

Inventarisatie Gemeentelijk Vrijwilligerswerkbeleid

Uitkomsten, conclusies en routes

Auteurs: Willem-Jan de Gast, Ronald Hetem, Joke Meindersma, Michaëla Merkus en
Matthijs Terpstra

Datum: November 2018

© Movisie 2018



Movisie: kennis en aanpak van sociale vraagstukken

Movisie is het landelijk kennisinstituut en adviesbureau voor toepasbare kennis, adviezen en oplossingen bij de aanpak van sociale vraagstukken op het terrein van welzijn, participatie, sociale zorg en sociale veiligheid. Onze activiteiten zijn georganiseerd in vier actuele programma's: effectiviteit en vakmanschap, zelfredzaamheid, participatie, veiligheid en huiselijk/seksueel geweld.

We investeren in de kracht en de onderlinge verbinding van burgers. We doen dit door maatschappelijke organisaties, overheden, maatschappelijk betrokken bedrijven en burgerinitiatieven te ondersteunen, te adviseren én met hen samen te werken. Lokaal of landelijk, toegesneden op het vraagstuk en de organisatie. Zo kunnen deze organisaties en hun professionals hun werk voor de samenleving zo goed mogelijk doen.

Kijk voor meer informatie op www.movisie.nl.

COLOFON

Auteur(s): Willem-Jan de Gast, Ronald Hetem, Joke Meindersma, Michaëla Merkus en Matthijs Terpstra

Projectnummer: WP201804001

Datum: november 2018

© Movisie

Dit rapport is mede tot stand gekomen met subsidie van het Ministerie van VWS

Inhoudsopgave

1	Aanleiding en achtergrond.....	4
2	Opzet inventarisatie	5
3	Uitkomsten.....	6
	3.1 <i>Visie op Vrijwillige Inzet</i>	6
	3.2 <i>Vrijwilligerswerkbeleid</i>	7
	3.3 <i>Samenwerking</i>	8
	3.4 <i>Facilitering</i>	9
4	Ontwikkelingen en behoeften	11
5	Conclusies	13
6	Volgende stappen: routes naar de toekomst.....	15

1 Aanleiding en achtergrond

De samenleving ontwikkelt zich naar een meer zelfredzame maatschappij waarin inwoners zelf keuzes maken, initiatief nemen en met en voor elkaar zorgen. Het vrijwilligerswerk wordt daardoor nog altijd veelvormiger en veelzijdiger. Naast traditionele vrijwilligersorganisaties zijn informele verbanden, zelforganisaties en nieuwe juridische vormen ontstaan. Bovendien houden deze vrijwilligers zich met tal van maatschappelijke onderwerpen bezig, variërend van het verbeteren van de eigen leefomgeving en de opgroei- en opvoedproblematiek van de jeugd tot de energietransitie. Gemeenten die de ontwikkelingen in de samenleving verder willen helpen, kunnen eigenlijk niet zonder een brede visie en een integraal beleid ten aanzien van de versterking van vrijwillige inzet.

De vraag is wat de stand van zaken is: Vanuit welke visie werken gemeenten aan het versterken van de vrijwillige inzet? Hoe integraal en toekomstbestendig is hun vrijwilligerswerkbeleid¹? Hoe komt dit beleid tot stand? En welke behoeften hebben gemeenten ten aanzien van hun vrijwilligerswerkbeleid? Movisie is in opdracht van het Ministerie van VWS bij gemeenten langsgegaan om antwoorden te krijgen op deze vragen.

In deze rapportage geven we een overzicht van de uitkomsten van de inventarisatie. We gaan eerst kort in op de opzet. Vervolgens brengen we de belangrijkste opbrengsten in beeld. We gaan daarna specifiek in op gemeentelijke ontwikkelingen ten aanzien van vrijwilligerswerkbeleid en de behoeften die gemeenten daarbij hebben. Ten slotte zetten we de belangrijkste conclusies op een rijtje en doen we een aantal aanbevelingen.

¹ In deze rapportage hanteren we consequent de term vrijwilligerswerkbeleid om het beleid van de gemeente op het terrein van vrijwillige inzet te duiden. Vrijwilligerswerkbeleid onderscheidt zich van vrijwilligersbeleid in die zin dat de tweede term slaat op het beleid van organisaties ten aanzien van de vrijwilligers die bij hen actief zijn. Overigens gebruikten de geïnterviewde gemeenten vrijwel allemaal de term vrijwilligersbeleid als ze het hadden over hun gemeentelijke beleid op het terrein van vrijwillige inzet.

2 Opzet inventarisatie

De inventarisatie is gebaseerd op drie vormen van informatieverzameling:

- Allereerst hebben we desk research gedaan om helder te krijgen wat er de afgelopen 5 jaar bekend is over gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid en de ontwikkelingen daarin. Ook hebben we een web search gedaan om een indruk te krijgen van beschikbare beleidsdocumenten op het terrein van vrijwillige inzet en de ondersteuning daarvan.
- Ten tweede is een klankbordgroep ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van VWS, gemeenten, vrijwilligerscentrales en vrijwilligersorganisaties, die heeft meegedacht en geadviseerd over de inrichting en inhoud van de inventarisatie.
- Het hoofdbestanddeel van de inventarisatie was een kwalitatief onderzoek bij gemeenten. Op basis van een belangstellingsregistratie bij een bijeenkomst in februari 2018, aangevuld met gemeenten uit het netwerk van Movisie, is een lijst van 25 gemeenten samengesteld. Uiteindelijk is bij 15 gemeenten een uitgebreid interview afgenomen (zie bijlage 1 Itemlijst en bijlage 2 Lijst van Geïnterviewde Gemeenten). Van elk van deze interviews is een verslag gemaakt, waarvan de belangrijkste uitkomsten (anoniem) verwerkt zijn in deze rapportage. De lijst van gemeenten is zo samengesteld dat er variëteit is in locatie (we hebben gekeken naar stedelijke gebieden en plattelandsgemeenten, en naar gemeenten met een hoog en laag percentage vrijwilligers volgens het CBS), grootte van de gemeente en soort ondersteuningsstructuur. De lijst van geïnterviewde gemeenten is daarmee niet statistisch representatief maar geeft wel een rijk beeld van hoe het vrijwilligerswerkbeleid wordt vormgegeven. Er is gekozen voor een kwalitatieve benadering om zo meer inzicht te krijgen in hoe het echt werkt bij gemeenten.

3 Uitkomsten

Misschien wel de belangrijkste uitkomst is dat er een grote variëteit is tussen gemeenten of en hoe zij invulling geven aan hun vrijwilligerswerkbeleid, en hoe integraal en toekomstbestendig dat is gedaan. Dat is enerzijds verrassend vanwege de gezamenlijke historie waarin het ministerie van VWS in 2009 basisfuncties voor de ondersteuning van het lokale vrijwilligerswerk publiceerde en ondersteuning van het vrijwilligerswerk ook onderdeel was van de Wmo. Anderzijds is het niet verrassend omdat het vrijwilligerswerkbeleid lokaal wordt vormgegeven en elke gemeente een eigen context kent en eigen keuzes maakt. Die grote verschillen betekenen wel dat algemene uitspraken over de stand van zaken nauwelijks gedaan kunnen worden.

3.1 Visie op Vrijwillige Inzet

Ten aanzien van de vraag of gemeenten een visie op vrijwillige inzet hebben, zien we een aantal verschillende praktijken.

Meestal geen aparte visie op vrijwillige inzet

In het merendeel van de gemeenten is er geen aparte visie op het thema vrijwillige inzet, maar is er een bredere visie op de ontwikkeling van de samenleving, waar vrijwillige inzet een onderdeel van uitmaakt. Veel gebruikte termen daarbij zijn actief burgerschap, zelf- en samenredzaamheid, participatie en zorgzame samenleving. Vrijwillige inzet wordt dan als functie van die ontwikkeling naar een actieve, zelfredzame en zorgzame gemeenschap gezien. Er is dus een duidelijke koppeling aan sociale doelen. Vrijwillige inzet wordt niet als doel op zich beschouwd, maar vooral als middel om bovengelegen sociaal-maatschappelijke doelen te helpen realiseren. De neiging bestaat om met name naar de werking van vrijwillige inzet op het terrein van zorg en welzijn te kijken. Dit is vanwege de invoering van de Wmo niet onlogisch, omdat vrijwilligerswerk daarin immers als één van de negen werkvelden was opgenomen.

Soms juist wel een eigenstandige visie of helemaal geen

Een klein aantal geïnterviewde gemeenten wijkt af van dit beeld. Enerzijds zijn er drie gemeenten waarin er wel een eigenstandige visie op vrijwillige inzet is en de waarde van het fenomeen voor de samenleving dus apart geduid wordt. Natuurlijk wordt ook in die gemeenten de relatie tussen vrijwillige inzet en het sociaal domein gelegd, maar er wordt breed gekeken naar de inzet en werking van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties.

Anderzijds zijn er twee gemeenten die zelf aangeven dat ze feitelijk geen visie op vrijwillige inzet hebben. Er is, in ieder geval in de afgelopen beleidsperiodes, niet apart nagedacht over de waarde en rol van vrijwillige inzet en de koppeling met gemeentelijke ambities en beleidsdoelen. Dat betekent overigens niet dat er geen aandacht voor het vrijwilligerswerk is, maar die is vooral praktisch en uitvoerend ingevuld door middel van (prestatie-)afspraken met uitvoeringsorganisaties en door middel van financieringsmogelijkheden.

3.2 *Vrijwilligerswerkbeleid*

Zoals verwacht mag worden, is er een link tussen het hebben van een gekoppelde visie, een eigenstandige brede visie of het ontbreken van een visie, en het vrijwilligerswerkbeleid van gemeenten.

Geen recent beleid, wel aan de slag

Een constatering die door vrijwel alle gemeenten werd gedaan, is dat er geen recent vrijwilligerswerkbeleid is. Alle aandacht en energie is de afgelopen jaren gaan zitten in het vormgeven van de drie decentralisaties. Daardoor is er geen of weinig tijd geweest om na te denken of en in welke vorm (eigenstandig) vrijwilligerswerkbeleid opgesteld moet worden. Meer dan de helft van de geïnterviewde gemeenten gaf aan dat ze bezig zijn of willen gaan met het vernieuwen van hun vrijwilligerswerkbeleid. Als noodzaak wordt daarvoor aangegeven dat het oude beleid meer dan 4 jaar oud is en dat het oude beleid tot stand gekomen zonder betrokkenheid van het veld. Bovendien is het noodzakelijk vanwege dat gemeenten de subsidie gericht willen inzetten op resultaten voor het eigen zorg en welzijnsbeleid waardoor traditionele subsidies voor organisaties minder worden of vervallen. Dat er nu weer aandacht is voor het vrijwilligerswerk is in het algemeen een duidelijk signaal dat het beleidsterrein weer meer boven de radar komt. Dat komt deels omdat er meer tijd beschikbaar komt nu het stof van de decentralisaties langzaam is neergedaald, deels omdat er op politiek niveau aandacht wordt gevraagd voor de ondersteuning van vrijwilligers en organisaties, en ook omdat de sector zelf die aandacht vraagt. We zien dan ook in gemeenten dat vrijwilligers en actieve buurtbewoners betrokken worden bij nieuwe (vrijwilligerswerk)beleid.

Vrijwilligerswerkbeleid is meestal onderdeel sociaal beleid

In het merendeel van de gemeenten is de afgelopen vijf tot tien jaar het vrijwilligerswerkbeleid onderdeel geworden van een breder sociaal beleid. Vaak is het in deze gemeenten onderdeel van het informele-zorgbeleid, soms van het participatiebeleid, het wijkgericht werken of een combinatie hiervan. Door deze koppeling aan het gemeentelijk beleid voor het sociaal domein en specifiek op het terrein van zorg en welzijn, is meestal een vernauwing opgetreden ten aanzien van de werking en functie van vrijwillige inzet. Dit is een gevolg van focus van gemeenten op de decentralisaties in zorg welzijn waardoor voornamelijk het vrijwilligerswerk op deze beleidsbeleidsterreinen aandacht heeft gekregen. Het vrijwilligerswerk in b.v. sport, cultuur of het jeugdwerk is daardoor op de achtergrond geraakt.

Het is van belang hoe breed of smal het sociaal domein binnen de gemeente wordt gedefinieerd en waar de grenzen van beleidsafdelingen lopen. In sommige gemeenten is er een integrale afdeling die zich met alle aspecten van het sociaal domein bezighoudt (zorgbeleid, participatiebeleid, jeugdbeleid). Dan is het relatief makkelijk om vrijwillige inzet als onderdeel van deze aspecten een plek te geven. In andere gemeenten is de ambtenaar die verantwoordelijk is voor vrijwilligerswerkbeleid onderdeel van een klein team dat bijvoorbeeld slechts bezig is met informele zorg of wijkgericht werken. De soms nog stevige schotten tussen beleidsafdelingen kunnen het dan lastig maken om vrijwilligerswerkbeleid breed te positioneren.

Vrijwilligerswerkbeleid als gemeentelijk document of als uitkomst van een dialoog

Een volgend aspect van het vrijwilligerswerkbeleid is hoe het tot stand is gekomen. Een deel van de geïnterviewde gemeenten geeft aan dat het vigerende beleid is geschreven op basis van veldconsultatie, directe input van met name het steunpunt vrijwilligerswerk en/of bijeenkomsten met vrijwilligersorganisaties. In andere gemeenten is het huidige beleidsdocument vooral een intern geproduceerd stuk, meestal ten behoeve van een breder beleidskader. Gekoppeld aan het voornemen

om het beleid te vernieuwen hoorden we bij alle gemeenten de wens om dat samen met het vrijwilligersveld te doen.

Omvang doet ertoe

Een observatie die ook naar voren kwam tijdens de interviews is dat de omvang van het gemeentelijk apparaat invloed heeft op de mate waarin het mogelijk is eigenstandig vrijwilligerswerkbeleid te ontwikkelen. Met name in grotere gemeenten met een relatief fors ambtelijk apparaat, is er meestal simpelweg voldoende menskracht om het beleidsterrein vrijwillige inzet zowel strategisch als tactisch en uitvoerend aan te pakken. In kleinere gemeenten is het niet ongebruikelijk dat er slechts één ambtenaar verantwoordelijk is voor het vrijwilligerswerkbeleid en/of het bredere sociaal beleid, en dan vaak ook nog maar voor een deel van zijn/haar functie. Zorgen dat de minimale randvoorwaarden voor het stimuleren, waarderen en ondersteunen van vrijwilligers(organisaties) gerealiseerd worden, is dan al een hele prestatie. Daarnaast constateren wij dat met name in deze kleinere gemeenten het beleidsterrein niet als het meest uitdagende en aansprekende wordt gezien op politiek en strategisch niveau zodat er relatief weinig aandacht voor is en weinig beleids capaciteit voor wordt vrijgemaakt.

Een andere constatering is dat de aandacht voor het onderwerp binnen het gemeentelijk apparaat deels afhangt van de houding van de ambtenaar die het in portefeuille heeft. Wanneer deze ambtenaar een netwerker is binnen de eigen organisatie blijkt het thema vaak hoger op de agenda te komen. Dit kwam in grotere en kleinere gemeenten naar voren.

Is vrijwilligerswerkbeleid nodig?

Ten slotte werd door een aantal gesprekspartners de opmerking gemaakt in hoeverre een (apart) vrijwilligerswerkbeleid nodig is. In een cultuur van een regelarme en beleidsarme overheid zou de intentie wellicht niet moeten zijn om nieuw of meer beleid te maken, maar vooral te onderzoeken hoe samen met uitvoerende partijen tot werkafspraken gekomen kan worden. We komen daar aan het eind op terug.

3.3 Samenwerking

Hiervoor is al iets gezegd over de samenwerking binnen en buiten het gemeentehuis ten aanzien van het thema vrijwilligerswerk. We gaan er hier nog wat dieper op in.

Binnen de gemeente: meestal in de marge

Voor het merendeel van de geïnterviewde gemeenten geldt dat de ambtenaren die zich bezighouden met het vrijwilligerswerk moeite moeten doen om hun beleidsterrein onder de aandacht te brengen van collega's en bestuurders. In het geweld van b.v. zorghervormingen, economische ontwikkeling, woonopgaves en city marketing is vrijwilligerswerk in het algemeen niet het eerste thema waaraan gedacht wordt.

De meestal zeer bij hun beleidsterrein betrokken ambtenaren ervaren dat initiatieven tot samenwerking van hun kant moeten komen, en dat ze vaak in een laat stadium geconsulteerd worden over de rol die bewonersinitiatieven en vrijwilligersorganisaties kunnen hebben bij andere beleidsterreinen. Ook komt het veel voor dat verschillende beleidsterreinen eigen manieren van omgaan met vrijwilligers(organisaties) hebben ontwikkeld zonder dat daarover afstemming en samenwerking is gezocht. De geïnterviewde ambtenaren geven daarbij aan dat ze in hun contacten met het werkveld regelmatig te horen krijgen dat er nog altijd veel schotten bestaan binnen de gemeente.

In de samenleving: goede relaties, wisselende positie

Als we vervolgens kijken naar het werkveld zelf, komt naar voren dat de geïnterviewde ambtenaren in het algemeen het werkveld goed kennen, er vrij nauwe relaties mee onderhouden en goed weten wat er in hun gemeente speelt. Zeker als het vrijwilligerswerkbeleid op strategisch niveau wordt vormgegeven, heeft de gemeente een rol als regisseur en facilitator, en in toenemende mate als verbinder. Zoals al eerder aangegeven, is de positie van de gemeente in met name kleinere gemeenten vaak ook die van (mede-)organisator en uitvoerder.

De cruciale rol van steunpunten vrijwilligerswerk

Een opvallende uitkomst van de gesprekken die we gevoerd hebben, is dat alle geïnterviewde gemeenten stevig samenwerken met een steunpunt vrijwilligerswerk². Veel van de uitvoering wordt overgelaten aan deze organisaties vanuit een basis van vertrouwen. Dat is interessant omdat de positie en financiering van steunpunten³ de laatste jaren onder druk heeft gestaan.

Ambtenaren geven aan dat een steunpunt een ideale sparring partner is vanwege hun kennis van en netwerk in het vrijwilligerswerk. Een aantal steunpunten, met name de grotere, heeft zich de afgelopen vijf jaar ook ontwikkeld tot een lokaal expertisecentrum vrijwillige inzet. Daardoor zijn ze in staat om op strategisch niveau input te leveren, en tegelijk te blijven werken aan het stimuleren van vrijwillige inzet, het (laten) matchen van vraag en aanbod en het ondersteunen van organisaties door middel van deskundigheidsbevordering en advies.

Breedte van het vrijwilligerswerk beleid?

In deze inventarisatie hebben we vooral gesproken met ambtenaren in het sociale domein. Het vrijwilligerswerkbeleid is dan onderdeel van een breder kader gericht op zorg en welzijn. Het vrijwilligerswerk in de sportvereniging, binnen de cultuur, het onderwijs, de recreatie of natuur is daardoor mogelijk onderbelicht. Een deel van de geïnterviewde ambtenaren gaven aan dat ze ook die terreinen onder hun hoede hadden andere verwezen door naar andere contactpersonen. Afhankelijk van hoe de ambtenaar daarmee omgaat was daar contact mee. De medewerkers die we gesproken hebben zijn binnen hun gemeente wel het aanspreekpunt voor het vrijwilligerswerk.

3.4 Facilitering

Een cruciale rol van gemeenten is om vrijwillige inzet mede mogelijk te maken door middel van het scheppen van de juiste randvoorwaarden. Dat begint met het wettelijk kader en de regelgeving, bijvoorbeeld rond de VOG, de vrijwilligersverzekering en de inzet van b.v. uitkeringsgerechtigden en mensen met een taalachterstand. Ook belangrijk is de mate waarin en de manier waarop vrijwilligersorganisaties aanspraak kunnen maken op gemeentelijke subsidies. Verder kan de gemeente (indirect) ondersteuning bieden door het mede mogelijk maken van deskundigheidsbevordering, uitwisseling en begeleiding, al dan niet via een steunpunt vrijwilligerswerk. Ten slotte speelt de gemeente meestal een belangrijke rol als het gaat om de waardering voor vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties.

² Helaas is het in de gesprekken niet gelukt om een gemeente te spreken waar geen steunpunt of een vergelijkbare ondersteuningsorganisatie actief is.

³ Overigens komen steunpunten of vrijwilligerscentrales in drie varianten voor: als zelfstandige stichting, als onderdeel van een brede welzijnsorganisatie, en als onderdeel van de gemeente.

Ten aanzien van bovenstaande onderdelen zien we, analoog aan de andere thema's, dat ook hier variatie optreedt. Die zit niet zozeer in de regelgeving, waar het erop lijkt dat steeds meer gemeenten vergelijkbare uitgangspunten hanteren. Wat betreft subsidies is de vraag niet óf gemeenten middelen ter beschikking stellen, want dat doen ze allemaal, maar wat voor soort en op welke grond. Gemeenten hanteren een mix van vaste subsidies (vaak nog gebaseerd op oude afspraken waarop niet of nauwelijks getoetst wordt), tijdelijke subsidies, projectsubsidies, innovatiesubsidies en dergelijke. Er zijn veel lokale regels en afspraken, en een transparant toetsingskader ontbreekt meestal. De gemeente Den Haag is een van de gemeenten die dat wel heeft. In zeker vier geïnterviewde gemeenten is er ook een interessante scheiding tussen de inhoudelijk beleidsambtenaar, die het veld goed kent maar niet verantwoordelijk is voor de subsidiesystematiek, en een collega waarbij het precies andersom is. Niet in alle gevallen lijken die veel contact te hebben. Meerdere gemeenten zijn bezig om hun subsidiesystematiek te herzien, waarbij er een driedubbele wens lijkt te zijn: subsidies meer koppelen aan overkoepelende gemeentelijke doelen in het sociaal domein, de systematiek transparanter maken, bijvoorbeeld door het samenvoegen van voorheen aparte regelingen, en ruimte maken voor innovatieve projecten en burgerinitiatieven.

Praktische en inhoudelijke ondersteuning is, zoals eerder aangegeven, door alle gemeenten belegd bij een steunpunt vrijwilligerswerk, in ieder geval formeel in de vorm van een beschikking of contract. In de praktijk houden grote gemeenten zich daadwerkelijk niet of nauwelijks bezig met de ondersteuning van het vrijwilligerswerk, terwijl kleinere zelf bijeenkomsten en scholingen organiseren. Dat heeft ook te maken met de mate waarin de ambtenaar betrokken is bij het vrijwilligersveld

Waardering ten slotte staat bij alle gemeenten hoog in het vaandel. Deze krijgt de vorm van een bezoek door burgemeester of wethouder, een speciale vrijwilligersdag, een feest of festival, soms ook met scholingsactiviteiten of een vrijwilligersprijs. In de meeste gevallen is de gemeente de host van dergelijke evenementen, en is de burgemeester of wethouder degene die de waarderingstekens uitreikt. De waardering van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties is daarmee ook gelijk een manier om breed aandacht aan het vrijwilligerswerk te schenken.

4 Ontwikkelingen en behoeften

Uit de gesprekken kwamen ten slotte een aantal zaken naar voren die wat de gemeenten betreft in de nabije toekomst leidend zouden moeten zijn bij het toekomstbestendig en integraal maken van het vrijwilligerswerkbeleid. De meeste van deze punten zijn hiervoor al aangestipt – we zetten ze hier op een rijtje.

Samen met het veld het beleid vernieuwen

Een duidelijke wens die bij vrijwel alle gesprekspartners naar voren kwam, is om het bestaande vrijwilligerswerkbeleid te vernieuwen. Daarmee wordt enerzijds bedoeld dat het aansluit bij de grote maatschappelijke veranderingen die hebben plaatsgevonden, en anderzijds dat weer veel meer integraal naar het thema vrijwillige inzet wordt gekeken. Uitgangspunt voor gemeenten is dat dit vernieuwde beleid samen met het werkveld wordt ontwikkeld, uitgevoerd en geëvalueerd.

Op weg naar gezamenlijke ambities

Een hiermee samenhangende behoefte is om het vrijwilligerswerkbeleid vooral op hoofdlijnen vorm te geven. Het gaat met name om het benoemen van gezamenlijke ambities en het ontwikkelen van strategieën om het vrijwilligerswerk te laten bloeien en groeien. Zo ontstaat ruimte om uitvoerende partijen, waaronder steunpunten vrijwilligerswerk als sleutelspelers, flexibel te laten inspelen op wat zich voordoet in de lokale samenleving.

De gemeente als regisseur

De rol van de gemeente zou daarin in toenemende mate die van regisseur moeten zijn. Binnen de gemeente betekent dat afstemming met andere beleidsterreinen om zo mogelijk tot een gedeelde visie op de rol van vrijwilligerswerk in de samenleving te komen en daar de beleidsontwikkeling op de verschillende beleidsterreinen op te baseren. In de samenleving betekent het dat de gemeente de juiste partijen bij elkaar brengt en vanuit een gemeentelijke visie de contouren schetst van het vrijwilligerswerkbeleid. De invulling en uitvoering wordt dan vooral overgelaten aan het veld zelf, inclusief een verbindende rol voor het steunpunt vrijwilligerswerk.

Maatschappelijke doelen als leidraad voor het subsidiebeleid

Eén van de belangrijkste manieren waarop gemeenten ook in de toekomst invloed uitoefenen op het vrijwilligerswerk is het subsidiebeleid. In bijna de helft van de geïnterviewde gemeenten is de ontwikkeling gaande om dit beleid meer te koppelen aan (bredere) maatschappelijke doelen. Zo kan een gerichter subsidiebeleid ontstaan, gebaseerd op gezamenlijk bepaalde maatschappelijke outcomes en op de bijdrage van vrijwillige inzet aan de in de raad vastgestelde gemeentelijke beleidsdoelen.

Zicht krijgen op wat werkt en effect heeft

Meerdere gemeenten zijn bezig met of denken na over het opzetten van een impactmeting om zo zicht te krijgen op wat werkt in het vrijwilligerswerkbeleid. Dit is een logische consequentie van meer sturen op gemeentelijke doelen en maatschappelijke outcomes. Meestal wordt vrijwillige inzet gezien als onderdeel van een bredere impactmeting in het sociaal domein. De kernvraag bij de impactmeting van het vrijwilligerswerkbeleid is dan welke waarde vrijwillige inzet heeft voor degene die het doet, voor degene die het ontvangt, voor de organisatie die met vrijwilligers werkt en voor de lokale samenleving. Deze manier van werken staat echter nog in de kinderschoenen.

Hulp bij de procesrol

Bovenstaande behoeften en ontwikkelingen wijzen allemaal in de richting van een sterkere proces- en regierol van ambtenaren. Steeds meer wordt van hen gevraagd om als facilitator en procesbegeleider op te treden om zo samen met andere (interne en/of externe) partijen tot uitspraken en afspraken te komen. Voor veel ambtenaren is deze rol nieuw en niet per se iets waarvoor ze opgeleid zijn. Daarom is ondersteuning in de vorm van begeleiding, training en instrumentarium aan de orde.

Een nieuwe landelijke impuls

Uit een aantal interviews met gemeenten kwam het geluid naar voren dat een landelijke impuls ter stimulering van het vrijwilligerswerk meerwaarde heeft. Om vrijwilligerswerkbeleid daadwerkelijk integraal te kunnen aanpakken en toekomstbestendig te maken, helpt het als er landelijke aandacht, ondersteuningsmogelijkheden en (deel-)financiering beschikbaar komen. Zo wordt het makkelijker om binnen de eigen gemeente aandacht, tijd en co-financiering te genereren.

5 Conclusies

We zijn dit onderzoek gestart met als kernvraag of en hoe gemeenten bezig zijn om hun vrijwilligerswerkbeleid integraal en toekomstbestendig vorm te geven. Op basis van de gesprekken hebben we deze twee begrippen nader trachten te duiden.

Integraal betekent breed en verbonden

Integraliteit kent twee complementaire invalshoeken. Ten eerste gaat dit over de mate waarin de gemeente alle manieren en sectoren van vrijwillige inzet meeneemt in de vormgeving, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid, al dan niet als onderdeel van een breder beleid op het sociaal domein. Ten tweede gaat het over de verbinding die binnen de gemeente wordt gemaakt tussen verschillende beleidsterreinen waar in de praktijk vrijwilligers(organisaties) een rol spelen. Hierbij kan er één overkoepelende visie en beleid zijn dat als kader dient voor alle relevante beleidsterreinen, of er kan sprake zijn van afstemming tussen beleidsterreinen ten aanzien van het vrijwilligerswerk(beleid).

Toekomstbestendigheid gaat over samenspel en basisvoorzieningen

Toekomstbestendigheid zit eerder in gezamenlijke ambities, goede samenwerking en heldere afspraken, zowel binnen het gemeentelijk apparaat als in de lokale samenleving, dan in een tot in de puntjes uitgewerkt beleidsstuk. Dit laatste kan wel de weerslag zijn van deze drie factoren. Daarnaast wordt de toekomstbestendigheid van het vrijwilligerswerk sterk bevorderd als er voldoende en brede ondersteuning en facilitering is, in de vorm van opleiding, netwerkontwikkeling, waardering, regelen van randvoorwaarden en financiering. Dit geeft een basis waarop vrijwilligers(organisaties) zich kunnen ontwikkelen. Nog altijd is de gemeente feitelijk de enige partij die een dergelijke brede basis kan bieden.

Als we de uitkomsten van de gesprekken langs deze dubbele meetlat leggen, dan kunnen we concluderen dat er nog het nodige te doen is én dat gemeenten er graag mee aan de slag willen als ze dat al niet zijn:

- Een integrale visie op vrijwillige inzet ontbreekt in de meeste gevallen, maar er is wel aandacht voor vrijwilligerswerk als onderdeel van de beleidsopgaven in het sociaal domein en de behoefte om meer overkoepelend naar vrijwillige inzet en de ondersteuning daarvan te kijken.
- Integraal vrijwilligerswerkbeleid in de dubbele zin zoals hierboven geschetst komt vrijwel niet voor bij de geïnterviewde gemeenten, maar ook hier geldt dat dit niet betekent dat er helemaal geen vrijwilligerswerkbeleid is: het is vaak onderdeel van een breder beleidsterrein. En geïnterviewde gemeenten geven aan dat ze het belang van een integrale benadering onderschrijven.
- Zowel de ontwikkeling van een visie op als beleid ten aanzien van integraal en toekomstbestendig vrijwilligerswerkbeleid wordt door de geïnterviewde gemeenten gezien als een gezamenlijke opgave van de gemeente en het werkveld. De gemeente heeft daarbij de regie, het werkveld onder aanvoering van een steunpunt vrijwilligerswerk levert cruciale input.
- Binnen de meeste gemeenten is het voor de verantwoordelijke ambtenaar lastig om het thema vrijwilligerswerk(beleid) breed op de agenda te krijgen, met name bij beleidsafdelingen die niet tot het eigen domein behoren.
- Alle geïnterviewde gemeenten hebben een goede werkrelatie met en veel vertrouwen in een steunpunt vrijwilligerswerk als uitvoerder van het gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid. Een dergelijke lokale netwerkpartner en kenniscentrum lijkt van groot belang om de vormgeving, uitvoering en evaluatie van integraal vrijwilligerswerkbeleid te vergemakkelijken.

- Alle geïnterviewde gemeenten faciliteren het vrijwilligerswerk door een combinatie van het vervullen van randvoorwaarden, beschikbaar stellen van financiering en/of waarderen van vrijwilligers en hun organisaties. De eerste stappen worden door een aantal gemeenten gezet om deze facilitering direct te koppelen aan gemeentelijke doelen en maatschappelijke outcomes waaraan het vrijwilligerswerk een bijdrage kan te leveren.

6 Volgende stappen: routes naar de toekomst

We begonnen deze rapportage met de constatering dat er veel variatie is in de uitkomsten omdat gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid lokaal wordt vormgegeven en dus afhankelijk is van de lokale context, historie en spelers. Dat betekent dat we geen algemene aanbevelingen doen hoe gemeenten hun vrijwilligerswerkbeleid integraal en toekomstbestendig kunnen maken. In plaats daarvan geven we een aantal ingrediënten en schetsen een paar routes.

Ingrediënten voor integraal en toekomstbestendig vrijwilligerswerkbeleid

Volgend uit de opbrengsten van de inventarisatie, zien we de volgende ingrediënten die voor elke gemeente van belang zijn. Integraal en toekomstbestendig vrijwilligerswerkbeleid is:

- Samen met het veld vormgegeven op basis van langere termijn gemeentelijke doelen en maatschappelijke outcomes in het sociaal domein waar vrijwillige inzet wezenlijk voor is;
- Vertaald in gezamenlijke ambities en strategieën;
- Tegelijk overkoepelend en integraal. Waarbij er een visie op facilitering en waardering wordt uitgewerkt op hoofdlijnen die gedragen wordt door de relevante afdelingen en waarbij vrijwillige inzet samenlevingsbreed wordt benaderd, uitgewerkt in de bijdragen van vrijwilligerswerk aan verschillende beleidsterreinen;
- Gebaseerd op een actuele versie van de basisfuncties vrijwillige inzet⁴, waarbij uitvoering in handen ligt van een preferred partner: een steunpunt vrijwilligerswerk of een lokale welzijnsorganisatie;
- Met een gezamenlijk met vrijwilligersorganisaties en initiatieven ontwikkeld toetsingskader en meetmethoden als basis voor gerichte financiering en ondersteuning, inclusief meer ruimte voor vernieuwing.

Routes naar de toekomst

Uit deze rapportage komt naar voren dat natuurlijk niet alle gemeenten in dezelfde fase zitten en dat ook de mogelijkheden per gemeente verschillen. We zien een aantal mogelijke routes om te komen tot een integraal en toekomstbestendig vrijwilligerswerkbeleid.

Route 1: Van visie naar beleid naar uitvoering

In gemeenten met geen of een beperkte visie op vrijwillige inzet, zou de prioriteit kunnen liggen bij het ontwikkelen van een visie als voorwaarde om te komen tot een meer integrale beleidsontwikkeling. Zoals gemeenten zelf ook aangeven, lijkt het logisch om deze visieontwikkeling en vervolgens beleidsontwikkeling breed in te steken, dus met deelname van zowel andere beleidsterreinen binnen de gemeente als een representatieve vertegenwoordiging van het werkveld. Het proces zelf is daarmee al een wezenlijk ingrediënt om tot integraliteit en toekomstbestendigheid te komen. Dit vergt van de ambtenaar de nodige regie- en procescapaciteiten.

Route 2: Van binnen naar buiten

Gemeenten die wel een visie en beleid ten aanzien van vrijwilligerswerkbeleid hebben maar dan alleen of vooral gekoppeld aan doelen in het sociaal domein, kunnen de route volgen voor het neerhalen van de interne schotten en zoeken naar verbindingen met andere beleidsterreinen om gezamenlijk het

⁴ De basisfuncties zijn kort gezegd vertaald in de vierslag Stimuleren-Makelen-Ondersteunen-Continueren (SMOC). Zie <https://www.movisie.nl/publicatie/vrijwillige-inzet-basis-notitie>. Deze vierslag wordt door geen enkele geïnterviewde gemeente als zodanig herkend of benoemd. Tegelijk blijken ze in de praktijk wel deze basisfuncties toe te passen.

vrijwilligerswerk te faciliteren en waarderen. Dit vergt netwerkcapaciteiten van de ambtenaar, plus het aangeven en uitdragen van het belang en de meerwaarde van een gezamenlijk vrijwilligerswerkbeleid met andere beleidsterreinen. Als die bredere insteek bereikt wordt, kan daarmee vervolgens gemeente breed naar buiten getreden worden. Overigens kan hier als strategie ook de route van buiten naar binnen gevolgd worden: het werkveld treedt dan op als hefboom om binnen de gemeente aandacht te vragen voor integraliteit, bijvoorbeeld omdat ze ervaren dat ze verschillende boodschappen van verschillende beleidsafdelingen krijgen, ze van het kastje naar de muur gestuurd worden, of sowieso bot vangen.

Route 3: Samen werken aan maatschappelijke doelen

De derde route is van toepassing op gemeenten die de basis van een integraal en toekomstbestendig vrijwilligerswerkbeleid op orde hebben, en die vooral willen inzetten op het vergroten van de effectiviteit van dat beleid. In deze route ligt daarom de nadruk op het samen met het werkveld de maatschappelijke outcomes en ambities formuleren voor het vrijwilligerswerk op basis van door de gemeenteraad en het college vastgestelde gemeentelijke doelen. Hierbij hoort ook de ontwikkeling van een toetsingskader en meetmethoden die passen bij het vrijwilligerswerk. Van de ambtenaar vergt dit niet alleen procesbegeleidingscompetenties, maar ook inzicht in hoe je gezamenlijk tot een verandertheorie inclusief effectindicatoren komt. Overigens leert onze ervaring dat het van belang is om een dergelijke route in te zetten als een gezamenlijk leer- en ontwikkeltraject.

Bijlage 1: Itemlijst interviews

Bij aanvang ga je eerst het vrijwilligerswerkbeleid definiëren.

- Wat is de visie van de gemeente op vrijwillige inzet en op welke manier is de gemeente betrokken bij vrijwillige inzet?
- Is het vrijwilligerswerkbeleid zelfstandig beleid of is het onderdeel van een specifiek beleidsterrein?
- Wat is het doel van het vrijwilligerswerkbeleid? Wat wil de gemeente er mee bereiken?
- Welke sectoren van vrijwilligerswerk zijn meegenomen: (sport, cultuur, natuur, zorg/welzijn, dierenwelzijn, onderwijs, levensbeschouwing etc)
- Worden andere domeinen/afdelingen bij het opstellen van het vrijwilligerswerkbeleid betrokken? Is er een vorm van participatieve beleidsvorming. Wordt het beleid voorgelegd aan medewerkers van die afdelingen ter goedkeuring?
- Over welke sectoren in het vrijwilligerswerk/soort vrijwilligersorganisaties gaat het?
- Is SMOC (stimuleren, matchen/makelen, ondersteunen en continueren) onderdeel van het vrijwilligerswerkbeleid?
- Wat is de cyclus van het vrijwilligerswerkbeleid? Wanneer is het voor het laatst herzien? Hoe wordt het geëvalueerd?
- Welk budget zit er in het vrijwilligerswerkbeleid en wat is de omgang van dit budget t.o.v. de totale begroting? Waaraan is het budget gerelateerd? Komt het budget van één beleidsdomein of wordt er door meerdere domeinen (wethouders) in vrijwilligerswerk geïnvesteerd?

Samenwerking met (ambtenaren van) andere beleidsdomeinen in de praktijk.

- Wordt er over beleidsdomeinen heen samengewerkt?
- Op welke beleidsdomeinen/ambtenaren wordt samengewerkt?
- Met welk doel wordt er samengewerkt, wat zijn de resultaten?
- Hoe is de verdeling van de budgetten?
- Noem een aantal goede voorbeelden
- Wat gaat goed wat kan beter?
- Wordt het beleid participatief met burgers en organisaties opgezet? Welke rol hebben die in de opzet van het vrijwilligerswerk beleid.

Inzoomen op de beleidsdoelstellingen van de gemeente

- Wat zijn de beleidsdoelen van het vrijwilligerswerkbeleid? Gaat het om de dienstverlening van de vrijwilligersorganisaties of ook om het bieden van vrijwilligerswerk aan bijvoorbeeld kwetsbare inwoners?
- Hoe worden de beleidsdoelstellingen van het vrijwilligerswerk afgestemd met die van de beleidsdoelstellingen van de domeinen waar mee wordt samengewerkt? Worden vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties zich in te zetten voor die beleidsdoelstellingen (instrumenteel ingezet) ?
- Hoe is het subsidiebeleid vormgegeven? Zijn er vrijwilligersorganisaties met instellingssubsidie, projectsubsidie en/of waarderingssubsidie?
- Wat is de grondslag voor subsidie. Waarvoor en op welke voorwaarden kunnen vrijwilligers en hun organisaties subsidie ontvangen
- Is er ook al veel sprake van aanbestedingen met effecten voor de uitvoering van vrijwilligers en ondersteuning

- Hoe worden vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties betrokken bij de beleidsdoelstellingen en beleidsontwikkeling?(meedenk, meebepalen, meedoen)
- Noem voorbeelden van de betrokkenheid van vrijwilligers(organisaties) bij de beleidsontwikkeling. (vrijwilligerswerkbeleid en/of een ander beleidsdomein)

Een aantal vragen over de ondersteuning van het vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. Deze vragen zijn gericht op de ondersteuning van het integrale vrijwilligerswerkbeleid.

- Is er een steunpunt voor vrijwilligers? Zelfstandig of onderdeel van de gemeente, zorg- of welzijnsorganisatie of anders? Is het steunpunt door de gemeente gesubsidieerd?
- Wat is het doel van de ondersteuning van het vrijwilligerswerk in de gemeente?
- Welke domeinen maken gebruik van het steunpunt? Met welke domeinen is er contact met het steunpunt?
- Wat zijn de functies/taken van het steunpunt:
 - o Matchen vrijwilligers en organisaties of breder vraag en aanbod
 - o Deskundigheidsbevordering
 - o Erkennen, waarderen en belonen van vrijwilligers
 - o Belangenbehartiging
 - o Innovatieve projecten
 - o Arbeidstoeleiding, tegenprestatie
 - o Integratie Vluchtelingen
 - o Maatschappelijke stage
 - o Betrekken bedrijfsleven, bijv beursvloer, NL Doet
 - o Backoffice van decentrale medewerkers in de sociale wijkteams
 - o Organisatie ondersteuning
 - o Anders....
- Wanneer er **geen** steunpunt is hoe worden de vrijwilligers en hun organisaties dan ondersteund? Hoe wordt dat vormgegeven? Vanuit de eigen beleidsterreinen
- Noem voorbeelden hoe het lokale vrijwilligerswerk wordt ondersteund.

Bijlage 2: Lijst met Geïnterviewde Gemeenten

- Almelo
- Almere
- Cuijk, Grave en Mill
- Den Haag
- Groningen
- Hilversum
- Hoorn
- Leerdam
- Maassluis
- Maastricht
- Oude IJsselstreek
- Tilburg
- Utrecht
- Venlo
- Zwolle