BASIS VOOR BELEID

ONDERZOEK EN STATISTIEK GRONINGEN

Vrijwillig naar onbetaald werk?

Peiling vrijwilligersbeleid 2013

Gemeente Groningen

Onderzoek en Statistiek Groningen heeft als kernactiviteiten instrumentontwikkeling voor en uitvoering van beleidsgericht onderzoek, het toegankelijk maken van grote hoeveelheden data uit verschillende bronnen, gegevensanalyse, projectevaluatie en dienstverlening bij overheidsmarketing.

Vrijwillig naar onbetaald werk

Peiling vrijwilligersbeleid

Klaas Kloosterman

Mayan van Teerns

Onderzoek en Statistiek Groningen, oktober 2013
http://www.os-groningen.nl/

Inhoud

1. Inleiding 7
1.1 Leeswijzer 8

2. Samenvatting 9

3. Iedereen is vrijwilliger 15

4. Meer aandacht voor de brede maat-schappelijke functie van het vrijwilligerswerk (signalering) 21

5. Inzetten op meer vrijwilligers / meer vrijwillige inzet 25

6. Een nieuwe relatie tussen vrijwilligers en betaalde krachten. 31

Bijlage 1. Beschrijving van de methodiek in dit onderzoek 35
Bijlage 2. Enquête deelnemers peilingsdag 41
Bijlage 3. De deelnemers aan de voorbereidende gesprekken 43

Literatuur: 45
Links: 45

1. Inleiding

In 2013 wil de gemeente Groningen nieuw beleid over vrijwilligerswerk ontwikkelen. De gemeente ziet zich geconfronteerd met een aantal belangrijke ontwikkelingen, zoals de overheveling van de AWBZ naar de WMO (persoonlijke zorg en ondersteuning). Onder meer om deze reden is het nodig de vorige beleidsnota 'Investeren in Sociaal Kapitaal' uit 2007 te herzien.
Vrijwilligerswerk levert een belangrijke bijdrage aan de maatschappelijke infrastructuur, het bevordert de maatschappelijke samenhang en voorkomt uitsluiting van burgers[1].
Daarbij wordt vrijwilligerswerk omschreven als:

'werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving'.

Het georganiseerde verband in de definitie benadrukt een zeker herhalend karakter en duurzaamheid van het werk, maar ook dat het vrijwilligerswerk zich onderscheidt van 'leuke' activiteiten in de vrije tijd[2].

De gemeente vindt het belangrijk dat organisaties die werken met vrijwilligers een grote rol spelen bij de totstandkoming van nieuw vrijwilligswerkbeleid. De afdeling Beleid en Uitvoering van Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn (OCSW) van de gemeente heeft Onderzoek & Statistiek Groningen gevraagd een onderzoek uit te voeren waarin de deelname van deze organisaties bij het tot stand komen van beleid centraal staat.

De opdracht luidt:

Ontwikkel en implementeer een methodiek waarmee de deelname van instellingen bij het ontwikkelen van vrijwilligersbeleid gerealiseerd kan worden. Het gaat hierbij om organisaties binnen de gemeente Groningen die werken met vrijwilligers.

Het doel van het onderzoek is:

Het in kaart brengen hoe volgens instellingen die werken met vrijwilligers (of die het vrijwilligerswerk faciliteren), het nieuwe vrijwilligersbeleid vormgegeven moet worden. Belangrijk aandachtspunt daarbij is dat het nieuwe vrijwilligersbeleid afgestemd wordt op recente maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van zorg en ondersteuning en maatschappelijke participatie.

---

[1] Stinissen e.a. (2011). *Vrijwilligersonderzoek 2011*, Onderzoek & Statistiek Groningen, gemeente Groningen.
[2] Meijs, L.C.P.M (1997). *Management van Vrijwilligersorganisaties*. Utrecht: nov publicaties.

De onderzoeksopdracht heeft betrekking op de beleidsfasen agendavorming, diagnose, beleidsontwerp en besluitvorming.

1.1 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een concluderende samenvatting van de uitkomsten. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 behandelen we de vier belangrijkste thema's die centraal staan bij de ontwikkeling van het nieuwe vrijwilligersbeleid. Verder hebben we een aantal bijlagen aan deze rapportage toegevoegd, waarin onder meer de gebruikte methodiek bij dit onderzoek uiteengezet wordt.

De hieronder volgende tekst is grotendeels gebaseerd op de analyse van de opgenomen gesprekken tijdens een peilingsdag gehouden ter voorbereiding op de beleidsontwikkeling. Wij kiezen ervoor om niet steeds de constructie: "Volgens de deelnemende organisaties …" te gebruiken, hoewel de tekst wel degelijk gebaseerd is op de inbreng van die organisaties.

2. Samenvatting

De gemeente Groningen is bezig met ontwikkelen van nieuw beleid ten behoeve van het vrijwilligerswerk. Dit nieuwe beleid zal deel uitmaken van het toekomstige participatiebeleid. Onderzoek en Statistiek Groningen heeft een methodiek ontwikkeld waarbij organisaties die werken met vrijwilligers, zich samen met de gemeente hebben gebogen over vier belangrijke thema's die een grote rol spelen bij de ontwikkeling van nieuw beleid.

Het doel van het onderzoek is:

Het in kaart brengen hoe volgens instellingen die werken met vrijwilligers (of het vrijwilligerswerk faciliteren), het nieuwe vrijwilligersbeleid vormgegeven moet worden. Belangrijk aandachtspunt daarbij is dat het nieuwe vrijwilligersbeleid afgestemd wordt op recente maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van zorg en ondersteuning en maatschappelijke participatie.

De twee belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn:

1. De gemeente Groningen moet meer aandacht hebben voor vrijwilligerswerk en vrijwillige inzet. Redenen hiervoor zijn:

    - Door bezuinigingen verdwijnen er veel betaalde functies in vooral de verzorging en de culturele sector. Algemeen wordt verwacht dat het vrijwilligerswerk een rol zal moeten vervullen bij de invullingen van taken die daardoor blijven liggen.
    - De werkloosheid neemt snel toe en voor veel mensen die al wat langer werkloos zijn, wordt de kans op een baan steeds kleiner. Voor een groot deel van deze groep is participatie aan de samenleving door bijvoorbeeld vrijwilligerswerk een van de weinige resterende opties.
    - De organisaties die zijn betrokken bij dit onderzoek, constateren een sterke afname in de belangstelling van stadjers om vrijwilligerswerk te gaan doen.

2. De gemeente Groningen moet naast vrijwilligerswerk vooral ook inzetten op onbetaald werk. Voor een aantal uitvoerende taken die te maken hebben met zorg en ondersteuning en die voorheen AWBZ-gefinancierd waren, is er in de nabije toekomst onvoldoende budget. Om die taken in te vullen is vrijwilligerswerk niet toereikend. Er zal gebruikgemaakt moeten worden van onbetaald werk. Het grote verschil met vrijwilligerswerk is dat er bij onbetaald werk sprake is van een sterke regulatie van taken en verantwoordelijkheden.

Er zijn ook overeenkomsten: voor zowel vrijwilligerswerk als onbetaald werk geldt dat het (1) gebeurt op vrijwillige basis, het (2) onbetaald is en (3) op structurele basis wordt uitgevoerd.

In samenspraak met de gemeente Groningen richten we ons bij dit onderzoek op een viertal thema's. Deze thema's worden hieronder geïntroduceerd, zij fungeren als kapstok (hoofdstukken 3 tot en met 6) om de uitkomsten van dit onderzoek te presenteren.

Thema's
Samen met de gemeente Groningen hebben we besloten ons in dit onderzoek te richten op vier thema's die van groot belang zijn bij de ontwikkeling van nieuw vrijwilligersbeleid:

I. Iedereen is vrijwilliger

II. Meer aandacht voor de brede maatschappelijke functie van het vrijwilligerswerk

III. Inzetten op meer vrijwilligers / meer vrijwillige inzet

IV. Een nieuwe relatie tussen vrijwilligers en betaalde krachten

I. Iedereen is vrijwilliger

Bij de overheveling van de persoonlijke zorg en ondersteuning vanuit de AWBZ zal een deel van de taken uitgevoerd kunnen worden door mensen uit het netwerk rond de zorgvrager (bijvoorbeeld huishoudelijke hulp). Als het daadwerkelijk om persoonlijke zorg gaat, spelen continuïteit en professionaliteit een cruciale rol. Als betaalde zorg niet meer haalbaar is, zal de gemeente in moeten zetten op onbetaald werk. Onbetaald werk is qua opzet goed vergelijkbaar met betaald werk (continuïteit, professionaliteit). Zie hiervoor onderstaand schema:

Overzicht 2.1 Vormen van zorg binnen de samenleving

1. **Betaalde zorg:** structureel, gereguleerd, vrijwillig, ***betaald***;
2. **Vrijwilligerswerk**: structureel, niet gereguleerd, ***vrijwillig***, onbetaald;
3. **Vrijwillige inzet: *niet structureel***, niet gereguleerd, vrijwillig, onbetaald;
4. **Mantelzorg**: **structureel**, niet gereguleerd, ***niet vrijwillig***, onbetaald;
5. **Onbetaalde zorg**: ***structureel, gereguleerd***, vrijwillig, onbetaald.

Alleen betaalde en onbetaalde zorg hebben als kenmerk dat ze structureel en gereguleerd zijn. Volgens organisaties is dit een noodzakelijke waarborg voor de kwaliteit van zorgverlening.

Onbetaald werk (zorg in dit geval) kan worden begeleid en gecoördineerd door een instelling die inhoudelijk deskundig is (bijvoorbeeld Thuiszorg of een andere maatschappelijke organisatie). De meeste uitvoerende werkzaamheden worden verricht door onbetaalde krachten.
Het grote verschil tussen een onbetaalde kracht en een vrijwilliger is dat een onbetaalde kracht werkt volgens een professioneel protocol, opgeleid is voor de betreffende functie en op zijn/haar functioneren wordt beoordeeld.

II. Meer aandacht voor de brede maatschappelijke functie van het vrijwilligerswerk

Met de transitie van de AWBZ komt naast de garantie van een gereguleerde persoonlijke zorg nog een andere vorm van zorg – in dit geval van meer preventieve aard, namelijk die van de signalering - onder druk te staan.

Aan dit onderzoek deelnemende organisaties zeggen hierover onder meer het volgende:

1. signaleren is geen taak van het vrijwilligerswerk, maar van professionals;
2. signaleren (en het handelen op basis van die signalen) is iets wat je (eventueel) doet als mens, daar kun je geen beleid op maken.

Signaleren is een taak die wel weer erg goed past bij onbetaald werk. In de praktijk kennen we al een aantal voorbeelden: bij huisbezoeken bij ouderen en kwetsbaren door Humanitas en de MJD en bij het werken op de Steun- en Informatiepunten (STIP's) is signaleren een wezenlijk onderdeel van het takenpakket.

III. Inzetten op meer vrijwilligers / meer vrijwillige inzet

Organisaties hebben de nodige problemen bij het zoeken en behouden van vrijwilligers (vinden en binden). De belangstelling voor het vrijwilligerswerk neemt af, die voor de vrijwillige inzet neemt toe. Ook vraagt de gemeente zich af of vrijwilligers in te zetten zijn bij de invulling van de zorg en ondersteuning binnen de WMO.

Organisaties vinden dat vrijwilligerswerk:

1. een statusopwaardering moet krijgen
2. makkelijker toegankelijk moet worden
3. meer zichtbaar moet worden.

Vanuit het oogpunt van participatie moet de gemeente:

- zorgen voor een goede afstemming tussen vraag (vrijwilligerswerk, onbetaald werk) en aanbod (mensen met een uitkering, ouderen, gemotiveerde anderen);
- zorgen voor ondersteuning op de werkplek, zoals bij andere vormen van re-integratie;
- beoordelen of uitkeringsgerechtigden geschikt zijn voor vrijwilligerswerk, vooral als het gaat om de eventuele invulling van zorgtaken;
- alle uitkeringsgerechtigden hierbij betrekken, behoudens misschien die mensen die een grote kans hebben uit te stromen naar de arbeidsmarkt;
- de nadruk leggen op het uitnodigen van uitkeringsgerechtigden en niet op handhavingsaspecten;
- zich realiseren dat het doen van vrijwilligerswerk een grote waarde kan hebben voor bijstandsgerechtigden: ze worden weer gezien en ze tellen weer mee!

IV. Een nieuwe relatie tussen vrijwilligers en betaalde krachten

De grenzen tussen betaalde krachten en vrijwilligers bij persoonlijke zorg en ondersteuning lijken te vervagen. Zorg door vrijwilligers moet wel structureel en professioneel zijn geregeld (gereguleerde zorg). Een structuur waarbinnen dit zou kunnen, is die van de onbetaalde zorg.

Met onbetaalde zorg wordt een nieuwe zorgvariant geïntroduceerd die zich zowel onderscheidt van reguliere zorg (betaald) als van vrijwilligerswerk (niet gereguleerd). Dit is ook het gebied waar betaalde en onbetaalde krachten in de toekomst vooral zullen moeten samenwerken.

Bij onbetaalde zorg geldt dat (een werknemer):

- moet solliciteren op een geambieerde functie, waarvoor hij/zij is geschoold;
- valt binnen het P&O-beleid van de instelling waarvoor hij/zij werkt;
- werkt op reguliere basis (maar onbetaald) voor een werkgever;
- ruimte krijgt zich te blijven ontwikkelen op zijn vakgebied;
- zich binnen de organisatie waarvoor hij werkt, verder kan ontplooien, net als bij organisaties die werken met betaalde krachten;
- een financiële bonus krijgt voor het werk dat hij doet. Dit is een lastig punt, de mogelijkheden hiervoor moeten nader worden onderzocht.

Verder:

- is de werkgever verantwoordelijk voor continuïteit en de kwaliteit van de geleverde zorg;
- moet er aandacht komen voor de soms gespannen relatie tussen betaalde krachten en vrijwilligers die moeten samenwerken binnen één organisatie:
- betaalde krachten voelen met regelmaat de dreiging van het vrijwilligerswerk, gaat hij/zij mijn baan uitkleden/overnemen;
- aan de andere kant voelen vrijwilligers zich niet altijd serieus behandeld door betaalde krachten op de werkplek.

Andere aandachtpunten:

- betaalde krachten (ambtenaren) moeten het vrijwilligerswerk minder frustreren (regelgeving, eisen van certificaten, diploma's, VOG's) zonder dat wordt tegemoetgekomen aan de financiering om aan alle voorwaarden te voldoen.

3. Iedereen is vrijwilliger

In de inleiding hebben we al aangegeven dat het nieuwe vrijwilligersbeleid afgestemd moet worden op recente maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van zorg en ondersteuning en maatschappelijke participatie. Dit is vooral ingegeven doordat een groot deel van de zorg en ondersteuning die voorheen AWBZ- gefinancierd werd, nu door gemeenten moet worden georganiseerd en betaald (WMO). Algemeen is de vrees dat de budgetten die met deze transitie gepaard gaan, ontoereikend zijn om zorg en ondersteuning op het oude niveau aan te bieden. Veel gemeenten denken erover om onder meer het vrijwilligerswerk in te schakelen bij het op peil houden van dit zorg- en ondersteuningsaanbod.

De bij dit onderzoek betrokken instellingen zien slechts een beperkte rol voor het vrijwilligerswerk. Dat heeft vooral te maken met het feit dat aan de voorwaarden die aan zorgverlening worden gesteld, door het vrijwilligerswerk niet kan worden voldaan. Om dit te illustreren geven we eerst een overzicht van de manier waarop zorg en ondersteuning op dit moment worden ingevuld:

Overzicht 3.1 Bestaande vormen van zorg binnen de samenleving

1. **Betaalde zorg**: structurele zorg, verleend door onder meer thuiszorg, dagbesteding en maatschappelijke instellingen;
2. **Vrijwilligerswerk**: structurele zorg op vrijwillige basis voor bijvoorbeeld bewoners van verzorgingstehuizen en andere instellingen;
3. **Vrijwillige inzet:** niet-structurele zorg en ondersteuning, bijvoorbeeld een keer een boodschap doen voor iemand die dat (tijdelijk even) niet zelf kan;
4. **Mantelzorg:** structurele onbetaalde zorg voor een naaste, bijvoorbeeld een familielid, een buur of een vriend(in).

Op dit moment worden zorg en ondersteuning vooral geregeld via de AWBZ in de vorm van betaalde zorg. Na de overheveling naar de WMO (uitgevoerd door de gemeente) ligt de nadruk vooral op de overige drie vormen van zorg (2-4) uit het bovenstaande overzicht. Deze zorg en ondersteuning moeten in de toekomst worden geregisseerd door de zorgontvanger samen met zijn familie en zijn sociale netwerk. Slechts in een beperkt aantal gevallen kan de ontvanger van zorg een beroep doen op betaalde zorg (1).

Voor een deel kan de behoefte aan zorg worden opgevangen door mantelzorg (4), maar het is de vraag of dit wenselijk is. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (2010) kent Nederland 3,5 miljoen mantelzorgers, van wie ongeveer tien procent ‘zwaar- of overbelast’ is.

Voor bepaalde vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld huishoudelijke hulp, is het nog wel denkbaar dat mantelzorgers of vrijwilligers daar een rol in kunnen spelen. Voor persoonlijke zorg ligt dit wat complexer. Met de bij het onderzoek betrokken instellingen hebben we ontleed wat de kenmerken van betaalde zorg zijn.

Betaalde zorg
Het belangrijkste kenmerk van betaalde zorg is dat het gereguleerde zorg is. Gereguleerd betekent 'in goede banen leiden' of 'wettelijk geregeld'. Beide aspecten zijn van toepassing op betaalde zorg. Dit betekent, dat de zorg

- structureel geregeld is;
- professioneel geregeld is;
- kwalitatief gewaarborgd is;
- met betrekking tot verantwoordelijkheden goed ingericht is;
- verricht wordt door mensen die daartoe opgeleid zijn.

Dat in het kader van de overheveling naar de WMO niet voor alle zorg en ondersteuning budget beschikbaar is, wordt door de meeste organisaties als onontkoombaar beschouwd. De hierboven opgesomde aspecten (structureel, professioneel e.d.) moeten volgens de instellingen wel blijven staan als voorwaarde voor het verlenen voor verantwoorde persoonlijke zorg. De vraag is daarmee in hoeverre aan deze voorwaarden wordt voldaan als deze taken (voor een groot deel) komen te liggen bij vrijwilligers.

Vrijwilligerswerk
De kern van vrijwilligerswerk is dat mensen een intrinsieke motivatie hebben om bepaalde activiteiten op een structurele basis uit te voeren. Dat structurele heeft het vrijwilligerswerk gemeen met betaald werk. Een groot verschil met betaald werk is dat er, volgens instellingen, steeds minder mensen bereid zijn vrijwilligerswerk te gaan doen. Daarmee lijkt dus niet aan de voorwaarde te zijn voldaan dat de zorg structureel geregeld is, als moet worden geleund op het vrijwilligerswerk. Zorgverlening door vrijwilligers is intrinsiek gemotiveerd. Dit betekent dat inzet en verbondenheid ruim aanwezig zijn, maar niet dat kwaliteit en deskundigheid gegarandeerd zijn. Daarmee is niet gezegd dat vrijwilligers geen goede, verantwoorde zorg kunnen leveren, alleen dat dit niet gereguleerd en gegarandeerd is.

Vrijwillige inzet
Vrijwillige inzet heeft veel overeenkomsten met vrijwilligerswerk, alleen ontbreekt het structurele element. Van vrijwillige inzet is sprake, als burgers incidenteel bepaalde activiteiten ontplooien die anderen ten goede komen. Het moge duidelijk zijn dat het incidentele karakter een goede invulling van de zorgvraag in de weg staat.

Mantelzorg
Mantelzorg wordt omschreven als structurele onbetaalde zorg voor een naaste, bijvoorbeeld een familielid, een buur of een vriend(in). Mantelzorg is daarmee de oudste ons bekende vorm van zorg. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) berekende dat Nederland 3,5 miljoen mantelzorgers kent, daarmee is dus ongeveer een op de vijf Nederlanders mantelzorger. Zeventig procent van die mantelzorgers heeft daarnaast ook nog een betaalde baan.

> *"Mantelzorgers zorgen niet als beroepskracht of vrijwilliger, maar vanwege hun relatie met de zorgvrager. Zij helpen omdat ze dat vanzelfsprekend vinden, uit liefde en genegenheid of soms ook uit plichtsgevoel. Mantelzorg is daarmee niet zozeer een keuze. Het is iets dat op je pad komt en dat je vervolgens niet uit de weg gaat." (SER 2009)*

Volgens een aantal instellingen zal de transitie van zorgtaken van de AWBZ naar de WMO leidden tot een toename van mantelzorg. De vraag is, of dit een wenselijke ontwikkeling is. Door het SCP is bijvoorbeeld geconstateerd dat tien procent van de mantelzorgers 'zwaar- of overbelast' is.

Voor mantelzorg geldt, als we een vergelijking maken met betaalde zorg, dat die zorg structureel geregeld is, dat verantwoordelijkheden duidelijk liggen, maar dat professionaliteit, kwaliteit en verantwoord handelen niet per se gegarandeerd zijn. Ook is deze zorgsituatie in zijn geheel niet transparant. Bij de aanwezigheid van een mantelzorger hebben andere familieleden en vrienden vaak een groot belang. Van hen kan niet de meeste kritische houding met betrekking tot de kwaliteit van de verleende zorg verwacht worden.

Stappen richting de toekomst
Voor het bepalen van toekomstige stappen in de zorg is het volgens instellingen handig de zorg en ondersteuning onder te verdelen in twee groepen:

1. zorg en ondersteuning waarvoor geldt dat eerdere genoemde kenmerken (structureel, professioneel, kwalitatief verantwoord, beroepsmatig) van groot belang zijn.
2. zorg en ondersteuning waarvoor dat minder geldt.

Onder punt 2 vallen misschien zaken als huishoudelijke hulp. Als dit niet langer vanuit de AWBZ (of WMO) wordt vergoed, is dit waarschijnlijk een zaak voor mantelzorgers of (georganiseerd) vrijwilligerswerk.

Voor alle zorg en ondersteuning die onder punt 1 vallen, moet een andere oplossing worden gekozen.

Onbetaalde zorg
Om kwalitatief verantwoorde zorg te kunnen blijven verlenen (structureel, professioneel, kwalitatief verantwoord, beroepsmatig), moet aan de vormen van zorg uit overzicht 3.1 één variant worden toegevoegd: die van de onbetaalde zorg (zie overzicht 3.2). Daarbij worden de essentiële kenmerken van betaalde zorg behouden, behalve natuurlijk dat het niet betaald is. De vraag is hoe je zonder uitvoerders daarvoor te betalen de genoemde kwaliteiten toch kan garanderen.

Onbetaalde zorg moet structureel zijn
Structurele zorg wordt het best gewaarborgd door een organisatie die is aangewezen om deze taak uit te voeren. De organisatie zorgt voor continuïteit. Een dergelijke organisatie heeft doorgaans een subsidierelatie met – in dit geval – de gemeente. Individuele zorgverleners kunnen komen en gaan, net als bij betaalde zorg. De instelling staat borg voor continuïteit.

Onbetaalde zorg moet professioneel zijn
Professioneel wordt ook wel omschreven als vakkundig of beroepsmatig. Dat betekent dat ook onbetaalde zorg volgens richtlijnen en protocollen moet worden uitgevoerd. Zorgverleners moeten hiervoor zijn opgeleid. De door hen verrichte werkzaamheden moeten voldoen aan bepaalde standaarden. Hierop moet worden toegezien door een aansturende organisatie.

Samengevat
Bij de overheveling van de persoonlijke zorg en ondersteuning vanuit de AWBZ zal een gedeelte van de taken uitgevoerd kunnen worden door mensen uit het netwerk rond de zorgvrager (bijvoorbeeld huishoudelijke hulp). Als het daadwerkelijk om persoonlijke zorg gaat, spelen continuïteit en professionaliteit een cruciale rol. Als betaalde zorg over de gehele linie niet meer haalbaar is, ligt hier een taak voor onbetaald werk. Onbetaald werk is inhoudelijk goed vergelijkbaar met betaald werk (continuïteit, professionaliteit).

We vullen het eerdere schema in overzicht 3.1 aan met onbetaald werk. Als we de kenmerken van de verschillende vormen van zorg toevoegen, komt het schema er als volgt uit te zien:

Overzicht 3.2 Welke vormen van zorg onderscheiden we in de samenleving

1. **Betaalde zorg**: structureel, gereguleerd, vrijwillig, ***betaald***;
2. **Vrijwilligerswerk**: structureel, niet gereguleerd, ***vrijwillig***, onbetaald;
3. **Vrijwillige inzet**: ***niet structureel***, niet gereguleerd, vrijwillig, onbetaald;
4. **Mantelzorg**: structureel, niet gereguleerd, ***niet vrijwillig***, onbetaald;
5. **Onbetaalde zorg**: ***structureel, gereguleerd***, vrijwillig, onbetaald.

Het grote verschil tussen een onbetaalde kracht en een vrijwilliger is dat een onbetaalde kracht werkt volgens een professioneel protocol, hiervoor opgeleid is en hierop wordt beoordeeld.

Alleen betaalde en onbetaalde zorg hebben als kenmerk dat ze structureel en gereguleerd zijn. Volgens organisaties een noodzakelijke waarborg voor de kwaliteit van zorgverlening. Onbetaald werk (zorg) kan worden begeleid en gecoördineerd door een instelling die inhoudelijk deskundig is (bijvoorbeeld Thuiszorg of een andere maatschappelijke organisatie). De meeste uitvoerende werkzaamheden worden verricht door onbetaalde krachten. Op de werving en de begeleiding van deze mensen komen we nog terug in hoofdstuk 4.

4. Meer aandacht voor de brede maatschappelijke functie van het vrijwilligerswerk (signalering)

Met de transitie van de AWBZ komt naast de gereguleerde persoonlijke zorg nog een andere vorm van zorg – in dit geval van meer preventieve aard – namelijk die van de signalering onder druk te staan. Signalering wordt door de Thesaurus Zorg en Welzijn omschreven als

> *'het waarnemen door een beroepskracht, vrijwilliger of mantelzorger van veranderingen, problemen of wensen bij een cliënt, waarbij diegene die het signaal opvangt, moet overwegen om wel of niet zelf tot actie over te gaan of anderen tot actie aan te zetten, zodat de cliënt zorg- of hulpverlening ontvangt'.*

Uit deze definitie valt al wel op te maken dat signalering door beroepskrachten voor een deel komt te vervallen als zorg- en ondersteuningstaken niet meer AWBZ-geïndiceerd zijn. Dit is een van belangrijkste redenen om vanuit de gemeente een beroep te doen op het vrijwilligerswerk voor deze preventieve zorgtaak.

Twee vormen van signalering
Binnen het vrijwilligerswerk kunnen we twee vormen van signalering onderkennen. Aan de ene kant begeleidt de vrijwilliger anderen (bijvoorbeeld jongeren bij sportclubs en/of verleent hij zorg aan die anderen), aan de andere kant werkt de vrijwilliger vaak in een organisatie en kan hij/zij of een collega zelf object zijn van preventieve zorg.

Over het algemeen reageren instellingen niet erg enthousiast op het beleidsvoornemen de signaleringsfunctie van het vrijwilligerswerk te verstevigen. De belangrijkste redenen daarbij zijn:

1. het is geen taak van het vrijwilligerswerk, maar van professionals;
2. signaleren (en het handelen op basis van die signalen) is iets wat je doet als mens, daar kun je geen beleid op maken.

Ad. 1 Instellingen vinden signaleren geen taak voor vrijwilligers:

"Sociale controle door vrijwilligers: willen we niet".

"Voor signalering is een vertrouwenspersoon binnen een organisatie essentieel. Waar kun je naar toe met signalen. Als iemand zijn hart uitstort: wat moet je dan doen?"

"Ik heb hier helemaal niks mee, zo iemand moet naar de dokter."

"Wij zijn bezig met zaken en hebben daar vrijwilligers bij nodig. Wij zijn niet bezig met de sociale begeleiding van die mensen. Dat is onze taak niet."

Een andere instelling meldt:

"Vrijwilligers bij ons kunnen niet signaleren. Deze mensen leven totaal in hun eigen wereld. Wij zouden best meer begeleiding vanuit de gemeente kunnen gebruiken, vrijwilligers bij ons hebben zelf een rugzakje."

Sociale controle
Ook om andere redenen is niet iedereen blij met de signaleringsfunctie:

"Als ik mijn (vrijwilligers-)werk goed doe, wil ik niet dat anderen of een baas zich teveel met mijn sores bemoeien. Dat is mijn privé".

Voor weer anderen komt de vraag om meer te gaan signaleren vreemd over:

"Dat vraag je toch ook niet aan de rest van Nederland met gewoon een betaalde baan".

De vraag naar de signaleringsfunctie riep bij de deelnemers aan de peilingsdag regelmatig irritatie op. Die is over het algemeen groter naarmate een organisatie verder weg staat van zorg en meer gericht is op activiteiten (sport, hobby's).

Ad. 2 Signalering (en het handelen op basis van die signalen) wordt gezien als een normale menselijke eigenschap:

"Het moet vanzelf gebeuren, je bent maatjes, je drinkt koffie, etc. Dat werkt heel goed. Maar wel tot hier en niet verder. Eigenlijk net als bij regulier werk. Als je meer wil, moet je investeren in begeleiding."

Signalering wordt hier niet gezien als taak, maar meer als een menselijke eigenschap of verworvenheid. Het zit in je, of niet, maar het is niet iets wat je kunt afdwingen. Beide argumenten kwamen bij de meeste instellingen wel naar voren. Als de roep om signalering blijft klinken, is er volgens instellingen een flinke investering nodig in organisatie en begeleiding. En dan nog zal een groot deel van de organisaties hier niets voor voelen en/of in staat zijn deze taak uit te voeren

Een andere vorm van 'signaleren' is volgens een van de organisaties eerder bruikbaar:

"De gemeente (sociale dienst) kan meer samenwerken met organisaties waar mensen (vrijwillig of onbetaald) werken, deze organisaties kennen deze mensen. Dus zij hebben natuurlijk ook zeer zinvolle informatie voor bijvoorbeeld een sociale dienst. Wat kunnen deze vrijwilligers wel en wat kunnen ze niet. Wat is hun belastbaarheid. Wat zijn hun sterke punten. Hier zou de gemeente eens een keer iets mee moeten doen".

Vrijwilligers met signaleren in hun takenpakket
Bij een aantal organisaties is er duidelijk sprake van signalerende vrijwilligers, sterker nog, het is een van hun kerntaken. Bij organisaties als Humanitas en de MJD gaan veel vrijwilligers bij ouderen op huisbezoek. Daarbij is het attent zijn op zorggerelateerde signalen een van hun belangrijkste opdrachten.

Het inzetten van vrijwilligers bij huisbezoeken en bij de Steun- en Informatiepunten (STIP's) verspreid over de stad zou je kunnen zien als een mix van vrijwilligers- en onbetaald werk. Dit werk is structureel, (redelijk) gereguleerd, vrijwillig en onbetaald. Naast het betaald werk is dit de plek waar volgens organisaties de signaleringsfunctie zou moeten komen te liggen.

5. Inzetten op meer vrijwilligers / meer vrijwillige inzet

De behoefte aan meer vrijwilligers is om verschillende redenen hoog op de agenda gezet. Zoals eerder is vastgesteld, hebben organisaties de nodige problemen bij het zoeken en behouden van vrijwilligers (vinden en binden). De belangstelling voor het vrijwilligerswerk neemt af, die voor de vrijwillige inzet neemt toe.

Een andere reden om meer vrijwilligers te werven is het mogelijk inzetten van vrijwilligers bij de invulling van zorg en ondersteuning binnen de WMO. Overigens zien we ook een potentieel groter aanbod: de nieuwe Participatiewet wil dat mensen met een uitkering meer deelnemen aan de samenleving. Voor een deel zal dat participeren de vorm aannemen van (meer) vrijwilligerswerk en vrijwillige inzet.

Vinden en binden van vrijwilligers
Organisaties die met vrijwilligers werken, hebben hier veel ervaring mee. De punten die zij naar voren brengen, zijn ruwweg samen te vatten in drie categorieën. Naar de mening van de organisaties zal de toestroom naar het vrijwilligerswerk groter worden, als meer 'werk' gemaakt wordt van de volgende punten:

1. vrijwilligerswerk moet een statusopwaardering krijgen;
2. vrijwilligerswerk moet makkelijker toegankelijk worden;
3. vrijwilligerswerk moet zichtbaarder worden.

Vrijwilligerswerk moet een statusopwaardering krijgen
Belangrijk maar makkelijker gezegd dan gedaan. Op een brede maatschappelijke opwaardering van het vrijwilligerswerk hebben lokale organisaties weinig invloed. Veel deelnemers aan de peilingsdag vertalen een statusupdate met een meer directe vorm van waardering.

Financiële waardering
Waardering kan zichzelf letterlijk uitbetalen: een kleine bijdrage voor overblijfmoeders bijvoorbeeld draagt bij aan het zelfgevoel en is een welkome bijdrage voor de huishoudportemonnee. Een aantal vertegenwoordigers van organisaties onderstrepen het belang van dit dubbeleffect van een (kleine) financiële vergoeding, Andere organisaties geven weer aan dat de administratieve rompslomp die het werken met een financiële tegemoetkoming met zich meebrengt, niet in verhouding staat tot de positieve effecten die het voor vrijwilligers met zich meebrengt.

Erkenning
De belangstelling voor het vrijwilligerswerk zal toenemen als vrijwilligers het gevoel krijgen dat hun werk ertoe doet. De meest effectieve manier om dit te realiseren is door ervoor te zorgen dat vrijwilligers invloed hebben op de organisatie waarbij zij werkzaam zijn. Vrijwilligers zoveel mogelijk betrekken bij het reilen en zeilen van de organisatie is daarbij van belang. Het daadwerkelijk laten merken dat de inbreng van vrijwilligers wordt gewaardeerd (kerstpakket, uitjes), is eveneens belangrijk, vooral als dit gekoppeld wordt aan inhoudelijke componenten: duidelijk maken dat dankzij de inzet van vrijwilligers bepaalde doelstellingen worden bereikt. Sommige organisaties werken uitsluitend met vrijwilligers, omdat ze vinden dat die een meerwaarde hebben boven betaalde krachten, of omdat ze vinden dat waardering niet in geld uitgedrukt hoeft te worden. Een voorbeeld hiervan is stervensbegeleiding.

Een vrijwilliger is altijd goed in wat hij doet

> *"Een vrijwilliger is altijd goed in wat hij doet, anders houdt hij er mee op. Hij vindt het leuk, omdat hij er goed in is. Bij een beroepskracht ligt dat anders. Die kan niet stoppen: hij is financieel afhankelijk."*

Een aantal instellingen die meededen aan de peilingsdag, zijn uitgesproken trots op hun vrijwilligers die bewust kiezen om voor die organisatie te gaan werken. Een gemeenschappelijk gevoel bij die organisaties is dat de gemeente hen vaak tot last is in het functioneren:

> *"Gemeente: faciliteer het vrijwilligerswerk, geef een uitkeringsgerechtigde een half jaar vrijstelling van zijn sollicitatieplicht, sta onkostenvergoeding toe, betaal een eventueel noodzakelijke verklaring van goed gedrag, betaal EHBO-diploma's die vrijwilligers in het zwembad nodig hebben, en laat het los! En laat het vervolgens aan de instellingen. Gemeente, blijf daarna weg!"*

Organisaties die vrijwel volledig draaien op sterk intern gedreven vrijwilligers, komen vaak tot indrukwekkende prestaties met minimale middelen (subsidie, gemeenteondersteuning). Het is belangrijk om van het succes van deze organisaties te leren en ze (soms letterlijk) een plek te geven in de samenleving. Koesteren, maar niet doodknuffelen.

Veel vrijwilligers willen groeien. Als betaald werk even niet aan de orde is, kan dit via vrijwilligerswerk. Veel getalenteerde, goed opgeleide mensen kunnen op dit moment moeilijk aansluiting vinden op de (betaalde) arbeidsmarkt. Deze mensen zijn natuurlijk een groot potentieel voor vrijwilligersorganisaties. Deze organisaties moeten hen wel wat kunnen bieden, namelijk een plek waar ze zich verder kunnen ontwikkelen.

Naast het vrijwilligerswerk passen deze mensen ook heel goed binnen een onbetaald-werkconstructie. Sterker nog: ze doen dit al in groten getale. Elk bedrijf of instelling krijgt tegenwoordig aanbiedingen van getalenteerde, ambitieuze schoolverlaters en afgestudeerden om tegen een onkostenvergoeding of minder bij hen aan de slag te gaan.

Vrijwilligerswerk moet toegankelijker worden
Volgens organisaties zijn er nog talloze (onnodige) hindernissen die de toestroom van vrijwilligers naar organisaties bemoeilijken. Ook is er behoefte aan stimulansen die de gang naar het vrijwilligerswerk bespoedigen.

Hindernissen
Veelvuldig wordt er gewezen op het feit dat voor mensen met een uitkering de weg naar het vrijwilligerswerk niet altijd gemakkelijk is. Personen met een WW- uitkering van het UWV moeten beschikbaar blijven voor de arbeidsmarkt en mogen geen vrijwilligerswerk doen. In sommige gemeenten geldt dit ook voor mensen met een bijstandsuitkering.

Gemaakte onkosten die nodig zijn om vrijwilligerswerk te kunnen doen, worden vaak niet vergoed, bijvoorbeeld reis- en onkostenvergoedingen. Opmerkelijk, vinden een aantal organisaties. Voor mensen die in het bedrijfsleven of bij de overheid werken, zijn dit soort vergoedingen de normaalste zaak van de wereld. Hierboven werd al gesproken over het niet vergoeden van verplichte cursussen (EHBO) en verklaringen van goed gedrag. Een goede ontwikkeling is wel het aanbod van (gratis) cursussen door bijvoorbeeld de stichting Stiel. Niet elke organisatie is hiervan op de hoogte.

Stimulansen
Tijdens de peilingsdag kwamen ook een aantal zaken aan de orde die de gang naar het vrijwilligerswerk een positieve impuls kunnen geven.

- meer (beter) samenwerken: organisaties kunnen veel van elkaar leren, gedeelde belangen behartigen;
- vrijwilligerswerk aantrekkelijker maken (zie Noorderzon), waarom hebben sommige organisaties zelden gebrek aan vrijwilligers, wat kunnen we daarvan leren;
- meer concurreren met betaald werk, dat veel meer en effectiever aandacht besteedt aan het werven van mensen dan vrijwilligersorganisaties;
- de resultaten die worden bereikt met vrijwilligerswerk, meer onder de aandacht brengen.

Vrijwilligerswerk moet zichtbaarder worden
Een aantal deelnemers aan de peilingsdag steken de hand in eigen boezem en benadrukken dat organisaties zelf ook wat actiever moeten worden als het gaat om het werven van nieuwe vrijwilligers:

- instellingen moeten zelf wat vaker communiceren naar hun achterban wat vrijwilligers allemaal voor hun organisatie betekenen. Leden van sportclubs zeggen bijvoorbeeld: "*Ja, maar ik betaal toch contributie!";*
- hierboven werd ook al aangegeven dat organisaties meer met elkaar moeten delen. Organisaties zouden een soort 'beursvloer' tot stand kunnen brengen waar ze ideeën uitwisselen en elkaar kunnen trainen. Ook in een andere context gaven instellingen aan meer te willen samenwerken en van elkaar te willen profiteren. Zij kunnen zelf initiatieven daartoe nemen, maar de gemeente heeft er eveneens belang bij en kan daar een rol in spelen.

De nieuwe Participatiewet
Een belangrijk doel van de Participatiewet is zoveel mogelijk mensen actief te laten deelnemen aan de maatschappij, bijvoorbeeld door bijstandsgerechtigden en gedeeltelijk arbeidsongeschikten toe te leiden naar (vrijwilligers-)werk.
Uit recent onderzoek (Kloosterman, K. en Straatsma, J., 2013) bleek dat meer dan de helft van de mensen die langdurig in de bijstand zitten in de gemeente Groningen, zich al bezighoudt met enige vorm van vrijwilligerswerk of mantelzorg. Van de andere helft (die nog niet actief was) zegt weer ongeveer de helft wel vrijwilligerswerk te willen doen. Ook zegt de helft van de bijstandsgerechtigden die al actief is, méér te willen doen. Kunnen deze bijstandsgerechtigden aan de vraag naar meer vrijwilligers tegemoetkomen?
Meer specifiek: we hebben straks een gebrek aan menskracht in vooral de zorg en ondersteuning. Voor gemeenten is het nu een aantrekkelijk idee om in het kader van die nieuwe Participatiewet uitkeringsgerechtigden uit te nodigen een deel van deze taken op zich te nemen.

Op zich is het inzetten van uitkeringsgerechtigden bij de uitvoering van maatschappelijke taken een goede zaak, maar organisaties plaatsen wel een kanttekening. Vrijwilligerswerk kenmerkt zich door het feit dat je het vrijwillig doet. Verplicht vrijwilligerswerk lijkt hen geen goede constructie:

> *"Vrijwilligerswerk doe je vanuit je hart, omdat je het wilt, door die participatiewet worden mensen gedwongen. Zorg mag niet gebeuren vanuit een gedwongen kader".*

Ook van belang vinden organisaties het volgende:

- de gemeente moet zorgen voor een goede afstemming tussen vraag (vrijwilligerswerk, onbetaald werk) en aanbod (ook als het gaat om mensen met een uitkering);
- als participatie van uitkeringsgerechtigden echt belangrijk gevonden wordt, moet er ondersteuning op de werkplek komen, zoals bij andere vormen van re-integratie;
- uitkeringsgerechtigden moeten wel geschikt zijn voor vrijwilligerswerk, vooral als het gaat om de eventuele invulling van zorgtaken;
- niet alleen maar uitkeringsgerechtigden die 'niet direct bemiddelbaar zijn', zouden uitgenodigd moeten worden om vrijwilligerswerk te doen. Alle uitkeringsgerechtigden moeten hierbij worden betrokken, behoudens misschien die mensen die een grote kans hebben op betaald werk;
- vrijwilligerswerk kun je niet afdwingen. De nadruk moet dan ook liggen op het uitnodigen van uitkeringsgerechtigden en niet op handhavingsaspecten. Naar verwachting levert het gewoon vragen aan mensen om iets te gaan doen al veel op;
- vrijwilligerswerk kan een grote waarde hebben voor bijstandsgerechtigden: ze worden weer gezien en tellen weer mee!

Het volgende citaat geeft aan dat een andere benadering van het hebben van een uitkering en vrijwilligerswerk soms veel kan opleveren:

> *"Iemand met een superopleiding, maar met zware reumatische klachten zou moeten kunnen zeggen: zet mij maar twintig jaar in als vrijwilliger, met behoud van uitkering. Zo iemand is dus in wezen een vrijwilliger +. Zo iemand kan heel waardevol zijn, maar natuurlijk ook een bedreiging voor beroepskrachten".*

6. Een nieuwe relatie tussen vrijwilligers en betaalde krachten.

"Ik ben al dertig jaar actief als welzijnswerker en behoorlijk pissig. We hebben het welzijnswerk enorm zien afkalven. Als activiteitenbegeleider deden we eerst het werk helemaal zelf, toen namen vrijwilligers het over. Wij werden toen een soort coach, dat heeft heel veel spanning gegeven. Het gaat alsmaar door en door. Je ziet mensen steeds weer op hun achterste benen staan als hun taken dreigen te worden overgenomen door vrijwilligers. Hoe lang houd ik mijn baan nog? Deze spanning is er echt heel erg. En onderschat het niet."

Bovenstaand citaat geeft aan dat de samenwerking tussen betaalde krachten en vrijwilligers bij organisaties vaak niet optimaal is. Betaalde krachten voelen zich bedreigd, hebben het idee dat aan de poten onder hun stoel wordt gezaagd.
Aan de andere kant hebben vrijwilligers het gevoel dat ze niet voor vol worden aangezien. Betaalde krachten krijgen meer informatie en bepalen hoe en wat 'we' gaan doen. Vrijwilligers komen vanzelfsprekend op het tweede plan, niet expres, maar toch.

Het laatste thema op de peilingsdag vrijwilligersbeleid ging over de samenwerking tussen vrijwilligers en betaalde krachten. Naar verwachting zullen beide partijen in de nabije toekomst intensiever met elkaar moeten samenwerken. Daarnaast zal wellicht een deel van de mensen die nu werkzaam zijn in de zorg en de ondersteuning, in de toekomst geen betaalde baan meer hebben, terwijl hun kwaliteiten en hun inzet wel nodig blijven. Daarbij komen we weer bij één van de kernvragen uit die zich gaandeweg het onderzoek steeds duidelijker aftekende: "Hoe kunnen we persoonlijke zorg en ondersteuning blijven garanderen, als we te maken krijgen met beperkte middelen (WMO)?"

De samensmelting van de beroepskracht en de vrijwilliger
Door omstandigheden lijken de grenzen tussen betaalde (beroeps-)kracht en vrijwilliger te vervagen. Als werk (zorg en ondersteuning) dat door beroepskrachten wordt uitgevoerd, niet meer betaald kan worden, komt de vrijwilliger om de hoek kijken. Hierboven hebben we al aangegeven dat die zorg en ondersteuning wel structureel en professioneel geregeld (gereguleerde zorg) moeten zijn. Een mogelijke structuur waarbinnen dit zou kunnen gebeuren, is die van de onbetaalde zorg, zie overzicht 6.1.

Overzicht 6.1 Welke vormen van zorg onderscheiden we in de samenleving

1. **Betaalde zorg:** structureel, gereguleerd, vrijwillig, ***betaald***;
2. **Vrijwilligerswerk**: structureel, niet gereguleerd, ***vrijwillig***, onbetaald;
3. **Vrijwillige inzet:** ***niet structureel***, niet gereguleerd, vrijwillig, onbetaald;
4. **Mantelzorg:** structureel, niet gereguleerd, ***niet vrijwillig***, onbetaald;
5. **Onbetaalde zorg:** ***structureel, gereguleerd***, vrijwillig, onbetaald.

Met onbetaalde zorg wordt een nieuwe zorgvariant geïntroduceerd die zich zowel onderscheidt van reguliere zorg (onbetaald) als van vrijwilligerswerk (gereguleerd). Dit is ook het gebied waar betaalde en onbetaalde krachten in de toekomst vooral zullen moeten samenwerken.

Onbetaalde zorg
Onbetaalde zorg zal zich in de nabije toekomst ontwikkelen als een gereguleerde vorm van zorg (en ondersteuning). Dit betekent onder meer dat deze vorm van zorg ondergebracht wordt bij een reguliere instelling die toezicht kan houden en kan waarborgen dat de kwaliteit van die zorg geregeld is. Dat betekent dat die instelling uitvoerders van die onbetaalde zorg laat solliciteren om aan te tonen dat zij die zorg kunnen leveren. Feitelijk betekent het dat die organisatie een professioneel P&O-beleid moet gaan voeren om structureel gereguleerde en kwalitatief goede zorg te kunnen garanderen. In hoeverre deze taak bij een al bestaande organisatie moet worden belegd, of dat hiervoor een nieuwe organisatie moet worden ingericht, is een open vraag.

Relatie betaalde / onbetaalde kracht in de onbetaalde zorg
Binnen een gereguleerde organisatie wordt het onderscheid tussen de medewerkers bepaald door kwaliteit en professionaliteit, veel minder door het feit dat iemand betaald of onbetaald is. Dit wordt nog eens onderstreept door het feit dat medewerkers moeten solliciteren en functionerings- en beoordelingsgesprekken hebben.
Het voordeel van een gereguleerde organisatie is daarbij ook dat er duidelijkheid is: de onbetaalde kracht solliciteert op een functie waarbij duidelijk is omschreven wat van hem wordt verwacht.

Het werven van onbetaalde krachten
Bij een gereguleerde organisatie werken gekwalificeerde mensen. Gekwalificeerd in de zin van opleiding, ambitie en (werk-)ervaring. Dit is ook een van de redenen dat medewerkers moeten solliciteren. Het is aannemelijk dat het voor een deel gaat om mensen die in het verleden een betaalde baan hadden binnen de sector. Volgens sommigen is er dan sprake van arbeidsverdringing. Weer anderen wijzen erop dat je weinig keus hebt, als er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn en je toch gereguleerde zorg wilt bieden.

Kenmerken van de onbetaalde kracht binnen de zorg
Op een aantal vlakken onderscheidt de onbetaalde kracht zich van vrijwilligers en betaalde krachten, andere zaken heeft hij weer met hen gemeen.
In tegenstelling tot een vrijwilliger geldt voor een onbetaalde kracht dat hij:

- moet solliciteren op zijn functie,
- is geschoold voor de vacature waarop hij solliciteert;
- te maken heeft met het P&O-beleid van de instelling waarvoor hij werkt;
- werkt op reguliere basis (maar onbetaald) voor een werkgever;
- ruimte krijgt zich te blijven ontwikkelen op zijn vakgebied; de organisatie waarvoor hij werkt, schept de mogelijkheden;
- zich binnen de organisatie verder kan ontwikkelen, vergelijkbaar met betaalde krachten;
- een financiële bonus krijgt voor het werk dat hij doet. Dit is een lastig punt, maar de mogelijkheden hieromtrent moeten nader worden onderzocht. Uitgangspunt hierbij is, dat het niet gaat om vrijwilligerswerk, maar om onbetaald werk.

Verder blijft de werkgever verantwoordelijk voor de continuïteit en de kwaliteit van (in dit geval) de geleverde zorg;

Samenwerking vrijwilligers en betaalde krachten op andere terreinen
Natuurlijk komen vrijwilligers en betaalde krachten elkaar ook tegen buiten de zorg en ondersteuning. Als je de zorg buiten beschouwing laat, leidt dit volgens de deelnemers nauwelijks tot problemen. Dit komt doordat vrijwilligerswerk en betaald werk zich op andere gebieden erg van elkaar onderscheiden:

De betaalde kracht als regelgever
Wie betaalt, bepaalt. Veel organisaties hebben een subsidierelatie met de gemeente. Daarmee bepaalt de gemeente voor een groot deel de kaders waarbinnen vrijwilligersorganisaties zich kunnen bewegen. Daarnaast geldt natuurlijk ook zonder subsidierelatie dat de overheid vaak allerlei eisen stelt aan de uitvoering van activiteiten die vrijwilligersorganisaties voorstaan. Dat varieert van landelijke wetgeving (Hinderwet, verklaring voor Sociale Hygiëne voor kantinemedewerkers, aanwezigheid van EHBO-gediplomeerden) tot regionale afspraken (sluitingstijden, vergunningen). De verplichte aanwezigheid van gediplomeerde vrijwilligers was vooral bij de aanwezige sportverenigingen een probleem.

De kosten die gemaakt worden bij het behalen van (verplichte) certificaten en diploma's, worden meestal niet vergoed door de gemeente. Dit roept soms wrevel op. Net als het niet vergoeden van Verklaringen Omtrent het Gedrag (VOG's) als dat aan de orde is. De overheid stelt wel allerlei eisen, maar organisaties / vrijwilligers moeten zelf voor de kosten opdraaien.

Vrijwilligerswerk binnen een organisatie waar veel / de meeste werknemers wel betaald worden
Voorbeelden daarvan zijn suppoosten in een museum en patiëntvrijwilligers in het UMCG. In deze situaties is sprake van een sterke functiescheiding: alleen bepaalde taken worden door vrijwilligers uitgevoerd. Hoewel dit niet altijd zal worden uitgesproken, krijgen vrijwilligers vaak het idee dat dit de minder belangrijke taken zijn. Vrijwilligers worden naar hun smaak onvoldoende betrokken bij de instellingen waar zij werkzaam zijn. Het is vooral aan het management van deze organisaties om dit goed in het oog te houden. Dat is belangrijk voor het vasthouden van vrijwilligers (betrokkenheid wordt veel genoemd als stimulans bij het uitvoeren van vrijwilligerswerk), maar ook om optimaal te profiteren van de inzet, kennis en vaardigheden van deze vrijwilligers.

Bijlage 1. Beschrijving van de methodiek in dit onderzoek

Voor dit onderzoek hebben we een methode ontwikkeld om organisaties die werken met vrijwilligers, mee te laten denken bij het opstellen van het nieuwe vrijwilligerswerkbeleid. In deze bijlage beschrijven we de ontwikkelde methodiek en de manier waarop deze in de praktijk is toegepast.

1. Methodiek

In de gemeente Groningen zijn minstens 1.500 organisaties die werken met vrijwilligers[3]. Deze organisaties zijn zeer divers van aard. De omvang varieert van één tot honderden vrijwilligers, er zijn wel of geen betaalde collega's, het gaat om structureel of incidenteel vrijwilligerswerk en het werkterrein varieert van welzijn tot cultuur, van migranten tot jeugd en van sport tot zorg.
Het grote aantal en de diversiteit maken dat we veel organisaties willen uitnodigen mee te praten over het nieuwe beleid. We kiezen ervoor een methodiek in te zetten die is afgeleid van de 'deliberatieve peiling'©[4].

Deliberatieve peiling

De deliberatieve peiling koppelt opiniepeiling aan deliberatie (beraadslaging), discussie en informatievoorziening. Na een informatieve voorbereiding volgt er een peilingsdag, met groepsgesprekken in afwisselend groot en klein gezelschap. Het aantal deelnemers ligt rond de honderd personen uit de doelgroep. Behalve een onderzoeksmethodiek, is het ook een participatie-instrument; het uitgangspunt is dat de doelgroep van het beleid expert is op dit beleidsterrein.

Onderzoekstraject

Het is bij een deliberatieve peiling belangrijk dat de deelnemers met neutrale informatie gevoed worden, voordat zij met elkaar in gesprek gaan over de ontwikkeling van nieuw beleid.

---

[3] Organisaties die werken met vrijwilligers en die zijn opgenomen in het OCSW-subsidiebestand, de stadsgids/stadsbron, Huis voor de Sport en/of het gemeentelijk Vestigingenregister.

[4] Pauly, M. (2010). *Rapport Deliberatieve Peiling De Wijert-Noord*. Groningen: Faculteit Wijsbegeerte Rijksuniversiteit Groningen

De informatie die wij de deelnemers hebben aangeboden, is als volgt tot stand gekomen:

1. Een interview met bij vrijwilligerswerk betrokken gemeentelijke beleidsambtenaren, om te bepalen wat voor de gemeente Groningen de uitgangspunten zijn bij het ontwikkelen van nieuw vrijwilligersbeleid;

2. Een groepsinterview met organisaties die werken met vrijwilligers, om te bepalen wat de uitgangspunten uit stap 1. in de praktijk voor organisaties betekenen;

3. Een informatief groepsgesprek met (andere) vertegenwoordigers van andere organisaties, belanghebbenden en deskundigen die elk vanuit hun positie te maken hebben met vrijwilligersbeleid. Deze informatie wordt aangevuld met informatie uit onderzoek naar vrijwilligerswerk(beleid).

Deze drie stappen leiden tot vier centrale thema's voor het nieuwe beleid én tot een afgewogen informatieaanbod over aspecten die met deze thema's samenhangen. Zowel positieve als negatieve aspecten over te maken keuzes worden belicht.

Parallel aan de informatieverzameling in de drie beschreven stappen bereiden we een zogenaamde peilingsdag voor. Tachtig vertegenwoordigers van organisaties die met vrijwilligers werken, nodigen we uit om de verzamelde informatie te bestuderen. Hiervoor trekken we een steekproef uit alle organisaties in de stad die werken met vrijwilligers. De organisaties uit de steekproef vragen we een deelnemer af te vaardigen naar de peilingsdag.

Die peilingsdag ziet er als volgt uit:

1. Twee groepssessies met acht tot tien personen over de vier (twee keer twee) centrale thema's. In deze groepssessies kunnen organisaties debatteren over de uitgangspunten van het nieuwe vrijwilligersbeleid (1) en de consequenties die dit voor de betrokken organisaties in de praktijk met zich mee zal brengen (2). Tijdens die sessies kunnen ook nog vragen worden geformuleerd die in stap 2 aan een panel worden voorgelegd;
2. Twee plenaire bijeenkomsten met per twee thema's een panel van sleutelfiguren en deskundigen, die vooral op vragen uit de groepssessies antwoorden;
3. Ter afsluiting verdelen de deelnemers honderd punten over de thema's om aan te geven aan welke thema's ze prioriteit toekennen. Hierdoor krijgen we een rangorde van thema's voor het opzetten van nieuw vrijwilligersbeleid.

Alle groepssessies en de plenaire bijeenkomsten worden opgenomen op een MP3-speler. Achteraf analyseren we deze opnames volgens de principes van kwalitatieve analyse (constante vergelijking, analytische inductie en theoretische sensitiviteit) zoals beschreven door Boeije (2005)[5]. Deze analyse levert veel aanvullende informatie op over hoe de thema's in het vrijwilligersbeleid kunnen worden verwerkt.

2. Voorbereiding: kaders en richting

In januari 2013 hebben we met een aantal beleidsambtenaren gesproken die op hun beleidsterrein (veel) te maken hebben met vrijwilligerswerk. Volgens hen drukken een aantal belangrijke ontwikkelingen - decentralisatie van zorg en jeugdzorg en de nieuwe participatiewet- een stempel op het toekomstige vrijwilligersbeleid. De opbrengst van dit gesprek is de vaststelling van een aantal uitgangspunten voor nieuw beleid.
Deze uitgangspunten hebben we in een volgende ronde gekoppeld aan de ervaringen en inzichten van vrijwilligersorganisaties. Voor dit onderdeel hebben we twaalf organisaties uitgenodigd.
Op basis van al deze gesprekken hebben we de vier thema's uit het gesprek met de beleidsmedewerkers geherformuleerd tot de volgende vier:

1. **Iedereen is vrijwilliger:** De rol van het vrijwilligerswerk bij ontwikkelingen, zoals het tot stand komen van de Participatiewet en de transitie van de AWBZ

2. **Meer aandacht voor de brede maatschappelijke functie van het vrijwilligerswerk**

3. **Inzetten op meer vrijwilligerswerk / vrijwillige inzet**

4. **Een nieuwe relatie tussen vrijwilligers en betaalde krachten**

3. Voorbereiding: informatie verzamelen

De vier thema's die nu zijn ontstaan, hebben we voorgelegd aan organisaties, belanghebbenden en deskundigen die elk vanuit hun eigen rol te maken hebben met vrijwilligerswerk. We hebben gevraagd hierop door te denken en aan te geven hoe je hier in de praktijk mee uit de voeten moet. Hoe kun je die thema's recht doen in het toekomstige beleid, wat zijn de valkuilen en wat zijn voor- en nadelen van een bepaalde aanpak of een bepaalde uitvoering? Hieronder volgt per thema een korte samenvatting van aandachtspunten, aangevuld met informatie uit door derden uitgevoerd onderzoek naar vrijwilligerswerk(beleid).

[5] Boeije, H (2005) Analyseren in kwalitatief onderzoek, (pagina 62- 83), Boom, Amsterdam

Iedereen is vrijwilliger (Participatiewet en omzetting Awbz naar WMO)

- iedereen zou vrijwillig iets voor anderen en/of de samenleving moeten doen;
- er is veel behoefte aan vrijwilligers vanwege bezuinigingen bij de omzetting AWBZ naar WMO;
- veel mensen doen al vrijwilligerswerk, en nog meer mensen willen best iets doen;
- vrijwilligerswerk vanwege de Participatiewet kan worden ervaren als onvrijwillig of als tegenprestatie;
- organisaties willen graag gemotiveerde en geschikte vrijwilligers;
- sommige organisaties hebben ondersteuning nodig om vrijwilligerswerk te kunnen doen.

Meer aandacht voor de brede maatschappelijke functie van vrijwilligerswerk

- vrijwilligers zitten dicht op de samenleving;
- sociale controle;
- niet iedere vrijwilliger wil een rol als 'maatschappelijk werker';
- niet iedere vrijwilliger is geschikt als 'maatschappelijk werker';
- organisaties hebben hierbij ondersteuning nodig van gemeente/Stiel/MJD;
- de grens met hulpverlening moet duidelijk zijn, wanneer en waarheen doorverwijzen;
- natuurlijk intermenselijk contact;
- vertrouwenspersoon, sociale kaart;
- problemen, maar ook talenten.

Inzetten op meer vrijwilligers/vrijwillige inzet

- er zijn al veel vrijwilligers;
- sommige organisaties hebben meer vrijwilligers nodig, vooral in de zorg (WMO);
- er wordt steeds meer gevraagd van vrijwilligers, meer kwaliteit(en);
- de ondersteuning moet meegroeien, opleidingsmogelijkheden;
- meer geld voor werving en selectie en imagoverbetering;
- er wordt ook veel geld bespaard door vrijwilligerswerk;
- blijk geven van waardering voor vrijwilligers, bijvoorbeeld persoonlijke aandacht, cadeautje of leuke activiteit;
- versoepelen/afschaffen bewerkelijke regelgeving voor organisaties en burgerinitiatieven.

Een nieuwe relatie tussen vrijwilligers en betaalde krachten

- vooral in de WMO-zorg;
- vrijwilligers en betaalde krachten werken naast elkaar en moeten afstemmen voor een goed resultaat;
- betaalde krachten kunnen het niet meer alleen;
- kwaliteit van de zorg op peil houden,

Deze punten zijn de bouwstenen voor de informatie die we aan de deelnemers van de peilingsdag hebben toegestuurd. De volledige tekst hiervan is opvraagbaar bij O&S Groningen.

Bijlage 2. Enquête deelnemers peilingsdag

Bij de afsluiting van de peilingsdag hebben we de deelnemers een enquête voorgelegd met de bedoeling de waardering van de deelnemers voor de gekozen methodiek en het verloop van de dag te peilen. Voorafgaand aan die enquête vroegen we de deelnemers een rangorde aan te geven in de besproken onderwerpen. We gaven de deelnemers de volgende opdracht mee:

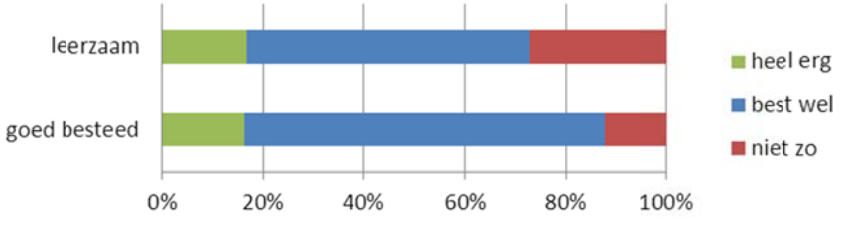
U mag honderd punten verdelen over de vier besproken thema's van vandaag. Hoe belangrijker u een thema vindt, hoe meer punten u dit thema geeft.

Dit verzoek leverde de volgende score op:	**gemiddeld**
Thema 1: Iedereen is vrijwilliger	34
Thema 2: Meer aandacht voor de brede maatschappelijke functie	19
Thema 3: Inzetten op meer vrijwilligers/vrijwillige inzet	27
Thema 4: Nieuwe relatie tussen vrijwilligers en betaalde krachten	20

Het is duidelijk dat de deelnemende organisaties vinden dat de thema's 1 en 3 relatief veel aandacht moeten krijgen in het nieuwe vrijwilligersbeleid.

In de enquête hebben we onder meer vragen gesteld over hoe mensen de dag hadden ervaren. Allereerst hebben we gevraagd of deelnemers de peilingsdag een leerzame en goed bestede dag vonden.

Figuur 2. In hoeverre vonden deelnemers het een leerzame en goed bestede dag?



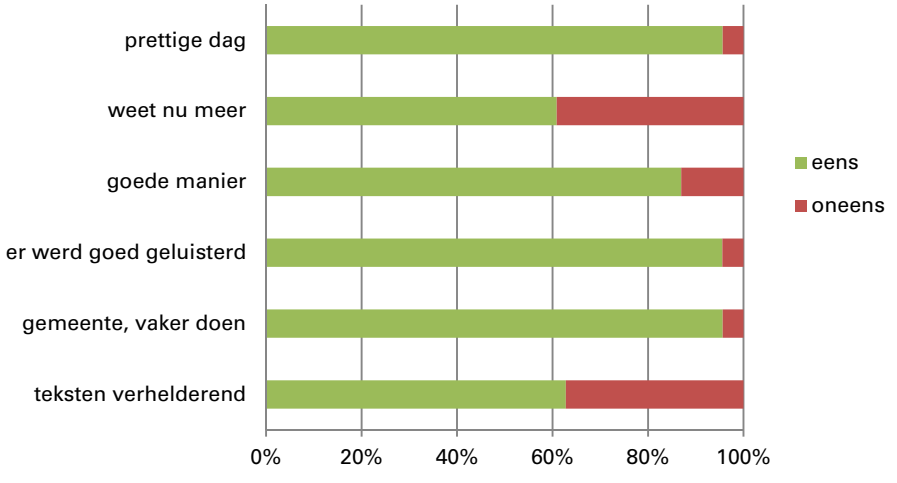
Bijna drie kwart van de respondenten vond de peilingdag leerzaam, bijna negentig procent vond de dag goed besteed.

We hebben de deelnemers vervolgens nog een aantal stellingen voorgelegd:

- ‘ik heb de dag als prettig ervaren’,
- ‘ik weet nu meer over de verschillende zaken die met vrijwilligerswerk te maken hebben’,
- ‘ik vind dat de gekozen methodiek de juiste manier was om mensen te vragen hoe ze over bepaalde zaken denken’,
- ‘ik vind dat er goed naar elkaar werd geluisterd’,
- ‘de gemeente moet dit soort onderzoeken vaker doen’ en tot slot
- ‘de aangeboden teksten waren verhelderend’.

Figuur 3 geeft aan in hoeverre de respondenten het eens waren met de aangeboden stellingen.

Figuur 3. In hoeverre zijn de deelnemers het eens met de aangeboden stellingen?



Vrijwel alle deelnemers hebben de georganiseerde peilingsdag als prettig ervaren. De emoties liepen zo nu en dan hoog op tijdens de discussies die deze dag werden gevoerd. Des te opmerkelijker is het dat 96 procent van de deelnemers aangaf dat er ‘goed naar elkaar werd geluisterd’. Bemoedigend is natuurlijk ook het grote aandeel deelnemers (eveneens 96 procent) dat de gemeente adviseert ‘een dergelijk onderzoek vaker te doen’.Een minder groot aandeel, maar toch nog meer dan zestig procent geeft aan nu meer te weten over de problemen en mogelijkheden rond het vrijwilligerswerk. Drieënzestig procent gaf aan de aangeleverde teksten (en de bijbehorende teksten) verhelderend te vinden. Zevenendertig procent vond dat niet, een duidelijk aandachtspunt voor een volgende keer.

Bijlage 3. De deelnemers aan de voorbereidende gesprekken

Kaders en richting
In het voorjaar van 2013 hebben we gesproken met de gemeente Groningen over de kaders en de richting van het nieuwe vrijwilligersbeleid. De nadruk in dat gesprek lag vooral op de grote veranderingen die momenteel afkomen op gemeenten: decentralisatie van zorg, jeugdzorg en participatie. De volgende beleidsterreinen waren bij dat gesprek vertegenwoordigd:

- Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)
- Sport en Recreatie
- Integraal Jeugdbeleid
- Maatschappelijke Participatie (o.a. vanuit bijstand en sociale werkvoorziening)
- Vrijwilligerswerkbeleid

Belangrijkste thema's
Aansluitend op bovenstaand gesprek hebben we aan afgevaardigden van organisaties die werken met- en/of voor vrijwilligers gevraagd in hoeverre het vrijwilligerswerk een bijdrage zou kunnen leveren bij de kansen en de beperkingen die de recente ontwikkelingen ons bieden. De onderstaande organisaties waren bij deze gesprekken betrokken.

- GVAV Rapiditas
- Humanitas
- Immanuelkerk
- Stichting MJD
- New attraction
- Noorderzon
- SCN
- SOOG
- Speeltuincentrale
- Stichting Bevrijdingsbos
- Stichting Stiel
- WMO-platform
- gemeentelijk beleid Maatschappelijke Participatie
- gemeentelijk beleid WMO
- Groninger Museum
- Platform Zelforganisaties Groningen
- Rode Kruis
- Stichting Jasmijn

Literatuur:

Boeije, H. (2005) Analyseren in kwalitatief onderzoek, (pagina 62- 83), Boom, Amsterdam

Kloosterman, K. en Straatsma, J (2013). Partcipatie bij Sozawe-klanten. Onderzoek & Statistiek Groningen, gemeente Groningen.

Meijs, L.C.P.M (1997). *Management van Vrijwilligersorganisaties*. Utrecht: nov publicaties.

Pauly, M. (2010). *Rapport Deliberatieve Peiling De Wijert-Noord*. Groningen: Faculteit Wijsbegeerte Rijsuniversiteit Groningen

Stinissen, A. e.a. (2011). *Vrijwilligersonderzoek 2011*, Onderzoek & Statistiek Groningen, gemeente Groningen.

Links:

http://www.ser.nl/nl/actueel/toespraken%20van%20de%20voorzitter/20090611.aspx

BASIS VOOR BELEID

Bezoekadres
Kreupelstraat 1
9712 HW Groningen

Postadres
Postbus 30026
9700 RM Groningen

T (050)3675630
E info@os.groningen.nl
I www.os-groningen.nl

ONDERZOEK EN STATISTIEK GRONINGEN