ingeschreven leden	21	97
heeft betaalde krachten in dienst	72	57

* Stichtingen en verenigingen in procenten van het totaal. Bron: Leijenaar en Niemöller 1994

Veel vrijwilligersorganisaties hebben te maken met samenwerking tussen beroepskrachten en vrijwilligers. Uit onderzoek blijkt dat de verhouding tussen deze twee personeelscategorieën gespannen kan zijn (Meijs 1997), al wordt deze bevinding niet altijd bevestigd. Het voordeel van het aanstellen van beroepskrachten is dat het functioneren van de organisatie verbetert, terwijl ook de kwaliteit van de 'producten' wordt verhoogd. Men dient zich echter te realiseren dat de vrijblijvendheid van de organisatie verdwijnt, vanwege de constante zorg om continuïteit en financiering. Zonder hier verder uitvoerig op in te gaan, is het van belang vast te stellen dat het inschakelen van beroepskrachten in een vrijwilligersorganisatie vrijwel altijd onomkeerbaar is. Mutadis mutandis geldt dit waarschijnlijk ook voor het aanstellen van gesubsidieerde arbeidskrachten en van deelnemers aan sociale-activeringstrajecten.

4.3 Deelname aan vrijwilligerswerk

Er bestaan veel cijfers en gegevens over de deelname aan vrijwilligerswerk en informele zorg. Deze cijfers zijn onderling vaak niet vergelijkbaar omdat de onderzoekers verschillende afbakeningen en benaderingswijzen kiezen. In grote lijnen geven deze onderzoeken echter eenzelfde beeld te zien (Van Daal 1997). In deze paragraaf staan de gegevens centraal die het SCP verzamelde in het kader van het onderzoek naar tijdsbesteding (TBO). Op basis van dit onderzoek, zo nodig aangevuld met andere bevindingen, kan men enkele trends signaleren.

Deelnemers

Tabel 3 geeft een overzicht van het aantal mensen dat in een week vrijwilligerswerk verricht, hoeveel uur hen dat per week kost, en hoeveel procent van hun vrije tijd per week daardoor in beslag wordt genomen; zowel voor de gehele Nederlandse bevolking als voor bepaalde categorieën afzonderlijk is dit aangegeven.

Tabel 3: deelname aan vrijwilligerswerk van personen ouder dan 18 jaar

	% 1980	% 1995	uur 1980	uur 1995	% vt** 1980	% vt 1995
allen	33	32	4,3	4,9	8,4	8,9
man	36	31	4,6	6	8,9	11,2
vrouw	29	33	4	4	7,9	8
18-34 jaar	30	22	4,3	4,5	9,1	9,4
35-54 jaar	37	39	3,8	5	7,9	10,4
55-74 jaar	33	36	5,2	5,3	8,5	8,5
lagere opleiding						
(lo, lbo)	28	27	4	4,7	7,8	8,8
middelbaar						
(mavo, mbo)	38	34	4,3	5,3	8,3	10
hoger						
(hbo, wo)	47	36	4,9	4,4	10	9
studerend	34	25	-	-	-	-
werkend	34	28	3,8	4,2	8,4	9,7
uitkering*	33	36	6,5	7,1	9,6	10,5
huisvrouw	30	41	3,7	4,2	7,4	8,1

* Onder deze categorie worden gevat werklozen, arbeidsongeschikten en gepensioneerden.

** = percentage van de vrije tijd

Bron: SCP 1996 (TBO 1980 en 1995)

Op grond van tabel 3 kan worden geconstateerd dat in het algemeen de deelname aan vrijwilligerswerk de afgelopen vijftien jaar op hetzelfde peil is gebleven, terwijl andere bronnen eerder een toename dan een daling suggereren (Van Daal 1997 en SCP 1996; en berekeningen door SCP op verzoek van de RMO). Onderzoeken met deels een andere vraagstelling laten in 1995 een hogere deelname zien dan 32% (namelijk 36 en 38%; Van Daal 1997). Binnen het bestand van deelnemers doet zich een aantal opmerkelijke verschuivingen voor: jongeren, hoger opgeleiden en werkenden zijn tussen 1980 en 1995 minder vrijwilligerswerk gaan verrichten. Gegevens uit 1990 lieten ook al zien dat jongeren tussen de 12 en 19 jaar zich beduidend minder vrijwillig inzetten dan in 1975 (De Hart 1995). Met name huisvrouwen en in iets mindere mate uitkeringsontvangers en ouderen zijn meer gaan participeren. De verdeling tussen de seksen is eveneens veranderd: meer vrouwen nemen met een gelijkgebleven gemiddeld aantal uren deel aan het vrijwilligerswerk, terwijl minder mannen aanzienlijk meer uren aan vrijwilligerswerk besteden. Overigens besteden vrijwel alle mensen meer tijd aan vrijwilligerswerk dan vroeger en het neemt ook een groter deel van hun vrije tijd in beslag. Hoger opgeleiden zijn hierop een uitzondering. Lang niet alle mensen die deelnemen aan vrijwilligerswerk, doen dit regelmatig. Sommigen doen eenmaal mee, soms voor een wat langere periode (bijvoorbeeld in zomerkampen), anderen besteden elke week tijd aan een vrijwillige taak (Van Daal 1997). Meijs signaleert dat de Nederlandse benaming vrijwilligerswerk, in

tegenstelling tot het Engelse 'volunteering', er niet toe bijdraagt dat korte en ad hoc vrijwillige inzet als vrijwilligerswerk wordt gerekend (Meijs 1997). Ook de aard van de inzet lijkt te veranderen. Er is minder belangstelling voor langdurige en intensieve verbintenissen, waardoor kaderfuncties in sommige organisaties moeilijk te vervullen zijn (Van Daal 1994). Als blijkt tabel 3 de inzet in uren en in percentages vrije tijd eerder toe- dan afneemt, is het aannemelijk dat mensen hun tijd aan meer verschillende organisaties en activiteiten besteden dan vroeger. Een aanwijzing daarvoor is te vinden in de zogeheten diversiteitsscore in het vrijetijdsrepertoire, die het SCP berekent op basis van het tijdsbestedingsonderzoek. In vergelijking met 1975 is de diversiteit duidelijk gegroeid, zeker voor uitkeringsontvangers en huisvrouwen (De Hart 1995). De Raad signaleert overigens dat ondanks het feit dat de deelname aan vrijwilligerswerk gelijk blijft (of in uren zelfs toeneemt), vanuit enkele vrijwilligersorganisaties geluiden te horen zijn over dreigende tekorten aan vrijwilligers.

Hoewel geen landelijke steekproefgegevens beschikbaar zijn over de deelname van allochtonen, zijn er aanwijzingen dat minderheden minder in het algemene vrijwilligerswerk deelnemen. Onderzoek in Rotterdam wees uit dat tegenover 38% autochtonen met name Turken en Marokkanen nauwelijks in algemene vrijwilligersorganisaties te vinden zijn (Van Daal 1997). Op diverse plaatsen in het land zijn projecten opgezet om allochtonen te werven voor algemene vrijwilligersorganisaties, terwijl er ook cursussen bestaan voor het managen van multicultureel samengestelde vrijwilligersbestanden. Ook wordt door de overheid een poging gedaan vrijwilligerswerk op te nemen in inburgeringstrajecten voor nieuwkomers. Dit laatste krijgt op dit moment vorm in een viertal pilotprojecten. In paragraaf 4.4 wordt nader ingegaan op vrijwilligerswerk in kringen van minderheden.

Een andere groep die nog wel eens op barrières stuit bij het (willen) deelnemen aan vrijwilligersactiviteiten, zijn gehandicapten. In een onderzoek van het Verwey-Jonkerinstituut onder gehandicapten gaf 40% van de ondervraagden aan vrijwilligerswerk te verrichten. Van hen die niet als vrijwilliger actief waren, wilde 15% dat wel als de organisatie bereid blijkt rekening te houden met hun handicap. Vrijwilligersorganisaties en gehandicapten kampen met wederzijdse negatieve beeldvorming; beide zijden veronderstellen inflexibiliteit bij de ander (Foolen et al. 1995).

Aan de adviesaanvraag ligt de gedachte ten grondslag dat personen die met isolement zijn bedreigd, meer of beter aan de samenleving kunnen deelnemen door vrijwilligerswerk te gaan doen. Op grond hiervan kan men zich afvragen of zich onder de niet-deelnemers aan het vrijwilligerswerk mensen bevinden, die een verhoogd risico op sociaal isolement lopen en welke dat dan zijn. Deze mensen zouden dan immers geactiveerd kunnen worden door hen bij het vrijwilligerswerk te betrekken. Men mag veronderstellen, dat personen zonder zelfsprekende dagstructuur - zoals werklozen, arbeidsongeschikten en gepensio-

neerden een verhoogd risico op sociaal isolement lopen. Dat risico neemt toe als deze groepen slechts over geringe financiële middelen beschikken, omdat een laag inkomen een belemmering kan vormen bij het ondernemen van activiteiten.

Op basis van berekeningen die het Sociaal en Cultureel Planbureau op verzoek van de RMO heeft uitgevoerd kunnen de deelnemers aan vrijwilligerswerk op grond van deze criteria nader in beeld worden gebracht. Tabel 4 laat die deelname zien van bevolkingsgroepen die naar activiteitscategorie en inkomensniveau van elkaar te onderscheiden zijn: links staan deelnamepercentages van werklozen, arbeidsongeschikten en gepensioneerden, rechts die van werkenden, huisvrouwen en studerende. Daarnaast zijn ook mannen en vrouwen apart gezien, omdat hun deelname aan vrijwillig werk sterk verschilt.

Tabel 4: deelname aan vrijwilligerswerk naar belangrijkste dagactiviteit (geen/wel), inkomen en geslacht (in procenten; 1993-1996)

geen	totaal	mannen	vrouwen	wel	totaal	mannen	vrouwen
pensioen				huishoud			
ink hoog	46	46	46	ink hoog	41	-	41
pensioen				huishoud			
ink mid	39	37	45	ink mid	38	-	38
werkloos				werk ink			
ink hoog	38	-	-	hoog	30	34	24
WAO				werk			
ink hoog	32	32	31	ink mid	27	31	20
WAO				studie			
ink mid	32	29	39	ink laag	23	23	22
werkloos				werk ink			
ink mid	30	35	20	laag	22	24	20
werkloos				huishoud			
ink laag	28	27	30	ink laag	20	-	21
WAO				studie			
ink laag	22	24	20	ink mid	15	22	8
pensioen				studie			
ink laag	22	20	25	ink hoog	12	14	9
totaal 'geen'	31	31	31	totaal 'wel'	27	29	26

Bron: SCP, Onderzoek Culturele Verandering 1993-1996; Dekker et al. 1998

Het gaat bij de cijfers nadrukkelijk niet om de hoeveelheid aan vrijwilligerswerk bestede uren - die minder zal zijn als andere uren aan verplichtingen worden besteed - maar slechts om het aandeel van vrijwilligers in de onderscheiden groepen. De cijfers maken duidelijk dat personen zonder vaste dagstructuur niet minder maar juist meer deelnemen aan vrijwilligerswerk dan personen met vaste dagelijkse verplichtingen: van alle personen zonder vaste dagstructuur neemt 31% deel aan vrijwillige activiteiten, van alle mensen met vaste verplichtingen is dat 27%. Vele personen die door een gebrek aan vaste dagelijkse verplichtingen met isolement worden bedreigd, vullen hun tijd blijkbaar al met vrijwillige taken. De hoogte van het inkomen lijkt eerder belemmeringen tot deelname op te roepen dan het type dagactiviteit: mensen met lage inkomens werken in alle onderscheiden groepen minder vrijwillig dan mensen met hoge of midden inkomens. Alleen studerende vormen hierop een opvallende uitzondering: studenten met lage inkomens doen meer vrijwilligerswerk dan studenten met hogere inkomens.

Andere bronnen bevestigen deze bevindingen tot op zekere hoogte (SCP 1996; Van Daal 1997). Over het algemeen nemen uitkeringsontvangers het meest deel aan vrijwilligerswerk. In het ene onderzoek zijn het vooral gepensioneerden, in een ander onderzoek zijn het werklozen en arbeidsongeschikten die deze hoge positie 'veroorzaken'. Ook huisvrouwen besteden relatief veel tijd aan vrijwilligerswerk. Hoewel hoger opgeleiden minder vrijwillig werken dan in de jaren tachtig, blijven zij een vooraanstaande positie innemen. Een vergelijkbaar gegeven, het inkomensniveau, wijst in het voordeel van hogere inkomens. Hoe hoger het inkomen, hoe groter de vrijwillige inzet. Koopmans (1994) spreekt dan ook van klassebepaaldheid van participatie in vrijwillige associaties, met name in besturen daarvan. Vooral mensen tussen de 35 en 54 jaar zijn druk in vrijwilligersorganisaties, terwijl ook mensen tussen de 54 en 64 jaar een grote inzet leveren. Wat de huishoudelijke situatie betreft, zijn het vooral echtparen (met kinderen) die vrijwilligerswerk verrichten. Verweduwden nemen verhoudingsgewijs weinig deel.

Sectoren, werkterreinen en activiteiten

De hoeveelheid werk die door vrijwilligers verricht gedaan kan worden is bijna onuitputtelijk (Vlaar en Keesom 1997). Vrijwilligerswerk bestrijkt een breed palet van maatschappelijke sectoren. Vaak worden vier hoofdterreinen onderscheiden: hulpverlening, sociaal-culturele vorming, maatschappelijke inbreng en recreatie. Het meeste vrijwilligerswerk vindt plaats in sport- en recreatieve organisaties, een positie die deze sector al vele jaren inneemt. Als we de cijfers van het SCP als uitgangspunt nemen, zet ongeveer 27% van de bevolking zich vrijwillig in die sector in. Daarnaast wordt vooral vrijwilligerswerk verricht dat gerelateerd is aan kinderopvang, onderwijs en jeugdwerk (18%), terwijl ook hulpverlening en gezondheidszorg veel vrijwilligers trekken (18%). Godsdienstige en levensbeschouwelijke organisaties nemen onverminderd een gemiddelde positie in (11%), net als organisaties met politieke en ideële doel-

einden (zoals Amnesty International) (7%) (SCP 1996; Van Daal 1997: in dit laatste onderzoek verschillen de percentages, maar niet de rangorde).

Uit gegevens van het SCP die een vergelijking in de periode 1977-1995 mogelijk maken, blijkt dat vrijwilligerswerk in de recreatie- en de kind/jeugdsector fors is gegroeid (SCP 1996).

Welke activiteiten verrichten vrijwilligers in die organisaties? Bestuurlijke taken nemen een belangrijke plaats in, gevolgd door een verzameling van wat onbestemde activiteiten zoals klusjes. Bezoeken afleggen en gezelschap bieden zijn eveneens veel voorkomende werkzaamheden, net als kantoorwerk, administratie, het werven van fondsen en collecteren (Van Daal 1997).

Uit *Geven in Nederland* (Van Daal 1997) blijkt dat er in dit opzicht verschillen tussen mannen en vrouwen bestaan. Mannen verrichten meer taken in sport en recreatie, terwijl vrouwen nadrukkelijker aanwezig zijn in de gezondheidszorg, de sociale hulpverlening en in levensbeschouwelijke organisaties. Mannen maken verder meer deel uit van besturen; vrouwen daarentegen collecteren vaker en leggen meer bezoeken af.

Vrijwilligers zijn ook niet allemaal op dezelfde manier betrokken bij een organisatie. Meijs stelde een oplopende betrokkenheid vast. Het begint met een groep van 'passanten/klanten' die incidenteel gebruik maken van de organisatie, die weleens meedoen aan activiteiten of anderszins steun geven. Vervolgens zijn 'donateurs en passieve leden' te onderscheiden die een formele band met de organisatie hebben. Verder zijn er 'potentiële vrijwilligers': mensen die zich willen inzetten of hebben ingezet maar die dat op dit moment niet doen. 'Drop-by' vrijwilligers horen hier ook bij, mensen die hand- en spandiensten verlenen op momenten dat het nodig is. Dan zijn er vrijwilligers en beroepskrachten die zich zeer regelmatig inzetten voor de organisatie, terwijl de organisatie ten slotte drijft op een 'harde kern' van vrijwilligers en beroepskrachten. Deze laatsten hebben de missie van de organisatie als het ware op het lijf geschreven (Meijs 1997).

Motieven

Waardoor worden mensen gedreven om zich vrijwillig in te zetten? In tabel 5 op de volgende pagina worden op basis van een landelijke steefproef een aantal motieven op een rij gezet.

Tabel 5: persoonlijke motivatie en voldoening rond vrijwilligerswerk

motief	%*
mensen ontmoeten, vrienden maken	38
verbreedt levenservaring	31
vanwege morele, religieuze, politieke principes	31
vindt het leuk om te doen	30
actief blijven in goede gezondheid	26
nieuwe vaardigheden leren	25
dingen doen waar ik goed in ben	23
zien van resultaten	18
geeft sociale erkenning, positie in de samenleving	17
geen van deze	5

* % = in percentages van de vrijwilligers, meer dan één antwoord mogelijk

Bron: Van Daal 1997

Met andere woorden: mensen worden gemotiveerd door een mengeling van het zoeken naar sociale contacten, het zichzelf willen ontwikkelen en vanuit sociaal verantwoordelijkheidsgevoel (vergelijk Willems 1994). Ook ander onderzoek geeft eenzelfde mengeling van motieven te zien. Gevraagd naar het belang dat vrouwen hechten aan maatschappelijke participatie antwoordden bijna alle respondenten (94%) dat zij daarin hun capaciteiten kunnen gebruiken. De meest genoemde motieven zijn vooral gericht op *zelfontplooiing* (bijvoorbeeld 'eigen ideeën kunnen ontwikkelen en toepassen') en op het bereiken van *ideële doeleinden* (zoals 'werken aan maatschappelijke veranderingen'). De *sociale dimensie* van vrijwilligerswerk speelde een minder grote rol (Leijenaar en Niemöller 1994). In een onderzoek onder Zwollenaren die maatschappelijk participeren wordt aan deze drie dimensies nog de factor *opofferingsgezindheid* toegevoegd (bijvoorbeeld 'andere mensen kunnen helpen'). Lindeman constateerde in een onderzoek naar vrijwilligerswerk in Groningen een verband tussen persoonlijkheidstype en deelname aan vrijwilligerswerk. Extraverte en altruïstische typen vertonen een grote kans op deelname (Lindeman 1996). Een ontwikkeling in motieven is op grond van empirische gegevens niet aan te wijzen. De Blende (1997) acht het aannemelijk dat zelfontplooiing meer op de voorgrond is getreden, terwijl het ideële motief als gevolg van ontideologisering minder sterk is geworden. Motieven zeggen echter op zichzelf nog niets over hoe iemand iets doet en hoeveel energie die persoon daar insteekt.

Behalve positieve gevoelens roept het verrichten van vrijwilligerswerk soms een meer negatieve beleving op. Wie mensen in een vrijwilligersorganisatie inzet, dient rekening te houden met negatieve aspecten en zo mogelijk het optreden daarvan te voorkomen. In Zwolle werd een groot aantal kritiekpunten geuit

waarvan het tijdsbeslag (soms ten koste van het privéleven), het gebrek aan belangstelling en steun, te veel onderlinge kritiek en het minder leuke werk crui sprongen (Van Deth en Leijenaar 1994b).

'Geen tijd' is ook de belangrijkste reden waarom mensen niet aan vrijwilligerswerk deelnemen (37% van de respondenten in *Geven in Nederland*). Gebrek aan tijd wordt vooral veroorzaakt door een betaalde baan, maar ook door gezin en kinderen. Tijd is niet voor alle sectoren van vrijwilligerswerk in dezelfde mate een beperkende factor voor deelname. Met name in de hulpverlening betekent meer vrije tijd ook eerder deelname. Dit in tegenstelling tot de kans op deelname aan recreatief werk, deze daalt naarmate de hoeveelheid vrije tijd toeneemt. In bijna alle sectoren, behalve in het sociaal-cultureel vrijwilligerswerk, stijgt de tijdsbesteding aan de vrijwillige activiteiten zodra de vrijwilliger over meer vrije tijd komt te beschikken (Lindeman 1996).

Ook blijkt het simpele feit dat veel mensen niet worden gevraagd, een hindernis om te participeren. Verder hebben veel mensen geen speciale reden of ze hebben er nooit over nagedacht.

Mensen die ooit vrijwilligerswerk verrichtten, noemen zelden negatieve ervaringen als argument om zich niet langer vrijwillig in te zetten. Mensen die nog nooit vrijwilligerswerk verrichtten, brengen dat niet in verband met desinteresse in dit type werk. Van Beckhoven onderzocht in 1991 ook of niet-vrijwilligers bekend waren met vrijwilligerswerk. Opvallend was dat mensen met name traditionele activiteiten (in de hulpverlening) als bure-, bejaarden- en gehandicaptenhulp noemden. Ongeveer een kwart gaf aan in de toekomst vrijwilligerswerk te overwegen, met name omdat zij zich "verdienselijk willen maken voor anderen". Motieven als zelfontplooiing en contacten leggen, spelen een veel minder grote rol. Het is niet verwonderlijk dat niet-vrijwilligers vooral geïnteresseerd zijn in hulpverlening, vrouwen overigens meer dan mannen. Vooral werken met ouderen en kinderen heeft de voorkeur, werk dat dan 'met de handen' moet geschieden en niet 'met het hoofd' of in een bestuur. Eisen die de toekomstige vrijwilliger stelt, betreffen vooral autonomie (74%), verzekering (77%), cursussen en trainingen (71%) en nabijheid (82%). In mindere mate worden voorwaarden gesteld aan vergoeding (42%) en begeleiding (58%). Gemiddeld wil een toekomstige vrijwilliger 12,4 uur per week besteden, meer dan vrijwilligers nu spenderen. Dat veel niet-vrijwilligers meenden geen tijd te hebben voor vrijwilligerswerk, heeft waarschijnlijk te maken met de veronderstelling dat vrijwilligerswerk zoveel uren vergt (Van Beckhoven 1991).

Wanneer men de vrijwillige inzet van mensen vanuit een breder gezichtspunt wil bestuderen, is het interessant ook aandacht aan informele zorg te schenken. Behalve aan vrijwilligerswerk kunnen mensen immers ook tijd besteden aan onbetaalde zorg, met name de zorg voor zieke familieleden. Het zijn vooral (huis)vrouwen die zich hiervoor inzetten. Werkenden en werklozen blijven hierbij achter, terwijl studerende zeer weinig zorgactiviteiten verrichten. Hoewel de percentages weinig uiteenlopen, nemen paren zonder kinderen iets vaker zorgta-

ken op zich dan paren met kinderen, alleenstaande ouders en alleenstaanden. Mensen tussen 40 en 64 jaar zorgen vaker dan anderen, net als de verdieners van een modaal inkomen. Overigens lijkt het aantal uren dat wordt besteed aan informele zorg tussen 1993 en 1996 te zijn afgenomen.

Tenslotte zijn er mensen die vrijwilligerswerk en informele zorg combineren. Ook hun aantal is sinds 1993 geslonken, waarbij opnieuw (huis)vrouwen, mensen tussen 40 en 64 jaar en modale verdieners 'dubbel bezet' zijn.

Recrutering en mobilisatie van vrijwilligers

Tot nu toe werd de aandacht vooral op mensen gericht die al of niet de bereidheid tonen vrijwilligerswerk te verrichten. Dat is als het ware het basismateriaal waarop organisaties die met vrijwilligers werken, hun reclutering kunnen baseren. In deze tijd waarin de concurrentie van andere vormen van tijdbesteding groter lijkt te zijn dan vroeger, zijn mobilisatie en werving van vrijwilligers van groot belang, zeker voor de continuïteit van vrijwilligersorganisaties.

Uit het Zwolse onderzoek blijkt dat vooral 'gevraagd worden door anderen' een belangrijk recluteringsmiddel is. Zo'n 14% van de ondervraagden gaf aan dat zij vrijwilligerswerk van huis uit hadden meegekregen of dat zij door vrienden, partners of familie waren meegenomen. Het sociaal netwerk waarin men verkeert, is van groot belang voor het verrichten van maatschappelijke activiteiten, meer nog dan de socialiserende werking van het gezin waarin men opgroeide (Van Deth en Leijenaar 1994b). De vraag om vrijwilligerswerk te verrichten, wordt veelal concreet gesteld en niet in algemene appellerende termen (Willems 1994).

Met deze manieren van reclutering is tegelijk een belangrijke belemmering gegeven om aan vrijwilligerswerk deel te nemen. Gevolg is namelijk dat rond vrijwilligersorganisaties gesloten netwerken ontstaan waar moeilijk tussen is te komen. Volgens Van Daal (1995) is dit een belangrijke verklaring voor het feit dat allochtonen minder aan vrijwilligerswerk doen. In zo'n netwerk kan weerstand tegen verandering ontstaan en worden allochtonen, maar niet alleen zij, als vreemden opgevat. Van Daal wijst vervolgens nog op andere hindernissen voor allochtonen. Zo hebben ze vaak geen inzicht in de mogelijkheden en voordelen die vrijwilligerswerk biedt. Voorts hebben ze deels andere opvattingen over solidariteit, waarbij Nederlandse organisaties vaak niet aansluiten. In de IMES-studie - bij dit advies gepubliceerd - wordt hier ook op gewezen: algemeen vrijwilligerswerk is in de ogen van allochtonen te weinig spontaan en te veel geformaliseerd. Daarnaast missen veel allochtonen de vaardigheden die nodig zijn om in algemene vrijwilligersorganisaties te kunnen functioneren, terwijl veel organisaties de vaardigheid missen om allochtonen op te nemen. Om allochtonen te werven, zouden vrijwilligersorganisaties ook andere kanalen dan tot dusverre moeten gebruiken. Zo kan het van belang zijn de familie te betrekken bij het contact leggen met potentiële vrijwilligers (Heinsius 1995). Ten slot-

te wreekt zich het feit dat allochtonen en autochtonen verschillende omgangscodes kennen, bijvoorbeeld verschillen bij het gebruik van alcohol en het gescheiden optrekken van mannen en vrouwen (Van Daal 1995).

Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat bestaande codes belemmerend werken op de toestroom van nieuwe vrijwilligers, is waarneembaar bij de Zonnebloem. Het feit dat vergaderingen vaak overdag plaatsvinden, verhindert veel jonge werkende vrouwen en mannen om toe te treden (Meijs 1997).

Een andere verklaring voor de geringere deelname van allochtonen aan algemeen vrijwilligerswerk is het feit dat zij minder gebruik maken van de diensten van de betreffende organisaties. Dit is niet bij alle organisaties het geval, zoals bij het speeltuinwerk in Rotterdam. Maar bij een organisatie als de Bureaus Slachtofferhulp zijn allochtonen zwaar ondervertegenwoordigd in de klantenkring, hetgeen zijn weerslag heeft op het aantal allochtone vrijwilligers (Assa et al. 1997).

Niet alleen potentiële deelnemers worden gehinderd door de recruiteringsmethoden van veel vrijwilligersorganisaties, ook de organisaties zelf hebben er last van. Doordat traditionele verbanden als kerken en levensbeschouwelijke maatschappelijke organisaties zijn verbrokken, zijn de netwerken daaromheen uiteengevallen. Dat betekent dat het moeilijker is om mensen te vinden. De opkomst van vrijwilligerscentrales, die op veel onpersoonlijker manier mensen en organisaties bij elkaar brengen, kan in dit licht worden verstaan.

Als vrijwilligers eenmaal 'binnen' zijn, is het minder vanzelfsprekend dan vroeger dat ze daar ook blijven. Mensen stellen meer eisen aan hun vrijwilligersactiviteiten en -omgeving, terwijl de sociale dwang om deel te blijven nemen vaak minder hevig is dan voorheen. Voorwaarden om mensen te binden zijn: een duidelijk takenpakket, dat zoveel mogelijk aansluit bij individuele wensen en mogelijkheden; voorkomen van overbelasting; een gunstig werkklimaat dat zich uit in samenwerking, wederzijdse waardering en gezelligheid; vormen van medezeggenschap; deskundigheidsbevordering en begeleiding; goede regelingen voor onkostenvergoeding en verzekering (Willems 1994; Voogd 1995; De Blende 1997).

Internationale vergelijking

De cijfers over de deelname aan vrijwilligerswerk in Nederland krijgen meer reliëf als ze worden vergeleken met gegevens uit andere landen. De cijfers in tabel 6 dateren uit 1990.

tabel 6: percentage vrijwilligers in internationaal perspectief

land	%
Verenigde Staten	46
Canada	43
Zweden	39
Noorwegen	37
Nederland	36
West-Duitsland	30
België	28
Ierland	26
Denemarken	26
Italië	24
Frankrijk	23
Groot-Brittannië	22

Bron: SCP 1996; World values 1990

Uit een vergelijking met eerder onderzoek uit 1981 blijkt dat de positie van Nederland op de wereldranglijst stabiel is, net als van de meeste andere landen trouwens. Als in de omschrijving van vrijwilligerswerk religieuze en kerkelijke organisaties worden weggelaten, verandert er ook weinig aan de rangorde. Alleen de Verenigde Staten verruilen dan hun eerste met de vierde plaats. In een ander onderzoek uit 1994 neemt Nederland vergeleken met Frans-België, West-Duitsland, Groot-Brittannië en Zweden, de eerste plaats in. Evenals in Groot-Brittannië en Zweden zijn het vooral cultuur, recreatie en educatie die van vrijwillige inzet profiteren. In vergelijking met de andere landen, neemt religie en levensbeschouwing in Nederland een zeer bescheiden positie in. Meer dan in andere landen geven Nederlanders aan als belangrijkste motivatie dat ze vrijwilligerswerk 'heel erg leuk' vinden om te doen.

Interessant is ook het antwoord op de vraag of mensen vrijwilligerswerk zouden doen als zij daarvoor worden gevraagd: 41% van de Nederlanders die geen vrijwilligerswerk verrichten, meent "zeker geen vrijwilligerswerk te doen" (Frans-België: 41%, West-Duitsland: 39%, Groot-Brittannië: 36%, Zweden: 32%) (SCP 1996: 540).

Zoekend naar een verklaring voor verschillen tussen landen komt Koopmans tentatief uit bij een combinatie van historisch-gegroeide religieuze en politieke factoren. Zo is de Nederlandse sociale en politieke cultuur getekend door de verzuijing: maatschappelijke organisaties spelen vanouds een grote rol in sociale en politieke participatie. Uit een vergelijking met Japan, dat vergeleken met westerse landen een zeer laag vrijwilligerspercentage heeft, valt af te leiden dat een verband kan worden gelegd tussen westerse cultuur en deelname aan vrijwilligerswerk (Koopmans 1994).

4.4 Allochtonen en vrijwilligerswerk

Op grond van de door het IMES verrichtte studie naar *Op zoek naar eigen kracht: vrijwilligerswerk en burgerschap onder minderheden* (bij dit advies gevoegd als achtergrondstudie; voor een meer diepgaande behandeling van vrijwillige inzet onder allochtonen zij daarnaar verwezen) kan worden afgeleid dat de organisatiegraad onder allochtonen hoger is dan officiële gegevens doen vermoeden. Er is sprake van een grote diversiteit aan werkterreinen en organisatievormen, die gerelateerd kan worden aan het vestigingsproces van immigranten. De vier onderzochte minderheden, Molukkers, Surinamers, Marokkanen en Turken, hebben zich inmiddels grosso modo ingesteld op een blijvend bestaan in Nederland. De opkomst van de tweede generatie, voor een deel hier geboren en onderwezen, doet zich duidelijk voelen: nieuwe initiatieven geven blijk van “een sterke maatschappelijke oriëntatie op de Nederlandse samenleving en een sterke behoefte aan het ontwikkelen van etnisch-specifieke activiteiten”. Veel initiatieven vinden daarnaast op lokale basis plaats en niet langer op landelijke schaal.

De ontwikkeling van het allochtone organisatiewezen is ook afhankelijk van de houding van de autochtone samenleving en de overheid. Vanaf de jaren tachtig wordt organisatievorming door subsidie- en inspraakregelingen gestimuleerd. Gemeentelijk kunnen zich echter grote verschillen voordoen in de mate van acceptatie van organisaties van minderheden als volwaardige gesprekspartners. De IMES-onderzoekers wijzen erop dat het zorgdragen voor institutionele inbedding van allochtone organisaties bijdraagt aan een vreedzame oplossing van problemen en conflicten, en aan het bevorderen van de maatschappelijke positie van allochtonen. Duyvendak (1997) spreekt in dit verband van dwarsverbanden die moeten worden aangebracht; dat betekent het creëren van mogelijkheden tot ontmoeting en van gezamenlijke activiteiten. De gedachte van institutionele inbedding sluit eveneens aan bij de regels die volgens Lijphart (1992) moeten worden toegepast voor het harmonieus functioneren van de “pacificatiedemocratie” die Nederland volgens hem is.

De organisaties van minderheden worden voor een deel bevolkt door vrijwilligers. Net als bij algemene organisaties zijn het op lokaal niveau vaak onbetaalde krachten die een organisatie draaiende houden, terwijl landelijke organisaties ook betaalde krachten in dienst hebben. Een kleine kern van mensen zorgt voor de continuïteit, terwijl voor evenementen of bijzondere gelegenheden kan worden geput uit klanten van de organisaties. Vrijwillig initiatief wordt aangetroffen in vele sectoren: maatschappelijke dienstverlening, sport en recreatie, belangenbehartiging, godsdienstige vorming, politiek en cultuur. Belangrijk kenmerk van de organisaties is hun etnische-identiteitsinvloeg. Veel activiteiten zijn ingegeven vanuit bezorgdheid om het lot van jongeren; door hen in eigen kring op te vangen, hoopt men hun identiteit en zelfrespect te versterken. De meeste organisaties voeren in het vaandel dat een sterke identiteit, in dit geval etnisch-geladen, voorwaarde is voor integratie en

participatie in de samenleving. Met name moskee-organisaties zijn ongedifferentieerd van karakter: zij vervullen tal van functies en zetten verschillende activiteiten op ten behoeve van het welzijn en de maatschappelijke positie van hun leden.

Op grond van de IMES-studie kan geen representatief beeld worden geschetst van de vrijwilligers die in de organisaties actief zijn. Bij veel organisaties zijn het vooral werkenden die zich inzetten, maar in een aantal gevallen verrichten werklozen de activiteiten. Soms zijn het oudere werkloze en arbeidsongeschikte mannen die bijvoorbeeld de moskee draaiende houden; bij andere initiatieven zijn het jongere werkzoekenden die via vrijwilligerswerk proberen door te stromen naar een betaalde baan. Participatie in organisaties van minderheden komt met name voort uit religieuze motieven en/of uit betrokkenheid bij de eigen gemeenschap. Gevoelens daarbij zijn bezorgdheid over het lot van de jeugd en plichtsbesef ten opzichte van medemensen, vooral uit de eigen groep. De primaire solidariteit met verwanten en de etnische groep verklaart ten dele het achterblijven van participatie in algemeen vrijwilligerswerk en bemoeilijkt daarmee ook structurele integratie in 'hardere' sectoren als onderwijs, arbeid en wonen.

Yar (1994) inventariseerde islamitische organisaties in Noord-Brabant die op non-profitbasis maatschappelijke activiteiten ontplooiën (moskeeën, vrouwen- en jongerenorganisaties, educatieve, sociaal-culturele en recreatieve organisaties). Hij identificeerde 82 organisaties op 50.000 allochtonen. Bij de 35 organisaties die uiteindelijk in het onderzoek betrokken werden, waren 1.415 vrijwilligers actief, die een bereik/draagvlak hadden van 13.000 personen. Harde conclusies over het percentage allochtonen dat participeert in vrijwilligersorganisaties kunnen hieraan niet worden verbonden. Van belang is dat Yar in de ontwikkeling van islamitische organisaties drie fasen onderscheidt: de opbouwfase, de ervarende fase en de bewustzijns- of productieve fase. In de tweede fase beginnen organisaties met het leggen van externe institutionele contacten die overigens noodzakelijk zijn om de stap in de derde fase te zetten. In die laatste fase is de organisatie idealiter bewust van de eigen kracht en mogelijkheden en van de positie in en het belang voor de samenleving. Yar signaleert dat islamitische organisaties lang in de tweede fase blijven steken, hetgeen te wijten is aan gebrekkige communicatie tussen de organisaties en hun omgeving. Toch ontplooiën veel van de in het onderzoek betrokken organisaties activiteiten gericht op de omgeving, zoals feesten, maaltijden, ontmoetingsdagen en voorlichtingsbijeenkomsten.

4.5 *Ontwikkelingen*

In deze paragraaf wordt een aantal relevante ontwikkelingen geschetst die hun invloed doen gelden op het reilen en zeilen van vrijwilligerswerk. Het is goed daarbij te bedenken dat deze ontwikkelingen niet alle sectoren en organisaties in

gelijke mate en gelijktijdig beïnvloeden. Hooguit is sprake van dominante trends, zonder dat daarmee andere factoren aan belang inboeten. Verschillende vormen van vrijwillige inzet bestaan naast elkaar. De geschetste ontwikkelingen versterken elkaar of werken elkaar tegen. Het is dan ook lastig om verbanden te leggen, zeker omdat vaak een empirische basis ontbreekt.

Maatschappelijke ontwikkelingen

De deelname aan vrijwilligerswerk en de aard daarvan wordt beïnvloed door een langdurig veranderingsproces op 'hoog maatschappelijk' niveau dat wordt aangeduid als individualisering. Vaak wordt verondersteld dat individualisering leidt tot afname van solidariteit en tot een geringe betrokkenheid bij de naasten, zodat de vrijwillige inzet voor anderen daaronder lijdt of op z'n best geschiedt uit zelfzuchtige motieven. Inmiddels is aannemelijk gemaakt dat dit verband niet zo eenduidig ligt en dat eerder sprake is van andere mechanismen om solidariteit vorm te geven (Peters 1995). De Blende (1997) omschrijft individualisering als het proces waardoor "mensen anders omgaan met het culturele milieu als geheel van waarden, normen en tradities". Werden normen vroeger geponeerd door de groep waartoe men behoorde, tegenwoordig willen mensen zelf waarden articuleren en toetsen, een kritische houding die mensen ook innemen tegenover instituties en organisaties. Mensen willen vrijheid om te kiezen. Hieraan nauw verbonden is de toenemende differentiatie en pluralisering van de samenleving. Het gevolg is dat mensen tot geheel verschillende verbanden behoren en zich niet langer opsluiten binnen een zuilstructuur van organisaties. Deze traditionele verbanden brokkelen nu af. Een voorbeeld is de verenigingsstructuur waartoe mensen zich minder voelen aangetrokken dan vroeger (Slot en Woldendorp 1997). Ze worden echter opgevolgd door nieuwe vormen van sociale binding, die worden gekenmerkt door wat De Blende aanduidt als de "wetmatigheden van de markt": functioneler, kortstondiger en zakelijker. Evenementen die zich kenmerken door het intensief delen van sensaties gedurende een korte tijd, mogen zich verheugen in populariteit, zeker onder jongeren (Polhemus 1996). Mensen wegen kosten en baten af voor zij zich binden aan maatschappelijke initiatieven. Renooy (1996) wijst in dit kader op de "explosieve groei" van "instrumentele bewegingen" als Greenpeace en Artsen zonder Grenzen. Dit zijn organisaties met een duidelijk en specifiek doel, zonder duidelijke politieke kleur en niet direct identiteitsbepalend (vergelijk SCP 1994: 584).

Al in 1981 wezen Adriaansens en Zijderveld op de opkomst van een mentaliteit, die zij aanduidden als een immoralistisch ethos, dat volgens hen goed gedijt in de moderne verzorgingsstaat. Kenmerk van dit ethos is de drang naar consumptie, niet alleen van materiële producten maar ook van relaties en waarden. De 'immoralist' wil bezig zijn, wil ervaringen opdoen en 'kicks' krijgen. Omdat gemeenschapszin en een notie van het 'publieke' bij deze mensen nauwelijks ontwikkeld zijn, is het moeilijk hen te mobiliseren en organiseren (Adriaansens en Zijderveld 1981). Dat betekent dat vrijwilligersorganisaties andere recrutingsmechanismen dan vroeger zullen moeten hanteren, meer aandacht moeten

besteden aan de aantrekkelijkheid van de werkomgeving en in de organisatie van het werk meer rekening moeten houden met kortstondige verbintenissen.

Individualisering en immoralistisch ethos zijn niet los te zien van secularisatie. Kraaykamp (1996) wijst er op dat geloven en kerkgang een positief effect hebben op deelname aan sociale en politieke organisaties, aan verenigingen en aan vrijwilligerswerk. Als de ontkerkelijkheid verder doorzet, bestaat het risico dat de deelname aan dit soort activiteiten afneemt, in ieder geval dat het minder vanzelf spreekt.

De groei en krimp van de verzorgingsstaat heeft gevolgen voor de terreinen waarop en de omvang waarmee vrijwilligers actief zijn. De sterke groei van verzorgingsarrangementen in de eerste 75 jaar van deze eeuw maakte veel particulier zorginitiatief overbodig. Sinds de recessie van de jaren tachtig wordt in de zorg echter weer een toenemend beroep gedaan op vrijwilligers. De bezuinigingen in de publieke sector troffen niet alleen de zorg, maar ook tal van gesubsidieerde sectoren, bijvoorbeeld sociaal-culturele en welzijnsvoorzieningen, waar de afhankelijkheid van vrijwillige inzet eveneens groter werd.

Behalve tot minder geld leidde de recessie tot een bedrijfsmatige manier van organiseren van de publieke sector. De nadruk kwam te liggen op doelmatigheid en efficiency met als gevolg dat vaak bezuinigd werd op de arbeidsintensiteit van het werk. Mede als gevolg hiervan trad extramuralisering op; in toenemende mate wordt buiten de muren van ziekenhuis, psychiatrische inrichting maar ook bejaardentehuis in zorg en genezing voorzien. In zijn advies *Vereenzaming in de samenleving* constateerde de Raad bijvoorbeeld dat de productiviteitsstijging in de thuiszorg leidde tot een afname van het persoonlijk contact (RMO 1997a). Vaak worden deze contacten overgenomen door vrijwilligers voor wie tijd een minder schaars goed is. Een bekend voorbeeld van dat laatste is het fenomeen van de buddy die een terminale patiënt intensief omringt en verzorgt (Van de Veen 1994). Vergelijkbaar zijn de vriendendienst- en maatjesprojecten die in de geestelijke gezondheidszorg en in het welzijnswerk opkomen. Ook hier is sprake van intensieve één-op-één-begeleiding. De opkomst van deze vormen van zorg is mede te zien in het licht van de rationalisering, een breed en langdurig maatschappelijk proces, dat ook in de zorg heeft geleid tot arbeidsdeling en productoriëntatie en een verminderde aandacht voor de 'hele mens' (Ernsting 1997).

De bovengenoemde vormen van zorg worden door gezondheidszorginstellingen niet gewaardeerd. Boevink et al. signaleren dat "vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties - de leveranciers van vrijwilligers - zich door de GGZ eerder 'gebruikt' voelen als afschuifmogelijkheid dan serieus genomen als ondersteuner van cliënten" (Boevink et al. 1996: 33). Geslaagde samenwerking tussen professionals en vrijwilligers vindt plaats in de zogeheten projecten 'Vriendendienst', waarbij getrainde vrijwilligers als 'maatje' worden gekoppeld aan mensen met handicaps of met psychiatrische problemen. Zo komt een "uitnodigend en laagdrempelig" aanbod tot stand waar zowel cliënten als vrijwilligers baat bij hebben (Kruiswijk et al. 1997).

Een van de vragen waar vriendendiensten tegen aanlopen, is of ex-cliënten als 'vriend' kunnen fungeren. Uit onderzoek blijken vriendendiensten daar wisselend mee om te gaan. De diensten die terughoudend zijn, wijzen op het risico van terugval. Andere diensten wijzen op het voordeel van identificatie dat bij lotgenotencontact kan ontstaan (Van Erp en Geelen 1997).

Het aandeel van informele hulp in het totale pakket aan zorg dat aan mensen met belemmeringen wordt gegeven, is op dit moment zeer aanzienlijk. In 1991 had bijvoorbeeld 55% van de mensen uitsluitend informele hulp (RIVM 1997). Het aantal hulpvragenden zal in de toekomst toenemen, hetgeen onder andere te maken heeft met de vergrijzing van de Nederlandse bevolking. Ook wordt een toename verwacht van het aantal mensen met psychische problemen (RIVM 1997), die als gevolg van extramuralisering niet in instellingen worden opgevangen, maar op ambulante formele en informele zorg zijn aangewezen. De vraag of tegenover deze hulpvraag het aanbod van informele hulp en vrijwilligerswerk zal toenemen, is op grond van onderzoek niet eenduidig te beantwoorden. De Boer et al. (1994) verwachten geen afname van het informele hulpaanbod; Kraaykamp (1996) stelt hetzelfde voor vrijwilligerswerk. Kronjee en Spiering-Wolter (1993) verwachten dat de capaciteit van de informele zorg zal verminderen. Zij achten het echter reëel dat jongere generaties meer informele zorg zullen gaan verlenen, zodat per saldo het verschil met nu niet groot zal zijn. In zijn adviesbrief *Enkele sociale aspecten van de ruimtelijke inrichting* (RMO 1997b) stelde de RMO al verregaande substitutie door professionele zorg op financiële gronden niet aannemelijk te achten. Ook in de komende jaren dus, zal informele hulp van substantiële omvang blijven.

De uitbreiding van de verzorgingsstaat heeft geleid tot verstatelijking van organisaties die zich bevinden op het zogeheten maatschappelijk middenveld. Organisaties die waren ontstaan uit particulier initiatief en die werden gedreven door vrijwilligers, raakten als gevolg van een uitdijende subsidiestroom en inhoudelijke bemoeienis van de overheid meer en meer vervlochten met het staatsysteem. Het oprukken van de staat in het middenveld zien Adriaansens en Zijderveld vergezeld gaan van een zich terugtrekken van het individu, 'ontmaatschappelijking'. De mens richt zich primair op de "veilige omgeving van het kleine en het eigene" (Adriaansens en Zijderveld 1981: 70-71).

De toenemende vervlechting leidt ook tot een situatie waarin vanuit de overheid bezien vrijwilligerswerk steeds meer een beleidsinstrument wordt, dat wordt ingezet om doeleinden van sociale, gezondheids- en arbeidsmarktpolitiek te bereiken. In het kader van dat laatste dreigt vrijwilligerswerk te versmallen tot een voorportaal van betaalde arbeid.

Vanaf het eind van de jaren tachtig kwam het maatschappelijk middenveld onder kritiek te staan. Er zouden zich weinig-democratische, nauwelijks nog representatieve en vertragende organisaties bevinden die niet meer passen in een

individualistische, gedifferentieerde en dynamische maatschappij. De transactiestaat zou de erfopvolger van de verzorgingsstaat moeten worden met de markt als centraal ordeningsprincipe. Een duidelijk voorbeeld van deze ontwikkeling is de socialeverzekeringsbranche, waar de overheid terugtreedt ten gunste van particuliere verzekeringsarrangementen. Hoewel op bepaalde maatschappelijke terreinen de 'vermarkting' voortgaat, is het tij voor het middenveld gekeerd. Er worden weer waarderende woorden gesproken vanwege de bijdrage van middenveldorganisaties aan een "civic culture" (Van Munster et al. 1996: 73), ofwel: "markt en staat kunnen alleen functioneren bij de gratie van een hecht netwerk van niet markt- of bureaucratisch gerichte relaties" (Klamer geciteerd in Ernsting 1997). Met welke en wat voor type organisaties het middenveld gevuld gaat worden, is vooralsnog onderwerp van studie (Van Munster et al. 1996; Berkhout 1996).

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt hebben eveneens gevolgen voor de omvang van het vrijwilligerswerk. Van den Besselaar en Mom (1994) constateren op basis van internationaal vergelijkend onderzoek dat betaalde arbeid enerzijds en onbetaalde arbeid anderzijds communicerende vaten zijn. Met name tussen publieke dienstverlening en vrijwilligerswerk bestaat volgens deze auteurs een substitutierelatie. Voor Nederland ontdekten zij inderdaad een afname van de arbeidsinput in uren tussen 1975 en 1987, terwijl tijd besteed aan onbetaalde arbeid toenam. Dergelijke ontwikkelingen doen bij sommigen huiver ontstaan om vrijwilligerswerk te bevorderen (Lindeman 1996).

De opkomst van additionele arbeid vanaf de jaren tachtig vergroot de concurrentie voor vrijwilligerswerk. Werk dat als gevolg van bezuinigingen bijvoorbeeld in buurthuizen door vrijwilligers werd gedaan, wordt nu als het ware teruggewonnen door banenpools en Melkertbanen. Ook springen gesubsidieerde arbeiders in de gaten die in vrijwilligersorganisaties vallen door een gebrek aan vrijwilligers. De sport- en zorgsectoren zijn voorbeelden van dat laatste. Op de grens van betaalde arbeid en vrijwilligerswerk is een nieuw fenomeen ontstaan, namelijk het onbetaald ruilen van producten en diensten. Voor dit verschijnsel zijn diverse namen in omloop, zoals 'Lets' (Local Exchange Trade System).

In de periode vanaf de jaren zestig traden steeds meer vrouwen tot de arbeidsmarkt toe en nam het tweeverdienschap een hogere vlucht. Dat leidde tot een groter beroep op kinderopvang, een beroep dat steeds meer door professionele instellingen maar deels ook door vrijwilligers wordt beantwoord. De effecten van de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen op hun deelname aan vrijwilligerswerk kunnen tweeledig zijn. Enerzijds houden ze minder tijd over om zich vrijwillig in te zetten. Anderzijds maken zij meer en meer deel uit van diverse netwerken waardoor ze vaker gevraagd kunnen worden voor vrijwillige functies. Ouderen treden eerder uit het arbeidsproces dan vroeger en zijn vaak nog vitaal genoeg om zich vrijwillig in te zetten. Onder andere projecten waar hun deskundigheid wordt ingezet in de begeleiding van beginners, varen daar wel bij.

De komst van deskundige en ervaren ouderen kan leiden tot rolwisselingen in vrijwilligersorganisaties; deze vrijwilligers nemen vaak coördinerende en leidinggevende taken op zich, taken die voorheen waren voorbehouden aan professionals.

Arbeidsrelaties worden in toenemende mate flexibel. Onregelmatige werktijden zijn het gevolg zodat continue en intensieve vormen van vrijwilligerswerk worden bemoeilijkt. Ook het plannen van vergadermomenten wordt lastig.

Een laatste relevante maatschappelijke ontwikkeling is de verhevigde strijd om de vrije tijd. Kraaykamp (1996) ziet een tweedeling ontstaan tussen mensen die veel vrije tijd hebben, en mensen die nauwelijks over tijd beschikken. Voor beide groepen geldt dat het aantal mogelijkheden voor de besteding van vrije tijd sterk is toegenomen. Daarnaast vormt de televisie een belangrijke concurrent van het vrijwilligerswerk. Intensief televisiekijken vermindert de deelname aan vrijwilligerswerk, zo blijkt uit gegevens van het SCP (SCP 1996). Een minder direct verband wordt door een aantal sociologen gelegd. Volgens hen leidt de opkomst van de moderne media tot een afnemende relevantie van face-to-face contacten, fysieke aanwezigheid en lokale verankering van sociale activiteiten, factoren die belangrijke voorwaarden zijn voor het verrichten van vrijwilligerswerk (SCP 1996).

Ontwikkelingen in het vrijwilligerswerk

Ten dele als gevolg van de bovengenoemde ontwikkelingen verandert het vrijwilligerswerk van karakter en neemt het een andere positie in de maatschappij in.

In sommige sectoren van het vrijwilligerswerk doet zich een gebrek aan vrijwilligers voor. Dat tekort komt vooral voor in meer traditionele organisaties zoals de sportclubs, maar ook in de thuiszorg (Van Daal 1994). In andere organisaties is het moeilijk geworden om mensen voor kaderfuncties te interesseren, terwijl bepaalde instanties, zoals de Zonnebloem, kampen met weinig doorloop en weinig jonge aanwas in het vrijwilligersbestand. Met andere woorden: vrijwilligersorganisaties hebben te maken gekregen met een weinig constant recruiteringsveld. De deelname aan vrijwilligerswerk wordt ook bepaald door conjuncturele schommelingen in de populariteit van de desbetreffende sector of organisatie. Vredesbeweging, mensenrechten- en milieu-organisaties bijvoorbeeld zijn voor de werving van vrijwilligers mede afhankelijk van de publieke aandacht voor hun zaak (Willems 1994). Het moge duidelijk zijn dat zogeheten one-issue-bewegingen vanwege hun duidelijk profiel beter hogere cijfers halen in populariteitsmetingen.

Organisaties die hierop goed inspelen, zoals Vluchtelingenwerk in sommige plaatsen en de onlangs opgekomen intensieve vormen van zorg als aidsbuddy's en palliatieve opvanghuizen, hebben minder wervingsproblemen. Paradoxaal genoeg hebben deze vormen een sterk verplichtend karakter en worden er hoge eisen gesteld aan de regelmatige beschikbaarheid van de vrijwilligers. Dat deze organisaties erin slagen om vrijwilligers te vinden, heeft enerzijds te maken met

maatschappelijk aanzien, anderzijds met het tegemoet komen aan wensen van vrijwilligers. Bepaalde vrijwilligersorganisaties hebben zich ingesteld op kortlopende verbintenissen. Ad-hoc, innovatieve initiatieven kunnen opkomen. Dat betekent niet alleen dat de organisatie van het werk daarop moeten worden aangepast, maar ook dat de werving actiever en professioneler moet worden aangepakt.

Niet altijd geschiedt de terugtocht van een vrijwillige inzet op initiatief van de vrijwilligers zelf. In een aantal gevallen zijn het de organisaties die, door hun leden als cliënten te beschouwen die een dienstenpakket afnemen, actieve participatie terugdringen. Van Noort (1994) signaleert dat dit verschijnsel optreedt in woningbouwverenigingen.

Ook professionalisering van vrijwilligersorganisaties beïnvloedt de inzet van vrijwilligers, soms in negatieve maar soms ook in positieve zin. Professionalisering omvat een aantal met elkaar verweven ontwikkelingen. Ten eerste betekent het de inzet van meer beroepskrachten. In deze zin is het een normale fase in de ontwikkeling die veel organisaties doormaken. Zeker als organisaties groot worden en/of in hoge mate afhankelijk worden van externe financiers als de overheid of fondsen, is de inzet van beroepskrachten bijna onvermijdelijk om de continuïteit te waarborgen.

Professionalisering kan ook de inhoud van het werk betreffen. De eisen die aan 'producten' van vrijwilligersorganisaties worden gesteld, worden gemiddeld genomen hoger. Steeds vaker dienen cursussen te worden gevolgd en wordt de begeleiding intensiever om aan de wensen van kritische afnemers en financiers te kunnen voldoen. Ook de organisatie van het werk ondergaat veranderingen; er is sprake van duidelijke taakomschrijvingen, en taakverdeling en werkzaamheden worden vaker projectmatig uitgevoerd. Een dergelijke organisatie vraagt om een professioneel management. In veel grote organisaties wordt dit gerealiseerd door beroepskrachten in te zetten bij de directie of het bureau, maar ook wordt ingezet op deskundigheidsbevordering van vrijwillige bestuurders. In de Verenigde Staten heeft management van vrijwilligers institutionele grond onder de voeten gekregen in de vorm van een beroepsvereniging, diplomering en universitaire cursussen (Meijs 1997). Maar ook in Nederland heeft de ondersteuning van vrijwilligersmanagement vaste vorm aangenomen met aandacht voor onder andere strategische planning en verbetering van de interne organisatie. Speciale projecten worden bijvoorbeeld uitgevoerd op het terrein van intercultureel management en van certificatie van vrijwilligerswerkervaring. Uit onderzoek naar het vrijwilligersbeleid van welzijnsinstellingen bleek dat dit nog onvoldoende wordt geformuleerd en uitgevoerd. Op het vlak van begeleiding en communicatie is nog veel te verbeteren (Van Putten en Helwegen 1997).

Volgens betrokkenen is een bepaalde mate van professionalisering een voorwaarde voor vrijwilligersorganisaties om te overleven (Van Loon 1995; De Blende 1997; Houben 1997). Elementen daaruit zijn: een 'eerlijke ruilverhouding' waarin wordt aangesloten bij behoeften en mogelijkheden van deelnemers; kort-

lopende en afgebakende taken; vorming en begeleiding; doorstroombevordering, 'vrijwilligersoutplacement'; mogelijkheden tot inspraak en overleg; goede regelingen voor onkostenvergoeding en verzekering. Professionalisering moet evenwel niet omslaan in 'professionalisme', waarin vrijwilligers nauwelijks ruimte krijgen om hun werkzaamheden naar eigen goeddunken in te richten. Een zekere autonomie van vrijwilligers is essentieel (Meijs 1997).

Opvallend in de ontwikkeling van vrijwilligerswerk is het "paradoxe tweetal globalisering en lokalisering" (Renooy 1996). Globalisering drukt zich vooral uit in grensoverschrijdende doelstellingen en activiteiten die organisaties ontplooiën en in het overnemen van werkwijzen van buitenlandse vrijwilligersorganisaties. Lokalisering houdt in dat mensen veel meer actief zijn geworden in hun directe omgeving, met name op scholen en in buurten. Renooy signaleert dat dit soort activiteiten vaak een concreet en eindig doel en een duidelijk element van eigenbelang hebben.

De al eerder genoemde verstatelijking van het maatschappelijk middenveld en de grotere afhankelijkheid van externe financiers leidt binnen vrijwilligersorganisaties tot bureaucrativering. Aanvraag- en verantwoordingsprocedures voor subsidies nopen tot het opzetten van een meer uitgebreide interne administratie en, bij grotere organisaties, een interne verantwoordingsstructuur. Zeker bij fondsenwervende instanties worden steeds meer eisen gesteld aan de externe verantwoording. Daarbij ontstaan de volgende knelpunten. Ten eerste staan gedetailleerde voorwaarden en bureaucratische eisen vernieuwing in de weg en blokkeren zij creativiteit. Daarnaast vergt het aanvragen van subsidies en zich verantwoorden daarover bureaucratische procedures en is het een belasting voor vrijwilligersorganisaties. De tijd die wordt besteed aan het bemachtigen van subsidies, gaat ten koste van primaire activiteiten. Administratie en verantwoording vergen deskundigheid, die ofwel moet worden ingehuurd of moet worden geworven. In het laatste geval biedt het natuurlijk mogelijkheden voor de vrijwillige inzet van specialisten in de administratieve organisatie. Ten derde raken vrijwilligersorganisaties het zicht en de motivatie kwijt als subsidievoorwaarden te vaak veranderen. Tot slot kunnen veel subsidies maar voor een beperkte periode of voor één project worden aangevraagd. Dat betekent een (veelal jaarlijks) terugkerende aanvraagprocedure of het indienen van verschillende subsidieaanvragen door één organisatie.

Het bedrijfsleven krijgt meer interesse in vrijwilligerswerk, een verschijnsel waarin de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk Nederland voorgeaan. Dat leidt tot diverse vormen van betrokkenheid, variërend van sponsoring tot partnerschap. Hieronder wordt een aantal initiatieven weergegeven.

- 'Met eigen ogen': realiteitsschouw
Onder het motto 'seeing is believing' worden vooral managers rondgeleid in bijvoorbeeld achterstandsbuurten om kennis te maken met de proble-

men die daar spelen en de manier waarop maatschappelijke organisaties, eventueel in samenwerking met ondernemingen, aan oplossingen werken.

- Mentorschap

Een speciale vorm van mentorschap is de zogenaamde 'big sister' die in de Verenigde Staten kansarme meisjes begeleidt; de kennismaking met elkaars wereld is voor beide partijen verrijkend.

Werknemers begeleiden jongeren op de middelbare school door wekelijks gesprekken te voeren over het dagelijks leven op school en de doelen die jongeren zichzelf stellen. De jongeren maken op die manier kennis met het bedrijfsleven en met het werkend ritme. Daarnaast bestaat een programma waarin directeuren van scholen worden begeleid om van onderwijzer tot manager te veranderen. Werknemers ontvangen hiervoor een training.

- Detachering

Werknemers worden uitgeleend aan vrijwilligersorganisaties om speciale taken uit te voeren of projecten op te zetten. Voorbeelden zijn het opstellen van een marketingplan en het opzetten van commerciële dienstverlening zodat een buurthuis eigen inkomsten kan genereren. Het gaat hierbij vaak om mensen die vlak voor hun pensionering staan, of die in het midden van hun carrière opfrisverlof willen. Een andere mogelijkheid is om een detachering deel te laten uitmaken van een traineeschap voor beginnende werknemers. In Nederland leent de Stichting Kleinood managers uit aan kleine bedrijven met problemen.

- 'Corporate involvement teams'

Groepen van werknemers zetten projecten op, zoals geldinzameling voor de inrichting van opvanghuizen. Vergelijkbaar zijn 'volunteering committees' die met een basisbedrag, een draaiboek en door het bedrijf ter beschikking gesteld materieel initiatieven opzetten.

- 'Community-projects'

Bedrijven stimuleren werknemers deel te nemen aan door henzelf geïnitieerde projecten in de buurt of gemeente.

- 'De uitdaging'

In plaats van survival zetten werknemers zich in teamverband in voor een maatschappelijk doel, zoals het opknappen van een kinderboerderij of een boksschool voor achterstandsgroepen. De indirecte werking van deze activiteiten is groot; werknemers raken meer geïnteresseerd in maatschappelijke participatie.

In het kader van zijn honderdjarig bestaan, start **een grote bank** dit najaar een pilotproject waarin wordt beproefd of vrijwilligerswerk een bijdrage kan leveren aan personeelontwikkeling. Het is de bedoeling dat werknemers worden gedetacheerd bij vrijwilligersorganisaties om daar een project uit te voeren. Verschillende typen werknemers komen in aanmerking: trainees, 'potentials', arbeidsongeschikten, nog werkende senioren en gepensioneerden. Deelname aan vrijwilligerswerk kan dan ook meer doelen dienen: persoonlijke ontwikkeling, maatschappelijke betrokkenheid, reïntegratie, zinvolle tijdbesteding vinden.

Ook eenheden/afdelingen kunnen vrijwilligerswerk ter hand nemen ter versterking van de teamgeest en de samenwerking.

Wisselwerk Amsterdam is een project waarin werknemers van gemeentelijke diensten aldaar een deel van hun werktijd gaan besteden aan vrijwilligerswerk, terwijl hun loon wordt doorbetaald. Op de opengevallen uren worden werkzoekenden aangesteld. Zo kan een werknemer wiens arbeidsvreugde is afgenomen nieuw perspectief vinden, ook na het werkzame leven.

Op een aantal scholen in Duitsland en de Verenigde Staten is een 'Sozialpraktikum' of zijn 'service activities' opgenomen in het curriculum. In het Duitse geval verrichten leerlingen aan het einde van de middelbareschoolperiode in de laatste weken van het schooljaar activiteiten in onder andere ziekenhuizen, bejaardentehuizen en kleuterscholen (Kast 1990). In de Verenigde Staten komen verschillende varianten van 'community service' voor: elke woensdag na schooltijd zetten leerlingen zich in de omgeving in; elke klas verricht ten minste één dienst per maand, zoals het meewerken aan voedsel- en kledingverdeling onder armen als onderdeel van het curriculum (O'Keefe 1996).

In Nederland kan binnen het beroepsonderwijs vrijwilligerswerk als stage worden beschouwd. Het is dan van belang of deze activiteit een 'leer-opbrengst' heeft in de zin van eindtermen van de opleiding. Dat is ter beoordeling van de onderwijsinstellingen. Daarnaast organiseren sommige scholen op grotere schaal activiteiten van algemeen maatschappelijk vormende inslag. Deze kunnen vergelijkbaar zijn met de hierboven beschreven 'uitdaging'.

Tot slot zijn nog een tweetal Europese initiatieven gericht op jongeren het noemen waard. De Europese Commissie heeft twee programma's op dit terrein gelanceerd, die complementair aan elkaar zijn. 'Youth for Europe' wil bijdragen aan de opleiding van jongeren; één van de mogelijkheden daartoe is vrijwilligerswerk. Meer gericht op vrijwillige activiteiten is 'European Voluntary Services'. In dit programma, dat nu nog in een experimenteel stadium verkeert, kunnen jongeren zich in andere landen nuttig maken voor de lokale gemeenschap en tegelijkertijd de persoonlijke bagage vergroten. In Nederland doen bij-

voorbeeld het Circusproject Elleboog, het Rode Kruis en de Melkweg hieraan mee. Na afloop van een periode van een half tot heel jaar vrijwilligerswerk, ontvangt de vrijwilliger een getuigschrift (Europese Commissie 1996).

5 Personen die voor sociale activering in aanmerking komen

Sociale activering omvat een veelheid aan activiteiten die erop gericht zijn mensen een actieve plaats in de samenleving te geven. Sociale activering is (landelijk) geïntroduceerd in het kader van de Algemene Bijstandswet als mogelijkheid voor de gemeenten om zich in te zetten voor mensen die langdurig in een (bijstands)uitkeringssituatie verkeren. Vooral binnen de lokale politiek en praktijk bestaat de opvatting dat sociale activering breder ingezet kan worden. Ook andere mensen dan dan bijstandsontvangers kunnen geïsoleerd raken, doordat ze buiten bepaalde integratiekaders verkeren.

In dit advies sluit de Raad zich aan bij deze brede aanpak van sociale activering. In algemene zin richt de Raad zich hier op *mensen die sociaal geïsoleerd zijn, dan wel dreigen te geraken*. Mensen die een kwetsbare positie in de samenleving innemen, omdat zij - vaak door een opeenstapeling van factoren - minder deelnemen aan de samenleving, komen voor sociale activering in aanmerking. Hun lage inkomen, het ontbreken van een baan, hun slechte gezondheid of andere persoonlijke omstandigheden werpen belemmeringen op voor participatie. Het belang van deze factoren voor participatie komt ook tot uiting in de *Sociale en Culturele Verkenningen* (SCP 1997), bij de beschrijving van de leefsituatie van 'laaggeklasseerden'. 'Laaggeklasseerden' beschikken in geringe mate over de hulpbronnen opleiding, arbeid en inkomen. De levenskansen en de kwaliteit van het bestaan, uitgedrukt in de leefsituatie en het gebruik van collectieve voorzieningen, worden bepaald door het beroep dat men kan doen op deze bronnen. Laaggeklasseerden scoren op bijna alle aspecten van de leefsituatie ongunstiger. Hun deelname aan diverse activiteiten ligt ruim onder het gemiddelde. Bovendien is het al dan niet hebben van een vanzelfsprekende dagstructuur van belang bij risico op uitsluiting.

Er zijn verschillende gradaties van isolement denkbaar. Het al dan niet beschikken over een primair netwerk speelt hier zeker in mee. Mensen die in een ernstig sociaal isolement verkeren, hebben zelfs geen primair netwerk meer.

De Raad onderscheidt in deze paragraaf, op basis van risico op bovenstaande factoren, een aantal groepen voor wie sociale activering ingezet zou kunnen worden, zonder overigens te willen stellen dat alle hieronder genoemde groepen zonder meer in een sociaal isolement dreigen te geraken. Evenmin wil de Raad beweren dat iedereen die tot een van deze groepen behoort, een risico kent om geïsoleerd te zijn.

In zijn advies *Werkeloos toezien? Activering van langdurig werklozen* (RMO 1997c) is de RMO reeds ingegaan op de mogelijkheden van sociale activering voor langdurig werklozen. Langdurig werklozen zijn degenen die daadwerkelijk beschikbaar zijn voor en op zoek zijn naar betaald werk voor tenminste twaalf uur per week en dat langer dan één jaar. Daartoe kunnen ook gedeeltelijk arbeidsongeschikten behoren. Dit advies gaat in eerste instantie niet over deze personen.

Dit advies gaat wél over uitkeringsgerechtigden die geen sollicitatieplicht hebben. Dit kunnen alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar zijn, maar ook werkzoekenden ouder dan 57 en een half jaar zijn niet langer sollicitatieplichtig. Vrijstelling van de sollicitatieplicht geschiedt daarnaast op medische of sociaal-psychische indicatie. Het gaat dan vooral om verslaafden, personen die geïndiceerd zijn om in een sociale werkvoorziening te werken, (ex-)psychiatrische patiënten of ex-gedetineerden.

Deze mensen missen vaak basale sociale vaardigheden waardoor zij moeilijk in bestaande structuren van betaald werk of vrijwilligersorganisaties kunnen functioneren (Ormel 1997). Zij kunnen terecht bij sociale werkplaatsen, instellingen voor dagopvang of in buurthuizen, maar vooral voor sociaal-kwetsbare mensen zonder medische indicatie is het aantal beschikbare plaatsen onvoldoende. Extreem kwetsbare mensen behoeven vaak intensieve begeleiding bij hun bezigheden. Deze wordt onder meer geboden door instellingen op het terrein van de geestelijke gezondheidszorg in de vorm van 'vriendendiensten', dagopvang en leerwerkprojecten (Kruiswijk et al. 1997, Van Weeghel 1997). Bij deze instellingen zijn ook vrijwilligers werkzaam. Sommige van hen zijn in staat een deel van de nodige begeleiding van de bezoekers en cliënten voor hun rekening te nemen, anderen behoren daarentegen zelf tot de 'klanten' van deze projecten maar vervullen daarin een of meer duidelijk afgebakende taken. Er is dan sprake van vloeiende grenzen tussen deelnemers aan en klanten van het vrijwilligerswerk.

De voor de begeleiding noodzakelijke expertise is in de afgelopen jaren toegenomen en verder uitgewerkt. Het is mogelijk om die begeleiding ook onafhankelijk van een voorziening voor dagopvang te verzorgen en kwetsbare mensen die bijvoorbeeld deelnemen aan regulier vrijwilligerswerk ambulante te begeleiden. Er is dan sprake van 'supported volunteering', in navolging van 'supported employment' dat is gericht op begeleiding van kwetsbare mensen bij betaald werk (Woodsight en Luis 1997, Ketelaars en van Weeghel 1997).

Verder gaat het in dit advies om personen die een andere uitkering dan een bijstandsuitkering ontvangen. Daarbij kan gedacht worden aan (volledig) arbeidsongeschikten, maar ook aan ouderen met een AOW-uitkering. Tevens verkeren mensen met een minimuminkomen vaak in een kwetsbare situatie.

Tot slot wil de Raad in dit advies ook degenen betrekken die geen betaalde baan hebben en die, door diverse oorzaken, niet of nauwelijks aan de samenleving deelnemen.

6 Vrijwilligerswerkbeleid^[1]

6.1 De positie van vrijwilligerswerk in het beleid

In het overheidsbeleid wordt onder vrijwilligerswerk verstaan: werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving.

Ook de overheid erkent de onduidelijkheid van de grens tussen vrijwilligerswerk en informele en mantelzorg. Zij wil beide een gelijkwaardige positie in het beleid toekennen.

De basis voor overheidsbeleid ten aanzien van vrijwilligers wordt gevormd door de belangrijke bijdrage van vrijwilligerswerk aan de kwaliteit van de samenleving. De overheid beschouwt vrijwilligerswerk ook wel als “de hoeksteen van de civil society”. Vrijwilligerswerk wordt gezien als een uiting van werkelijke participatie van mensen aan de samenleving, een uiting van onderlinge solidariteit gestoeld op persoonlijk gevoelde verantwoordelijkheid (VWS 1994). Het verrichten van vrijwilligerswerk draagt, zo wordt gesteld, bij aan een actieve participatie van de burger aan de samenleving. Om mensen bij de samenleving betrokken te houden, wordt het onmisbaar geacht. “Het biedt een tegenwicht voor de almaar oprukkende individualisering en biedt alternatieven voor de voortschrijdende professionalisering” (TK 1996-1997a: 4).

Overheidsbeleid ten aanzien van vrijwilligers bevindt zich in een spanningsveld tussen het ondersteunen van vrijwilligerswerk enerzijds en het willen sturen of zelfs afdwingen van bepaalde (vrijwillige) activiteiten anderzijds. De rijksoverheid heeft voor haar houding ten opzichte van vrijwilligerswerk een aantal uitgangspunten geformuleerd. Vrijwilligerswerk is primair een aangelegenheid van de burger. De burger bepaalt de inrichting, aard en omvang van het vrijwilligerswerk; hij doet dit in wisselwerking met zijn omgeving. Algemeen beleid kan slechts daar worden ingezet waar van algemene en niet sector-specifieke problemen sprake is. De taak van het rijksbeleid is ‘het scheppen van voorwaarden voor hen die uit vrije wil verantwoordelijkheid willen aanvaarden’. De overheid dient vrijwilligers en organisaties van particulier initiatief te ondersteunen in hun werkzaamheden en belemmeringen daarvoor weg te nemen. Dat betekent dus een beleid dat voorwaarden schept en eventueel aanvullend is op bestaand ander beleid. Beleid moet echter niet activiteiten afdwingen (WVC 1991). Omdat de meeste initiatieven van vrijwilligers op lokaal niveau plaatsvinden en georganiseerd zijn, hoort beleid

^[1] Er kan over vrijwilligersbeleid en vrijwilligerswerkbeleid worden gesproken. Vrijwilligersbeleid kan ook de betekenis van ‘personeelsbeleid voor vrijwilligers’ binnen instellingen en organisaties hebben. Vrijwilligerswerkbeleid gaat in op de aansturing en inkadering van het vrijwilligerswerk. Daarom wordt hier gekozen voor de term vrijwilligerswerkbeleid.

primaair op dat niveau geformuleerd te worden (WVC 1991; CRM 1981). In gemeentelijke beleidsnota's over vrijwilligerswerk wordt veelal op vergelijkbare wijze stelling genomen.

Beleid in de tijd

Rond de eeuwwisseling was er sprake van vrijwilligers en vrijwilligerswerk opgezet vanuit de 'gegoede burgerij', veelal ingegeven vanuit religieuze overtuiging, om de minder bedeeden een hand toe te steken. Door de nadrukkelijke aanwezigheid van deze religieuze motivatie en door het liberale gedachtegoed van de toenmalige nachtwakerstaat, hield de overheid zich zo veel mogelijk afzijdig van dit vrijwillig initiatief. Na de Tweede Wereldoorlog veranderde deze passieve opstelling (Huijnen 1983). De sterk toegenomen welvaart zorgde ervoor dat er meer aandacht voor immateriële zaken kwam. De overheid nam daarin ook verantwoordelijkheid op zich, mede door de welzijnssector te subsidiëren. Gevolg was wel dat professionalisering optrad, waardoor de vrijwilliger iets naar de achtergrond verdween.

Kritiek op de geprofessionaliseerde en geïnstitutionaliseerde instellingen deed vervolgens alternatieve hulp- en dienstverlening ontstaan, geïnitieerd door vrijwilligers. Tegelijkertijd leidde de economische achteruitgang ertoe, dat door bezuinigingen op de professionele hulp- en dienstverlening een groter beroep op vrijwilligers werd gedaan en dat het aandeel van werklozen in het totaal aantal vrijwilligers groeide (LSW 1985).

Vanaf het begin van de jaren zeventig wordt vrijwilligerswerk door de landelijke overheid expliciet als apart aandachtsveld benaderd. In de regeringsverklaring van 1977 werd het belang van vrijwilligerswerk en de bevordering ervan benadrukt. Door de Tweede Kamer werd in 1978 prioriteit toegekend aan de verschillende vormen van vrijwilligerswerk en de ondersteuning daarvan (TK 1977-1978). In het begin van de jaren tachtig werd, omdat dé vrijwilliger en dus ook hét vrijwilligersbeleid niet bestaan, vrijwilligersbeleid als facetbeleid gevoerd. Facetbeleid wil zeggen dat het beleid een onderdeel is van een breder beleid. Zo kan het een onderdeel zijn van sectoraal beleid.

De laatste jaren wordt onder vrijwilligersbeleid meer gevat dan alleen facetbeleid. De LVV (1989) onderscheidt drie beleidsvormen: algemeen voorwaarden-scheppend beleid, sectoraal beleid en stimuleringsbeleid.

Overheidsbemoening met het vrijwilligerswerk verschoof de afgelopen jaren van de positieve effecten van het vrijwilligerswerk zelf naar de positieve effecten dat dit werk op de vrijwilliger kan hebben. Bezieet men vrijwilligerswerk bijvoorbeeld als instrument voor sociale activering, dan staan de mogelijkheden centraal die het verrichten van vrijwilligerswerk voor de deelnemer creëert.

6.2 Rijksbeleid

De rijksoverheid en vooral het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voeren op dit moment een actief beleid ten aanzien van vrijwilligerswerk. De staatssecretaris van VWS is officieel coördinerend bewindsvrouwe. Algemene beleidsmaatregelen op dit terrein worden in eerste instantie door haar ingezet. Voor het overgrote deel blijft vrijwilligerswerkbeleid echter sectoraal beleid en facetbeleid. Zo voert bijvoorbeeld het ministerie van Justitie beleid over slachtofferhulp en reclassering en neemt het ministerie van Binnenlandse Zaken maatregelen in het kader van de vrijwillige politie. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een rol in de beleidsvorming over de verhouding onbetaalde arbeid - betaalde arbeid en sociale activering en het ministerie van Financiën heeft via belastingwetgeving een bepalende rol bij de onkostenregelingen. Er bestaat echter geen overzicht van het beleid dat bij de diverse departementen inzake vrijwilligerswerk wordt gevoerd of voorbereid. Complicerende factor is dat veel beleid niet het bevorderen van vrijwilligerswerk tot doel heeft, maar wel invloed heeft op de positie van vrijwilligers, vrijwilligersorganisaties en vrijwilligerswerk.

Om beleid vorm te geven, kan de rijksoverheid diverse soorten instrumenten inzetten. Allereerst kan zij belemmeringen in wet- en regelgeving wegnemen. Hierbij kan ingezet worden op een verhoging van het vrijstellingsbedrag van de onkostenvergoeding of subsidiëring van de onkostenvergoeding, dan wel het voorzien in verzekeringen. Daarnaast kan de overheid zorgen dat vorm wordt gegeven aan een landelijke ondersteuningsfunctie die zich zou moeten bezighouden met algemene aandachtspunten, infrastructurele en beleidsvraagstukken.

Ook kan de overheid mogelijkheden tot deskundigheidsvergroting bevorderen. Daarnaast ligt er een rol voor de overheid in het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen door experimenten; het rijk kan vernieuwende initiatieven en projecten subsidiëren. Tot slot kan de overheid het volgen, onderzoeken en in kaart brengen van maatschappelijke ontwikkelingen subsidiëren, die voor het vrijwilligerswerk belangrijk zijn.

Hieronder worden enkele specifieke overheidsmaatregelen nader belicht.

Onkostenvergoeding

In de Welzijnsnota 1995-1998 wordt specifiek gesproken over de ontwikkeling van beleid met betrekking tot de positie en rechten van vrijwilligers op het punt van verzekeringen en fiscaliteit. Op basis van de 'Regeling onkostenvergoeding vrijwilligers' (Stcrt. 1984, 172, laatstelijk gewijzigd Stcrt. 1995, 250) kan een vrijwilliger belastingvrij fl. 1.200,- per jaar ter vergoeding van zijn onkosten krijgen.

In bijlage 4 bij het advies wordt de onkostenvergoeding uitvoeriger behandeld.

Landelijke infrastructuur

Clustering van vrijwilligersorganisaties, ingezet vanuit de overheid maar opgepakt door het veld, leidde in het begin van de jaren negentig tot het samengaan van een aantal instellingen op landelijk niveau. Hieruit ontstonden de Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk (NOV), de Stichting VrijwilligersManagement (SVM) en de Stichting Landelijk Fonds Vrijwilligerswerk Nederland. Het NOV heeft een vertegenwoordigende en belangenbehartigende taak namens de aangesloten verenigingen. De SVM richt zich op deskundigheidsbevordering en organisatieadvies.

De Stichting Landelijk Fonds Vrijwilligerswerk Nederland is in 1994 gevormd. Voor de activiteiten van het Fonds is op jaarbasis een bedrag van circa vijf miljoen gulden beschikbaar. Het Fonds zou de (landelijke) middelen ten bate van het vrijwilligerswerk dienen te verdelen. Vrij snel na de totstandkoming van het Fonds is er een rem op de ontwikkeling ervan gezet. Aangezien het Fonds geen zelfstandig bestuursorgaan is, mag het geen subsidie uitgeven. Vooraf dient te worden aangegeven hoe men het geld wil uitgeven; er kan dus niet meer met een open inschrijving worden gewerkt. Door deze ontwikkeling is het voortbestaan van het Fonds twijfelachtig geworden.

Deskundigheidsbevordering

Deskundigheidsbevordering van bestuurlijke en uitvoerende vrijwilligers vormt een belangrijk onderwerp in het vrijwilligerswerkbeleid. In het begin van de jaren negentig ging bijvoorbeeld op aandringen van en met steun van het rijk een Teleaccursus van start voor kadervrijwilligers. Deskundigheidsbevordering behoort vooral tot het takenpakket van de SVM. Deskundigheidsbevordering wordt in het bijzonder voor het sportkader ingezet.

Daarnaast subsidieert VWS opleidingen bij VTA-instellingen. Deze verzorgen scholing, training en deskundigheidsbevordering van kadervrijwilligers. Eenvijfde van de opleidingskosten worden door de vrijwilligersorganisatie (of de vrijwilliger zelf) betaald, viervijfde uit de 20 miljoen gulden die het rijk het afgelopen jaar daarvoor reserveerde.

Vernieuwende initiatieven

Wat de facilitering van vernieuwende initiatieven betreft, wordt door het rijk bijzondere aandacht gevraagd voor de mobilisering van nieuwe vrijwilligers en vrijwilligers van allochtone oorsprong. Dit jaar zijn vier proefprojecten "Nieuwkomers en vrijwilligers" gestart. In Apeldoorn, Beverwijk, Breda en Rotterdam worden vrijwilligersorganisaties ingeschakeld bij de inburgering van nieuwkomers.

Ouderen zijn een andere groep potentiële vrijwilligers die extra aandacht verdienen. In Nederland komt de ontwikkeling van nieuwe taken en rollen voor ouderen in het vrijwilligerswerk slechts moeizaam op gang (TK 1996-1997c). Toenemende aandacht is er voor uitkeringsgerechtigden als vrijwilliger. De rol van het vrijwilligerswerk bij het bevorderen van participatie wordt steeds meer benadrukt. De aanpak voor echt inactieven wordt nog sterker

ingezet. “Er zijn mensen die nu gedwongen volledig inactief thuis blijven. De fut is er bij hen vaak uit en zelfs het verenigings- en vrijwilligerswerk heeft voor hen geen aantrekkingskracht meer. Deze mensen zouden betrokken moeten worden bij het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten (met inzet van uitkeringsgelden)” (VWS 1994).

Binnen het werkgelegenheidsbeleid bleken de mogelijkheden niet toereikend om alle langdurig werklozen naar een baan te begeleiden. Onder de noemer sociale activering bestaat de mogelijkheid voor langdurig werklozen om met behoud van een uitkering “maatschappelijk nuttige activiteiten” te verrichten. De memorie van toelichting bij artikel 144 Algemene Bijstandswet (ABW) spreekt van “het stimuleren van uitkeringsgerechtigden met een kansloze arbeidsmarktsituatie tot deelname aan maatschappelijk nuttige activiteiten”. Het gaat hierbij om “anderszins georganiseerde en begeleide activiteiten” dan betaalde arbeid. De organisatie van sociale activering krijgt op lokaal niveau vorm. Gemeenten zetten veelal een vijftal activiteiten in voor sociale activering: bemiddeling, eigen initiatieven, vorming en ontwikkeling, intensieve begeleiding en vrijwilligerswerk. Ook binnen de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW), per januari 1998 van kracht, bestaat de ruimte tot sociale activering. De memorie van toelichting bij deze wet verwijst zelfs expliciet naar vrijwilligerswerk als methode: “Gemeenten kunnen langdurig werklozen stimuleren met behoud van uitkering maatschappelijk nuttige activiteiten te verrichten. In dit verband kan gedacht worden aan vrijwilligerswerk, buurtwerk, etcetera.”

Artikel 144 van de ABW geeft een groot aantal experimenteergemeenten ook de mogelijkheid om premies te verstrekken aan uitkeringsontvangers die onbeloonde activiteiten, waaronder vrijwilligerswerk, verrichten, zonder dat deze onmiddellijk gericht hoeven te zijn op de arbeidsmarkt.

Voorbeelden van experimentele sociale-activeringsprojecten zijn een betere afstemming tussen sociale diensten en vrijwilligersorganisaties en een vrijwilligersvacaturebank (Bidoc 1997).

Sectoraal beleid

Hieronder zal kort ingegaan worden op een aantal sectorale beleidsinitiatieven.

* Sport

Ongeveer een kwart van de vrijwilligers is actief binnen de sport (SCP 1996). Inzet van vrijwilligers houdt sport laagdrempelig en betaalbaar. De vrijwilliger is de spil van de sportsector, aldus het kabinet. Gezien dit belang, wil het kabinet actie ondernemen naar aanleiding van de constatering dat, door diverse oorzaken, het huidige sportkader niet of onvoldoende wordt aangevuld. Via de bestaande structuur van vrijwilligerscentrales en -vacaturebanken dient actief aandacht te zijn voor het zoeken en opleiden van vrijwillig sportkader. Onderzoek naar het kadertekort wil het kabinet stimuleren (TK 1996-1997d).

* Vrijwillige brandweer/politie

Een bijzonder soort vrijwilliger zijn de leden van de vrijwillige brandweer en de vrijwillige politie. Ter illustratie wordt hier kort het beleid ten aanzien van de vrijwillige politie weergegeven.

Voor de uitvoering van politietaken kunnen vrijwillige ambtenaren van de politie aangesteld worden. Zij onderscheiden zich van hun beroepscollega's in het element 'vrijwilligheid'. In tijden van piekbelasting kunnen zij ingezet worden. Hun positie is door een aantal maatregelen juridisch vorm gegeven. Dit betreft vooral zaken als werktijden, ongevallenregelingen, onkostenvergoeding en verplichtingen van de zijde van de vrijwilliger (Stcrt. 1995, 236).

* Vluchtelingen

Recent is het Besluit Arbeid Vreemdelingen zodanig gewijzigd dat asielzoekers en personen met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf vrijwilligerswerk mogen verrichten (Stb. 1997/405). Tot voor kort dienden zij, ook voor onbetaalde arbeid, nog over een tewerkstellingsvergunning te beschikken (TK 1996-1997e, Brief Staatssecretaris, In: Stcrt. 1997-71). Per 1 oktober is deze vergunning niet meer nodig voor vrijwilligersactiviteiten, maar dient de organisatie over een vrijwilligersverklaring te beschikken. De Arbeidsvoorziening toetst hierbij of er inderdaad sprake is van vrijwilligerswerk aan de hand van de criteria onbetaalde werkzaamheden, zonder winstoogmerk en een algemeen maatschappelijk belang dienend. (Stcrt. 1997-208).

* Slachtofferhulp

Een van de drie pijlers van het slachtofferbeleid is het vrijwilligerswerk van de Landelijke Organisatie Slachtofferhulp. Het kabinet steunt dit initiatief financieel onder de voorwaarde dat het vrijwilligerswerk blijft en dat er fondsen buiten de rijksoverheid geworven worden. Een deel van deze subsidie is structureel en een deel is voor bijzondere doeleinden, zoals het opzetten van een landelijke koepel en slachtofferhulp aan toeristen (TK 1992-1993).

6.3 *Provinciaal beleid*

Vrijwilligerswerk staat niet even hoog op alle provinciale politieke agenda's. Veel provincies benadrukken wel het belang van vrijwilligerswerk, maar vinden vaak toch dat vrijwilligersbeleid primair op lokaal niveau vorm moet krijgen. De mate waarin en de wijze waarop vrijwilligerswerk onderwerp van beleid is, verschilt per provincie. Vaak is vrijwilligerswerkbeleid facetbeleid of wordt het sectoraal vormgegeven.

Het belangrijkste instrument dat provincies ter beschikking staat, zijn de steunfunctie-instellingen. Een steunfunctie-instelling is "een eigenstandig georganiseerd professioneel verband dat voldoet aan vragen van derden bij het oplossen

van maatschappelijke vraagstukken” (Provincie Noord-Holland 1997). Zij leveren geen financiële ondersteuning, maar producten en diensten. Daartoe behoren begeleiding, deskundigheidsbevordering, bemiddeling, werkontwikkeling, pleitbezorging en documentatie en informatie. Bij een steunfunctie-instelling valt te denken aan provinciale onderzoeksinstituten, provinciale afdelingen van bijvoorbeeld ouderenbonden of provinciale overlegplatforms. Naast steunfunctie-instellingen zijn er nog andere (provinciale) organisaties actief op het terrein van vrijwilligerswerkondersteuning. Zij kunnen rechtstreeks een subsidie van de provinciale overheid ontvangen. Afzonderlijke zelforganisaties kunnen in het geval van concrete taken en activiteiten ook een beroep doen op provinciale subsidies.

Ter illustratie van het vrijwilligerswerkbeleid op provinciaal niveau worden hier twee voorbeelden beschreven.

De activiteiten van de provinciale steunfunctie-instellingen in Noord-Brabant zijn vooral gericht op het behoud en de vernieuwing van het vrijwilligersbestand. Trainingen en speciale projecten zijn daarbij behulpzaam (De Kroon en Van den Bulck 1995).

In Noord-Holland is vrijwilligerswerk een van de nieuwe thema's in de welzijnsnota. Net als in Noord-Brabant is ook daar het vrijwilligersbestand en vooral het vrijwilligerskader, het voornaamste onderwerp van beleid. Daarnaast probeert men expliciet groepen die minder participeren, zogeheten risicogroepen, bij het vrijwilligerswerk te betrekken.

6.4 Gemeentelijk beleid

Er bestaat geen overzicht van gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid. Wel hebben diverse gemeenten beleidsnota's over vrijwilligerswerk opgesteld. Bestudering van deze nota's geeft een indicatie waarop gemeenten de nadruk willen leggen bij de invulling van hun vrijwilligerswerkbeleid¹²¹. Onderstaande beschrijving van het lokale vrijwilligerswerkbeleid is voornamelijk afkomstig van informatie uit deze nota's.

Het belang van vrijwilligerswerk voor de lokale gemeenschap ligt in de impulsen voor vernieuwing die vrijwilligerswerk geeft, en vrijwilligerswerk is essentieel voor het behoud en voortbestaan van een stad (LVV 1989). De motivatie van gemeenten om vrijwilligersbeleid op te zetten, ontstaat vooral door de bijdrage van vrijwilligerswerk aan de kwaliteit van de samenleving in de stad of het dorp. Inzet van vrijwilligers is onmisbaar voor het functioneren van het plaatselijke sociaal, cultureel en economisch leven.

Soms is de nieuwe rol van vrijwilligerswerk binnen sociale activering een aanleiding om het vrijwilligerswerkbeleid op papier te zetten.

¹²¹ Hier is gebruik gemaakt van de nota's van de gemeenten Ermelo, Gorinchem, 's-Hertogenbosch, Oud-Beijerland, Raalte, Wijk bij Duurstede en Zierikzee.

Gemeenten zien voor zichzelf een terughoudende en voorwaardenscheppende houding weggelegd met betrekking tot vrijwilligerswerk. Ook op lokaal niveau geldt dat veel vrijwilligerswerkbeleid per sector bepaald wordt. Daarnaast zijn veel maatregelen niet specifiek voor vrijwilligerswerk geformuleerd, maar hebben er wel effect op.

Aan het lokale vrijwilligerswerkbeleid kan vorm worden gegeven door gebruik te maken van subsidieverordeningen, subsidievoorwaarden of projectsubsidies. Door middel van subsidies kunnen scholing of andere onkosten, zoals kinderopvang, vergoed worden. Subsidiëring is een veelvuldig gebruikt instrument. De voorwaarden kunnen regels omvatten over bijvoorbeeld werving en selectie, maar ook streefcijfers over deelname van bepaalde doelgroepen.

Naast deze financiële sturingsmechanismen kan het instellen van een lokaal aanspreekpunt of het stimuleren van het opzetten van een vrijwilligerscentrale vrijwilligersorganisaties fundersteunen in hun werkzaamheden. In sommige gemeenten worden vrijwilligersvacaturebanken opgezet om aanbod en vraag van vrijwillige inzet dicht bij elkaar te brengen.

Ook kan door herschikking van de taken van een beroepskracht begeleiding geboden worden aan vrijwilligers, bijvoorbeeld in een buurthuis. Gemeenten kunnen eveneens materiële ondersteuning 'in natura' geven. Het bieden van faciliteiten kan variëren van het gebruik mogen maken van accommodatie tot het verstrekken van informatie in de gemeentegids of op de gemeentelijke informatiezuil.

Veel gemeenten staan een goede omgang met vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties voor. Dat houdt onder andere erkenning van en waardering voor vrijwilligersorganisaties en hun medewerkers in. Voor een deel is 'goede omgang' te verwezenlijken in het directe contact tussen gemeente en vrijwilligersorganisaties, een open houding van de ambtenaar jegens de vrijwilligers. Meer praktisch kan ook gedacht worden aan vereenvoudiging van de subsidievoorwaarden, mede invulling geven aan de vrijwilligersdag en het instellen van een vrijwilligersprijs. Tot slot oppert de LVV (1989) de mogelijkheid dat de gemeente een contract met vrijwilligersorganisaties kan aangaan om het beleid te realiseren. Meer dan een beleidsnota, geeft een contract aan dat men werkelijk inhoud wil geven aan beleidsvoornemens.

7 Literatuur

Adriaansens, H.P.M. en Zijderveld, A.C. (1981), *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat: Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*. Deventer: Van Loghum Slaterus.

Assa, L. et al (1997), *Ethnic minorities, Crime Victimization and Victim Support*. Congres paper.

Beckhoven, A.P.M. van en Renooy, P.H. (1989), 'Een warm gevoel bij mensen...': *Een studie over sponsorings- en samenwerkingsrelaties tussen bedrijven en vrijwilligersorganisaties*. Regioplan/Amsterdam.

Beckhoven, A.P.M. (1991), *Non-participatie aan vrijwilligerswerk: Een verkennend onderzoek naar achtergronden en motieven van mensen die geen vrijwilligerswerk verrichten*. Regioplan/Utrecht: Nederlands Centrum Vrijwilligerswerk.

Berkhout, D.M. (1996), Overheid en middenveld in een ontzuilde samenleving. In: Baljé, Chr.L. et al. (red.) (1996), *De ontzuiling voorbij: Openbaar bestuur en individualistisch burgerschap*. Rbb/s-Gravenhage: Sdu.

Besselaar, P. van den en Mom, T. (1994), Betaald en onbetaald werk: Verschillende vormen van participatie in de verzorgingsstaat. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 1994, nr. 2: 165-179.

Bidoc (1997), *Projectenoverzicht. Sociale activering: zorg, welzijn en arbeidsmarkt*. 's-Gravenhage: Bidoc, VNG informatiecentrum.

Blende, H. de (1997), De nieuwe cultuur in het vrijwilligerswerk. In: *De gids op maatschappelijk gebied*, 1997, nr. 5: 489-504.

Boer, A.H. de et al. (1994), *Informeel zorg: Een verkenning van huidige en toekomstige ontwikkelingen*. SCP/ 's-Gravenhage: VUGA.

Boevink, W. et al. (1996), *Naar een Westfries maatschappelijk steunsysteem*, Hoorn.

CRM (1981), *Vrijwilligerswerk en CRM-beleid: Uitgangspunten voor een op CRM toegespitst facetbeleid voor vrijwilligerswerk*. Rijswijk: CRM.

CRM (1982), *Vrijwilligerswerk en CRM-beleid: Uitgangspunten voor een op CRM toegespitst facetbeleid voor vrijwilligerswerk*. Rijswijk: CRM.

Daal, H.J. van (1994), Hedendaags vrijwilligerswerk: gedaanten, identiteit en aantrekkingskracht. In: Dekker, P. (red.) (1994), *Civil Society: Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. SCP/ 's-Gravenhage: VUGA.

Daal, H.J. van (1995), *Vademecum vrijwilligerswerk door allochtonen*. Utrecht: Verwey-Jonkerinstituut.

Daal, H.J. van (1997), *Vrijwilligerswerk: Perspectieven, onderzoekbevindingen*. Interne studie RMO.

Daal, H.J. van et al. (1997), *Geven in Nederland: Giften, legaten, sponsoring en vrijwilligerswerk*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Dekker, P. (1994), Inleiding. In: Dekker, P. (red.) (1994), *Civil Society: Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. SCP/’s-Gravenhage: VUGA.

Dekker, P. et al. *Vrijwilligerswerk vergeleken*. Civil Society en vrijwilligerswerk III. SCP/’s-Gravenhage: VUGA (te verschijnen in 1998).

Deth, J. van en Leijenaar, M. (1994a), De politieke participatie van maatschappelijk actieven. In: Dekker, P. (red.) (1994), *Civil Society: Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. SCP/’s-Gravenhage: VUGA.

Deth, J. van en Leijenaar, M. (1994b), *Maatschappelijke participatie in een middelgrote stad*. SCP/’s-Gravenhage: VUGA.

Diels, D. (1996), *Ondergesneeuwde sporen. Een andere visie op arbeid en burgerschap*. Leuven/Amersfoort: Acco.

Duyvendak, J.W. (1997), *Waar blijft de politiek? Essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.

Ernsting, M. (1997), Publieke moraal in het leven van alledag. In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 1997, nr. 3: 10-13.

Erp, N. van en Geelen, K. (1997), Georganiseerde vriendschap: Vriendendiensten in de geestelijke gezondheidszorg. In: *Maandblad geestelijke volksgezondheid*, 1997, nr. 9: 823-831.

Europese Commissie (1996), *Europees vrijwilligerswerk voor jongeren*. Brussel: Europese Commissie, Onderwijs, opleiding en jeugdzaken.

Foblets, M.C. en Hubeau, B. (1997), Burgerschap en inburgering als nieuwe integratieconcepten? In: Foblets, M.C. en Hubeau, B. (1997), *Nieuwe burgers in de samenleving? Burgerschap en inburgering in België en Nederland*. Leuven/Amersfoort: Acco.

Foolen, J. et al. (red.) (1995), *Handicap & Vrijwilligerswerk: Meer mogelijk in Utrecht en omgeving*. Utrecht: Verwey-Jonker instituut.

- Gemeente Ermelo (1997), *Nota vrijwilligersbeleid*. Ermelo: Gemeente Ermelo.
- Gemeente Gorinchem (1996), *Nota vrijwilligerswerk: Vrijwilligerswerk: een bouwsteen voor de Gorcumse samenleving*. Gorinchem: Gemeente Gorinchem.
- Gemeente 's-Hertogenbosch (1995), *Vrijwilligerswerk in de gemeente 's-Hertogenbosch*. 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch, afdeling Welzijn en onderwijs.
- Gemeente Oud-Beijerland (1996), *Notitie vrijwilligersbeleid*. Oud-Beijerland: Gemeente Oud-Beijerland.
- Gemeente Raalte (1996), *Nota vrijwilligerswerk-beleid*. Raalte: Gemeente Raalte.
- Gemeente Zierikzee (1992) *Vrijwilligerswerkbeleid en subsidiecriteria gemeente Zierikzee*. Zierikzee: Gemeente Zierikzee.
- Goudappel, A. (1997), Gezocht: een grote zus voor mijn dochttertje. Big Sisters ontfermen zich over kansarme meisjes. In: *Opzij*, 1997, nr. 3: 58-61.
- Gunsteren, H. van (1992), Vier concepties van burgerschap. In: Simonis, J.B.D., Hemerijck, A.C. en Lehning, P.B. (red.) (1992), *De staat van de burger: Beschouwingen over hedendaags burgerschap*. Meppel/ Amsterdam: Boom.
- Gunsteren, H. van (1997), Does vital citizenship require moral consensus?. In: *Acta politica* (1997), nr. 2: 128-152.
- Haan, I. de (1992), De lachspiegel van het burgerschap. In: Simonis, J.B.D., Hemerijck, A.C. en Lehning, P.B. (red.) (1992), *De staat van de burger: Beschouwingen over hedendaags burgerschap*. Meppel/ Amsterdam: Boom.
- Hart, J. de (1995), *Tijdopnamen: Een onderzoek naar verschillen en veranderingen in de dagelijkse bezigheden van Nederlanders op basis van tijdbudgetgegevens*. Sociale en Culturele Studies 22. SCP/ 's Gravenhage: VUGA.
- Heinsius, J. (1995), *Veelkleurig organiseren. Intercultureel management voor non-profit en vrijwilligersorganisaties*. Amsterdam/ Utrecht: Boom /SVM.
- Houben, J. (1997), *Vrijwilligersorganisaties voorbij het jaar 2000*. Lezing op het gelijknamige congres, 30 september 1997.
- Huijnen, F. (1983), Overheid en vrijwillig initiatief. In: *Landelijk contact*, (1983), nr. 4: 15-19.

Kast, W. (1990), Evangelisches Heidehof-Gymnasium/Stuttgart. Schulporträt und Projektbericht. In: Berg, H.-C., Gerth, G. en Potthast, K.H. (Hrsg.) (1990), *Unterrichtserneuerung mit Wagenschein und Comenius: Versuche Evangelischer Schulen 1985-1989*. Münster: Comenius Institut.

Ketelaars, D. en J. van Weeghel (1997), *Supported Employment. Een nieuwe methode voor arbeidsrehabilitatie in Nederland*. Utrecht: Nederlands centrum voor Geestelijke volksgezondheid.

Koopmans, R. (1994), Paal en perk aan een bezweringsformule: naar een empirische invulling van de civil society. In: Dekker, P. (red.) (1994), *Civil Society: Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. SCP/ Den Haag: VUGA.

Kraaykamp, G (1996), Ontwikkelingen in de sociale segmentering van vrijetijdsbesteding; toenemende exclusiviteit of evenredige participatie. In: Ganzenboom, H.B.G. en Ultee, W.C. (red.) (1996), *De sociale segmentatie van Nederland in 2015*. Voorstudies en achtergronden V96. WRR/ 's Gravenhage: Sdu.

Kronjee, G.J. en Spiering-Wolter, M.G. (1993), *De Toekomst van de Thuiszorg: Een inventarisatie van bepalende factoren en problemen*, WRR-werkdocument W75. 's-Gravenhage: WRR.

Kroon, P. de en Bulck, A. van den (1995), Vrijwilligerswerk: van steuntje in de rug naar maatschappelijk bindmiddel. In: *Brabant Welzijn* (1995), nr. 4: 1-5.

Kruiswijk, P., M. Corstens en L. Willems (1997), *Een maatje op maat*. Evaluatie van vrijwilligersprojecten voor mensen die met de psychiatrie in aanraking zijn geweest. Utrecht: Verwey Jonker instituut.

Leijenaar, M. en Niemöller, K. (1994), Participatie in maatschappelijke organisaties. In: Dekker, P. (red.) (1994), *Civil Society: Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. SCP/ Den Haag: VUGA.

Leisink, P. (1997), Burgerschap, inburgering en werken in Nederland. In: Foblets, M.C. en Hubeau, B. (1997), *Nieuwe burgers in de samenleving? Burgerschap en inburgering in België en Nederland*. Leuven/ Amersfoort: Acco.

Lijphart, A. (1992), Verzuiling en pacificatie als empirische en normatieve modellen in vergelijkend perspectief. In: *Acta Politica*, 1992, nr. 3: 323-332.

Lindeman, E. (1996), *Participatie in vrijwilligerswerk*. ICS/ Amsterdam: Thesis Publishers.

- Loon, Th. van (1987), Vrijwilligerswerk: maatwerk! In: Kwant, R.C. (red.) (1987), *Dat doe je gewoon? Vrijwilligers in sociaal, cultureel en economisch perspectief*. Amsterdam: De Balie.
- Loon, Th. van (1995), Laat vrijwilligerswerk zichzelf blijven. In: *Tijdschrift voor de sociale sector*, 1995, nr. 12: 16-19.
- Loon, Th. van (1996), *Nederland: doe-’t-zelf-land*. Inleiding op de Internationale Vrijwilligersdag 1996.
- LSW (1985), *Landelijk steunpunt vrijwilligerswerk: beleidsplan ‘85-’88*. Utrecht: Landelijk steunpunt vrijwilligerswerk.
- LVV (1989), *Vrijwilligers centraal: Een handleiding voor lokaal vrijwilligersbeleid*. Utrecht: LVV.
- Meijs, L.C.P.M. (1997), *Management van vrijwilligersorganisaties*. Utrecht: NOV Publikaties.
- Montfort, C.J. van (1992), Staat en burgerschap. In: Simonis, J.B.D., Hemerijck, A.C. en Lehning, P.B. (red.) (1992), *De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap*. Meppel/Amsterdam: Boom.
- Munster, O. van, Berg, E.J.T. van den en Veen, A. van der (1996), *De toekomst van het middenveld*. ’s-Gravenhage: Delwel/Berenschot Fundatie.
- Nederlands Centrum Vrijwilligerswerk (1994), *Vrijwilligerswerk speciaal. Een gids voor uw gemeente*. NCV/Utrecht.
- Noort, W. van (1994), Organisaties, verenigingen en de civil society. In: Dekker, P. (red.) (1994), *Civil Society: Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. SCP/’s-Gravenhage: VUGA.
- O’Keefe, J. (1996), *The religious character of inner-city catholic elementary schools: some preliminary findings*. Congrespaper.
- Ormel, J. (1997) *Kwetsbare mensen*. Inaugurele rede Universiteit Groningen.
- Peters, J. (1995), Individualization: fiction or reality? In: *Sociale wetenschappen*, 1995, nr. 4: 18-27.
- Polhemus, T. (1996), *Style surfing: what to wear in the 3rd millennium*. London: Thames and Hudson.
- Provincie Noord-Holland (1997), *Welzijnsnota 1997-2000*. Haarlem: Provinciaal Bestuur van Noord-Holland.

Putten, M. van en Helwegen, A. (1997), Welzijnsmanagers en vrijwilligerswerk. In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 1997, nr. 7/8: 26-31.

Renooy, P.H. en Straten, E. van (1989), *Vrijwilligers verdrongen. Een onderzoek naar de effecten van de wetgeving ten aanzien van arbeid door uitkeringsgerechtigden op het vrijwilligerswerk*. Regioplan/ Amsterdam.

Renooy, P.H. (1996), De wonderbaarlijke continuïteit van het vrijwillig initiatief binnen de verzorgingsstaat. In: Bovens, M. en Hemerijck, A. (1996), *Het verhaal van de moraal: Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*. Amsterdam/ Meppel: Boom.

Research voor Beleid (1989), *De inzet van vrijwilligers in de maatschappelijke dienstverlening en (alternatieve) hulpverlening: Rapport van een vooronderzoek*. Leiden: Research voor Beleid.

Research voor Beleid (1991), *Onkosten vrijwilligerswerk in de sportsector en maatschappelijke hulp- en dienstverlening*. Leiden: Research voor Beleid.

RIVM (1997), *De som der delen: Volksgezondheid Toekomst Verkenning 1997*. Utrecht/ Bilthoven: Elsevier/ De Tijdstroom.

RMO (1997a), *Vereenzaming in de samenleving*. RMO/ 's-Gravenhage: Sdu.

RMO (1997b), *Enkele sociale aspecten van ruimtelijke inrichting*, adviesbrief aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

RMO (1997c), *Werkeloos toezien? Activering van langdurig werklozen*. RMO/ 's-Gravenhage: Sdu.

SCP (1994), *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*. SCP/ 's Gravenhage: VUGA.

SCP (1996), *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*. SCP/ 's Gravenhage: VUGA.

SCP (1997), *Sociale en Culturele Verkenningen 1997*. SCP/ 's-Gravenhage: VUGA.

Sevenhuijsen, S. (1996), *Oordelen met zorg. Feministische beschouwingen over recht, moraal en politiek*. Meppel/Amsterdam: Boom.

SGBO (1997), *Vrijwilligerswerk in Wijk bij Duurstede: Voorzet voor het ontwikkelen van vrijwilligersbeleid*. 's-Gravenhage: SGBO

Slot, G. en Woldendorp, J. (1997), Een bom onder de verenigingsstructuur. In: *Coachen*, 1997, nr. 2: 4-5.

Staatscourant (1997), nr. 39, “Vrijwilligerswerk” (op basis van uitspraak Gerechtshof ‘s-Gravenhage, rolnr.: 95/2608).

Staatscourant (1997), nr. 71, “Asielzoekers mogen straks vrijwilligerswerk doen”.

Staatscourant (1997), nr. 208, “Verklaring vereist bij inschakelen asielzoeker als vrijwilliger”.

TK 1977-1978, 14800 036 XVI.

TK 1992-1993 23000 nrs 1-2, *Slachtofferbeleid*.

TK 1996-1997a, 25 000 hoofdstuk XV, *Rijksbegroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport 1997*.

TK 1996-1997b 14515 032, *Motie-Rosenmöller c.s., Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*.

TK 1996-1997c 24319, *Voortgangsnota “Ouderen in tel”*.

TK 1996-1997d 25125, *Wat sport beweegt: Contouren en speerpunten voor het sportbeleid van de rijksoverheid*.

TK 1996-1997e 19367 254, *Brief van de staatssecretaris van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer*.

Veen, E. van de (1994), *“Er zijn”: zorgen voor stervenden en hun naasten met hulp van vrijwilligers*. Utrecht: NIZW.

Veen, R.J. van der (1992), *Arbeid, inkomen en burgerschap. Een analyse van de status van sociale rechten in moderne opvattingen over burgerschap*. In: WRR (1992), *Burgerschap in praktijken 2*. 's-Gravenhage: Sdu.

Vlaar, P. en Keesom, J. (1997), *Sociale activering: Strategieën en methoden voor het lokale welzijnswerk*. Utrecht: NIZW.

Voogd, W. (1995), *Onbetaalde professionals. Vrijwilligerswerk bij Slachtofferhulp en Vluchtelingenwerk*. In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 1995, nr. 12: 20-22.

VWS (1994), *Naar eigen vermogen: Welzijnsnota 1995-1998*. Rijswijk: Ministerie van VWS.

Weeghel, J. van (1997) *Herstelwerkzaamheden; arbeidsrehabilitatie van psychiatrische patiënten*. Utrecht: SWP.

Willems, L. (1994), Burgerzin en vrijwillige zorg. In: Dekker, P. (red.) (1994), *Civil Society: Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. SCP/ 's-Gravenhage: VUGA.

Woodsight, H. en F. Luis (1997), Supported Volunteering. In: *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 1997, nr. 1: 70-74.

WRR (1992), *Eigentijds burgerschap*. WRR-publicatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren. 's-Gravenhage: Sdu.

WVC (1991), *Onbetaalbaar werk: Ondersteuning van vrijwilligers door het Ministerie van WVC*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

Yar, H. (1994), *Ongekende kansen. Een onderzoek naar kansen voor het maatschappelijk activeringswerk voor en door moslims in Noord-Brabant*. Tilburg: Prisma.

Bijlage 4

Onkostenvergoeding

1 Inleiding

In het advies *Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in vrijwilligerswerk* staat de betrokkenheid van sociaal-kwetsbare personen in vrijwilligerswerk centraal. Men kan zich voorstellen dat juist voor deze mensen enkele drempels bestaan waardoor zij minder snel geneigd zijn vrijwilligerswerk te verrichten. Een van deze belemmeringen zou een financiële kunnen zijn; het gaat hier immers vaak om mensen met een laag inkomen.

De Raad wijdt deze bijlage expliciet aan de vraag: Welke mogelijkheden bieden de onkostenvergoeding en eventuele alternatieve maatregelen om de financiële drempel weg te nemen die mensen ervan kan weerhouden vrijwilligerswerk te verrichten?

Recent is in de Tweede Kamer een motie (motie-Rosenmöller c.s.) aangenomen ter verhoging van de belastingvrije onkostenvergoeding, met name ten gunste van degenen, die sociaal-kwetsbaar zijn. Het kabinet heeft ten aanzien van deze motie nog geen standpunt ingenomen. Deze motie wordt in deze bijlage betrokken.

2 De regeling

Om tegemoet te komen aan het verlangen van de sport- en vrijwilligerswereld naar een duidelijke regeling inzake belasting- en premieheffing, voor het verstrekken van (geringe) onkostenvergoedingen aan vrijwilligers, zijn in 1984 en 1985 een tweetal ministeriële regelingen van kracht geworden. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vaardigde een regeling uit die belastingvrijstelling voor vrijwilligers voor ontvangen onkostenvergoeding regelt (SV/WV/84/-2981). In aansluiting hierop trof de minister van Financiën maatregelen voor vrijstelling van premie- en loonbelastingheffing voor vrijwilligersorganisaties (brief d.d. 7 januari 1985, nr. 284-18935).

Beide regelingen hanteren dezelfde grenzen (en criteria) en worden veelal in één adem genoemd.

“De vergoeding die de werknemer ontvangt ter zake van werkzaamheden die hij niet bij wijze van beroep in dienstbetrekking verricht voor doorgaans één privaatrechtelijk lichaam, dat niet aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen, wordt geacht te strekken tot bestrijding van noodzakelijke kosten die de werknemer in verband met zijn dienstbetrekking heeft te maken, indien de waarde of het bedrag van die vergoeding doorgaans niet meer bedraagt dan fl. 25,- per week, doch ten hoogste fl. 1.200,- per jaar.” (Stcrt. 1995/250)

Vergoeding vrijwilligers

Voor het verrichten van vrijwilligerswerk maken veel vrijwilligers onkosten. In eerste instantie is de vrijwilligersorganisatie verantwoordelijk voor vergoe-

ding van deze onkosten. Alle vrijwilligers mogen hun onkosten belastingvrij vergoed krijgen, mits de baten van de vergoeding de gemaakte kosten niet overtreffen.

Een deel van de vrijwilligers kan bij het ontvangen van hun onkostenvergoeding gebruik maken van de 'Regeling onkostenvergoeding vrijwilligers' (Stcrt. 1984, 172, laatstelijk gewijzigd Stcrt. 1995, 250). Op basis van deze regeling kan een vrijwilliger belastingvrij fl. 1.200,- per jaar als vergoeding krijgen zonder de gemaakte kosten te hoeven aantonen.

Deze vergoeding kunnen vrijwilligersorganisaties aan de vrijwilliger verstrekken, zonder dat deze hiervoor 'bonnetjes' aan de belastingdienst moet overleggen. Met andere woorden, het hoeft hierbij dus niet te gaan om reëel gemaakte kosten. Werkelijk gemaakte kosten mogen ook voor een bedrag boven de fl. 1.200,- onbelast vergoed worden, mits de verstrekte vergoeding in zijn geheel tegenover de aftrekbare kosten staat.

Daarnaast kan, in plaats van een vergoeding door de organisatie, de vrijwilliger onder bepaalde voorwaarden de kosten als gift aftrekken van de belastingen. De vrijwilliger mag de kosten dan niet gedeclareerd hebben bij de organisatie en de organisatie mag geen regeling voor onkostenvergoeding hebben. Bovendien moet het om een organisatie gaan, waarbij een rechtstreekse gift ook voor aftrek in aanmerking zou komen: een organisatie van algemeen nut (Stcrt. 97-39).

De 'Regeling onkostenvergoeding vrijwilligers' kent een aantal voorwaarden waaronder vrijwilligers belastingvrij een onkostenvergoeding mogen ontvangen.

Het moet gaan om een vergoeding die wordt ontvangen voor activiteiten die *niet bij wijze van beroep* worden verricht. Om te beoordelen of dit al dan niet het geval is, is het antwoord op de volgende vragen van belang:

- sluit het vrijwilligerswerk van de betrokkene aan bij zijn of haar opleiding of hoofdberoep?
- steekt betrokkene relatief veel tijd in het vrijwilligerswerk?
- geniet betrokkene een beloning in overeenstemming met het vrijwilligerswerk?

Bij de tweede vraag kan de kanttekening worden geplaatst dat iemand voor de wet als werknemer geldt als hij doorgaans minstens twee dagen in de week (een half uur per dag is al voldoende) voor een organisatie werkt tegen een bruto-weekvergoeding van doorgaans meer dan tweevijfde van het minimumloon. Er zullen dan normaal belasting en sociale premies betaald moeten worden (Grotenhuis 1996).

De strekking van de derde vraag kan geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld. Zo zal een schoonmaker die voor fl. 12,50 per uur de kleedkamers van de sportclub schoonmaakt, niet als vrijwilliger kunnen worden aangemerkt. Een vutter die gedurende 20 of 30 uur per week in de kantine werkzaam is voor een geringe vergoeding, zal wellicht wel als vrijwilliger gelden (Stokkermans 1997).

Een ander element van belang in de regeling is dat de arbeid verricht dient te worden ten behoeve van doorgaans een *privaatrechtelijk lichaam dat niet is onderworpen aan de heffing van vennootschapsbelasting*. Dit sluit de vrijwilligers uit bij overheidsinstellingen, waar het immers om een publiekrechtelijk lichaam gaat. Ook vrijwilligers actief bij organisaties “die een onderneming drijven of een daarmee uiterlijk overeenkomende werkzaamheid”, kunnen geen beroep op de regeling doen. Deze organisaties dragen vennootschapsbelasting af. Organisaties die zijn vrijgesteld van de betaling van vennootschapsbelasting, vallen voor de ‘Regeling onkostenvergoeding vrijwilligers’ nog wel onder het begrip “onderworpen aan de heffing van vennootschapsbelasting”. Vrijwilligers die wel een beroep op de regeling kunnen doen, zijn veelal actief in stichtingen en verenigingen¹¹⁾.

Hoogte van de vergoeding

In 1985 bedroeg de vergoeding maximaal fl. 12,- per week en hoogstens fl. 600,- per jaar. Een grens aan de vergoeding werd (en wordt) noodzakelijk geacht om aan te geven dat de regeling uitsluitend is bedoeld voor “personen die in geringe mate voor hun toekomstige - maar voor een vereniging wel noodzakelijke werkzaamheden verrichten” (SZ/WV/84/2981). Dit bedrag werd in 1988 opgehoogd tot een maximum van fl. 16,- per week en fl. 800,- per jaar en vervolgens in 1992 nogmaals opgehoogd tot fl. 20,- per week en fl. 1.000,- per jaar. Bij deze laatste wijziging besloot het kabinet om de vrijstellingsgrens driejaarlijks te herijken, voornamelijk op basis van de kostenontwikkeling. Voor 1996 is gekozen voor een hoger bedrag dan op basis van herijking alleen te verwachten was, namelijk voor fl. 25,- per week en fl. 1.200,- per jaar. Hierin speelde ook de overweging mee dat vrijwilligerswerk een grote waardering en maatschappelijk belang kent.

De hoogte van de vrijstellingsgrens van de onkostenvergoeding staat momenteel (wederom) ter discussie. In het kader van de Armoedenota is een motie ingediend (d.d. 25 juni 1997; motie Rosenmöller c.s.) om deze vergoeding te verhogen van fl. 1.200,- tot fl. 2.000,- per jaar (TK 1996-1997a). Omdat vrijwilligerswerk de maatschappelijke participatie van vooral uitkeringsgerechtigden zou bevorderen, wil de Tweede Kamer deelname aan vrijwilligers-

¹¹⁾ Overduin (1997) signaleert in dit kader als probleem dat door veranderende subsidiemaatregelen van de overheid, met name in de welzijnssector, veel organisaties en stichtingen geen gebruik van deze regeling meer kunnen maken. Van een open-eind-financiering van organisaties is overgegaan op subsidiëring door middel van vaste budgetten. Hierdoor is het voor organisaties mogelijk geworden winst en verlies te maken. Er wordt dan voldaan aan het criterium in zake winststreven, waardoor organisaties vennootschapsbelastingplichtig worden en de ‘Regeling onkostenvergoeding vrijwilligers’ niet meer toepasbaar is voor hun vrijwilligers. Hetzelfde geldt overigens voor stichtingen en verenigingen die (in geringe mate) commerciële activiteiten ontplooiën.

werk stimuleren. Verhoging van de (belastingvrije) onkostenvergoeding zou daaraan bijdragen en tevens een verbetering van de inkomenspositie van vrijwilligers kunnen betekenen.

3 De onkostenvergoeding: 'feiten en cijfers'

Er is weinig onderzoek verricht naar de onkostenvergoeding voor vrijwilligers en de eventuele effecten van verhogingen in de afgelopen jaren. Het meest recent is een onderzoek van Research voor Beleid (1991), maar dat kent twee nadelen. Allereerst is het onderzoek beperkt tot twee groepen vrijwilligers, namelijk uit de sport en uit de maatschappelijke hulp- en dienstverlening. Daarnaast stammen de gegevens in dit onderzoek uit het najaar van 1989²¹. Desalniettemin zijn ze, met enige voorzichtigheid in de interpretatie, ook op de huidige situatie nog van toepassing. Ten opzichte van 1989 is een van de belangrijkste veranderingen het toenemend aantal uitkeringsgerechtigden in het vrijwilligersbestand. Van zeer recente aard is de betrokkenheid van vrijwilligerswerk in sommige gemeenten bij experimenten van sociale activering (op grond van artikel 144 Algemene Bijstandswet).

Soort onkosten

Onkosten zijn de kosten die onverbrekelijk verbonden zijn aan de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van de desbetreffende activiteiten.

Uit genoemd onderzoek kwam naar voren dat vrijwilligers vooral kosten maken voor telefoon, schrijfbodigheden, attenties, verzending en kopiëren. Verder bleek dat in het geval van sportverenigingen, het grootste deel van de vergoedingen door organisaties verstrekt werd voor trainingen en cursussen en zakelijk reizen per auto. Bij instellingen voor maatschappelijke hulp- en dienstverlening werd het grootste gedeelte van het budget voor vergoedingen opgesoupeerd door de posten zakelijk reizen per auto, overige kosten (PR, maaltijden enzovoorts), reiskosten en kosten voor attenties.

Wel of geen vergoeding

Van de sportvrijwilligers maakte 76% kosten om zijn vrijwillige taken te kunnen verrichten. De meeste kosten werden gemaakt door vrijwilligers met sporttechnische taken (zoals trainers) en met bestuurlijke taken, en in iets minder mate door vrijwilligers die verantwoordelijk zijn voor materiaal en accommodatie. In de maatschappelijke hulp- en dienstverlening waren het vooral de uitvoerende vrijwilligers die kosten hadden, en in mindere mate het bestuurlijk kader. In het algemeen had binnen deze sector 68% van de vrijwilligers onkosten.

²¹ Ten tijde van dit onderzoek lag de grens voor de belastingvrije vergoeding nog op fl. 800,-. De gegevens uit dit onderzoek dienen dan ook met deze grens in het achterhoofd geïnterpreteerd te worden.

Lang niet alle vrijwilligers die onkosten hebben, kregen deze ook vergoed; het merendeel zelfs niet³¹. Bij sportverenigingen kreeg 70% van de vrijwilligers geen vergoeding; bij instellingen voor maatschappelijke hulp- en dienstverlening iets meer dan de helft. Vrijwilligers met sporttechnische taken ontvingen relatief vaak (32%) een onkostenvergoeding ten opzichte van andere sportvrijwilligers (circa 20%). Vrijwilligers met vergoeding worden dus vooral ingezet bij training en begeleiding, en minder bij kantine- en onderhoudswerkzaamheden (NOC/NSF 1996). In de maatschappelijke hulp- en dienstverlening ontvingen uitvoerende vrijwilligers (32%) en vrijwilligers met 'andere taken' (60%) vaker een vergoeding dan bestuurlijk leidinggevend kader.

Niet alle vrijwilligers waren bekend met de onkostenvergoeding: 55% van de vrijwilligers in de maatschappelijke hulp- en dienstverlening en 36% van de vrijwilligers in de sport gaf aan niet bekend te zijn met de ministeriële regelingen. Dat terwijl de meeste organisaties in beide sectoren wel bekend bleken met de regelingen (Research voor Beleid 1991).

Uit een registratie van bellers naar een informatiepunt over de onkostenvergoeding in 1996 bleek dat veel vrijwilligers, medewerkers van vrijwilligersorganisaties en ook beroepskrachten vaak niet of niet goed op de hoogte waren met de onkostenvergoedingsmogelijkheden (NOV 1996).

Hoogte van de vergoeding

Van de sportvrijwilligers had 73% kosten die in totaal lager waren dan fl. 800,- per persoon (en 85% kosten die onder de fl. 1.200,- lagen); onder vrijwilligers uit instellingen voor maatschappelijke hulp- en dienstverlening bedroeg dit percentage zelfs 85% (respectievelijk 93%).

Boven de grens van fl. 800,- kwamen vooral sporttrainers en vrijwilligers met een verzorgende functie binnen de sport. Circa een derde van het kader in maatschappelijke hulp- en dienstverlening had meer dan fl. 800,- aan onkosten (Research voor Beleid 1991).

Het merendeel van de vrijwilligers in beide sectoren ontving een onkostenvergoeding van minder dan fl. 800,-. In de sport zat 11% van de vrijwilligers daarboven (6% boven de fl. 1.200,-). In de maatschappelijke hulp- en dienstverlening was dat 12% (respectievelijk 5%).

Wel bleek dat, ongeacht de hoogte van de onkosten, 65% van de sportvrijwilligers en 44% van de vrijwilligers in de maatschappelijke hulp- en dienstverlening een vergoeding ontving die lager was dan de gemaakte kosten.

³¹ Het gaat hier om percentages zoals de vrijwilligersorganisaties aangaven. Het percentage dat vrijwilligers aangaven, wijkt hier iets doch niet veel van af.

In het onderzoek van Research voor Beleid werd aangegeven dat er bij sportverenigingen fl. 945.065,- en bij instellingen voor maatschappelijke hulp- en dienstverlening in totaal fl. 535.775,- aan onkostenvergoeding omgaat per jaar. Als deze bedragen gerelateerd worden aan het aantal vrijwilligers dat een onkostenvergoeding uitgekeerd krijgt, ontvingen deze gemiddeld per vrijwilliger respectievelijk fl. 918,43 en fl. 194,54. Overigens ontvingen veel vrijwilligers (alleen) een vergoeding op basis van werkelijk gemaakte kosten.

Niet-vrijwilligers

Van Beckhoven (1991) constateerde dat 42% van de toekomstige vrijwilligers - zij die overwegen vrijwilligerswerk in de toekomst te gaan verrichten - een volledige onkostenvergoeding wenste. Voor 47% speelde dat geen of een minder grote rol.

In hoeverre onkosten specifiek voor sociaal-kwetsbaren een belemmering vormen om vrijwilligerswerk te gaan verrichten, is niet bekend.

4 Onkostenvergoeding vrijwilligerswerk: opinies en visies

“De lage vergoeding die wij kunnen bieden, staat niet in verhouding tot de werkzaamheden die verricht moeten worden. Het is daardoor voor het kader moeilijk om iedere keer weer gemotiveerd aan de slag te gaan” (NOC/NSF 1996).

Bovenstaande uitroep van een karatevereniging is exemplarisch voor de nood van met name sportverenigingen: een gebrek aan kader voor training en begeleiding, dat geweten wordt aan het gebrek aan financiële tegemoetkoming die (potentiële) trainers kan worden geboden. “Mensen willen steeds meer ‘betaald’ worden”, zo stelt een andere vereniging, anders zetten zij zich niet langer vrijwillig in. Het is gegeven deze inschatting dan ook niet verwonderlijk dat een substantieel aantal clubs verwacht profijt te hebben van een verhoging van de vergoeding. Gezien de financiële problemen waarmee veel clubs worstelen, is het overigens wel de vraag of zij in staat zijn een hogere vergoeding te verstrekken.

Van twee vertegenwoordigende organisaties, de Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) en de Nationale Federatie van Werkers in de Sport (NFWS), komen andere geluiden. Zij wijzen in een brief naar aanleiding van de motie-Rosenmöller c.s. op de volgende knelpunten:

- hogere onkostenvergoedingen werken op de korte termijn misschien als lokkertje; op de lange termijn is blijvende inzet echter vooral afhankelijk van intrinsieke motivatie van deelnemers, aantrekkelijk werk en werkomgeving, en de mate waarin werkzaamheden aansluiten bij wensen en mogelijkheden van mensen;

- de verhoging wordt aangekondigd in het kader van armoedebestrijding en is vooral bedoeld voor uitkeringsgerechtigden en de verbetering van hun inkomenspositie; deze context roept de vraag op waarom is gekozen voor een generiek instrument;
- onkostenvergoeding moet een fundamenteel recht zijn voor alle vrijwilligers, niet een inkomensinstrument voor een beperkt deel;
- voor uitkeringsgerechtigden kan het betekenen dat sociale diensten de belastingvrije vergoeding korten op de uitkering, hetgeen de huidige uitvoeringspraktijk ook bewijst;
- de maatregel kan leiden tot een onderscheid in vrijwilligersorganisaties, namelijk degene die wel en degene die niet kunnen betalen.

De NOV en NFWS concluderen op grond hiervan dat de verhoging een loos gebaar is en achten deze inkomenspolitieke verhoging oneigenlijk gebruik van vrijwilligerswerk.

Vanuit principiële overwegingen voeren bepaalde vrijwilligersorganisaties een beleid waarin geen plaats is voor onkostenvergoedingen. Sommige vrijwilligers zetten zich uit overtuiging gratis in. Waren in 1989 de sportverenigingen in meerderheid voor een verhoging van de toenmalige vergoeding, voor instellingen in hulp- en dienstverlening was dat in veel mindere mate het geval. De laatste zagen minder nadelige gevolgen van de hoogte van de vergoeding op het aantrekken van vrijwilligers (Research voor Beleid 1991).

Wat zeiden vrijwilligers zelf over de vergoeding? Een groot deel van de vrijwilligers die in 1989 meededen aan het onderzoek van Research voor Beleid, was tevreden of stond neutraal tegenover de vergoeding. Ontevredenheid trad op als de vrijwilliger hetzelfde werk verricht als een betaalde kracht. Een kwart van de vrijwilligers stelde te stoppen met vrijwilligerswerk als gevolg van het ontbreken van een vergoeding (Research voor Beleid 1991).

Politici, onder andere de indieners van de motie, wijzen op het participatiebevorderende effect van een verhoging van de onkostenvergoeding. Deelname aan vrijwilligerswerk brengt kosten met zich mee, die belemmerend werken voor weinig verdienende mensen. Een tegemoetkoming in die kosten vergemakkelijkt de deelname van 'de minima', zo is de verwachting.

Vanuit de belastingwereld wordt gewezen op de beperkingen van de huidige vergoedingsregeling. De regeling betreft vrijwilligers bij een privaatrechtelijk lichaam, dat niet is onderworpen aan de heffing van vennootschapsbelasting. Met andere woorden, vrijwilligers bij overheidsorganisaties en bij besloten vennootschappen komen niet in aanmerking voor vrijstelling. Als vrijwilligers grof gezegd quasi-werknemers zijn (in officiële termen: er is sprake van een gezagsverhouding, van loonbetalingsverplichting en van verplichte werkzaamheden, ofwel sprake van een fictieve dienstbetrekking zijnde activiteiten

voor meer dan tweevijfde van het minimumloon en ten minste twee dagen per week) dan is er sprake van verplichting tot belastingen en premies voor de inhoudingsplichtige (Stokkermans 1997).

In haar advies over een eventuele verhoging van de vrijgestelde onkostenvoorziening wijst de Arbeidsvoorziening op het geringe verschil in inkomen tussen een werknemer met het minimumloon en een uitkeringsgerechtigde vrijwilliger met een (verhoogde) vergoeding. Zij vraagt zich af of dit uitkeringsgerechtigden niet zal demotiveren betaalde arbeid te gaan zoeken of een traject te aanvaarden gericht op het vinden van betaalde arbeid (Arbeidsvoorziening 1997).

Onder andere van de zijde van vrijwilligerscentrales wordt gewezen op het statusverhogend effect dat kan uitgaan van een hoge onkostenvergoeding. Door een hoge onkostenvergoeding lijkt vrijwilligerswerk steeds meer op betaald werk. Sommigen zou dit kunnen motiveren tot het gaan verrichten van vrijwilligerswerk, terwijl voor anderen de gelijkenis op betaalde arbeid juist afbreuk zal doen aan hun altruïstische motieven.

5 Pro en contra een verhoging van de onkostenvergoeding

Wat spreekt er nu voor en wat tegen de *verhoging* van de onkostenvergoeding (tot fl. 2.000,-)?

De huidige onkostenvergoedingsregeling kent enkele algemene nadelen, onafhankelijk van een eventuele verhoging. Het wegnemen van deze belemmeringen plaatst het vraagstuk van verhoging van de vrijstellingsgrens misschien in een ander licht, waardoor verhoging minder wenselijk is.

In de huidige regeling kunnen eigenlijk alleen vrijwilligers bij verenigingen en stichtingen hun onkosten onbelast vergoed krijgen tot fl. 1.200,- zonder de kosten te hoeven aantonen. Alle andere vrijwilligers vallen niet onder deze regeling. Voor hen is het soms een alternatief om de kosten af te trekken van de belasting als gift. Maar ook hier geldt een beperking, namelijk dat het om een "organisatie van algemeen nut" moet gaan. Sportverenigingen of scouting vallen daar bijvoorbeeld niet altijd onder.

Een deel van de vrijwilligers die wel onder de onkostenvergoedingsregeling vallen, is onbekend met de regeling of hun organisaties weten er te weinig van. Daardoor maken zij er geen gebruik van. Daarnaast hanteren uitvoeringsorganen de regeling niet consequent. Sommige belastingdiensten geven over dit vraagstuk nauwelijks of gebrekkige informatie; ook zijn er vanuit de praktijk twijfels of de beoordeling altijd gelijk geschiedt. Sociale diensten korten soms de vergoeding op de uitkering, met name waar het gaat om niet-aangetoonde kosten.

Tevens is het verwarrend dat het begrip 'vrijwilliger' op verschillende wijzen geïnterpreteerd wordt. Zo gaat het bijvoorbeeld in de 'Regeling onkostenvergoeding' om "degene, die werk verricht niet bij wijze van beroep of dienstverband voor een doorgaans privaatrechtelijk lichaam dat niet aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen", terwijl volgens de in de politiek gehanteerde term een vrijwilliger degene is "die onverplicht en onbetaald werk verricht in enig georganiseerd verband ten behoeve van anderen en/of de samenleving".

Kortom, de huidige regeling wordt (nog) niet optimaal benut.

Objectieve voordelen van de verhoging zijn niet te geven. Het gaat om een voornemen en gegevens over effecten van vorige verhogingen zijn niet bekend.

De verwachting is dat door de verhoging van de onkostenvergoeding de weringsmogelijkheden toenemen. Het wordt aantrekkelijker vrijwilligerswerk te gaan verrichten, vanwege het statusverhogend effect en een financiële prikkel. En een verhoging van de vergoeding zou, in ieder geval op de korte termijn, tot een toenemend aantal (potentiële) vrijwilligers kunnen leiden. Met name onder sporttechnisch kader, toch al vrij moeilijk te vinden voor verenigingen, valt wel eens te vernemen dat een hogere vergoeding wenselijk is. Veel verenigingen kunnen een echt dienstverband niet betalen; via een verhoogde vergoeding meent men toch een aardige beloning te kunnen verstrekken. Ten derde zou een verhoging van de onkostenvergoeding (financiële) belemmeringen om deel te kunnen nemen aan vrijwilligerswerk weg kunnen nemen, met name voor uitkeringsgerechtigden. Het aantal vrijwilligers uit de lagere inkomensgroepen is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Hierdoor zijn er meer vrijwilligers die onkosten eventueel niet uit eigen zak kunnen betalen of voorschieten.

Tegenover bovenstaande argumenten die pleiten voor een verhoging, staan de volgende bedenkingen.

Allereerst bleek uit onderzoek (Research voor Beleid 1991) dat het merendeel van de vrijwilligers geen onkosten boven de fl. 1.200,- heeft. Het deel dat wel werkelijk hogere onkosten maakt, kan deze belastingvrij vergoed krijgen. Het hebben van hogere onkosten op zichzelf noodzaakt dus niet tot een verhoging. Ook bleek uit dat onderzoek dat de meeste vrijwilligers helemaal niet ontevreden zijn over de huidige onkostenvergoeding.

Een toenemend aantal vrijwilligers afkomstig uit de lagere inkomensgroepen wordt ook zonder verhoogde vergoeding actief. Dat roept de vraag op of een verhoging van de vergoeding wel nodig is om hun participatie in vrijwilligerswerk te bevorderen. Als de verhoogde vrijstelling van de vergoeding zou bijdragen aan een, voor diverse organisaties welkome, aanvulling van het vrijwilligersbestand, kan tegelijkertijd de vraag gesteld worden of deze nieuwe vrijwilligers wel de juiste motivatie hebben.

Daarnaast ligt het noch in de aard van het vrijwilligerswerk noch in de

bedoeling van de ‘Regeling onkostenvergoeding’ om de belastingvrije vergoeding als alternatief loon te laten fungeren.

Bovendien bestaat bij sommige vrijwilligersorganisaties de angst dat (meer van) hun medewerkers de (hogere) onkostenvergoeding gaan claimen als deze wordt doorgevoerd, terwijl een aantal van deze organisaties financieel niet in staat zal zijn meer uit te geven aan vergoedingen. Dat kan leiden tot teloorgang van organisaties of tot een onderscheid tussen organisaties die wel en organisaties die niet in staat zijn te betalen.

Ook kan de verhoging van de vergoeding een negatief effect hebben op de bereidheid van uitkeringsgerechtigden om arbeid op minimumloonniveau te aanvaarden of om een traject gericht op betaalde arbeid in te gaan.

Een hogere vergoeding kan ook effect hebben op de relatie tussen organisatie en vrijwilliger. Aan de ene kant gaat voor de vrijwilliger de verplichting tot het leveren van een prestatie zwaarder wegen. Aan de andere kant begint de vrijwilligersorganisatie steeds meer trekken van werkgeverschap te vertonen, hetgeen om andere kwaliteiten van ‘managers’ vraagt.

Als de voor- en nadelen in schema worden gezet, ontstaat het volgende beeld (zie tabel op pagina 108). In dit beeld valt wel elke nuancering weg.

Sommige argumenten zijn niet zonder meer een voor- of nadeel of kennen (bij)effecten die onwenselijk zijn. Voor dergelijke nuanceringen zij verwezen naar bovenstaande tekst.

	Pro verhoging	Contra verhoging
(feiten)	<p>momenteel is er een toename in vrijwilligers uit lagere inkomensgroepen; financiële drempels voor verrichten vrijwilligerswerk wordt prominenter; vergoeding wordt noodzaak</p> <p>minder dan 10% had in 1989 wel onkosten boven de fl. 1.200,-</p> <p>een kleine minderheid van de vrijwilligers is ontevreden over de vergoeding</p>	<p>momenteel is er een toename in vrijwilligers uit lagere inkomensgroepen; ook zonder hogere vergoeding al stijgende participatie</p> <p>merendeel vrijwilligers heeft geen onkosten boven de fl. 1.200,-</p> <p>huidige regeling is slechts voor vrijwilligers bij verenigingen en stichtingen</p> <p>merendeel huidige vrijwilligers is niet ontevreden over vergoeding</p>
(verwachtingen)	<p>wervingsmogelijkheden nemen toe</p> <p>participatiebevorderende werking</p> <p>alternatieve wijze van betaling, betaalbaar voor verenigingen</p>	<p>nieuwe vrijwilligers zouden 'financiële motivatie' kunnen hebben</p> <p>onkostenvergoeding is een belastingvrijstelling geen inkomensregeling (oneigenlijk gebruik van de regeling)</p> <p>niet alle vrijwilligersorganisaties kunnen verhoging betalen: dat kan leiden tot ten gronde gaan van organisaties en sterk onderscheid tussen organisaties</p> <p>claimgedrag (meer mensen gaan om een (hogere) vergoeding vragen)</p> <p>veranderende verhouding organisatie-vrijwilliger: nadrukkelijker plicht voor vrijwilliger, werkgeversachtige taken voor organisatie</p> <p>het verdwijnen van de motivatie tot het aanvaarden van arbeid tegen minimumloon of volgen arbeidsmarkttoeleidingstraject</p>
(algemeen)	<p>een kwart van de vrijwilligers stelde in 1989 te stoppen met vrijwillige activiteiten ten gevolge van het ontbreken van een vergoeding</p>	<p>huidige regeling is nog niet optimaal benut</p> <ul style="list-style-type: none"> - problemen bij uitvoering door belastingdienst en sociale dienst - veel organisaties en hun vrijwilligers zijn nog onbekend met regeling

6 Slotbeschouwing en conclusie

De mogelijkheden voor onkostenvergoeding van vrijwilligers staan momenteel in de belangstelling. Daar is de recent in de Tweede Kamer ingediende motie tot verhoging van de vrijstellingsgrens in de 'Regeling onkostenvergoeding' (motie-Rosenmöller c.s.) mede debet aan. Deze motie slingert een drietal vraagstukken aan.

Allereerst is er een discussie gaande of in het algemeen een verhoging van de onkostenvergoeding wenselijk is: het resultaat dat de motie voorstaat.

Daarnaast benoemt de motie twee beweegredenen tot verhoging, vooral gericht op sociaal-kwetsbaren, die om nadere standpuntbepaling vragen. De motie kent een inkomenspolitiek argument en een sociale-participatiebevorderend argument. De Raad zal hier eerst op deze twee argumenten ingaan. Daarna zal de wenselijkheid van de verhoging aan de orde komen.

Een verhoging van de vrijstellingsgrens van de onkostenvergoeding kan leiden tot een verbetering van de inkomenspositie van vrijwilligers. De 'Regeling onkostenvergoeding' is echter ingesteld om onkosten te bestrijden, in het bijzonder om de administratieve procedure voor het verkrijgen van vrijstelling van belastingheffing te vergemakkelijken. *De 'Regeling onkostenvergoeding' is niet bedoeld om een bepaald inkomen te garanderen.* De Raad wil vasthouden aan de doelstelling van de regeling en hij acht een inkomenspolitieke toepassing daarvan onjuist. Een belangrijke consequentie van dit standpunt is dat uitkeringsinstanties de vergoeding niet op de uitkering van de vrijwilliger mogen korten.

Een financiële stimulans zou iemand eerder bewegen tot het ondernemen van vrijwillige activiteiten en daardoor de kans op sociale uitsluiting beperken, is het tweede argument. Vooral sociaal-kwetsbare personen worden geacht hiervan profijt te hebben.

Het voert de Raad te ver om voor alle vrijwilligers een inkomensmaatregel aan het verrichten van vrijwilligerswerk te koppelen. Dan zou vrijwilligerswerk immers net betaalde arbeid worden.

Een bijzondere positie in deze neemt de premie in het kader van sociale activering in. Op experimentele basis zijn sociale activeringsprojecten opgezet (op grond van artikel 144 Algemene Bijstandswet). Voor gemeenten is het mogelijk toestemming te krijgen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om deelnemers een premie te geven voor het verrichten van deze activiteiten. Waar vrijwilligerswerk onder het experiment valt, kan dat dan soms ook leiden tot het ontvangen van een geringe beloning voor vrijwillige activiteiten. Bekeken vanuit het belang van het individu kan een dergelijke stimulans nuttig zijn indien het leidt tot sociale participatie. Het belang van vrijwilligersorganisaties is echter niet per se gediend met premiëring. De houding van de vrijwilliger jegens de organisatie en omgekeerd kan

met andere onderlinge verlangens, eisen en motivatie worden ingevuld (vergelijkbaar aan die in een betaalde arbeidsrelatie). Tevens zou het voor de vrijwilligersorganisatie een probleem kunnen zijn dat er onder hun vrijwilligers een onderscheid ontstaat tussen vrijwilligers met en zonder premie.

Over niet al te lange tijd staat een algemene evaluatie van deze experimenten gepland. De Raad meent dat het effect van premiëring op het functioneren van vrijwilligersorganisaties een van de termen bij de evaluatie van deze sociale activeringsexperimenten zou moeten zijn.

De Raad is zich ervan bewust dat *in sommige gevallen - vooral voor sociaal-kwetsbare personen - kosten een drempel kunnen opwerpen voor deelname aan vrijwilligerswerk*. Dit is uit sociaal-participatief oogpunt ongewenst. Goede voorzieningen om onkosten gemaakt voor het verrichten van vrijwilligerswerk te vergoeden, zijn dan ook nodig.

In het geval vrijwilligersorganisaties zelf geen mogelijkheden bieden voor een tegemoetkoming in de onkosten, *vindt de Raad dat gemeenten de mogelijkheid voor een vergoeding moeten bieden aan personen voor wie, vanwege hun lage inkomen, de kosten een probleem zijn om deel te nemen aan vrijwilligerswerk*.

Hiervoor moet binnen de driehoek vrijwilliger-vrijwilligersorganisatie-gemeente naar een oplossing worden gezocht. De gemeenten zijn hierbij verantwoordelijk voor verstrekking van de financiële middelen. Vanuit dit uitgangspunt ziet de Raad een aantal mogelijkheden. De vrijwilliger stapt rechtstreeks naar de gemeente om zijn onkosten vergoed te krijgen. Deze zouden vanuit een speciaal hiervoor bestemd budget kunnen komen, maar ook uit bestaande middelen, zoals de bijzondere bijstand. Een andere weg is dat de vrijwilliger naar zijn organisatie stapt en dat deze vervolgens de onkosten bij de gemeente declareert. Een derde mogelijkheid is dat de vrijwilliger naar de gemeente gaat en dat deze hem via de vrijwilligersorganisatie een vergoeding verstrekt. Financieringsbron bij bovenstaande opties moet een hiervoor gereserveerd budget zijn.

Bij al deze mogelijkheden is de controleerbaarheid een complicerende factor: kan de organisatie echt niet uit eigen middelen de vergoeding verstrekken; heeft de vrijwilliger een dusdanig laag inkomen dat vergoeding noodzakelijk is? Per beschreven optie verschilt echter welke actor wat dient te controleren. Daarnaast is relevant dat een vergoeding van een andere organisatie dan die waarvoor activiteiten verricht worden niet altijd leidt tot vrijstelling conform de 'Regeling onkostenvergoeding'.

Op grond van de hierboven geschetste theoretische mogelijkheden denkt de Raad aan de volgende praktische invulling.

De Raad beveelt aan dat op gemeentelijk niveau een voorziening wordt getroffen om mensen met een laag inkomen een onkostenvergoeding toe te kunnen kennen. Hij wijst hierbij expliciet op *het participatiefonds*. Meerdere gemeenten in Nederland hebben al zo'n laagdrempelig fonds dat individuele onkosten van mensen met een laag inkomen, gemaakt om deel te kunnen

nemen in de maatschappij, bekostigt. Essentieel hierbij is een eenvoudige toegang tot deze voorziening en de afwezigheid van bureaucratische voorwaarden en bureaucratische verantwoording.

Daarnaast ziet de Raad de *bijzondere bijstand* als mogelijke voorziening. Op individuele basis kunnen personen een beroep doen op de bijzondere bijstand voor vergoeding.

Beide alternatieven zijn echter niet zonder nadelen. Organisaties kunnen calculerend gedrag of afschuifgedrag gaan vertonen, als zij weten dat (een deel van) hun vrijwilligers elders de onkosten vergoed kunnen krijgen. Aan de zijde van de deelnemers geldt het bezwaar dat zij hun onkosten vaak pas achteraf vergoed kunnen krijgen en dat zeker bij bijzondere bijstand vaak sprake is van non-gebruik. In dit kader verwijst de Raad naar de voorstellen van de Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke regelingen. Bij de behandeling van deze voorstellen zou ook aandacht moeten worden geschonken aan de mogelijkheden om onkosten voor vrijwilligerswerk vergoed te krijgen.

Rest nog de vraag of het resultaat van de motie op zich, een algemene verhoging van de vrijstellingsgrens voor de onkostenvergoeding, wenselijk is. *De Raad ziet geen aanleiding voor een verhoging van de huidige vrijstellingsgrens in de 'Regeling onkostenvergoeding vrijwilligers'*. Hij zou meer voelen voor deze verhoging als uit onderzoek bewezen is dat vrijwilligers daaraan behoefte hebben. Momenteel tilt hij echter zwaar aan de argumenten dat veel vrijwilligersorganisaties geen middelen hebben om deze verhoging te bekostigen en dat er geen onvrede onder de vrijwilligers lijkt te bestaan over de hoogte.

Voor een groot deel van de vrijwilligers, vooral degenen bij verenigingen en stichtingen, is de 'Regeling onkostenvergoeding' wel van toepassing. Andere vrijwilligers kunnen er echter geen beroep op doen. De vraag rijst of een uitbreiding van de regeling ten gunste van alle vrijwilligers wenselijk is. Hierbij ligt echter misbruik van de regeling ten behoeve van 'kleine baantjes', waarvoor dan immers geen sociale premies te hoeven worden afgedragen, op de loer. Dat is voor de Raad voldoende reden om een uitbreiding van de doelgroep niet aan te bevelen.

Ten slotte wijst de Raad erop dat vrijwilligers gebaat zouden zijn bij een betere benutting van de huidige regeling. Niet alle vrijwilligersorganisaties hebben immers een regeling voor onkostenvergoeding en niet alle organisaties keren onkostenvergoedingen uit.

De Raad is van mening dat toekenning van vergoedingen optimaal gestimuleerd dient te worden. Een verplichting tot het opstellen van een regeling voor vergoeding, bijvoorbeeld opgelegd vanuit de subsidievoorwaarden, voert hem te ver. De Raad ziet wel mogelijkheden voor het opstellen van een modelregeling en eenduidige en heldere voorlichting vanuit de belastingdienst.

Deze 'betere benutting' van de bestaande regelgeving heeft voor de Raad prioriteit boven verhoging van de vrijstellingsgrens. Zeker met aanvullende gemeentelijke voorzieningen, voor mensen met een laag inkomen aan wie de organisatie geen vergoeding verstrekt, meent de Raad een aardig pakket aan maatregelen te hebben om vrijwilligers een vergoeding voor hun onkosten te doen toekomen én de deelname aan vrijwilligerswerk te bevorderen.

Literatuur

Arbeidsvoorziening (1997), Advies aan minister Melkert inzake onkostenvergoeding vrijwilligers, kenmerk: B&R/C97-783, d.d. 31 januari 1997.

Grotenhuis, A.J. (1996), Fiscaal Actueel: Onbelaste vergoeding vrijwilligers. In: *Staatscourant*, (1996), nr 41.

NOC/NSF (1996), "... *En sponsors zijn al net zo moeilijk te vinden als vrijwilligers*". *Enquête: De zorgen van sportclubs*. Arnhem.

NOV (1996), *Hoe zit het nu eigenlijk met die onkosten? Verslag actieweek 18 tot en met 22 maart 1996: Vrijwilliger voor niks*. Utrecht.

Overduin, C. (1997), De vrijwilligersregeling behoeft aanpassing. In: *Weekblad voor Fiscaal recht*, (1997), 16 oktober: 1472-1475.

- Research voor Beleid (1991), *Onkosten vrijwilligerswerk in de sportsector en maatschappelijk hulp- en dienstverlening*. Leiden: Research voor Beleid.

Stokkermans, F. (1997), Kostenvergoeding nog geen loon: De vrijwilligersresolutie toegepast. In: *Personeelsbeleid*, (1997), nr. 7-8: 50-53.

TK 1996-1997a, 14515 032, *Motie-Rosenmöller c.s., Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*.

Bijlage 5

Geraadpleegde deskundigen

De heer drs. *S. Baars* is coördinator bij Slachtofferhulp Amsterdam/Amstelland

Mevrouw drs. *J. Brasker* is beleidsmedewerker bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De heer *C.M. van den Bos* is directeur van de Vrijwilligerscentrale Arnhem

Mevrouw *M. Carrilho* is manager advies en projecten bij de Stichting Vrijwilligersmanagement

De heer drs. *H.J. van Daal* is werkzaam bij het Verwey-Jonkerinstituut

De heer dr. *P. Dekker* is werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau

De heer drs. *P.M. van Eekert* is werkzaam bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten

Mevrouw drs. *M.M. Goovaart* is coördinator van het NIZW-programma 'vrijwilligers'

De heer drs. *J.J. Heinsius* is adviseur bij de Stichting Vrijwilligersmanagement

Mevrouw drs. *M. Holleman* is assistent hoofd externe zaken bij de Stichting De Zonnebloem

De heer *J. Houben* is directeur van de Stichting Vrijwilligersmanagement

De heer *R. de Jong* is directeur van de Vrijwilligerscentrale in de Deventer

De heer mr. *J.M. Lensen* is werkzaam bij de afdeling Arbeidszaken van het directoraat Personeel van de Rabobank Nederland

De heer drs. *Th. van Loon* is directeur van de Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk

Mevrouw *L. Mennes* is werkzaam bij het Vrouwencentrum Zaanstad

De heer dr. *P.H. Renooy* is directeur van Regioplan

De heer *H.R. Roseval* is hoofd van de sector 'doelgroepen' van FORUM

De heer *G.Ch. Slot* is werkzaam bij de Nederlandse Federatie van Werkers in de Sport

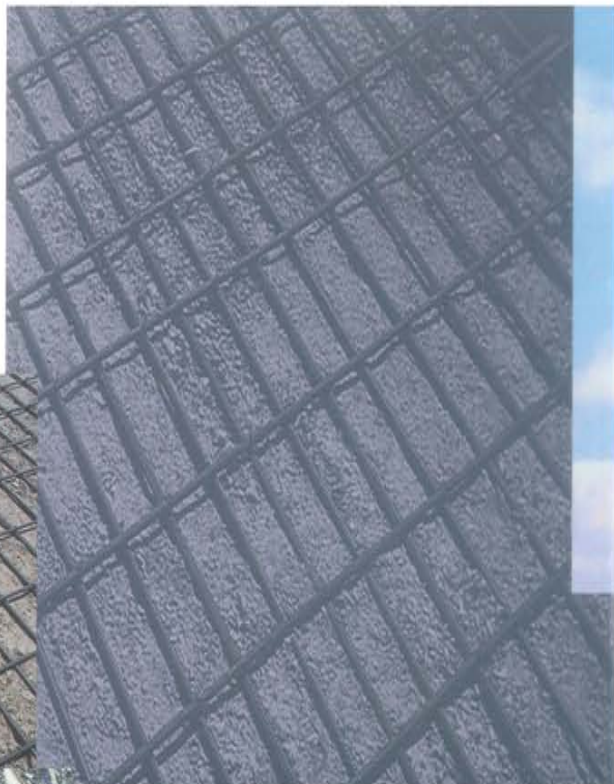
De heer prof. dr. *R. van der Veen* is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Twente

Mevrouw ir. *E. Vonk* is werkzaam bij de Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk

De heer dr. *J. van Weeghel* is werkzaam bij het Trimbosinstituut

De heer *J. Windey* is directeur van de Schroeder van der Kolkstichting

De heer drs. *H. Yar* is consulent maatschappelijk activeringswerk moslims bij Prisma



RMO
Raad voor
Maatschappelijke
Ontwikkeling



Sir Winston Churchillaan 362
Postbus 5845
2280 HV Rijswijk
Tel.: 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
E-mail rmo@minvws.nl

ISBN 90-399-1460-5



9 789039 914601