

MANAGEMENT VAN VRIJWILLIGERSORGANISATIES

MANAGEMENT VAN VRIJWILLIGERSORGANISATIES

(management of volunteer organizations)

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN DOCTOR AAN DE
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM OP GEZAG VAN DE
RECTOR MAGNIFICUS
PROF. DR. P.W.C. AKKERMANS M.A.
EN VOLGENS BESLUIT VAN HET COLLEGE VOOR PROMOTIES

DE OPENBARE VERDEDIGING ZAL PLAATSVINDEN OP
DONDERDAG 6 FEBRUARI 1997 OM 16.00 UUR

DOOR

LUDOVICUS CASPAR PETRUS MARIA MEIJS

GEBOREN TE HAARLEM

Promotiecommissie

Promotor: Prof. Dr J. Kooiman

Overige leden: Prof.drs.ir. W.J. Vrakking
Prof. Dr M.R. van Gils
Dr Ph. van Engeldorp Gastelaars

DTP & Vormgeving

Karel Meijer, NOV Publikaties

Druk

Krips, Meppel

© NOV Publikaties, Utrecht, 1997

Postbus 2877

3500 GW Utrecht

030-2319844

1^e druk: februari 1997

2^e ongewijzigde druk: april 1997

3^e ongewijzigde druk: augustus 2000

Behoudens uitzondering door de Wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende op de auteursrechten niets van deze uitgave worden veeveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins. De uitgever is gemachtigd de door derden verschuldigde vergoedingen voor kopiëren te doen innen door en overeenkomstig de reglementen van de Stichting Reprorecht te Amsterdam.

NUGI 684

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
Introductie	11
1 Onderzoeksopzet	17
1.1 Vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties	18
1.2 Probleemschets, doelstelling en vraagstelling	20
1.3 Nadere begripsbepaling van landelijke vrijwilligersorganisaties, primaire activiteiten, management en ondersteunen	22
1.4 Onderzoeksontwerp	25
1.4.1 Methodologie	25
1.4.2 Keuze van de drie organisaties	27
1.4.3 Problemen met het doen van onderzoek onder vrijwilligers	28
1.5 De organisatiebeschrijvingen	29
2 Vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties in de literatuur	31
2.1 Vrijwilligerswerk	33
2.1.1 Onbetaald	35
2.1.2 Onverplicht	37
2.1.3 Voor anderen en/of de samenleving	39
2.1.4 Werk	42
2.1.5 In georganiseerd verband	44
2.2 Vrijwilligers en 'derde sector'-organisaties	48
2.2.1 Typologieën en kenmerken van 'derde sector' (nonprofit)-organisaties	48
2.2.2 Structuuraspecten (landelijke) 'derde sector' (non profit)-organisaties	51
2.2.3 Vrijwilligerswerk en management	55
2.2.4 Vrijwilligersbeleid	59
2.2.5 Beroepskrachten en vrijwilligers	61
2.2.6 Vrijwilligerswerk en de individuele mens	63
2.3 Samenvatting en conclusies	64
3 De Zonnebloem	67
3.1 Inleiding	68
3.1.1 Historische schets	69
3.1.2 De doelstelling	70
3.1.3 De primaire activiteiten	73
3.2 Beschrijving van de organisatie	73
3.2.1 Structuurkenmerken	73
3.2.2 De mensen in de organisatie	78
3.2.3 Financiering en communicatie	82
3.3 Primaire activiteiten, ondersteunen en management	84
3.4 Management in de Zonnebloem	85

4 Scouting	91
4.1 Inleiding	92
4.1.1 Historische schets	93
4.1.2 De doelstelling	95
4.1.3 De primaire activiteiten	96
4.2 Beschrijving van de organisatie	98
4.2.1 Structuurkenmerken	98
4.2.2 De mensen in de organisatie	104
4.2.3 Financiering en communicatie	108
4.3 Primaire activiteiten, ondersteunen en management	111
4.4 Management bij Scouting	113
5. Het Christen Democratisch Appèl	117
5.1 Inleiding	118
5.1.1 Historische schets	120
5.1.2 De doelstelling	121
5.1.3 De primaire activiteiten	123
5.2 Beschrijving van de organisatie	124
5.2.1 Structuurkenmerken	124
5.2.2 De mensen in de organisatie	132
5.2.3 Financiering en communicatie	136
5.3 Primaire activiteiten, ondersteunen en management	138
5.4 Management in het CDA	140
6 Organisatieproblemen in landelijke vrijwilligersorganisaties	143
6.1 Management in 'service delivery', 'mutual support' en 'campaigning'-organisaties	145
6.2 Mensen in vrijwilligersorganisaties	146
6.2.1 Leiding geven aan en organizational control van vrijwilligers	146
6.2.2 Vrijwilligersorganisaties en beroepskrachten	153
6.2.3 Vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers; vrijwilligersbeleid	155
6.3 Structuurkenmerken van landelijke vrijwilligersorganisaties	159
6.3.1 Het regionale niveau	159
6.3.2 Het lokale niveau	163
6.4 Ondersteuning	166
6.5 Samenvatting	169

7 Een besturingsconceptie voor landelijke vrijwilligersorganisaties	171
7.1 Verticaal management in landelijke vrijwilligersorganisaties	173
7.2 De complexiteit, diversiteit en dynamiek van vrijwilligersorganisaties	177
7.3 Naar een alternatieve besturingsconceptie	181
7.4 Wisselwerking als uitgangspunt	183
7.5 Bestuurbaarheid als landelijk perspectief	186
7.6 Samenvatting	192
Epiloog	195
Literatuur	207
Index	221
Summary	225
Curriculum vitae	237

Voorwoord

Op dit moment zit het vrijwilligerswerk ‘in de lift’. De belangstelling voor vrijwilligerswerk, vrijwilligersorganisaties en de ‘derde sector’ in de Nederlandse samenleving neemt duidelijk toe. Er zijn mensen en organisaties nodig die de steken ophalen die markt of overheid laten vallen. Vrijwilligerswerk is een serieuze bezigheid waar je plezier aan beleeft, waardoor je je sterker voelt en waarvan je ook nog wat kunt leren. Steeds duidelijker wordt dat voor een gezonde economie en democratie, gezonde organisaties van gewone burgers noodzakelijk zijn. Als de voortekenen niet bedriegen dan zal deze aandacht vanuit overheid, wetenschap, bedrijfsleven en de samenleving voor vrijwilligerswerk en organisaties waarin vrijwilligers werken alleen nog maar toenemen.

Vrijwilligerswerk doen mensen niet op hun eigen houtje. Vrijwilligerswerk wordt gedaan in een georganiseerd verband. Vrijwilligers zijn veel te waardevol om op een slechte, niet aan het vrijwilligerswerk aangepaste manier, gemanaged te worden. Het botweg overnemen van instrumenten uit beroepsmatige organisaties, profit of nonprofit, is daarbij niet de juiste manier. Met deze dissertatie wil ik een bijdrage leveren aan het verbeteren van de organisatie van het vrijwilligerswerk op een manier die past bij het specifieke karakter van vrijwilligerswerk. Het onderzoek geeft geen concrete, morgen in te voeren instrumenten, maar inzicht in de problematiek van het managen en organiseren van vrijwilligers.

Ik hoop dat het lezen van dit proefschrift zal lijken op vrijwilligerswerk; een combinatie van nut en plezier. Ik vraag de lezer wel excuus voor het onvermijdelijke gebruik van engelse termen, het zogenaemde ‘dieventaaltje van bedrijfskundigen’.

Dit onderzoek is mede gebaseerd op drie grote case-studies. Ik wil hierbij dan ook mijn dank uitspreken aan de vele vrijwilligers en beroepskrachten van Scouting, de Zonnebloem en het CDA voor hun bereidwillige medewerking. Speciale dank gaat uit naar de drie bureaudirecteuren Joh. Klaassen (de Zonnebloem), P. van der Vliet (Scouting) en G.H. Groenendijk (en zijn voorganger S. van Oostrom) (CDA). De vele gesprekken over zowel hun eigen organisatie als de voortgang van mijn onderzoek zijn een stimulans geweest om dit project af te maken.

Mijn promotor Jan Kooiman bedank ik voor zijn vertrouwen in mij en de ondersteuning en begeleiding bij het verder structureren van dit proefschrift. Ik wil Henk van Ruller bedanken, zonder wie ik nooit aan dit project zou zijn begonnen en die het nooit heeft willen begrijpen wanneer ik zelf twijfelde aan het welslagen daarvan. Mijn collega's Dennis Dijkzeul, Wim Dubbink, Perrine Merlin, Joyce Riezebos, Jan-Willem van der Schans, Sharon Sweijd en Martijn van Vliet hebben bij de koffie veelvuldig geluisterd naar mijn verhalen. De gesprekken met mijn aio-jaargenoten Vincent de Graaff en Ard-Pieter de Man zijn voor mij van grote waarde geweest, evenals de bemoedigende (elektronische) woorden van Susan Ellis en Jeff Brudney.

Bij het schrijven van dit proefschrift zijn veel vrienden, al dan niet vrijwillig, belangrijk geweest. Speciale dank gaat uit naar Bart Oskam, voor algehele ondersteuning en het lezen van diverse concept-versies en Jan Kuiper, voor het samen schrijven van enkele artikelen en lange discussies. Paul Hek heeft veel van de laatste correcties voor zijn rekening genomen. Mark Bouman en Chris Westerlaken hebben de laatste versie nog eens minitueus doorgelezen. Antonio Corona Marques en Karel Meijer (NOV Publikaties) bedank ik voor hun hulp bij de vormgeving.

Maar zonder al de anderen te kort te willen doen, moet duidelijk zijn dat dit proefschrift nooit voltooid zou zijn zonder het vertrouwen, de liefde en het 'achter de vossen zitten' van Sandra. Voor haar en Ruben is het promotieproces misschien nog wel zwaarder geweest dan voor mij.

Lucas Meijs
januari 1997

Introductie

STOP DE KINDERMOORD

“De beweging Stop de Kindermoord begon vanuit woede en emotie. Een laaiend stuk in het dagblad De Tijd, allerlei gelijkgezinden die zich bij de scribent meldden, de eerste bijeenkomsten waar ‘de emoties enorm verboederen’. Het doel is klaar en duidelijk: géén auto’s waar kinderen zijn. De middelen zullen hard zijn, zoals de naam van de groep al aangeeft; men stelt in het openbaar verkreukelde kinderfietsjes ten toon, schrijft ‘vlammende brieven’ aan politici. Nieuwe medestanders krijgen het consigne ‘het niet langer te pikken en in opstand te komen’.

Opmerkelijk is het overspannen optimisme van waaruit gestart werd: ‘Als de oorlog in Vietnam te stoppen is, dan kunnen steden ook autovrij gemaakt worden’. Die stemming werd nog versterkt door ‘de hoop dat het kabinet-Den Uyl de uitvoerder van allerlei wereldverbeterende maatregelen zal worden’. Het was duidelijk dat de beweging voldeed aan de voorwaarde die Piet Reckman stelt: ‘Het gaat erom, dat de actiegroep allereerst een gemeenschappelijke ‘extase’ heeft, een sub-wereld als een soort ‘tegen-samenleving’ vormt. Die sfeer levert genoeg energie op voor radicale acties: ‘We bezetten wegen en onze acties zijn dezelfde avond nog op het TV-journaal’. Men doet mee aan de afsluiting van de Amsterdamse binnenstad en dat levert een ‘chaos’ op die opnieuw goed is voor voorpagina nieuws.

Achteraf lijkt een keerpunt het moment waarop Stop de Kindermoord als het ware terloops besloot eens subsidie aan te vragen. Er was veel nodig, zelfs een ‘overvalwagen’ vol wegversperringen, om kruispunten te blokkeren. Men besloot flink te overvragen, en wendde zich tot het kinderopstempelcomité met het verzoek om een ton subsidie. Prompt werd nagenoeg dat gehele bedrag toegekend. Drie jaar later had Stop de Kindermoord een permanente subsidie van ‘Den Haag’ ad anderhalve ton per jaar, en als tegenprestatie werkte de actiegroep mee aan de voorbereiding van woonerven. Er waren vaste krachten in dienst en de subsidiegever eiste een secure boekhouding. Het karakter van ‘beweging’ ging teloor, er deden zich wrijvingen voor over ‘bureaucratisering’ en ‘professionalisering’. Vertegenwoordigers van de groep zetelden in adviesorganen van de overheid. De doelstellingen ‘verwaterden’ klaagt Maartje van Putten, de toon werd afstandelijker. De woonerven die aanvankelijk middel tot doel waren, leken doel op zich geworden. Misschien gingen sommige leden zich wel een beetje schamen voor de naam van hun actiegroep, en ook dat is verklaarbaar: als je tegenover de ambtenaren zit die er over gaan, roep je niet zo gauw meer ‘Stop de Kindermoord’ - die mensen hebben het er ook moeilijk mee. Teleurgesteld trok de voorzitter zich tenslotte terug. In haar verslag stelt ze alle actiegroepen voor de klassieke keuze: ‘Kleine haalbare doelen trachten te bereiken of landelijk een hoop kabaal schoppen en een toekomstvisie uitdragen?’ (Jansen van Galen, 1979)

De ontwikkeling van ‘Stop de Kindermoord’ is illustratief voor de ontwikkeling van vrijwillig initiatief via vrijwilligerswerk in een ‘losse’ organisatie naar een ‘echte’ organisatie, al dan niet met vrijwilligers.

De start kenmerkt zich door **emotie**. Niet alleen sociale bewegingen zoals ‘Stop de Kindermoord’, maar ook andere op recreatie, eigen expressie of dienstverlening gerichte organisaties, beginnen, bij wijze van spreken, aan de koffietafel. Een boze of enthousiaste burger verzamelt daar gelijkgestemden of lotgenoten om zich heen. Lotgenoten die eenzelfde traumatische ervaring met misdaad hebben gehad. Gelijkgestemden die vinden dat de kinderen in Polen het slecht hebben of die enthousiast zijn over het verzamelen van telefoonkaarten. Op dat moment is er vooral nog sprake van spontane activiteiten. Men praat

met elkaar over de gedeelde traumatische ervaring, zamelt kleding in voor een ontwikkelingsland of organiseert een ruilbeurs. Na het slagen van de eerste activiteiten is er een subtiele verschuiving in de richting van 'werk'. Er komt meer organisatie en organiseren aan te pas en alles wordt minder vrijblijvend. De activiteit wordt sterker gebaseerd op een expliciet geformuleerd doel van een groep mensen dan op een spontane opwelling. Het succes moet 'structureel' herhaald worden. De spontane activiteit is **(vrijwilligers)werk** in een los georganiseerd verband geworden.

Na verloop van tijd komen de eerste evaluerende vragen op: bereiken we op deze manier wel ons doel? Zijn onze vrijwilligers goed genoeg getraind? Moeten we geen eisen gaan stellen aan nieuwe vrijwilligers? Kan de ruilbeurs niet beter worden opgezet? Men zet vraagtekens bij de kwaliteit van de werkzaamheden waarvoor de organisatie is opgericht. Dit werk vormt de zogenoemde primaire activiteiten of het primaire proces (zie 1.3). De vrijwilligers en/of beroepskrachten moeten **inhoudelijk beter gaan functioneren**. Men besluit bijvoorbeeld cursussen te geven of opleidingseisen te stellen aan de vrijwilligers. De organisatie maakt voorlichtingsmaterialen, ontwikkelt nieuwe diensten voor een andere doelgroep, verandert de accommodatie of neemt inhoudelijk deskundige beroepskrachten in dienst. Deze ontwikkeling van de organisatie kan gepaard gaan met 'professionalisering'¹ en 'collectivering'. Bij collectivisering krijgt de overheid steeds meer invloed op de organisatie en na verloop van tijd maakt de organisatie bijna onderdeel uit van die overheid (zie Adriaansens & Zijderfeld, 1981; Hoekendijk, 1985a).

Na de aandacht voor de verbetering van de 'inhoud', komt er meer **aandacht voor organiseren, managen en besturen**. Organisatieleden vragen zich bijvoorbeeld af 'of de structuur wel goed is', 'waarom dingen hier zo lang duren', 'waarom niemand zijn afspraken nakomt', 'kunnen we de groei wel aan' of 'is de organisatie niet te klein'? Als antwoord hierop richten organisaties dan een (landelijk) secretariaat op, nemen administratieve beroepskrachten in dienst of trekken zelfs managers aan met ervaring in het bedrijfsleven. Andere organisaties gaan er toe over om afdelingen in andere plaatsen op te richten. De organisatie verandert van een los verband zonder duidelijke structuur en verdeling van bevoegdheden in een meer geformaliseerde vorm. Het is mogelijk dat uiteindelijk de vrijwilligers alleen nog de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de organisatie dragen, terwijl de uitvoering geheel in handen van beroepskrachten komt.

Aanleiding voor de studie *Management van vrijwilligersorganisaties* is dat ook vrijwilligersorganisaties, als onderdeel van het grotere geheel van nonprofit-organisaties, behoefte hebben aan vakkundig management en besturen. Vrijwilligersorganisaties waren en zijn op zoek naar 'vakkundig' of 'professioneel' management. De discussie binnen vrijwilligersorganisaties lijkt gedomineerd te worden door verwijzingen naar management en besturen in beroepsorganisaties of het bedrijfsleven. Uitgangspunt van deze studie is dat door de (dominante) aanwezigheid van vrijwilligers in de organisatie het klakkeloos, één op één overnemen van management- en besturingsinstrumenten voor beroeps- of commerciële organisaties niet

1. Mok (1973) geeft negen verschillende definities van het begrip professionalisering waaronder: uitvoeren met behulp van wetenschappelijk onderbouwde methoden en technieken, uitvoering door beroepskrachten en het worden van een professie.

succesvol kan zijn. In het verlengde daarvan geldt dat vrijwilligersorganisaties eveneens specifieke kenmerken van non-profit-organisaties kunnen hebben. Instrumenten uit for-profit organisaties zijn daarom niet altijd toepasbaar. Doelstelling van dit onderzoek is het ontwikkelen van begrippen, inzicht en 'theorie' die bestuurders, managers en vrijwilligers kunnen gebruiken bij het (mee)besturen en managen van hun vrijwilligersorganisatie.

Management van vrijwilligersorganisaties concentreert zich op landelijke vrijwilligersorganisaties. Dit zijn in Nederland opererende organisaties met onderdelen op lokaal, regionaal en nationaal niveau². Het zijn organisaties die verticaal geïntegreerd zijn. De lokale en regionale afdelingen accepteren het idee van leiderschap vanuit de landelijke organisatie. De resultaten van het onderzoek zijn in eerste instantie toepasbaar op deze organisatievorm. Een groot deel van de bevindingen, met name in hoofdstuk zes, heeft ook waarde voor andere organisatievormen waarin vrijwilligers werken. Deze resultaten hebben met name te maken met specifieke kenmerken van vrijwilligerswerk in het algemeen.

Management van vrijwilligersorganisaties is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk één behandelt de probleemschets, doelstelling, vraagstelling, methodologie en het verloop van het onderzoek. Aandacht wordt besteed aan speciale aspecten ten aanzien van het onderzoeken van vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de checklist, die is gebruikt bij het onderzoek in drie organisaties.

Hoofdstuk twee geeft een overzicht van de beschikbare literatuur. Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt de algemeen gehanteerde definitie van vrijwilligerswerk nader verkend. Dit geeft inzicht in recente ontwikkelingen in het vrijwilligerswerk, de functie en waarde van vrijwilligerswerk voor de samenleving en de verschillende vormen van organisaties waarin vrijwilligers actief zijn. Het tweede deel gaat specifiek over het organiseren met, van en door vrijwilligers. Daarbij wordt ingegaan op algemene eigenschappen van non-profit-organisaties, de opkomst van 'volunteer administration' of 'vrijwilligersmanagement' en de publikaties over verschillende functionele gebieden zoals financiering en vrijwilligersbeleid.

De hoofdstukken drie, vier en vijf vormen het empirische hart van deze studie. Dit zijn beschrijvingen van drie grote verticaal geïntegreerde, nationale vrijwilligersorganisaties: De Zonnebloem, Scouting Nederland en het Christen Democratisch Appèl (CDA). De Zonnebloem is een vereniging gericht op het bevorderen van het welzijn van langdurig zieken, lichamelijk gehandicapten en hulpbehoevende ouderen. Daartoe leggen zo'n 27.500 vrijwilligers jaarlijks ruim 940.000 bezoeken af bij mensen thuis. Daarnaast organiseren (andere) vrijwilligers in het hele land één of meerdaagse activiteiten. Scouting Nederland is een jeugd- en jongerenvereniging met zo'n 1.500 groepen in Nederland. Wekelijks komen zo'n 100.000 kinderen, onder leiding van 25.000 veelal jeugdige vrijwilligers bij elkaar. Het CDA is een politieke partij met iets minder dan 91.000 leden. Enkele duizenden zijn actief als vrijwilliger in de meer dan 600 lokale afdelingen van de partij.

2. 'Landelijk' verwijst naar de organisatie als geheel. De begrippen 'nationaal', 'regionaal' en 'lokaal' verwijzen naar niveaus binnen de organisatie.

Het empirisch materiaal wordt geïnterpreteerd in de hoofdstukken zes en zeven. In hoofdstuk zes wordt een aantal praktische vraagstukken van het managen van vrijwilligers beschreven. Voor elk probleemgebied wordt een korte schets gegeven van de problematiek en van een aanzet tot oplossingen. Onderwerpen die aan de orde komen zijn: leiding geven aan en 'organizational control' van vrijwilligers, vrijwilligersorganisaties en beroepskrachten, vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers: vrijwilligersbeleid, het regionale niveau, het lokale niveau en ondersteuning.

In hoofdstuk zeven wordt geconcludeerd dat de veelvuldig in het vrijwilligerswerk gehanteerde definitie van management weinig geschikt is, om de bestuurlijke en organisatorische problemen in landelijke vrijwilligersorganisaties te begrijpen en aan te pakken. Als alternatief wordt een besturingsconceptie voorgesteld die meer toegesneden is op het soort vrijwilligersorganisaties waar deze studie zich op richt. Deze besturingsconceptie is gebaseerd op een wisselwerkingsperspectief waarbij uitgegaan wordt van gelijkwaardigheid van de verschillende organisatieniveaus en -delen. Geconstateerd wordt dat het landelijk perspectief in deze organisaties zich moet richten op bestuurbaarheid. Vervolgens worden vijf besturingsprincipes geformuleerd waarmee landelijke vrijwilligersorganisaties bestuurbaar gehouden kunnen worden.

Het boek wordt afgerond met een epiloog waarin wordt aangegeven hoe management van vrijwilligers en de besturingsconceptie van landelijke organisaties met elkaar in verband kunnen worden gebracht. De epiloog wordt afgerond met een aantal stellingen over management van vrijwilligersorganisaties.

Een laatste opmerking om recht te doen aan de drie onderzochte organisaties. Dit onderzoek plaatst de achterliggende processen op de voorgrond. Het accent ligt op problemen. Het geschetste beeld van de organisaties doet geen recht aan de vaak grote inhoudelijke prestaties die worden geleverd door de duizenden vrijwilligers. De voorbeelden die worden gehanteerd van afdelingen, vergaderingen of uit interviews dienen om een probleem te verduidelijken of te illustreren. Dat betekent uiteraard niet dat een dergelijk probleem in alle afdelingen speelt.



Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties gedefinieerd. De tweede paragraaf behandelt de probleemschets, doelstelling en vraagstelling van dit onderzoek. De derde paragraaf geeft een nadere bepaling van relevante begrippen. Vervolgens wordt de onderzoeksmethodologie beschreven. Het hoofdstuk eindigt met een uitleg van de manier waarop de drie organisaties beschreven zijn.

1.1 Vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties

In deze paragraaf worden de begrippen vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisatie gedefinieerd en toegelicht. Hoofdstuk twee gaat op beide begrippen nader in.

Vrijwilligerswerk wordt algemeen in Nederland gedefinieerd als in georganiseerd verband verricht, onverplicht, onbetaald werk voor anderen of de samenleving (WVC, 1991a; Van Daal, 1990, p. 7). Vrijwilligerswerk speelt in de Nederlandse samenleving een belangrijke rol en is van belang in meerdere maatschappelijke sectoren, zoals recreatie, hulpverlening, sociaal-culturele vorming en maatschappelijke inbreng. Ongeveer 15% van de Nederlandse bevolking ouder dan 18 jaar doet vrijwilligerswerk met een gemiddelde tijdsbesteding van rond de 5 uur per week (Van Daal, 1990)¹. Dagelijks verricht 6,8% van de Nederlanders vrijwilligerswerk (CBS, 1992, p. 5). In verschillende gemeenten en regio's is onderzoek gedaan naar de vorm, inhoud en kwantiteit van het vrijwilligerswerk (Roode, 1993; Adriaansen, Willems & Winants, 1991; Van Daal, 1993a). Ander onderzoek richt zich op de persoonskenmerken van vrijwilligers (Van Daal, 1990). Lindeman (1996) heeft onderzoek gedaan om participatie aan vrijwilligerswerk in Nederland te verklaren.

De functie van het vrijwilligerswerk en het daaraan gerelateerde vrijwillige initiatief wordt bijna algemeen erkend (zie onder andere WVC, 1991a; 1992a; 1992b; Van Daal 1990; Kwant e.a., 1987; NCV, 1993b; Ellis & Noyes, 1990). Vrijwilligers verrichten vaak op zeer deskundige wijze werk dat anders waarschijnlijk niet gedaan zou worden. Vrijwilligers vervullen nuttige (aanvullende) taken en geven impulsen voor vernieuwing in allerlei sectoren (het particuliere initiatief). Vrijwilligerswerk is een motor voor emancipatie van allerlei groeperingen en wordt gezien als een belangrijk onderdeel van de inrichting van de 'civil society' (SCP, 1994a; 1994b; Putnam, 1992; 1995).

Vrijwilligerswerk wordt verricht in een georganiseerd verband, bijvoorbeeld een vrijwilligersorganisatie. Vrijwilligersorganisaties zijn organisaties, waar vrijwilligers zowel de doelen en het beleid van de organisatie bepalen als de uitvoering ervan realiseren. Soms worden de vrijwilligers daarbij ondersteund door beroepskrachten. Die kunnen in dienst zijn van de

1. In eerder onderzoek vond het CBS een participatie van 45% (CBS, 1988; 1991). Van Daal en het CBS verklaren dit verschil doordat er verschillende tijdsperiodes bij de vraagstelling in acht zijn genomen. Daarnaast heeft het CBS bij de eerdere onderzoeken minder expliciet in de vraagstelling duidelijk gemaakt dat het uitsluitend om werk in georganiseerd verband ging (Van Daal en Willems, 1993b). Waarschijnlijk zijn daardoor ook mensen die passief lid zijn van een vrijwilligersorganisatie megeteld.

vrijwilligersorganisatie, maar ook van een andere organisatie. Kenmerkend voor de vrijwilligersorganisatie is dat vrijwilligers in principe alles, maar met name de primaire activiteiten, doen. Vaak hebben de bestuursleden (vrijwilligers) een directe 'band' met de uitvoerende vrijwilligers. Soms zijn bestuursleden tevens uitvoerende vrijwilligers. Een organisatie waarbij de doelen formeel gesteld worden door vrijwilligers die het bestuur vormen, maar waarbij beleidsvoorbereiding en uitvoering in handen is van beroepskrachten kan een vrijwilligers-bestuurde organisatie genoemd worden. Een andere vorm is de vrijwilligers-ondersteunde organisatie waarin vrijwilligers een klein deel van uitvoerende taken verrichten (Meijs & Westerlaken, 1994).

Organisaties kunnen zowel vrijwilligers-bestuurd als vrijwilligers-ondersteund zijn. Een bijzondere school heeft een bestuur dat uit vrijwilligers bestaat en ouders die af en toe ondersteunen, zoals bij het leren lezen. Een bijzondere school wordt echter niet als een vrijwilligersorganisatie gekenmerkt. In een vrijwilligersorganisatie zijn vrijwilligers ook de uitvoerders van de primaire activiteiten (in dit voorbeeld lesgeven). Een zondagsschool is daarmee wel een vrijwilligersorganisatie, als de 'onderwijzers' niet betaald worden.

Vrijwilligersorganisaties vormen een onderdeel van de nonprofit- of 'third sector' (Zie voor de 'third sector' o.a. Powell, 1987; Young e.a., 1993; Anheier & Seibel, 1990; Gidron e.a., 1992). Deze derde sector bestaat uit organisaties die actief zijn in het veld tussen staat en markt, door burgers bestuurd worden (als vrijwilliger of bezoldigd), een min of meer publieke doelstelling hebben en niet op winst gericht zijn. In Nederland wordt een deel hiervan onder andere aangeduid met maatschappelijk middenveld of de 'civil society'. Juridisch zijn dit stichtingen of verenigingen, waarbij moet worden aangetekend dat veel vrijwilligersorganisaties geen formele juridische status hebben. In Nederland zijn, volgens de gegevens van de Kamers van Koophandel, 86.965 verenigingen en 83.898 stichtingen (Leijenaar e.a., 1994, p. 4).

Voor vrijwilligers biedt vrijwilligerswerk een mogelijkheid om onder andere de eigen ideële opvatting te uiten, sociale contacten te hebben, capaciteiten te gebruiken, te ontwikkelen en om mogelijke onvrede met een baan of werkloosheid te compenseren. Maar bovenal is vrijwilligerswerk bij de sportvereniging, een actiegroep, de jongerenvereniging of de postzegelclub voor veel mensen een leuke hobby.

Vrijwilligerswerk is echter niet altijd vrijblijvend. Vrijwilligers hebben verplichtingen aan zowel de organisatie waarin, als aan de mensen waarvoor of waarmee ze vrijwilligerswerk doen. Het gegeven dat vrijwilligerswerk niet altijd vrijblijvend is, komt treffend tot uitdrukking in de eisen die soms worden gesteld aan vrijwilligerswerk. Sponsors, subsidieverleners en 'cliënten' in de hulpverlening of recreatie vragen bijvoorbeeld dat vrijwilligers inhoudelijk verstand van zaken hebben. Maar ook de vrijwilligers zelf willen vaak inhoudelijke kennis hebben. Mede daarom maakt het vrijwilligerswerk een ontwikkeling door naar verdergaande deskundigheid: professionalisering van de primaire activiteiten. In een aantal sectoren en organisaties komt al veelvuldig voor dat mensen solliciteren naar vrijwilligerswerk en vervolgens worden afgewezen. Vrijwilligerswerk is niet hetzelfde als amateuristisch werk.

Ontwikkeling van inhoudelijke kennis en vaardigheden is voor veel vrijwilligers een vanzelfsprekende zaak. De meeste vrijwilligers willen in moeilijke situaties beslagen ten ijs komen.

Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in een verplichte basiscursus bij een telefonische hulpdienst (Van Leeuwen & Adèr, 1992, p. 16), of in een cursus rolstoelvaardigheden bij de Zonnebloem. Een ander voorbeeld van een goede inhoudelijke voorbereiding vormen de verschillende AIDS-buddy-projecten in Nederland (De Rijk e.a., 1992). Ook in de drie organisaties die in dit onderzoek zijn bestudeerd, worden inhoudelijke cursussen aangeboden en gevolgd. Dit beeld wordt bevestigd door een onderzoek onder Jeugd- en Jongerenorganisaties (Van Vliet e.a., 1993a, p. 41-43).

Voor de meeste vrijwilligers is het ontwikkelen en verbeteren van besturen en management minder vanzelfsprekend. Vrijwilligerswerk is vooral iets doen. De handen uit de mouwen steken en niet gaan zitten praten. Bestuurswerk gaat gepaard met vergaderen, papier en 'niets doen'. Praten over de organisatie wordt snel gezien als tijdverlies². Vrijwilligers staan meestal niet te dringen om verantwoordelijkheid te nemen voor bestuurlijke taken (Pearce, 1993, p. 136-141; Sills, 1957).

Aandacht voor de inhoudelijke aspecten alléén is niet voldoende om goed te kunnen voorzien in de publieke doelstelling. Een goede organisatie en goed organiseren worden, als gevolg van een aantal interne en externe factoren, steeds belangrijker. Belangrijke externe factoren zijn bijvoorbeeld de hogere eisen die aan vrijwilligers en het produkt worden gesteld, de toename van de 'papierwinkel' rondom financiering en de schaalvergroting, die vaak wordt afgedwongen om voor overheidssubsidie in aanmerking te (blijven) komen. Enkele interne factoren zijn de noodzaak om allochtonen als vrijwilligers te gaan werven, de opkomst van de oudere vrijwilliger ('de zilveren motor') en het gegeven dat vrijwilligers zich voor kortere tijd aan de organisatie willen verbinden ('zap-gedrag'). Tekstafbeelding 1.1 illustreert hoe een onverwachte druk van buiten het functioneren van een vrijwilligersorganisatie kan beïnvloeden. Vrijwilligersorganisaties kunnen het zich echter niet veroorloven om meer achterliggende activiteiten en processen, zoals management te verwaarlozen.

1.2 Probleemschets, doelstelling en vraagstelling

Probleemschets

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat ook voor vrijwilligersorganisaties het noodzakelijk is om het management van de organisatie te verbeteren. Voor vrijwilligers is dat vaak minder vanzelfsprekend dan het verbeteren van de uitvoering van de activiteiten waarvoor de organisatie is opgericht. Er is weinig gepubliceerd over het specifieke karakter van management in organisaties die met vrijwilligers werken (zie hoofdstuk 2). De mogelijke specifieke problemen van landelijke vrijwilligersorganisaties zijn nauwelijks systematisch onderzocht. Aanleiding voor dit onderzoek is de gedachte dat vrijwilligerswerk dusdanig van

2. Professionaliseren van de primaire activiteiten is aantrekkelijk voor vrijwilligers. Professionaliseren van management niet. "Maar meneer Klaassen, het blijft toch wel leuk bij de Zonnebloem".

beroepsmatig werken verschilt, dat het vertalen van managementmethoden en -technieken uit beroepsmatige organisaties naar vrijwilligersorganisaties niet goed mogelijk zou zijn. In plaats daarvan zou er behoefte zijn aan veel meer op de vrijwilligersorganisaties toegesneden begrippen, concepten, modellen en theorie.

Doelstelling

Doelstelling van het onderzoek is het ontwikkelen van op vrijwilligersorganisaties toegesneden begrippen, concepten, modellen en theorie. Deze doelstelling heeft twee verschillende abstractieniveaus. De intentie is om de resultaten op de twee abstractieniveaus met elkaar in verband te brengen.

De doelstelling op het ene abstractieniveau is het ontwikkelen van een begrippenkader waarmee de problematiek van management in landelijke vrijwilligersorganisaties voor betrokkenen bij die organisatie bespreekbaar en inzichtelijk gemaakt kan worden. Deze doelstelling richt zich op een tamelijk abstract niveau.

De doelstelling op het andere abstractieniveau richt zich op het inzichtelijk maken van een aantal praktische managementproblemen in met name landelijke vrijwilligersorganisaties, maar ook in het vrijwilligerswerk in het algemeen. De bedoeling is om inzicht in deze problemen te verkrijgen en daarbij een aantal concrete 'tips' te geven. Deze doelstelling richt zich op een zeer concreet niveau.

Vraagstelling

Op basis van de doelstellingen zijn twee vragen geformuleerd. De vraagstelling voor de eerste doelstelling luidt: Welk begrippenkader geeft inzicht in de problemen van management in landelijke vrijwilligersorganisaties?

De vraagstelling van de tweede doelstelling van het onderzoek is dan: Wat zijn enkele specifieke managementproblemen in (landelijke) vrijwilligersorganisaties en hoe kan daarmee omgegaan worden?

De eerste vraagstelling wordt beantwoord in hoofdstuk zeven. De tweede vraagstelling in hoofdstuk zes. De resultaten van het onderzoek bestaan uit nieuw ontwikkelde, uitgediepte

Een kwaliteitssysteem bij Stichting Europa Kinderhulp

Stichting Europa Kinderhulp verzorgt voor kinderen uit heel Europa in Nederland vakanties bij gastoudergezinnen. Selectie van gastoudergezinnen is een belangrijk onderwerp waar niet lichtvaardig over gedacht mag worden. De procedure is daarom in een heuse 'flow chart' uitgewerkt met beslissingsmomenten zoals, 'niet binnen twee weken alle papieren ingeleverd dan exit' en 'minstens twee referenties'. Ook is vastgelegd dat minstens twee verschillende vrijwilligers van Europa Kinderhulp het potentiële gastgezin moeten bezoeken. Ondanks het goed naleven van de afgesproken procedure werd de organisatie geconfronteerd met een gastoudergezin dat onderdeel bleek te zijn van een pedosexueel netwerk. Enkele kinderen zijn daarbij misbruikt. Toen de organisatie werd benaderd door een potentieel gastgezin dat de kinderen waarschijnlijk wilde gebruiken als drugskoeriers werd dit juist op tijd voorkomen, omdat gewaarschuwd werd door de politie. Als reactie op deze incidenten is Stichting Europa Kinderhulp in 1995 begonnen met het introduceren van een ISO 9004 kwaliteitssysteem om te komen tot een continue verbetering en een striktere naleving van de procedure. (informeel gesprek bestuurslid Europa Kinderhulp).

Tekstafbeelding 1.1 Externe druk op interne procedures

of gewijzigde theoretische concepten en inzichten. De studie is theorie-ontwikkellend gericht, maar streeft tevens naar toepassingsgerichte (onderdelen van) conclusies. De voorliggende studie heeft niet de pretentie ‘echte’ theorie te ontwikkelen³.

1.3 Nadere begripsbepaling van landelijke vrijwilligersorganisaties, primaire activiteiten, management en ondersteunen

Het onderzoek concentreert zich op management in landelijke vrijwilligersorganisaties. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze begrippen. Hier worden tevens twee andere begrippen geïntroduceerd: primaire activiteiten en ondersteunen.

Landelijke verticaal geïntegreerde vrijwilligersorganisaties

Het onderzoek richt zich specifiek op landelijke vrijwilligersorganisaties met een duidelijke verenigingsstructuur of -cultuur. Dit zijn landelijk verticaal geïntegreerde organisaties, waarbij de lokale afdelingen deel zijn van de landelijke organisatie. Young, Bania en Bailey (1994a, p. 8) omschrijven dit type landelijke organisaties als ‘Federal organizations’, waarin lokale afdelingen het landelijke leiderschap volgen en in de macht delen, of als ‘National corporations’, waarin de lokale afdelingen duidelijk ondergeschikt zijn aan het nationale niveau⁴. Landelijke organisaties die zichzelf vooral definiëren als een samenwerking van volstrekt autonome lokale organisaties zijn buiten dit onderzoek gelaten. In dit soort organisaties is het nationale niveau vooral een dienstverlenend orgaan aan de autonome afdelingen en/of wordt ingezet voor gezamenlijke belangenbehartiging. Lokale afdelingen zijn slechts beperkt gehouden aan een landelijk beleid.

	Ondersteunen	Primaire Activiteiten	Management
Nationaal			
Regionaal			
Lokaal			

Afbeelding 1.1 Het basis structuur-model

Van de landelijk verticaal geïntegreerde vrijwilligersorganisatie kan een eenvoudig structuurmodel worden gemaakt. Dit model bestaat uit een matrix van drie bij drie. Op de horizontale as staan drie te onderscheiden functies: ondersteunen, primaire activiteiten en management. Op de verticale as staan de (drie) verschillende niveaus in de organisatie: nationaal, regionaal en lokaal. Hierdoor ontstaan negen vakken van combinaties tussen functie en organisatieniveau (zie afbeelding 1.1). De landelijke organisatie is het ‘geheel’. Overigens

3. Van der Zwaan en Van Engelen (1994a, p. 28- 31) reserveren het begrip theorie voor “samenhangende verzamelingen van hypothesen, assumpties en condities”.

4. Met de nodige voorzichtigheid kan een analogie worden gezien met landelijk opererende commerciële organisaties zoals detailhandelketens.

blijkt in de praktijk van echt grote landelijke organisaties dat het regionale niveau kan bestaan uit meerdere lagen in de organisatie, zoals een combinatie van kleine districten binnen een provincie. Gezamenlijk vervullen die verschillende delen het takenpakket van het regionale niveau.

Met behulp van dit eenvoudige structuurmodel kunnen onderdelen van een organisatie naar functie geplaatst worden. Tevens kunnen pijlen worden getrokken die de relaties tussen de niveaus aangeven. Zo is verderop in afbeelding 1.2 een voorbeeld uitgewerkt waarin management in horizontale en verticale richting is weergegeven.

Primaire activiteiten

Primaire activiteiten zijn de activiteiten waarvoor een organisatie is opgericht. Zij hebben een direct verband met de doelstelling en doelgroep van de organisatie. De aard en inhoud van primaire activiteiten verschilt van organisatie tot organisatie. Mintzberg (1983a, p. 12-13) geeft aan dat de primaire activiteiten worden uitgevoerd door de 'operating core'. De 'operating core' zorgt voor "the basic work of producing the products and rendering the services". Hieronder vallen vier functies: 'secure the inputs', 'transform inputs into outputs', 'distribute the inputs' en 'provide direct support'. 'Secure the inputs' bestaat uit het garanderen van de middelen die nodig zijn om de primaire activiteiten te vervullen, zoals bijvoorbeeld het inkopen van materialen. 'Transform inputs into outputs' is het daadwerkelijke primaire proces waarbij het produkt gemaakt of de dienst geleverd wordt. Onder het distribueren van de outputs wordt bijvoorbeeld het verkopen en afleveren verstaan. 'Direct support' bestaat uit die activiteiten die direct dienstverlenend zijn aan de uitvoerende activiteiten zoals onderhoud aan machines.

De indeling van Mintzberg is nuttig om de gedachten richting te geven, maar moet voor gebruik in vrijwilligersorganisaties worden genuanceerd. De functies 'secure the inputs' en 'provide direct support' worden door uitvoerende vrijwilligers in vrijwilligersorganisaties veelal niet tot de primaire processen gerekend. Het werven van nieuwe leden of het vinden van 'cliënten' zou onderdeel van de primaire activiteiten kunnen zijn. Het aanzetten tot, ondersteunen en begeleiden van dergelijke activiteiten zijn dan meer secundaire activiteiten.

Management

Management kan gedefinieerd worden als "planning, organizing, directing and controlling the activities of employees in combination with other organizational resources to accomplish stated organizational goals" (Steers e.a., 1985, p. 29). Deze beperkte definitie van management kan worden uitgebreid tot het "handhaven en vernieuwen van een organisatie (onderdeel) temidden van haar omgeving" (Gerding, 1991, p. 89). Management krijgt hierdoor ook een strategische component. De managementfunctie bestaat uit drie componenten: het bepalen van een strategie, het ontwerpen van een organisatiestructuur en het leiding geven aan, doen uitvoeren en beheersen van processen in de organisatie. Morgan (1986; 1993) ziet management als een proces van 'reading and writing situations'. Leavitt (1986) onderscheidt drie managementactiviteiten: 'pathfinding', 'problemsolving' en 'implementing'. In de benaderingen van Morgan en Leavitt is management meer er in een bepaalde situatie voor zorgen dat wat er moet gebeuren ook daadwerkelijk gebeurt. Management is 'getting things done'. In deze studie wordt deze brede definitie gehanteerd. Belangrijk

hierbij is dat management een activiteit of functie is die door meer mensen in de organisatie kan worden uitgevoerd. Management is niet alleen voorbehouden aan degenen die zich manager noemen of worden genoemd.

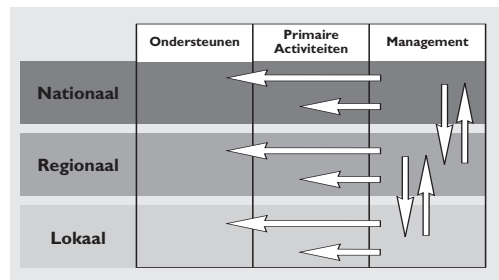
In het taalgebruik van veel landelijke vrijwilligersorganisaties verwijst management in eerste instantie naar de beroepskrachten, naar de aansturing van het beroepsmatige bureau. Management ziet men als een activiteit die op het nationale niveau bijna exclusief door een aantal beroepskrachten wordt gedaan: het management-team of de bureaudirecteur. Als management wordt toegepast op vrijwilligers, dan wordt het meestal traditioneel opgevat als plannen, organiseren, leiden en controleren. De organisatie van de feitelijke uitvoering noemt men management. Soms wordt de term coördineren gebruikt in plaats van management, omdat dat vriendelijker klinkt. Niet alle vrijwilligers willen namelijk gemanaged worden.

Voor de strategische component van management, het besluiten wat er moet gebeuren, gebruikt men de term besturen. Besturen is het ontwikkelen en vaststellen van beleid en de eindcontrole op de uitvoering. Op ieder niveau in de organisatie dragen de bestuursleden formeel de eindverantwoordelijkheid.

In vrijwilligersorganisaties gebruikt men veelal het begrip besturen voor meer activiteiten. De meeste besturen in deze organisaties zijn uitvoerende besturen. Uitvoerende besturen zijn besturen die direct leiding geven aan de organisatie. Bestuursleden treden dan zowel op als (formele) bestuurder, directeur/manager en uitvoerder (Kempen & Kips, 1983, p. 35). De activiteiten en functies management en besturen zijn in de praktijk van vrijwilligersorganisaties eenvoudigweg niet te scheiden.

Management lijkt te maken te hebben met de interne organisatie, terwijl besturen meer raakvlakken heeft met de externe kant van de organisatie. Maar eigenlijk komt het erop neer dat wat een bestuur doet, besturen wordt genoemd door veel mensen in vrijwilligersorganisaties. Als dezelfde activiteiten uitgevoerd worden door managers dan noemt men het management. Beide activiteiten streven ernaar om met de inzet van de beschikbare middelen de te bepalen doelstellingen te bereiken. In deze studie wordt de term management gehanteerd voor deze activiteit.

Management in landelijke vrijwilligersorganisaties richt zich niet alleen op de uitvoering van primaire activiteiten op het eigen niveau. In de landelijke vrijwilligersorganisaties zijn twee managementcircuits te onderscheiden. Het eerste circuit richt zich op de eigen afdeling (lokaal, regionaal of nationaal). Dit is management in een 'horizontale' richting. Het tweede circuit is management in 'verticale' richting. Het richt zich op de relatie tussen eigen afdeling en de andere niveaus in de organisatie. Enerzijds bestaat dit uit het vertegenwoordigen van de eigen afdeling naar een ander niveau. Meestal is dit een onderdeel dat uit een groter geografisch gebied bestaat. Daar speelt men dan een rol in het beleids- en besluitvormings-



Afbeelding 1.2 Verticaal en horizontaal management

proces (de interne democratie). Anderzijds richt verticaal management zich op het (mee)organiseren van (lokale of regionale) afdelingen die onder de eigen (regionale of nationale) afdeling vallen. Afbeelding 1.2 op pagina 24 geeft verticaal en horizontaal management weer. Beide managementcircuits richten zich er uiteindelijk op dat de primaire activiteiten blijvend goed kunnen worden uitgevoerd.

Ondersteunen

Tijdens het onderzoek bleek dat een deel van de activiteiten die ervoor zorgen dat de uitvoering van onder andere primaire activiteiten op een bepaalde manier verloopt beter apart benoemd kon worden. In dit onderzoek worden deze activiteiten 'ondersteunen' genoemd. Ondersteunen is een wezenlijke activiteit in vrijwilligersorganisaties. Ondersteuning kan zowel gericht zijn op de primaire activiteiten (inhoudelijke ondersteuning) als op management (vergadertraining) als op ondersteunen zelf (bijvoorbeeld 'train de trainers').

Voorbeelden van ondersteunen zijn:

- het ontwerpen en aanbieden van materialen die gebruikt kunnen worden (bijvoorbeeld een standaard persbericht, voorbeeldbrieven om een klacht in te dienen, enzovoort);
- het uit handen nemen van de uitvoering van 'vervelend' werk of begeleiding daarbij;
- anderen helpen hun werk beter te doen door trainingen, consultaties en cursussen.

Ondersteunen moet gezien worden als een belangrijk managementinstrument in landelijke vrijwilligersorganisaties. Ook ondersteunen kan zowel verticaal (op andere niveaus) als horizontaal (op het eigen niveau) gericht zijn. In de drie organisatiebeschrijvingen en de hoofdstukken zes en zeven wordt uitgebreider ingegaan op de inhoud en functie van ondersteuning.⁵

1.4 Onderzoeksontwerp

Deze paragraaf behandelt de doelstelling van deze studie en de methodologische aspecten van theorie-ontwikkend onderzoek met een 'case-research' methode. Vervolgens wordt ingegaan op de keuze van de drie te onderzoeken organisaties. Tot slot wordt een terugblik gegeven op het verloop van het onderzoek. Hierbij worden enkele speciale thema's met betrekking tot dit onderzoek en onderzoek bij vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties aangesneden.

1.4.1 Methodologie

Methodologisch is aangesloten bij de 'Grounded Theory', zoals in eerste instantie ontwikkeld door Glaser & Strauss (1967). In Nederland is de methode onder anderen uitgewerkt door Wester (1984; 1987) en Wester en Maso (1991). Glaser en Strauss braken een lans voor de mogelijkheid om theorie te ontwikkelen vanuit en op basis van sterk empirisch

5. In het taalgebruik van de 'sector' betekent het ondersteunen van beroepskrachten door vrijwilligers dat de vrijwilligers kleine uitvoerende werkzaamheden doen die vaak niet direct met het primaire proces te maken hebben (ziekenhuis, school etc.). Wanneer vrijwilligers worden ondersteund door beroepskrachten betekent dit veelal dat de beroepskrachten training geven, coördineren of andere afgeleide taken doen.

onderzoek, waarbij de ‘theorie’ uit de data moet komen opborrelen. Peters, Wester en Richardson (1989) geven aan dat bij een kwalitatief onderzoek het onderzoeksperspectief vaak vooraf beperkt is uitgewerkt. Ook de op vrijwilligerswerk toegespitste literatuur is ontoereikend om tot een echte beperking vooraf te komen. Daarom is gekozen voor een methodologische aanpak waarmee niet alleen de invulling van begrippen, maar ook de keuzes ten aanzien van de te ontwikkelen begrippen (en dus te onderzoeken onderwerpen) uit het onderzoek zelf zouden komen. De analyse vormt een steeds “terugkerende deelfase van de cyclus van reflectie - waarneming - analyse - reflectie die de onderzoeker voortdurend doorloopt” (Peters, Wester & Richardson, 1989, p. 6). In dit onderzoek wordt aanwezige praktijkkennis (‘taken for granted knowledge’) ontwikkeld tot meer theoretische kennis (Schön, 1983).

Yin (1989) geeft aan dat een case research methode geschikt is voor de ‘hoe’ en ‘waarom’ vragen die in dit onderzoek aan de orde komen. Het empirisch hart van dit onderzoek wordt gevormd door beschrijvingen van drie landelijke verticaal geïntegreerde vrijwilligersorganisaties. Eisenhardt (1989) geeft een model voor het uitvoeren van case-research bij het genereren van theorieën. Zij pleit hierbij voor meerdere cases: “Multiple cases are powerful means to create theory because they permit replication and extension among individual cases” (Eisenhardt, 1991, p. 620). Replicatie betekent dat de verschillende cases gebruikt kunnen worden ter bevestiging van speciale ‘propositions’. ‘Extension’ verwijst naar de mogelijkheid om door meerdere cases uitgebreidere theorie te ontwikkelen. Verschillende cases geven verschillende aspecten van een fenomeen aan.

Voor het verzamelen van de informatie in de drie organisaties zijn verschillende instrumenten en technieken gebruikt. Daarbij is sprake geweest van de ‘grasping opportunities’ strategie (gebaseerd op Eisenhardt, 1989. De Graaff & Meijs, 1994): de mogelijkheden om daadwerkelijk met de materie in contact te komen zijn met beide handen aangegrepen. Zo kwam het onderzoek in een ware stroomversnelling, doordat bij Scouting deelgenomen kon worden aan de ⁶ stuurgroep landelijke reorganisatie en later aan de werkgroep reorganisatie middenniveau.

Bij het CDA bestonden de ‘opportunities’ uit een combinatie van eigen ervaringen als vrijwilliger, vele informele contacten en de onverwacht grote aandacht voor ‘organisatie’ na de verkiezingen van 1994, die een grote nederlaag voor deze partij betekenden. Formeel interviewen bleek in het CDA een stuk moeilijker daar er in 1994 meerdere verkiezingen plaats vonden die zowel voor veel werk als voor aanzienlijke veranderingen zorgden.

Bij de Zonnebloem is het onderzoek grotendeels verlopen volgens een duidelijke opzet van kennismaken met het bestuur, interviewen van sleutelfiguren op het landelijk bureau, interviewen van lokale vrijwilligers en het bijwonen van een enkele vergadering en activiteiten. Bij het onderzoek van de organisaties is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, schriftelijk materiaal van de organisatie en van derden en observaties. Bij alle drie de organisaties is er zeer frequent teruggekoppeld met de ‘directeur’ en enkele vrijwilligers over de verzamelde informatie en de begrijpelijkheid en relevantie van de ontwikkelde begrippen.

6. Biemans en Van der Meer (1994b, p.103) zijn geen voorstanders van participatie als adviseur in de organisatie waar case research gedaan wordt. In dit onderzoek was het echter een gouden kans. Tevens is het sowieso moeilijk om niet te participeren bij eigentijds onderzoek. Zeker als de te onderzoeken organisaties zo open zijn als vrijwilligersorganisaties.

Bij de ontwikkeling van de beschrijvingen is gekozen voor een open aanpak waarbij de keuze van te leggen accenten zich gaandeweg zou ontwikkelen. Bij de eerste contacten met de organisaties is vooral feitelijke informatie over de organisaties verzameld op basis van beschikbaar schriftelijk materiaal en een introductiegesprek. De aldus verkregen informatie is gegroepeerd in een traditioneel (bedrijfskundig) schema waarin aandacht wordt besteed aan structuur, mensen en financiële middelen. Deze groepering van meer feitelijke informatie vormt de aanzet voor verdere interviews in de organisaties. Bij deze vervolginterviews is verder gefocust op kenmerkende problemen in de landelijke vrijwilligersorganisaties. Tussentijdse conclusies over de betreffende organisatie zijn aan de gesprekspartner voorgelegd. Eveneens is gebruik gemaakt van confrontatie met gegevens uit andere organisaties en literatuur.

In lijn met de gedachten van 'grounded theorie' zijn de ontwikkelde begrippen gedurende het onderzoek ter toetsing voorgelegd aan de organisaties en andere experts. Met de organisaties is bewust afgesproken dat gedurende het hele proces in alle openheid over de gevonden resultaten en ontwikkelde begrippen gesproken zou mogen worden. Daardoor was confrontatie van de verschillende organisaties met elkaar mogelijk. Bovendien zijn er een aantal presentaties van deelconclusies gegeven op nationale en internationale congressen (Volunteurope in 1993 en 1994. International Conference on Volunteer Administration in 1994 en 1995; Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk/stichting VrijwilligersManagement in 1994; Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action in 1996).

1.4.2 Keuze van de drie organisaties

Bij de keuze van de organisaties is het principe van 'theoretical sampling' gehanteerd. Dit houdt in dat bewust is gekozen voor organisaties met bepaalde kenmerken, in plaats van een representatieve steekproef (Glaser & Strauss, 1967). 'Theoretical sampling' is geschikt als het genereren van theorieën het doel is van case research (Biemans & Van der Meer, 1994b, p. 98). Bij deze 'theoretical sampling' heeft een aantal overwegingen een rol gespeeld. Twee overwegingen hebben het totale veld van vrijwilligersorganisaties terug gebracht tot een kleinere groep van organisaties waarvan verwacht mocht worden dat ze relevante studie-objekten zouden zijn. Binnen deze groep zijn drie typen organisaties uitgezocht die volgens Handy (1988) verschillen in de manier waarop ze gemanaged worden.

Een eerste overweging betreft de omvang van de organisaties. Op basis van een exploratief onderzoek bij zo'n vijftientig veelal lokale vrijwilligersorganisaties mocht verwacht worden dat de te onderzoeken onderwerpen in organisaties met een zekere omvang eerder en duidelijker aangetroffen zouden kunnen worden.⁷ Er is daarom gekozen voor landelijke verticaal geïntegreerde vrijwilligersorganisaties met afdelingen in heel Nederland. Lokale vrijwilligersinitiatieven zijn niet specifiek onderzocht, omdat een aantal spanningsvelden die voor het onderzoek interessant leken te zijn (zoals de verhouding tussen beroepskrachten en vrijwilligers en de problematiek van centralisatie versus decentralisatie/lokale autonomie) daar minder duidelijk zouden spelen.

De tweede overweging heeft te maken met de manier waarop vrijwilligers door de organisaties worden ingezet. Er is gekozen voor organisaties die vrijwilligers inzetten om een bepaald

7. Deze onderzoeken zijn door studenten bedrijfskunde in het kader van het onderwijsprogramma uitgevoerd.

doel te bereiken. Vrijwilligerswerk wordt in deze organisaties niet als doel op zich gezien. Vrijwilligerswerk wordt niet aangeboden als een soort van ‘sociale functie’ of een laatste toevluchtsoord voor mensen die overal elders buiten de boot vallen. Het doelgericht inzetten van vrijwilligers levert de basis op voor management van vrijwilligers.

Binnen de set van landelijke vrijwilligersorganisaties zijn drie organisaties gekozen op basis van de indeling van Handy (1988) in ‘campaigning’-, ‘service delivery’- en ‘mutual support’-organisaties (voor een verdere toelichting zie hoofdstuk 2). Het CDA is de ‘campaigning’-organisatie die inderdaad meer lijkt op een beweging dan een feitelijke organisatie. De Zonnebloem is een ‘service delivery’-organisatie. Scouting is in het hart van de organisatie vooral een ‘mutual support’-club. In hoofdstuk twee wordt uitgebreid ingegaan op deze en andere typologieën van non-profit-organisaties.

1.4.3 Problemen met het doen van onderzoek onder vrijwilligers

Specifieke kenmerken van vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties blijken ook op de onderzoekstechnische kant invloed te hebben. Niet alle methoden en technieken zijn even goed toepasbaar.

Enquêtes zijn minder bruikbaar als onderzoeksinstrument in vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties. Vrijwilligers blijken anders met enquêtes om te gaan dan beroepskrachten. Daarnaast is het verkrijgen van een representatieve steekproef vaak moeizaam en het verspreiden van de enquêtes kan op technische problemen vastlopen.

Uit de literatuur blijkt dat vrijwilligers en beroepskrachten enquêtes op een verschillende manier gebruiken. Beroepskrachten zijn eerder bang dat de door hun gegeven informatie misbruikt zal worden door hun ‘bazen’ dan vrijwilligers. Waar beroepskrachten de enquêtes anoniem inleveren of direct aan de onderzoeker overhandigen, geven vrijwilligers de enquête aan de coördinator, omdat deze de onderzoeker waarschijnlijk wel eerder zal zien dan de vrijwilliger (Pearce, 1993). Beroepskrachten kunnen enquêtes gebruiken om onvrede over het werk over te brengen, terwijl vrijwilligers daar geen enquête voor nodig hebben. Voor een onderzoek naar job-satisfaction, zoals dat van Pearce, zijn enquêtes onder vrijwilligers wellicht minder bruikbaar; “as a practical tool in volunteer-staffed organizations, this kind of self-report instrument is less useful because dissatisfied volunteers were quick to voice their concerns to anyone who would listen (including their officers)... With no fear of reprisal, volunteers gladly complained to officeholders, and so the opportunity to provide their views anonymously to a researcher did not really lead to any new information in these organizations” (Pearce, 1993, p. 91).

Steekproeven onder voor de organisatie bekende vrijwilligers zijn niet altijd representatief. Bij vergelijkend onderzoek naar burn-out onder beroepskrachten en vrijwilligers speelt bijvoorbeeld het probleem dat vrijwilligers die ontdekken dat het werk niets voor hen is, er direct mee stoppen. Dit in tegenstelling tot beroepskrachten, die minder makkelijk snel kunnen en zullen stoppen met het werk. De populatie van vrijwilligers in een onderzoek bestaat op deze manier bijna volledig uit ‘survivors’ (Nelson e.a., 1995, p. 227).⁸

8. Een vergelijkbaar probleem kan spelen bij het onderzoeken van de tevredenheid over gemeentelijk vrijwilligersbeleid wanneer alleen de organisaties meedoen waar de gemeente een subsidierelatie mee heeft.

Adressenbestanden van vrijwilligersorganisaties, voorzover aanwezig, zijn vaak ernstig vervuld met foutieve adressen of mensen die allang niet meer actief zijn voor de organisatie. Dit bemoeilijkt de verspreiding van enquêtes. Het wordt nog ingewikkelder als het adresbestand niet de vrijwilligers of leden bevat maar contactpersonen die een (onbekend) aantal vrijwilligers vertegenwoordigen. Dit laatste probleem bleek in een onderzoek naar de maatschappelijke waarde van jeugd- en jongerenorganisaties een groot struikelblok te zijn (Van Vliet, 1993a).

Schriftelijke bronnen zijn in vrijwilligersorganisaties niet altijd voorhanden. Op lokaal niveau hebben vrijwilligers vaak 'een broertje dood' aan het maken van verslagen en dergelijke. Als een lokale afdeling al een secretariaal jaarverslag uitgeeft, dan bestaat dit meestal uit een opsomming van de ontplooidde activiteiten. Een gebrekkig schriftelijk geheugen is een kenmerk van vrijwilligersorganisaties.

1.5 De organisatiebeschrijvingen

De organisatiebeschrijvingen bestaan uit drie delen. Het eerste deel is een algemene beschrijving aan de hand van een vaststaand 'traditioneel' schema. Het tweede deel bestaat uit een analyserende beschrijving aan de hand van het in paragraaf 1.3 gepresenteerde structuurmodel van de landelijke vrijwilligersorganisaties. De cases worden afgesloten met een typering van de kenmerkende aspecten ten aanzien management voor de betreffende organisatie. Daarmee vormt iedere case een afgerond geheel.

De case-beschrijvingen met betrekking tot de organisaties stoppen medio 1995. Wanneer sinds die tijd relevante wijzigingen in gang zijn gezet of ingevoerd, zijn deze in voetnoten opgenomen. De gegevens met betrekking tot ledenaantal en financiën hebben, voorzover beschikbaar, betrekking op 1995. Ook hier geldt dat relevante recente wijzigingen in voetnoten zijn opgenomen.

De opbouw van de case-beschrijvingen functioneert als de checklist, zoals voorgesteld door Biemans en Van der Meer (1994b, p. 97). Het conceptuele model dat wordt ontwikkeld bij de voorbereiding van de casestudie, moet worden gezien als een vertrekpunt. Het kan altijd worden aangepast (Biemans & Van der Meer, 1994b, p. 97). In deze studie is dit ook gebeurd door het verschuiven van aandachtspunten.

De inleiding van de organisatiebeschrijving begint met een korte historische schets, waarbij wordt ingegaan op de geschiedenis van de organisatie en soms op enkele belangrijke momenten in de ontwikkeling (1.1). Het tweede onderwerp betreft de doelstelling (1.2), zoals deze bijvoorbeeld in de statuten is weergegeven. Deze formele doelstelling moet gezien worden als de missie-statement van de organisatie. Hierbij wordt de organisatie in een breder maatschappelijk perspectief geplaatst. De inleiding sluit af met een schets van de primaire activiteiten van de organisatie (1.3). De lezer heeft dan een duidelijk beeld van wat de organisatie doet.

De beschrijving van de organisatie vervolgt met de structuurkenmerken (2.1). De verschillende onderdelen van de organisatie op verschillende niveaus worden benoemd en met elkaar in relatie gebracht. Voor landelijke vrijwilligersorganisaties is het noodzakelijk om een soort van uniforme structuur te hebben. Soms wordt ingegaan op de rechtsvorm(en) die is (zijn) gekozen en op onderdelen van de statuten.

Vrijwilligers zijn het belangrijkste onderdeel van de vrijwilligersorganisatie. Zonder vrijwilligers vallen de (lokale) activiteiten weg. Vrijwilligers worden vaak gezien als één groep, terwijl er veel verschillende vrijwilligers zijn. In paragraaf 2.2 wordt stilgestaan bij de heterogeniteit van de vrijwilligers zoals die in de organisatie actief zijn. Een ander aandachtspunt is de positie van de beroepskrachten en hun relatie met de vrijwilligers en de organisatie.

Voorzover van toepassing wordt ingegaan op het geformuleerde vrijwilligersbeleid.

Bij financiering en communicatie (2.3) wordt kort inzicht gegeven in de veelheid aan financieringsbronnen, de manier waarop de financiële middelen intern verdeeld worden en de (interne en externe) communicatiemiddelen. Hierdoor wordt de relatie tussen de verschillende delen van de organisatie nader ingekleurd.

In de derde paragraaf wordt de vrij feitelijke organisatiebeschrijving aangevuld met een analyse van primaire activiteiten, ondersteunen en management. De analyse gaat met name in op de relatie tussen de verschillende niveaus. In dit deel ligt de nadruk op ondersteunen.

In paragraaf vier wordt voor iedere organisatie enkele kenmerkende conclusies ten aanzien van management getrokken. Dit heeft niet de pretentie om daarmee een oordeel te vellen over de organisatie of antwoorden te geven voor organisatiespecifieke problemen. De bedoeling is om een aanzet te geven voor de meer algemene, praktische problemen die in hoofdstuk zes zijn beschreven.

2

Vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties in de literatuur

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de voor dit onderzoek relevante literatuur. Hiertoe is een selectie gemaakt uit de literatuur over vrijwilligerswerk en organisaties waarin vrijwilligers werken. De doelstelling van dit hoofdstuk is om deze literatuur in een voor dit onderzoek relevant perspectief te plaatsen. De doelstelling van dit hoofdstuk is dus niet om algemene bedrijfskundige en organisatiekundige literatuur beschikbaar te maken of te vertalen voor het vrijwilligerswerk.

De literatuur over vrijwilligerswerk kan worden verdeeld in literatuur die vanuit de maatschappij kijkt naar het verschijnsel vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisatie en literatuur die vanuit het micro perspectief van een organisatie kijkt naar vrijwilligers(werk) als onderdeel van die organisatie.

Van de maatschappelijke literatuur wordt in het eerste deel van dit hoofdstuk een globaal beeld gegeven aan de hand van een bespreking van de verschillende componenten van de definitie van vrijwilligerswerk. Definities van vrijwilligerswerk bestaan meestal uit vier componenten: de mate van beloning, de mate van keuzevrijheid, wie er van profiteert en de mate van gestructureerdheid van de organisatie (Cnaan, Handy & Wadsworth, 1996). Ook de Nederlandse definitie is opgebouwd uit deze vier componenten.

Door de Nederlandse term **vrijwilligerswerk** wordt meer dan door het Engelse 'volunteering' de nadruk gelegd op het georganiseerde verband, het herhalende karakter van de werkzaamheden en het onderscheid met leuke activiteiten. Werk wordt daardoor in de Nederlandse praktijk een vijfde component van de definitie.

Het onder de loep nemen van de componenten van de definities van vrijwilligerswerk geeft inzicht in nieuwe mogelijkheden van omgaan met vrijwilligers die door organisaties nu verkend worden. Aan de orde komen achtereenvolgens onbetaald (2.1.1.), onverplicht (2.1.2.), voor anderen en/of de samenleving (2.1.3.), werk (2.1.4.) en in georganiseerd verband (2.1.5.). Bij het onderwerp in georganiseerd verband zal nader worden ingegaan op het definiëren van vrijwilligersorganisaties. Niet iedere organisatie waarin vrijwilligers werken is een vrijwilligersorganisatie.

Via de behandeling van het georganiseerde verband wordt overgegaan op de literatuur die vrijwilligerswerk vanuit het perspectief van organisaties bekijkt. Dit is het tweede deel van dit hoofdstuk. Enerzijds bestaat deze literatuur uit publikaties (over aspecten) van organisaties die met vrijwilligers werken zoals 'derde sector' organisaties.¹ Anderzijds bestaat deze literatuur uit meer specifiek op het functioneren van vrijwilligers gerichte publikaties. Er is een groeiende belangstelling voor specifieke kenmerken van nonprofit-organisaties en de gevolgen hiervan voor het leiderschap, management en organiseren van nonprofit organisaties. De aandacht voor vrijwilligers in deze algemene nonprofit-literatuur beperkt zich tot de vrijwilliger als 'fundraiser', 'the board' of 'leadership' (Drucker, 1992; Powell, 1987; Young e.a., 1993; Handy, 1988; Herman e.a., 1994; Nutt & Backoff, 1992; Knoke & Prensky, 1984). Andere auteurs geven typologieën van organisaties die bruikbaar zijn voor de 'derde sector' (Blau & Scott, 1963; Etzioni, 1975; Hansmann, 1987).²

1. In deze dissertatie worden de termen 'derde sector' en nonprofit afwisselend gebruikt voor hetzelfde type organisatie.

2. Verwarring kan ontstaan doordat de termen 'voluntary organization / association' en 'volunteerorganization' door elkaar worden gehaald. 'Voluntary organization' en 'voluntary association' zijn hetzelfde als 'derde sector' organisaties.

Belangrijk punt voor deze studie is dat niet alleen de stap van profit- naar non-profit-organisatie wordt gemaakt, maar ook de stap van een beroepsmatige organisatie naar een vrijwilligersorganisatie. De specifieke literatuur over het organiseren met en managen van vrijwilligers is veel beperkter. De 'vrijwilligersmanagement'-literatuur bestaat grotendeels uit praktijkgerichte publikaties. Veelal zijn dit functionele 'how-to-do'-boeken over onderwerpen zoals werving en selectie van vrijwilligers, hoe bedrijf ik PR?, een handleiding voor de penningmeester/kascommissie (Den Ouden, 1989) en omgaan met conflicten tussen beroepskrachten en vrijwilligers (Scheier, 1993). Een groot deel van deze literatuur is geschreven vanuit het perspectief van de beroepskracht en de beroepsorganisatie (Brudney, 1990; CIV, 1992; Ellis, 1986; 1996; Ellis & Noyes, 1993; Van Swaay, 1994; Volunteer Centre-UK, 1992; Wolfe, 1991; Wilson, 1990; 1994). Sills³ (1957) en Pearce⁴ (1993) zijn twee auteurs die vanuit een meer academische benadering hebben gekeken naar de relatie tussen vrijwilligers en organisatie.

In het tweede deel (vrijwilligers en organisatie) wordt respectievelijk ingegaan op typologieën en kenmerken van non-profit-organisaties (2.2.1), structuuraspecten van (landelijke) 'derde sector'-organisaties (2.2.2), vrijwilligerswerk en management (2.2.3), vrijwilligersbeleid (2.2.4), beroepskrachten en vrijwilligers (2.2.5) en vrijwilligerswerk en de individuele mens (2.2.6).

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf waarin aangegeven wordt welke onderdelen van en lacunes in de bestaande literatuur in het vervolg van dit onderzoek aan de orde komen.

2.1 Vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk blijkt een term te zijn die niet altijd wordt gedefinieerd. Auteurs lijken ervan uit te gaan dat vrijwilligerswerk een "self-explanatory and agreed-upon phenomenon" is (Cnaan, Handy & Wadsworth, 1996). Er zijn verschillende, al dan niet expliciete, definities in omloop.

Vrijwilligerswerk kan 'includerend' gedefinieerd worden: positieve definities die aangeven wanneer bepaald werk vrijwilligerswerk is. Vrijwilligerswerk kan ook 'excluserend' gedefinieerd worden, waarbij wordt aangegeven wanneer bepaald werk geen vrijwilligerswerk is. In een vergelijkende studie naar vrijwilligerswerk en werkloosheid wordt met een includerende benadering gevonden dat zowel in België, Nederland, Groot Brittannië en Frankrijk geldt dat vrijwilligerswerk "is done by free choice, is unpaid, is organized and has a social aim" (VUSEC, 1989, p. 14-17).

3. Sills beschrijft het functioneren van de 'National Foundation for Infantile Paralysis', een verticaal geïntegreerde nationale organisatie in de Verenigde Staten in de jaren '50.

4. Pearce vergelijkt het organisatiegedrag van vrijwilligers en beroepskrachten in zeven vergelijkbare organisaties in een vrijwilligers en een beroepsmatige variant (day care center, university paper, poverty relief agency, symphony orchestra, family planning clinic, gift shop en fire brigade).

De excluderende benadering van vrijwilligerswerk heeft als onderdelen dat vrijwilligerswerk niet is “within the institutions of the labour market, governed by an employment contract, done for material reward, in commercial enterprises, in the family and part of the state’s own services” (VUSEC, 1989, p. 14-16). Maar per land zijn er interpretatieverschillen; is het geven van ‘zakgeld’ toegestaan of is dat betaling? Eveneens wordt opgemerkt dat “freedom of choice is a relative, not an absolute idea; for example the range of choice open to a devout religious adherent, to someone liable to do national or civilian service, or to an unemployed person is very small. Social purposes can be contradictory within a democratic society, eg. racism or anti-racism” (VUSEC, 1989, p. 14-15). Ook Davis (1993, p. 5) constateert dat Europese landen vrijwilligerswerk verschillend definiëren en stelt dat “it is not at all clear that there is even a common European understanding of what constitutes volunteering”. Deze interpretatieverschillen zetten de toon voor de problematisering van de definitie zoals die in dit hoofdstuk plaats vindt.

In de Nederlandse literatuur zijn zowel inkluderende als excluderende benaderingen te vinden. In een bundel verhandelingen over vrijwilligerswerk, uitgegeven ter gelegenheid van de Internationale Vrijwilligersdag 1987, schrijft Kwant (1987, p. 10): “De poging tot definiëren slaagt het best waar het te definiëren fenomeen zich tot uitdrukking laat brengen in eenduidige termen, waardoor vast komt te staan wat het zeker niet en wat het zeker wel is. Dit is hier niet mogelijk, want vrijwilligerswerk heeft vooreerst geen scherpe grenzen en verder ook geen eenduidige kenmerken”. Vervolgens geeft Kwant (1987, p. 11-14) een afbakening van vrijwilligerswerk:

- Vrijwilligerswerk is geen maatschappelijke arbeid (geen arbeidsbestelwerk);
- Vrijwilligerswerk is te onderscheiden van werk dat nodig is binnen kleine leefverbanden;
- Vrijwilligerswerk is te onderscheiden van werk, nodig met het oog op persoonlijke doeleinden;
- Vrijwilligerswerk is te onderscheiden van inzet voor anderen vanuit affectief-emotionele identificatie;
- Vrijwilligerswerk is te onderscheiden van werk binnen de informele economie.

Vrijwilligerswerk wordt in deze studie, in navolging van de Nederlandse praktijk, inkluderend gedefinieerd als: werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald voor anderen of de samenleving wordt verricht (WVC, 1991a; Van Daal, 1990). Daarmee is vrijwilligerswerk duidelijk onderscheiden van zowel onbetaald werk binnen de eigen huishouding, informele hulp als onbetaald werk verricht in een duidelijke ruilverhouding tot anderen (Van Daal, 1990, p. 7).

Zonder problemen is de definitie niet, zoals blijkt uit de internationale vergelijkingen. Er zijn strenge definities (volledig uit vrije wil, totaal geen beloning, binnen een formele organisatie en gericht op anderen buiten de eigen groep (Fair Labor Standard Act)) en er zijn veel lossere definities waarin vrijwilligerswerk verplicht kan zijn, laag betaald mag worden, binnen een organisatie plaats moet vinden en op bekenden gericht mag zijn (American Red Cross) (Cnaan, Handy & Wadsworth, 1996).

In de volgende alinea’s wordt deze problematiek geschetst aan de hand van de verschillende componenten van de definitie. Er wordt ingegaan op ‘onbetaald’, ‘onverplicht’, ‘voor anderen

of de samenleving', 'werk' en 'in georganiseerd verband'. Bij het aangeven van het georganiseerde verband wordt nader ingegaan op het definiëren van een vrijwilligersorganisatie.

2.1.1 **Onbetaald**

Onbetaald verwijst letterlijk naar niet-met-geld beloond.⁵ Vrijwilligerswerk kent wel andere vormen van beloning, zoals sociale contacten, werkervaring, toename van kennis en vaardigheden of simpelweg een plezierige tijdsbesteding. In Nederland kan bij vrijwilligerswerk wettelijk gezien alleen sprake zijn van een onkostenvergoeding. Wanneer er meer wordt vergoed, moet het minimumloon betaald worden. Echter, het verstrekken van bepaalde vormen van onkostenvergoeding maakt de grens tussen vrijwilligerswerk en betaalde arbeid onduidelijker. In deze paragraaf wordt ingegaan op de grensgebieden rondom het geven van onkostenvergoedingen.

Vergoeding van onkosten

Een algemeen uitgangspunt van het Nederlandse vrijwilligerswerk is dat vrijwilligerswerk de vrijwilliger geen geld hoeft te kosten. Onkosten moeten vergoed (kunnen) worden. Vrijwilligersorganisaties hebben drie opties met betrekking tot onkostenvergoedingen: "geen vergoeding geven voor gemaakte onkosten, een vergoeding van de werkelijk gemaakte en aantoonbare onkosten of een vaste onkostenvergoeding (per activiteit of per week/maand), ongeacht de feitelijke kosten" (Van Daal e.a., 1992a, p. 14). Het lijkt erop dat de meeste organisaties aan vrijwilligers de mogelijkheid geven om gemaakte onkosten te vergoeden. Vaak wordt van deze mogelijkheid door de vrijwilligers zelf geen gebruik gemaakt. Coenen en Elzinga (1991) vinden dat 80% van de vrijwilligers uitkomt met de vergoeding, terwijl 41% van de vrijwilligers geen vergoeding hoeft te ontvangen. Het zou kunnen dat in vrijwilligersorganisaties zonder beroepsapparaat en/of zonder overheidssubsidie, vrijwilligers minder kosten declareren. Overigens kunnen de organisaties de daadwerkelijk gemaakte kosten niet altijd vergoeden.

Het vergoeden van de werkelijk gemaakte en aangetoonde onkosten kan zowel voor de vrijwilliger als de organisatie tot een zware administratieve last leiden. Het geven van vaste onkostenvergoedingen versimpelt dit. Tevens is het door het geven van vaste onkostenvergoedingen mogelijk om vrijwilligers gedeeltelijk 'te betalen' voor niet-materiële kosten die gemaakt worden, bijvoorbeeld in de vorm van vrij te besteden zakgeld. Zowel met het vergoeden van 'echte' kosten als met een vaste onkostenvergoeding kan er een grijs gebied ontstaan waarin sprake kan zijn van 'inkomen'.

Van Daal e.a. (1992a, p. 45) schetsen twee sluiptwegen om vrijwilligers en informele helpers toch een beetje te betalen. De eerste betreft de mogelijkheid om de maximaal toegestane vaste onkostenvergoeding te geven, terwijl men weet dat de werkelijke kosten veel lager zijn. De tweede mogelijkheid ontstaat doordat allerlei organisaties gaan bemiddelen tussen vrijwilligers en hulpvragers. De organisatie vindt een vrijwilliger en geeft bepaalde richtlijnen. De afspraken met betrekking tot het betalen of vergoeden van onkosten worden overgelaten aan de vrijwilliger en de hulpvragers. Daarmee "blijft de financiële transactie buiten alle boeken en kunnen tarieven, premies en belastingen worden ontdoken, zonder dat een officiële

5. Het onbetaalde karakter van vrijwilligerswerk is voor sommige 'tegenstanders' een kwalitatief oordeel. "Als het gratis gedaan wordt, kan het niet veel voorstellen".

instantie hiervoor verantwoordelijkheid draagt". Een methode die Van Daal e.a. niet noemen bestaat uit het geven van te ruime vergoedingen voor gemaakte kosten op declaratiebasis, zoals met het uitbetalen van (volledige) treinkaartjes aan jaar- of kortingskaart-houders of goede kilometervergoedingen.⁶

Argumenten pro 'betaling', meestal geuit vanuit beroepsmatige organisaties met vrijwilligersprojecten, zijn onder andere dat er meer vrijwilligers kunnen worden aangetrokken, dat de noodzakelijke maar niet makkelijk te vervullen functies kunnen worden betaald, dat het een zekere genoegdoening geeft aan de vrijwilligers en dat de beroepsmatige hulpverleners zich minder bezwaard voelen. De argumenten tegen betaling van vrijwilligerswerk komen veelal uit vrijwilligersorganisaties zelf. Betaling zou leiden tot het onzuiver maken van vrijwilligerswerk, vervaging van grenzen ten aanzien van betaalde arbeid, verzakelijking en verkillig, bedreiging van werkgelegenheid, het ontstaan van een nieuwe 'onderklasse', het verlies van vrijheid voor de vrijwilligers om weg te gaan, vergroting van de afhankelijkheid van beroepskrachten, haat en nijd tussen vrijwilligers wanneer niet iedereen betaald krijgt, dreigende illegaliteit wanneer de betaling formeel niet mogelijk is, statusverlaging, arme organisaties die meer moeilijkheden krijgen en een verdergaande bureaucrativering (Van Daal e.a., 1992a, p. 31-34; Nazarski & Bos, 1990). Vrijwilligersvergoedingen kunnen soms ook tot een minder goed functionerende organisatie leiden (zie tekstafbeelding 2.1).

Betaalde vrijwilligers en beroepskrachten

Vrijwilligers krijgen dus geen salaris. Maar in het algemene taalgebruik zijn er beroepen die met vrijwilligers worden aangeduid, terwijl ze wel betaald krijgen. Dit komt bijvoorbeeld voor in de ontwikkelingssamenwerking en noodhulp, denk aan de Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV), het beroepsleger, waar mensen die voor korte tijd tekenen of zich opgeven voor een bepaalde missie ook 'vrijwilligers' worden genoemd en Amerikaanse programma's zoals Peace Corps en VISTA-Volunteers. Veel van deze groepen worden traditioneel vrijwilligers genoemd omdat ze (waarschijnlijk) genoeg nemen met een lagere beloning en omdat het werk bijdraagt aan 'de samenleving'. Dat ook voor deze groepen de term vrijwilliger wordt gebruikt, geeft aan dat de symbolische en emotionele betekenis van het woord vrijwilliger verder gaat dan die van onbetaalde medewerkers alleen (Pearce, 1993, p. 17).

Beroepskrachten zijn de medewerkers van de vrijwilligersorganisaties die voor hun werk-

In Zuid Holland zijn er twee gemeenten waarvan de stranden aan elkaar grenzen. De (vrijwillige) strandwachten van de ene gemeente krijgen van de gemeente een uurvergoeding voor hun aanwezigheid. Dit heeft onder andere tot gevolg dat deze strandwachten vaak alleen aanwezig zijn op de uren die vergoed worden en niet daar buiten. Ook op zonnige dagen gaan de strandwachten van dit stukje strand bijna altijd om 18.00 uur weg. De vrijwilligers van de reddingsbrigade in de andere gemeente krijgen geen vergoeding voor hun aanwezigheid. Tekenend is dat deze meestal nog even blijven 'plakken', vooral als het mooi weer is. Zodoende redden de strandwachten van de tweede reddingsbrigade na 18.00 uur vaak in nood gekomen windsurfers voor het strand van de andere gemeente.

Tekstafbeelding 2.1 Effecten van een vrijwilligersvergoeding

6. Dit lijkt dan bijvoorbeeld op kleine koeriersbedrijven die hun medewerkers geen loon betalen, maar een belastingvrije kilometervergoeding die boven de werkelijke kosten ligt; de zogenaamde Oort-koeriers.

zaamheden een salaris ontvangen, of in het geval van free-lancers een vergoeding⁷. Het kan zijn dat in sommige organisaties deze beloning lager ligt dan 'in de markt' gebruikelijk is. Daar wordt hier verder niet op in gegaan. Beroepskrachten kunnen, bijvoorbeeld op een ander niveau binnen de organisatie, ook een vrijwilligersfunctie hebben.

2.1.2 Onverplicht

Door het opnemen van de term 'onverplicht' wordt een aantal vormen van onbetaalde arbeid buitengesloten: slavenarbeid, herendiensten, dienstplicht, werken met behoud van uitkering en andere vormen van plichten. Onverplicht heeft een relatie met 'onbetaald' via motivatie van vrijwilligers. Voor sommige vrijwilligers is vrijwilligerswerk bijna een morele plicht of een sociale en/of economische noodzaak. Voor andere vrijwilligers is het vrijwilligerswerk een investering in zichzelf waarvan verwacht wordt dat deze later beloond wordt. Vrijwilligers kunnen andere beloningen dan geld ontvangen. Deze paragraaf gaat in op de motivatie van mensen om vrijwilligerswerk te gaan doen. De paragraaf sluit af met een aantal overwegingen ten aanzien van meer verplichte vormen van vrijwilligerswerk.

Motivatie om vrijwilligerswerk te gaan doen

Het door vrijwilligers nastreven en ontvangen van andere beloningen dan betaling in geld is een van de redenen waarom de term 'onverplicht', in het verlengde van 'onbetaald', als problematisch ervaren wordt. Wanneer de mens gezien wordt als een homo economicus, dan wordt iedere beslissing gebaseerd op een kosten baten analyse en is er 'altijd' sprake van betaling. De problemen rondom onverplicht hebben grotendeels te maken met het onderzoek naar de 'echtheid' van de motivatie van de vrijwilliger. Als de vrijwilliger aangeeft dat hij niets voor het vrijwilligerswerk hoeft te hebben, wil hij dan ook echt niets hebben? Zit er niet toch een eigen voordeel aan het geclaimde altruïstische gedrag verbonden? Verwacht de vrijwilliger niet minstens een schouderklopje? Wat zijn de motieven van mensen om vrijwilligerswerk te gaan doen?

Willems (1993) geeft een samenvatting van de literatuur over motieven in drie verschillende benaderingen: een fundamentele, een functionele en een narratieve benadering.

In de fundamentele benadering gaat het om de eigenlijke drijfveer van pro sociaal gedrag. Pro sociaal gedrag en vrijwilligerswerk zijn niet hetzelfde. Pro sociaal gedrag bestaat vaak uit spontane activiteiten. Is alles te herleiden tot eigenbelang of bestaat er zoiets als altruïsme? Batson (1991) is verdediger van de mogelijkheid van altruïsme, anderen bijstaan in geval van grote nood, ongeacht de kosten en baten voor de hulpverlener zelf. Naast eigenbelang en altruïsme kan de behoefte om aan sociale normen te voldoen een determinant van pro sociaal gedrag zijn. Gouldner (1960) geeft de wederkerigheidsnorm waarbij het gaat om een symmetrische relatie tussen geveer en ontvanger. Berkowitz en Daniels (1963) noemen de verantwoordelijkheidsnorm. Hierbij is sprake van een asymmetrische relatie, waarbij iemand een ander helpt omdat deze op die hulp is aangewezen, ook als er nooit iets terug gedaan kan worden (Willems, 1993, p. 9-10).

De functionele benadering wil recht doen aan de veelheid van motieven die ten grondslag kunnen liggen aan vrijwilligerswerk. In deze benadering wordt er, soms impliciet, van uitgegaan dat vrijwilligerswerk voor mensen verschillende functies (tegelijkertijd) kan vervullen.

7. Er zijn ook organisaties waar de beroepskrachten voor hun inkomen en voorziening in levensonderhoud afhankelijk zijn van giften van mensen aan de organisatie (soms op naam van de beroepskracht).

Clary en Snyder (1991) passen de functionele benadering toe op vrijwilligerswerk. Volgens Willems kan het meeste Nederlandse onderzoek naar motivatie van vrijwilligers in deze functionele benadering worden geplaatst. Hij noemt daarbij onder andere Van Daal (1990), Van Overbeek (1988b) en De Rijk e.a. (1992). In de functionele benadering blijkt vrijwilligerswerk vier functies te vervullen: waarde-expressieve functies (tonen van betrokkenheid), sociaal-aanpassende functies (sociale contacten), kennisfuncties (leren en doen) en ego-defensieve functies (compensatie en structuur in het leven) (Willems, 1993, p. 10-11). In de narratieve benadering worden motieven niet opgevat als innerlijke drijfveren, maar als verhalen die aan anderen worden verteld over het eigen doen en laten. Bij deze benadering wordt aan mensen gevraagd om te vertellen over hun motivering om specifiek vrijwilligerswerk te gaan doen. Vrijwilligerswerk blijkt dan vaak in het verlengde te liggen van eigen ervaringen, bezigheden en interesses. Ook sociale netwerken zijn van belang. De meeste mensen blijken gevraagd te worden voor vrijwilligerswerk (Willems, 1993, p. 11-12). Dat de meeste mensen vrijwilligerswerk gaan doen omdat ze gevraagd worden, verklaard waarom mensen met een betaalde baan vaker vrijwilligerswerk doen dan mensen zonder een betaalde baan (Van Daal, 1990). Het werven van vrijwilligers op persoonlijke basis is het meest effectief. Mensen staan positief tegenover vrijwilligerswerk, maar zien niet de gelegenheid om daar iets mee te doen.

Vanuit individueel-economisch perspectief kan een indeling worden gemaakt in consumptiemotieven en investeringsmotieven (zie Boin & Van Dijk, 1990). Consumenten betekent in dit geval rechtstreeks profijt voor de vrijwilliger, omdat het doen van vrijwilligerswerk positief gewaardeerd wordt. Investeringsmotieven hebben vooral met de toekomst te maken. Mensen doen vrijwilligerswerk bijvoorbeeld om ervaring op te doen voor hun eigenlijke werk of hun toekomstige werk.

Vanuit het oogpunt van het functioneren van vrijwilligers in organisaties is de motivatie-discussie bijna academisch van aard. Er moet voor gezorgd worden dat goede vrijwilligers bij de organisatie betrokken worden en blijven. De functionele benadering maakt duidelijk dat één vrijwilliger meerdere motieven kan hebben en dat vrijwilligers verschillende motieven hebben. Dit betekent dat er voldoende gedifferentieerde beloningen moeten zijn voor vrijwilligers in de vorm van bijvoorbeeld gezelligheid, een duidelijke bijdrage aan het te bereiken doel, leerervaringen of leuke presentjes. Daarbij kan het beste worden uitgaan van de gedachte dat ook volledig altruïstisch gemotiveerde vrijwilligers, als die al zouden bestaan, graag een schouderklopje of iets anders ontvangen. Het probleem zit veel meer in de moeilijkheid om de juiste beloning aan een individuele vrijwilliger te geven.

Een ander probleem is het ontbreken van verschil in de beloning. Het jaarlijkse presentje wordt meestal uitgedeeld aan alle vrijwilligers, ook aan degenen die eigenlijk niet zoveel gedaan hebben. Slechts in uitzonderingssituaties kan iemand extra 'beloond' worden door bijvoorbeeld een interne onderscheiding, waarbij meestal sprake zal zijn van een afscheid of een jubileum. In vrijwilligersorganisaties werken zowel de 'zweep' als de 'worst' onvoldoende (Pearce, 1993). In paragraaf 2.2.3 wordt hierop nader ingegaan.

Kiezen voor vrijwilligerswerk?

Vrijwilligerswerk is niet voor iedereen een vrije keuze. Zo kan een kanttekening worden

geplaatst bij bepaalde onbezoldigde bestuurslidmaatschappen van stichtingen en verenigingen. Hoewel het onverplicht en onbetaald is, is participatie van ambtenaren en lokale bestuurders in stichtingen waarin uitvoerende taken van de overheid zijn ondergebracht niet echt te kenschetsen als vrijwilligerswerk. Dit geldt tevens voor dominees, pastores of vertegenwoordigers van de bisschoppen in organisaties op levensbeschouwelijke grondslag. Het verschijnsel van de 'interne arbeidsmarkt' (deelname aan projectgroepen en commissies op het werk waar men niet toe verplicht is en ook niet speciaal voor bezoldigd wordt), wordt evenmin tot vrijwilligerswerk gerekend. Nog onduidelijker wordt het bij deelname aan de vrijwillige bedrijfsbrandweer of EHBO-cursussen op het werk.

De keuzevrijheid van vrouwen voor vrijwilligerswerk is soms beperkt. Vrouwen werk(t)en bijna vanzelfsprekend onbetaald mee met of voor hun man. Ook wordt vrijwilligerswerk verricht omdat het ondersteunend is aan de carrière van de partner (Kanter, 1993). Ook zijn er aantoonbare verschillen tussen de posities van mannen en vrouwen in vrijwilligersorganisaties (Verloo, 1992; Leyenaar e.a., 1994).

Een ander grijs gebied wordt gevormd door vormen van onbetaalde arbeid met een wat hardere verplichting. Zo kunnen stagiaires in zekere zin tot vrijwilligers worden gerekend. Er zijn organisaties waarin beleid is ontwikkeld, dat speciaal is gericht op het aanbieden van stages aan mensen die al als vrijwilliger actief zijn. Daarmee wordt de vrijwilliger 'beloond', kan de vrijwilliger veel tijd vrijmaken voor de organisatie, is de relatie tussen organisatie en vrijwilliger tijdelijk 'zakelijker' en kan aanspraak worden gemaakt op 'professionele' capaciteiten. In de Verenigde Staten spreekt men zelfs van 'mandatory volunteering'. Daartoe worden onder andere vervangende straffen gerekend. In ons land kan de discussie rondom 'verplicht' vrijwilligerswerk voor mensen in de bijstand in dit perspectief worden gezien.

Vrijwilligerswerk als voorbereiding op een betaalde baan komt in een aantal sectoren, bijvoorbeeld de culturele sector, frequent voor. Vrijwilligers die om deze reden vrijwilligerswerk doen worden opstapvrijwilligers genoemd. De opstapvrijwilliger heeft nog geen betaalde baan en is jonger dan 56 jaar. Hij doet vrijwilligerswerk dat aansluit bij zijn opleiding. Voor de vrijwilligersorganisatie kan het een nadeel zijn dat opstapvrijwilligers ook daadwerkelijk 'opstappen'. De opstapvrijwilliger maakt misschien meer gebruik van de organisatie dan de organisatie van de vrijwilliger. Een andere variant is de afstapvrijwilliger. Deze heeft geen betaalde baan meer en is meestal ouder dan 55 jaar. Meestal doet een afstapper vrijwilligerswerk dat aansluit bij opleiding of beroepsleven (Rotterdam, 1992, p. 5).

2.1.3 Voor anderen en/of de samenleving

'Voor anderen en/of de samenleving' onderscheidt vrijwilligerswerk van onbetaalde arbeid in het eigen huishouden. Vrijwilligerswerk is niet gericht op het eigen huishouden of de directe familiekring, maar op iets of iemand daarbuiten. Dit deel van de definitie is aanleiding voor veel vooroordelen over vrijwilligerswerk. Veelal wordt vrijwilligerswerk geassocieerd met hulpverlening of juist met actie-voerende organisaties zoals Greenpeace en Amnesty International. Organisaties die gericht zijn op het samen uitoefenen van een hobby worden niet altijd direct met vrijwilligerswerk geassocieerd⁸.

8. Opvallend is dat in informele gesprekken over dit onderzoek vrijwilligersorganisaties o.a. vaak geassocieerd worden met Greenpeace, een organisatie waar voornamelijk beroepskrachten werken.

Voor het eigen (groeps)belang?

Het grensprobleem van het eigen belang of het belang van anderen, komt ook terug in het verschil tussen egoïstische stichtingen en verenigingen (uitsluitend gericht op het belang van direct betrokkenen) en altruïstische stichtingen en verenigingen (die in het belang van anderen werken) (Leijenaar e.a., 1994, p. 6). De grens tussen een organisatie, gericht op het eigen belang en een organisatie gericht op het belang van anderen, is niet duidelijk te trekken.

Jeugdleider zijn bij een voetbalclub zal algemeen erkend worden als vrijwilligerswerk omdat de persoon in kwestie geen jeugdlid meer is. Voor een deelnemer aan een zelfhulp-groep lijkt dat minder duidelijk. Een deelnemer van Anonieme Alcoholisten zal op een dag, dat het goed met hem of haar gaat, functioneren als de vrijwilliger die iedereen er doorheen helpt. Op een mindere dag zal dat misschien andersom zijn.

Een ander voorbeeld is de Vereniging van Eigenaren, waar iedere eigenaar van een appartement in een flatgebouw lid van moet zijn. In veel Verenigingen van Eigenaren worden diverse functies onverplicht en onbetaald verricht door de bewoners zelf. Tegelijkertijd is het altruïstische karakter van dergelijke verenigingen zeer beperkt. Zij functioneren alleen voor de direct betrokkenen, waarbij het lidmaatschap bovendien niet echt vrijwillig is.⁹

Een meer op de publieke zaak gerichte variant schetst Lohmann (1995). Hij beschrijft het ontstaan van 'orphan roads' in West Virginia. Dit zijn openbare wegen waaraan de overheid geen onderhoud meer pleegt. Dit wordt overgelaten aan (de vereniging van) de mensen die aan de weg wonen. De weg blijft wel openbaar. Bij de 'orphan roads' kunnen mensen echter niet verplicht worden deel te nemen en mee te betalen. Lohmann noemt zijn eigen 'orphan road'-associatie een mooi experiment met het spanningsveld tussen vrijwillige organisaties en 'free-riding' gedrag.

Ideëel of crimineel?

Het is niet eenvoudig om aan te geven wat goed is voor de samenleving en wat niet. Wat voor de één legitiem is, is voor de ander absoluut crimineel (VUSEC, 1989, p. 16-17). Criminele organisaties, waaraan mensen 'onbetaald' en 'onverplicht' kunnen deelnemen, zijn geen vrijwilligersorganisaties. Maar is er een duidelijke grens aan te geven tussen een criminele organisatie en een actiegroep?

Actiegroepen zijn vaak uit op een verandering in de maatschappij die tegengesteld is aan de democratisch genomen besluiten. Van Noort (1988) presenteert de anti-kernenergie-, kraak- en milieubeweging als exponenten van sociale bewegingen. In alle drie de bewegingen is veel vrijwilligerswerk gedaan en ze zijn ook zeker te benoemen als vrijwilligersorganisaties. Daarbij moet aangetekend worden dat de kraakbeweging weinig formele organisatie-kenmerken kende. Ook Adriaansens en Zijderveld (1981, p. 39) geven kraken als voorbeeld van een activiteit, waarbij nieuwe sociale rechten botsen met bestaande civiele rechten. Er kan daarmee sprake zijn van criminele profit-organisaties en 'criminele' (in de betekenis van buiten de wet) non-profit-organisaties. Zo wordt een organisatie als Greenpeace in een aantal landen gezien als een criminele organisatie.

9. Een Vereniging van Eigenaren functioneert bijna als de kleinste schaal van 'overheid' met beslissingsbevoegdheid over ruimtelijke ordening en infrastructuur, democratische besluitvorming, belastingheffing en juridische middelen.

Maatschappelijke waarde van vrijwilligerswerk

De maatschappelijke waarde van (actieve) participatie van burgers in organisaties staat momenteel volop in de belangstelling. Met name door Putnam (1995) is in de Verenigde Staten, maar ook in ons land, een discussie geïnitieerd over de relatie tussen deelname aan allerlei organisaties en maatschappelijke betrokkenheid. Lidmaatschappen, zowel als het gaat om deelnemen aan activiteiten als financieel ondersteunen, zijn een vorm van participatie in de samenleving (SCP 1994b, p. 36). Vanuit het oogpunt van maatschappelijke participatie is er een verschil tussen 'league bowling' (in wedstrijdverband met een vereniging) en 'solo bowling' (met vrienden een avondje uit) (Putnam, 1995).

Een maatschappelijke waarde van vrijwilligerswerk kan dan worden gevonden in het feit dat vrijwilligerswerk mensen houvast geeft in de samenleving, zoals bijvoorbeeld via sociale activering. Vrijwilligerswerk kan bijdragen aan de ontwikkeling van maatschappelijke betrokkenheid en biedt mensen een kans die betrokkenheid te uiten via actieve participatie. Zo wordt sport neergezet als een inspiratiebron voor de samenleving (Kearney, 1992).

Vrijwilligerswerk heeft zeker ook maatschappelijke waarde doordat de organisatie waarin het vrijwilligerswerk wordt verricht, een bepaalde gewenste output levert. De voorbeelden hiervan zijn legio: er kan gesport worden, er zijn rondleidingen in musea en zieken worden bezocht.

Vaak wordt geprobeerd om de waarde van deze output van vrijwilligerswerk in geld uit te drukken (Ross, 1994). Dit gebeurt veelal door het tellen van de bestede uren en het daaraan verbinden van een beloning per uur. Bij Scouting komt de economische waarde van de vrijwilligersuren bij f 25,— per uur ongeveer uit op zo'n 250 miljoen (Van Vliet e.a., 1993b). Brudney stelt voor om de aldus berekende opbrengsten af te zetten tegen de kosten van het vrijwilligerswerk waardoor een effectiviteitsratio gegeven kan worden (Brudney, 1990). Een dergelijke effectiviteitsratio kan worden aangewend om beroepsmatige, vrijwillige en gemengde organisaties met elkaar te vergelijken (Brudney & Duncombe, 1992).

Het is echter de vraag of vrijwilligerswerk op deze manier vergeleken kan worden met betaald werk. De sociale component is immers een belangrijke factor in de motivatie van vrijwilligers. Een lagere efficiëntie is daarmee inherent aan het vrijwilligerswerk. Daar staat tegenover dat motivatie en arbeidsvreugde van vrijwilligers over het algemeen hoog zijn, waardoor de kwaliteit van de output positief beïnvloed kan worden. De economische waarde van vrijwilligerswerk laat zich niet in uren tellen. Het gaat immers om de effectiviteit van de output en niet om de omvang van de input.

Vrijwilligerswerk heeft ook een maatschappelijke waarde vanuit de functie voor de individuele vrijwilliger. Vrijwilligers ontplooiën zich, vinden compensatie voor onvrede in hun baan, hun thuissituatie of werkloosheid, hebben sociale contacten of ontwikkelen vaardigheden. Ideële eisen kunnen door zowel actieve als door passieve participatie in vrijwillige(rs)organisaties worden vervuld (Lammers, 1991, p. 460). Vrijwilligerswerk geeft veel mensen extra plezier in hun leven en dat is zeker een maatschappelijke waarde (Van Vliet e.a., 1993a).

Vrijwilligerswerk kan ook negatieve maatschappelijke effecten hebben. Al eerder zijn de mogelijke negatieve effecten voor vrouwen aangehaald. Vrijwilligerswerk is voor de (vrouwelijke) vrijwilligers vaak niet functioneel omdat het hun ondersteunende, verzorgende rollen bevestigt. Daarnaast kan vrijwilligerswerk voor bepaalde maatschappelijke groeperingen

nadelig zijn omdat het de lonen voor betaalde dienstverleners drukt en de claims voor meer geld voor dergelijke diensten belemmert. Er kan ook sprake zijn van verdringing van betaalde arbeid door vrijwilligerswerk. Een ander negatief punt is het gesloten karakter van veel vrijwillige organisaties waardoor groepen worden buitengesloten en vrijwilligerswerk de sociale ongelijkheid in stand houdt. Ideologisch is het belangrijk dat burgers vrijwillig kunnen toetreden tot vrijwilligersorganisaties. In de praktijk blijken veel organisaties exclusief van karakter (Gold 1971, In: Pearce, 1993).

Relatie overheid vrijwilligerswerk

De verschillende overheden erkennen de potentiële maatschappelijke waarde van vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties. Zowel de nationale, provinciale als lokale overheden beïnvloeden via hun beleid het vrijwilligerswerk. Regelingen ten aanzien van het verrichten van arbeid naast een uitkering, de fiscale kant van onkostenvergoedingen, banenpool-projecten en ontwikkelingen in de welzijnssector beïnvloeden de mogelijkheden en positie van het vrijwilligerswerk.

Vrijwilligersbeleid vanuit een overheid¹⁰ is een actief beleid om vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties te ondersteunen in hun ontwikkeling en het vrijwilligerswerk te bevorderen (NCV, 1994). Nationaal vrijwilligersbeleid richt zich op het wegnemen van belemmeringen, een landelijke ondersteuning van vrijwilligerswerk in het algemeen, deskundigheidsbevordering van kader en speciale projecten. In gemeentelijk vrijwilligersbeleid kunnen een aantal clusters van instrumenten onderscheiden worden: het verstrekken van informatie en het bevorderen van deskundigheid, facilitaire ondersteuning, stimulerings- en publiciteitsmaatregelen en bepalingen in de subsidieverordening. Vrijwilligerscentrales zijn een deel van veel gemeentelijk vrijwilligersbeleid. Overigens hebben niet alle gemeenten een speciaal vrijwilligersbeleid. Vaak wordt vrijwilligerswerk dan meegenomen als onderdeel in de welzijnsnotities en allerlei subsidieregelingen.

Belangrijk onderdeel van de relatie tussen de overheid en het vrijwilligerswerk is de subsidie van vrijwilligersorganisaties, met name om beroepskrachten in dienst te kunnen nemen. Voor een aantal organisaties is daardoor een groeiende afhankelijkheid ontstaan. Ontwikkelingen als de terugtrekkende overheid, schaalvergroting, clusteringsoperaties, de opkomst van de contractmaatschappij en projectfinanciering dwingen deze organisaties de laatste jaren voortdurend tot organisatorische veranderingen. Veel organisaties blijken een beperkte zeggenschap over de 'eigen' beroepskrachten te hebben.

2.1.4 Werk

In de inleiding van dit hoofdstuk werd reeds vastgesteld dat de Nederlandse term **vrijwilligerswerk** nadruk legt op de noodzaak tot een georganiseerd verband en het herhalende karakter van activiteiten. Het onderscheid tussen vrijwilligerswerk en de activiteiten van een organisatie wordt hierdoor benadrukt.

Om echt vrijwilligerswerk te doen dient de persoon binnen het georganiseerde verband ook daadwerkelijk 'werk' te doen. Niet alle vormen van deelname aan een onverplicht, onbetaald

10. Vrijwilligersbeleid is een verwarrende term. Onder vrijwilligersbeleid verstaan organisaties hun personeelsbeleid ten aanzien van vrijwilligers. De overheid kan misschien beter spreken over een vrijwilligerswerkbeleid.

georganiseerd verband zijn vrijwilligerswerk. Niet iedereen die iets vrijwillig doet, doet daarmee aan vrijwilligerswerk. Niet iedereen die lid is van een vrijwilligersorganisatie is daarmee een vrijwilliger.

Er is sprake van een oplopende betrokkenheid bij de organisatie. Allereerst wordt de ‘omgeving’ onderscheiden die bestaat uit mensen die van het bestaan van de organisatie op de hoogte zijn, maar nog niet deelnemen aan de organisatie.

Een volgende groep zijn de ‘passanten/klanten’ die nog geen formele band met de organisatie hebben, maar wel incidenteel van de organisatie gebruik maken, meedoen aan activiteiten of anderszins ondersteunen. Hierbij kan ook gedacht worden aan het geven van geld in een collectebus.

Iets meer betrokken zijn de ‘donateurs en passieve leden’. Zij hebben een formele band met de organisatie gesloten waardoor ze, afhankelijk van de organisatie, donateur, lid of anderszins heten. De organisatie kent meestal de namen en adressen van deze mensen. Passieve leden zijn bijvoorbeeld sporters bij een sportvereniging, hoe vreemd dit ook klinkt.

Een volgende groep bestaat uit de ‘potentiële vrijwilligers’ die zich misschien wel actief willen inzetten voor de organisatie of dat al eerder hebben gedaan, maar die dat op dit moment nog niet of niet meer doen. Tot deze groep kunnen ook ‘drop-by’ vrijwilligers gerekend worden. Denk hierbij aan de toeschouwer bij een voetbalwedstrijd die de kantinedame helpt met het naar binnen tillen van een fust bier.

De volgende categorie bestaat uit de vrijwilligers en beroepskrachten die zeer regelmatig betrokken zijn bij de organisatie.

Een laatste onderdeel wordt gevormd door de ‘kern’ van de organisatie. Dit zijn de vrijwilligers en beroepskrachten die de mission-statement als het ware op hun lijf geschreven hebben (zie voor kern (‘core’) en perifere vrijwilligers, Pearce, 1993). Een probleem dat hiermee te maken heeft is het bepalen van het aantal leden of vrijwilligers. Soms is er meer sprake van een vrijwilligersbestand dan van inzicht in wie daadwerkelijk vrijwilligerswerk doet.

Voor de betreffende organisatie, is de mogelijke overgang van passieve participatie naar actieve participatie, dat wil zeggen naar vrijwilligerswerk, van belang (Van Vliet e.a., 1993a; 1993b). Bij (vrijwilligers)organisaties wordt dat vertaald in werving en selectie van vrijwilligers en misschien een vrijwilligersbeleid. In dit hoofdstuk wordt hier verderop nader op ingegaan.

‘Werk’ is een essentieel onderdeel van de definitie in de beleving van vrijwilligerswerk. Door het benadrukken van werk wordt voor veel organisaties de mogelijkheid om op zeer ad-hoc basis vrijwilligers in te zetten geblokkeerd. Potentiële vrijwilligers worden afgeschrikt door de gedachte dat vrijwilligerswerk betekent dat je regelmatig iets voor een organisatie moet doen. Potentiële vrijwilligers zijn bang dat hun beperkte beschikbaarheid als onvoldoende gezien wordt. Flexibele vormen van inzetten van vrijwilligers voor enkele uren per jaar worden in Nederland niet snel tot vrijwilligerswerk gerekend. Het voorbeeld van tekstafbeelding 2.2 zal in Nederland niet snel als vrijwilligerswerk genoemd worden.

2.1.5 In georganiseerd verband

Om vrijwilligerswerk te onderscheiden van informele hulp (zoals bijvoorbeeld het wegzetten van de vuilniszak voor de minder valide buurvrouw of op elkaars kinderen passen) en spontane activiteiten (zoals iemand uit de sloot halen) is met name het criterium van het georganiseerde verband toegevoegd. Niet iedere activiteit die vrijwillig plaats vindt is direct vrijwilligerswerk.

De meest beperkte vorm van georganiseerd verband bij vrijwilligerswerk is het bemiddelen tussen iemand die vrijwilligerswerk wil doen en iemand die een vrijwilliger nodig heeft. Om deze bemiddeling te bevorderen, bestaan de vrijwilligersvacaturebanken of vrijwilligerscentrales. Een verdergaande vorm van georganiseerd verband bestaat uit zeer los gekoppelde (informele) groepen van mensen die activiteiten ontplooiën rondom een bepaald thema. Zoals reeds in hoofdstuk één beschreven, is er dan nog nauwelijks sprake van een organisatie.

Een relatief ongeorganiseerd vrijwilligersverband kan besluiten een sterker organisatorisch verband te ontwikkelen of zich aan te sluiten bij een andere organisatie, bijvoorbeeld een instelling of een landelijke organisatie. De Rijk, Drent en Van den Boom (1992, p. 15-30) geven aan dat Aids buddy-projecten in Nederland voor allerlei verschillende organisatievormen hebben gekozen. Veel lokale organisaties sluiten zich aaneen en worden lid van een landelijke organisatie. Er is duidelijk sprake van een organisatie wanneer een rechtsvorm is gekozen zoals de vereniging of de stichting.

Wanneer is een organisatie die met vrijwilligers werkt een vrijwilligersorganisatie?

Een van de organisatievormen waarin vrijwilligerswerk wordt verricht, is de vrijwilligersorganisatie. Wat precies onder een vrijwilligersorganisatie moet worden verstaan is onduidelijk in zowel het taalgebruik als in de literatuur.

De volgende twee concept-definities zijn mogelijk:

- vrijwilligersorganisaties zijn organisaties waarin geen beroepskrachten werkzaam zijn; of
- vrijwilligersorganisaties zijn alle organisaties waarin vrijwilligers werkzaam zijn.

Het ogenschijnlijk simpele criterium van het al dan niet in dienst hebben van beroepskrachten of het werken met vrijwilligers is bij confrontatie met de sociale werkelijkheid echter niet hanteerbaar.

Een organisatie waarin alleen vrijwilligers werken is zeker een vrijwilligersorganisatie, maar de eerste definitie beperkt vrijwilligersorganisaties tot relatief kleine organisaties. Het betreft organisaties die zich nog in de startfase van de ontwikkeling bevinden en vaak alleen lokaal

Het Central Parc in New York heeft een zeer omvangrijk vrijwilligersprogramma. Officieel zijn daar zo'n 1.200 vrijwilligers actief. Bij nadere studie blijkt dat een kleine 1.000 daarvan bestaan uit families die 1 of 2 keer per jaar, samen ter invulling van 'kwaliteitsuurtjes' en in het kader van het aanleren van gemeenschapszin, een stukje van het park komen opruimen. De andere 200 zijn frequenter actief, bijvoorbeeld als rondleiders.

Hoeveel 'echte' vrijwilligers zijn er nu actief?

Bron: persoonlijk gesprek, ICVA-conference 1994, Anaheim.

Tekstafbeelding 2.2 Vrijwilligers in Central Parc

actief zijn. Een dergelijke definitie kan tot verwarring leiden. Zo kunnen lokale sportverenigingen die nog geen beroepsmatige trainers hebben wel onderdeel zijn van een landelijke bond met een klein beroepsmatig (administratief) apparaat. Lokale afdelingen hebben bijna geen beroepskrachten in dienst, maar worden wel ondersteund door beroepskrachten van het eigen nationaal bureau of secretariaat. Het grotere geheel zou dan volgens deze definitie geen vrijwilligersorganisatie meer zijn.

Bij de tweede definitie zou het veld van vrijwilligersorganisaties veel te groot worden. In Nederland zouden dan bijna alle scholen, ziekenhuizen en instellingen tot de vrijwilligersorganisaties gerekend moeten worden, want daar zijn vrijwilligers actief in hetzij besturen, hetzij ondersteunende activiteiten.

Beide concept-definities reduceren de 'rijkheid van de werkelijkheid' op onaanvaardbare wijze. Een realistische definitie van vrijwilligersorganisaties zal ruimte moeten laten voor een mengvorm van vrijwilligers en beroepskrachten. Om tot een realistische definitie van een vrijwilligersorganisatie te komen kunnen meerdere benaderingen gehanteerd worden. Een eerste benadering gaat uit van de mogelijke samenwerkingsvormen tussen beroepskrachten en vrijwilligers. Hierbij spelen enerzijds juridische overwegingen en anderzijds vragen betreffende de kwantitatieve verhouding tussen beroepskrachten en vrijwilligers een rol. Een tweede benadering kijkt naar het takenpakket van de vrijwilligers; wat voor taken verrichten zij voor de organisatie?

Vanuit de benadering van mogelijke samenwerkingsvormen kan een aantal vormen worden onderscheiden. In een publikatie van het Centrum voor Ingebouwde Vorming (CIV, 1992, module 4, p. 14-16) worden van elkaar onderscheiden: een vrijwilligersorganisatie naast een beroepsorganisatie, waarbij beide organisaties zelfstandig zijn; de vrijwilligersorganisatie met één of enkele beroepskrachten, die de vrijwilligers ondersteunen of coördineren; een beroepsorganisatie met wat 'losse' vrijwilligers die niet in een structureel programma zitten; een beroepsorganisatie met een zelfstandig vrijwilligersproject; en een beroepsorganisatie met 'losse' vrijwilligers van een zelfstandige vrijwilligersorganisatie/vereniging. Deze vijf modellen zijn op zich gebaseerd op de getsalsmatige en juridische verhouding tussen vrijwilligers en beroepskrachten.

Een zesde variant is de 'gemengd bestel' organisatie. In een gemengd bestel organisatie wordt er nauwelijks onderscheid gemaakt tussen vrijwilligers en beroepskrachten. Ze doen hetzelfde werk, zitten in dezelfde ruimte en het is niet op voorhand te zeggen wie vrijwilliger en wie beroepskracht is. Veelal wordt gewerkt met vrijwilligerscontracten, waarin voor vrijwilligers dezelfde voorzieningen als voor beroepskrachten worden getroffen, exclusief betaling. Het nationale bureau van Amnesty International Nederland is daarvan het bekendste voorbeeld (Lensink, 1993).¹¹

Smith (1995) onderscheidt 'volunteer nonprofit organizations' (VNPO's) van 'paid staff nonprofit organizations' (PSNPO's) aan de hand van het aantal gewerkte uren per maand

11. Buiten dit onderzoek vallen organisaties van (eenmalige) evenementen die met vrijwilligers werken, zoals bijvoorbeeld een Rotterdam Marathon.

door de vrijwilligers en de beroepskrachten. Als er meer vrijwilligersuren worden gemaakt is het een VNPO. Als basis voor een kwantitatieve vergelijking is het aantal gewerkte uren beter dan de verhouding tussen beroepskrachten en het aantal vrijwilligers zoals dat wordt gedaan in het volgende voorbeeld. Het Rotterdamse Buro Slachtofferhulp, een algemeen erkende vrijwilligersorganisatie, heeft een verhouding van 3 beroepskrachten per week per vrijwilliger. In veel als beroepsmatige gepercipieerde buurthuisorganisaties is de verhouding 1 beroepsmatig uur per week op 20 vrijwilligers (Rotterdam, 1992). Dit laatste voorbeeld geeft echter wel aan dat kwantitatieve vergelijkingen duidelijk kunnen maken dat er veel meer van vrijwilligers gebruik wordt gemaakt, dan men op het eerste gezicht zou denken.

De meeste organisaties met zowel beroepskrachten als vrijwilligers gebruiken juridische constructies om het beroepsapparaat en de vrijwilligers formeel van elkaar te scheiden. Overwegingen hiervoor zijn eerder van juridisch-fiscale (aansprakelijkheid) dan van organisatorische aard. Omdat het landelijke beroepsapparaat vaak in een stichting is ondergebracht zullen veel (landelijke) vrijwilligersorganisaties juridisch bestaan uit een beroepsorganisatie naast een vrijwilligersorganisatie. Voor de dagelijkse praktijk in veel landelijke vrijwilligersorganisaties is de juridische vormgeving echter niet van invloed op het gevoel tot dezelfde organisatie te behoren. Eén van de onderzochte organisaties, de Zonnebloem, is tijdens het onderzoek bijna geruisloos overgegaan van ruim 1.320 lokale verenigingen naar één nationale vereniging. De verandering van juridische vorm heeft weinig gevolgen gehad voor het functioneren van de lokale afdelingen.

Het tweede spoor om tot een bruikbare definitie te komen, gaat in op de taken die vrijwilligers vervullen binnen de organisatie. Vrijwilligers kunnen managen (in de meeste organisaties wordt dat besturen genoemd), beleid maken, uitvoerende taken doen en ondersteunen bij de uitvoering. Management is dan onder andere het vaststellen van beleid, de voorwaarden scheppen om beleid uit te voeren en het dragen van de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het resultaat. Bij beleid maken gaat het om meedoen in commissies of gebruikersraden en dergelijke. Bij uitvoerende taken moet gedacht worden aan het begeleiden van deelnemers aan activiteiten, programmeren van activiteiten en meehelpen bij andere taken zoals publiciteit en coördinatie. Het ondersteunen van de uitvoering bestaat vaak uit het helpen bij het uitvoeren van taken zoals bijvoorbeeld huishoudelijke en technische werkzaamheden (CIV, 1992, module 1, p. 26). Deze indeling is gebaseerd op de praktijk van vrijwilligers in instellingen. Opvallend aan deze opsomming is dat er verschil gemaakt wordt tussen management (besturen) en beleid maken. Achtergrond hiervan is de juridische positie van het orgaan waarin het vrijwilligerswerk wordt gedaan. Zo kan beleid maken bijvoorbeeld gebeuren in patiëntenraden en bewonerscommissies, terwijl het management (besturen), in termen van beslissen en verantwoordelijkheid dragen, is voorbehouden aan het feitelijke bestuur.

Ook Handy (1988, p. 11) beschrijft verschillende rollen die vrijwilligers spelen in organisaties. In sommige organisaties zijn zij de 'core professionals' die de dienst leveren aan externe klanten. In andere organisaties zijn de vrijwilligers zowel de klanten als de aanbieders, omdat ze tegelijkertijd ook lid zijn. In weer een andere organisatie dragen vrijwilligers vooral de bestuurlijke verantwoordelijkheid en laten ze beroepskrachten het dagelijkse werk doen. En in sommige organisaties zijn vrijwilligers vooral de ondersteuners en de fondsenwervers in plaats van de 'core staff'.

Volgens Van Daal e.a. (1992a, p. 18) zijn vrijwilligersorganisaties de organisaties waarin vrijwilligers zich verenigen. Deze kunnen beschikken over betaalde krachten voor enkele coördinerende taken en ondersteunende taken. In een dergelijke organisatie staan de “beroepskrachten ten dienste van de vrijwilligers”. In de beroepsmatige organisatie, Van Daal noemt dit de professionele organisatie, wordt het grootste gedeelte van het werk uitgevoerd door betaalde medewerkers en kunnen vrijwilligers aanvullend werk doen.

Gebaseerd op beide sporen kan de volgende indeling worden gemaakt (Meijs & Westerlaken, 1994):

- 1 De **vrijwilligers-bestuurde organisatie** is een organisatie waarbij de doelen gesteld worden door de vrijwilligers die het bestuur vormen, maar waarbij de beleidsvoorbereiding en uitvoering in handen is van beroepskrachten;
- 2 Bij de **vrijwilligers-ondersteunde organisatie** worden de doelen en het beleid vooral geformuleerd door beroepskrachten en wordt maar een beperkt deel van de uitvoerende taken gedaan door vrijwilligers;
- 3 In **vrijwilligersorganisaties** worden de doelen van de organisatie gesteld en gerealiseerd door vrijwilligers, die daarbij eventueel worden ondersteund door beroepskrachten.¹²

In de praktijk bestaan organisaties die tegelijkertijd zowel een vrijwilligers-bestuurde als een vrijwilligers-ondersteunde organisatie kunnen worden genoemd, zoals de al eerder beschreven bijzondere school of een ziekenhuis. Kenmerkend voor de vrijwilligersorganisatie is dat ook de activiteiten van het primaire proces door vrijwilligers worden gedaan en dat vrijwilligers een grote invloed hebben op het totale organisatiebeleid. Dit laat onverlet dat in zowel de vrijwilligers-bestuurde als de vrijwilligersorganisatie er een voortdurende verschuiving van ‘werkelijke’ invloed op het organisatiebeleid tussen beroepskrachten en vrijwilligers zal plaatsvinden. Alleen al de persoonlijkheid van de directeur en/of de voorzitter maakt veel uit (Dunlop, 1990).

In deze studie wordt een vrijwilligersorganisaties gedefinieerd als een organisatie waarin vrijwilligers zowel de doelen stellen als deze realiseren. Overigens kunnen tot de vrijwilligersorganisatie ook anderen dan de vrijwilligers en de beroepskrachten behoren. Ook leden, donateurs en in sommige gevallen andere personen, zoals ouders van leden, moeten tot de organisatie worden gerekend, hoewel ze misschien formeel geen ‘lid’ zijn. Evenzo kan ‘de overheid’ gedeeltelijk tot de organisatie gerekend worden bij een organisatie die afhankelijk is van overheidssubsidie.

12. In dit verband is ondersteunen een woord met meerdere betekenissen: ondersteunen in termen van adviseren en ondersteunen in termen van meedoen. Als vrijwilligers een beroepsorganisatie ondersteunen dan verrichten ze kleine uitvoerende taken. Als beroepskrachten vrijwilligers ondersteunen dan is er vaak sprake van advisering en soms mag er zelfs, vanwege de subsidiegever, geen uitvoerend werk worden gedaan. Met ondersteunen wordt hier en in deze studie verwezen naar een breed takenpakket dat bestaat uit advisering, coördinerende taken, helpen bij de uitvoering, verzorgen van de administratie, etc.

2.2 Vrijwilligers en ‘derde sector’-organisaties

Een literatuurbespreking over vrijwilligers en organisatie moet vanuit twee verschillende invalshoeken worden gedaan. Enerzijds de specialistische literatuur over het organiseren van en met vrijwilligers. Anderzijds literatuur over eigenschappen en kenmerken van beroepsmatige (nonprofit) organisaties die van belang zijn voor dit onderzoek. Daarbij is een selectie gemaakt van literatuur over het specifieke karakter van ‘derde sector’-organisaties. Vrijwilligersorganisaties vormen per definitie een deel van de ‘derde’- of nonprofit-sector. Daarnaast wordt het merendeel van vrijwilligerswerk gedaan voor ‘derde sector’ organisaties.

In het eerste deel van deze paragraaf wordt kort stilgestaan bij de algemene aspecten van ‘derde sector’-organisaties zoals verschillende typologieën, kenmerken en structurele onderwerpen. Het tweede deel gaat juist in op de specifieke literatuur over organisaties die met vrijwilligers werken. Onderwerpen die daarbij aan de orde komen zijn vrijwilligers en management, vrijwilligersbeleid en vrijwilligerswerk en de individuele mens.

2.2.1 Typologieën en kenmerken van ‘derde sector’ (nonprofit)-organisaties

In de organisatiekundige literatuur wordt regelmatig aandacht besteed aan de (on)vergelijkbaarheid van management in profit- en nonprofit (derde sector)-organisaties en in private en publieke organisaties (Knoke & Prensky, 1984; Fottler, 1981; Murray, 1975; Perry & Rainey, 1988). In de volgende alinea's worden verschillende auteurs behandeld die typologieën of kenmerken van nonprofit-organisaties hebben uitgewerkt. Het accent wordt daarbij gelegd op de betekenis hiervan voor organisaties die met vrijwilligers werken.

Typologieën

Etzioni (1975) onderscheidt drie soorten organisaties; dwangorganisaties, utilitaire organisaties en normatieve organisaties. Deze indeling is gebaseerd op twee criteria; de middelen waarvan het management gebruik maakt om de mensen in de organisatie te sturen en de instelling van de mensen ten opzichte van de organisatie.

In de dwangorganisaties is er sprake van feitelijke fysieke dwang of de dreiging daarvan. De leden die hieraan onderworpen worden, staan negatief tegenover de organisatie. De utilitaire organisatie berust op het geven van materiële beloningen en de berekenende reactie daarop van de leden van de organisatie. In de normatieve organisatie werken de leden van de organisatie mee met de leiding vanuit een morele binding. Er kan een beroep worden gedaan op een positieve instelling en betrokkenheid bij de organisatie. Bij de normatieve organisatie kan meer gebruik worden gemaakt van symbolische beloningen dan bij de utilitaire organisatie. Vrijwilligersorganisaties zijn overwegend normatieve organisaties (zie ook Lammers, 1991, p. 107-108).

Douglas (1987, p. 51) beschrijft private nonprofit-organisaties die een publieke functie vervullen. Dat zijn de organisaties die met geld van burgers onder zeggenschap van burgers publieke activiteiten vervullen. Deze organisaties vormen een alternatief voor de overheid. Daarnaast onderscheidt hij ‘mutual benefit organizations’ en ‘political nonprofit organizations’.

'Mutual benefit organizations' zijn opgericht "to provide collective benefits more or less exclusively for its members". Zij lijken veel op profit organisaties, maar ze leveren hun diensten of goederen op een collectieve basis. In sommige organisaties betekent dit principe bijna automatisch een keuze voor het nonprofit beginsel, zoals bij vakbonden die voor het collectief onderhandelen. Bij andere organisaties, zoals sport- en sociale organisaties, levert de nonprofit-vorm een economisch voordeel op. "It is cheaper and more satisfactory to make facilities available to the members collectively in return for membership fees". De "political nonprofit organization aims not to provide benefits for itself but to persuade government to do so". Het is een actie- of lobby-organisatie. In andere literatuur wordt deze vaak omschreven als een 'advocacy'- of 'campaigning'-organisatie (o.a. Handy, 1988).

Hansmann (1987, p. 28) ontwikkelde een classificatie waarbij hij nonprofit-organisaties indeelt naar de bron van inkomsten en naar de manier waarop ze worden gecontroleerd. Bij inkomsten worden onderscheiden 'Donative nonprofits', die een groot gedeelte van hun inkomen in de vorm van donaties ontvangen en 'Commercial nonprofits', die het grootste gedeelte van hun inkomen via de verkoop van goederen of diensten ontvangen. Met betrekking tot zeggenschap kunnen 'Mutual' en 'Entrepreneurial' nonprofits worden onderscheiden. In 'Mutual' nonprofit-organisaties berust de uiteindelijke zeggenschap, door Hansmann geoperationaliseerd als de macht om de raad van bestuur te kunnen kiezen, bij de donateurs, leden en/of klanten van de organisatie. Andere organisaties, vooral die waarin de bestuurders hun eigen opvolgers kunnen selecteren, noemt hij 'Entrepreneurial'.

Blau en Scott (1963, p.43) baseren hun typologie op degene die er profijt van heeft (cui bono). Organisaties waarvan vooral de organisatieleden profiteren noemen zij 'mutual-benefit associations'. Organisaties die vooral het belang van de leiding en eigenaren dienen omschrijven zij als 'business concerns'. De 'service-organizations' richten zich op een specifiek te bedienen publiek, terwijl 'commonweal organizations' zich op het publiek in het algemeen richten. De 'mutual benefit association' heeft volgens Blau en Scott vooral problemen met de interne democratie, de 'service organization' met de conflicterende eisen van klanten en de organisatie zelf en de 'commonweal organization' met de maatschappelijke beheersing van de organisatie.

Handy maakt eveneens een indeling van 'voluntary'-organisaties gebaseerd op de doelstelling: 'mutual support', 'service delivery' en 'campaigning' (Handy, 1988, p. 12). Interessant is de koppeling die Handy legt met de manier waarop in deze organisaties naar management gekeken wordt. Een 'mutual support'-organisatie vraagt slechts om een beperkte hoeveelheid organisatie. De 'service delivery'-organisatie heeft echter alles te maken met organisatie en organiseren. "They take pride in being professional, effective and low-cost". Als gevolg daarvan moeten zij wel selectief zijn ten aanzien van vrijwilligers, eisen stellen, bereid zijn om reprimandes uit te delen en zelfs mensen weg te sturen als ze niet voldoen. Alleen het eens zijn met de doelstelling is niet genoeg om mee te mogen doen bij de dienstverlenende organisaties. De 'service delivery'-organisaties zijn 'managed organizations'. 'Campaigning'/advocacy-organisaties worden eerder geleid dan gemanaged. Er is een organisatie, maar dat betreft vooral de achterliggende functies. Om mee te mogen doen moet je vooral in de goede zaak 'geloven'. Het is "more a movement than an organization; or, at least, the organization is but the formal part which serves the movement; efficiently but preferably invisibly" (Handy, 1988, p. 12-14).

In de praktijk zijn veel organisaties mengvormen van de drie typen die Handy noemt. Zo kan een patiëntenvereniging ('mutual support') zich ontwikkelen in de richting van een 'service delivery'-organisatie, op het moment dat ondersteuning gegeven wordt aan ouders of bekenden van de mensen met de betreffende ziekte. Een patiëntenvereniging ontwikkelt zich in de richting van een 'campaigning'-organisatie als er voorlichting wordt gegeven aan het brede publiek, wordt gelobbyd bij de overheid voor erkenning of geld wordt ingezameld voor wetenschappelijk onderzoek. Voor veel 'service delivery'-organisaties geldt dat de doelgroep voor de ontvangen dienst niets of een prijs onder de kostprijs betaalt. Hierdoor hebben deze organisaties vaak elementen van de 'campaigning'-organisatie in zich. Er moeten namelijk inkomsten of vrijwilligers geworven worden.

Kenmerken van nonprofit organisaties

Sommige auteurs stellen dat management in nonprofit- en publieke organisaties veel kan en moet leren van management van bedrijven. Andere auteurs vinden juist dat er principiële verschillen zijn waardoor management in nonprofit- of publieke organisaties totaal anders is dan in bedrijven. Tussenposities waarbij overeenkomsten en verschillen worden beschreven kunnen eveneens worden gevonden (Eliassen & Kooiman (eds.), 1993, p. 5-6). In dit onderzoek wordt er van uit gegaan dat er kenmerkende verschillen zijn tussen nonprofit- en profit-organisatie die invloed hebben op het algemene management en het management van functionele gebieden, zoals financiering, marketing en human resource management. In de volgende alinea wordt een kort overzicht gegeven van kenmerkende verschillen. Vrijwilligersorganisaties zijn per definitie nonprofit-organisaties en hebben te maken met gevolgen van deze kenmerken.

In nonprofit-organisaties hebben normen, waarden, ideologieën en overheidsbeleid een grotere invloed op het besluitvormingsproces dan het 'gedrag van de markt' waarop de organisaties zich begeven (Hasenfeld, 1983). Vooral het aspect normen, waarden en ideologie is missie een belangrijk onderwerp in deze organisaties (Drucker, 1992). Overheidsbeleid, of meer nog de veranderingen in het overheidsbeleid, hebben juist vaak tot gevolg dat de oorspronkelijke missie en doelstelling veranderen. Nonprofit-organisaties kunnen als reactie hierop hun eigen identiteit vasthouden of meegaan met wat maatschappelijk geaccepteerd wordt ('field wide norms') (Powell & Friedkin, 1987).

Nonprofit-organisaties worden veelal vanuit een veelheid van bronnen gefinancierd. De financiering heeft meer relatie met de fondsenwervende capaciteiten van de organisatie dan met de prestaties die geleverd worden (Kramer, 1981). Vooral campaigning-organisaties krijgen vaak geld vanwege hun goede bedoelingen en imago, in plaats van de daadwerkelijke effecten die de acties sorteren.

Naast de veelheid aan financieringsbronnen hebben nonprofit-organisaties ook vaak meerdere doelen en achterbannen ('constituencies') (Anheier & Seibel, 1990, p. 13). Soms zijn de verschillende doelen en achterbannen zelfs conflicterend.

Met betrekking tot de interne organisatie zijn nonprofit-organisaties een mengvorm van bureaucratie, vrijwillige verbanden en informele sociale systemen (Billis, 1989). Ook de medewerkers van de organisatie vormen een samenstelling van verschillende soorten medewerkers, variërend van beroepsmatig tot vrijwillig en van professioneel (specifiek opgeleid) tot amateuristisch.

Ook voor nonprofit-organisaties geldt dat de legitimiteit 'an sich' geen item is. Nonprofit-

organisaties kunnen zowel instrument van social controle als sociale verandering zijn (DiMaggio & Anheier, 1990).

2.2.2. Structuuraspecten (landelijke) ‘derde sector’ (nonprofit)-organisaties

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op enkele van de hiervoor genoemde kenmerken waarbij een vertaalslag wordt gemaakt naar vrijwilligersorganisaties.

Organisatiestructuur

In de organisatietheorie wordt het onderwerp organisatiestructuur uitgebreid behandeld. Hoewel auteurs op verschillende onderdelen van structuur ingaan, is er consensus over het feit dat het gaat om “identification of the elements in an organization and relations between them” (Litterer, 1969, p. 11). Onderdeel van een organisatiestructuur zijn de formele gezagsstructuren, de verschillende organisatiedelen en de verdeling van taken en bevoegdheden. Robbins beschrijft organisatiestructuur in drie termen: complexiteit, formalisatie en centralisatie. Complexiteit is de mate van differentiatie in de organisatie, het aantal hiërarchische lagen in de organisatie en de geografische spreiding. Formalisatie is de mate waarin de organisatie gebruik maakt van regels en procedures om de mensen in de organisatie te sturen. Centralisatie verwijst naar de plaats waar de beslissingen genomen worden (Robbins, 1983, p. 6). Mintzberg definieert de structuur van een organisatie als “the sum total of the ways in which its labor is divided into distinct tasks and then its coordination is achieved among these tasks” (Mintzberg, 1983a, p. 2). Mintzberg geeft vijf manieren waarop coördinatie plaats kan vinden: wederzijdse afstemming, directe supervisie en drie vormen van standaardisatie, te weten op vaardigheden van de mensen, de inrichting van de werkprocessen en op de output (Mintzberg, 1983a, p. 4-5).

Young, Bania en Bailey (1994a, p. 8; 1994b; 1994c) constateren dat er verschillende organisatiestructuren zijn voor ‘nonprofit associations with a national scope’. Zij onderscheiden drie hoofdvormen: ‘Trade associations’, ‘Federal organizations’ en ‘National corporations’. ‘Trade associations’ bestaan uit een verzameling van autonome organisaties die onderdeel zijn van een nationale organisatie voor collectieve vertegenwoordiging en het krijgen van de dienstverlening voor de eigen organisatie. ‘Federal organizations’ zijn organisaties waarin de (autonome) lokale afdelingen het ‘leiderschap’ volgen of ‘de macht delen met’ de nationale organisatie. Bij de ‘National corporations’ zijn de lokale afdelingen duidelijk ondergeschikt aan de nationale organisatie. Sills (1957) beschrijft het verschil tussen ‘federal’ en ‘corporate’ als het verschil tussen ‘affiliates’ (aangesloten afdelingen) en ‘branches’ (vertakkingen vanuit het centrum).¹³

In het onderzoek van Young, Bania en Baily (1994a) betitelen 86 organisaties zichzelf als ‘trade association’, 49 als ‘federal organizations’ en 15 als ‘corporate’. Ongeveer 30 organisaties hebben andere niet nader benoemde structuren. Young, Bania en Baily rapporteren geen regionale structuren, wat waarschijnlijk verklaard kan worden uit het gelijkschakelen van de ‘affiliates’ op verschillende niveaus en de veelheid aan uiteenlopende structuren (mondelijke

13. Het ontstaan van een ‘federate’ of ‘corporate’ structuur kan volgens Sills grotendeels historisch worden verklaard. ‘Federate’ structuren ontstaan vanuit het doorgroeien van lokale afdelingen die autonoom worden opgericht. ‘Corporate’ structuren ontstaan doordat lokale afdelingen worden opgericht door en met hulp van een centrale organisatie, zoals takken aan een boom groeien.

toelichting van Bania, 1994). Daarnaast moet worden opgemerkt dat het voornamelijk beroepsmatige organisaties betreft.

De vertaling van deze terminologie naar het Nederlands is niet zonder problemen. De 'Trade association' zal in Nederland gezien worden als een federatie, terwijl de 'Federal association' een landelijke organisatie is. FNV en CNV zijn meer 'Trade associations', terwijl de respectievelijke bonden op de 'Federal associations' lijken.

De door Sills (1957) beschreven organisatie bestaat uit een nationaal niveau dat leiding geeft aan een aantal lokale afdelingen die (financiële) ondersteuning geven aan polio-patiënten, voorlichten over polio en fondsenwerven via met name de zogenaamde 'March of Dimes'. Opvallend is dat er voor de 'March of Dimes', ieder jaar een aparte (project)organisatie wordt opgezet naast de gewone organisatie, die bestaat uit de relatief kleine lokale afdelingen (meestal tien tot twaalf leden). Hoewel fondsenwerven een activiteit is van de afdelingen, wordt de activiteit volledig geleid vanuit het nationale bureau, niet vanuit de afdelingen.

Het bestaan en functioneren van organisatiedelen tussen lokaal en nationaal in (het regionale niveau) is in de literatuur onderbelicht. De uitzondering is Sills (1957). Sills beschrijft de waarde van beroepskrachten als schakel tussen het nationale niveau en de lokale afdelingen. De 'National Foundation for Infantile Paralysis' werkt met 'State Representatives' die volledig door het nationale bureau worden aangestuurd. Deze beroepskrachten hebben twee functies: begeleiden van afdelingen in hun dagelijkse activiteiten en zeker stellen dat afdelingen zich houden aan de richtlijnen van de landelijke organisatie (Sills, 1957, p. 50).

Handy (1988, p. 114-116) stelt dat een federale organisatie afwijkt van een decentrale organisatie omdat in een decentrale organisatie het 'centrum' nog steeds de macht heeft, waarbij een gedeelte van de taken en bevoegdheden is overgedragen. Echter, in de federatieve structuur is het centrum "the residuary body, doing the things which the parts cannot or do not want to do". Hij noemt dit een omgekeerde manier van delegatie. In de federale organisatie is er sprake van losse banden tussen centrum (nationaal niveau) en de onderdelen (lokale afdelingen). Slechts op een beperkt aantal punten zijn de banden strak. Handy's federale structuur biedt vooral perspectieven voor het onder één noemer brengen en houden van vrijwillige(rs)organisaties waarin verschillende soorten van diensten worden aangeboden, zoals bijvoorbeeld bij patiëntenverenigingen, die zowel campagne voeren om geld te werven ter bestrijding van de ziekte als diensten verlenen aan mensen die de ziekte hebben.

Rechtsvorm

'Derde sector'-organisaties kunnen in Nederland de rechtsvorm van een vereniging of stichting hebben. Een vereniging heeft leden en moet met een zekere regelmaat ledenvergaderingen houden. Statuten en huishoudelijk reglement kunnen voor formalisatie in de organisatie zorgen. Een stichting heeft geen leden, maar alleen een bestuur dat zelf zorgt voor nieuwe bestuursleden. Het type organisaties dat in deze studie centraal staat, is vaak een samenstelling van verenigingen en/of stichtingen. De stichtingen worden vooral gebruikt om speciale activiteiten in onder te brengen, waardoor het (financiële) risico voor de vereniging vermindert wordt. Ook is het mogelijk dat de lokale en regionale afdelingen juridisch zelfstandige

verenigingen zijn of stichtingen hebben. Deze vorm van formalisatie kan een belangrijke rol spelen bij de besluitvorming binnen de organisatie.

Wie doet wat? Vrijwilliger of beroepskracht

Bij het ontwerpen van de organisatiestructuur van een non-profit-organisatie die (gedeeltelijk) met vrijwilligers wil werken, moet bepaald worden welke taak nu precies door vrijwilligers en welke door beroepskrachten gedaan moet worden. Dit is een complicerende factor voor het organisatieontwerp in vergelijking tot de volledig beroepsmatige organisatie. Ellis (1986) adviseert om de vrijwilligers (inclusief de 'director of volunteers') op te nemen in het organogram van de organisatie. Dit zou mede bepalend zijn voor de waardering die vrijwilligers ontvangen van beroepskrachten. Indien gewenst kan voor de vrijwilligers een afwijkend symbool gebruikt worden.

Wie is de baas? Vrijwilliger of beroepskracht

Een ander thema is het vinden van de balans tussen de invloed van vrijwilligers (waaronder de bestuursleden) en die van de beroepskrachten. In de meeste organisaties heeft het bestuur de legale en formele macht om beleid te maken en actie te ondernemen. In de praktijk wordt dit echter mede bepaald door de beroepskrachten en de actieve niet-bestuursvrijwilligers. Er is een continuüm van beroepskracht-gestuurd ('staff-driven') tot vrijwilliger-gestuurd ('volunteer-driven') (Dunlop, 1990). Dunlop beschouwt beroepskracht- en vrijwilligersgestuurd als twee verschillende vormen van leiderschap die met elkaar op een effectieve manier in evenwicht moeten worden gebracht. Belangrijk in de afstemming van de twee vormen is de positie van de directeur (management-team) versus voorzitter (bestuur). Beroepskrachten hebben een 'voorsprong' doordat ze meestal in vaste dienst genomen zijn door de organisatie, terwijl de bestuurders voor een bepaalde tijd zijn verkozen. Daarnaast zitten de beroepskrachten dicht op de uitvoering van een groot deel van de (nationale) werkzaamheden. Dunlop stelt dat "in general, if an organization requires substantive input from members on conditions in the industry or profession as well as their time and energy, it will do better as a volunteer-driven organization". Daarentegen is een beroepsgestuurde organisatie beter indien de core-business is "a set of activities that require consistent, long-term, professional management in areas such as information services, publications, insurance, exhibits and the like".

Bij een mix van beide vormen van leiderschap nemen de beroepskrachten het initiatief in de management-processen en bij de directe dienstverlening aan de leden. De vrijwilligers nemen dan meestal het initiatief bij onderwerpen die te maken hebben met de behoeften van de leden zelf. Het bestuur bepaalt daarnaast "the basic course for the association and decides, via budget approval, how overall resources are allocated" (Dunlop, 1990). Dunlop stelt dat sommige organisaties meer beroepskracht-gestuurd moeten worden "to grow, to operate more efficiently, to develop more continuity in programs, or to take new initiatives". Andere organisaties moeten echter meer vanuit de vrijwilligers gestuurd worden "in order to connect more closely to the members, to energize and increase member participation, to better discern their needs, or to develop an improved sense of what is going on in the field". In tabel 2.1 zijn enkele voor- en nadelen van de twee vormen weergegeven. Dunlop suggereert een aantal strategieën voor het veranderen van de balans tussen vrijwilliger-gestuurd en beroepskracht-gestuurd zoals het werken met portefeuillehouders in het bestuur als de beroepskrachten teveel macht hebben en het veranderen van de bestuurssamenstelling als de vrijwilligers te machtig zijn.

	VRIJWILLIGER GESTUURD	BEROEPSKRACHT GESTUURD
VOORDEEL	<ul style="list-style-type: none"> - vergroot de belangstelling, steun en trots van leden m.b.t. de organisatie - maakt effectief gebruik van de expertise van vrijwilligers op allerlei gebied mogelijk - vergroot het begrip voor de vragen van leden - vergroot de betrokkenheid en bekendheid met de organisatie vanuit de (lokale) gemeenschap - lagere kosten voor uitvoerend werk 	<ul style="list-style-type: none"> - efficiënte besluitvorming en uitvoering van werkzaamheden - consistentie in inzicht en inzet - meer professionele expertise m.b.t. management en andere (functionele) gebieden
NADEEL	<ul style="list-style-type: none"> - meer tijd nodig om beslissingen te nemen en consensus te bereiken - verantwoordelijkheden ten aanzien van beleidsterreinen zijn minder goed te scheiden; meer mensen willen betrokken zijn bij de beslissingen - uitvoering van het werk wordt vertraagd, niet afgemaakt of afgeraffeld omdat de vrijwilligers andere werkzaamheden hebben - gebrek aan stabiliteit en consistentie in het leiderschap van de organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> - lage betrokkenheid van leden - minder commitment aan de doelstelling van de organisatie - tweedeling tussen beroepskrachten en de vrijwillige bestuursleden - beroepskrachten zijn kwetsbaarder voor kritiek over geldverspilling en dergelijke

Tabel 2.1 Voor- en nadelen van verschillende vormen van leiderschap (gebaseerd op Dunlop, 1990)

Financiering

Vrijwilligersorganisaties kennen een diversiteit aan financieringsvormen. Belangrijk is de interne financiering door contributie van leden, de bijdragen van donateurs of giften. Daarnaast zijn er externe vormen van financiering: sponsors, subsidiegevers of inkomsten uit het verkopen van bepaalde diensten en produkten aan derden (of de eigen leden). Een aparte vorm van financiering zijn (eenmalige) acties. Vanzelfsprekend zijn niet alle fondsenwervende organisaties even goed in het binnen halen van geld en het verstrekken van informatie (Van Hulst & Van de Veen, 1992).

In landelijke organisaties is de verdeling van de financiële 'koek' over de verschillende niveaus een belangrijk onderwerp. Is de contributie of de donatie betaald aan de eigen afdeling of aan de landelijke organisatie? Moet de lokale afdeling geld afdragen aan het nationale niveau of krijgt de afdeling geld van het landelijk niveau volgens een verdeelsleutel? Deze interne verdeling van het geld beïnvloedt de machtsverhouding tussen de verschillende niveaus. Bij financiering via een afdracht van de afdelingen aan het nationaal bureau mag verwacht worden dat dit bureau harder wordt afgerekend op de kosten van het apparaat en de kwaliteit van de dienstverlening.

2.2.3 Vrijwilligerswerk en management

De literatuur over het specifieke karakter van vrijwilligers in een organisatie is niet omvangrijk. Een groot deel van de bronnen is erg praktijkgericht en bestaat meer uit cursusmateriaal dan een gedegen analyse. In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal auteurs die verder gaan dan het geven van simpele 'how to do'-oplossingen. Grotendeels zijn dit publicaties over 'Volunteer administration' met als voornaamste vertegenwoordigers Brudney (1990), Ellis (1986; 1996), Fisher en Cole (1993) en Wilson (1990). In deze literatuur worden algemene management principes vertaald naar organisaties die met vrijwilligers werken. De meeste boeken zijn geschreven vanuit het perspectief van de beroepskracht die moet omgaan met vrijwilligers in een verder beroepsmatige organisatie; een vrijwilligers-ondersteunde organisatie. Dat maakt ze voor vrijwilligersorganisaties minder toepasbaar en bruikbaar. Andere relevante publicaties zijn Pearce (1993) en Sills (1957).

In deze paragraaf wordt ingegaan op de principiële onzekerheid vanuit het gezichtspunt van de organisatie over de betrouwbaarheid van vrijwilligers in het nakomen van hun afspraken. Vervolgens wordt beschreven hoe met het toepassen van managementtechnieken uit beroepsmatige organisaties geprobeerd wordt hiermee om te gaan. In het verlengde daarvan wordt aandacht besteed aan vrijwilligersbeleid en human resource management van vrijwilligers. Andere onderwerpen die aan de orde komen zijn de relatie tussen beroepskrachten en vrijwilligers, de verschillende soorten vrijwilligers en de gevolgen van vrijwilligerswerk voor de individuele vrijwilliger. Als laatste punt wordt stilgestaan bij 'membership apathy'.

Vrijwilligers, een onzekere factor

Hoewel organisaties aangeven dat vrijwilligerswerk niet vrijblijvend is, omdat er bijvoorbeeld door cliënten op gerekend wordt, wordt een vrijwilliger toch vaak gezien als een tamelijk onbetrouwbare medewerker. Vrijwilligerswerk en organisatie lijken op gespannen voet met elkaar te staan. "Organizational volunteering is *inherently* contradictory in nature. It is "work" -working within a formal structure to provide a service to others- and it is a "leisure activity" -something done whenever convenient because it is personally rewarding" (Pearce, 1993, p. 9). Organisatie zou in deze visie gericht zijn op het beperken van de vrijheden van de medewerkers, terwijl vrijwilligers vinden dat dat in vrijwilligerswerk toch niet zou moeten gebeuren.

Door het ontbreken van een financiële relatie en een onderliggende juridische overeenkomst zijn, of op zijn minst lijken, vrijwilligers minder afhankelijk van de organisatie dan mensen die er beroepsmatig mee verbonden zijn.¹⁴ Voor Pearce is het aandachtspunt de "combination of absence of pay *and* the need to behave in a disciplined manner". Hierdoor zijn vrijwilligers, klanten en beroepskrachten onzeker over het gedrag dat ze van de vrijwilligers kunnen verwachten. "Volunteers simply face less crystallized expectations about their behavior, purposes and affective reactions than do paid workers"¹⁵. Door de afwezigheid van betaling lijken de deelnemers aan de organisatie een belangrijke psychologische dwang tot ordelijk gedrag te missen, waardoor klanten, beroepskrachten en andere vrijwilligers in ver-

14. Ook bij uitzendwerk in functies waarvoor makkelijk werk via uitzendbureaus te vinden is, lijkt een vergelijkbare onzekerheid te bestaan doordat de uitzendkrachten zich onafhankelijk kunnen opstellen.

15. Deze onzekerheid wordt gedeeltelijk veroorzaakt doordat in veel 'third sector' organisaties het 'vrije' karakter van de organisaties ideologisch correct is (Pearce, 1993, p. 4-6).

warring raken (Pearce, 1993, p. 8-12). Vrijwilligers vormen voor de organisatie waarin ze werken een extra bron van onzekerheid.

Het vrijwillige karakter van de organisatie kan een aantal vervelende gevolgen hebben die Handy (1988, p. 5-9) beschrijft als 'perils of voluntarism', 'tyranny of democracy', 'strategic delinquency' en 'the servant syndrome'.¹⁶

Onder 'tirannie van de democratie' verstaat Handy de verwarring die ontstaat doordat instemming en consensus door elkaar worden gehaald. Instemming betekent dat mensen moeten instemmen met een beslissing die genomen is: "You cannot tell me what to do", said a colleague, 'only ask me and I can refuse'. Consensus betekent dat iedereen het met iedere beslissing eens moet zijn en dus aan iedere beslissing moet deelnemen. Handy kwalificeert dit als "a travesty of democracy, time-consuming, irritating and fraught with politics and factions".

'Strategic delinquency' kan ontstaan wanneer het belangrijker is om pal te staan voor het goede doel dan de doelen daadwerkelijk te bereiken. Nadeel van een dergelijke positie is dat "it allows one comfortably to ignore any definition of succes, comfortably because any definition of success implies the possibility of failure". Goede bedoelingen zijn belangrijker dan effectieve acties.

De 'servant syndrome' bestaat uit twee componenten. De eerste component heeft te maken met de cultuur van vrijwilligerswerk. Doordat mensen voor niets hun arbeid leveren ontstaat een cultuur met een "sort of built-in inefficiency as part of the culture and an ethos which says that everyone should do their own housekeeping, their own stamp-licking and typing". Dit leidt er soms ook toe dat alles zo goedkoop mogelijk gedaan wordt, waardoor bijvoorbeeld mensen zelf de vergaderstukken bezorgen die er dan vervolgens bijna een week over doen om alle bestuursleden te bereiken. De tweede component heeft te maken met de druk die vrijwilligers voelen om door te gaan. "How can it be OK to say 'no' when there are no boundaries to the task?". Gevolg hiervan kan een enorme druk op vrijwilligers zijn.

Management van vrijwilligers

Management van vrijwilligers (volunteer administration) is een relatief jonge specialisatie die vooral in de Verenigde Staten tot ontwikkeling is gekomen. Onder invloed van een aantal auteurs en via het mechanisme van de eigen beroepsvereniging, Association of Volunteer Administrators (AVA) is een gezamenlijke professionele beroepspositie ontstaan. Er is een mogelijkheid om een AVA-diploma te halen, er wordt een veelheid aan cursussen aan universiteiten gegeven, er is een ethische code voor volunteer administrators, een internationaal tijdschrift (Journal of Volunteer Administration) en er wordt jaarlijks een grote conferentie georganiseerd.

Schindler-Rainman en Scheier zijn auteurs die in de beginfase van deze ontwikkeling een rol hebben gespeeld. Wilson (1990, tiende druk, eerste druk in 1976) is een van de eersten die een completer beeld geeft van management in vrijwilligersorganisaties. Zij beschrijft op een praktisch niveau de mogelijkheden van verschillende management-technieken in vrijwilligersorganisaties zoals 'management by objectives', plannen en evalueren, functie-omschrij-

16. In sommige organisaties kan daaraan 'ideological fanaticism' worden toegevoegd waardoor het verwerpen van management en organisatie nog extremer wordt.

vingen en verschillende wervingsstrategieën, selectie van vrijwilligers door onder andere interviewen en trainingsprogramma's.

Voortbouwend op deze fundamenteen verschijnen andere publikaties waarvan Ellis (1986) en Fisher en Cole (1993) hier apart genoemd worden. Brudney (1990) beschrijft management van vrijwilligers vanuit het perspectief van een overheidsorganisatie die vrijwilligers inzet. In tekstafbeelding 2.3 wordt de problematiek van het leiding geven aan vrijwilligers kernachtig samengevat door Ellis.

Organizational control

Controle is de laatste stap van het managementproces dat ten grondslag ligt aan de systemen van management van vrijwilligers. Zonder controle op de uitvoering hebben plannen, organiseren en leiding geven minder waarde. 'Organizational control' wil niet zeggen daadwerkelijk controleren. 'Organizational control' houdt in dat de organisatie ervan op aan kan dat de afspraken zijn nagekomen en dat het plan is uitgevoerd. In organisaties die met vrijwilligers werken wordt dit vaak omschreven als het terugdringen van de vrijblijvendheid. Vrijwilligers zijn minder makkelijk te controleren door een organisatie dan beroepskrachten. Als het erop aankomt is er geen sprake van hiërarchie, zijn er geen sancties en geen (verschillen in) beloningen. Pearce (1993, p. 111-130) maakt duidelijk dat 'organizational control' bij vrijwilligers grotendeels is gebaseerd op persoonlijke relaties, gedeelde waarden en normen en het beperken van het vrijwilligerswerk tot de attractievere en minder eisende taken.

Bij de persoonlijke relaties zijn vooral de betrekkingen tussen kern-vrijwilligers ('core volunteers') en -beroepskrachten en de andere vrijwilligers van belang. Kern-vrijwilligers zijn de vrijwilligers die het hart van de organisatie vormen. Zij hebben de missie op 'hun lichaam geschreven staan'. Kern-vrijwilligers besteden doorgaans meer tijd aan de organisatie, geven prioriteit aan hun commitment aan de organisatie en zijn zeer zichtbaar voor anderen in de organisatie. Meer perifere vrijwilligers doen wat ze gevraagd wordt vanwege de persoon die het vraagt, niet vanwege de functie die, die persoon heeft. Persoonlijke relaties (tussen kern-vrijwilligers en perifere-vrijwilligers) zijn de belangrijkste controlerende kracht in vrijwilligersorganisaties. De gedeelde waarden en normen slaan op de (verborgen) ideële doelstelling van de organisatie. Het beperken van het vrijwilligerswerk tot de attractieve en minder eisende taken betekent dat vrijwilligers normaal gesproken zeer betrouwbaar zijn als zij zelf een direct verband zien met de doelstelling van de organisatie. Vrijwilligers hebben vaak veel commitment met het doel van de organisatie. Maar 'organizational commitment' kan ook nadelig uitpakken.

'Organizational commitment' verwijst naar de motivatie om bij een organisatie te blijven. Aan de andere kant hebben mensen soms een commitment aan een bepaald doel of organisatie zonder precies details te weten. Toen een alom gerespecteerde fondsenwerver voor projecten rondom kinderen bekend maakte aan welke doelen het geld precies besteed werd, haakten diverse deelnemende organisaties af. Ze hadden nooit gedacht dat het geld aan zulke controversiële zaken werd uitgegeven (persoonlijk gesprek met fondsenwerver, 1995). Organizational commitment beïnvloed "effect, performance and the time worked" (Nelson e.a., 1995). Pearce constateert dat er relatief veel gepubliceerd is over waarom mensen vrijwilligerswerk (zijn gaan) doen, maar heel weinig over hoe ze in de vrijwilligersorganisatie gemotiveerd kunnen blijven (Pearce, 1993).

‘Clubbiness’ geeft aan dat in vrijwilligersgroepen de sociale aspecten belangrijker kunnen worden dan de doelgroep en doelstelling van de organisatie: doelgroep en doelstelling verschuiven naar de achtergrond (Young, 1987). Soms is het gewoon te gezellig in een vrijwilligersorganisatie om nog effectief te zijn. Er is genoeg commitment, maar voor de ‘verkeerde zaak’.

Membership apathy

Een belangrijk punt in vrijwilligersorganisaties is het actief krijgen en houden van zoveel mogelijk leden. Praktijkpublicaties hebben veelal een sterk instrumenteel karakter waarbij wordt ingegaan op diverse vormen van beloning en motivatoren.

Er is specifiek onderzoek gedaan naar het verschijnsel van de actieve minderheid en de passieve meerderheid die in veel organisaties kan worden aangetroffen. Dit verschijnsel wordt aangeduid met de term ‘membership apathy’; leden van de organisatie zijn niet actief betrokken bij het wel en wee van die organisatie. ‘Membership apathy’ wordt vaak gedefinieerd in termen van deelname aan de democratische besluitvorming; in hoeverre leden worden betrokken bij of juist uitgesloten van de democratische besluitvorming. In Nederland onderzochten onder andere Van Noort (1988) en Abma (1962) dit verschijnsel. Vaak wordt waargenomen dat een kleine groep de macht in handen kan hebben. Deze groep kan de organisatie inzetten voor het bereiken van eigen (persoonlijke) doelstellingen in plaats van organisatiedoelstellingen. De organisatie wordt meer een doel-in-zichzelf dan een middel. Dit staat bekend als de aloude ijzeren wet van oligarchie, geformuleerd aan het begin van deze eeuw (Michels, 1969).

Sills stelt dat in non-profit-organisaties die diensten verlenen aan leden inderdaad ‘membership apathy’ gevonden kan worden. Het functioneren van de organisatie wordt dan negatief gewaardeerd omdat democratische waarden met de voeten worden getreden. Echter de dienstverlening aan de leden hoeft daar niet onder te leiden. Zolang de diensten goed worden verleend, zal een inactieve meerderheid tevreden zijn en de contributie betalen (Sills, 1957, p. 20). Dit geldt bijvoorbeeld voor organisaties als de ANWB en de Consumentenbond. In organisaties die afhankelijk zijn van actieve participatie van de leden is ‘membership

THE SEVEN DEADLY SINS OF DIRECTING VOLUNTEERS

- 1 To recruit a volunteer for a cause or program in which you do not believe - or to ask a volunteer to do a job you wouldn't do yourself.
- 2 To worry about the number of volunteers you need to the degree that you sign a person up even if he or she is not right for the job to be done.
- 3 To restrict a volunteer's effectiveness by not providing adequate preparation, training or tools.
- 4 To ask salaried staff to work as a team with volunteers if you yourself do not have volunteers helping with the responsibilities of your job.
- 5 To be so concerned about your own job security that you do not stand up and fight for the needs and rights of the volunteers you represent.
- 6 To offer volunteers certain opportunities and working conditions, and then not deliver.
- 7 To waste a volunteer's time - ever.

Ellis/Energize, 1990

Tekstafbeelding 2.3

apathy' een groter probleem. 'Membership apathy' wordt groter door een grotere omvang, meer functionele specialisatie, hogere heterogeniteit van de leden en lidmaatschappen van meerdere groepen en organisaties tegelijkertijd (Sills, 1957, p. 32-36). Sills stelt dat 'membership apathy' wordt verminderd door het alleen gebruiken van vrijwilligers wanneer ze nodig zijn en het systeem van lokale afdelingen waardoor de schaalgrootte voor vrijwilligers bevattelijk blijft.

Voor veel vrijwilligers geldt dat ze helemaal geen behoefte hebben om deel te nemen aan de democratische besluitvorming, maar dat ze gewoon hun werk voor de organisaties willen doen (Pearce, 1993, Sills, 1957). 'Membership apathy' kan zich uiten in het wegblijven bij ledenvergaderingen (zoals in grote non-profit-organisaties) maar ook in het niet willen nemen van bestuursverantwoordelijkheid (zoals in de meeste vrijwilligersorganisaties). Pearce (1993) verklaart dit ontwijken van bestuursverantwoordelijkheid uit het feit dat er voor vrijwilligers teveel te verliezen en te weinig te winnen is bij het accepteren van een bestuursfunctie.

In beroepsmatige organisaties wordt verantwoordelijkheid beloond. Dit uit zich in meer invloed, een hoger salaris, meer autonomie, minder eentonig werk, meer secretariële ondersteuning en meer statussymbolen (zoals een eigen kantoor of een secretaresse). In de vrijwilligersorganisatie ontbreken deze laatste beloningen grotendeels. Het werk van bestuurlijke vrijwilligers wordt juist eentoniger doordat meer wordt vergaderd en er minder direct contact met 'klanten' is. Het grootste probleem is echter dat bestuurlijk werk gewoon veel meer tijd kost en gepaard gaat met veel secretarieel uitvoerend werk (zoals het zelf uittypen van notulen en financiële jaarstukken). Daarnaast fungeren de bestuursleden in veel organisaties als uitwijkmogelijkheid wanneer de uitvoerende vrijwilliger verstek laat gaan. Zo is het niet ondenkbaar dat een voorzitter een dag bij de telefoon gaat zitten omdat de vrijwilliger-telefonist afwezig is (Pearce, 1993, p. 136-141).

Vooraf bij 'campaigning'-organisaties kan doelvernieuwing (Blau, 1955, p. 193-200) bevreemding wekken. Veel van deze organisaties zijn opgezet met een zeer concreet doel dat gehaald moet worden. Toch blijven ze vaak, ook nadat het doel verwezenlijkt is, bestaan. De 'National Foundation for Infantile Paralysis' is na de ontdekking van het Salk-vaccin goed in staat geweest om aan doelvernieuwing te doen door zich te richten op de stimulering van research en de behandeling van geboortedeformaties bij zuigelingen (Sills, 1957, hfdst 9; Sills, 1968, p. 379). Vanuit bedrijfskundig perspectief gezien is doelvernieuwing veel minder een 'vreemd' verschijnsel dan vanuit de studie naar sociale bewegingen. Bij bedrijfskunde is juist innovatie (nieuwe markten, nieuwe producten) een noodzaak. 'Organisaties' worden immers geacht continuïteit na te streven.

2.2.4 Vrijwilligersbeleid

Onderdeel van het planmatiger en zakelijker werken met vrijwilligers is het ontwikkelen van een vrijwilligersbeleid en het sluiten van vrijwilligerscontracten. Bij beroepskrachten zijn de arbeidsvoorwaarden helder vastgelegd. Met een vrijwilligersbeleid wordt geprobeerd dit ook voor vrijwilligers te doen. Vrijwilligersbeleid kan worden uitgebreid naar een human resource beleid en human resource management (Meijs & Westerlaken, 1994).

In een vrijwilligersbeleid kunnen voorwaarden worden gecreëerd om de (rechts)positie van de vrijwilligers vast te stellen. Onderdeel van het vrijwilligersbeleid kan een aantal voorwaarden

zijn, zowel materieel als immaterieel. Materiële voorwaarden zijn bijvoorbeeld een onkostenvergoeding, verzekering en deskundigheidsbevordering. Onder immateriële voorwaarden vallen begeleiding, inspraak en een geschillenregeling. Deze voorwaarden kunnen natuurlijk mondeling worden vastgelegd. Geadviseerd wordt echter om dat schriftelijk te doen.

Van Loon en Ruiters (1989) geven zes punten die in ieder geval aan de orde moeten komen in een vrijwilligersbeleid. Allereerst moet de taakverdeling en de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen beroepskrachten en vrijwilligers duidelijk zijn. Het tweede onderdeel betreft de rechten van vrijwilligers met betrekking tot inspraak en medezeggenschap. Als derde moet duidelijk worden gemaakt welke begeleiding en inwerking de organisatie biedt aan vrijwilligers. Vervolgens moet worden vastgelegd in hoeverre er rechten en plichten zijn ten aanzien van deskundigheidsbevordering van de vrijwilliger op kosten van de organisatie. Onkostenvergoeding en verzekeringen vormen de laatste twee onderdelen van een goed vrijwilligersbeleid. In de brochure *Vrijwilligersbeleid* van het Nederlands Centrum Vrijwilligerswerk wordt de inhoud van vrijwilligersbeleid nader uitgewerkt (Van der Veer e.a., 1992). Een zeer uitgebreide handleiding van vrijwilligersbeleid voor Canadese organisaties wordt gegeven door Graff (1993).

Lagasse (1988) benadert vrijwilligersbeleid vanuit de optiek van het personeelswerk bij bedrijven en instellingen. Hij stelt dat de directie ervoor moet zorgen dat vrijwilligers niet worden gedemotiveerd, want gemotiveerd zijn ze al. De organisatie moet profiteren van de bereidheid van vrijwilligers om vaardigheden en deskundigheid op te doen. Als ander punt noemt Lagasse het ontslaan van vrijwilligers. Vrijwilligers moeten bij niet-functioneren ook ontslagen kunnen worden. Omdat vooral 'mondige', en dus lastige vrijwilligers ontslagen worden, opteert Lagasse voor een "ontslagcommissie, waar zowel leiding als vrijwilligers deel van uitmaken".

Veel vrijwilligersbeleid beschrijft de relatie tussen de vrijwilliger, de beroepskracht en de organisatie op het niveau van de randvoorwaarden die nodig zijn om goed te kunnen werken. De nadruk ligt op taakafbakening en het vastleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Vrijwilligers worden gezien als een toevoeging aan de organisatie. Deze moeten, volgens Lagasse, weliswaar netjes en eerlijk behandeld worden, maar tegelijkertijd ook op een afstand gehouden worden.

Op basis van het vrijwilligersbeleid kan een volwaardig human resource management worden gebouwd. Human resource management gaat ervan uit dat met behulp van alle middelen (mensen, materiaal etc.) de gestelde doelen verwezenlijkt dienen te worden op een door de organisatie vastgestelde wijze en kwaliteitsniveau. Dit gaat verder dan het vastleggen van rechten en plichten, taken en bevoegdheden. Een eerste bouwsteen wordt gevormd door het sluiten van vrijwilligersovereenkomsten waarin rechten en plichten van de vrijwilligers en de organisatie worden vastgelegd. De volgende stap is een talentenbeleid waarmee de motivatie van de vrijwilligers op peil kan worden gehouden. Vrijwilligers kunnen een ontwikkeling in de organisatie doormaken. Voor sommige vrijwilligers kan het human resource management van de vrijwilligersorganisatie zich uitstrekken tot buiten de organisatie. Als wervingsinstrument voor op werkervaring gerichte, goed opgeleide vrijwilligers kan ondersteuning bij het

vinden van een baan na het aflopen van het vrijwilligerscontract, out-placement, zeer goed gebruikt worden (Meijs & Westerlaken, 1994).

Bij het gebruiken van vrijwilligerscontracten en precieze functieomschrijvingen moet men zich realiseren dat vrijwilligers taakomschrijvingen meer zien als 'richtlijnen', dan als precieze omschrijving van de taak (Pearce, 1993). Fisher en Cole (1993, p. 33) stellen dan ook voor om de functiebeschrijving een 'position guide' te noemen.

2.2.5 Beroepskrachten en vrijwilligers

Voor de samenwerking tussen beroepskrachten en vrijwilligers zijn een aantal basisvormen te geven (CIV, 1992, module 2, p. 54-55):

- 1 **Geen vrijwilligers** omdat het werk te gespecialiseerd is, te weinig waarborgen voor continuïteit geeft en/of de positie van betaalde krachten door vrijwilligers ondergraven wordt;
- 2 **Vrijwilligers als hulp van de beroepskracht** waarbij deze de deskundige is die vrijwilligers inschakelt bij taken waarvoor hijzelf geen tijd heeft;
- 3 **Samenwerking, maar met verschillend werk** waarbij de verantwoording gezamenlijk wordt gedragen en vrijwilligers medezeggenschap hebben in de organisatie;
- 4 **Samenwerking zonder onderscheid** waarbij de beroepskracht (soms) als taak heeft zichzelf overbodig te maken;
- 5 **Beroepskracht als hulp van vrijwilligers** in organisaties die geheel gerund worden door vrijwilligers;
- 6 **Geen beroepskrachten** worden gevonden in een aantal vrijwilligersorganisaties die niet met beroepskrachten willen of (bijvoorbeeld om financiële redenen) kunnen werken.

Ellis (1986, p. 18-19) schetst vijf verschillende managementopties voor het aansturen van de vrijwilligers door beroepskrachten. Deze lopen van volledige eindverantwoordelijkheid bij de directeur tot volledig gedecentraliseerde verantwoordelijkheid waarbij iedere beroepskracht verantwoordelijk is voor zijn/haar eigen vrijwilligers. De optie waarbij een speciale 'Director of Volunteers' de vrijwilligers aanneemt, begeleidt en uitzet bij onderdelen van de organisatie waar ze het beste tot hun recht komen, is volgens Ellis de meest gebruikte oplossing.

Vanuit het perspectief van de beroepskrachten of de beroepskrachtorganisatie worden vrijwilligers vaak ingeschakeld omdat er geen geld is om meer mensen betaald aan het werk te zetten. Daarnaast kan het zijn dat door het inschakelen van vrijwilligers een meerwaarde wordt geleverd voor de dienstverlening van de organisatie (CIV, 1992, module 1 p. 38). Aan de andere kant zijn er ook redenen waarom vrijwilligers beroepskrachten in hun organisatie introduceren. Over het algemeen worden beroepskrachten ingeschakeld om vervelende en telkens terugkerende klussen (zoals de administratie) uit te voeren, om specifieke deskundigheid in huis te halen en te houden die moeilijk met vrijwilligers te realiseren is en om continuïteit in de organisatie te brengen (CIV, 1992, module 1, p. 38). De continuïteit kan beter worden gegarandeerd omdat de organisatie vooraf het aantal te werken uren kan afspreken en meer zeggenschap heeft over de inrichting van het werk (Ellis, 1986, p. 9). De introductie van beroepskrachten heeft meestal positieve gevolgen voor de organisatie waarbij wel gezorgd moet worden voor een goede verstandhouding tussen beroepskrachten en vrijwilligers (Wilson, 1994).

Beroepskrachten en vrijwilligers hebben over en weer een hele waslijst met vooroordelen en klachten. Volgens Ellis (1986, p. 65-68) zijn beroepskrachten bang dat:

- vrijwilligers hun betaalde baan overnemen;
- zij de schuld krijgen voor de fouten die vrijwilligers maken;
- zij er slecht vanaf komen omdat vrijwilligers hun werk goed doen;
- vrijwilligers roddelen, geen geheimen kunnen bewaren en 'spionnen' zijn naar het bestuur toe;
- vrijwilligers amateurs zijn die door de beroepskracht opgeleid moeten worden, terwijl die daar geen tijd voor heeft;
- vrijwilligers veel meer van het werk afweten dan de beroepskracht en daarom zich niets aan zullen trekken van wat de beroepskracht zegt;
- vrijwilligers teveel tijd kosten omdat ze het 'gezellig' willen maken of omdat ze allemaal een privé-probleem hebben;
- de spaarzame kantoorroimte met vrijwilligers gedeeld moet worden;
- vrijwilligers niet betrouwbaar zijn;
- je vrijwilligers niet mag bekritisieren en je er dus niet voor kan zorgen dat het werk goed gedaan wordt;
- vrijwilligers de leuke dingen overnemen en het vervelende werk overlaten voor de beroepskracht.

Vrijwilligers vinden het vervelend dat:

- de beroepskrachten betaald krijgen terwijl de vrijwilligers soms beter opgeleid zijn;
- al die verplichtingen en afspraken nodig zijn bij vrijwilligerswerk;
- beroepskrachten altijd aan het lunchen, koffiedrinken of vergaderen zijn;
- vrijwilligers alleen mogen uitvoeren en nooit mogen meebeslissen over de inrichting van het werk;
- beroepskrachten nooit luisteren naar de suggesties van vrijwilligers;
- de beroepskrachten goede sier maken met het werk van de vrijwilligers;
- niemand van de beroepskrachten 'dank je wel' zegt;
- vrijwilligers altijd het vieze, vervelende werk moeten doen;
- ze nooit feedback krijgen;
- ze iedere week opnieuw een werkplek moeten zien te veroveren;
- de beroepskrachten zo humeurig zijn en nooit groeten (Ellis, 1986, p. 69-72).

Werken met vrijwilligers of beroepskrachten kan ook de manier van interne communicatie beïnvloeden. Zo omschrijft Pearce (1993) een verschil in gebruik van het mededelingenbord tussen de beroeps- en de vrijwillige brandweermannen. De beroepsbrandweermannen kijken daar nauwelijks op omdat ze elkaar toch al veel spreken tijdens het gezamenlijke wachten op een brand. De vrijwillige brandweermannen kijken veel vaker op het mededelingenbord omdat zij hun 'wachtijd' niet gezamenlijk doorbrengen.

Verschillende soorten vrijwilligers

Veel organisaties zien de vrijwilligers als een uniforme groep mensen. Er kunnen echter behoorlijke verschillen bestaan tussen vrijwilligers.

Het verschil tussen kern-vrijwilligers en meer perifere vrijwilligers is al aan de orde gekomen. Een ander belangrijk verschil is dat tussen vrijwilligers met vooral een lokale of met een meer kosmopolitische oriëntatie. Vrijwilligers met een lokale oriëntatie willen vrijwilligerswerk doen met mensen die ze kennen, in de eigen groep. Mensen met een meer kosmopolitische oriëntatie staan meer open voor hun onbekende vrijwilligers en zijn zelf individueller. Milofsky (1993) en Thompson (1995) werken het onderscheid uit voor brandweerkorpsen en ambulancediensten op het platteland van de Verenigde Staten. ‘Goede’ vrijwilligers voor de ambulancediensten zijn de vrijwilligers met ervaring en verantwoordelijkheidsgevoel: de wat oudere vrijwilliger met een baan en een gezin. Het ambulancewerk is meer individueel werk, waarbij de eigen ervaring en kennis de doorslag geven. Ambulance vrijwilligers hebben een kosmopolitische oriëntatie.

Het brandweerwerk is vooral groepswerk waarbij iedereen elkaar moet vertrouwen en moet kennen. ‘Goede’ vrijwilligers voor de brandweer zijn op de groep gericht. De brandweer is veel meer een sociaal netwerk dan de ambulance dienst. Oproepen voor de ambulancedienst komen binnen bij de gezamenlijke post op de brandweerkazerne. Echter, de “lounge and gameroom at the fire and ambulance company is an attractive place for younger volunteers to hang out”. Mede hierdoor zorgt de ‘cultuur van de brandweerkazerne’ ervoor dat de ambulancevrijwilligers die rondhangen op de kazerne, jong en onervaren, de oproepen krijgen en niet de wat meer afstandelijke, oudere, beter opgeleide vrijwilligers die thuis of op hun werk gebeld moeten worden (Milofsky, 1993, p. 5-10).

Mensen hebben een context buiten de vrijwilligersorganisatie. In de meeste gevallen zal de tijd die men met elkaar deelt in de vrijwilligersorganisatie korter zijn dan de tijd die men deelt in beroepsmatige organisaties. Dit verschil in tijdsbesteding in de organisatie en daarmee het grotere belang van de andere achtergrond kan gevolgen hebben voor de manier waarop dingen georganiseerd worden.

Organisaties die met vrijwilligers werken doen er verstandig aan om zich ervan bewust te zijn dat er speciale categorieën vrijwilligers zijn die op een andere, soms bijzondere, manier geworven kunnen worden. Gedacht kan worden aan studenten, mensen die vanuit hun beroepsorganisatie vrijgesteld worden voor vrijwilligerswerk (corporate volunteering, zie Lautenschlager, 1993), mensen die vrijwilligerswerk als gezin of als groep willen doen, mensen met vervangende straffen en bewoners van een tehuis of cliënten van de organisatie zelf (zie o.a. Ellis, 1986). Daarnaast zijn er veel mensen die even een handje meehelpen; de zogenaamde ‘drop by’ of ‘ad hoc’ vrijwilligers. In Nederland wordt deze laatste categorie niet altijd tot de vrijwilligers van de organisatie gerekend.

2.2.6 Vrijwilligerswerk en de individuele mens

Vrijwilligerswerk kan van grote invloed zijn op het privéleven. Dat varieert van praktische consequenties tot een zware emotionele belasting. Zware emotionele belasting kan leiden tot stress en burn-out. Burn-out is een toestand van emotionele en fysieke uitputting, veroorzaakt door het intensief in contact komen met mensen met problemen (Van Leeuwen & Adèr, 1992, p. 20). Burn-out is inherent aan het vak van hulpverlener. Onderzoek geeft aan dat vrijwilligers minder last van burn-out hebben dan beroepskrachten in vergelijkbaar werk omdat vrijwilligers een grotere zeggenschap over het eigen werk hebben. Het gevoel dat je ermee kan stoppen helpt enorm bij het voorkomen van burn-out (Nelson e.a., 1995). Er

zijn ook factoren die burn-out en stress bij vrijwilligers juist zouden kunnen bevorderen. Voor beroepskrachten ligt bijvoorbeeld vast dat er vakantiedagen en werktijden zijn. Vrijwilligers kunnen zich veel meer laten meeslepen door de onbeperkte vraag van de doelgroep die in de problemen zit (Handy, 1988; Van Leeuwen & Adèr, 1992; De Rijk e.a., 1992).

Met betrekking tot de praktische consequenties van vrijwilligerswerk maakt Wolfe een onderscheid tussen “the volunteer at home” en “the volunteer at business” (Wolfe, 1991, p. 58-62). Voor de vrijwilliger die thuis werkt is het vooral van belang om te zorgen dat het thuis ‘opgeruimd’ blijft. Het advies van Wolfe is dan ook vanzelfsprekend het creëren van een eigen werkplek.¹⁷ Belangrijk daarnaast is het beperken van de invloed van het vrijwilligerswerk op het eigen leven. Of zoals Wolfe dat typerend samenvat: “The telephone is the biggest problem for most active volunteers” (Wolfe, 1991, p. 55). Voor de vrijwilliger die vooral vrijwilligerswerk doet op de werkplek van ‘de baas’ of zelfs in de tijd van de baas zijn er andere problemen zoals de relatie met collega’s.

2.3 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is allereerst aangegeven dat de vier componenten van de definitie van vrijwilligerswerk (onverplicht, onbetaald, voor anderen of de samenleving en in georganiseerd verband) ieder voor zich op verschillende manieren kunnen worden ingevuld. Het engelse ‘volunteering’ legt minder nadruk op het repeterende karakter van werk. ‘Werk’ vormt daarmee een vijfde component van de Nederlandse definitie.

In organisaties die met vrijwilligers werken wordt de grens van de definitie van vrijwilligerswerk verkend. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om mensen die dat willen zo effectief mogelijk in te zetten. Dat kan betekenen dat gezocht wordt naar creatieve middelen om te belonen of om nieuwe groepen als vrijwilligers te werven. Ook wordt overgegaan tot het sluiten van vrijwilligerscontracten. Dat in Nederland gesproken wordt van vrijwilligerswerk lijkt ad-hoc en korte vormen van vrijwilligerswerk te blokkeren. Het verkennen van de mogelijkheden van de definitie van vrijwilligerswerk vormt een onderdeel van vrijwilligersbeleid.

Het tweede deel van dit hoofdstuk ging specifiek in op de literatuur over organisaties waarin vrijwilligers werken en de relatie tussen vrijwilligers en die organisaties. Daarbij is recente literatuur beschreven over speciale eigenschappen van derde sector-organisaties zoals de veelheid aan doelen, achterbannen en financieringsbronnen. Tevens is beschreven dat in landelijke nonprofit-organisaties de band tussen het nationale niveau en de lokale organisaties vaak minder hecht is dan in profit-organisaties.

17. Beroepskrachten die contacten in het land hebben bij de vrijwilligers thuis, kunnen mooie verhalen vertellen over perfect ingerichte zolders, aangebouwde kamertjes en kelders waar ‘pa’ of ‘ma’ zich helemaal kan terug trekken voor het ‘werk’.

Daarbij is duidelijk geworden dat er weinig literatuur voorhanden is over organisaties waarin vrijwilligers in de meerderheid en de feitelijke baas zijn. De meeste publikaties gaan over organisaties waarin vrijwilligers zijn toegevoegd aan beroepskrachten, zoals in ziekenhuizen. Voor deze organisaties waarin vrijwilligers werken, in de Engel-Saksische literatuur aangeduid als 'agencies', is praktisch gerichte literatuur beschikbaar waarin algemene management principes en technieken worden vertaald naar het vrijwilligerswerk.

Belangrijke punten met betrekking tot het functioneren van vrijwilligers in organisaties zijn organizational control van vrijwilligers, clubbiness, vrijwilligersbeleid, de relatie tussen beroepskrachten en vrijwilligers en het plaatsen van vrijwilligers in een organisatiestructuur.

Organizational control in vrijwilligerswerk steunt meer dan bij beroepsmatig werk op persoonlijke relaties. Daarnaast is het van belang om vrijwilligers vooral taken te laten doen die ze zelf in verband brengen met de doelstelling van de organisatie. Vrijwilligers zijn betrouwbaarder in de uitvoering van taken wanneer ze zelf het nut van de taak inzien. 'Clubbiness' is een verschijnsel waarbij het sociale proces van de vrijwilligers belangrijker wordt dan het werk.

Vrijwilligersbeleid is te vergelijken met het personeelswerk voor beroepskrachten. Vrijwilligersbeleid kent een materiële component waarin gezorgd wordt voor verzekeringen, onkostenvergoedingen en dergelijke. Vrijwilligersbeleid kan ook een op ontwikkeling gerichte component hebben waarbij vrijwilligers carrière in de organisatie kunnen maken. De relatie tussen beroepskrachten en vrijwilligers kan bijzonder moeizaam zijn. Wederzijdse vooroordelen kunnen de werksfeer verzieken. Zeker in organisaties waar de scheiding tussen beroepskrachten en vrijwilligers duidelijk (te maken) is, kunnen beroepskrachten en vrijwilligers in conflict komen over de afbakening van elkaars verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

In de behandelde literatuur is de positie van een mogelijk regionaal niveau onderbelicht. Er wordt geen specifieke aandacht aan gegeven. In grote landelijke vrijwilligersorganisaties blijkt er vaak een niveau te zijn tussen het nationale en het lokale in. Dit regionale niveau bestaat soms uit verschillende 'lagen' en onderdelen. Er kan een laag zijn die de grenzen van het openbaar bestuur hanteert. In Nederland zijn dat provinciale afdelingen, in de Verenigde Staten de verschillende staten. Een andere laag sluit dan meer aan bij de behoefte van de organisatie, waarbij er per bepaald aantal afdelingen een regionaal verband is. De beschrijving van de drie organisaties in dit onderzoek geeft aan dat in de structuur van het regionale niveau een grote variëteit bestaat. Daarnaast zal duidelijk worden dat juist op dit regionale niveau een aantal problemen van het organiseren met vrijwilligers tot uiting komen.

3

De Zonnebloem

3.1 Inleiding

De Nationale Vereniging De Zonnebloem¹ is bij de meeste mensen bekend door de vakanties op de Rijn, die met het eigen schip 'De Zonnebloem' worden gehouden. De belangrijkste activiteit van de lokale vrijwilligers van de Zonnebloem is echter vooral op regelmatige basis thuis bezoeken van 'langdurig zieken, lichamelijk gehandicapten en lichamelijk hulpbehoevende ouderen, vooral diegenen onder hen die dreigen te vereenzamen, alsook die dementerende zijn'. Daarnaast organiseren de lokale afdelingen een veelheid aan activiteiten, zoals ontspanningsmiddagen, dia-ochtenden, bustochten en winkeldagen voor dezelfde doelgroep (zie tekstafbeelding 3.1).

De Zonnebloem is in dit onderzoek de 'service delivery'-organisatie uit de indeling van Handy (1988). Bij 'service delivery' is organisatie een belangrijk punt. Mensen scheppen er eer en genoegen in om hun werk goed te doen. Selectie en training van vrijwilligers is gebruikelijk.

Met 33.500 vrijwilligers zorgt de Zonnebloem jaarlijks onder andere voor:

60.000 dagjes uit

45.000 dagboottochtpassagiers

5.800 vakantieasten

940.000 bezoeken bij zieken en gehandicapten

De 33.500 vrijwilligers van de Zonnebloem doen meer dan bootvakanties op de Rijn. Zij organiseren voor langdurig zieken en gehandicapten ontspanningsbijeekkomsten, verzorgen een dagje uit en, heel belangrijk, komen regelmatig langs voor een gesprek. Er zijn ruim 1400 afdelingen, met veel praktische initiatieven. In 1994 bestond de Zonnebloem 45 jaar.

Tekstafbeelding 3.1

Bij de Zonnebloem noemt men zowel de mensen die bezocht worden als de mensen die meedoen aan activiteiten en vakantie-reizen 'gasten'. De vrijwilligers worden lokaal vaak 'medewerkers' genoemd en in landelijke publikaties 'vrijwilligers'. In deze beschrijving zullen de termen 'gast' en 'vrijwilliger' worden gebruikt.

Vrijwilligerswerk speelt een belangrijke rol in de thuiszorg, zowel via nationale organisaties als via lokale initiatieven (zie onder andere Van Daal, 1992b; Van der Velde, 1994). De Zonnebloem ontvangt nauwelijks overheidssubsidie, in tegenstelling tot andere organisaties in het veld van de thuiszorg. Hierdoor kan de organisatie zich zowel landelijk, regionaal als lokaal onafhankelijk opstellen en haar eigen koers bepalen. Ook de historische ontwikkeling van de Zonnebloem-organisatie is hierdoor bepaald. De Zonnebloem groeit nog steeds, zowel het aantal gasten als het aantal vrijwilligers, ondanks dat de organisatie actief is in een 'traditionele' sector met 'traditionele' vrijwilligers.

1. De Zonnebloem noemt het landelijke perspectief de 'Nationale Vereniging'. In de beschrijving slaat nationaal op het nationale niveau, zoals dat ook in de andere beschrijvingen het geval is.

3.1.1 Historische schets

“De microfoon was het begin”. In september 1945 begon Alex van Wayenburg voor ‘Herrijzend Nederland’ en later voor de KRO met ‘Radioziekenbezoek De Zonnebloem’. Alex van Wayenburg was vooral een persoonlijke stem, die vanuit zijn eigen ervaring als zieke, zijn luisteraars aan het einde van het programma toewenste dat ze de ‘zonzij’ zouden kunnen blijven zien; ‘Houd de Zonzij’ (een verwijzing naar de ‘tune’ die daarbij gespeeld werd ‘On the sunny side of the street’). Al snel werd een comité ‘Vrienden van de Zonnebloem’ opgericht om Van Wayenburg te helpen bij het verwerken van de vele reacties van luisteraars. Op 17 januari 1949 richtte Van Wayenburg samen met Wim Quint de stichting ‘De Zonnebloem’ op.² Aan de radio-uitzendingen werd ook de St Nicolaasactie ‘Zon in de Schoorsteen’ gekoppeld. In de beginjaren werden overal in het land plaatselijke comités opgericht. Deze hadden vaak een band met Rooms Katholieke parochies, waar traditioneel ook aan ziekenbezoek werd gedaan.

Van invloed op de ontwikkeling van de Zonnebloem was de ontwikkeling van de ‘welfare’ in Nederland na de Tweede Wereldoorlog. Als uitvloeisel van de in de Tweede Wereldoorlog ontplooiden welfare-activiteiten voor soldaten, kwam er een proces op gang om in ziekenhuizen, sanatoria en dergelijke te zorgen voor zinvolle bezigheden voor de patiënten. Een van de organisaties die daarbij werd ingeschakeld was de Zonnebloem, die daardoor ook intramuraal een positie kreeg. Vanuit de betrokken organisaties en de ziekenhuizen waar de welfare-dames werkten is de stap gezet naar het beroepsmatig maken van de activiteiten, met onder andere een eigen beroepsopleiding. De oorspronkelijke vrijwilligers van de verschillende organisaties werd steeds onduidelijker bij wie ze nu in dienst waren; de organisatie (waaronder de Zonnebloem) of het ziekenhuis? Bij de Zonnebloem beschouwde men deze ‘medewerkers’ als gedetacheerd bij de ziekenhuizen. In de jaren zestig werden deze activiteiten afgebouwd. De Zonnebloem verliet deze positie in de intra-murale zorg dus vrijwillig. De Zonnebloem bleef wel als organisatie nog lang bestuurlijk betrokken bij de opleidingen voor maatschappelijk werk en activiteitenbegeleiding.

In 1951 traden de eerste beroepskrachten bij de Zonnebloem in dienst, onder meer een directeur met administratieve ondersteuning. Ter financiering van een verdere uitbreiding van de organisatie besloot men af te zien van substantiële overheids subsidie. Daarom werd er in 1964 toe overgegaan om ondersteunende leden (donateurs) te werven. In 1966 werd gestart met een ‘buitendienst’. Taak van de buitendienst was het ondersteunen van de lokale afdelingen. De buitendienst bestond eerst uit districtshoofden en districtsleidsters. Districtshoofden waren verantwoordelijk voor ‘organisatie’. Districtsleidsters besteedden meer aandacht aan de ‘inhoudelijke’ aspecten van het werk. Het werken met twee functionarissen met gescheiden verantwoordelijkheden bleek voor vrijwilligers in het land verwarrend. In 1988 werd de buitendienst geherstructureerd. Er bleven alleen nog districtshoofden (m/v) over.

In de jaren zeventig en tachtig groeide de Zonnebloem vooral in de activiteitsfeer. Bij het 25-jarig bestaan in 1974 werd de tweede zondag in september uitgeroepen tot Nationale Ziekendag. In 1985 kon de vereniging, na een succesvolle fondsenwerfactie in samenwerking

2. In 1964 wordt deze stichting omgezet in de vereniging ‘De Zonnebloem’.

met de KRO, het motorpassagiersschip 'De Zonnebloem' in de vaart nemen voor weekvakanties. De Zonnebloem huurde voor dagboottochten ook enkele andere schepen. Het aantal vakanties, winkeldagen, dagtochten en activiteitenmiddagen nam steeds toe. Halverwege de jaren tachtig begon een discussie waarin de afdelingen zich afvroegen of men in 'Breda' nog wel wist dat er bezoekwerk was. Het Nationaal Bureau speelde hierop in met onder andere de publikatie 'Aandacht voor ziekenbezoek is gezond' (1985) ter gelegenheid van het veertigjarig jubileum. De onvrede bij de afdelingen was aanleiding tot de opdracht voor het onderzoek naar het intern imago in 1987. Mede op basis hiervan werd in 1989 met een nieuw beleid gestart met als thema 'Het bezoekwerk en de vrijwilliger centraal'. Onderdelen van dit beleid waren:

- meer aandacht voor communicatie naar de vrijwilligers (onder andere met het blad 'De Vrijwilliger');
- versteviging en herstructurering van de regionale ondersteuningsorganisatie;
- de ontwikkeling van een basiscursus als een soort van introductie in de Zonnebloem;
- het invoeren (ook statutair) van een speciaal bestuurslid 'bezoekwerk' in de lokale, regionale en provinciale afdelingen.

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig kenmerken zich door een voortgaande professionalisering en kwaliteitsverbetering van de primaire processen. Een belangrijk deel van de cursussen die via de Zonnebloem kunnen worden gevolgd, richt zich op inhoudelijke aspecten van het bezoekwerk. De lokale behoefte bepaalt de invulling van deze vormingsbijeenkomsten. Onderwerpen zijn bijvoorbeeld 'bespreking van ziektebeelden', 'rolstoeltraining' en 'gespreksvaardigheden'. In 1993 wordt op verzoek speciaal gewerkt aan het ontwikkelen van een cursus met betrekking tot het omgaan met 'Alzheimer'-zieken. Dit is professionaliseren van het primaire proces, waarbij de vraag zowel vanuit de gasten als vanuit de vrijwilligers komt. Medio 1993/1994 gaat men aandacht besteden aan het veranderen van vakantie-accommodaties. In het begin gebruikte de Zonnebloem leegstaande kloosterzalen waar met gordijnen werd gewerkt. Daarna kwamen de vakantiehuizen met gezamenlijke slaapzalen. Nu is er behoefte aan meer privacy, betere sanitaire voorzieningen en gaat de partner soms mee. De toenemende vraag van gasten naar kwaliteit leidt tot het opzeggen van contracten met vakantiehuizen, waar vaak al jarenlang mee werd gewerkt.

3.1.2 De doelstelling

*“Duidelijkheid is belangrijk, ook in de formele doelstelling”
Job.G. Klaassen, directeur*

De formulering van de doelstelling en de definitie van de doelgroep zijn van wezenlijk belang voor de organisatieprocessen van de Zonnebloem. Zonder actieve interpretatie en bewuste inperking zou de vraag naar de diensten van de Zonnebloem heel groot kunnen zijn. Een belangrijke management inspanning richt zich op het ondersteunen van keuzes ten aanzien van te bezoeken gasten op lokaal niveau. In juni 1994 is een langlopend proces van statutenwijziging afgerond, waarbij niet alleen de bestaande invulling van doelgroep en activiteiten werd vastgelegd, maar ook de naamstelling werd aangepast.

In de oude statuten was sprake van het “bevorderen van het welzijn der zieken van alle gezindten”. Deze vage omschrijving is in de loop van de jaren steeds concreter ingevuld. De

nieuwe statuten van 1994 moeten op dit punt dan ook vooral worden gezien als het bevestigen en vastleggen van een gegroeide definitie. Deze statuten formuleren de doelstelling als volgt: “met name door de inzet van vrijwillig(st)ers, het welzijn bevorderen van en hulp te bieden aan langdurig lichamelijk zieken, lichamelijk gehandicapten en lichamelijk hulpbehoevende ouderen -vooral diegenen onder hen die dreigen te vereenzamen, alsook die dementerende zijn. Bovendien is daarbij het onderhouden van goed contact met hun naasten een belangrijk aandachtspunt” (statuten, p. 2).

De verandering van de statuten legt een paar bestaande inperkingen en interpretaties van de doelgroep vast:

Langdurig lichamelijk ziek: de Zonnebloem houdt zich niet bezig met ziekenhuisbezoek in het algemeen. Dus niet aan alle patiënten, maar wel aan de eigen ‘gasten’ die (tijdelijk) in het ziekenhuis liggen.

Lichamelijk gehandicapt: de Zonnebloem richt zich niet op geestelijk gehandicapten. Zo is er in de doelstelling sprake van dementerende en niet van demente ouderen.

Hulpbehoevend: de Zonnebloem is er niet voor de ‘vitale’ ouderen. Vitale ouderen moeten niet passief gemaakt worden.

De doelstelling is helder geformuleerd maar in de dagelijkse praktijk van een afdeling moet bepaald worden wie nu echt langdurig ziek, lichamelijk gehandicapt of hulpbehoevend genoeg is. Daarbovenop komt het criterium ‘dreigen te vereenzamen’. Voor de besturen van de lokale afdelingen is dit een belangrijk punt. Bestuursleden van een afdeling staan bij iedere aanvraag of aanmelding van een potentiële ‘gast’ weer voor de vraag: Komt meneer A of mevrouw B wel in aanmerking voor een bezoek of deelname aan een activiteit? In sommige afdelingen kan deze vraag eenvoudig beantwoord worden doordat er meer dan voldoende vrijwilligers zijn. In andere afdelingen is dit een voortdurende discussie omdat er te weinig vrijwilligers zijn (zie tekstafbeelding 3.2).

Vragen over de doelgroep:

- Als we meneer C gaan bezoeken, moeten we ook mevrouw D gaan bezoeken.
- Meneer E kan niet eenzaam zijn; die heeft acht kinderen.
- Nu mevrouw F is overleden valt haar man niet onder de doelgroep. Toch was en is er een goede band en zou de relatie moeten worden doorgezet.
- Dat is een klein plaatsje van 5.000 inwoners waar zo'n 125 bezoekadressen zijn. Die kunnen nooit allemaal tot de doelgroep behoren.
- Is de Zonnebloem er voor alle eenzamen? Nee, er is eenzaamheid onder de langdurig zieken, lichamelijk gehandicapten en de hulpbehoevende ouderen, maar De Zonnebloem is er niet voor alle eenzame mensen.

Vragen over de activiteiten:

- De Zonnebloem is geen reisbureau voor vitale ouderen die zingend de bus in komen.
- De Zonnebloem is geen taxibedrijf. Dus als u met uw gast mee naar het ziekenhuis gaat, maakt u dan vooral duidelijk dat u dat doet omdat u dat wilt en niet omdat het de primaire taak is van de Zonnebloem.
- Als je een bingo in een tehuis voor ‘vitale’ bejaarden organiseert, wek je dan geen verwachtingen waar de Zonnebloem niet aan kan voldoen. Omdat deze vitale bejaarden niet tot de doelgroep behoren.

Tekstafbeelding 3.2 Vragen over doelgroep en activiteiten

In het verlengde hiervan ligt de vraag welke taken bij een bezoek van de Zonnebloem-vrijwilliger horen en welke niet. Voor de Zonnebloem-organisatie geldt dat de vrijwilligers op regelmatige basis komen voor een praatje en een luisterend oor. Het is vooral de regelmaat en het doorgaan van het bezoekwerk, ook als het slecht gaat met de 'gast', wat bezoekwerk zwaar kan maken. Vanuit de doelstelling van de organisatie hoeven de Zonnebloem-vrijwilligers niet te stofzuigen, af te wassen of boodschappen te doen. In de dagelijkse praktijk doen vrijwilligers dit wel, maar dan op eigen initiatief (zie tekstafbeelding 3.2).

Voor het functioneren van de organisatie en de vrijwilligers is het belangrijk om heldere interne richtlijnen te hebben en te handhaven. De Zonnebloem heeft door het ontbreken van overheidssubsidie, behoudens een enkele uitzondering, een onafhankelijke positie en hoeft geen beleidsdoelen van anderen te dienen.

In de statuten van voor 1994 werd eveneens gesproken van een "katholieke vereniging die zich richt op het bevorderen van het welzijn der zieken van alle gezindten". Het woord katholiek behoorde tot de formele naamstelling van de vereniging. De Zonnebloem is nooit een pure katholieke organisatie geweest in de betekenis van: 'voor en door katholieken'. Het katholicisme was het denotatieve uitgangspunt, maar de doelgroep was vanaf het begin van de organisatie 'zieken van alle gezindten', hetgeen formeel werd vastgelegd in de statuten van 1964. Het woord katholiek schiep wel verwarring bij zowel (potentiële) vrijwilligers (katholiek en niet-katholiek) als bij dominees die met de Zonnebloem in zee wilden gaan. Dit werd duidelijker na de nationale groei van de vereniging vanaf de jaren zeventig, ook in niet-katholieke regio's (Imago-rapport, 1988). Niet-katholieke vrijwilligers en dominees moesten zich in eigen kring verantwoorden voor het (samen)werken met een katholieke organisatie. Met een goede uitleg was deze problematiek zeker op te lossen, maar dat kostte tijd. Tijd die 'anders' gebruikt had kunnen worden.

In de nieuwe statuten wordt wel verwezen naar de katholieke oorsprong. Allereerst verwijst dit naar de traditie van de Zonnebloem, tenslotte ontstaan vanuit de KRO en rooms-katholieke parochies. Daarnaast heeft een denotatieve oorsprong ook te maken met de kern van het werk. Levensbeschouwing vormt een wezenlijk aspect van het bezoekwerk. In het bezoekwerk aan langdurig zieke mensen, vaak in stervenssituaties, komen levens- en/of geloofsvragen aan de orde. Daar kan de Zonnebloem niet om heen³.

Er zijn afdelingen van de Zonnebloem waarbij nog steeds nauw samengewerkt wordt met de Katholieke parochie. In een groot aantal afdelingen verloopt deze samenwerking, gezien vanuit de Zonnebloem, goed. Er is een helder onderscheid tussen activiteiten van de parochie en activiteiten van de Zonnebloem. In een klein aantal afdelingen, in met name de wat grotere steden, lopen de activiteiten van parochie en de Zonnebloem door elkaar. In het bezoekwerk uit zich dat wanneer een Zonnebloem-vrijwilliger ook enkele 'klanten' van de pastoor meeneemt die niet tot de doelgroep van de Zonnebloem gerekend worden. Het kan zich ook uiten in de 'identiteit van de organisatie'. Is er sprake van een afdeling van de Zonnebloem of is het een werkgroep van de parochie, die bezoekwerk doet en welke is aan-

3. Deze verschuiving van de verwoording van de moraliteit van de vereniging is uitgebreid besproken in regionale vergaderingen. Binnen de vereniging was hierover niet veel verschil van inzicht. De idee bestaat zelfs dat uitstel van de discussie misschien had geleid tot schrappen van alle denotatieve verwijzingen in de toekomst.

gesloten bij de Zonnebloem? Vanuit de Zonnebloem is de tweede situatie ongewenst, omdat daarmee allerlei discussies over de doelstelling en doelgroep van de Zonnebloem moeilijker kunnen worden. In het kader van de gewenste (beleids)vrijheid is een dergelijke bemoeienis ongewenst.

3.1.3 De primaire activiteiten

Het bezoekwerk vormt het hart van de organisatie. Zo'n 27.500⁴ vrijwilligers leggen volgens de officiële opgave ruim 940.000 bezoeken per jaar af (informeel wordt aangegeven dat het miljoen zeker overschreden wordt). Bezoekwerk is de prioriteit van elke afdeling van de Zonnebloem. Bezoekwerk wordt gedaan door de vrijwilligers van de afdeling. Een vrijwilliger geeft zelf aan hoeveel gasten en bezoeken zij/hij wenst te doen. Bezoekwerk is inhoudelijk zeker niet makkelijk. Vrijwilligers krijgen te maken met allerlei ziektebeelden, stervensituaties en worden vaak een soort vertrouwenspersoon voor de gast tegenover wie deze zich niet zo groot hoeft te houden. Een gast vertelt aan de Zonnebloem-vrijwilliger vaak meer dan aan zijn of haar eigen kinderen of huisarts.

Aan de andere kant is de organisatie van het bezoekwerk relatief eenvoudig. De Zonnebloem ontvangt weinig overheidssubsidie en is daarom autonoom in haar doelstelling en de uitvoering van het bezoekwerk. Het is mogelijk de inrichting van het bezoekwerk volledig te richten op de autonomie van de vrijwilliger en de gast. Het Zonnebloem bezoekwerk bestaat uit het regelmatig bezoeken en luisteren. De frequentie hiervan en iedere toevoeging zijn een eigen keuze van de vrijwilliger (en de gast).

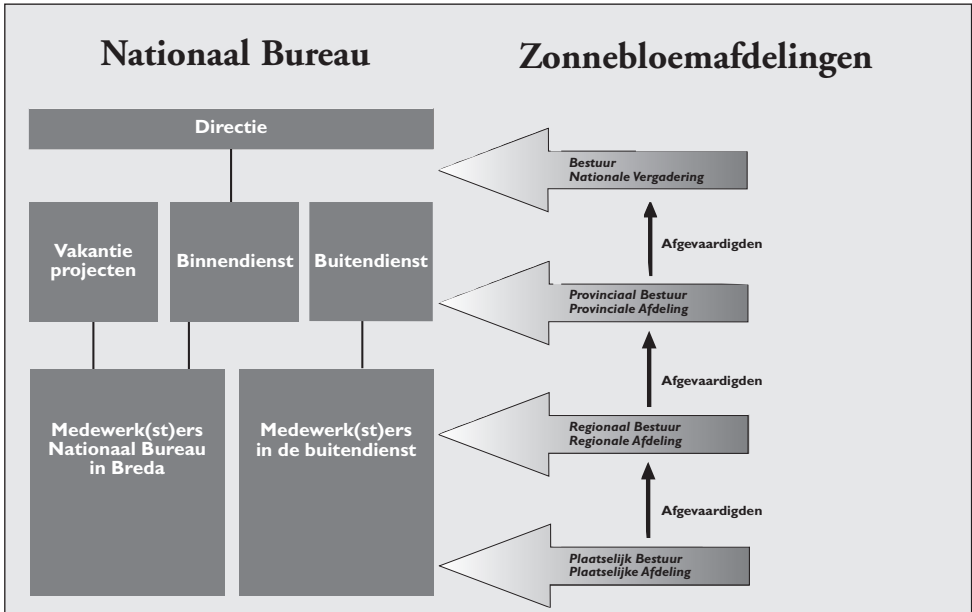
De afdelingen zijn ook betrokken bij 'activiteiten': vakantieweken, ontspanningsmiddagen, winkeldagen, dag(boot)tochten en dergelijke. Veel activiteiten worden in samenwerking met andere afdelingen in regionaal verband georganiseerd. De meeste regionale activiteiten worden in samenwerking met het nationale beroepsapparaat op aanvraag van de regionale afdeling georganiseerd.

3.2 Beschrijving van de organisatie

3.2.1 Structuurkenmerken

In 1995 had de Zonnebloem 1.273 lokale afdelingen, 144 regionale afdelingen, 12 provinciale afdelingen, een nationale vergadering en een nationaal bestuur. De vrijwilligerskant wordt ondersteund door ongeveer 50 (full-time) beroepskrachten die werken op het Nationaal Bureau in Breda, waarvan zeventien in de buitendienst (de districtshoofden). Tevens wordt een kleine 110 part-timers tegen een geringe vergoeding gedurende enkele weken per jaar ingezet voor de leden- en vrijwilligerswerfacties. Opvallend aan de Zonnebloem organisatie is het ontbreken van een (eigen) vormings- en trainingsstaf in vaste dienst, zoals bij Scouting en het CDA. De vormings- en trainingsactiviteiten worden extern ingekocht.

4. Het aantal vrijwilligers bij de Zonnebloem neemt toe. In 1994 waren er 23.000 vrijwilligers, eind 1995 was dit 27.500.



Afbeelding 3.1 Organisatiestructuur de Zonnebloem

(bron: Jaarverslag, 1995)

De Zonnebloem heeft sinds de oprichting een landelijke spreiding met een nadruk op het katholieke zuiden. In de jaren zeventig en tachtig brak de Zonnebloem ook door in meer 'protestantse' gebieden. Er kunnen meerdere afdelingen in een gemeente zijn. Vrijwilligers in afdelingen, inclusief de bestuursleden, zijn veelal doeners. Een afdeling heeft volgens een schatting van het nationale bureau gemiddeld 18 vrijwilligers 'bezoekwerk' en 29 echte 'gasten'. Bestuursleden van een afdeling komen meestal uit de eigen afdeling of zijn speciaal aangezocht als bestuurslid door de afdeling. De Zonnebloem kent geen vergadercultuur. Veelal zijn de onderwerpen tijdens een vergadering praktisch van aard. Het gaat om afspraken met betrekking tot wat er moet gebeuren en wat er gebeurd is, meestal over activiteiten. Er wordt geprobeerd om meer bezinning over het bezoekwerk te bewerkstelligen bij afdelingen door onder andere een bestuurslid 'bezoekwerk' statutair verplicht te maken. Bezoekwerk is een activiteit die meestal wel (geruisloos) loopt omdat de vrijwilligers hun eigen bezoeken zelf regelen. Het bestuurslid 'bezoekwerk' houdt zich voornamelijk bezig met het koppelen van vraag en aanbod, evaluatie van een bezoekrelatie en functioneert als vraagpunt voor de vrijwilligers. Evaluatie van een bezoekrelatie, oftewel navraag over het effect van een bezoek, is een moeilijk punt; soms is er angst voor controle. Voor de bestuursleden 'bezoekwerk' is vooral de problematiek rondom de selectie van de gasten en het emotioneel begeleiden van de eigen vrijwilligers belangrijk. Het contact tussen het bestuurslid 'bezoekwerk' en de vrijwilligers wordt op verschillende manieren vorm gegeven. Sommige bestuursleden kiezen voor het organiseren van ledenbijeenkomsten, anderen voor een kopje koffie met enkele vrijwilligers bij hun thuis. Kenmerkend voor de managementstijl van de Zonnebloem is dat het landelijk beleid veel vrijheid geeft aan de lokale bestuursleden 'bezoekwerk' om zelf hun werk in te richten. Men schrijft alleen in hoofdlijnen voor wat de beste vorm(en) van organisatie zijn. Uit de andere beschrijvingen, met name die van Scouting, zal blijken dat dit afwijkend is van wat in andere organisaties kan worden aangetroffen.

De meeste Zonnebloem-afdelingen functioneren naar behoren; het bezoekwerk loopt en men doet mee aan activiteiten. Maar vanuit het standpunt van de Nationale Vereniging gezien kan een afdeling die nog wel goed bezoekwerk doet en activiteiten organiseert, toch al minder of niet optimaal functioneren. In landelijke Zonnebloem-termen draait een afdeling minder goed wanneer er sprake is van één of meer van de volgende, overigens niet in notities vastgelegde, criteria:

- een situatie met onvoldoende vrijwilligers, waarbij het ook niet mogelijk lijkt om met de huidige afdeling daarin verandering te brengen;
- vergrijzing, waardoor de afdeling ook minder aantrekkelijk wordt voor nieuwe vrijwilligers, met name in de grote steden;
- problemen met de samenwerking tussen de vrijwilligers (bijvoorbeeld binnen het bestuur);
- een vermenging van parochiaal bezoekwerk en Zonnebloem bezoekwerk⁵;
- een onvolledig bestuur⁶.

Duidelijk moet zijn dat het 'afglijden' van een afdeling geleidelijk gebeurt en dat hier in een vroeg stadium op ingegrepen zou moeten worden. Vanuit het nationale apparaat wordt geprobeerd via de districtshoofden in te grijpen of liever gezegd, bij te sturen. Het is niet gemakkelijk, misschien wel statutair, maar zeker niet in de praktijk, om niet-functionerende bestuurders te vervangen. Soms blijkt het niet mogelijk om binnen de oude afdeling de problemen op te lossen en kan beter gewacht worden tot de afdeling echt niet meer functioneert om dan een nieuwe afdeling op te zetten. Ook een verandering van voorzitter en/of andere bestuursleden kan helpen.

Een interessant punt met betrekking tot de juridische structuur en positie van de afdelingen betreft de halverwege de jaren negentig gewenste omzetting van de afdeling-verenigingen (iedere afdeling is haar eigen vereniging) in één Nationale Vereniging De Zonnebloem. Na de invoering van de wet 'bestuursaansprakelijkheid' in 1976 leek het de Zonnebloem noodzakelijk om iedere afdeling een eigen vereniging te laten zijn, zodat de landelijke organisatie niet aansprakelijk kon worden gesteld. Door de ontwikkeling in de jurisprudentie blijkt het belang van deze constructie achterhaald te zijn. Het omzetten van ruim 1400 verenigingen in één Nationale Vereniging levert tevens een kostenbesparing op met betrekking tot de inschrijvingsgelden in het verenigingenregister van de Kamers van Koophandel.

De omzetting van 1400 verenigingen in één Nationale Vereniging heeft ook organisatorische consequenties. Zoals beschreven, is het (niet) functioneren van afdelingen volgens de 'normen' van de landelijke organisatie een erkend onderwerp bij de Zonnebloem. Het werken met eigen lokale verenigingen heeft als belangrijk risico een mogelijke versterking en

5. In 1994 maakten de districtshoofden een inventarisatie van 220 afdelingen die duidelijk parochiaal gebonden zijn. In de grote steden valt dit trouwens meer op dan in kleinere plaatsen, omdat in de steden de omgeving minder katholiek is. Katholiek is daar bijzonder in plaats van 'de norm'. Het functioneren van de aparte districtshoofden voor Amsterdam en Rotterdam moet mede in dit licht gezien worden. Een belangrijk onderdeel van het nieuw opzetten van de Zonnebloem activiteiten in Amsterdam en Rotterdam is het 'omzetten' van parochie- in wijkafdelingen.

6. Soms lukt het een districtshoofd nauwelijks om een afspraak te maken voor het bijwonen van een bestuursvergadering of wordt deze afspraak steeds verzet. Dit wordt gezien als een symptoom van een niet goed functionerende afdeling.

bevestiging van latente 'zelfstandigheidsgevoelens', zowel met betrekking tot de bestuurlijke onafhankelijkheid als tot het eigendom van het geld dat bij de afdeling in beheer is. Bij het opgaan van de verenigingen in de Nationale Vereniging is formeel de bestuurlijke vrijheid van afdelingen kleiner geworden en zijn de financiële middelen van de Nationale Vereniging geworden. In de praktijk is echter weinig veranderd. De financiële middelen zijn van de Nationale Vereniging, maar vallen onder de bestuursverantwoordelijkheid van de afdeling. Bij het veranderingsproces is ervan uitgegaan dat de meeste afdelingen, na een toelichting, over zouden gaan. Na bijeenkomsten in de provinciale afdelingen, zijn met een kleine 200 afdelingen nog speciale gesprekken gevoerd. De 20 afdelingen die uiteindelijk niet overgegaan zijn, zagen zichzelf meestal meer als een parochie-organisatie, dan als een afdeling van de Zonnebloem. Deze groepen zijn geen onderdeel meer van de Zonnebloem.

Het regionale niveau bestaat uit twee lagen; 150 regionale afdelingen en 12 provinciale afdelingen. De taken van regionale afdelingen, bij de Zonnebloem noemt men dit de regionale vergadering, zijn het uitvoeren van primaire activiteiten zoals regionale ontspanningsdagen, het stimuleren en adviseren van de plaatselijke afdelingen en het bespreken van het beleid zoals dat in de provinciale vergaderingen is vastgesteld. Opvallend is dat statutair is vastgelegd dat de regionale afdelingen medewerking moeten verlenen aan landelijke wervingsactiviteiten.

De regionale vergadering wordt samengesteld volgens het principe van vertegenwoordiging vanuit de afdelingen. Per afdeling zijn er één of meerdere vertegenwoordigers. Door de regionale vergadering wordt, al dan niet uit haar midden, een regionaal bestuur verkozen. Een belangrijke taak in het regionale bestuur is weggelegd voor het regionale bestuurslid 'bezoekwerk' dat lokale bestuursleden 'bezoekwerk' moet begeleiden.

Provinciale afdelingen zijn een hele tijd een moeizaam niveau geweest. Het was een praatclub tussen de regio en het land in zonder duidelijke taken anders dan bijdragen aan de interne besluitvorming via verticaal management. Met de nieuwe statuten hebben provinciale afdelingen een soortgelijk takenpakket als regionale afdelingen, behalve natuurlijk dat provincies zich op regionaal en nationaal niveau richten.

Een belangrijke taak voor de provinciale afdelingen is het plannen en soms coördineren van activiteiten, met name op regionaal niveau. Sommige provincies organiseren zelf ook activiteiten. De meeste provincies organiseren jaarlijks een themadag. Daarnaast organiseren de provincies contact-dagen voor regionale bestuursleden bezoekwerk waarbij vooral op de inhoudelijk moeilijke kant van het bezoekwerk kan worden ingegaan. Er kan een verschuiving worden waargenomen waarbij de provincies ook meer 'doe-gericht' worden.

Opvallend aan de Zonnebloem is de relatief lichte invulling van het nationale niveau. Het landelijk bestuur bestaat ten hoogste uit negen personen. De Nationale Vergadering is het hoogste orgaan van de Nationale Vereniging. Naast het landelijk bestuur en de algemene vergadering zijn er weinig commissies. Er zijn een aantal (ad hoc) werkgroepen voor bijvoorbeeld de Nationale Ziekendag, een lezersparlement om de kwaliteit van de eigen bladen te testen en een adviescommissie 'vakantie'.

Het nationaal niveau wordt vooral gevormd door de beroepskrachten op het Nationaal Bureau. Deze werken in de afdelingen 'Vakantieprojecten', 'Binnendienst' (ledenadministratie,

reproductie, receptie, civiele dienst, magazijnbeheer en ledenwerving), 'Voorlichting, publiciteit en middelenwerving', 'Financiële administratie' (Boekhouden en loterij) en de 'Buitendienst'. Het Nationaal Bureau is duidelijk dienstverlenend aan de afdelingen. Opvallend is het ontbreken van eigen trainers.

De Zonnebloem heeft ervoor gekozen om de bestuursstructuur en de ondersteuningsstructuur niet te koppelen. De ondersteuningsorganisatie bestaat uit het beroepsapparaat inclusief de buitendienst van het nationale bureau. Deze buitendienst is ingedeeld in zeventien districten.

Opvallend is dat de regionale en provinciale afdelingen geen zeggenschap hebben over de ondersteuningsorganisatie op het regionale niveau (de districtshoofden), noch met betrekking tot prioriteitstelling noch functioneel. De kosten van de districtshoofden komen volledig ten laste van de Nationale Vereniging. Districtshoofden zijn in dienst van de Nationale Vereniging, maar staan ten dienste van alle afdelingen in hun werkgebied. Dit houdt formeel in dat afdelingen een beroep kunnen doen op de districtshoofden, maar geen formele opdrachten kunnen geven. Het vak districtshoofd bestaat ongeveer 27 jaar. Geconstateerd werd en wordt dat een landelijke organisatie zonder een 'buitendienst' niet mogelijk is. Vrijwilligers zouden dan niemand van het nationale niveau zien en het nationale bureau mist de contacten met vrijwilligers. Zonder een buitendienst is er geen goede begeleiding voor afdelingen mogelijk en zou ook zo'n (grote) groei ondenkbaar zijn.

De zeventien districten zijn ingedeeld op basis van het aantal afdelingen, een bepaalde schaal, natuurlijke geografische grenzen en historische ontwikkelingen. Bij het samenvoegen van de functies van districtshoofden en districtsleidsters is er destijds gehoor gegeven aan de vraag van enkele (kleinere) provincies om een 'eigen' districtshoofd te krijgen. Een enkel districtshoofd heeft daardoor eigenlijk te weinig afdelingen. Het districtshoofd heeft dan soms (te)veel tijd voor de afdelingen. Dat is niet goed voor de ontwikkeling van die afdelingen. Bij het ondersteunen van lokale afdelingen door de districtshoofden bestaat een gevaar van 'doodknuffelen' of onmondig, onzelfstandig maken.

Een aantal van 80 tot 100 afdelingen blijkt in de praktijk goed te werken. In een aantal provincies vallen de grenzen van de districten samen met de provinciegrens, maar er zijn uitzonderingen; Groningen en Drenthe hebben samen één districtshoofd, Noord-Brabant heeft drie districtshoofden, Limburg twee en in Overijssel zijn er twee districtshoofden waarvan één Flevoland erbij doet.

In Amsterdam en Rotterdam wordt geprobeerd met de inzet van districtshoofden de Zonnebloem overeind te houden. Deze districtshoofden hebben bewust aanzienlijk minder afdelingen om meer tijd per afdeling beschikbaar te hebben.

Districtshoofden functioneren betrekkelijk zelfstandig. Ze werken vanuit hun eigen huis. Met het hoofd buitendienst hebben zij frequent telefonisch contact en één keer per maand is er uitgebreid overleg tussen de nationale staf en de buitendienst. Het hoofd buitendienst gaat zelf naar alle provinciale vergaderingen. Districtshoofden maken een weekplanning en -rapportage, waarvan overigens de mate van detaillering niet is vastgelegd. Tijdens de maandelijkse werkspreking worden de plannings en rapportages doorgenomen. Ook bij deze contacten van beroepskrachten onderling wordt de waarde van het sociale contact, het produkt van de

Zonnebloem, benadrukt. De districtshoofden en de nationale staf komen twee keer per jaar bijeen voor de zogenaamde beleidsdagen.

Het normale takenpakket van een districtshoofd bestaat uit:

- minimaal één keer per jaar contact met alle lokale afdelingen door het bijwonen van een vergadering;
- op de hoogte zijn van de uitkomsten van alle vergaderingen;
- ondersteuning geven aan afdelingen, indien nodig (met als uitzondering het tijdelijk vervangen van de secretaris of een ander bestuurslid);⁷
- aanwezigheid bij alle vergaderingen van de regio's en de provincies; de districtshoofden hebben daarbij een adviserende rol en een taak ten aanzien van procedurebewaking;
- opzetten en organiseren, maar niet geven, van cursussen (in totaal 130 cursussen met 2500 deelnemers);
- ondersteunen bij het opzetten van grote activiteiten. Het districtshoofd controleert ook de naleving van regels ten aanzien van deze activiteiten;
- ondersteunen en regelen van middelenwerving; onder andere de loterij;
- ondersteunen en regelen van ledenwerfacties;
- gesprekken met nieuwe vrijwilligers.

3.2.2 De mensen in de organisatie

Leden bij de Zonnebloem zijn de mensen die als vrijwilligers geregistreerd staan. Leden hoeven geen contributie te betalen en hebben stemrecht op de lokale ledenvergaderingen. Naast de leden kent de Zonnebloem ondersteunende leden (donateurs) die f 15,— per jaar betalen.

Van de 27.500 gewone vrijwilligers is ongeveer negentig procent actief met het bezoeken van gasten; de zogenaamde bezoekvrijwilligers. Twintig procent is betrokken bij besturen en het organiseren van activiteiten (bestuursvrijwilliger). Er zijn ongeveer 8.000 vakantie-vrijwilligers die beschikbaar zijn voor het vakantiewerk, waarvan er jaarlijks zo'n 5.800 (1995) daadwerkelijk actief zijn. De Zonnebloem presenteert deze aantallen in deze ronde vorm omdat het momentopnames zijn. Naast het landelijk bestuur en de ledenvergadering is het aantal vrijwilligers dat landelijk actief is te verwaarlozen. Bij de werving van beroepskrachten wordt extern geadverteerd. Er is geen carrièrepad of -perspectief van vrijwilliger naar beroepskracht.

Hoewel de Zonnebloem actief is in een traditionele sector, waar de zogenaamde teruggang van het vrijwilligerswerk hard zou moeten aankomen, lukt het de Zonnebloem om een kleine, maar constante groei in het aantal vrijwilligers te hebben. Jaarlijks stromen er netto ongeveer 1.000 nieuwe vrijwilligers in. Zorg is er over de leeftijd van de vrijwilligers. Slechts een kleine drie procent van de vrijwilligers is jonger dan 35 jaar. Ruim de helft is ouder dan 55 (intern onderzoek, 1993). Tevens merkt de Zonnebloem dat vrouwen boven de vijfendertig vaker een baan buitenshuis hebben of zoeken dan vroeger. Vanuit het Nationaal Bureau wordt er actief beleid voor werving van vrijwilligers gevoerd met veel ondersteuning voor afdelingen.

7. Wanneer dit langere tijd duurt, wordt het risico van het door elkaar lopen van de bestuurlijke organisatie en de ondersteuningsorganisatie groot.

Het interne imago-onderzoek van 1988 laat zien dat van de bezoeker-vrijwilligers 2,7% een volledige baan heeft, 14,2% een part-time baan en 83% actief is in het eigen huishouden. Van de voorzitters heeft 11,0% een volledige baan, 15,4% een part-time baan en 73,6% is werkzaam in het eigen huishouden (1988, p. 12). Mensen zijn lang actief voor de organisatie. Van de voorzitters gaf 63,1% aan langer dan 7 jaar actief te zijn voor de Zonnebloem. Van de bezoeker-vrijwilligers was dit 45,4% (1988, p. 13). Van de voorzitters van lokale afdelingen is 84% vrouw en 16% man. Van de bezoeker-vrijwilligers is dat respectievelijk 97% en 3%. Soms geven afdelingen aan dat ze blij zijn een man als voorzitter te hebben: "anders komen we er helemaal niet uit". De Nationale Vereniging voert beleid om, met name in de organen die door vertegenwoordiging worden gevuld, meer vrouwen in besturen zitting te laten nemen. Dit beleid wordt niet vormgegeven in notities of een quorum, maar bestaat meer uit regelmatig aanklaarten van de problematiek door de districtshoofden bij afdelingen.

Zonnebloem-vrijwilligers kunnen getypeerd worden als traditionele vrijwilligers die lang bij een organisatie blijven. De meer projectmatig georiënteerde vrijwilliger die voor kortere tijd actief is, komt in het bezoekwerk nauwelijks voor. De vakantievrijwilligers zien het werk wel als een project, waar je soms niet aan mee kunt of wilt doen. Dit blijkt ook uit het feit dat de 'vrijwilligers-bak' voor het vakantiewerk ongeveer 8.000 namen telt, terwijl er in 1995 zo'n 5.800 geholpen hebben. Het verloop onder vakantievrijwilligers is ook duidelijk hoger dan onder de bezoeker-vrijwilligers. Onderzoek van de Zonnebloem zelf geeft aan dat dit verloop grotendeels verklaard kan worden door externe factoren, zoals veranderingen in de privé-omstandigheden van vrijwilligers. Het werven van vakantievrijwilligers staat minder onder druk dan het werven van bezoeker-vrijwilligers, met uitzondering van de verpleegkundigen en artsen. Het ontbreken van verpleegkundigen en artsen is vooral nijpend omdat een (vakantie-)activiteit niet door gaat als er niet voldoende medisch 'personeel' is. Dit is vastgesteld beleid. Wanneer een arts zich afmeldt, moet er een vervanger gezocht worden.

Vrijwilligers en beroepskrachten doen bij de Zonnebloem verschillend werk. Beroepskrachten werken niet direct met zieken. Zij zorgen voor het draaien van de organisatie. Men heeft geen specifiek inhoudelijk deskundige beroepskrachten in dienst, zoals psychiaters of maatschappelijk werkers. De specialistische kennis van de beroepskrachten concentreert zich op de secundaire, ondersteunende processen, niet op de primaire activiteiten. Van beroepskrachten wordt een meer regelmatig en betrouwbare inzet verwacht. De districtshoofden staan in een duidelijke ondersteunende relatie tot de regionale, provinciale en lokale afdelingen, waarbij de aansturing weer vanuit het land plaats heeft. Een districtshoofd is er ten behoeve van de afdelingen, niet in dienst van. In tegenstelling tot de twee andere beschreven organisaties is er bij de Zonnebloem geen grote kloof tussen het beleidsapparaat en de uitvoerende mensen. Misschien vooral omdat er weinig voorschriften zijn ten aanzien van de invulling van het bezoekwerk.

Bij de Zonnebloem is een spanning tussen jonge en oude vrijwilligers zichtbaar. Belangrijk hierbij is dat de voortgaande vergrijzing van de aanwezige vrijwilligers als een probleem wordt ervaren. Er zijn externe en interne redenen die het werven van jonge vrijwilligers moeilijk maken. Externe factoren zijn bijvoorbeeld dat jongere vrouwen vaker buitenshuis werken en dat verpleegkundigen niet meer buitengewoon verlof kunnen opnemen voor vakantieperiodes met de Zonnebloem. Een belangrijke interne factor is het karakter van de

Zonnebloem dat kan worden getypeerd als ‘een behoudende club’, zonder daarmee ouderwets te zijn. Traditie is belangrijk bij de Zonnebloem. De ontwikkeling van nieuwe activiteiten is afhankelijk van de beschikbare tijd, terwijl het bezoekwerk, als belangrijkste activiteit, de prioriteit heeft en reeds veel tijd opslokt. Daarnaast vraagt ook de gast niet direct om vernieuwing. Met name op lokaal niveau betekent dit dat vaak teruggegrepen wordt op de manier waarop de dingen al jaren gaan. Nieuwe vrijwilligers daarentegen, vragen zich vaak het nut af van de bestaande, soms verouderde, manier van werken. Dit kan leiden tot meer vergaderen zonder dat er veranderingen plaatsvinden. Zo ontstaat frustratie aan beide zijden (zie tekstafbeelding 3.3). Bovendien zijn veel vergaderingen van de Zonnebloem overdag. Dit heeft waarschijnlijk geen positief effect op het toetreden van jonge vrouwen tot de Zonnebloem.

Een nieuwe vrijwilliger stelde voor om het traditionele bosje bloemen voor de gasten met pasen te vervangen door een chocolade-ei. Nadat de afdeling hier drie keer over vergaderd heeft, ging het uiteindelijk niet door. De nieuwe vrijwilliger is afgehaakt (gesprek met districtshoofd).

Tekstafbeelding 3.3 Tradities en nieuwe vrijwilligers

Het werven van nieuwe vrijwilligers gebeurt bij de Zonnebloem vooral via de persoonlijke weg. Voor het doen van vrijwilligerswerk bij de Zonnebloem wordt je vooral gevraagd. De Zonnebloem werkt niet of nauwelijks met vrijwilligers die van het sociaal werk of hun huisarts als advies krijgen vrijwilligerswerk te gaan doen. Op een bepaalde manier is deze laatste categorie zelfs niet gewenst. Zonnebloem-vrijwilligers bezoeken mensen die over hun problemen moeten kunnen praten. Zonnebloem-vrijwilligers moeten vooral kunnen luisteren naar hun gasten en niet hun eigen problemen aan gasten vertellen. Mensen die zelf nog met onverwerkte problemen zitten, zijn minder of niet geschikt als vrijwilliger voor de Zonnebloem.

Het selecteren van nieuwe vrijwilligers is, zoals Handy (1988) aangeeft, een duidelijk kenmerk van ‘service delivery’-organisaties. Bestuursleden ‘bezoekwerk’ dienen in principe deze selectie te maken. Tijdens een bijeenkomst van regionale bestuursleden ‘bezoekwerk’ bleek dat bestuursleden ‘bezoekwerk’ in de praktijk soms blij zijn dat het districtshoofd dit overneemt. In veel regio’s bezoekt het districtshoofd vaak als eerste nieuwe vrijwilligers. Hiervoor is een aantal redenen te noemen. Ten eerste blijkt dat vrijwilligers uit afdelingen (bestuursleden ‘bezoekwerk’) het moeilijk vinden vrijwilligers te weigeren. In een klein dorp kennen de mensen elkaar te goed, in de grote stad is men vaak al blij dat er iemand komt. Een tweede reden heeft meer te maken met het functioneren van sommige afdelingen. Bij de afdelingen waar nieuwe vrijwilligers ‘niet welkom lijken te zijn’, kan het districtshoofd de nieuwe vrijwilliger alvast voorbereiden op de mogelijk negatieve ervaringen met de lokale afdeling. De vrijwilliger kan zo misschien wel behouden blijven voor activiteiten. Daarnaast kan het districtshoofd later de bal terugspelen naar de afdeling. Het districtshoofd kent die zogenaamde ‘niet geschikte’ vrijwilligers ook. Het districtshoofd krijgt als het ware een stok om mee te slaan. Een derde reden is de eenduidigheid die bij nieuwe vrijwilligers over de Zonnebloem ontstaat doordat de beroepskrachten de gesprekken voeren. Een goede introductie en de basisinformatie cursus dragen bij aan de zo gewenste helderheid.

Trainingen en vrijwilligersbeleid

De Zonnebloem heeft geen eigen cursus- en trainingsstaf. De organisatie is bang dat een eigen staf het onmogelijk maakt flexibel op de wensen van vrijwilligers in te springen en dat er teveel bedacht zal worden waar vrijwilligers in het land niets aan hebben.

Er zijn vier clusters van cursussen: de basisinformatie cursus, de cursus bestuursleden 'bezoekwerk', vormingsbijeenkomsten en bestuurscursussen. De basisinformatie cursus en de cursus voor de bestuursleden 'bezoekwerk' worden centraal door het Nationaal Bureau georganiseerd. Beide cursussen beslaan twee dagen. Jaarlijks worden ongeveer twintig basisinformatie en vier bestuursleden 'bezoekwerk' cursussen gegeven.

De afdelingen organiseren de vormingsbijeenkomsten en bestuurscursussen zelf. Het gevolg is dat in alle zeventien districten op verzoek van vrijwilligers externen cursussen ontwikkelen en aanbieden. In ieder district worden dus andere cursussen aangeboden. De Zonnebloem accepteert dat dit kan betekenen dat het wiel twee keer wordt uitgevonden. In enkele districten wordt met echte (pedagogische) beroepskrachten gewerkt, in andere vooral met artsen, verpleegkundigen, leveranciers van rolstoelen en dergelijke.

De tweedaagse basisinformatie cursus, voor nieuwe vrijwilligers, wordt sinds 1993 niet meer decentraal in de districten georganiseerd. De Algemene Vergadering gaf in september 1992 toestemming tot het organiseren van 20 van deze cursussen, georganiseerd vanuit het nationale niveau. Dit was een reactie op de toename van de vraag vanuit de districten. De cursus wordt in samenwerking met Volkshogescholen op drie plaatsen in Nederland gegeven. In 1993 zijn er 400 vrijwilligers op de basisinformatie cursus geweest.

De vormingsbijeenkomsten omvatten een breed scala aan cursussen. Veelal betreft het vormingsbijeenkomsten 'bezoekwerk' die vaak bestaan uit vijf tot acht bijeenkomsten, waarbij onderwerpen aan de orde komen als gespreks- en luistertechniek, psychische aspecten rond het ziekbed, omgaan met rouw, omgaan met de rolstoel en het helpen van zieken en gehandicapten. Daarnaast zijn er cursussen over aspecten van verschillende ziektebeelden. Doel van dergelijke cursussen is de Zonnebloem-vrijwilliger te begeleiden op het bezoeken van gasten met bepaalde ziekten.

De bestuurscursussen bestaan vaak uit meerdere bijeenkomsten. Op de agenda staan onderwerpen als taakverdeling bestuur, het maken van een agenda, omgaan met conflicten, de statuten en het huishoudelijk reglement en spreken in het openbaar.

Binnen het vrijwilligersbeleid van de Zonnebloem zijn veel zaken niet centraal vastgelegd. Onderwerpen als declaratie van kosten, een geschillenregeling en dergelijke spelen eenvoudig weg niet. De meeste vrijwilligers komen niet eens op de gedachte om onkosten te declareren voor het bezoekwerk. Onkosten voor het bezoeken van vergaderingen van de regionale of provinciale afdeling worden soms wel gedeclareerd. Punt van zorg is het werven en selecteren van nieuwe bestuurders. De uitvoerende vrijwilligers van de Zonnebloem ontwijken vaak bestuurlijke functies, als zodanig zijn zij een goede illustratie van dit verschijnsel (Sills, 1957; Pearce, 1993). Uitvoerende vrijwilligers zijn juist vaak wel uit zichzelf bereid om de inhoudelijke cursussen te volgen, hetgeen in lijn is met het 'service delivery'-karakter van de organisatie.

3.2.3 Financiering en communicatie

Financiering

Door de omzetting van de lokale verenigingen in één landelijke vereniging wordt in het jaarverslag van 1995 voor de eerste keer melding gemaakt van de financiële gegevens van de afdelingen.

In 1995 zijn de totale inkomsten van de Zonnebloem bijna 20 miljoen gulden. De directe kosten voor fondsenwerving bedragen ruim 2.9 miljoen gulden zodat 17 miljoen gulden beschikbaar is voor de doelstelling. Belangrijke inkomstenbronnen zijn de bijdragen van ondersteunende leden en giften (8.0 miljoen gulden), Nationale loterij (2.7 miljoen gulden), de Actie Zonnebloemvakanties (2.8 miljoen gulden) en de verschillende acties van afdelingen (1.8 miljoen gulden). De overheidssubsidie voor alle niveaus tezamen voor bezoekwerk en activiteitenbegeleiding was in 1995 *f* 554.000.

Aan het werk in en door afdelingen wordt 4.4 miljoen gulden uitgegeven, aan vakantiewerk 1.6 miljoen gulden en voor het ledenblad en het Zonnebloemblad 1.1 miljoen gulden. De uitvoeringskosten voor de eigen organisatie zijn bijna 5.2 miljoen gulden (jaarverslag 1995).

De ondersteunende leden zijn een zeer belangrijke bron van inkomsten. In 1992 had de Zonnebloem 449.909 ondersteunende leden, wat een groei van 5,9 procent betekende ten opzichte van 1991. Ook in de jaren daarna groeit het aantal ondersteunende leden gestaag. In 1995 zijn er 496.280 betalende ondersteunende leden. De Zonnebloem streeft naar 500.000 ondersteunende leden. Het verschil tussen geregistreerde en betalende leden was in 1992 6,88 procent (Jaarverslag 1992, p. 12-13). Zo'n 50 procent van de vrijwilligers is ook ondersteunend lid.

Een andere belangrijke bron van inkomsten is de Nationale Loterij. In 1992 werden 961.317 loten van *f* 2,50 verkocht (6,1 procent groei). Van deze inkomsten wordt 95 procent binnengehaald via de lokale afdelingen (Jaarverslag 1992, blz 12-13). Er wordt een verdeelsleutel gehanteerd per verkocht lot tussen het Nationaal Bureau en de lokale afdeling. De Harten Vijf actie is een landelijke actie die gericht is op de vakanties.⁸ In het jaarverslag wordt duidelijk de relatie gelegd tussen lage directe lasten van deze actie (*f* 135.392) tegenover een opbrengst van *f* 2.246.911. De gasten betalen bij de vakantiereizen ook een eigen bijdragen, die laag wordt gehouden. Andere kleinere bronnen van inkomsten zijn erfenissen, legaten en de actie kerst- en nieuwjaarskaarten.

Zoals gezegd ontvangt de Zonnebloem slechts ongeveer 554.000 gulden overheidssubsidie voor bezoekwerk en activiteitenbegeleiding.

Opvallend bij het verkrijgen van financiële middelen is de grote betrokkenheid van de lokale afdelingen. Vooral voor het verkopen van de loten wordt gebruik gemaakt van de afdelingen. Het werven van ondersteunende leden gebeurt in samenwerking tussen Nationaal Bureau en de lokale afdeling (zie tekstafbeelding 3.4). Er wordt gewerkt met een verdeel-

8. 'Harten vijf actie' zal gewijzigd worden in 'Actie Zonnebloemvakanties'. De oorspronkelijke gedachte 'geef van harte vijf gulden van je vakantiegeld' is moeilijk te communiceren. Daarnaast kan er, volgens derden, verwarring zijn met de Hartstichting. Andere uitgaven betreffen onder andere diverse acties van zieken, bezoekwerk en activiteitenbegeleiding en Stichting Motorschip De Zonnebloem

Afdelingen die aangeven dat ze meer ondersteunende leden willen, worden in de jaarplanning opgenomen. In samenwerking met het districtshoofd, het Nationaal Bureau en de afdeling wordt een brief opgesteld. Deze wordt ondertekend door de afdeling en vanuit het Nationaal Bureau via de PTT huis-aan-huis verspreid. Tegelijkertijd wordt door het districtshoofd en mensen van de afdeling de betreffende afdeling volgehouden met posters, vlaggen en spandoeken en wordt de lokale pers benaderd. Vanuit het Nationaal Bureau wordt, een paar weken per jaar, in drie ploegen en drie dagdelen, gebeld naar alle mensen die zijn aangeschreven. Soms is dit telefoongesprek meer een 'Zonnebloem bezoek', dan het werven van een ondersteunend lid. Het is niet de bedoeling om dat direct af te kappen; het moet niet te commercieel en te professioneel. De acties leveren naast ondersteunende-leden ook adressen van nieuwe vrijwilligers en nieuwe bezoekadressen op. Deze drievoudige doelstelling betekent dat een dergelijke actie ook in afdelingen waar waarschijnlijk geen financieel succesvolle actie te doen is, een dergelijke actie gehouden wordt. De Zonnebloem doet niet aan direct-mailing met geselecteerde adressen.

Tekstafbeelding 3.4 Werving van ondersteunende leden, vrijwilligers en nieuwe bezoekadressen

informatie gegeven, zodat alle vrijwilligers bijvoorbeeld de nota 'Samenwerken in de thuiszorg' hebben ontvangen. Hiermee wordt voorkomen dat besturen, met goede of slechte bedoelingen, bewust of onbewust, informatie achter houden. Het derde spoor loopt via de districtshoofden. Deze districtshoofden wonen alle regionale en provinciale vergaderingen bij en zij kunnen veel informatie over brengen. Vaak is deze informatie een nadere toelichting op het nationale voorstel. Het vierde spoor loopt via de formele lijnen van de organisatie: de vertegenwoordigende vergaderingen en de besturen. Onderdeel hiervan is een info-brief aan de besturen van afdelingen. Belangrijke informatie wordt met opzet langs zoveel mogelijk kanalen de organisatie ingezonden.

De ondersteunende leden ontvangen ieder kwartaal een folder, die inzicht geeft in de besteding van de middelen. De Zonnebloem geeft ook zes keer per jaar het blad 'De Zonnebloem' uit. Een blad van en voor zieken, dat een oplage van plus minus 130.000 exemplaren heeft.

sleutel tussen Nationale Vereniging en afdeling ten aanzien van de opbrengst hiervan.

Communicatie

Een uitkomst van het interne Imago-onderzoek was dat afdelingen vonden dat er door het Nationaal Bureau niet goed met hen werd gecommuniceerd. Als reactie daarop zijn meerdere interne communicatie-sporen ontwikkeld, die tegelijkertijd en naast elkaar worden ingezet.

Het eerste spoor betreft bezoeken die door afdelingen aan Breda worden afgelegd. Sinds de opening van het nieuwe pand in 1981 komt wekelijks een afdeling op bezoek die door de directeur of adjunct-directeur wordt ontvangen. Voordeel hiervan is dat veel vrijwilligers 'weten' wat er in Breda gebeurt. Dit betekent dat in regionale vergaderingen soms mensen uit de zaal naar voren komen die een vraag beantwoorden in plaats van de vertegenwoordiger van het Nationaal Bureau. Bij deze bezoeken wordt met name aandacht besteed aan uitleg over doelstelling, doelgroep en activiteiten. Een tweede spoor is het blad voor de vrijwilligers; De Zonnebloem Vrijwilliger. Alle vrijwilligers ontvangen dit blad vier keer per jaar. Hierin wordt bewust ook allerlei meer bestuurlijke

3.3 *Primaire activiteiten, ondersteunen en management*

De Zonnebloem organisatie is een tamelijk eenvoudige organisatie. Bezoekwerk is volledig lokaal. De regionale en provinciale afdelingen organiseren in principe geen bezoekwerk namens het eigen niveau. Op regionaal niveau worden activiteiten, zoals regionale vakanties of ontspanningsmiddagen, georganiseerd die te omvangrijk zijn voor één afdeling of regio. Uitgangspunt is dat een aantal afdelingen binnen een regio samen een activiteit organiseren en niet de regio als 'afdeling' zelfstandig. Uitzondering hierop zijn de regionale vakantie-weeken. Deze worden door een regio georganiseerd en als het ware aangeboden aan gasten uit de verschillende afdelingen. Voor de verhouding tussen regionale en provinciale afdeling geldt eenzelfde verhaal. Afhankelijk van de wijze van samenwerking met de regionale of provinciale afdeling, neemt het districtshoofd meer of minder uitvoerende taken voor zijn of haar rekening.

Belangrijk kenmerk van de Zonnebloem is de scheiding tussen bestuurlijke organisatie en de ondersteuningsorganisatie, met name op 'regionaal' niveau. Er loopt geen formele bestuurlijke lijn van de provinciale of regionale afdelingen naar de districtshoofden. Sterker nog, vanuit het nationale niveau wordt er van alles aan gedaan om de districtshoofden onafhankelijk van de provinciale en regionale besturen te houden. Districten vallen niet altijd samen met provinciale of regionale afdelingen. Hierdoor wordt nog duidelijker dat regionale en provinciale besturen geen formele zeggenschap hebben over de districtshoofden. Deze scheiding in de ondersteuningsstructuur is op 'regionaal' niveau te zien als een 'chinese muur' tussen de districtshoofden en de bestuurders.

De ondersteuningsstructuur bestaat grotendeels uit het nationaal bureau inclusief de buitendienst. Daarnaast dienen de bestuursleden 'bezoekwerk' uit de provinciale, regionale en lokale afdelingen de ondersteuningsorganisatie gerekend te worden.

De ondersteuningsorganisatie bestaat uit beroepskrachten, waarvan de zeventien districtshoofden de belangrijkste zijn omdat ze het dichtst bij de afdelingen staan. Kenmerkend voor de functie van de districtshoofden is dat ze ondersteuning bieden voor alle mogelijke vragen die op kunnen komen. In het verleden was er een scheiding tussen 'inhoud' en 'organisatie' doordat er districtshoofden en districtsleidsters waren. De laatste functie was voor inhoudelijke begeleiding. Men merkte dat lokale en regionale vrijwilligers dit onderscheid niet konden of wilden volgen. Het bleek effectiever te zijn om met 'generalistische' ondersteuning te werken, op een kleiner geografisch gebied. Hoewel de districtshoofden in dienst zijn van, betaald en aangestuurd worden door het Nationaal Bureau, moeten ze gezien worden als de ondersteuningsorganisatie op 'regionaal' niveau.

Hoewel de Zonnebloem een organisatie is die zeker weinig papier produceert, is er wel sprake van schriftelijke ondersteuning. Te denken valt aan de bladen voor de vrijwilligers, de brochures over de organisatie en het bezoekwerk en het blad voor de zieken. Zeer concreet zijn de draaiboeken voor de diverse activiteiten.

De Zonnebloem maakt niet bewust gebruik van vrijwilligers die andere afdelingen begeleiden of training geven aan vrijwilligers. De grote uitzondering hierop zijn de regionale bestuursleden 'bezoekwerk' die in hun regio de lokale bestuursleden begeleiden. Meestal heeft dit de vorm van intervisie in plaats van supervisie.

De bestuurlijke organisatie bestaat volledig uit vrijwilligers. Er zijn lokale, regionale en provinciale besturen en een landelijk hoofdbestuur. De nationale vergadering komt minimaal vier keer per jaar bijeen. De vergadering bestaat uit vertegenwoordigers van de provinciale afdelingen (per provincie 3) en de leden van het landelijk bestuur.

3.4 Management in de Zonnebloem

'Service delivery'-organisaties zijn volgens Handy (1988) de organisaties waar organisatie en organiseren belangrijk wordt gevonden. Verwacht mag worden dat in de Zonnebloem effectief en efficiënt wordt georganiseerd met oog voor kwaliteit en dienstverlening. Dit alles door de druk van zowel de klanten aan wie de diensten worden verleend als door de druk die financiers uitoefenen, maar zeker niet in de laatste plaats omdat de vrijwilligers zelf de dienstverlening centraal plaatsen.

De druk van 'gasten' en financiers op de Zonnebloem om veranderingen door te voeren is niet expliciet. Doordat de organisatie niet afhankelijk is van één dominante financier, maar juist een verscheidenheid aan financieringsbronnen kent (loterij, ondersteunende leden, acties) die gedragen worden door veel individuen, is de macht en de invloed van de financiers klein. De organisatie dient wel een open oog hebben voor de noodzaak om de ondersteunende leden te informeren.

Voor het bezoekwerk geldt dat de noodzaak tot veranderen minder rechtstreeks van de gasten vandaan komt. Als de afspraken over frequentie worden nagekomen en de vrijwilliger de vertrouwelijkheid niet schendt, is er geen reden tot klagen. 'Gasten' die klagen dat er geen boodschappen of andere karweitjes worden gedaan, hebben vanuit de Zonnebloem gezien gewoon ongelijk. Als er een probleem is, dan wordt dat met de eigen vrijwilliger of de afdeling afgehandeld. Bij het vakantiewerk is dit anders. De vakantiegasten stellen bijvoorbeeld meer eisen ten aanzien van de accommodatie. De organisatie moet daar zeker op in spelen.

In deze afsluitende paragraaf worden zes kenmerkende punten voor management en besturen van de Zonnebloem gegeven.

1 Management en besturen op maat van de vrijwilligers

Management, besturen en organisatie van de Zonnebloem oogt simpel. De structuur van de organisatie is eenvoudig. Er wordt slechts een beperkt aantal eisen aan vrijwilligers en afdelingen gesteld en de ondersteuningsstructuur is helder en doeltreffend. Bij besturen/management van de Zonnebloem zijn er twee principes: hou het simpel, met name voor de vrijwilligers, en hou het gezellig.

De Zonnebloem organisatie is niet in de 'val' gelopen van overdreven beleidmaken. Voor een beroepsmatig nationaal niveau moet het zeer verleidelijk zijn om precies vast te leggen

hoe vaak er bezocht moet worden en hoe een bezoek of gesprek moet verlopen. De Zonnebloem laat dat helemaal aan de vrijwilliger en de gast over. Aan de andere kant is de organisatie zeer duidelijk in het afperken van de bezigheden tijdens het bezoek. De Zonnebloem levert 'sociaal contact' en niet al het andere, bijvoorbeeld afwassen of boodschappen doen. Vrijwilligers wordt voortdurend, ook door de directeur tijdens bezoeken maar ook via de telefoon, op het hart gedrukt om duidelijk te maken dat ze dergelijke dingen wel kunnen doen maar dan niet als of namens de Zonnebloem. Concrete eisen die gesteld worden zijn: een regelmatig bezoek, sociaal gericht en gebaseerd op vertrouwen (privacy). De verdere invulling is een vorm van onderhandeling tussen vrijwilliger en gast.

Daarmee is de Zonnebloem een helder voorbeeld van de analyse van Pearce dat effectieve vrijwilligersorganisaties 'simply do less' (Pearce, 1993, p. 129). De aansturing en ondersteuning van de primaire activiteiten sluit aan bij de uitgangspunten die Pearce geeft voor 'organizational control' in vrijwilligersorganisaties. Het bezoekwerk wordt organisatorisch zo eenvoudig mogelijk gehouden voor vrijwilligers en ze hebben een grote autonomie ten aanzien van de inrichting daarvan.

Vrijwilligers worden nauwelijks belast met uitvoerend en regelend werk buiten hun directe contacten met gasten om. De organisatie van activiteiten wordt mede ondersteund en uitgevoerd door beroepskrachten. Ontspanningsmiddagen hebben een vast programma waarbij artiesten nationaal zijn gecontracteerd. Bij de boottochten en vakantiedagen zijn alle uitvoerende activiteiten die niet direct met de gasten te maken hebben, in handen van beroepskrachten, waaronder bijvoorbeeld het bereiden van het eten.

Vrijwilligers van de Zonnebloem kunnen zich helemaal richten op wat ze zelf beschouwen als "the less demanding, as well as the more attractive, domains" (Pearce, 1993). Wat zeker niet wil zeggen dat vrijwilligerswerk voor de Zonnebloem een pretje is. Het bezoekwerk kan emotioneel zeer zwaar zijn.

Ook de verdeling van de inkomsten over de organisatie laat deze aandacht voor versimpeling zien. De verdeling van inkomsten uit ondersteunende leden en de verkoop van loten is gebaseerd op simpele verdeelsleutels (van een lot van f 2,50 is f 0,75 voor de verkopende afdeling, f 0,25 voor de regio, f 1,— voor het Nationaal Bureau en f 0,50 ter dekking van de kosten van de loterij). De samenstelling van de landelijke vergadering waar alle provincies, ongeacht hun ledenaantal, evenveel stemmen hebben, is een ander voorbeeld van dit streven naar eenvoud.

De Zonnebloem kan zich een dergelijke simpele inrichting van doelstelling en primaire activiteiten veroorloven omdat er geen dominante partner van buiten is, die mee kan beslissen. Het ontbreken van overheidssubsidie heeft het de Zonnebloem mogelijk gemaakt om in de thuiszorg de vrijwilligers van de Zonnebloem autonoom te laten zijn. Andere gesubsidieerde vrijwilligersorganisaties in hetzelfde veld zijn de laatste jaren geconfronteerd met steeds zwaardere en wisselende eisen die gesteld worden aan de organisatie. Deze eisen beïnvloeden het functioneren van de uitvoerende vrijwilligers. De bewuste keuze om geen financiële relatie met de overheid te hebben, blijkt op de lange termijn een gunstige uitwerking te hebben. De mogelijkheid om de organisatie simpel te houden, wordt verder vergroot door de bewuste keuze om geen maatschappelijk vernieuwende organisatie te zijn. Sterker nog, beroeps-

krachten en vrijwilligers geven in interviews aan dat de Zonnebloem mensen moet bezoeken en zich verder niet druk moet maken om (overheids)beleid. Als gevolg hiervan is het bijvoorbeeld minder noodzakelijk om allerlei cursussen zelf te ontwikkelen, zonder dat er een heel duidelijke vraag naar is. De Zonnebloem organisatie kiest geen inhoudelijk speerpunt waarna alle vrijwilligers getraind moeten worden. Nee, pas nadat vrijwilligers die geconfronteerd worden met gasten met de ziekte van 'Alzheimer' om cursussen gaan vragen, wordt in de districten waar de vraag zich voor doet, gezocht naar externe deskundigen die de gevraagde informatie kunnen leveren.

2 zelfspot, zelfkennis en eerlijkheid

Zoals hierboven beschreven zien de vrijwilligers en beroepskrachten van de Zonnebloem, de organisatie als een wat behoudende organisatie. Dit is een voorbeeld van de zelfspot, zelfkennis en eerlijkheid die op meerdere gebieden gevonden kan worden.

Dit spreekt bijvoorbeeld uit het bewust aanscherpen van de doelstelling en doelgroep om te voorkomen dat lokale afdelingen zouden kunnen 'verzuipen' in de, in principe onbeperkte hoeveelheid, aanvragen. Afdelingen zouden anders geen middel hebben om zich hierdoor heen te werken. Het zover inperken van de doelgroep door prioriteiten te stellen, terwijl er zoveel te doen is, is beslist niet kenmerkend voor 'derde sector' organisaties.

Een ander punt is de idee dat het mogelijk is om aan te geven wat een niet goed functionerende afdeling is vanuit het perspectief van de totale vereniging. In veel andere organisaties is er geen beeld van een niet functionerende lokale afdeling. Een bijna cynische stap is om een afdeling die na langdurige pogingen niet 'gered' lijkt te willen worden, te laten 'afsterven'. Of wat te denken van het oprichten van een afdeling vlak bij of 'naast' de niet optimaal functionerende afdeling. Vanuit het landelijke perspectief zijn dit zeer zeker verantwoorde keuzes.

De organisatie maakt geen strategische plannen over zaken waar ze zelf weinig invloed op kan hebben. De toename van het aantal vrijwilligers, bezoeken en de activiteiten wordt gezien als een bijna autonome ontwikkeling. De organisatie heeft geen concrete in percentages of getallen uitgedrukte groei doelstellingen. Wat wel geprobeerd wordt is het kritisch volgen van de groei in het aantal regionale vakantie-reizen en de dagtochten. Gevreesd wordt dat de kwaliteit onder de kwantiteit gaat lijden en dat er teveel 'te vitale' ouderen mee gaan. De Zonnebloem is geen voordelig reisbureau.

Eveneens tekenend is de bescheidenheid rondom de eigen prestaties, zeker vanuit bedrijfskundig perspectief. Welke organisatie adverteert met 940.000 bezoeken terwijl ze zelf weten dat het er eigenlijk ruim een miljoen zijn?

3 ondersteuning

De buitendienst van de districtshoofden verzorgt het merendeel van de ondersteuning van het bezoekwerk en de activiteiten in de Zonnebloem. Belangrijk element in de structuur van de ondersteuning op 'regionaal' niveau is dat deze, zoals gezegd, afgeschermd is van de bestuurlijke organisatie van regio's en provincies. Ook de werkgebieden van de districtshoofden vallen niet altijd samen met die van de bestuurlijke structuren.

Deze scheiding heeft een aantal voordelen. Ten eerste wordt het regionale niveau niet te zwaar belast. Veel bestuursleden van het regionale niveau zijn ook in hun eigen afdeling actief en hebben daardoor niet veel tijd voor eigen ondersteuningsactiviteiten op het middenniveau. Ten tweede wordt vermeden dat een niet goed functionerend regionaal of provinciaal bestuur er toe kan leiden dat er geen ondersteuning bij de onderliggende afdelingen komt. En het derde voordeel is dat het mogelijk is om alle afdelingen te bereiken met hetzelfde soort van beleid.

Ondersteuning, en op een aantal gebieden de uitvoering, van de activiteiten, vakanties en achterliggende activiteiten zoals ledenwerving wordt voor een groot deel door het nationale beroepsapparaat en andere beroepskrachten uitgevoerd.

Kenmerkend voor de Zonnebloem is dat er gewoon veel aandacht is voor de sociale kant van het organiseren. Zowel het primaire proces als de secundaire processen bestaan grotendeels uit 'sociaal contact'. Sociaal contact dat bijzonder effectief kan zijn omdat er vaak sprake is van 'vrijwilliger helpt vrijwilliger' (zie tekstafbeelding 3.5).

4 geslotenheid afdelingen

Een aantal afdelingen in met name de grote steden (zo'n 10 procent) is in een snel tempo aan het vergrijzen. Deze afdelingen slagen er niet in om nieuwe vrijwilligers aan te trekken. Deze afdelingen zijn als het ware afgesloten van hun omgeving. In sommige afdelingen worden jarenlang bestuursvacatures niet opgevuld, zitten mensen jarenlang in een bestuur en als er van functie gewisseld wordt is dat vaak tussen bestuursleden onderling. Geslotenheid van afdelingen uit zich ook in een behoudendheid die verder gaat dan vasthouden aan traditie. Deze behoudendheid en de 'ons kent ons' sfeer die daarmee samen gaat werkt afstotend naar nieuwe vrijwilligers. De besturen van de meeste afgesloten afdelingen zitten vooral zichzelf in de weg. Een wisseling van voorzitter of een andere sleutelfiguur leidt er regelmatig toe dat er ineens ook een nieuwe instroom van vrijwilligers op gang komt.

5 'volunteer driven' of niet?

De bijna volledig beroepsmatige ondersteuning van afdelingen door de districtshoofden en het kleine aantal landelijke vrijwilligers (alleen bestuur) heeft als consequentie dat de balans tussen 'volunteer-' en 'staff-driven' in de praktijk vaak naar de 'staff' zal uitslaan. Dit vraagstuk van 'volunteer-driven' versus 'staff-driven' (Dunlop, 1990) wordt door de directeur omschreven als 'het beleidsvraagstuk'. Het betreft hier de problematiek van het primaat van het bepalen van beleid. Formeel gesproken ligt het primaat bij de besturen, maar steeds is de vraag hoe groot de invloed en kracht is van de beroepskrachten. Het optreden van districtshoofden als voorzitter van afdelingen of regio's is bijvoorbeeld zeer zeker niet de bedoeling omdat daarmee een ongewenste situatie ontstaat. Toch gebeurt dat sporadisch.

Bij de Zonnebloem wordt veel tijd genomen voor sociale contacten tijdens het 'werk', of dit nu betaald of vrijwillig plaats heeft.

Een bijeenkomst van regionale bestuursleden bezoekwerk kent de volgende vergaderorde:

- 16.00 tot 17.00 uur vergaderen
- 17.00 tot 19.00 uur borrel en broodmaaltijd
- 19.00 tot 20.00 uur vergaderen

De borrel en broodmaaltijd wordt gebruikt om elkaar veel te vertellen over de eigen ervaringen als bestuurslid bezoekwerk.

Tekstafbeelding 3.5 Gezellig en effectief vergaderen

De districtshoofden kunnen een zware stempel drukken op het functioneren van regio's en afdelingen. Een geïnterviewd districtshoofd illustreerde zijn invloed met de observatie dat hij tijdens vergaderingen van het regionale bestuur bewust zo min mogelijk zegt. Zijn ervaring is dat zijn mening bijna altijd wordt overgenomen.

De landelijke beroepskrachten werken zonder uitzondering al langere tijd bij de Zonnebloem. Zij hebben inderdaad een kennisvoorsprong op de meeste vrijwilligers. Anderzijds wordt dit weer gecompenseerd door het lage verloop van vrijwilligers. Vrijwilligers bouwen in de loop der jaren ook veel kennis over de organisatie op.

Wat betreft de organisatie en het management van de Zonnebloem kan gesteld worden dat de beroepskrachten de dienst uit maken. Dit laat zich mede waarschijnlijk verklaren uit het streven om een minimale sturende invloed uit te willen oefenen op de uitvoering van de primaire activiteit 'bezoekwerk'. Juist de bezoekvrijwilligers zijn volledig autonoom in hun relatie met de gast. Daar hebben de beroepskrachten niets over te zeggen. Het zijn de vrijwilliger en gast die met elkaar moeten afspreken hoe vaak er bezocht wordt.

4

Scouting

4.1 Inleiding

Scouting Nederland is, met zo'n 125.000 'leden', de grootste jeugd- en jongerenvereniging van Nederland. In dit onderzoek is Scouting de representant van de 'mutual support'-organisatie. Dit type organisatie bestaat uit mensen met een gelijke hobby of probleem, die met elkaar in contact willen komen en samen iets willen doen. De essentie van de 'mutual support'-organisatie is het netwerk, het samen zijn met gelijkgestemden. Handy (1988) geeft aan dat een 'mutual support'-groep slechts een minimum aan organisatie nodig heeft om de leden van dienst te zijn, om redenen te vinden om bij elkaar te komen, om vergaderingen te organiseren en om relevante betrokkenen van de organisatie op de hoogte te brengen. Voor de 'mutual support'-organisatie geldt dat als je voldoet aan de "description of the organization", je lid kan worden. Een opvallend punt is dat dergelijke organisaties niet gemanaged willen worden: "they detest the thought and are reluctant to divert any of their caring energies to the tasks of administration or of organization, which seem to them to be a distraction". Op z'n hoogst willen ze worden ondersteund door een secretaris of een coördinator (Handy, 1988, p. 13-14). De uitspraken van Handy over de weerzin in 'mutual support'-organisaties tegen management en organisatie, zijn voor Scouting Nederland niet altijd te handhaven, zoals in deze beschrijving zal blijken.

Bij Scouting organiseren vrijwilligers (de feitelijke leden) voor junior-leden een programma, dat bestaat uit wekelijkse 'opkomsten' en een aantal activiteiten zoals kampen. Het hart van Scouting is het 'Programma' of het 'Spel van Verkennen' met uitwerkingen voor verschillende leeftijdsgroepen. Scouting maakt een onderscheid tussen vrijwilligers die het programma voor de junior-leden verzorgen (direct-leidinggevend) en andere vrijwilligers (niet-direct-leidinggevend).

Scouting Nederland ziet zichzelf als een maatschappelijk bewuste organisatie. De maatschappelijke waarde van het jeugd- en jongerenwerk, en zeker ook van Scouting daarin, wordt breed gedragen. Deelname aan Scouting heeft positieve effecten op maatschappelijke betrokkenheid en biedt een mogelijkheid om deze middels participatie in te vullen (Van Vliet e.a., 1993b). Allerlei andere vormen van vrijetijdsbesteding voor jeugd en jongeren zijn de grootste concurrenten van Scouting. In Nederland is Scouting onder andere aangesloten bij de Landelijke Organisatie Vrijwilligers Jeugd- en Jongerenwerk (LOVJ).

Scouting maakt deel uit van de internationale Scouting beweging. Scouting is aangesloten bij twee verschillende Scouting Wereldbonden: de 'World Association of Girl Guides and Girl Scouts' (W.A.G.G.S.) en de 'World Organization of the Scout Movement' (W.O.S.M.). Scouting Nederland neemt een aparte positie in, omdat het één van de weinige 'gemengde' Scouting organisaties is. In dit onderzoek is niet gekeken naar de relatie tussen deze wereldbonden en Scouting Nederland. Het internationale aspect speelt echter (vooral door de organisatie in Nederland van de Europese en Wereldjamboree) een voorname rol bij Scouting.

Scouting is in dit onderzoek de organisatie waar overheidssubsidie het duidelijkst een rol speelt. Nationaal en provinciaal krijgt Scouting van de overheid subsidie of indirecte

beroepsmatige ondersteuning via een samenwerkingsverband met andere jeugd- en jongerenorganisaties (Van Vliet e.a., 1993a; 1993b). Voor zover bekend krijgt een minderheid van de lokale afdelingen subsidie van de gemeente. Dit betreft ofwel eenmalige projectsubsidies voor materiaal en het clubhuis, ofwel structurele subsidies, analoog aan die voor andere ledenorganisaties. Op het moment dat het onderzoek bij Scouting begon, was net een groot reorganisatieproces van het nationale niveau opgestart. Eén van de redenen hiervoor was de verwachting dat door verlaging van de subsidieomvang en verandering van de subsidiegrondslag minder geld beschikbaar zou zijn voor het nationale niveau (Overigens spreekt men bij Scouting over het landelijke niveau. Terwille van de eenduidigheid in dit onderzoek wordt hier de term nationaal gehanteerd).

Over de inhoudelijke aspecten van jeugd- en jongerenwerk is relatief veel geschreven. Zo bestaat er het tijdschrift *Jeugd en Samenleving* dat in 1984 een speciaal nummer over Scouting uitgaf (Keuzenkamp & Roessingh, 1984). Over vrijwilligersorganisaties in het jeugd- en jongerenwerk minder, hoewel Scouting soms aandacht krijgt als vrijwilligersorganisatie (Schalkwijk, 1994; Van Hout, 1995; Lindhout, 1996). De internationale publikaties over Scouting, met name Amerikaanse, zijn door de culturele verschillen en de afwijkende organisatiestructuur nauwelijks relevant. Het volgen van de Scouting discussiegroepen op het 'Internet' levert veel aanvullende informatie op over het 'vrije' karakter van de Nederlandse Scouting organisatie in vergelijking tot de veel strakkere Amerikaanse Boys Scouts. Dit vrije karakter uit zich onder andere in het afwijkende of ontbrekende uniform en het bestaan van een gemengde speltak.¹ Tijdens de in Nederland gehouden Wereld Jamboree van 1995 was dit duidelijk waarneembaar.

4.1.1 Historische schets

De ontwikkeling van Scouting in Nederland kenmerkt zich door een veelheid aan aparte organisaties (jongens en meisjes en denominaties) en van fusies tussen deze organisaties. Na de verschijning in 1908 van het boek 'Scouting for boys' van Baden-Powell werd al in 1911 de Nederlandse Padvindersorganisatie (N.P.O.) opgericht, gevolgd door de Eerste Nederlandse Meisjes Gezellen Vereeniging (E.N.M.G.V.) (1911) en De Nederlandse Padvindersbond (N.P.B.) (1912). In 1915 fuseerden de N.P.O. en N.P.B., onder leiding van Prins Hendrik, al tot de Vereeniging De Nederlandsche Padvinders (N.P.V.). Bij de N.P.V. sloten zich later de Vereniging der Katholieke Verkenneren en de padvindersgroepen van de Christelijke Jonge Mannen Vereniging aan. Voor meisjes kwam er het Nederlandsche Padvindsters Gilde bij. De in 1937 in Nederland georganiseerde Jamboree in Vogelenzang-Bloemendaal werd geopend door Koningin Wilhelmina en bezocht door 27.000 verkenneren uit 54 landen.

In 1941 werden de verschillende padvind(st)ersverenigingen door de Duitse Bezetters verboden. Uniformen en materialen moesten worden ingeleverd, terwijl hoofdbestuursleden werden geïnterneerd. Na de bevrijding van 1945 bleek dat de padvind(st)ersbeweging nog springlevend was. Er werd een vierde organisatie opgericht; de Nederlandse Gidsen Beweging (katholieke Gidsen).

1. Bij presentaties van dit onderzoek op internationale congressen blijkt dat de verschillen tussen Scouting Nederland en Scouting Internationaal zeer groot zijn: *"If they don't wear a uniform, it is not Scouting"*.

In de jaren vijftig en zestig ontwikkelden de padvind(st)ers organisaties zich verder waarbij een nieuwe speltak voor dertien- en veertienjarigen (Rowans) wordt geïntroduceerd. Opvallend is dat reeds in 1958 sprake was van stevige kortingen op de subsidies voor jeugdorganisaties, waarbij de 'concurrentie' met open jeugdwerk een rol speelt. Korting op de subsidie speelt ook in de jaren negentig een belangrijke rol bij de Scouting ontwikkeling.

Als antwoord op de ontwikkelingen van de jaren zestig, werd in 1968 de Federatie 'Scouting Nederland' opgericht, met het achterliggende doel om op langere termijn tot een fusie te komen. Op 6 januari 1973 werd de Vereniging Scouting Nederland opgericht, waarin de vier verenigingen opgaan. De lokale afdelingen bleven veelal onder hun oude groepsnaam voort bestaan, maar nu onder de gezamenlijke naam Scouting. Er kwam een gezamenlijk bureau en Scout-shop in Leusden. In de jaren tachtig werd een nieuwe speltak gestart die zich richt op vijf- tot zevenjarigen (Bever). In 1991 vond de introductie plaats van een nieuw spelaanbod voor Scouting, waarvan een programma voor gemengde speleenheden van zeven tot elf jaar (Esta's) deel uitmaakt (Vademecum I, 92/93, p. 21-29).

Scouting bestaat nu uit ruim 1300 lokale afdelingen die onderling sterk van karakter verschillen. Gedeeltelijk wordt dit verklaard door de geschiedenis van fusies, waarbij lokale afdelingen niet zijn samengevoegd. Een andere verklaring is de introductie van allerlei nieuwe speltakken, die niet overal worden overgenomen. Hierdoor zijn bestaande groepen uit elkaar gevallen. Scouting-groepen kunnen overlappende geografische werkgebieden hebben.

De ontwikkeling vanaf 1992 staat voor een groot gedeelte in het teken van de 'groei-campagne' en de te organiseren Europese- en Wereld-Jamboree. Belangrijk thema voor Scouting is in deze jaren de noodzakelijke verandering van het imago. Een gedeelte van de Nederlandse bevolking denkt bij Scouting aan een ouderwetse padvindersclub; een oubollige club waar kinderen in uniform militaristische spelletjes spelen in plaats van een bloeiende pluriforme jeugd- en jongerenvereniging. De Wereld-Jamboree is geslaagd te noemen als communicatiemiddel over het 'huidige' Scouting. De 'groei-campagne' wil hiervan profiteren door een groei van aantallen leden en afdelingen.

Medio jaren negentig wordt een zeer uitgebreide reorganisatie van het nationale niveau doorgevoerd onder de titel 'On the Move'. Deze reorganisatie en de nauw daarmee verbonden ontwikkeling rondom het regionale niveau (Ondersteunen op niveau) komt aan de orde in de bespreking van de organisatie.

In 1994 en 1995 komt Scouting uitgebreid in het nieuws met twee grote activiteiten; de Europese Jamboree en de Wereld Jamboree. De Scouting-organisatie en de Jamboree-organisatie zijn twee verschillende entiteiten. De Jamboree is ondergebracht in een aparte stichting en heeft in principe eigen beroepskrachten en 'eigen' vrijwilligers. De vrijwilligers zijn echter wel vaak dezelfde mensen. Dit onderzoek betreft de 'staande' Scouting-organisatie. In het onderzoek zijn wel de effecten van het organiseren van de Jamboree op de Scouting-organisatie meegenomen.²

2. De organisatie van de Jamboree is een indrukwekkende evenement-organisatie waarbij 6.000 vrijwilligers worden ingeschakeld, waarvan een aanzienlijk deel langer dan een jaar. De manier waarop de werving en selectie van vrijwilligers hiervoor is opgezet is uiterst professioneel.

4.1.2 De doelstelling

“De Vereniging stelt zich ten doel het bevorderen van het Scoutingprogramma in Nederland, op grondslag van de ideeën van Lord Baden-Powell, om daarmee een plezierige beleving van de vrije tijd te bieden aan meisjes en jongens, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de vorming van de persoonlijkheid” (Statuten, artikel 4, lid 1).

De ideeën van Lord Baden-Powell omvatten ontplooiing en ontwikkeling van het individu, een groeiende zelfstandigheid, een wet en belofte, veelzijdige activiteiten, hulpbereidheid en hulpvaardigheid, buitenleven en internationale verbondenheid (vademecum II, 95/96, p. 30). Scouting heeft een dubbele doelstelling: een leuke tijd hebben en er van en door leren (zie Van Vliet e.a., 1993b).

Scouting wil een maatschappelijk relevante organisatie zijn die het voortouw neemt in allerlei ontwikkelingen. Zo moet de ‘groene’ (milieu-) component van Scouting verder versterkt worden, is er aandacht voor integratie van minderheidsgroepen en speelt internationalisatie, waaronder ontwikkelingssamenwerking, een rol. Scouting Nederland heeft een algemeen karakter en biedt ruimte aan iedere levensbeschouwing.

Kenmerkend voor Scouting zijn de verschillen tussen lokale groepen. Er wordt gesproken over ‘vleugels’, bijvoorbeeld ‘groepen in maatschappelijk moeilijke buurten’, ‘rijke groepen’, ‘groepen met een traditionele kijk op het Spel van Verkennen’ en ‘groepen met een moderne kijk op het Programma’. Ook zijn er bijvoorbeeld Kaapverdiaanse en Vietnamese groepen en bijna vijftig groepen voor lichamelijk en verstandelijk gehandicapt. Maar de blanke jeugd uit de middenklasse overheerst, zeker onder de vrijwilligers.

In de tweede gewijzigde druk van het Scouting-vademecum wordt aangegeven dat bij de ontwikkeling van het vernieuwde programma geen expliciete visies een rol hebben gespeeld. Er is uitgegaan van “de marketinggedachte, samen met de sterke drang om de gemeenschappelijkheid van de specialiteiten land, lucht en water te benoemen” (vademecum II, 95-96, p. 33). Deze gemeenschappelijke punten zijn dat Scouting een open, maatschappelijk betrokken, milieuvriendelijke en mensvriendelijke jeugd- en jongerenorganisatie is. Het niet hanteren van een expliciete spelvisie is het subtiele, maar fundamentele verschil tussen de term ‘Programma’ (vademecum II, 95-96) en ‘Spel van Verkennen’ (vademecum I, 92-93). ‘Spel van verkennen’ verwijst naar de basis spelvisie uit 1976, waarmee in veel groepen nog wordt gewerkt. ‘Programma’ slaat op de nieuwe spelvisie van de jaren negentig. Een aantal lokale vrijwilligers, maar ook een gedeelte van het nationale kader, hanteert bewust de oude term ‘Spel van Verkennen’. Met de ‘marketinggedachte’ geeft Scouting aan dat groepen met hun invulling van het programma moeten en kunnen aansluiten op de wensen van hun eigen omgeving en leden. Het hanteren van een ‘marketinggedachte’ betekent daarmee het bewust toestaan van oude of andere spelvisies. Lokale groepen zijn daarin autonoom.

De motieven van nationale, regionale en lokale vrijwilligers bij Scouting bestaan uit de normale mengeling van motieven voor vrijwilligerswerk: persoonlijke ontwikkeling, een leuke tijd hebben en iets doen dat bijdraagt aan een ‘betere’ wereld. Scouting is een hobby-organisatie waarin het (vrijwilligers)werk serieus genomen wordt, maar waar het ook gaat om het plezier en het sociale aspect. Op lokaal niveau kan dit betekenen dat de leiding vooral kiest

voor activiteiten die men zelf leuk vindt. Het ‘hobby’-element is belangrijk voor de inzet van Scouting-vrijwilligers, ook op nationaal niveau. Door dit ‘hobby’-element is er vaak sprake van een tomeloze inzet van energie en (eigen) middelen. De uitstekende audio-visuele ondersteuning van de Scouting-raad en telecommunicatie-voorzieningen tijdens nationale evenementen worden verzorgd door fanatieke vrijwilligers, die het nieuwste van het nieuwste ‘regelen’. Vanzelfsprekend is Scouting aanwezig op de ‘elektronische snelweg’.

4.1.3 De primaire activiteiten

De formele doelstelling wordt ingevuld door het spelen van het ‘Programma’. Dit kan worden omschreven als “een vorm van jeugd- en jongerenwerk, waarin jongens en/of meisjes samen, met groeiende zelfstandigheid en daarmee gepaard gaande afnemende leiding, met een bepaalde spelcode, geïnspireerd op en door het buitenleven, de mogelijkheden van zichzelf en de wereld gaan ontdekken, door een keuze te doen uit diverse activiteiten, waarin zij op hun leeftijd plezier hebben” (vademecum II, 95-96, p. 30).

Het programma wordt uitgevoerd in een aantal leeftijdscategorieën. Bevers zijn vijf- tot zevenjarigen. Zeven- tot elfjarigen kunnen lid zijn van de Welpen (jongens), Kabouters (meisjes) of Esta’s (gemengd). Elf- tot vijftienjarigen kunnen lid zijn van de Scouts, veertien- tot zeventienjarigen van de Explorers. Boven de zeventien jaar is er de keuze uit de Jongerentak en/of de leiding. De verschillende leeftijdsgroepen worden speltakken genoemd. Per speltak is een programma ontwikkeld dat aansluit bij de beleavingswereld van de leeftijdsgroep. Zo spelen de allerjongsten in de fantasiewereld van ‘Lange Doener’, Welpen in de Rimboe (gebaseerd op het Jungleverhaal van Kipling), Kabouters in het fantasieland Bambilië en Esta’s met het kinderboek ‘Het kind met de hoge hoed’ als uitgangspunt. Basisidee is dat naarmate de junior-leden ouder worden, de vrijheid in het programma toeneemt en de begeleiding door de vrijwilligers afneemt.

De nationale Scouting-organisatie biedt veel ondersteuning bij de uitvoering van het programma op lokaal niveau. Iedere speltak is ruim voorzien van inhoudelijke ondersteuning door spelmappen, handboeken, insigneboeken en nadere omschrijvingen van de werelden waarin gespeeld wordt. Belangrijk element in de inhoudelijke ondersteuning van de vrijwilligers is dat de door vrijwilligers in te vullen karakters zijn beschreven. Zo spelen de vrijwilligers in de wereld van Lange Doener voor onder andere Hippe Springveer, Lappezak en Pompedomp. Tegelijkertijd is het programma niet voorgekauwd of centraal vastgelegd. Het is eerder zo dat lokale vrijwilligers een structuur hebben en dat er iets uit de kast getrokken kan worden als de vrijwilligers het even niet meer weten. Naast de wekelijkse programma’s tijdens de opkomsten, gaan bijna alle groepen één keer per jaar ‘op kamp’.

Het Scouting-programma kan ook op het water worden uitgevoerd. Binnen Scouting is hiervoor het waterwerk (waterscouts) met van elf tot veertien jaar de Zeeverkenner, van veertien tot zeventien jaar de Wilde vaart en een zeventien⁺ stam. Er zijn ongeveer 10.000 waterscouts. De jongere ‘droge’ speltakken hebben soms in hun programma ‘water’ elementen.

Tabel 4.1 geeft per speltak het aantal junior-leden en vrijwilligers.

Speltak	Leeftijd	Aantal deelnemers		Aantal leiding (17+)	
		Jongens	Meisjes	Man	Vrouw
Bevers	5-7 jaar	4.667	3.840	513	1.670
Kabouters Welpen Esta's	7-11 jaar	20.5321	5.742	1.806	3.897
Scouts	10-15 jaar	18.606	12.323	5.249	2.194
Explorers	14-17 jaar	6.009	3.439	1.823	549
Jongerentak	17 jaar en ouder	4.388 kaderleden en deelnemers			

Tabel 4.1 Verdeling Scouting-leden over leeftijdsklassen en speltakken medio 1993

Naast de lokale activiteiten zijn er speciale regionale en nationale (soms internationale) activiteiten, zoals de jaarlijkse Jamboree on the air, Scoutiviteit, de HIT, Scout-In en het nationaal waterkamp (NAWAKA).

Bij de beschrijving van de doelstelling en activiteiten moet stil worden gestaan bij onderwerpen zoals het uniform, de ceremoniën, de 'Wet en belofte' en de vrijheid in het spel. Een wezenlijk onderdeel van de cultuur van Scouting laat zich het beste vangen onder de term 'autonomie van de groep'. Scouting is een organisatie waarin afwijkingen of aanpassingen van de regels, al dan niet oogluikend, toegestaan zijn. Er komen in ieder geval nauwelijks tot geen sancties voor. Een Scouting-groep bepaalt zelf voor het grootste gedeelte de invulling van het programma en de manier waarop een opkomst verloopt. Zo zijn er groepen waarin het officiële uniform bijna nooit wordt gebruikt en er zijn groepen waar een traditioneel uniform wordt gedragen.³ Op een zelfde losse wijze wordt omgegaan met ceremoniën van het openen en sluiten van bijeenkomsten, de installatie van jeugdleden en leiding en het openen en sluiten met de vlag. Tegelijkertijd is het uniform niet onbelangrijk voor Scouting. Beroepskrachten moeten bij activiteiten waar jeugdleden komen ook een uniform dragen.

Tekenend voor de autonomie van de groepen is dat Scouting het nationale niveau, ondanks de interne onderzoekscultuur die bestaat, geen informatie beschikbaar heeft over het aantal groepen dat wel of niet het uniform draagt. Net zo min wist de landelijke organisatie tot medio 1994 hoeveel de contributie is die junior-leden betalen aan de groep (zoals in de paragraaf over financiering zal worden aangegeven).

3. Het begrip 'uniform' is rekbaar. Als eenzelfde kleur sweater of T-shirt, soms met de naam van de groep of vereniging erop, gezien wordt als een uniform, dan draagt bijna heel Scouting een uniform tijdens de opkomsten. Dit betekent dan ook dat bijna iedereen die een team-sport doet een uniform draagt.

4.2 Beschrijving van de organisatie

Scouting Nederland heeft in totaal ongeveer 1.500 groepen. In 1.312 lokale groepen wordt daadwerkelijk wekelijks het Spel van Verkennen gespeeld. De andere groepen bestaan uit de tussenliggende niveaus (94 districten en 11 gewesten, per medio 1995) en de landelijke 'interesse-stammen' (zoals radio). Een aantal groepen vormt samen een district en een aantal districten een gewest. Districten en gewesten worden bij Scouting ook wel boven-groepsniveau genoemd (in deze beschrijving worden ze regionaal niveau genoemd).

In de onderzoeksperiode zijn er twee grote reorganisaties op touw gezet binnen Scouting Nederland. De eerste reorganisatie was gericht op het nationale niveau ('On the move' en 'On the move too').⁴ De hele landelijke organisatie, beroepskrachten en vrijwilligers zijn 'gekanteld' om daarmee klantgericht te gaan opereren. De tweede reorganisatie richtte zich op de ondersteuningsorganisatie op het regionale niveau (districten en gewesten samen). Belangrijk punt daarbij was de constatering dat districten en gewesten misschien beter konden worden samengevoegd tot regio's.

De beschrijving van de structuurkenmerken van Scouting geeft inzicht in de situatie eind 1995, waarbij de nationale reorganisatie grotendeels afgerond is en de reorganisatie van de ondersteuningorganisatie feitelijk nog moet beginnen. Aan het einde van dit onderdeel wordt op de achtergronden van beide reorganisaties nader ingegaan.

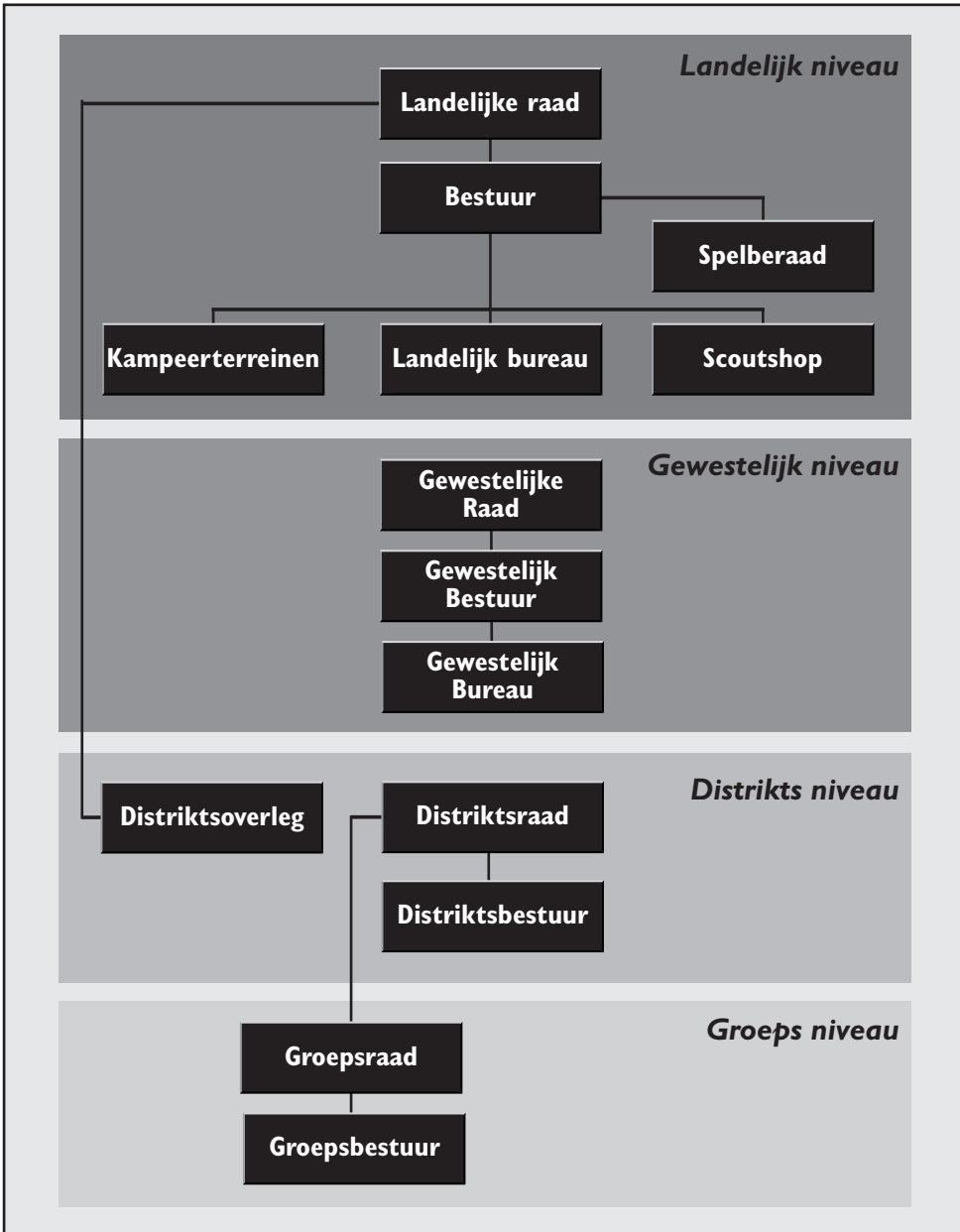
4.2.1 Structuurkenmerken

In het Vademecum (I en II) wordt nauwkeurig en uitgebreid de inrichting van verschillende onderdelen voorgeschreven. Naast autonomie van de groep is uitgebreid en nauwkeurig beschrijven en voorschrijven een wezenlijk kenmerk van de Scouting organisatie. Het Scouting-Vademecum telt ruim 200 pagina's.

Groepen vormen het lokale niveau. Een groep heeft een groepsraad, groepsbestuur en een groepsstichting. De groepsraad is de ledenvergadering van de groep. Het groepsbestuur bestaat minimaal uit een voorzitter, secretaris en een groepsbegeleider. Iedere groep heeft een eigen groepsstichting en dus een stichtingsbestuur. De stichting draagt zorg voor het beheer van het financiële vermogen en de materialen. Het stichtingsbestuur bestaat uit de leiders met Scouting-erkenning (waarover later meer), de leden van het groepsbestuur, een aantal ouders van junior-leden (minimaal 2) en eventueel andere deskundigen. De groepsstichting kan als adviesorgaan een ouderraad instellen. Een dergelijke ouderraad bestaat volgens de reglementen uit alle ouders van de junior-leden (Reglement, p. 38).

Van de ruim 1300 lokale groepen functioneren er naar schatting ongeveer 100 absoluut minimaal. Met zo'n 800 groepen heeft het nationale niveau regelmatig contact. De andere 400 afdelingen hebben sporadisch contact met het nationale niveau. Van deze 400 weet het nationale niveau niet hoe ze functioneren, maar er zijn geen signalen dat het slecht gaat.

4. Met deze slogans wordt verwezen naar 'BP', wat in dit geval staat voor Baden Powell of 'be prepared'!



Afbeelding 4.1 Organisatieschema Scouting

(bron: De structuur van Scouting)

Het regionale niveau bestaat uit districten, gewesten en admiraliteiten (specifieke structuur voor waterwerk). Deze delen worden bijna altijd in één adem genoemd als 'het tussenniveau' of 'het bovengroepsniveau'. De districtsraad bestaat uit twee vaste vertegenwoordigers van elke groep in het district en vormt een soort ledenvergadering. De districtsraad benoemt het districtsteam, bestaande uit de districtsorganisatoren en de districtstrainers.

Het districtsbestuur bestaat uit een adviseur levensbeschouwing, de districtscontactpersoon Jongerentak, de voorzitter en vice-voorzitter van het districtsteam en de leden van het dagelijks (districts)bestuur (voorzitter, vice-voorzitter, secretaris, penningmeester en eventuele deskundigen zoals een voorlichter). Een aantal districten vormt samen een gewest. Ook een gewest heeft een raad en een bestuur. De structuur van gewesten is vanuit Scouting veel minder duidelijk beschreven. Dit wordt verklaard door de grote invloed van de overheid via subsidiebepalingen op de inrichting en het functioneren van de gewesten.

Districten vervullen de volgende functies: spelbegeleiding, training, advisering, organisatie van ledenactiviteiten en vertegenwoordiging van groepen binnen en buiten de vereniging. Gewesten zijn verantwoordelijke voor training, directe begeleiding van districtsbesturen en andere districtsfunctionarissen en het gevraagd en ongevraagd adviseren van groepen districten en individuele kaderleden (Ondersteunen op niveau, p. 3). Gewesten zijn een schakel tussen het nationale niveau en het groeps- en districtsniveau.

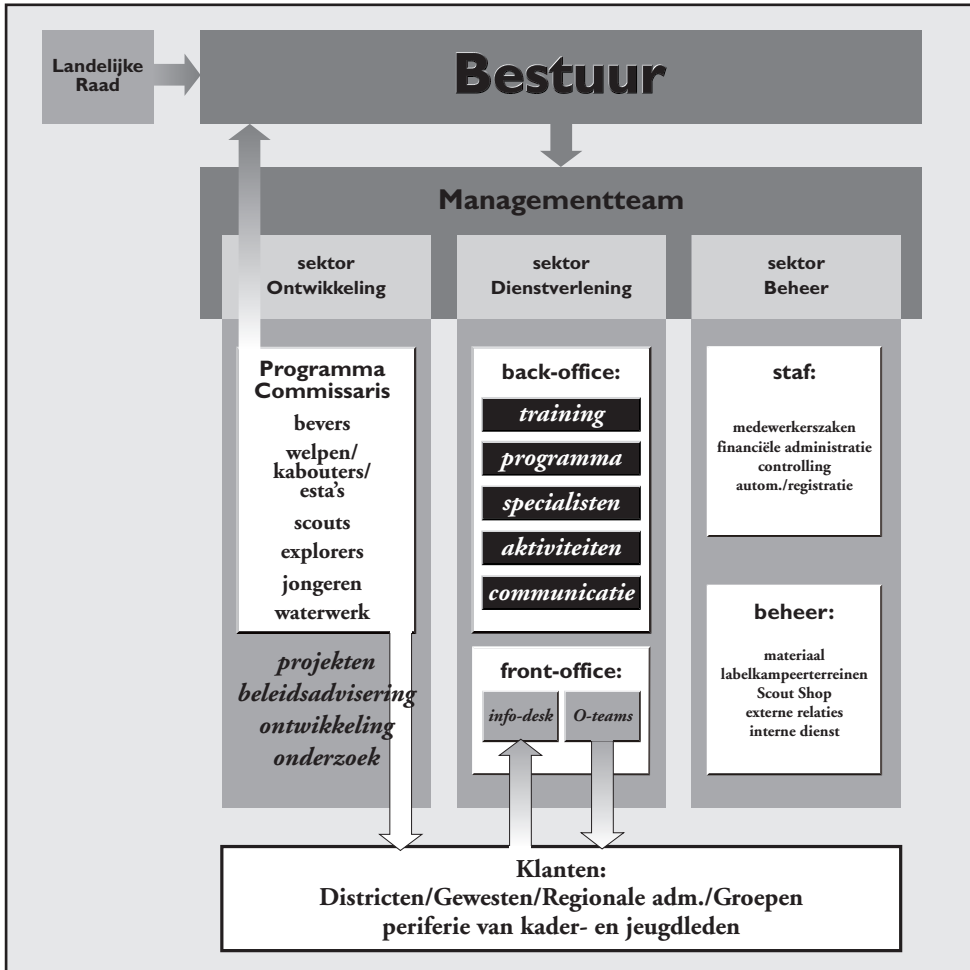
Gewesten en districten vervullen eigenlijk dezelfde taken met als belangrijk verschil dat de districten een rol spelen in de verticale democratische besluitvorming. De Scouting-raad bestaat uit vertegenwoordigers van districten. Gewesten staan buiten de besluitvorming over het Scouting-beleid. Dat gewesten en districten aanvullende en daardoor overlappende takenpakketten hebben, wordt als een probleem ervaren door de Scouting-organisatie.

De gewesten en districten variëren in omvang. Er zijn 57 districten met minder dan 1.000 juniorleden, 36 districten hebben tussen de 1.000 en 2.000 juniorleden en slechts één district heeft meer dan 2.000 juniorleden (Ondersteunen op niveau, p. 8). In de grote districten kan de standaard-formatie (7 bestuursfuncties en 9 tot 11 teamfuncties) beter worden ingevuld. Alle districten hebben mensen die verschillende functies tegelijkertijd vervullen (dubbelfuncties). Gemiddeld heeft bij de kleinere districten ongeveer de helft van de vrijwilligers een dubbelfunctie. Bij grotere districten is dit een kwart.

Gewesten zijn verschillend van opzet. Door subsidiëring van provinciale overheden heeft een aantal gewesten beroepskrachten in dienst (gehad). De continuïteit is daardoor min of meer afhankelijk geworden van de beroepskrachten. De financiering en positie van de beroepskracht is door de veranderingen in overheidsbeleid niet overal even helder meer. De trainingscapaciteit vormt het grootste knelpunt op gewestelijk niveau waar de beroepsmatige inzet verminderd is. Daarnaast neemt het aantal vrijwillige trainers in gewesten af omdat de vrijwilligers liever in de districten werken (Ondersteunen op niveau, p. 8). Lindhout (1996) geeft een gedetailleerde beschrijving van de problematiek van het minder functioneren van een gewest na het veranderen van de beroepsmatige ondersteuning.

De 'On the move' reorganisatie heeft op het nationale niveau geleid tot de definitie van drie sectoren: ontwikkeling, dienstverlening en beheer (zie afbeelding 4.2). In deze sectoren werken beroepskrachten en vrijwilligers samen in de verschillende units en teams. Het nationale niveau heeft zes kerntaken: coördinatie van het beleidsproces, het bieden van ondersteuning en begeleiding, dienstverlening, ontwikkeling, zorg voor beheer en (financiële) middelen en externe presentatie.

De landelijke raad is het hoogste beleidsbepalende orgaan en bestaat uit afgevaardigden van districten en de Jongerentak. Het Landelijk Bestuur en het Management Team (de directeur



Afbeelding 4.2 Het nationale niveau

(bron: On The Move, 1993)

en de drie sectorhoofden) geven samen leiding aan de nationale organisatie. Het landelijk bestuur is formeel eindverantwoordelijk.

De sector ontwikkeling is verantwoordelijk voor het maken van nieuw aanbod van spel of training. De sector werkt projectmatig. Er is een 'unit onderzoek', waarvan de vrijwilligers zich bezighouden met het doen en begeleiden van onderzoek binnen en buiten Scouting. Speciale aandacht verdienen de programma-commissarissen, die als taak hebben het bewaken van de kwaliteit van de speltakprogramma's⁵. Een programma-commissaris beoordeelt alle ontwikkeling van Scouting vanuit het perspectief van een speltak.

De sector dienstverlening is het onderdeel dat rechtstreeks contact heeft met juniorleden en vrijwilligers in het land. Het Infocentrum en het Service-team vormen het front-office,

5. De programma-commissarissen maken de 'inhoud' van Scouting (de verschillende speltakken) zichtbaar op de structuurtekening van de organisatie.

waarbij het Service-team/O-team meer actief naar groepen toegaat. Het infocentrum krijgt tussen de 25.000 en 30.000 telefoontjes per jaar. Voor moeilijkere vragen wordt het zogenaamde 'back-office' ingeschakeld. Dit 'back-office' bestaat uit de onderdelen training, programma, activiteiten, specialisten en communicatie. Het onderdeel specialisten bestaat uit meerdere units, die soms niet meer zijn dan een adressenbestand.

De sector beheer richt zich op financiën, medewerkers (zowel beroepskrachten als nationale vrijwilligers), materiaal en interne facilitaire zaken. Ook de eigen kampeerterreinen en de Scoutshop behoren tot de sector beheer.

Twee reorganisaties

Reorganisatie van het nationale niveau

De reorganisatie van het nationale niveau start in 1991 wanneer het landelijk bestuur aan de Scoutingraad aankondigt dat er een organisatie-onderzoek zal worden verricht.⁶ De noodzaak tot een reorganisatie werd breed gevoeld na het project 'Scouting 2000', dat gericht was op het wijzigen van de inhoud van het 'spel van verkennen' voor alle speltakken. Door de energie die in het Scouting 2000 project werd gestopt, kwam de dienstverlening aan de lokale groepen door het nationale niveau zwaar onder druk te staan. Het project maakte duidelijk dat de bestaande organisatie niet in staat was om grote ontwikkelingsprojecten uit te voeren zonder de dienstverlening in gevaar te brengen. De onvrede over het organiseren op nationaal niveau was groot; er werd te vaak vergaderd, er was teveel bureaucratie, teveel 'stokpaardjes' en vrijwilligers hadden onvoldoende kans om zich te ontplooiën. Er was een groot verloop onder vrijwilligers. Dit alles stond in het perspectief van de Europese en Wereld Jamboree waar de organisatie nu aan zou moeten beginnen. Wederom omvangrijke projecten. Tevens kwam het bestuur tot de conclusie dat er geanticipeerd moest worden op een verdere daling van de subsidie van de overheid. Doelstelling van de reorganisatie was om een doelmatige en doeltreffende nationale organisatie te krijgen die klantgericht zou functioneren en bestand zou zijn tegen de gevolgen van een verdere afname van de subsidie.

In het organisatieonderzoek, uitgevoerd door externe onderzoekers, werd geconcludeerd dat het nationale niveau onvoldoende inspeelde op de verwachtingen, wensen en behoeften van de klanten in het land. Klanten in het land hadden het gevoel dat er uit het nationale niveau wel antwoorden op vragen kwamen wanneer het lukte de juiste persoon te pakken te krijgen of als men iemand persoonlijk kende. De medewerkers van het nationale niveau op hun beurt vonden dat iedereen (alle medewerkers) zich overal mee bemoeide en dat de organisatie als geheel 'alles' deed en oppikte (Breuer & Van der Lig, 1992).

Als oplossing werd de hiervoor beschreven organisatiestructuur met drie sectoren gepresenteerd. Er moest een duidelijke scheiding komen tussen de drie organisatiedelen waarbij de afstemming via managementteam en bestuur zou moeten plaats vinden. Vooral het ontwikkelen van nieuw (programma)aanbod zonder dat er sprake was van een duidelijke klantvraag moest worden tegengegaan. Belangrijk onderdeel van de voorgestelde structuurwijziging was het afschaffen van de Landelijke Spel- en Trainings Teams (LSTT's), die per speltak een soort extra bestuur vormden. De organisatie moest 'gekanteld' worden van een speltak-

6. Kuiper en Meijs (1996) beschrijven de Scouting reorganisatie gedetailleerder en geven daarop gebaseerde aanbevelingen voor organisatieveranderingen in vrijwilligersorganisaties.

gewijze indeling naar een indeling in functies. Door het opheffen van de LSTT's en speltak-gewijze organisatie moesten bijna alle vrijwilligers en beroepskrachten een nieuwe functie krijgen.

De voorgestelde wijzigingen zijn door een reorganisatie werkgroep van Scouting verder uit-gewerkt naar algemene punten voor de organisatie (vastgelegd in het rapport 'On the move', februari 1993) en meer specifieke invullingen per sector (vastgelegd in het rapport 'On the move too', augustus 1993). Deze werkgroep heeft daarbij geprobeerd rekening te houden met de speciale kenmerken van vrijwilligerswerk door aandacht te hebben voor participatie van anderen, het accepteren van de autonomie van vrijwilligers, niet tegen de grote stroom in te willen gaan en aandacht te besteden aan de argumenten van de tegenstanders. Op verschillende punten in het reorganisatieproces zijn de nationale vrijwilligers bij de besluitvorming betrokken, waarbij door middel van het gebruiken van spelvormen werd aangesloten bij de primaire activiteiten van Scouting (zie Kuiper & Meijs, 1996).

Reorganisatie van de ondersteuningsorganisatie op regionaal niveau

Na de afronding van het eerste deel van de nationale reorganisatie is begonnen met een reorganisatie van de ondersteuningsorganisatie op het regionale niveau. Scouting signaleerde een aantal problemen in de ondersteuning op het regionale niveau. De voorgestelde reorganisa-tie van de regionale ondersteuningsorganisatie is beschreven in 'Ondersteunen op niveau' (1994). Knelpunten bleken de taakverdeling tussen districten en gewesten, de moei-zame positie van gewesten en de te geringe omvang van districten.

Men constateerde dat er sprake was van een onduidelijke verdeling van taken en bevoegdhe-den tussen districten en gewesten, waardoor het vooral voor gewesten moeilijker werd vol-doende vrijwilligers te werven. Het net afgeronde project 'Maatwerk' had geleid tot een ver-schuiving van trainingen van gewesten naar districten. Hierdoor werd duidelijker dat gewes-ten en districten elkaar beconcurreren om vrijwilligers. De statutaire verdeling van bevoegd-heden sloot niet aan bij de bestaande verdeling van taken.

Ten tweede werd de moeizame positie van gewesten binnen Scouting steeds helderder. Gewesten waren een niveau binnen Scouting zonder functie in het verticale management. Gewesten bestonden alleen voor ondersteuning. Het probleem was dat die ondersteuning veelal geleverd werd (wordt) door beroepskrachten die in dienst waren (zijn) van de gewes-ten. Gewesten kregen (krijgen) daarvoor subsidie van de provinciale overheid. Doordat het beleid van de verschillende provincies echt verschillend aan het worden is, verschilde de inhoud van Scouting gewesten ook per provincie. Vanuit het landelijk perspectief van Scouting gezien betekende dit dat men niet precies wist wat de verschillende gewesten nog konden of mochten doen. Daarmee werd ook de positie van de in dat gewest vallende dis-tricten onduidelijk.

Ongeveer 70 procent van de districten bleek te klein om goed te kunnen functioneren. Er waren te weinig vrijwilligers om alle ondersteuning te kunnen bieden, maar tegelijkertijd waren er ook te weinig potentiële klanten (junior-leden) om voldoende deelnemers voor trainingen te krijgen.

De voorgestelde oplossing behelst in ieder geval een schaalvergroting van de districten, waarbij gestreefd moet worden naar regiovorming. Gewesten en districten moeten opgaan in nieuw te vormen regio's. Naast de schaalvergroting zijn uitgebreide schema's gemaakt waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan verschillende onderdelen van de districts, gewestelijke en nationale organisatie worden toegeedeeld.

Door de publikatie en uitvoerige behandeling van 'Ondersteunen op niveau' is een bijna autonoom proces van schaalvergroting op gang gekomen binnen Scouting. Districten die al nauw samenwerkten zijn daarbij gefuseerd. De positie van gewesten is nog steeds onduidelijk.

4.2.2 De mensen in de organisatie

In contrast met het CDA en de Zonnebloem, is het verloop bij Scouting tamelijk groot. Jaarlijks is er een in- en uitstroom van een kleine 30.000 (junior)leden, 25 tot 30 procent van het ledenbestand. Het ledenbestand wordt in vier tot vijf jaar grotendeels verversd. Dit is niet vreemd voor een jeugd- en jongerenorganisatie. Ongeveer twintig procent van de juniorleden stroomt uiteindelijk door naar begeleiding van het programma (Van Vliet e.a., 1993b). In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de bestaande indelingen van leden en vrijwilligers, de positie van de beroepskrachten, de trainingen en cursussen en het medewerkersbeleid van Scouting Nederland.

Leden en vrijwilligers

Statutair zijn er juniorleden, aspirantleden, echte leden en buitengewone leden⁷. Juniorleden zijn alle jongens en meisjes, inclusief de jongeren, die het 'Programma' spelen binnen een groep van Scouting Nederland en die geen echt-, aspirant-, of buitengewoon lid zijn. De juniorleden hebben het recht op het spelen van het 'Spel van Verkennen' en de plicht tot het betalen van de door de groepsraad, dus niet de landelijke organisatie, vastgestelde contributie. De aspirantleden, leden en buitengewone leden zijn de vrijwilligers bij Scouting. Ze zijn actief als onder andere direct-leidinggevend, bestuurslid of lid van een landelijke unit. Aspirant kader- en bestuursleden zijn degenen die lid van Scouting Nederland wensen te worden. Aspirantleden hebben ongeveer dezelfde rechten en plichten als echte leden, zoals recht op begeleiding en toezending van het ledenblad. Een verschil is echter dat zij op districtoverleggen en andere organen alleen mogen spreken en niet stemmen. Kader- en bestuursleden zijn 'echt' lid van Scouting Nederland als ze een geldige erkenning hebben, dat wil zeggen de introductie en basisperiode van de Scouting Nederland trainingsroute doorlopen hebben. Leden hebben wel stemrecht. Daarnaast zijn er buitengewone leden. Dit is een ieder die niet onder de voorgaande categorieën valt, maar wel na aanmelding door of namens het Landelijk Bestuur als zodanig geaccepteerd is (Statuten/huishoudelijk reglement 92/93, p. 74-76). Ongeveer één op de drie kaderleden heeft een erkenning.⁸

Er zijn meer mannen dan vrouwen actief als vrijwilliger, met uitzondering van de leeftijds categorie van zeventien tot eenentwintig jaar (Van Vliet e.a., 1993b). Vrouwen zitten minder in besturen en geven minder trainingen, maar zijn goed vertegenwoordigd bij het leiding geven

7. In de vele beleidsstukken van het nationale niveau worden vaak andere termen gebruikt, waardoor soms verwarring kan ontstaan. In 'Ondersteunen op niveau' is bijvoorbeeld sprake van jeugdleden in plaats van juniorleden.

8. Leiders die na een aantal jaren van speltak veranderen, halen vaak niet een nieuwe erkenning voor de andere speltak.

aan het programma. Scouting heeft een positief actiebeleid waarbij in ieder bestuur een evenredige verdeling van onder andere vrouwen moet zitten⁹.

Scouting-afdelingen signaleren een relatief grote uitstroom onder twaalf- tot zestienjarigen. Het zijn deze deelnemers die het nieuwe kader moeten worden vanaf hun zeventiende jaar. Als oorzaak wordt hiervoor genoemd dat het Scouting-programma aan attractiviteit kan verliezen als juniorleden al langer lid zijn en dat in die levensfase de aantrekkingskracht van alternatieven drastisch toeneemt. Scouting legt in 1995 extra nadruk op het behouden van deze groep juniorleden.

Vrijwilligers besteden, niet onverwacht, meer tijd aan de organisatie dan de juniorleden. Volgens opgave van Scouting Nederland is de leiding tussen de vijf en tien uur per week bezig met het voorbereiden en begeleiden van de wekelijkse activiteit. Daar bovenop komen nog de kampen en andere extra activiteiten. Ook een landelijk bestuurslid is normaal gesproken tussen de vijf tot tien uur per week bezig voor Scouting. Tijdens landelijke activiteiten kan dit aanzienlijk oplopen. Volgens hun eigen opgave besteedt de leiding gemiddeld 8,1 uur per week aan Scouting met het voorbereiden en begeleiden van de 'opkomst' (Van Vliet e.a. 1993b). Omgerekend naar alle vrijwilligers is dit totaal 239.589 uur per week en ruim 10,7 miljoen uur per jaar.

Beroepskrachten

Bij Scouting Nederland werken op het landelijke bureau 78 beroepskrachten. Gerekend in volledige formatieplaatsen zijn dit er 54,5. Bij de meeste Scouting-gewesten is sprake van een beroepsmatige ondersteuning die soms van een algemene instelling wordt 'geleend'. Gegeven de interne autonomie bij Scouting en de wijzigingen in overheidsbeleid is het moeilijk het aantal beroepskrachten op gewestelijk niveau vast te stellen. Van Vliet e.a. (1993b) geven aan dat in drie grote gewesten samen 29 beroepskrachten (20 formatieplaatsen) werkzaam zijn. Voor alle gewesten samen is de schatting 50 formatieplaatsen.

De beroepskrachten van Scouting begeleiden niet de wekelijkse opkomsten maar zijn gericht op ondersteuning en begeleiding van vrijwilligers. Een aantal beroepskrachten is inhoudelijk deskundig op het gebied van jeugd- en jongerenwerk. Beroepskrachten zijn nauw betrokken en soms voortrekker bij de verdere ontwikkeling van het programma en de trainingen. Een deel van de beroepskrachten, zeker in de gewesten, is alleen administratief ondersteunend.

De meeste nationale organisatie-eenheden bestaan uit een mengvorm van beroepskrachten en vrijwilligers. Er zijn organisatie-eenheden (units in Scouting terminologie) waar beroepskrachten formeel hiërarchisch vallen onder een vrijwilliger-manager. De nationale Scouting-organisatie is na de reorganisatie van eind 1995, gedeeltelijk een 'gemengd bestel' organisatie. Daarbij geldt wel dat de meeste nationale vrijwilligers niet regelmatig tijdens kantooruren op het bureau zijn, maar er wordt wel gelijkwaardig samengewerkt. Door de introductie van de zogenaamde 'contractvrijwilligers' (zie vrijwilligersbeleid) kan dit gaan veranderen.

9. Statutair moet een derde van het aantal bestuursleden vrouw zijn. Deze bepaling vindt haar oorsprong in de fusie van de jaren zeventig tussen de jongens- en meisjesorganisaties.

De verhouding tussen beroepskrachten en de meeste nationale vrijwilligers kenmerkt zich door gelijkwaardigheid. De meeste nationale vrijwilligers zijn bekend met Scouting en qua opleidingsniveau gelijkwaardig aan de beroepskrachten. Potentieel zouden de vrijwilligers het beroepswerk kunnen doen. Projectvrijwilligers, die vaak worden ingezet voor het organiseren van landelijke activiteiten, hebben inhoudelijk minder met de beroepskrachten te maken. De werkzaamheden van beroepskrachten en deze vrijwilligers zijn beter van elkaar te scheiden. De snelle doorstroming, zowel van beroepskrachten als vrijwilligers, maakt dat men wel tijd moet steken in het regelmatig opnieuw onderhandelen over de werkverhoudingen.

Het nationaal bureau is voor veel direct leidinggevende vrijwilligers in lokale afdelingen (de werkvloer) een bijna onbekende grootheid. Scouting is in de beleving van de leden vooral de eigen groep. Men kent het Infocentrum als vraagbaak voor allerlei feitelijke vragen, het intekenen op activiteiten en bestellen van materiaal. Het kennen van beroepskrachten is afhankelijk van toevallige ontmoetingen bij trainingen en dergelijke. Bij bijna alle toevallige ontmoetingen (dus buiten Scouting activiteiten om) tussen onderzoeker en Scouting-vrijwilligers uit het land blijkt de onbekendheid met 'Leusden' groot te zijn.

Trainingen en cursussen

Iemand kan zoals gezegd pas volwaardig lid van Scouting worden als een bepaalde erkenning is verkregen. Er zijn hiertoe verschillende trainingsroutes voor de leiding, besturen, trainers ('train de trainers') en opleiders. De trainingen voor de leiding zijn meestal speltakgebonden. Iedere leerroute bestaat uit drie onderdelen; introductieperiode (3 maanden), basisperiode (9 maanden) en vervolgcursussen.

Een voor vrijwilligersorganisaties opvallend onderdeel van de basisperiode is de stage bij een andere groep. De stage is tevens een poging om de negatieve aspecten van autonomie van de groep, zoals onbekendheid met andere programma-visies, te doorbreken. Vervolgtrainingen vragen veel tijd van de vrijwilligers. Trainingen worden voornamelijk op districts- en gewestelijk niveau gegeven door vrijwilligers uit die districten en gewesten.

Scouting wil het percentage erkende leden verhogen. Een instrument hiervoor is dat een groep met erkende leiding bij opkomsten en op kampen verzekerd is tegen wettelijke aansprakelijkheid via de landelijke verzekering van Scouting. Toch heeft dit beperkt effect. Typerend voor het autonome gedrag van lokale afdelingen is, dat er afdelingen zijn die eerder kiezen voor zelf bijverzekeren dan voor het laten volgen van cursussen door de leiding.

Naast speltakgebonden cursussen voor de leiding organiseren de Scouting-gewesten cursussen voor de besturen. De variëteit in cursussen is enorm. In 1992 hebben zo'n 500 vrijwilligers meegedaan aan zesendertig verschillende cursussen, over onderwerpen als conflicthanteling, groepsbegeleiding, effectief vergaderen, communicatie en financieel beheer¹⁰. 'Train de trainers' is een onderwerp dat in gewestelijke jaarverslagen duidelijk minder aan bod komt.

10. De gewestelijke jaarverslagen zijn ten aanzien van de niet-speltakgebonden cursussen aanzienlijk minder uitvoerig.

Vrijwilligersbeleid

Tot een aantal jaren geleden was vrijwilligersbeleid binnen Scouting zwak ontwikkeld. De gedachte van het bestuur was dat het maken of hebben van een vrijwilligersbeleid de aanwezigheid en het gedrag van vrijwilligers niet zou beïnvloeden. Het idee was dat met vrijwilligers goed te werken viel wanneer deze 'simpele', eenvoudige uitvoerende taken kregen. Echter, een gedeelte van de vrijwilligers werd en wordt ingeschakeld vanwege de kennis en kunde die in hun 'hoofd' zit opgeslagen. Deze vrijwilligers moeten anders worden aangestuurd. Speerpunt van de 'On the move' reorganisatie werd daarmee het medewerkersbeleid, zoals het vrijwilligersbeleid bij Scouting genoemd wordt. Medewerkersbeleid is bij Scouting een geïntegreerde benadering van het personeelsbeleid voor beroepskrachten en vrijwilligers (Van Hout, 1995).

Dit vrijwilligersbeleid heeft in 1995 gestalte gekregen en maakt onderdeel uit van een Handboek Medewerkers. Het vrijwilligersbeleid is geformuleerd voor het nationale niveau. In het vrijwilligersbeleid van Scouting wordt onderscheid gemaakt tussen algemene vrijwilligers en contract-vrijwilligers. Scouting probeert met vrijwilligers die dat willen de relatie te concretiseren door het sluiten van een vrijwilligerscontract (medewerkersovereenkomst). Algemene vrijwilligers stuurt men een benoemingsbrief.

Het vrijwilligersbeleid bij Scouting is gericht op het voorkomen van demotivatie en daarmee het voorkomen van uitstroom. Vijf aspecten worden hiervoor van belang gevonden:

- instroom via de voordeur;
- effectieve inzet van vrijwilligers;
- reële inschatting van de tijdsinzet;
- waardering;
- ondersteuning door de organisatie.

Het vrijwilligersbeleid wordt verschillend ingevuld naar de drie groepen van medewerkers die Scouting onderscheidt. In hoofdstuk zes wordt op deze indeling ingegaan wanneer vrijwilligersbeleid als een centraal thema in vrijwilligersorganisaties wordt beschreven.

In tegenstelling tot de Zonnebloem en het CDA zijn ook sterk uitvoerende taken op nationaal niveau aan vrijwilligers toevertrouwd. Vrijwilligers doen niet alleen uitvoerende taken bij landelijke activiteiten, maar ook bijvoorbeeld het opmaken van Scouting-bladen en het onderhouden van materialen.

De meeste nationale vrijwilligers hebben een betaalde baan of andere werkzaamheden. Meestal zijn ze zelf ooit direct leidinggevende geweest maar er een aantal jaren mee gestopt. Aan het einde van of na hun studie pakken ze de draad weer op een 'hoger' bestuurlijk niveau op. Opvallend is het hoge opleidingsniveau van deze vrijwilligers. Kenmerkend is daarnaast dat de meeste vrijwilligers agenda-autonoom zijn. Aan het einde van werkdagen vergaderen is voor de meeste geen probleem.

Tussen Scouting en de Scouting-Jamboree organisatie zijn in een vroegtijdig stadium afspraken gemaakt over de manier van afschermen van de 'staande' Scouting organisatie ten opzichte van de project-organisatie Jamboree. Waarschijnlijk werd terecht gevreesd dat veel vrijwilligers gedurende twee jaar zouden 'gaan' voor de Jamboree en de staande organisatie zouden vergeten. Om een beetje aan dit bezwaar tegemoet te komen, is afgesproken dat

iedereen die een sollicitatieformulier invulde voor de Jamboree op dat formulier ook een handtekening van zijn groeps- of teamvoorzitter moest hebben. Hierdoor waren die voorzitters in ieder geval op de hoogte van de sollicitatie. Tegelijkertijd hebben de vrijwilligers met het ondertekenen van het formulier toegezegd om de tijdens de Jamboree verworven kennis en vaardigheden weer beschikbaar te stellen aan de staande organisatie. Dergelijke werkwijzen blijken goed te kunnen werken in vrijwilligersorganisaties, waarbij de afspraken natuurlijk niet juridisch afdwingbaar zijn.

4.2.3 Financiering en communicatie

Financiering

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de kosten die ouders maken om hun kind lid te laten zijn van Scouting. Vervolgens wordt ingegaan op de inkomsten van afdelingen, gewesten en het nationale niveau. Als laatste onderwerp wordt ingegaan op de interne verdeling van financiële middelen.

In 1994 heeft de 'unit onderzoek', op verzoek van de landelijke raad, de kosten die ouders maken om hun kind lid te laten zijn van Scouting onderzocht. De landelijke organisatie had geen zicht op de hoogte van de groepscontributie. Ouders maken vier verschillende soorten van onkosten voor deelname van hun kind: inschrijfgeld, contributie, uitrusting en bijdragen voor kampen en activiteiten. Ouders betalen gemiddeld *f* 130,— contributie per jaar. Met de gemiddelde kosten voor uitrusting en bijdragen voor kamp/activiteiten erbij zijn de kosten gemiddeld *f* 295,— per jaar (Vergaderstukken Scouting-raad, december 1994, p. 58-62)¹¹.

De contributie-opbrengst is ruim 40 procent de inkomsten van een groep. Overheidssubsidies bedragen 26 procent en groepsacties bijna 15 procent. In ongeveer 15 procent van de groepen moeten inschrijfgelden worden betaald die liggen tussen de *f* 10,— en *f* 15,—. Kleine inkomstenbronnen worden gevormd door de verhuur van het clubhuis en materialen en interestbaten (Vergaderstukken Scouting-raad, december, 1994, p. 58-62). Op basis van de voorgaande gegevens is de totale contributieopbrengst van Scouting ongeveer 13 miljoen gulden (100.000 junior leden * *f* 130,—). De totale inkomsten op het lokale niveau bedragen daarmee ongeveer 31 miljoen gulden.

Gewesten zijn grotendeels afhankelijk van subsidie. Voor gewesten die subsidie krijgen is dat 80 procent van de inkomsten. Het betreft hier zowel subsidies van de landelijke overheid (doorgegeven via het nationale bureau van Scouting) als subsidies van andere overheden, zoals provincies en soms gemeenten. Slechts een klein deel van de inkomsten komt uit interne middelen zoals contributie. De uitgaven voor de beroepskrachten bedragen ongeveer 60 procent van het budget. Aan activiteiten en ondersteuning wordt een kleine 20 procent van de inkomsten uitgegeven.

De voornaamste inkomensbronnen van het nationale niveau zijn contributies en subsidies. In 1995 was de nationale begroting bijna 6 miljoen gulden. De overheidssubsidie, inclusief de subsidie voor Jong Nederland, bedroeg bijna 3.4 miljoen gulden. De contributie-

11. Bij dit onderzoek zijn enquêtes uitgezet bij 75 groepen en hun leden. De respons was 48% (36 groepen) met in totaal 322 door leden ingevulde enquêtes. De betrouwbaarheid van de gegevens is wat dat betreft beperkt.

opbrengsten waren ruim 2.7 miljoen gulden (jaarverslag 1995). De Scout Shop vormt een bron van inkomsten en wordt gezien als een 'profit center' binnen Scouting. In 1995 was de opbrengst van de Scout Shop extreem hoog door de extra verkopen van materialen rondom de Jamboree (2 miljoen gulden).

De uitgaven worden na de 'On the Move' reorganisatie (jaarverslagen 1994 en 1995) gespecificeerd naar landelijke unit. De unit 'communicatie' heeft ruim 1.7 miljoen gulden uitgegeven in 1994. De andere onderdelen van de sector dienstverlening (onder andere het 'info-centrum', 'training' en 'programma') gaven bijna 1.6 miljoen uit. Door de extra verkopen van de Scout Shop wordt 1995 met een positief saldo (2.5 miljoen gulden) afgesloten. Uit de indeling van lasten en baten in het jaarverslag 1993 kan worden afgeleid dat toen ongeveer de helft van de begroting werd besteed aan de kosten van het apparaat.

De afhankelijkheid van overheidssubsidie is een belangrijk punt voor Scouting Nederland. De overheidssubsidies zijn in Nederland sinds de jaren tachtig en negentig aan grote veranderingen onderhevig. De omvang neemt als gevolg van de bezuinigingen af en de beleidsprioriteiten veranderen. De subsidiegrondslag is steeds sterker gebaseerd op een meer projectmatige financiering. De overheid stelt veel eisen aan de organisatie om voor subsidie in aanmerking te komen. Deze ontwikkelingen hebben op Scouting een groot effect gehad. Daarnaast is er vanuit de overheid een afgedwongen clustering van jeugd- en jongerenorganisaties doorgevoerd in het streven naar schaalvergroting, dat zou leiden tot efficiëntieverhoging en vermindering van het aantal subsidierelaties voor de nationale overheid.¹²

Ook de provinciale overheden zijn overgegaan tot een heroriëntatie op hun subsidiebeleid. In meerdere provincies leidde dit tot het fysiek samenvoegen van de provinciale bureaus van verschillende organisaties tot één jeugd- en jongerenwerkondersteuner, zoals in Noord-Brabant het Brabants Steunpunt Jeugd- en Jongerenwerk (BSJ). De subsidie aan de individuele organisaties vervalt en wordt nu gegeven aan de nieuwe BSJ-organisatie. Deze heeft als taak het ondersteunen van alle jeugd- en jongerenorganisaties in de provincie. Er komen andere doelgroepen en beleidsprioriteiten. De beroepskrachten verhuizen met de subsidie mee naar de BSJ en daarmee raakt onder andere Scouting haar 'eigen' beroepskracht(en) kwijt. De inzet is vaak "algemener en minder identiteitsgebonden geworden" (Ondersteunen op niveau, p. 3).

De interne verdeling van de financiële middelen bij Scouting loopt via afdrachten van de groepen naar de districten, gewesten en het land in plaats van een verdeling van de landelijke contributie over de verschillende gremia zoals bij CDA en de Zonnebloem. Scouting juniorleden betalen contributie aan hun eigen groep. De groep draagt per geregistreerd lid een bedrag af aan de landelijke organisatie (in 1994, f 24,—). In veel groepen is het gebruikelijk dat leiding en bestuurders zelf geen contributie betalen en dat hun afdracht door de groep (dat wil zeggen uit de contributie van de juniorleden) betaald wordt. Daarnaast zijn er afdrachten naar gewesten en districten. Deze kunnen per gewest en district verschillen. In principe is deze financiële stroom helder en geeft weinig aanleiding tot discussie over de grondslag ervan. Het blijkt wel aanleiding te zijn voor een consumerende houding. Groepen

12. Op het nationale niveau is Scouting betrokken bij de clustering van de organisaties in het LOVJ. Scouting vormt daarom sinds 1993 samen met Jong Nederland een 'spel' cluster binnen de jeugd- en jongerenorganisaties in Nederland. Vooral door de veel grotere omvang van Scouting vergeleken bij Jong Nederland heeft de clustering 'an sich' voor Scouting weinig gevolgen op nationaal niveau gehad.

vragen zich regelmatig af wat men terug ziet voor die 24 gulden. Andere financiële stromen betreffen het doorsluizen van subsidiegelden van de nationale organisatie naar de gewesten. Het is gebruikelijk dat deelnemers aan landelijke activiteiten daarvoor een bijdrage betalen. Ook voor materialen moet betaald worden.

Communicatie

In het kader van de groeicampagne en de gewenste imagooverandering is voorlichting (externe communicatie) bij Scouting belangrijk. Voorlichting is een onderwerp dat in de hele organisatie vorm gegeven wordt. Het is vanuit het nationale niveau onhaalbaar om de regionale en lokale pers te bereiken. In elk district is daarom een districtsvoorlichter aangesteld, die landelijk wordt ondersteund.

Het bladenpakket van Scouting bestaat uit Scouting Magazine, de jeugd-bijlage Scouty en de Scouting Nederland Courant. Scouting Magazine verschijnt tien keer per jaar waarvan vier keer alleen voor kaderleden. De andere zes keer verschijnt het in combinatie met Scouty en wordt tevens onder alle juniorleden, exclusief de bevers, verspreid. Scouting Nederland Courant verschijnt ook als bijlage van Scouting Magazine maar wordt alleen toegezonden aan kaderleden boven het groepsniveau en de groepsvoorzitters. Op het nationale bureau wordt de Bureau mix uitgegeven die wordt verspreid onder beroepskrachten, contractvrijwilligers en voorzitters van organisatie-eenheden.

Er is sprake van een expliciete selectie van informatie door de organisatie. Scouting probeert aan kaderleden en juniorleden alleen informatie te geven die voor hun relevant is.

Voorzitters van afdelingen krijgen andere post dan de gewone kaderleden.

De interne communicatie van Scouting naar juniorleden (en hun ouders) wordt bemoeilijkt doordat er geen nationale ledenadministratie van juniorleden is. Waar Scouting Magazine rechtstreeks naar kaderleden gestuurd kan worden, moet Scouty via de contactpersonen van de afdelingen verspreid worden.¹³

Door het niet direct kunnen bereiken van juniorleden en hun ouders komt het voor dat informatie, vaak met de beste bedoelingen, niet wordt doorgegeven. Zo is veel informatie over de Korea Jamboree blijven hangen bij secretarissen, omdat gedacht werd dat ouders de Jamboree te duur zouden vinden. De deelname aan deze Jamboree kwam daarom voornamelijk uit groepen waar alle ouders waren benaderd.

Een ander punt is dat soms meer gedacht wordt in termen van efficiënte communicatie dan van effectieve communicatie. Uitwerkingen hiervan zijn de bakkenpost (van actieve nationale vrijwilligers wordt de post verzameld en één keer per week verzonden) en de regeling rondom de groepszendingen waarvan er drie per jaar zijn. Soms staat deze efficiëntie de effectiviteit in de weg. Het is niet mogelijk om op meerdere adressen in één district (bijvoorbeeld de secretaris en een districtskantoor) post te ontvangen vanuit het nationale niveau. Voor een groot district betekent dit dat de secretaris zo'n dertig brieven moet doorsturen. Toen een district dit knelpunt aankaarte, antwoorde het bestuur: "Elk niveau en organisatorische eenheid binnen de Vereniging Scouting Nederland dient een secretaris te

13. Per 1 januari 1997 zal dit knelpunt worden opgelost door de invoering van een landelijke juniorledenadministratie.

hebben. Aan de secretaris wordt in principe alle correspondentie gericht. De secretaris is belast met de verdere distributie van de correspondentie. Vanuit het Landelijk Niveau is deze wijze van werken en communiceren efficiënt” (Vergaderstukken Scouting-raad, december 1994). Het bestuur stelde wel voor te bekijken of de districtskantoren apart in de verzendlijst kunnen worden opgenomen.

4.3 Primaire activiteiten, ondersteunen en management

Primaire activiteiten

Het grootste deel van de primaire activiteiten vindt plaats in de lokale groepen tijdens de wekelijkse opkomsten, kampen en speciale activiteiten. In principe kan iedere groep alle speltakken hebben. In de praktijk bestaan groepen waar bepaalde speltakken ontbreken. Er zijn groepen waar bewust geen bevers zijn of alleen jongens of alleen meisjes. Ook is het mogelijk dat er wel jongens en meisjes zijn, maar dat geen gemengd programma wordt aangeboden. Er zijn zelfs ‘illegale’ speltakken zoals waterwelpen (te jong) of een 23+ programma (te oud).

Zowel op districts-, gewestelijk- als nationaal niveau worden primaire activiteiten georganiseerd. Deze primaire activiteiten bestaan bijna volledig uit activiteiten die door district, gewest of nationaal niveau worden aangeboden aan groepen of individuele leden. Soms zijn dit heel concrete afgeronde programma’s op een bepaalde plek waar je als groep of lid naar toe kan (Scout-in, zwemwedstrijden, Nationaal Waterkamp, HIT, Bever Doedag). Het kunnen ook activiteiten zijn die meer bestaan uit een gezamenlijk thema waar de groep aan mee kan doen tijdens de eigen opkomst (Scouting-dag, Jamboree on the air). Door districten, gewesten en nationaal niveau worden geen reguliere ‘opkomsten’ aangeboden naast deze activiteiten.

Management

Management is bij Scouting vooral plannen en beleid maken. Scouting heeft, met name op nationaal niveau en in enkele districten en gewesten, haar doelstelling uitgebreid geconcretiseerd in beleidsplannen, werkplannen en actieplannen. Landelijke ‘units’, zowel volledig beroepsmatige, gemengde als volledig vrijwillige, stellen beleids- en werkplannen op. Het landelijke Scouting-bestuur, maar ook de Scoutingraad, worden uitgebreid ingelicht over deze plannen¹⁴. Het maken van beleidsplannen en werkplannen is niet alleen noodzakelijk voor de interne afstemming, maar ook voor de verantwoording naar subsidiegevers. Zeker de plannen en jaarverslagen van gewesten dragen hiervan de sporen.

Scouting is een organisatie waar men intern veel onderzoek verricht. Op landelijk niveau is daar een speciale unit ‘onderzoek’ voor. De unit ‘vernieuwing’ is een ander specifiek organisatiedeel ter ondersteuning van de bestuurlijke activiteiten. De unit ‘vernieuwing’ is samen-

14. Het speelse karakter van de organisatie is soms in deze werkplannen zichtbaar, zoals bij de unit ‘vernieuwing’. Deze zette het werkplan op een strandbal en ‘wierp’ dat naar het landelijk bestuur.

gesteld uit inhoudelijke deskundigen vanuit verschillende disciplines, met en zonder Scouting verleden en heeft een adviserende taak naar het landelijk bestuur. Daarnaast worden op het nationale niveau door speciale activiteiten verschillende organisatiedelen bij elkaar gebracht zoals de 'zoemdag' en 'unit-workshops'.

De districtsraden vaardigen vertegenwoordigers af naar de landelijke raad. Voor sommige districten is de landelijke raad het hoogtepunt van het jaar. De afgevaardigden van deze districten zijn enorm serieus en nemen alle stukken door, inclusief de omvangrijke notulen. Ze staan ook vaker bij de interruptiemicrofoon. Voor vrijwilligers van andere districten is de landelijke raad een dagje uit. Bij die districten gaat bijna voortdurend een zak met snoep rond. Er is één district dat jaarlijks een lunch aanbiedt aan het landelijk bestuur en traditioneel de vergadering afsluit door iedereen te bedanken. De decemberraad wordt goed bezocht. De juniraad heeft daarentegen al een aantal jaren het quorum niet gehaald (Vergaderstukken Scouting-raad, december 1994, p. 41).

Vooral op het nationale niveau gaat besturen bij Scouting gepaard met veel papier. Een agenda voor een landelijke raadsvergadering omvat pakweg 70 bladzijden. In 1995 was er een landelijke bestuursvergadering waarvoor de agenda met bijlagen 263 bladzijden omvatte. Deze werd op vrijdag verzonden om vervolgens op de daarop volgende woensdag te worden behandeld.

Ondersteunen

Ondersteunen is bij Scouting een goed ontwikkelde functie, zowel inhoudelijk voor de primaire activiteiten (onder andere per speltak) als voor management-activiteiten. De ondersteuning bij Scouting kenmerkt zich door meer of minder concrete materialen en een veelheid aan projecten gericht op het steunen bij verbeteren van functioneren.

Zo zijn er projecten als 'Maatwerk' (evaluatie en herinrichting van trainingen waardoor districten meer taken krijgen bij trainingen), 'conditietest' (een diagnosemiddel ontworpen door de landelijke organisatie, waarmee lokale groepen aan de hand van een vragenlijst hun eigen 'gezondheid' kunnen bepalen¹⁵). Naast de projecten zijn er ook veel materialen zoals de reeks 'Besturen'. Deze bestaat uit 17 indrukwekkende delen waarin bijna alle gebieden zijn afgedekt (totaal 730 bladzijden tekst) met zeer abstracte informatie maar ook praktisch toepasbare voorbeelden. Dit alles ook voor secretariaat, financieel beheer en financiële administratie. Tevens wordt aandacht gegeven aan onderwerpen als effectief vergaderen en conflictbeheersing. Deze reeks is goed ontvangen binnen Scouting en met meer dan 10.000 verkochte delen een duidelijk 'verkoop' succes. Een belangrijk project is 'Groei' geweest dat heeft geleid tot de oprichting van nieuwe afdelingen. Bij 'Groei' is gebruik gemaakt van landelijk ingezette consultants die decentraal actief waren.

Nationaal ondersteunt vooral de gewesten en districten, waarbij meer rechtstreekse lijnen naar groepen worden gelegd. In het begin van de 'On the move' reorganisatie werden districten en gewesten benoemd tot klant van het landelijk niveau. Aan het einde van de nationale reorganisatie is dat omgezet naar eindklanten (groepen en individuele leden) en inter-

15. De vragenlijst is omvangrijk, maar bevat niet alle voor het landelijke Scouting belangrijke onderwerpen. Zo wordt niet bekeken of de groep een afspiegeling van de lokale gemeenschap is. Een onderwerp dat relevant is voor Scouting als maatschappelijke organisatie en voor Scouting als organisatie op de langere termijn, maar minder voor Scoutinggroepen zelf.

mediaire klanten (districten en gewesten). Gewesten ondersteunen de districten en districten houden zich bezig met de groepen.

Ondersteuning en management staan bij Scouting op gewestelijk niveau naast elkaar. De gewesten spelen geen rol bij het interne besluitvormingsproces van Scouting. “Allereerst staan de ondersteuningslijn en de bestuurlijke lijn binnen de vereniging te veel los van elkaar, niet in de laatste plaats doordat de gewesten bij landelijke besluitvorming in feite buiten spel staan en de beleidsharmonisatie via de inbreng van districten in de respectievelijke raden moet plaatsvinden” (Ondersteunen op niveau, p. 4).

Districten hebben door de veelheid aan veranderingen, die het gevolg zijn van projecten als ‘Groeï’ en ‘Maatwerk’, een steeds zwaardere rol gekregen. Bij districten richt de ondersteuning zich met name op het verbeteren van het functioneren van de voorzitter. In het project ‘We’ll manage it’ is vooral ingehaakt op het duidelijk maken aan districtsvoorzitters dat een voorzitterschap meer is dan het voorzitten van vergaderingen.

Gewesten hebben het moeilijk. Zoals beschreven is het provinciale (welzijns)beleid aan het veranderen. Noodgedwongen richt een aantal Scouting-gewesten zich meer op de subsidie-eisen van provincies dan op de vragen van de districten. Gewesten verschillen organisatorisch sterker van elkaar dan de groepen en districten. Districten in Noord-Holland krijgen daarvoor een andere ondersteuning van hun gewest dan districten in Limburg. De planmatige ontwikkeling van districten en de landelijke Scouting-organisatie komt daarmee in de knel. Het nationale niveau van Scouting probeert hierop te reageren door het afsluiten van bestuurscontracten tussen nationaal niveau en het gewest. Door het afsluiten van bestuurscontracten kan zowel intern bij Scouting als in de richting van de verschillende subsidiegevers duidelijk worden gemaakt hoe de verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken is. Het nationale niveau kan dan bepalen bij welke districten er meer nationale ondersteuning zou moeten zijn, omdat de gewesten daar gewoon minder (mogen of kunnen) doen. Op papier ziet dat er goed uit, maar een nadeel is dat het nationale niveau niet de middelen heeft om ieder gat te vullen. Wat over blijft is een helder inzicht in de gaten. “*Dat is ook duidelijk, maar niet de bedoeling*” (persoonlijke opmerking Scouting beroepskracht).

4.4 Management bij Scouting

In de groepen richten de vrijwilligers zich rechtstreeks op de doelgroep en de doelstelling. Soms staat het eigen sociale functioneren of de hobby’s van de vrijwilligers voorop. Maar tegelijkertijd wordt wel een indrukwekkende prestatie neergezet. Bij Scouting-groepen is vrijwilligerswerk niet praten, maar doen. En zoals verwacht kan worden bij een ‘mutual support’ organisatie is dit vooral samen doen.

Op nationaal niveau is er een andere beeld. Geen van de onderzochte organisaties heeft zoveel over het eigen functioneren op papier gezet. Notities, rapporten of materialen die bijna altijd van hoge kwaliteit zijn en waaraan afgezien kan worden dat er veel tijd in is gestoken. Maar het is jammer dat er nogal wat groepen zijn die de post van het nationale niveau niet eens openen. De kloof tussen nationale beleidmakers en lokale vrijwilligers is groot. Scouting omschrijft zelf deze spanning tussen de nationale inzet en de lokale gevolgen als “het vraagstuk van de centrale regie”.

1 interne tegenstelling in het organisatiebeleid en de kloof tussen beleid en uitvoering

Scouting heeft bewust gekozen voor een autonome positie van de groep. Beleidsmatig en bestuurlijk ondersteunt Scouting de autonomiegedachte door te streven naar verregaande decentralisatie. Bij de ontwikkeling van het vernieuwde programma hebben expliciete visies geen rol gespeeld, maar is uitgegaan van de marketinggedachte op lokaal niveau. Dit heeft als groot voordeel dat lokale groepen het Scoutingprogramma precies kunnen toesnijden op de lokale wensen,

zowel van vrijwilligers als van leden. Het is daardoor mogelijk om een grote moderne organisatie te hebben waarin een groot deel van de variëteit van de samenleving gevonden kan worden.

Er zijn hierdoor wel heel veel verschillende 'Scoutings' ontstaan. Afdelingen gedragen zich in bijna alle opzichten autonoom. Niet alleen bij de inhoudelijke aspecten van de activiteiten, zoals het uniform, inrichting van het spel en de speltakken. Afdelingen zijn ook autonoom ten aanzien van organisatorische aspecten. Reeds genoemd en in lijn met het nationale beleid is het vaststellen van de eigen groepscontributie. Maar er is zelfs echt ontwijkend en 'illegaal' gedrag zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de centrale verzekering. Groepen zijn niet centraal verzekerd zonder erkende leiding of

Aantal Leden	A=119.017
Aantal zetels jongerentak	B=3
Aantal zetels totaal	C=250
Aantal Districten	D=94
Kiesdeler	$K=(119.017 \times 2):247 = 963$
Aantal "restzetels"	$R=247 - (2 \times 94) = 59$
Aantal meerleden	T=37.498
Eerste omslagpunt	$O1=37.498 : (2 \times 59) = 317$
Tweede omslagpunt	$O2=3 \times 317 = 951$
Derde omslagpunt	$O3=5 \times 317 = 1.585$

$$K + O1=1.280$$

$$K + O2=1.914$$

$$K + O3=2.548$$

Districten met een ledenaantal kleiner dan of gelijk aan 1.280 krijgen 2 zetels. Districten met een ledenaantal groter dan 1.280 maar kleiner dan of gelijk aan 1.914 krijgen 3 zetels. Districten met een ledenaantal groter dan 1.914 maar kleiner dan of gelijk aan 2.548 krijgen 4 zetels. Districten met een ledenaantal groter dan 2.548 krijgen 5 zetels.

Na toepassing van deze verdeling zijn 243 zetels toegewezen; er moeten dus nog 4 zetels worden toegewezen. Deze zetels gaan naar de districten waarvan het ledenaantal het dichtst bij de som van de kiesdeler (K) en het volgende omslagpunt (O1) ligt, dit zijn de volgende districten:

District 18.17	1.258 leden dat is 22 minder dan 1.280 (K + O1)
District 17.01	1.889 leden dat is 25 minder dan 1.914 (K + O2)
District 21.01	1.253 leden dat is 27 minder dan 1.280 (K + O1)
District 24.05	2.511 leden dat is 37 minder dan 2.548 (K + O3)

Aan districten toegewezen	247 zetels
Jongerentak	3 zetels
Totaal	250 zetels

Tekstafbeelding 4.1 Zetelberekening Scouting Raad

wanneer ze met Bevers op een buitenkamp gaan. Sommige groepen ontwijken dat door dan zichzelf gewoon ergens anders te verzekeren.

Er is niet alleen een verschil tussen landelijk beleid en de lokale uitvoering. Er zit een bijna paradoxale tegenstelling in het landelijke beleid zelf. Enerzijds wordt het marketingprincipe toegepast waardoor groepen bijna alles kunnen doen en laten op lokaal niveau¹⁶. Dit betekent dat groepen heel conservatief en op zichzelf gericht kunnen zijn. Anderzijds is er een landelijke doelstelling om maatschappelijk voorop te lopen. Deze doelstelling leidt ertoe dat voortdurend nieuwe initiatieven op de lokale Scouting-organisatie worden losgelaten.

Scouting weet op nationaal niveau een bijna onwerkelijke hoeveelheid beleid te produceren over de meest uiteenlopende onderwerpen. De stukken van Scouting lezen als goed geschreven ambtelijke stukken, waarin ieder detail is uitgewerkt en verantwoord. Soms schiet de Scouting-organisatie een beetje door in haar streven naar professionaliteit en grondigheid. Niet alleen kwantitatief in de hoeveelheid papier, ook kwalitatief naar inhoud kan het beleid soms te ver gaan. De in tekstafbeelding 4.1 op pagina 114 weergegeven berekeningswijze van de verdeling van 250 zetels voor de Scoutingraad is een treffende illustratie van de grondigheid waarmee Scouting problemen aanpakt. *“Om dit te kunnen snappen moet je econometrie gestudeerd hebben”* (persoonlijke opmerking Scouting beroepskracht).

Een andere illustratie kan worden gevonden in de geschiedenis van het ‘insigneboekje’, een boekje waarin jeugdleden hun vaardigheden kunnen laten registreren. In de jaren zeventig verschoof de inhoudelijke kant van Scouting van kennis- en competitiegericht naar meer sociaal, gezellig spelen. Het insigneboekje werd bijna formeel in de ban gedaan. Sommige groepen (en districten) gebruikten vervolgens hun eigen insigneboekjes. Het insigneboekje ging als het ware ondergronds in Scouting Nederland. In de jaren tachtig wordt het insigneboekje weer opgenomen in het assortiment van de Scoutshop en vervolgens, onder invloed van het klantgerichtere denken, weer formeel ondersteund.

Sommige Scouting-leden brengen het beleven van de autonomie van de groep in relatie met het wezen van het spel. Het gaat onder andere om een groei naar zelfstandigheid. Anderen zoeken de verklaring tevens in de leeftijd van de meeste direct-leidinggevendenden, namelijk tussen de zeventien en twintig jaar; de puberteit.

2 *hobby-gestuurde organisatie*

Een andere verklaring voor het doorschieten van het landelijke beleid is, dat Scouting voor de vrijwilligers en bestuurders vooral een hobby is. Iets dat je doet voor de gezelligheid en vanuit interesse. Kenmerk van de ‘mutual support’-organisatie is juist die gedeelde interesse, hobby of ervaring en het streven naar plezier. Waar voor de direct-leidinggevende het plezier rondom de opkomst van zaterdag en het groepsproces voorop staat, staat voor een landelijke (bestuurs)vrijwilliger het plezier van een perfect uitgewerkt plan of activiteit voorop. Op het hogere ‘inhoudelijke’ niveau wordt beleid maken als het ware de hobby.

Opvallend aan de organisatiecultuur van Scouting is dat een uitspraak als ‘het is maar vrij-

16. Scouting kan niet aangeven wanneer een groep geen Scoutinggroep meer is.

willigerswerk' op nationaal niveau niet of nauwelijks geaccepteerd wordt door de mede vrijwilligers. Het is eerder zo dat het vrijwilligerswerk karakter een houding creëert van 'we stropen de mouwen op, de schouders eronder en we zullen ze een poepie laten ruiken'. Vanuit managementoptiek slaat het beleid daarmee vaak door. Er is nauwelijks een rem te zetten op eigen stokpaardjes. Bij de 'On the move' reorganisatie is daarom dienstverlening aan groepen ten aanzien van het programma losgekoppeld van de ontwikkeling van nieuwe delen van het programma. Ontwikkeling vindt nu plaats in speciale projecten. Bij beroepsmatige organisaties tellen uiteindelijk de uren, want die moeten betaald worden. De vrijwilligers van Scouting illustreren treffend dat bij vrijwilligerswerk er bijna geen limiet is, als mensen het echt willen. De keerzijde hiervan is inderdaad dat de organisatie soms doorschiet omdat iemand vrijwillig veel te ver door gaat op een onderwerp. Binnen Scouting noemt men dit wel 'Scouting voor volwassenen'.

3 beperkte eigen managementvrijheid door beïnvloeding door financierders

Scouting is voor het in standhouden van het nationaal en een deel van het regionaal (gewesten) niveau sterk afhankelijk van overheids subsidie. Op het nationale niveau is de terugloop van de subsidie en de verandering in de subsidiestromen redelijk opgevangen. Dit is mede het gevolg van de door Scouting zelf ingezette reorganisatie. De discussies rondom het in standhouden van de subsidie hebben veel tijd van de Scouting organisatie gevegd. Bij de gewesten is de verandering van de subsidiestroom veel harder aangekomen. Daar zijn hele gewesten 'hun' beroepskrachten kwijtgeraakt door verlaging van de subsidie en/of clustering met andere organisaties. Deze veranderingen in de ondersteuningsstructuur op gewestelijk niveau zet de hele Scouting (ondersteunings)organisatie onder grote druk.

Vanuit managementperspectief is de vraag gerechtvaardigd of deze sterke afhankelijkheid niet heeft geleid tot bepaalde vormen van doelverschuiving of in ieder geval een beperking voor de Scouting-organisatie om zelf doelen te stellen. Voor vrijwilligersorganisaties die afhankelijk zijn van één dominante financierder geldt vaak: wie betaalt, bepaalt. Het behouden van subsidie heeft in ieder geval veel tijd en energie gekost. Aan de andere kant is nationale overheids subsidie waarschijnlijk een voorwaarde om een organisatie te kunnen zijn die probeert maatschappelijk voorop te lopen. Het financieren van echt vernieuwende projecten vanuit interne middelen is bijna onmogelijk. Het directe nut voor afdelingen van projecten zoals die met Scouting voor kinderen van asielzoekers is miniem zodat financiering voor een dergelijk project dan moeilijk is.

5

***Het Christen
Democratisch Appèl***

5.1 Inleiding

Het CDA is een politieke partij op een christelijk democratische grondslag. Het Christen Democratisch Appèl (CDA) is in deze studie het voorbeeld van een 'campaigning'-organisatie (Handy, 1988). De essentie van dit type organisatie is die van "adherents to a cause, focussed on a leader, often a charismatic one whose personality infects the organization". Het zijn eerder bewegingen dan organisaties en ze worden meer geleid dan bestuurd of gemanaged. Als je gelooft in de goede zaak, dan ben je welkom bij de organisatie en voor de organisatie geldt 'hoe meer gelovers, hoe beter het is'. Handy typeert 'organisatie' in 'campaigning'-organisaties als een noodzakelijk onderdeel dat er moet zijn, maar zeker niet te nadrukkelijk (Handy, 1988, p. 14-15). Het voor 'campaigning'-organisaties zo kenmerkende (roep om) leiderschap, is een gevoelig punt in het CDA. Principeel is het CDA een christelijk geïnspireerde beginselpartij. Een 'leiders-partij' is hiermee strijdig. "Niemand is de baas, het Boek is de baas" (Oostlander, 1994). Maar, in de praktijk blijkt er ook in het CDA een grote behoefte aan leiderschap te zijn.

Het CDA heeft in antwoord op de oproep van de Bijbel een eigen politieke overtuiging die is vastgelegd in het Program van Uitgangspunten. Het Program van Uitgangspunten is het bindende element; een ieder die deze politieke overtuiging onderschrijft kan meedoen. In het Program van Uitgangspunten worden vier kernbegrippen gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap uitgewerkt naar de meer alledaagse thema's democratie, veiligheid, welvaart, milieu en cultuur (Herzien Program van Uitgangspunten, 1993). Principeel is het CDA geen christelijke getuigenispartij, in de zin dat het geloof rechtstreeks uitgedragen wordt. Waar het gaat om de participatie van 'niet-christenen' is er een verschil van mening binnen de partij over de interpretatie van het Program van Uitgangspunten.

Het CDA participeert in een breder Europees verband van christen democratische partijen (Europese Unie van Christen Democratische partijen, EUCD) en de Europese Volks Partij (EVP).

Deze beschrijving concentreert zich op de partij-organisatie zoals die bestaat uit vrijwilligers in het land en het partij-secretariaat in Den Haag. Het CDA noemt dit de verenigingsorganisatie. Het CDA is, net zoals andere politieke partijen in Nederland, vooral een organisatie van vrijwilligers. Het aantal beroepskrachten buiten het parlement en andere politieke gremia is relatief gering (Koole, 1992; 1993). De verkozen politici vallen alleen binnen dit onderzoek voor zover dat hun functioneren in de partij en hun relatie met de partij en partijleden betreft. Het functioneren van de politici in de politieke gremia valt hierbuiten.

Bij de initiële contacten in 1992, was er vooral verbazing van de kant van het CDA over de keuze voor het CDA als object van studie. De kranten waren op dat moment vol lof over het functioneren van de CDA-partijorganisatie, die door velen werd omschreven als een 'geoliede machine'. De financiering van het CDA leek op orde te zijn en de partij leek als politieke beweging onverslaanbaar. Eind 1993 was een wisseling van politiek leiderschap noodzakelijk en werden, voorheen weggemoffelde, organisatieproblemen beter zichtbaar en

publiekelijk (h)erkend. De ontwikkelingen aan de politieke kant zijn uitvoerig te volgen geweest via de media en zijn onder andere beschreven door Metzke (1995). Deze komen hier verder niet aan de orde.

Met het verschijnen van het Rapport 'Evaluatiecommissie' (1994) (ook bekend als commissie Gardeniers) en het Rapport 'Herkenbaar en Slagvaardig' (1994) (ook bekend als commissie Klaassen) kwam 'de organisatie', of beter gezegd 'de organisatiecultuur' op de partijagenda. Gesprekken met leden, vrijwilligers en politici leverden daarna meestal een litanie aan klachten op. Klachten die niet altijd met het CDA als vereniging te maken hadden, maar ook sloegen op algemene politieke problemen.

Over politieke partijen is een aanzienlijke hoeveelheid literatuur beschikbaar. Deze literatuur heeft vaak als bedoeling de rol die politieke partijen in het openbaar bestuur spelen te beschrijven. Ander onderzoek gaat in op de geschiedenis van partijen (Koole, e.a., 1988), de samenstelling en het gedrag van het electoraat, verschillende partijstelsels, de interne besluitvorming (Van Praag, 1991; Zielonka-Goei, 1989) en de selectie van parlementsleden. Er is een Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen, waardoor regelmatig gepubliceerd wordt over allerlei ontwikkelingen in de Nederlandse politieke partijen.

Koole (1992) beschrijft de opkomst van de grote Nederlandse politieke partijen als een ontwikkeling van massabeweging naar een moderne kaderpartij. Hij stelt dat de Nederlandse politieke partijen nog niet gezien kunnen worden als de 'catch-all' (Kirchheimer, 1966) of 'electoraal-professionele' partij (Panebianco, 1988), maar wel als moderne kaderpartij. Moderne kaderpartijen hebben de volgende kenmerken:

- verhouding top-basis: overwicht van de partijtop (waar de fractie politiek-inhoudelijk domineert), maar met een duidelijke verantwoordingsplicht jegens het partijkader;
- leden: lage organisatiegraad (verhouding leden/kiezers), maar leden blijven belangrijk voor inkomsten, als recruiteringsreservoir en om het partijapparaat draaiende te houden;
- kiezers: sterke gerichtheid op kiezers; werving ongeacht sociale klasse en godsdienst, maar niet onder het hele electoraat; campagne rond issues en de politieke leider;
- organisatiestructuur: structuur van massapartij blijft behouden, om redenen van interne partijdemocratie;
- financiën: inkomsten met name afkomstig van leden en van de overheid (Koole, 1993, p. 54).

Politieke partijen worden, volgens Koole, steeds meer organisaties van actieve leden (kader) en steeds minder massale organisaties met veel inactieve sympathisanten en leden.

Koole gaat bij zijn beschrijving van de partijapparaten in op de formele organisatiestructuur, lidmaatschap en ledenaantallen, de financiën, de wettelijke positie, de verhouding tussen fractie en partij en de relatie tussen partij en verwante maatschappelijke organisaties. Het perspectief van de vrijwilligers in de politieke partij en daarmee dat van de politieke partij als vrijwilligersorganisatie blijft echter onderbelicht.

5.1.1 Historische schets

Het CDA is een betrekkelijk jonge politieke partij, ontstaan vanuit een fusie van drie confessionele partijen (Katholieke Volks Partij, Anti Revolutionaire Partij, Christelijk Historische Unie). In 1967, na de Nacht van Schmelzer (13/14 oktober 1966) en de verkiezingen van 15 februari 1967 (waarbij de drie partijen hun gezamenlijke Kamermeerderheid kwijtraakten), werden de eerste besprekingen over een mogelijke fusie gevoerd. Na de consultatieve fase volgde in 1973 een federatieve fase. Op het eerste congres van het CDA in 1975 was de grondslag van de partij in wording onderwerp van discussie. In datzelfde jaar kwam ook een beweging vanuit de afdelingen van de drie organisaties op gang, met name in Gelderland en Noord-Brabant, met gezamenlijke lijsten en fracties; 'wij horen bij elkaar'. In 1977 ging het CDA voor het eerst met één lijst de Tweede Kamer verkiezingen in en kwam daarmee tot een iets beter resultaat in de verkiezingen. De fusie van de drie oude partijen was officieel op 11 oktober 1980. Dr. P.A.J.M. Steenkamp was de drijvende kracht achter dit geheel. Voor een uitgebreider overzicht van het ontstaan van het CDA wordt verwezen naar de studies van Ten Napel (1992) en Verkuil (1992).

De fusie van de drie partijen was niet alleen politiek-inhoudelijk een ingrijpend proces. Ook op organisatiegebied, zowel nationaal, regionaal als lokaal, is gefuseerd¹. Vanaf 1980 kan er gesproken worden van één CDA-organisatie. De drie partijsecretariaten zijn daarbij in elkaar geschoven. Koole (1993) constateert op basis van de manier van kandidaatstelling, dat het CDA organisatorisch vooral een voortzetting is van de ARP.

Vanaf 1980 gaat het niet slecht met het CDA. Met lijsttrekker Van Agt worden in 1980 49 kamerzetels behaald, waarmee de gestage teruggang van de drie partijen lijkt gestuit. De daarop volgende verkiezingen (1982) laten een kleine daling zien naar 45 zetels. Maar onder het lijsttrekkerschap van Lubbers worden zowel in 1986 en als in 1989 54 zetels gehaald.

In de partijgeschiedenis zijn twee periodes te onderscheiden. Bukman heeft als voorzitter vooral eenheid in het CDA gebracht. De drie partijen en hun tradities werden samengevoegd tot één politieke partij. Het rapport 'Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij' (1983) speelde hierbij een belangrijke rol. De periode Van Velzen (1987 - 1994), kenmerkte zich door een modernisering van de partij. Van Velzen bracht in korte tijd veel 'vers bloed' het CDA binnen, professionaliseerde de partij inhoudelijk (onder andere door de CDA-kaderschool), zorgde voor brede-partij politieke inhoudelijke discussies en probeerde de verhouding tussen partij en politici te verzakelijken. Aan de andere kant werd zijn stijl als kil, zakelijk en 'technocratisch' omschreven.

In 1996, op het moment van schrijven van deze studie, gaat het minder goed met het CDA. Het CDA heeft in verschillende recente verkiezingen slecht gepresteerd. Sommigen zien dit als het onvermijdelijke gevolg van de secularisatie van Nederland. Anderen noemen de teruggang een incident en verwijzen naar de sterke politiek-inhoudelijke grondslag van de christen democratische beweging. Het 'Rapport Evaluatiecommissie' (1994) van het CDA noemt als oorzaken twee thema's: 'Cultuur en beeldvorming' en 'Democratische

1. Dit in tegenstelling tot Scouting.

besluitvorming en communicatie'. Cultuur en beeldvorming verwijst naar het gebrek aan eenheid binnen het CDA, naar het feit dat het CDA zich op afstand van de basis heeft geplaatst en naar de opstelling van een wat zelfgenoegzame bestuurderspartij. Onder het kopje 'democratische besluitvorming en communicatie' wordt geconstateerd dat de op zichzelf positief te beoordelen organisatieverbeteringen tevens hebben geleid tot een verzakelijking van de interne bestuurlijke stijl. De relatie tussen basis en top werd moeizamer. Het partijbestuur ontbeerde volgens de basis voldoende luistervaardigheid. Men stelt vast dat er te weinig sprake was van een evenwichtige partijdemocratie, waardoor leden zich niet betrokken voelden bij de kandidaatstelling en het vaststellen van het verkiezingsprogramma (Evaluatiecommissie, 1994). Was de manier waarop het CDA de partij-organisatie heeft geprofessionaliseerd wel toegesneden op de omgeving van de vrijwilligersorganisatie? De professionalisering van het CDA kwam tot uiting in het opzetten van de Kadertschool, de stroomlijning van het partijbureau, de partij-financiering en de versterking van de ondersteuning van kamerkringen (Evaluatiecommissie, 1994, p. 9).

5.1.2 De doelstelling

De minimumdefinitie van een politieke partij is "een georganiseerde groep, voorzien van een officiële benaming, die als zodanig kandidaten stelt voor de verkiezingen voor openbare functies" (Koole, 1992, p. 18). De meeste politieke bewegingen in Nederland zijn breder. Ook het CDA is een bredere beweging met (ideologische) verbindingen naar andere organisaties in Nederland.

Statutair is de doelstelling verwoord in een combinatie van grondslag (Statuten, art. 2) en doel (Statuten, art. 3 en 4). Artikel 2 geeft aan dat het CDA de Heilige Schrift als richtsnoer voor het politiek handelen aanvaardt. Artikel 3 stelt dat het CDA streeft naar een "maatschappij waarin de bijbelse gerechtigheid gestalte krijgt, de mens zijn vrijheid en verantwoordelijkheid kan beleven en waarin het welzijn van allen wordt gediend". De politieke overtuiging wordt vastgelegd in een Program van Uitgangspunten, terwijl concrete doeleinden in relatief vaak bij te stellen actieprogramma's staan. Als laatste punt in artikel 3 wordt uitgesproken dat het CDA zich "uitdrukkelijk richt tot de gehele Nederlandse samenleving zonder onderscheid naar geloofsovertuiging of maatschappelijke groepering". Artikel 4 geeft vervolgens aan dat het CDA op basis van de grondslag van artikel 2 zijn doel wil bereiken door "het bevorderen van de bezinning op, de verdieping, vernieuwing en verbreiding van de christen-democratische gedachte met alle middelen welke hem ten dienste staan". Het bewaken van coherentie is een wezenlijk punt. Het Program van Uitgangspunten is het bindende element tussen alle CDA'ers en CDA-afdelingen. De verschillende nationale, regionale en lokale programma's en daarvan afgeleide standpunten moeten in lijn zijn met dit Program van Uitgangspunten.

Van Ruller (1989) noemt in een artikel over het CDA als organisatie vier functies voor politieke partijen: beleidsvorming, leiderschapsselectie, mobilisatie en doorzetten/realiseren. Beleidsvorming bij het CDA bestaat uit het vertalen van de uitgangspunten naar politieke standpunten voor de dagelijkse politiek. Leiderschapsselectie is de selectie van vertegenwoordigers en bestuurders, waarbij zowel capaciteiten als 'christen-democratische herkenbaarheid' van belang zijn. Mobilisatie is het trekken van stemmers en het werven van leden. Doorzetten en realiseren heeft te maken met de dagelijkse gang van zaken in de politieke gremia.

Samenvattend is de doelstelling van de beweging CDA: het stevig op de politieke landkaart zetten van de christen-democratie. Min of meer afgeleide doelstellingen zijn het verder inhoudelijk ontwikkelen van het christen-democratisch gedachtengoed en er voor zorgen dat dit gedachtengoed wordt uitgedragen, onder andere in formeel bestuurlijke organen. Praktisch betekent dit dat er een circuit is dat zich richt op het ontwikkelen van de inhoud van de christen-democratie en een circuit dat zich meer richt op de vorm waarin die christen-democratie wordt uitgedragen.

Het CDA kan, net zoals andere politieke partijen, niet als een eenduidige politieke actor worden gezien. Het is een samenstelling van lokale en regionale afdelingen, diverse organen, gelieerde organisaties en individuele leden die wel allen het Program van Uitgangspunten onderschrijven, maar daarbinnen in een vorm van concurrentie met elkaar staan (zie Koole, 1992, p. 121). De eigen motieven en doelen van leden om betrokken te zijn bij het CDA spelen een grotere rol in de organisatie dan bij de twee andere onderzochte organisaties. Intern ledenonderzoek geeft aan dat betrokkenheid bij de christen-democratische beweging, vanuit ideologie en traditie, als voornaamste reden voor het lidmaatschap wordt gegeven. Wanneer naar meer actievere leden wordt gekeken, kan er zeker sprake zijn van eigen politieke ambities; men wil zelf in de gemeenteraad komen. Daarnaast kan men bij de politiek betrokken zijn vanuit eigen belangen ten aanzien van beslissingen die genomen moeten worden. Met name op gemeentelijk niveau worden mensen soms (tijdelijk) lid om binnen en via de partij te pleiten tegen de aanleg van een bepaalde weg. Maar ook kan het zijn dat iemand nauwelijks belangstelling heeft voor de lokale politiek, terwijl de lokale afdeling daar juist uitgebreid mee bezig is. Het 'beredeneerde' eigenbelang van vrijwilligerswerk is veel explicieter te formuleren of zichtbaar binnen het CDA dan bij Scouting of de Zonnebloem. Werk, toekomstig werk en hobby lopen in elkaar over bij het CDA. De partij als geheel kan zich niet onttrekken aan het behartigen van belangen. Van Gennip (1995) geeft aan dat, hoewel het CDA een brede volkspartij is die zich niet volledig wil identificeren met de belangen van bepaalde groepen, er wel sprake mag zijn van een zekere trouw in de opstelling van het CDA aan bepaalde groeperingen.²

De meeste 'campaigning'-organisaties hebben, volgens Handy (1988) een helder geformuleerde missie en visie, waarbij interne discussie zich concentreert op instrumenten in plaats van het voortdurend herformuleren van de missie. In een politieke partij vindt de integratie plaats van allerlei deelstandpunten en deelbelangen die tot uiting komen in de samenleving en verwoord worden door de leden en anderen (vaak pressiegroepen). Er is veel onduidelijkheid over de instrumenten en wat meer discussie over de gezamenlijke missie en doelstelling.³

Een belangrijk vaak verwaarloosd punt is dat ook zoiets 'zwaarwichtigs' als politiek voor veel

2. Handy geeft als klassiek probleem voor 'campaigning' dat "It must put its actions where its mouth is".

Concreet betekent dit een verschuiving van een 'campaigning'-organisatie naar een 'service delivery'-organisatie. Een organisatie die streeft naar erkenning van een ziektebeeld gaat de mensen met die ziekte helpen. Een politieke partij kan zich gaan richten op het behartigen van specifieke belangen.

3. Dit zorgt ervoor dat meningsverschillen bij een politieke partij waarschijnlijk vaker zullen voorkomen dan bij een 'single-issue' beweging, zoals Amnesty International of Greenpeace. Tegelijkertijd mag worden verwacht dat deze meningsverschillen minder vaak tot een scheuring zullen leiden. Het besluitvormingsproces is veel meer gericht op en ingericht voor het overbruggen van meningsverschillen.

mensen een hobby is waarbij plezier en gezelligheid voorop staat. Veel CDA-leden genieten van een uitstapje naar de Tweede Kamer of naar het Europees Parlement, zonder dat er ook maar iets politiek-inhoudelijks plaats vindt. Ook vergaderingen, zeker een landelijke partijraad of congres, bieden voor een groot aantal mensen de kans om vrienden te ontmoeten en bij te kletsen over privé-onderwerpen. Politiek is voor veel mensen echt interessant, zowel inhoudelijk als om er gewoon bij te zijn.

5.1.3 De primaire activiteiten

In tegenstelling tot wat te doen gebruikelijk is in veel vrijwilligersorganisaties, speelt 'papier' een belangrijke rol in het primaire proces van het CDA. Een groot deel van de primaire activiteiten van het CDA bestaat uit het bespreken van en beslissen over politiek beleid. Te denken valt aan verkiezingsprogramma's en rapporten over concrete beleidsonderwerpen van bijvoorbeeld het Wetenschappelijk Instituut. Dit verschijnsel kan goed worden geïllustreerd aan de hand van bijvoorbeeld de procedure en de uitvoering hiervan rondom de herziening van het Program van Uitgangspunten in 1993.

Primaire activiteiten van een afdeling⁴ omvatten:

- het ontwikkelen van de inhoudelijke aspecten van de christen-democratie;
- het opstellen, amenderen en vaststellen van het eigen verkiezingsprogramma en via procedures bijdragen aan amenderen en vaststellen van verkiezingsprogramma's van andere niveaus;
- het zorgdragen voor de aanwezigheid van voldoende gekwalificeerde politici (en partij-bestuurders), zonodig via een (actieve) werving, selectie en ontwikkeling;
- het opstellen en vaststellen van kandidatenlijsten zowel voor het politieke niveau waar men zelf verantwoordelijk voor is, als via allerlei interne procedures voor andere niveaus;
- het bespreken en toetsen van het door de verkozen politici gevoerde beleid.

Dit alles met als motto het betrekken van zoveel mogelijk leden bij de organisatie.

In de nota 'Herkenbaar en Slagvaardig' (1994, p. 17) worden drie kerntaken van het CDA gegeven:

- Het innemen van standpunten en het aangeven van oplossingsrichtingen voor politiek-maatschappelijke vraagstukken ter stimulering van het publieke debat;
- Het zorgdragen voor gekwalificeerde politici en bestuurders;
- Het zorgen voor een adequate verenigingsinfrastructuur.

Cruciaal voor begrip ten aanzien van de organisatie van het CDA is dat alle CDA-besturen de meeste tijd bezig zijn met de primaire activiteiten van de organisatie. Bij Scouting en de Zonnebloem staat vergaderen bijna altijd gelijk aan bestuurlijke activiteiten. Bij het CDA bestaan de primaire activiteiten uit vergaderingen.

Een CDA-bestuur, zowel lokaal, regionaal als nationaal, stelt een (bestuurs)commissie in die een concept-verkiezingsprogramma of een advies-kandidatenlijst moet opstellen. Vervolgens wordt dit uitgebreid in het bestuur besproken, waarna een bestuursvoorstel naar de Algemene Ledenvergadering gaat. De inhoudelijke beoordeling van een verkiezingsprogramma en een kandidatenlijst door het bestuur is onderdeel van het primaire proces. De CDA-

4. Het CDA heeft 'politieke' afdelingen in deelgemeenten, gemeenten, provincies, het land en 'Europa'.

besturen besteden meer tijd aan de uitvoering van primaire activiteiten dan aan de aansturing en ondersteuning van het primaire proces, dat wil zeggen management of ondersteunen. De zaak wordt nog ingewikkelder als men zich realiseert dat de aansturing van een dergelijk besluitvormingsproces bijna nooit 'waardevrij' is. De aanstuurder wil een bepaalde uitkomst van het proces hebben in plaats van een goed verlopen proces. Degenen die het voorstel aanbieden zijn ook degenen die het proces begeleiden. Hierop wordt nader ingegaan bij beschrijving van de verhouding tussen Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur.

Een wezenlijk punt bij de beschrijving van de primaire activiteiten is dat de 'echte' politieke wereld veel sneller gaat dan de vrijwilligersorganisatie kan bijhouden. Politici moeten te snel een standpunt bepalen om te kunnen terugkoppelen met de organisatie. Een groot deel van de primaire activiteiten in de vereniging vinden achteraf plaats. Zelfs bij de besluitvorming over notities voor de langere termijn zoals verkiezingsprogramma's, staat de vereniging door de tijdsdruk soms buitenspel. Vanuit de vereniging wordt gevraagd om een langzamere fasering, die waarschijnlijk niet realiseerbaar is onder de druk van alledag.

5.2 Beschrijving van de organisatie

5.2.1 Structuurkenmerken

Primair is de structuur van het CDA gelijk aan de structuur van de Kieswet in Nederland. Er moeten CDA-afdelingen zijn in de gebieden waar het CDA aan verkiezingen mee wil doen. Het CDA heeft in ieder politiek werkgebied (gemeente, provincie, etc.) maximaal één afdeling. Ontwikkelingen als gemeentelijke herindelingen en de vorming van regio's leiden tot organisatorische veranderingen, waarbij afdelingen moeten fuseren of voorlopige afdelingen worden opgericht zoals CDA-OOR (Overleg Orgaan Rijnmond)⁵.

De formele organisatiestructuur van het CDA, met name op nationaal niveau, is ingewikkeld vergeleken met die van Scouting en de Zonnebloem, omdat er sprake is van een samenstelsel van een aantal onafhankelijke organisaties. De structuur lijkt wel op die van de andere politieke partijen in Nederland (Koole, 1993)⁶. Het organogram staat in afbeelding 5.1 (zie pagina 126 en 127).

Gemeentelijke afdelingen vormen bij het CDA de spil waar de vereniging om draait. Het CDA heeft in bijna iedere gemeente van Nederland een afdeling. Wanneer de grootte of samenstelling van de gemeente daartoe aanleiding geeft, kunnen wijk- of dorpsafdelingen worden ingesteld. Echter, per gemeente kan er maar één CDA-afdeling zijn. De taak van de afdeling is om haar leden op allerlei manieren bij het politieke werk te betrekken. Statutair verplicht zijn ledenvergaderingen voor het vaststellen van kandidatenlijsten en verkiezings-

5. Bij de vorming van dergelijke nieuwe afdelingen kan de wisselwerking tussen 'echte' politiek en partij-organisatie gezien worden. Bij de vorming van een CDA-OOR speelt voortdurend de angst voor een Rotterdamse overheersing in een mogelijk 'echt' OOR een belangrijke rol.

6. Koole omschrijft de organisatiestructuren aan de hand van de samenstelling en bevoegdheden van lokale, regionale en nationale partijorganen, de relatie van de partij tot de neveninstellingen en de verhouding van de partij tot de verwante organisaties.

programma's en een huishoudelijke jaarvergadering. Dit kan zowel betrekking hebben op lokale, provinciale als nationale politiek.

Een afdelingsbestuur heeft naast een voorzitter, penningmeester en secretaris een aantal leden, waarvan er twee de zogenaamde kwaliteitszetels⁷ van CDJA en Vrouwenberaad bezetten. Statutair moet één lid belast zijn met campagne-activiteiten en een ander met scholing. Meestal is de fractievoorzitter adviserend lid. Soms is de verantwoordelijke voor de campagne ook verantwoordelijk voor ledenwerving en ledenzorg. De verschillen in dagelijks functioneren tussen de afdelingen zijn groot. Er zijn zeer actieve afdelingen die voortdurend bezig zijn met het betrekken van leden en andere mensen bij de politiek ('permanente campagne'). Veel afdelingen zijn min of meer 'in ruste' tussen verkiezingen in, waarbij het lopende politieke werk door het bestuur en de verkozen politici wordt gedaan. Afdelingen in ruste hebben vaak een wat afgesloten karakter omdat ze niet actief naar nieuwe leden zoeken. Deze afdelingen gaan (beperkt) open tijdens het opstellen van kandidatenlijsten als er gezocht moet worden naar kandidaten⁸. Er zijn ook afdelingen waarmee het bijna onmogelijk is om contact te leggen of een afspraak te maken, zoals blijkt uit een verslaglegging van verenigingsconsulenten. Het is niet ongebruikelijk dat afdelingen voortdurend vacatures hebben in het bestuur en commissies. Het hebben van vacatures is ook een methode om aan te geven dat ieder lid mee kan doen.

Het regionale niveau bestaat bij het CDA uit twee onderdelen: provinciale afdelingen en kamerkringen. Een provinciale afdeling van het CDA is verantwoordelijk voor de gang van zaken ten aanzien van de provinciale staten. Een provinciale afdeling verschilt niet wezenlijk van een gemeentelijke afdeling met dien verstande dat de algemene ledenvergadering en het bestuur van een provincie bestaat uit vertegenwoordigers van de lokale afdelingen in plaats van alle leden.

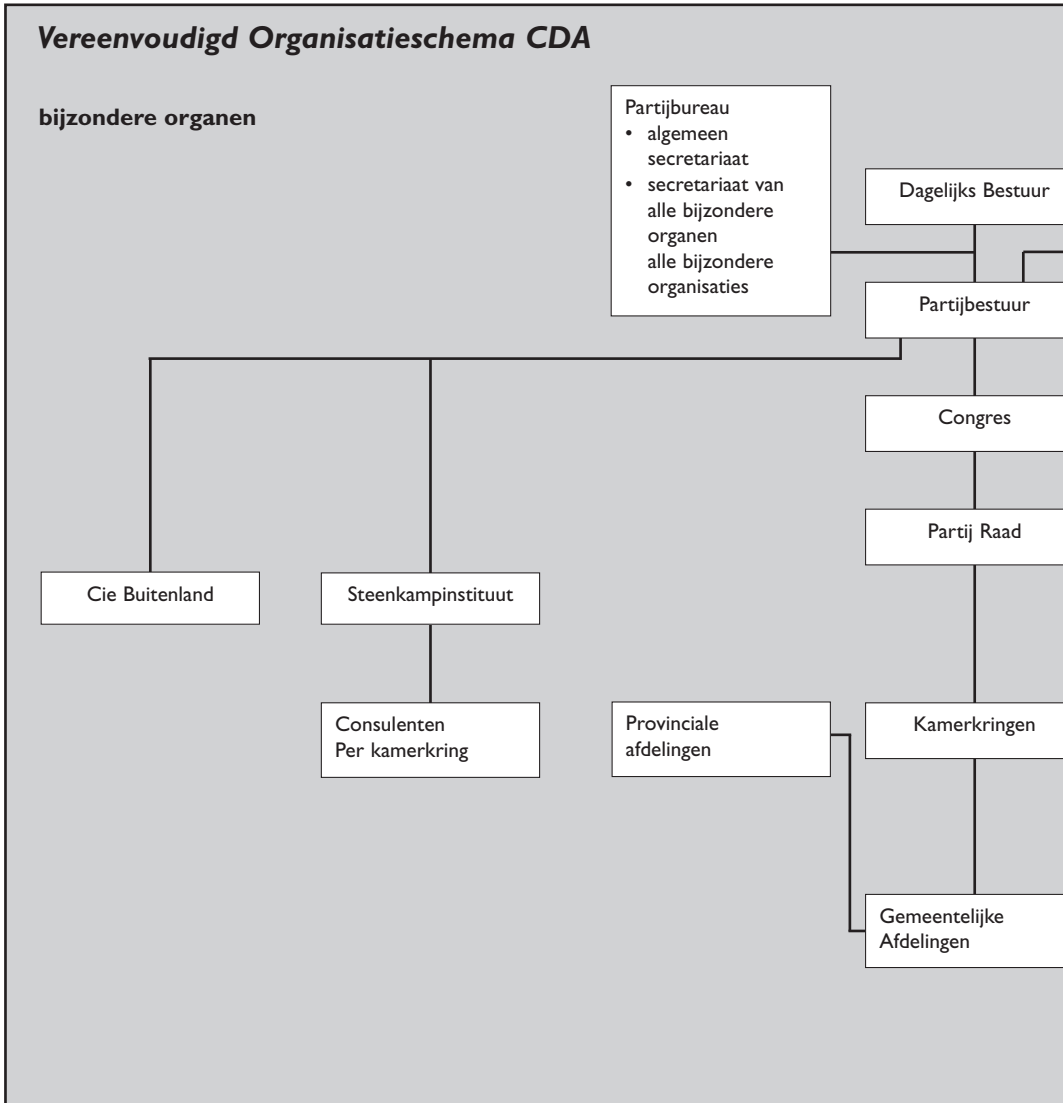
Kamerkringen zijn van belang voor de organisatie van de partij. Een kamerkring is de organisatorische spil van het CDA op het regionale niveau, zowel wat betreft ondersteuning als voor het management. Daarnaast speelt de kamerkring een belangrijke rol bij de primaire activiteiten via de interne democratie voor nationale kandidatenlijsten en verkiezingsprogramma's.

Er zijn zeventien kamerkringen⁹. Kamerkringen zijn zeer pluriform van omvang en structuur. In acht kamerkringen vallen kamerkring en provincie als afdeling samen. Het kamerkringbestuur bestaat dan uit dezelfde mensen als het bestuur van de provinciale afdeling (artikel 41 statuten). De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland bestaan uit meerdere kamerkringen. Daardoor zijn er dan aparte kamerkringbesturen en provinciale besturen. Weer een andere positie hebben de drie grote-steden-kamerkringen Den Haag, Rotterdam en Amsterdam. In deze drie kamerkringen zijn de kamerkringen tegelijk ook een gemeentelijke afdeling (artikel 38 statuten). De grote-steden-kamerkringen hebben minder leden,

7. Hiervan is statutair vastgelegd dat de invulling door CDJA en Vrouwenberaad wordt bepaald.

8. Cynici stellen dat geslotenheid van afdelingen wordt veroorzaakt doordat voor de leden die een goede kans maken hoog op de kandidatenlijst te komen, nieuwe leden een bedreiging kunnen vormen.

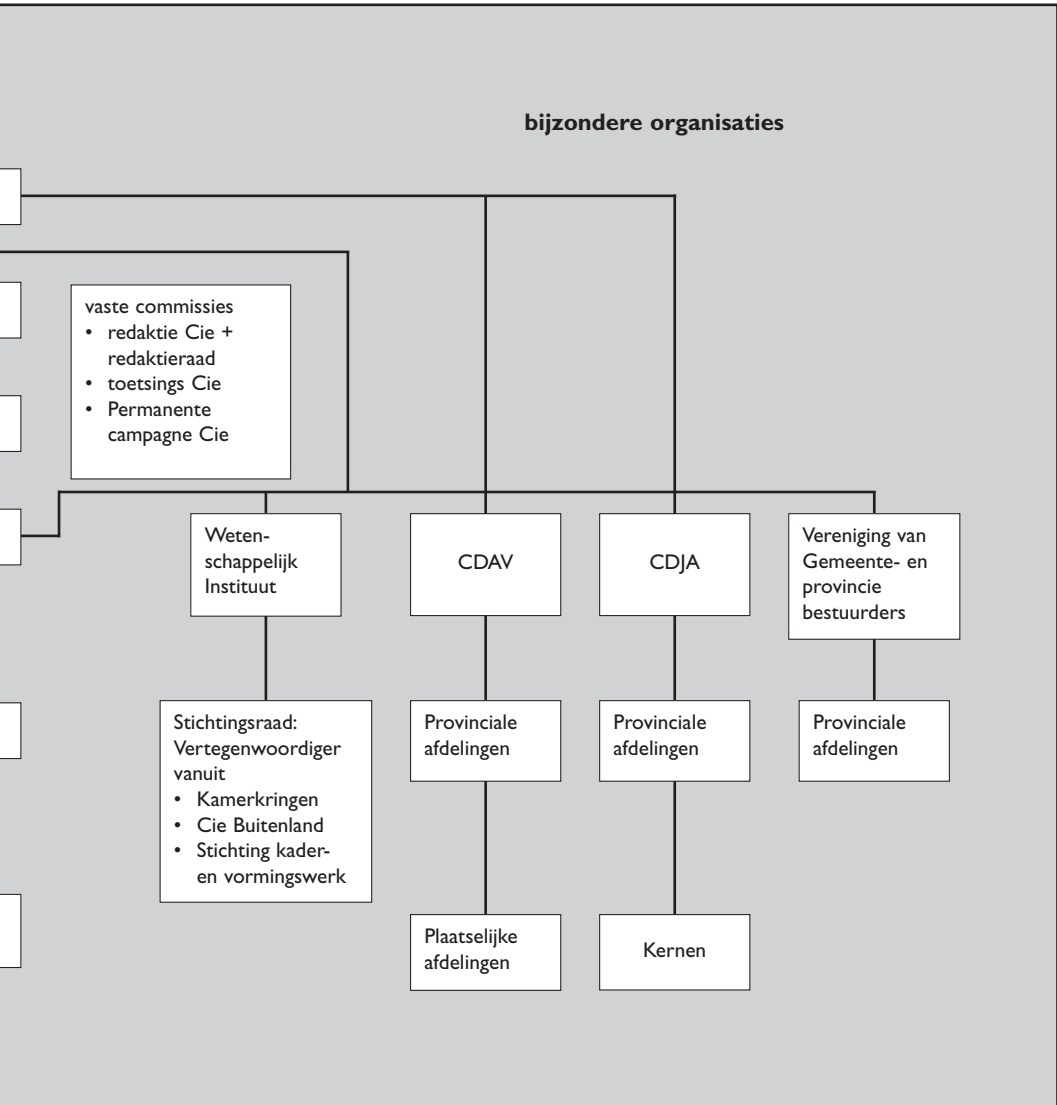
9. Formeel gesproken zijn er negentien kamerkringen. De provincies Gelderland en Noord-Brabant bestaan officieel ook uit twee kamerkringen. In de praktijk functioneren deze als een grote kamerkring/provincie.



Afbeelding 5.1 Organisationsstructuur CDA

vrijwilligers en middelen dan de anderen, maar wel hetzelfde takenpakket. Samenvattend betekent dit dat er acht kamerkring/provincies, drie kamerkring/gemeentelijke afdelingen, zes enkelvoudige kamerkringen en vier enkelvoudige provinciale afdelingen zijn.

Een kamerkring heeft een aantal bijzondere taken, zoals het coördineren van de activiteiten van de diverse CDA-verbanden binnen het werkgebied, het uitoefenen van toezicht op alle verbanden binnen het werkgebied, het bespreken van het politieke beleid algemeen en van het CDA in het bijzonder, het geven van voorlichting, ondernemen van acties ten behoeve van vormings-, scholings-, jongeren- en vrouwenwerk en het kiezen of aanwijzen van afgevaardigden naar partijraad en partijbestuur. Kamerkringen vormen een belangrijk



(bron: Dit is het CDA, 1995)

onderdeel bij de kandidaatstelling bij Eerste- en Tweede Kamer en het Europese Parlement. Omdat veel kamerkringbesturen tegelijk bestuur van een provinciale of gemeentelijke afdeling zijn, zijn deze besturen ook zeer actief met primaire activiteiten voor hun eigen niveau.

Iedere kamerkring heeft een kamerkringsteunpunt. Dit is een beroepsmatige ondersteuning voor zowel de kamerkring als voor de afdelingen die binnen de kamerkring vallen. Naast de kamerkringsteunpunt-medewerker hebben kamerkringen ook scholings- en verenigingsconsulenten. Deze medewerkers ontvangen meer een vergoeding dan een salaris. Deze drie functionarissen vormen de ‘beroepsmatige’ ondersteuning op het regionale niveau. Op de verschillende functies van deze beroepskrachten wordt bij ondersteunen nader ingegaan.

Gemeentelijke afdelingen wijzen naar rato van hun ledenaantal afgevaardigden aan voor de vergaderingen van de kamerkring. Het kamerkringbestuur bestaat naast een voorzitter, penningmeester en secretaris grotendeels uit vertegenwoordigers van de gemeentelijke afdelingen en enkele Tweede Kamerleden en een Landelijk Dagelijks Bestuur-lid als adviseurs. Het wordt opgedeeld in een Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur. De voorzitter, penningmeester en secretaris worden rechtstreeks gekozen, evenals enkele leden van het Algemeen Bestuur. De omvang van kamerkringbesturen varieert van 15 tot 25 leden. Door de diversiteit aan kamerkringen is er geen eenduidige inrichting en manier van functioneren van de kamerkringen.

Medewerkers van het nationale bureau schatten dat van de kamerkringen er drie gewoon niet functioneren. Een vijf-tal functioneert minder goed op één van de drie taken, met name doordat de eigen primaire activiteiten als 'andere' afdeling (provinciaal of gemeentelijk) veel tijd vragen. Ongeveer de helft van de kamerkringen functioneert op alle drie de functies voldoende.

In een aantal provincies zijn er ook nog Statenkringen, waarvan niet geheel duidelijk is wat deze precies moeten doen binnen de vereniging. Dit zijn niet statutair voorgeschreven structuren. Daarnaast ontstaan vrij autonoom nieuwe structuren, waarin afdelingen of functionarissen van afdelingen samenwerken. Voorbeelden zijn regionale groepen, waar de voorzitters van afdelingen elkaar regelmatig spreken (CDA-Westland, Platform Zuid Holland). De doelstelling is meestal niet het met elkaar organiseren van activiteiten voor leden of het wederzijds ondersteunen van elkaar bij het functioneren in de eigen afdeling. De motivatie is gelegen in het samenwerken binnen de organisatie om te komen tot een sterkere positie bij met name kandidaatstellingen en doordrukken van partij-politieke stellingnames. In 'Herkenbaar en Slagvaardig' (1995) wordt geconstateerd dat er een overdaad aan overlappende structuren is en dat daarin sanering gewenst is.

Veel CDA-besturen werken met bestuurscommissies en projectcommissies die de uitvoerende taken op zich nemen. Bijna iedere afdeling heeft een campagne team. Maar er zijn ook personeelscommissies (voor het voorbereiden van de kandidatenlijst(en)), ledenwerf- en ledenzorg-commissies, commissies politieke actualiteit, redacties en dergelijke.

Het Partijbestuur geeft leiding aan alle politieke en organisatorische activiteiten van en binnen het CDA. Uit dit Partijbestuur wordt een Dagelijks Bestuur gekozen van elf leden. Leden van het Partijbestuur zijn de voorzitters van de kamerkringen, vertegenwoordigers van de gelieerde organisaties en enkele vrijgekozen leden. De voorzitters van de kamerkringen vervullen hiermee een zeer belangrijke functie in het CDA. Zij zijn de verbindingschakel tussen de verschillende lagen.

Het Landelijke partijbureau van het CDA is gevestigd in Den Haag in het Kuyperhuis, de voormalige woning van Abraham Kuyper, grondlegger van de ARP¹⁰. In dit pand zijn de verschillende gelieerde organisaties en het partijsecretariaat gehuisvest.

Het CDA-secretariaat is verantwoordelijk voor ondersteuning aan de vereniging in de

10. Toen het partijbestuur in 1992 voorstelde om een moderner, efficiënter pand te gaan betrekken kwam er zowel intern als extern protest op gang. Uiteindelijk werd besloten tot een verkoop en huur-terug constructie waarbij het pand grondig werd verbouwd, maar de oude werkruimte van Kuyper intact bleef.

breedste zin van het woord. Het is ingedeeld in een aantal sectoren. De sector Politiek-bestuurlijke ondersteuning is met name betrokken bij Dagelijks Bestuur, Partijbestuur en de daardoor ingestelde commissies. De sector Vereniging en Communicatie richt zich op de activiteiten die betrekking hebben op, dan wel plaatsvinden binnen de vereniging CDA, zoals bijvoorbeeld de afdelingen en de kamerkringen. Hiertoe worden onderwerpen gerekend zoals besturen, beheren en organiseren van partijpolitieke activiteiten, ledenzorg, beleid, communicatie en informatievoorziening. Ook voorlichting valt hieronder. De derde sector is Facilitaire Zaken. Deze sector verzorgt onder andere de financiële- en ledenadministratie en verleent intern diensten in het partijsecretariaat¹¹.

Het Steenkampinstituut is de organisatie die zich bezig houdt met training, scholing en vorming in het CDA. Belangrijke onderdelen van het Steenkampinstituut zijn de CDA-Kaderschool, diverse kaderopleidingen en het regionale scholingswerk. Cursussen van het Steenkampinstituut richten zich op inhoudelijke zaken, waarbij moet worden aangetekend dat een cursus vergaderen bij het CDA tot inhoudelijke zaken gerekend moet worden. Ter ondersteuning van management is er een speciale cursus 'management in de politiek' ontwikkeld en worden besturen getraind in het voeren van functioneringsgesprekken met politici.

Alle leden van CDA-fracties moeten volgens de CDA-statuten verplicht lid worden van de Bestuurdersvereniging, formeel de Vereniging van christen-democratische Gemeente- en Provinciebestuurders. De vereniging kent een buitengewoon lidmaatschap voor kandidaat-raadsleden en -statenleden, bestuurders van waterschappen en fractie-assistenten. De Bestuurdersvereniging is georganiseerd in provinciale afdelingen, niet in kamerkringen.

Het Vrouwenberaad (CDAV) is de vereniging voor vrouwelijke leden van het CDA. Ieder lid van het Vrouwenberaad is lid van het CDA, andersom hoeft dat niet. Het Vrouwenberaad wil op alle niveaus in het CDA de stem van vrouwen laten horen, richt zich op politieke scholing en vorming van vrouwen en wil de integratie van vrouwen in het CDA bevorderen door het bezetten van de kwaliteitszetels en het voordragen van vrouwen voor diverse functies. Geconstateerd wordt, onder andere in de nota 'Herkenbaar en Slagvaardig' (1995), dat het Vrouwenberaad niet alle vrouwen binnen het CDA aantrekt. Naast het Vrouwenberaad is er een tijd een 'vrouwennetwerk' geweest, waarvan de organisatievorm en relatie met de partij minder duidelijk is vastgelegd. Medio 1996 is er een projectgroep 'participatie en integratie van vrouwen' opgericht.

Het CDJA is de jongerenorganisatie van het CDA. Voor het CDJA geldt dat leden niet automatisch lid zijn of hoeven te zijn van het CDA. Het CDJA secretariaat is de enige 'gemengd bestel' organisatie binnen het CDA-partijbureau waarin vrijwilligers en beroepskrachten vaak hetzelfde werk doen. Het CDJA kent een maximum leeftijd van 30 jaar. Niet in alle gemeenten in Nederland bestaan CDJA-kernen (gemeentelijke CDJA-afdelingen) en sommige kernen overstijgen gemeentegrenzen. CDJA en Vrouwenberaad hebben op alle niveaus in het CDA recht op zogenaamde kwali-

11. Eind 1995 is een kerntakendiscussie afgerond waardoor de indeling van het secretariaat is veranderd. Het accent ligt nu op de vereniging en communicatie.

teitszetels. Voor CDJA'ers geldt dan soms dat de discussie oplaait over hun niet-lid zijn van het CDA. In de relatie met de partij speelt het subtiele verschil tussen CDJA en CDA-jongeren een rol. Het CDJA stelt zich vaak onafhankelijker op dan verwacht wordt van CDA-jongeren.

Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA heeft als taak om onderzoek te doen naar vraagstukken die verder gaan dan de discussies van alledag. Het instituut heeft daarmee een sleutelrol bij het ontwikkelen van aanbevelingen op basis van de christen-democratische uitgangspunten. Studies van het Wetenschappelijk Instituut worden meestal uitgevoerd door breed samengestelde 'vrijwilligers'-commissies, van experts en betrokkenen uit het CDA. De medewerkers van het Wetenschappelijk Instituut vervullen daarbij een voorbereidende en ondersteunende rol. Een deel van de werkzaamheden van het Wetenschappelijk Instituut vindt plaats op verzoek van het CDA, zoals inhoudelijke bijdragen aan verkiezingsprogramma's of in 1993 aan de herziening van het Program van Uitgangspunten. Daarnaast geeft het Wetenschappelijk Instituut onder andere een eigen wetenschappelijk tijdschrift uit.

De partijraad bestaat uit afgevaardigden van de kamerkringen en de stemhebbende leden van het partijbestuur, het Dagelijks Bestuur van gelieerde organisaties, de commissie buitenland en het curatorium van het Steenkampinstituut. Totaal zijn dit 289 leden¹². De partijraad komt tenminste twee maal per jaar bijeen. De partijraad bespreekt de jaarverslagen en begrotingen van de partij en de gelieerde organisaties. Daarnaast bespreekt de partijraad het beleid van de fracties van Tweede Kamer, Eerste Kamer en Europees Parlement en stelt zij verkiezingsprogramma's en kandidatenlijsten vast voor deze gremia. Belangrijke andere taken van de partijraad zijn het benoemen van leden van het partijbestuur, van voorzitters van een aantal bijzondere organen en gelieerde organisaties en het nemen van beslissingen over alle voorstellen van organisatorische en financiële aard, die door kamerkringen en/of gemeentelijke afdelingen zijn ingediend.

Het Congres is het hoogste landelijke orgaan. Het Congres komt tenminste één keer per twee jaar bijeen en bestaat uit de afgevaardigden van gemeentelijke afdelingen, leden van de partijraad, vijftig afgevaardigden van het CDJA en stemhebbende leden van de besturen van de gelieerde organisaties en een fors aantal adviserende leden. Het Congres stelt statuten en huishoudelijk reglement vast, toetst het politiek beleid van de nationale fracties, behandelt het beleid van de partijraad, stelt het Program van Uitgangspunten vast, bekrachtigt het verkiezingsprogramma en kiest de lijsttrekker.

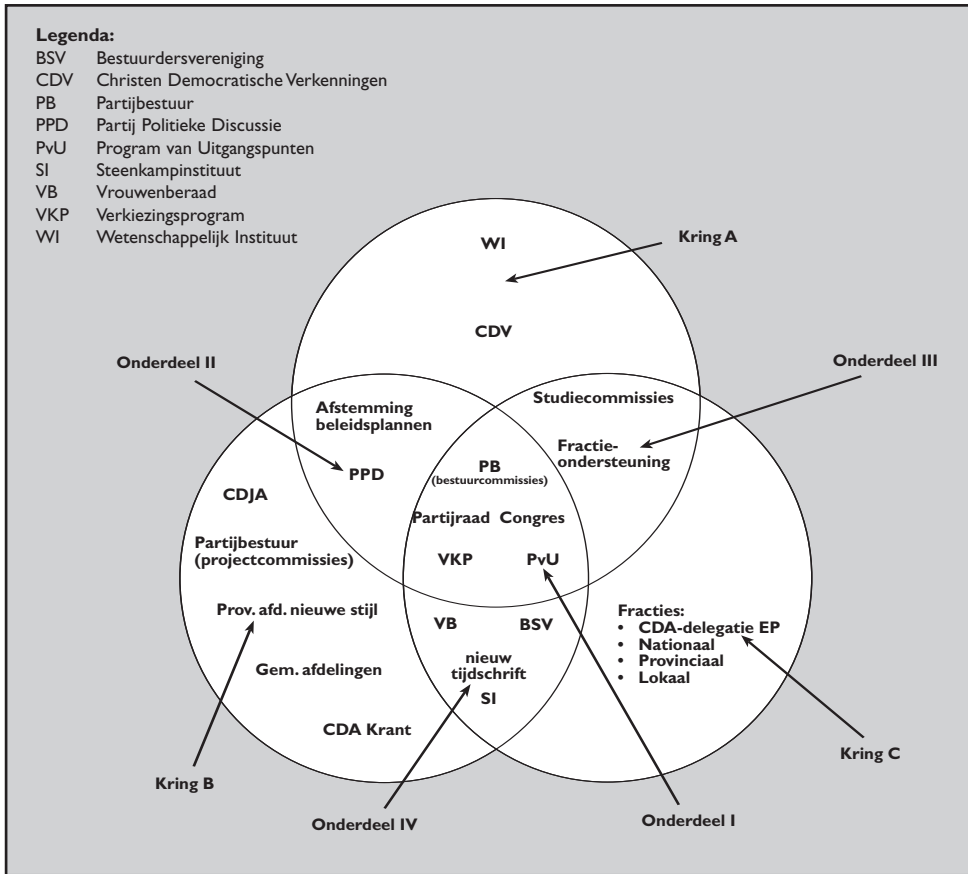
Het bereiken van samenhang en afstemming is een belangrijk organisatieprobleem voor het CDA. Iedere gelieerde organisatie claimt haar zelfstandigheid en de verschillende landelijke organisaties (CDA, CDJA, CDAV) kennen op hun beurt verschillen en spanningen tussen de niveaus. Net zoals bij andere organisaties is er een streven naar autonomie. Een wezenlijk onderdeel van het rapport 'Herkenbaar en Slagvaardig', vormt een alternatieve indeling van de structuur in drie kringen; strategische thema's (kring A), politiek platform (kring B) en bestuurlijk handelen (kring C).

Kring A is voor het ontwikkelen van de strategie, de keuze en uitwerking van de politieke

12. Het aantal partijraadsliden staat niet vast, maar hangt af van het totaal aantal leden.

visie. Kring B is de kring van het politiek platform waar de partijpolitieke discussies worden gevoerd. Hier zijn vooral de actieve leden te vinden. In de derde kring (C) gaat het om het bestuurlijk handelen en ligt het primaat bij de gekozen politici.

De drie kringen hebben, in de woorden van het rapport, “elk ... een eigen doelstelling, die



Afbeelding 5.2 Drie kringen model

(bron: Herkenbaar en Slagvaardig, 1994)

elkaar wederzijds versterken. De kringen onderscheiden zich van elkaar in de tijd en naar doelgroep. Elke kring kent op zijn beurt weer een horizontale en een verticale dimensie. De dynamiek en samenhang van het kringenmodel vloeit voort uit de overlap tussen de drie kringen” (Herkenbaar en slagvaardig, 1994, p. 17).

Het drie kringen model is anders van aard dan de indeling in primaire activiteiten, ondersteunen en besturen/management. De cirkels maken de inhoudelijke plaats en functies van de verschillende organisatiedelen inzichtelijk.

De aanbevelingen uit ‘Herkenbaar en slagvaardig’ hebben tot grote commotie in het CDA geleid. Vooral de voorstellen ten aanzien van CDAV, CDJA en Bestuursvereniging waren stof tot discussie. De aanbevelingen zouden leiden tot een functionelere relatie tussen de gelieerde organisaties en het CDA. Belangrijk punt in ‘Herkenbaar en slagvaardig’ is de

‘provinciale afdeling nieuwe stijl’, wat een versteviging van de kamerkringen zou betekenen. Opvallend aan de reacties uit het land was de algemene teneur dat er niet over structuren en rapporten gepraat zou moeten worden, maar dat men aan de slag zou moeten. De discussie over ‘Herkenbaar en slagvaardig’ is tweeslachtig geweest. De gelieerde organisaties die zich in hun positie bedreigd zagen, kwamen in opstand en slaagden er in concretere voorstellen te blokkeren. Verder gebeurde er eigenlijk niet zoveel, afgezien van een workshop-achtige behandeling die als bijzonder innovatief werd ervaren.

Het veranderingspotentieel, dat zeker aanwezig was na de verloren verkiezingen van 1994, is niet expliciet gemobiliseerd, zoals dat bij bijvoorbeeld Scouting gebeurde voor de ‘On the move’ reorganisatie. Hoewel iedereen het erover eens was dat er een nieuwe organisatiecultuur moest komen, is er niet zoiets als een werkgroep cultuurverandering geïnstalleerd. Wel is er een strategisch beraad ingesteld om te komen tot nieuwe inhoudelijke punten. Eind 1995 is het rapport ‘Nieuwe wegen, vaste waarden’ uitgebracht. Typerend voor de ‘campaigning’-organisatie is dat er wel aandacht is voor de inhoud (strategisch beraad) maar nauwelijks voor de organisatie¹³.

5.2.2 De mensen in de organisatie

Statutair kan iedereen die instemt met de grondslag en het doel van de organisatie, ouder is dan veertien jaar en Nederlander of Nederlands ingezetene is, lid worden van het CDA. Men wordt lid door zich aan te melden en contributie te betalen. Leden hebben de eerste acht weken van hun lidmaatschap nog geen stemrecht en mogen pas na één jaar lidmaatschap worden gekandidateerd voor bestuurlijke en vertegenwoordigende functies (statuten, art. 5-7). Deze laatste bepalingen zijn bedoeld om een ‘machtsovername’ vlak voor verkiezingen te verhinderen.

Bij het CDA is er formeel minder differentiatie tussen de leden dan bij de andere onderzochte organisaties. Alle mensen die zich als lid hebben aangemeld en contributie betalen, zijn in principe op eenzelfde manier lid. Zo worden ook de leden, die zonder afspraak met de penningmeester minder dan de minimumcontributie betalen, als lid geaccepteerd, zolang de betreffende afdeling ze niet afvoert. Er wordt ook geen onderscheid gemaakt naar mate van actieve betrokkenheid. Het is onbekend wie alleen maar financieel ondersteunt. Er is geen verschil tussen actieve en passieve participatie. Het CDA kent officieel ook geen donateurs. Dit alles past bij het volkspartij-karakter en de gedachte dat ieders bijdrage evenveel waard is, hetgeen een kenmerk van de ‘campaigning’-organisatie is (Handy, 1988). Niet duidelijk is of iemand actief is, zou willen zijn of juist helemaal niet. Noch is duidelijk of men vooral lid is vanwege lokale of nationale ‘afwegingen’ en in hoeverre eigen belang, dan wel direct in het CDA hetzij indirect via beïnvloeding van de standpunten van het CDA, een rol speelt.

Er is weinig inzicht in het aantal kaderleden op lokaal, regionaal en nationaal niveau.

13. In 1983 verscheen een eerder CDA-rapport over de eigen partij organisatie onder de titel ‘Appel en weerklank’. Het rapport ging in op het aanzien en de werkwijze van het CDA en vormde een aanzet tot het professionaliseren van de vereniging. Geconcludeerd kan worden dat de aanbevelingen uit ‘Appel en weerklank’ over ontwikkeling van het gedachtegoed, kader en vorming en de verwerking van de fusie zijn overgenomen. Aanbevelingen met betrekking tot het functioneren van gemeentelijke en provinciale afdelingen zijn veel minder geïmplementeerd.

Geschat wordt dat er ongeveer tien- tot vijftienduizend formele vrijwilligersfuncties zijn. Deze worden ingevuld door vijf- tot tienduizend vrijwilligers. Opvallend is dat bij het CDA de bestuursleden de uitvoerende vrijwilligers van de organisatie zijn. Overigens ervaren veel CDA-bestuursleden dit anders. Informeel wordt regelmatig gemopperd dat men te weinig met politiek bezig is. Daarmee wordt dus verwezen naar het voeren van politiek-inhoudelijke discussies over actuele items.

Er zijn grote verschillen tussen jaren met en zonder verkiezingen. De tijdsbesteding is voor een gewoon afdelingsbestuurslid in een niet-verkiezingsjaar beperkt tot ongeveer 5 uur per maand in het seizoen. Een plaatselijk voorzitter, en soms een ander lid van een dagelijks bestuur, zal veelal de fractievergaderingen bijwonen en daardoor meer tijd investeren. De tijdsinvestering van Dagelijks Bestuur-leden van de kamerkringen is ongeveer 10 uur per maand, maar vooral de kamerkringvoorzitters worden zwaar belast omdat zij ook het partijbestuur vormen¹⁴. Geschat wordt dat deze kern-vrijwilligers ongeveer 20 uur per week in het CDA steken, hoewel geconstateerd moet worden dat sommige er gewoon altijd mee bezig lijken te zijn. Zo'n tien procent van de afdelingsvoorzitters is vrouw. In tegenstelling tot de Zonnebloem en Scouting is het landelijke voorzitterschap van het CDA een betaalde baan. Daarnaast is het CDA binnen de onderzochte organisaties de enige waarbij je alleen actief kan zijn als je ook contributie betaalt. In verkiezingsjaren worden er meer leden als vrijwilliger ingezet en steken leden meer tijd in de organisatie.

De beroepskrachten

De politici kunnen gezien worden als de semi-beroepskrachten van de partij-organisatie. Hun werk in het bestuurlijk-orgaan waar ze voor verkozen zijn, is een betaalde baan. De activiteiten in de verenigingsorganisatie vormen een grijs gebied; is dat onverplicht of niet? Veel van de werkzaamheden in de vereniging zijn voor de verkozen politici onderdeel van de politieke baan, zoals verantwoording afleggen over het politieke beleid, campagne voeren, spreekbeurten en dergelijke. Maar minder duidelijk is dit bijvoorbeeld met de adviseurschappen die ze hebben bij verschillende besturen. Doet een Tweede Kamerlid, dat adviseerend lid is van een Kamerkring-bestuur, vrijwilligerswerk?

Politici worden soms ondersteund door beroepskrachten zoals persoonlijk medewerkers (Tweede Kamerleden) en fractie-assistenten. Wanneer deze medewerkers zich 'in de tijd van de baas' mogen inzetten voor een (lokale) CDA-afdeling, neemt de daadkracht van de lokale organisatie duidelijk toe.

De betaalde medewerkers op het partijbureau en in de kamerkringen werken primair voor de vereniging. Zij worden ook betaald door of via de vereniging. Er is wel een aantal kamerkringsteunpunten waar men samen werkt met de beroepsmatige (provinciale) fractie-ondersteuning. Een deel van de beroepskrachten in de kamerkringen zijn 'doorgeschoten' vrijwilligers. Dat wil zeggen dat ze weliswaar een betaling of vergoeding voor hun werkzaamheden krijgen, maar zelf het werk zien als iets tussen hobby en echt werk in. Dat heeft voordelen als het gaat om de inzet, die vaak enorm groot is. Dat kan nadelen hebben als het gaat om

14. Een klein gedeelte van de kamerkringvoorzitters heeft een duidelijke politieke functie (burgemeester of wethouder) waardoor de beroepsactiviteiten en het vrijwilligerswerk in elkaar overlopen. Verkozen politici mogen geen lid zijn van het bestuur van de afdeling die bij hun politieke niveau hoort.

de werving, selectie en aansturing van de beroepskrachten. Bij de invoering van de decentrale ledenadministratie, gedeeltelijk beheerd door de kamerkringen, bleek dat een aantal beroepskrachten niet met computers kon werken.

De relatie beroepskrachten - vrijwilligers

De relatie tussen individuele beroepskrachten en vrijwilligers is bij het CDA meestal weinig problematisch. Net zoals bij Scouting en de Zonnebloem bestaan er sentimenten dat 'Den Haag' te weinig doet voor lokale afdelingen. Op kamerkring-niveau speelt soms dat het verschil in werkstijl of takenpakket tussen de verenigingsconsulent, scholingsconsulent, kamerkringsteunpunt-medewerker en enkele zeer fanatieke vrijwilligers zo miniem is dat er wat spanningen ontstaan.

De relatie tussen de vereniging en de politici daarentegen kenmerkt zich door het balanceren tussen 'volunteer'- en 'staff-driven' (Dunlop, 1990). Tussen de vereniging en de politici is een bijna voortdurende strijd aan de gang wie de touwtjes echt in de handen heeft. Politici beroepen zich er (terecht) op dat ze hun mandaat van de kiezers hebben gekregen en niet van de partij. De vereniging geeft aan dat de vereniging een verkiezingsprogramma heeft opgesteld, hen kandidaat heeft gesteld en de campagne heeft gevoerd. Deze spanning uit zich in discussies over leiderschap van de partij en over samenstellingen van de lijst bij de volgende verkiezingen. Als de landelijk voorzitter Helgers uitspraken doet over de samenstelling van de kandidatenlijst voor de Tweede Kamer over drie jaar, dan zijn er Tweede Kamerleden die vinden dat de voorzitter van de vereniging aan hun verantwoording moet afleggen. Dus niet aan de ledenvergadering, maar aan de verkozen politici. Deze strijd kan op alle niveaus in de organisatie terug gevonden worden; lokaal, provinciaal en nationaal, maar ook tussen de ondersteunende beroepskrachten van de Tweede Kamer fractie en de medewerkers van het Partijbureau.

Gewone CDA-leden verwachten wat extra's van CDA-politici. Aandacht, begrip en ondersteuning van hun eigen problemen en gewoon veel persoonlijk contact. Politici kunnen of willen dat niet altijd geven.

De politici zijn langdurig door de gewone leden min of meer verafgood. Wanneer de wethouder, het Tweede Kamerlid of de afgevaardigde van het Europees Parlement duidelijk zijn mening uitsprak, dan was iedereen stil en ging akkoord. Na de problemen van 1993/1994 is dat bijna volledig verdwenen.

Vanuit de partij wordt al langer geprobeerd om in deze balans tussen vrijwilligers en politici de verenigingskant te versterken. Belangrijkste punten zijn de rapporten 'Bestuurlijke vernieuwing in de verantwoordelijke samenleving' (1988), 'Politiek dicht bij mensen' (1991) en 'Politici in functie' (1992). Deze roepen op tot een zakelijker band tussen vereniging en politici. In 'Bestuurlijke vernieuwing' wordt gepleit voor selectieprocedures en (verplichte) cursussen voor kandidaatpolitici. Politici moeten twee keer gedurende de zittingsperiode met de partij een functioneringsgesprek voeren. De partij moet verantwoordelijkheid op zich nemen voor outplacement. De uitspraken over beperkingen van de zittingstermijnen voor politici tot twee, maximaal drie keer, uit 'Politici in functie' leidden tot veel kritiek van politici.

De samenstelling van commissies van het Wetenschappelijk Instituut laat eenzelfde balans

van ‘volunteer’ versus ‘staff’ driven herkennen. Politici willen graag in deze commissies zitten om te voorkomen dat er ‘vreemde dingen’ gezegd worden. De partij gaat op zoek naar wetenschappers en mensen uit het veld om vernieuwing in de politiek te brengen.

Het CDA kan gezien worden als een afwijkende variant van een ‘gemengd bestel’ organisatie. Hoewel vrijwilligers en politici (de semi-beroepskrachten) formeel verschillende werkzaamheden doen en er geen sprake is van een gezamenlijke werkorganisatie, is het wel zo dat voor sommigen aan het einde van de vrijwilligerstijd een betaalde baan in de politiek wacht. De CDA-vrijwilligers zijn dus soms op-stap vrijwilligers waarbij het vrijwilligerswerk overigens niet altijd in lijn ligt met opleiding of de volgende baan. Vrijwilligerswerk aan de verenigingskant van het CDA kan worden gebruikt om een stap of overstap in een carrière te maken.

Vrijwilligersbeleid

Het CDA heeft geen expliciet geformuleerd vrijwilligersbeleid. Wel is er een verzekering voor vrijwilligers en komen de meeste onkosten voor vergoeding in aanmerking¹⁵. Andere materiële zaken zijn nauwelijks geregeld.

Verdere ontwikkeling van vrijwilligersbeleid, zeker in de richting van human resource management, komt moeizaam op gang. In lijn met de karakteristieken van ‘campaigning’-organisaties is iedere bijdrage welkom en moet worden geaccepteerd. Onderscheid maken tussen leden naar bijvoorbeeld opleidingsniveau of deskundigheden is ‘not done’. Selectie van vrijwilligers is geen openlijke activiteit in het CDA. Wat niet wil zeggen dat het niet gebeurt. Hetzelfde geldt voor het afspreken van een cursustraject dat eindigt in een bepaalde positie in de organisatie. Deskundigheden-bestanden zijn nauwelijks aanwezig in de partij. Daar waar er deskundigheden-bestanden zijn, blijkt zo ongeveer iedereen deskundig te zijn op alle terreinen. Men kan zelfs stellen dat er voor veel leden principiële bezwaren zijn tegen het registreren van deskundigheden omdat hiermee het volkspartij-karakter zou worden aangetast omdat dan ‘de slager op de hoek’ geen kans meer zou maken.

Vrijwilligersbeleid in een politieke partij zoals het CDA wordt bemoeilijkt omdat de organisatie de motivatie en demotivatie van actieve vrijwilligers nauwelijks kan beïnvloeden.

Actieve vrijwilligers hebben toch vaak politieke ambities. Hun doel ligt voor een groot deel buiten de organisatie en vrijwilligers gaan onderling in (harde) concurrentie. Sommige actieve vrijwilligers stoppen wanneer politieke ambities niet worden gerealiseerd of als teleurstellingen bestaan over genomen beslissingen. Leden en vrijwilligers hebben om allerlei redenen het gevoel dat ‘de partij’ de afspraken niet is nagekomen.

Cursussen

Het CDA organiseert de meeste cursussen intern via het Steenkampinstituut. Belangrijk hierbij is het netwerk van scholingsconsulenten in de kamerkringen. Cursussen en andere trainingen richten zich bijna volledig op vaardigheden en kennis rondom de primaire activiteiten. Een aantal centraal geregelde cursussen richt zich bijna specifiek op (kandidaat)-politici (college-onderhandelingen, kandidatentrainingen, loopbaanplanning, wethouderscursus, etc.). Een zware cursus is de CDA-Kaderschool.

Van de in totaal 240 cursussen kunnen er 62 getypeerd worden als gericht op meer onder-

15. De indruk is dat bij het CDA eerder wordt gedeclareerd dan bij de Zonnebloem en Scouting.

steunende processen (Jaarverslag Steenkampinstituut, 1994). Op lokaal niveau worden er introductie- en basis cursussen gegeven waarbij wordt ingegaan op de uitgangspunten en de structuur van de partij.

5.2.3 Financiering en communicatie

Financiering

Het CDA heeft als voornaamste inkomsten de contributies van leden en bijdragen voor de abonnementen. De gelieerde organisaties ontvangen subsidies van de overheid, waarvan de hoogte onder andere afhangt van het aantal kamerzetels. Bij het CDA is de hoogte van de contributie inkomensafhankelijk. Het lid bepaalt zelf de hoogte aan de hand van een staffel. Contributie wordt door zowel actieve als passieve leden betaald. In 1995 bedroeg de minimumcontributie f 66,— per jaar, te betalen bij een bruto-inkomen van maximaal f 2.695 per maand. Naast de contributie worden CDA-leden, met name in verkiezingstijd, aangeschreven om een bijdrage te leveren aan de campagne-kas. Normaal gesproken gebeurt dit door het niveau dat rechtstreeks met de verkiezingen te maken heeft. Tevens is er sprake van een vrijwillige drie procent-regeling, waarbij verkozen politici drie procent van hun vergoeding aan de partij afdragen. Lokale politici dragen af aan de lokale afdeling, provinciale politici aan de provincie en/of kamerkring en landelijke politici aan de afdeling waar ze wonen.

De contributieheffing is een belangrijk onderwerp. Veel leden blijken af te haken wanneer de acceptgiro binnenkomt. Er zijn drie contributierondes. Bij de derde contributieronde gaat de lokale penningmeester zelf langs. Door het publiceren van succesverhalen en een toptien van 'meest betalende leden'-afdelingen in de CDA krant en het motiveren van de penningmeesters om niet-betalende leden persoonlijk te benaderen, wordt geprobeerd het betalingsgedrag te verbeteren.

De interne verdeling van de contributie-inkomsten verliep tot eind 1995 via een tamelijk ingewikkelde verdeelsleutel. Voor ieder geregistreerd lid diende een afdeling 37 gulden af te dragen. Van het mogelijk resterende deel indien het lid meer dan 37 gulden had betaald, was 47% voor het land en 53% te verdelen tussen kamerkring en gemeentelijke afdeling. Dit kon per kamerkring weer verschillen. Ook voor leden die geen contributie betaalden, maar wel waren geregistreerd, werd de afdracht door het nationaal CDA ingehouden op de verdeling. Begin 1995 is een werkgroep ingesteld die moest onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de contributiestaffel en contributieverdeling te wijzigen. Op de Partijraad van november 1995 is de contributieverdeling gewijzigd in een procentuele verdeling. Er wordt geen bijdrage meer ingehouden voor niet-betalende leden.

In 1995 bedroegen de inkomsten van het CDA 8.6 miljoen gulden (1994, 9,0 miljoen gulden). Dit komt bijna geheel uit de contributie van de leden. De inkomsten van gelieerde organisaties bedragen ongeveer f 4.2 miljoen. Deze bestaan grotendeels uit subsidies en andere bijdragen van derden. Het CDA geeft in 1995 2.6 miljoen gulden uit aan apparaatskosten, 0.7 miljoen gulden aan reis- en vergaderkosten, 3.2 miljoen gulden aan verenigingskosten inclusief de bijdrage aan de kamerkringen en afdelingen en bijna 2 miljoen gulden voor projecten, publikaties en overige lasten (Jaarrekening 1995, p. 93). Alle kamerkringen krijgen als bijdrage in de kosten van het kamerkringsteunpunt jaarlijks

eenzelfde bedrag (10.000 gulden). Kleine kamerkringen kunnen zo ook een steunpunt hebben. De bijdrage aan de verenigingsconsulent vanuit het landelijk CDA is een bepaald bedrag per lid. Voor de kleine kamerkringen pakt dit onvoordelig uit.

In 1992 is begonnen met een zogenaamd compensabel stelsel, waarbij afdelingen rekeningen kunnen hebben op een gezamenlijke CDA-bankrekening. Hierdoor kunnen rentevergoedingen verhoogd worden en de bankkosten verlaagd. Eind 1995 namen 110 afdelingen hieraan deel. De overige afdelingen lijken bang te zijn voor verlies van autonomie of hebben eigen regelingen met lokale banken, die vaak voordeliger zijn. Daarnaast werd bij de introductie van het compensabel stelsel gesuggereerd dat alle afdelingen mee moesten doen. Dit heeft de weerstand niet verlaagd.

Politieke partijen worden in Nederland niet rechtstreeks door de overheid gesubsidieerd. De overheid subsidieert wel activiteiten van politieke partijen zoals scholing, onderzoek, activiteiten in Oost-Europa en dergelijke. Deze activiteiten zijn meestal ondergebracht in onafhankelijke, gelieerde organisaties en de subsidiërende overheid ziet er streng op toe dat de subsidiegelden niet gespendeerd worden aan gewone partij-activiteiten. In de jaren zeventig is voor deze gelieerde stichtingen van politieke partijen overheidssubsidie ingevoerd. Een scherpe terugval in het aantal medewerkers, als gevolg van dalende contributie-inkomsten, kon hiermee voorkomen worden (Koole, 1993)¹⁶.

Communicatie

Communicatie is bij het CDA een belangrijk onderwerp. Niet verwonderlijk want 'campaigning'-organisaties bestaan tenslotte om hun ideeën te communiceren. Het CDA geeft een aantal bladen uit. Alle leden ontvangen de CDA-krant die negen keer per jaar verschijnt. Aan het blad wordt een regiokatern toegevoegd. De gelieerde organisaties CDJA en Vrouwenberaad hebben eveneens ruimte beschikbaar in dit blad. De CDA-krant wordt sporadisch gebruikt voor organisatienieuws maar wel voor de verzending van belangrijke rapporten, zoals 'Herkenbaar en Slagvaardig' en 'Nieuwe wegen, vaste waarden' waarvan een uittreksel en de belangrijkste uitspraken in CDA-krant verschijnen.

Naast het ledenblad zijn er bladen waarop leden zich moeten abonneren of die voor speciale groepen bedoeld zijn. CD/Actueel is het tweewekelijkse opiniemagazine van het CDA¹⁷. Het is bedoeld om meer politiek inhoudelijke diepgang te hebben dan CDA-krant. Het Wetenschappelijk Instituut geeft Christen Democratische Verkenningen uit, waarin wetenschappelijke verhandelingen over de ontwikkeling van de christen-democratie in het algemeen worden gegeven.

CDJA, Bestuurdersvereniging en Vrouwenberaad hebben hun eigen ledenbladen op nationaal niveau. Op lokaal en provinciaal niveau worden door de verschillende afdelingen van CDA, CDJA en Vrouwenberaad ook bladen uitgegeven.

Wat het CDA moet gaan vertellen is meestal niet van te voren te plannen. Politieke ontwikkelingen domineren de externe communicatie. Eigenlijk wordt de meeste externe communicatie van het CDA verzorgd door de openbare media, zonder dat het CDA daar zelf invloed op

16. Ook de Nederlandse politieke partijen ontkomen waarschijnlijk niet aan de herziening van de subsidiërelaties. Minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal wil de partijen zelf de subsidies laten verdelen (De Volkskrant, 30/5/95).

17. Vanaf 1996 verschijnt CD/Actueel nog met twintig nummers, waarvan er zeven functioneren als een algemeen nummer voor alle leden.

heeft. Een uitzondering is de zendtijd voor politieke partijen. Een belangrijke externe communicatie is de (verkiezings)campagne en de zogenaamde 'permanente campagne', waarbij wordt geprobeerd om in het hele land CDA-afdelingen en politici ook buiten verkiezingen 'campagne' te laten voeren.

Interne en externe communicatie zijn bij het CDA niet goed te scheiden. Alle ledenbladen en dergelijke worden ook extern verspreid. Leden reageren vaak heftiger op een publikatie in de landelijke pers over het CDA dan op een publikatie in het ledenblad. De interne gevolgen van al die niet gecontroleerde openbare communicatie kunnen groot zijn. Uitspraken van rancuneuze politici in de pers kunnen leiden tot drukke telefonades naar het landelijk partijbureau.

Het is het opvallend dat er geen duidelijke communicatiestructuur is buiten de verkiezingscampagne om waarin communicatie in het hele land wordt vormgegeven. Kamerkringsteunpunten vormen de administratieve spil van de ondersteuning van communicatie op regionaal en lokaal niveau. Er is niet structureel een bestuursplaats ingeruimd voor communicatie of permanente campagne op lokaal niveau zoals er bijvoorbeeld een bestuurslid bezoekwerk is bij de Zonnebloem.

Veel van de interne organisatie-post gaat rechtstreeks naar de afdelingen. De kamerkringsteunpunten ontvangen kopieën. De nationale secretarissen- en penningmeesters-overleggen vormen een wezenlijk intern communicatiemiddel. Hier komen veel organisatorische zaken aan de orde. Onder partijvoorzitter Helgers wordt er begonnen met bezoeken van lokale voorzitters aan de nationale organisatie om met de partijvoorzitter en leden van de Tweede Kamerfractie te praten. Daarnaast is er een telefonisch spreekuur ingesteld, waarbij 'gewone' leden telefonisch met Helgers kunnen spreken.

5.3 Primaire activiteiten, ondersteunen en management

Primaire activiteiten en management

De primaire activiteiten zijn alles overheersend bij het CDA. Op alle niveaus in de organisatie worden primaire activiteiten uitgevoerd. Het is heel moeilijk om een scheiding te maken tussen primaire activiteiten en management. Bij Scouting en de Zonnebloem is management in verticale richting duidelijk geen primaire activiteit. Bij het CDA ligt dat anders. 'Management' in verticale richting komt daar vaak neer op het doen van uitspraken over politieke standpunten en kandidaatstellingen van een 'hoger' niveau en is dus geen management.

Tradities en 'mores' zijn belangrijk voor het functioneren van CDA-afdelingen. Toch kunnen de mores aanzienlijk verschillen. Voortkomende uit de traditie van de drie partijen zijn er vooral vormverschillen bij het openen van vergaderingen. Sommige vergaderingen worden geopend met gebed, andere met een lezing uit de Bijbel terwijl andere voorzitters een gedicht of iets dergelijks voorlezen. Sommige voorzitters gaan zelfs over tot het toelichten en

in perspectief plaatsen van de gebruikte bijbellezing.

Doordat er in ieder gemeente maar één afdeling mag zijn, kent het CDA nauwelijks conflicten tussen afdelingen buiten het politiek inhoudelijk circuit. Het is niet mogelijk om leden bij elkaar 'weg te pikken'. Afdelingen hebben gewoon weinig met elkaar te maken en organiseren meestal niet zoveel samen, met uitzondering van excursies naar de Tweede Kamer of het Europese parlement.

Ondersteunen

De grens tussen ondersteunen en primaire activiteiten is eveneens lastig te trekken. Zeker waar het gaat om de 'papieren' ondersteuning moet worden geconstateerd dat rapporten zoals 'Politici in functie' (1992) of 'Politiek dicht bij mensen' (1991) zowel een organisatiehandleiding aan afdelingen geven, als een beschrijving van de primaire activiteiten vormen. Ander schriftelijk materiaal zoals het 'Handboek gemeenteraadsverkiezingen 1994' en 'Public Relations 1996' zijn ondersteuningsmateriaal¹⁸. Het nationale niveau ondersteunt op deze manier de lokale afdelingen. Andere nationale ondersteuning richt zich grotendeels op de kamerkringen.

Kamerkringen worden ondersteund door twee verschillende betaalde medewerkers (naast een scholingsconsulent): een kamerkringsteunpunt en een verenigingsconsulent. In enkele kamerkringen (Limburg, Noord-Brabant en Gelderland) functioneerde al een regionaal of kamerkringbureau, voordat de kamerkringsteunpunten werden geïntroduceerd.

Zowel het partijbureau als het bestuur van de kamerkring stellen eisen aan de verenigingsconsulent. De verenigingsconsulent is in dienst van de kamerkring, maar wordt functioneel aangestuurd door het nationale niveau. Het partijbureau levert als het ware een stramien waarbinnen de verenigingsconsulent werkt. De kamerkring vult het kader aan en werkt het verder uit, zoals dat voor de kamerkring wenselijk is. Dit geeft moeilijkheden omdat het in iedere kamerkring weer anders is. De meeste kamerkringen geven de verenigingsconsulent de (aanbevolen) vaste onkostenvergoeding.

Bij de kamerkringsteunpunten wordt nog beter zichtbaar dat de 'betaling' of de manier waarop dat geregeld is per kamerkring anders is. Er zijn kamerkringen waar men royaal betaalt of onkosten vergoedt. Andere kamerkringen gebruiken een gedeelte van het, vanuit het landelijke hiervoor beschikbare, geld voor andere zaken dan de kamerkringsteunpunt-medewerker. Soms hebben kamerkringen een medewerker die minder tevreden is. Bij nadere kennisname van de ongenoegens blijken dan vaak niet bereikte politieke ambities in het spel zijn. Mede hierdoor en door de variëteit aan typen kamerkringen is er geen uniforme kwaliteit van de ondersteuning naar de afdelingen.

18. Door verschillende onderdelen van het CDA worden adressengidsen gemaakt, zodat het voor afdelingen en dergelijke mogelijk is met politici en elkaar in contact te komen. De mutatiesnelheid aan de vrijwilligerskant is hoog, zodat adressengidsen vaak verouderd zijn.

5.4 Management in het CDA

Het CDA staat volop in de belangstelling. Niet alleen beroepspolitici maar ook lokale vrijwilligers komen regelmatig met de media in aanraking. Professionaliseren van primaire activiteiten en management zou daarmee een belangrijk punt moeten zijn. De analyse van de professionaliseringspogingen, zoals die onder partijvoorzitter Van Velzen zijn gedaan, brengt twee punten naar voren. Enerzijds is het CDA moderner geworden, met meer aandacht voor inhoudelijke scholing en zakelijke relaties in de organisatie. Anderzijds is het plezier in politiek voor veel mensen verloren gegaan door te veel zakelijkheid en professionaliteit (zie ook Metz, 1995).

Geconcludeerd kan worden dat de achterliggende uitgangspunten van een aantal organisatorische verbeteringen niet in lijn lagen met de sfeer van een 'campaigning'-organisatie. Twee illustratie: na de verbouwing van het Kuyperhuis is besloten tot een 'clean desk' beleid. Dit hield ook in dat aan de muren zakelijke moderne kunst in plaats CDA-posters en schilderijen van oud-politici kwamen te hangen. Lopend door het Landelijk Partijbureau leverde dat een voor 'campaigning'-organisaties bevreemdend beeld op. Normaal gesproken hangt en staat een dergelijke organisatie vol met relikwieën van geslaagde acties en andere grote momenten. De missie, het doel en de leiders zijn overal zichtbaar. Een tweede voorbeeld is de uitbesteding van het uitgeven van het CDA-drukwerk. Het was voor leden toen niet meer mogelijk om rechtstreeks op het partijbureau brochures en ander drukwerk van het CDA te bestellen of op te halen. Men moest hiervoor contact opnemen met een commerciële uitgeverij. Voor sommige lokale vrijwilligers was het een soort uitje om brochures op het partijbureau te gaan halen. Deze gezelligheid en 'band' werd duidelijk gemist¹⁹.

In de afsluitende volgende paragrafen wordt een aantal meer structurele observaties gedaan.

1 Alle belangstelling voor primaire activiteiten, weinig belangstelling voor organiseren

Het overheersende kenmerk van leden van 'campaigning'-organisaties is dat ze weinig belangstelling hebben voor organisatie. Het gaat om het doel en voor middelen (waaronder organisatie) moet iemand anders maar zorgen. Dit kan ook in het CDA gezien worden. Er is belangstelling voor de formele organisatie, waar het gaat om procedures en besluitvorming. Voor implementatie van genomen besluiten of voor de gevolgen van besluitvorming en gevolgde procedures is veel minder aandacht. Iedere bijdrage is welkom en er is nauwelijks sprake van selectie binnen de vereniging.

Ontegengesteld zijn er allerlei processen in het CDA, met name in de periode Van Velzen, 'geprofessionaliseerd' zoals hiervoor beschreven. Met name de ondersteuning van de primaire activiteiten is verbeterd. Maar er zijn ook heel veel veranderingen vooral aangezet op papier, besloten in partijraden maar niet geïmplementeerd (zoals aanbevelingen uit de rapporten 'Politiek dicht bij mensen' en 'Politici in functie'). Nadat de beslissing genomen is, blijkt er niemand te zijn die zich verantwoordelijk voelt voor de implementatie.

19. Eind 1995 is dit weer terug gedraaid. De schilderijen van oud-politici hangen er weer en brochures kunnen weer bij het CDA-bureau worden besteld.

Men heeft weinig kennis over de eigen organisatie. Het vrijwilligersbeleid is bijvoorbeeld nauwelijks ontwikkeld. Inzicht ontbreekt in het aantal mensen dat actief is, actief wil zijn of dat juist helemaal niet wil zijn. De 91.000 leden worden in feite op dezelfde manier behandeld. Ook dit is in lijn met kenmerken van 'campaigning'-organisaties waarin iedere bijdrage aan het grote doel even welkom is. Tegelijkertijd sluit het ook aan bij de identiteit van het CDA omdat dit past bij het gewenste karakter van volkspartij.

2 Een ineffektieve organisatiecultuur

Het organiseren van het CDA heeft kenmerken van een simpele visie op het openbaar bestuur. Een illustratie daarvan is de stijl van vergaderen van een gemiddeld Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur van een afdeling (lokaal, regionaal en nationaal). Een dergelijke vergadering lijkt veel op de vergadering van een gemeenteraad waar het college van Burgemeester en Wethouders (lees het Dagelijks Bestuur) probeert de voorstellen zo ongeschonden mogelijk door de gemeenteraad (lees het Algemeen Bestuur) te krijgen. Dit is ook letterlijk de bedoeling van de oefening vergaderen zoals die bij de Kaderschool wordt gehouden, waarbij ook aan de 'Algemeen Bestuur-leden' rollen worden uitgedeeld om op te komen voor specifieke deelbelangen.

Binnen een meer uitvoerend bestuur, zoals de meeste CDA-besturen zouden moeten zijn, is dat geen effectieve vorm van besluitvorming als men ervan uitgaat, dat genomen besluiten ook geïmplementeerd moeten worden.

Hiermee hangt samen dat er een idee lijkt te zijn, dat voor de uitvoering van de genomen besluiten een leger 'ambtenaren' beschikbaar is. Een bestuur neemt de beslissing, deelt mee dat iets uitgevoerd moet worden en gaat naar het volgende agendapunt. Er is niemand die zich verantwoordelijk voelt en in het algemeen kijkt men naar de secretaris of de voorzitter van een commissie.

De CDA-vergadercultuur kenmerkt zich door een streven naar het nemen van beslissingen. Anderen omschrijven dit als het streven naar harmonie en consensus en het af zien van een wellicht conflictueus debat. Discussiëren en het verkennen van een probleemveld zijn daarbij onderbelicht. Het CDA kent geen cultuur van analyse.

Een ander punt is dat bijna alles bij het CDA wordt betrokken op de echte politiek. Het is tijdens een vergadering bijna onmogelijk een vraag te stellen zonder dat anderen daar een mening in verscholen zien. Het is bijzonder lastig een bijdrage te leveren aan de organisatie zonder dat anderen daar een sollicitatie naar een 'echte' politieke functie in zien. Bij mensen die zich ergens voor aanmelden wordt vrijwel voortdurend een politieke ambitie verondersteld. Het CDA is niet alleen een politieke partij het is ook een politieke organisatie, in de betekenis die in de organisatiekunde wordt gebruikt (zie bijvoorbeeld Morgan, 1986).

3 (Over)belasting van het regionale niveau

De druk op het regionale niveau bij het CDA is groot. Het regionale niveau moet vanzelfsprekend voor ondersteuning van (bestuurlijke) activiteiten van andere niveaus zorgen en draagt zelf bij aan het verticale management van de gehele organisatie. Het regionale niveau is bij het CDA extra belast omdat de meeste regionale niveaus ook een echte, eigen afdeling zijn met een volledig primaire activiteiten takenpakket. Een aantal kamerkringen is niet alleen verantwoordelijk voor het kanaliseren van bestuurlijke activiteiten of ondersteuning maar ook voor zelfstandige eigen verkiezingen voor provinciale staten of gemeenteraad.

De beroepsmatige ondersteuning van het regionale niveau is verdeeld over drie medewerkers; kamerkringsteunpunt, verenigingsconsulent en scholingsconsulent. De aansturing van deze medewerkers is verschillend geregeld, maar de kamerkringen zijn grotendeels verantwoordelijk. Kamerkringen blijken niet allemaal even goed te zijn in hun werkgeversrol. Vacatures staan soms erg lang open en medewerkers worden als gewone vrijwilligers behandeld. Daarbij moet zeker in aanmerking worden genomen dat de medewerkers inderdaad zowel qua beloning als qua rechtspositie zweven tussen beroepskrachten en vrijwilligers.

4 Gesloten en ingedutte afdelingen

Opvallend aan het CDA is de relatieve inactiviteit van veel vrijwilligers. Hoewel mensen bestuurlijk betrokken zijn bij het CDA, kan de daadwerkelijke inzet vaak beperkt blijven. Lokale afdelingen van het CDA zijn, afgezien van het volgen van de eigen gemeenteraadsfractie, buiten de verkiezingsjaren weinig actief. Een paar ledenbijeenkomsten per jaar, een zes- tot achttal bestuursvergaderingen, een eigen ledencontactblad en wat andere bezigheden is al een hele prestatie.

Vanuit het nationale niveau kan hierop niet ingegrepen worden. Het nationale niveau heeft nauwelijks rechtstreeks ondersteunend contact met afdelingen, buiten het direct beantwoorden van vragen en het verstrekken van materialen. Contact met afdelingen loopt voor een groot deel via de verenigingsconsulenten. Verenigingsconsulenten geven op hun beurt aan dat het contact leggen met sommige afdelingen nauwelijks lukt.

In tegenstelling tot de Zonnebloem en Scouting kan het CDA maar één afdeling per politiek werkterrein hebben. Het duidelijk nadelige gevolg hiervan is dat het onmogelijk is om bij het niet functioneren van een afdeling een andere afdeling in hetzelfde gebied op te richten. Een CDA-lid zal actief moeten worden in de eigen gemeentelijke afdeling, of de afdeling de vrijwilliger nu aanspreekt of niet. Gedeeltelijk is dit probleem ondervangen doordat er speciale organisaties zijn voor vrouwen en jongeren. Positief effect hiervan is dat er op het regionale niveau geen lokale conflicten worden uitgevochten.

5 Inzet van de politici

Een specifiek probleem voor een politieke partij zoals het CDA is de spanning tussen (leden van de) partij en de verkozen politici. In de beschrijving van het CDA is meerdere malen aangegeven dat er een spanningsvolle relatie is tussen de politici en de leden. Belangrijke vraag is 'wie er nu de baas is'. Bij deze vraag gaat het niet alleen om de bepaling van politieke standpunten, strategieën en acties maar ook om de onderlinge verwevenheid in de organisatie. Voor de vereniging CDA zou het kunnen inzetten van politici als vrijwilligers met een minder vrijblijvende werkrelatie een aanzienlijke verbetering van het functioneren kunnen betekenen.

6

Organisatieproblemen in landelijke vrijwilligersorganisaties

Dit onderzoek is gericht op het ontwikkelen van op vrijwilligersorganisaties toegeseden begrippen, concepten, modellen of theorie. Deze doelstelling wordt zowel op een abstract als een meer praktisch niveau ingevuld. In de conclusies van hoofdstuk twee is aangegeven dat de beschikbare literatuur beperkt is en een aantal problemen uit de praktijk van (landelijke) vrijwilligersorganisaties niet wordt behandeld. In het onderzoek zijn een paar van deze problemen geselecteerd en nader bestudeerd.

Met de begrippen en concepten in hoofdstuk zes wordt voorzien in enkele van de lacunes in de literatuur. Dit hoofdstuk richt zich op het inzichtelijk maken van een aantal managementproblemen in met name landelijke vrijwilligersorganisaties, maar soms ook vrijwilligerswerk in het algemeen, vooral op een praktisch niveau. Bij de toepassing op een individuele organisatie moet rekening worden gehouden met specifieke kenmerken van deze organisatie waarin het vrijwilligerswerk wordt verricht. Deze kenmerken zijn onder andere het type organisatie (service delivery, mutual support, campaigning) en de samenwerkingsvorm van beroepskrachten en vrijwilligers.

In de inleiding van dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de verschillen en overeenkomsten tussen management in de drie typen organisaties. De resultaten van dit onderzoek vormen een gedeeltelijke bevestiging van de theorie van Handy over de verschillen tussen de drie typen organisaties.

In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de problemen rondom de mensen in de organisaties. Het eerste cluster van begrippen bouwt voort op het werk van Pearce en behandelt de thema's leiding geven en organizational control. Een tweede deel verdiept de relatie tussen organisatie, vrijwilligers en beroepskrachten waarbij aanvullingen gegeven worden op de bestaande theorie. Als laatste onderwerp van dit thema wordt ingegaan op de mogelijkheden van vrijwilligersbeleid in vrijwilligersorganisaties. Vrijwilligersbeleid staat momenteel volop in de belangstelling, waarbij de grenzen van (de definitie van) vrijwilligerswerk worden verkend.

In de derde paragraaf wordt ingegaan op twee structuurkenmerken van landelijke organisaties, namelijk het functioneren van het regionale en het lokale niveau. In de literatuur wordt nauwelijks aandacht besteed aan het regionale niveau, terwijl in de drie organisaties op dit niveau een concentratie van problemen kan worden gevonden. In deze paragraaf worden een aantal factoren beschreven die ertoe bijdragen dat het regionale niveau zo moeilijk te organiseren is. Ten aanzien van het lokale niveau wordt een aanvulling gegeven op het begrip clubbiness (Young, 1987).

In de vierde paragraaf wordt ingegaan op 'ondersteunen'. Hierbij komen drie verschillende onderwerpen aan de orde:

- organisatiestructuren voor ondersteuning;
- welke taken kunnen het best gedaan worden door vrijwilligers en welke door beroepskrachten;
- communicatie als deel van ondersteuning.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting.

6.1 Management in ‘service delivery’, ‘mutual support’ en ‘campaigning’-organisaties

Handy (1988) geeft aan dat er een verschil is in het management en organiseren van de drie basistypen vrijwilligers of nonprofit organisaties, ‘service delivery’, ‘mutual support’, en ‘campaigning’. Het instandhouden van een ‘mutual support’-organisatie vraagt een beperkte mate van organisatie. Vrijwilligers en leden van dit type organisatie zien management en organisatie als iets dat je in principe samen doet. Dat wil niet zeggen dat iedereen daar zin in heeft, maar wel dat niet snel geaccepteerd wordt dat één van de betrokkenen de manager is. In de ‘service delivery’-organisatie is dat heel anders. Vrijwilligers verwachten dat ze worden georganiseerd en gemanaged. Zij verwachten en accepteren dat het management vrijwilligers selecteert, eisen stelt, bereid is om reprimandes uit te delen en zelfs mensen weg te sturen. ‘Campaigning’-organisaties worden eerder geleid dan gemanaged. Hun vrijwilligers hebben weinig interesse in organisatie. Landelijke vrijwilligersorganisaties zullen bijna altijd een mengvorm blijken van deze drie basistypen organisaties.

De resultaten van het onderzoek bevestigen grotendeels de analyse van Handy. De positie van het landelijk en regionaal Scoutingapparaat vormt echter een uitzondering. Scouting besteedt veel aandacht aan organisatie en management en streeft naar selecteren en eisen stellen. Dit wijkt af van de stereotiepe ‘mutual support’-organisatie. Een verklaring kan zijn dat in bepaalde ‘mutual support’-organisaties vrijwilligers expliciet met een hobby bezig zijn. Voor relatief veel vrijwilligers bij Scouting is goed organiseren een hobby, wat vooral op het bestuurlijke niveau boven de lokale afdelingen waargenomen kan worden.

Planmatig en projectmatig werken wordt veelvuldig toegepast in alle drie de organisaties. Niet alleen uitvoerende vrijwilligers maar ook beleidsvrijwilligers blijken prijs te stellen op een gestructureerde aanpak waarbij omschreven is wat er van hen wordt verwacht. Dat wil niet zeggen dat ze dat ook daadwerkelijk zullen uitvoeren. In lijn met de gedachten van Handy is het probleem van het niet nakomen van afspraken duidelijker waarneembaar bij de ‘mutual support’- (Scouting) en ‘campaigning’- (CDA) organisaties. Bij de Zonnebloem is het fundament voor afspraken vooral stevig door het beperkte aantal centrale afspraken dat daar wordt gemaakt. In hoofdstuk zeven zal nader worden ingegaan op de principiële problemen rondom verticaal management in de drie typen vrijwilligersorganisaties.

In het algemeen kan gesteld worden dat alle organisaties die met vrijwilligers werken moeten bouwen aan een organisatiecultuur waar de uitspraak *“het is maar vrijwilligerswerk”* niet wordt geaccepteerd. Tegelijkertijd moet de cultuur zo open zijn dat mensen wel een bepaalde taak mogen en kunnen weigeren. Te vaak accepteren vrijwilligers onder druk van anderen een taak die ze eigenlijk niet zien zitten. Omgaan met vrijwilligers in een georganiseerd verband is voor een groot deel het vinden van een evenwicht tussen het inperken van de vrijheid van de vrijwilliger door de organisatie en de autonomie van vrijwilligers.

6.2 Mensen in vrijwilligersorganisaties

Vrijwilligerswerk kenmerkt zich door een grote autonomie van de vrijwilligers over hun verhouding tot de organisatie. De relatie tussen vrijwilligers en de organisatie is minder helder en met meer onzekerheden omgeven dan de relatie tussen beroepskrachten en hun organisatie. Vrijwilligerswerk wordt toch vaak als vrijblijvender gezien door zowel de organisatie, beroepskrachten, de klanten van de organisatie als de vrijwilligers zelf (Pearce, 1993).

Ondanks breed gedragen uitspraken als “Vrijwilligerswerk is niet vrijblijvend” kenmerkt de dagelijkse praktijk van vrijwilligerswerk zich door frustratie over slechte plannings en het niet nakomen van afspraken. Veel vrijwilligersorganisaties proberen dit op te lossen door, impliciet of expliciet, management van vrijwilligers toe te passen. Management wordt daarbij gedefinieerd in termen van plannen, organiseren, leiding geven en controleren. Uit het onderzoek blijkt dat aandacht voor ‘plannen’ en ‘organiseren’ ook in vrijwilligersorganisaties tot verbetering van het functioneren van de organisatie kan leiden. Instrumenten voor plannen en organiseren (zoals planmatig en projectmatig werken) uit beroepsmatige organisaties zijn goed toepasbaar in vrijwilligersorganisaties, maar dan moet wel rekening worden gehouden met een andere aanpak die nodig is voor leiding geven en controleren. Het eerste deel van deze paragraaf gaat in op de andere aanpak die noodzakelijk is voor leiding geven aan en controle van vrijwilligers.

6.2.1 Leiding geven aan en organizational control van vrijwilligers

In vrijwilligerswerk komen mensen hun afspraken na omdat ze die hebben met een individu in plaats van met een functionaris. Functiegebonden hiërarchie is nauwelijks geldig in vrijwilligerswerk. Functiegebonden hiërarchie heeft te maken met sancties en (verschillen in) beloning. Juist die zijn minder eenduidig en eenvoudig in organisaties met vrijwilligers. Sancties in vrijwilligerswerk zijn mogelijk maar leiden bijna altijd tot het verbreken van de relatie tussen vrijwilliger en organisatie. Ook beloning en verschillen in beloning van vrijwilligers is in principe mogelijk maar niet eenvoudig te realiseren. Meestal wordt een groep vrijwilligers tegelijk beloond voor de gezamenlijke prestatie of krijgt een individueel lid een speldje voor zoveel jaren trouwe dienst.

Leiding geven en organizational control in vrijwilligerswerk is gebaseerd op persoonlijke relaties, gedeelde normen en waarden en een beperking van de te verrichten taken (Pearce, 1993). In deze paragraaf wordt ingegaan op deze drie onderdelen van leiding geven en organizational control.

Persoonlijke relaties en ‘organizational control’

Autoriteit is in vrijwilligerswerk persoons- en niet functiegebonden. Het is voor organisaties die met vrijwilligers werken daarom extreem belangrijk om een goede persoonlijke verhouding op te bouwen tussen met name de core-vrijwilligers en andere vrijwilligers of leden. Er is een aantal oorzaken waarom persoonlijke relaties vaak wel, maar soms juist niet aanwezig zijn.

In lokale (afdelingen van landelijke) organisaties is er meestal een goede basis voor het ontwikkelen van de persoonlijke relaties doordat een nieuwe vrijwilliger persoonlijk gevraagd is

door een core-vrijwilliger of een andere bij de organisatie betrokken persoon. Pearce (1993) geeft aan dat 64% van de vrijwilligers persoonlijk gevraagd is. Sills (1957) stelt dat slechts 10% zelf contact heeft gelegd met de organisatie.

'Mutual support'- en 'campaigning'-organisaties kenmerken zich door een groep van (passieve) leden die (nog) geen vrijwilligerswerk doen voor de organisatie. In deze organisaties groeit een individueel lid of een groep leden toe naar vrijwilligerswerk voor de organisatie. Ook in deze situatie worden mensen meestal gevraagd om een vrijwilligersfunctie, bijvoorbeeld in het bestuur, op zich te nemen.

Maar ook bij persoonlijke werving is er niet altijd een duidelijke band tussen organisatie en vrijwilligers. Het is niet altijd duidelijk wie wel en wie niet vrijwilliger is op een bepaald moment. Vrijwilligers zijn soms maar voor een korte tijd actief en voor langere tijd inactief. Soms gaat de vrijwillige bijdrage niet verder dan een keer helpen omdat een vriend dat heeft gevraagd. Daarnaast zijn er vrijwilligers die in 'portefeuille' worden gehouden en die alleen worden gevraagd wanneer hun speciale expertise nodig is. In de oplopende schaal van betrokkenheid vormen de potentiële, voormalige en toevallige vrijwilligers een vage categorie.

Het is voor een organisatie belangrijk is om (nieuwe) vrijwilligers en leden bewust bij de organisatie te betrekken. In het medewerkersbeleid van Scouting wordt dit treffend omschreven als het door de voordeur binnenkomen. Op die manier is het mogelijk om goede persoonlijke relaties te ontwikkelen.

(Onpersoonlijke) werving en te functionele introductieprogramma's

Bij persoonlijke werving door een core-vrijwilliger gaat het initiatief uit van de organisatie. Maar, er zijn ook mensen die zich spontaan aanmelden als (potentieel) vrijwilliger of lid, naar aanleiding van bijvoorbeeld een gebeurtenis in het privéleven (een familielid dat een speciale ziekte krijgt) of een campagne van de organisatie of via onpersoonlijkere methoden als een vrijwilligersvacaturebank. Bij deze vormen van werving zijn goede persoonlijke relaties niet direct aanwezig. De organisatie zal ervoor moeten zorgen dat de vrijwilliger opgevangen en geïntroduceerd wordt.

Onpersoonlijke werving komt het meest voor bij (campaigning) organisaties die (landelijk) bekend en zichtbaar zijn, zoals bijvoorbeeld het CDA. In deze landelijke organisaties wordt het onpersoonlijke karakter van de werving mede veroorzaakt doordat nieuwe leden zich, meestal schriftelijk, aanmelden bij het nationale niveau, terwijl ze actief (zullen willen) worden op het lokale niveau. Soms verstrijkt er tijd tussen het aanmelden als lid en het eerste contact met de lokale afdeling. Het nationale niveau geeft vaak wel redelijk snel door dat er een nieuw lid is, maar op lokaal niveau blijft dit dan liggen.

Om mensen bij de organisatie te betrekken en voor te bereiden op het vrijwilligerswerk bieden organisaties introductieprogramma's aan voor nieuwe (potentiële) vrijwilligers. Deze introducties variëren van een rondleiding door het gebouw waarbij kort kennis wordt gemaakt met andere toevallig aanwezige vrijwilligers en beroepskrachten tot formele introductie- en basiscursussen. De introductie kan worden verzorgd door niet-gespecialiseerde vrijwilligers van de afdeling zelf, speciale kadervorming-vrijwilligers, beroepskrachten van de organisatie of ingehuurde specialisten. Bij de meeste introducties wordt ingegaan op de missie

van de organisatie, de structuur van de organisatie, wat de nieuwe vrijwilliger kan bijdragen en wat de organisatie verwacht van haar vrijwilligers.

Een probleem met veel introductieprogramma's is dat ze teveel op de inhoud van het werk en de structuur van de organisatie zijn gericht. Reeds actieve vrijwilligers vertellen over hun taken, en vooral hoeveel tijd dat kost. Bestuursleden geven inzicht in alle commissies die er zijn en wat je als nieuw lid zoal kan doen. Van sommige introductiecurssussen (en organisaties) gaat eerder een intimiderende dan een motiverende werking uit (Wolfe, 1991). Het lijkt er dan op alsof je alleen in de organisatie actief kunt zijn als je er al je tijd in stopt. In een goede introductie zou verteld moeten worden wat mensen motiveert om het werk te doen en wat daar de leuke kanten van zijn. De emotie van het werk moet worden overgebracht. Dat betekent waarschijnlijk dat de introductie gegeven moet worden door een gespecialiseerde vrijwilliger of beroepskracht, terwijl er veel tijd beschikbaar wordt gesteld om met (uitvoerende) core-vrijwilligers informeel kennis te maken.

Ook met de al aanwezige vrijwilligers moet de persoonlijke band onderhouden worden. Dit kan door een jaarlijks feest of 'erkenningdagen'. Het verdient overweging om concrete (groeps)successen met elkaar te vieren, zoals bijvoorbeeld de 10.000ste verstrekte maaltijd in een restaurant dat geld verdient voor projecten in de derde wereld of het rondleiden van de 10.000ste bezoeker in een museum. Bij het organiseren van 'feestjes' moet er wel aan gedacht worden dat niet iedereen daar tijd voor zal vrijmaken, zodat de opkomst soms laag is en dat er vrijwilligers en andere bij de organisatie betrokken groepen zullen zijn die het geldverspilling vinden. Het voordeel van het koppelen van feesten aan concrete prestaties is dat het tegelijkertijd een vorm van erkenning en beloning is.

Geografische omvang van afdelingen en onpersoonlijke communicatiemiddelen

In de lokale afdelingen van landelijke vrijwilligersorganisaties zijn vrijwilligers actief met vooral een lokale oriëntatie. Deze vrijwilligers willen vooral actief zijn in hun eigen omgeving met mensen die ze al van te voren kennen (Milofsky, 1993). Mede hierom is het belangrijk om de geografische omvang van de lokale afdelingen klein te houden. Landelijke organisaties richten bijvoorbeeld wijkafdelingen op omdat de officiële gemeente als te groot wordt gezien.

Een voordeel van een kleine geografische omvang is dat de vrijwilligers elkaar buiten de organisatie ook makkelijker toevallig tegenkomen in bijvoorbeeld de supermarkt of de kerk. Door het part-time karakter van vrijwilligerswerk en het daardoor ontbreken van veel gemeenschappelijke ruimten en ervaringen, zoals bijvoorbeeld in een bedrijfssituatie, kan een afspraak gemakkelijk vergeten worden. Door het toevallig ontmoeten van degene met wie men een afspraak heeft, wordt iemand aan die afspraak herinnerd.

Geografische omvang beïnvloedt de persoonlijke relaties op het regionale en nationale niveau en tussen de verschillende niveaus. Alleen al door de omvang van de landelijke organisaties is het onmogelijk om persoonlijke relaties te hebben tussen het nationaal niveau en alle afdelingen. Gezien de veelheid aan afdelingen en de geografische afstand is het voor core-vrijwilligers bijna onmogelijk om met alle afdelingen goede persoonlijke relaties te hebben. Dit wordt versterkt als de vrijwilligers op lokaal niveau regelmatig wisselen.

Organisaties (bepaalde bestuursleden) proberen de relaties tussen niveaus te versterken door frequent met lokale core-vrijwilligers contact op te nemen, veelvuldig te communiceren of door regionale beroepskrachten in te schakelen. Niet moet worden vergeten dat een aantal afdelingen geen relatie met het nationale of landelijke niveau wil.

Om een 'persoonlijke' relatie tussen verschillende niveaus en organisatie delen te creëren kan een landelijke organisatie overgaan tot een bezoekprogramma aan het nationale bureau. Daarbij moeten de vrijwilligers ontvangen worden door belangrijke mensen, zowel aan de vrijwilligerskant als aan de beroepskant. De beschrijving van de Zonnebloem geeft aan hoe effectief een dergelijk programma kan zijn.

Het systeem van vertegenwoordiging

Een belangrijke factor die de relaties onpersoonlijk kan maken is het systeem van vertegenwoordiging. In (landelijke) vrijwilligersorganisaties worden veel organisatiedelen, zeker op regionaal en nationaal niveau, samengesteld via een methode van vertegenwoordiging vanuit een ander organisatiedeel en niet op basis van coöptatie door het eigen bestuur. Vrijwilligers zijn actief binnen dit organisatiedeel (bijvoorbeeld een algemeen bestuur van een regionale afdeling) omdat ze hun eigen afdeling vertegenwoordigen. Vaak zijn er statutaire voorschriften waardoor organisatiedelen bestaan uit vertegenwoordigers van andere organisatiedelen. Besturen op nationaal en regionaal niveau zijn hiervan een duidelijk voorbeeld. Ook in andere organisatiedelen kan vertegenwoordiging gevonden worden. Zo zijn er in (lokale) besturen soms 'kwaliteitszetels' die worden bezet door vertegenwoordigers van gelieerde organisaties (CDA). Ook kan het voorkomen dat uitvoerende commissies, zoals redacties, via vertegenwoordiging worden samengesteld.

Organisaties gebruiken dit systeem van vertegenwoordiging omdat het voordelen heeft voor de afstemming en communicatie tussen organisatiedelen en omdat hierdoor een draagvlak binnen de organisatie ontstaat voor genomen beslissingen. Deelname aan de besluitvorming of uitvoering zou leiden tot commitment (participatie leidt tot acceptatie). Maar het samenstellen via vertegenwoordiging is niet alleen nuttig, het is vaak ook makkelijk. Een bestuur hoeft dan niet zelf de vrijwilligers te werven en selecteren, maar schuift dat probleem door naar andere delen van de organisatie. Ter illustratie, een CDA-bestuur dat een voorbereidingscommissie voor een algemene ledenvergadering benoemt, hoeft zelf minder commissieleden te zoeken als standaard de gemeenteraadsfractie, het CDJA, het vrouwenberaad en de redactie van het lokale ledencontactblad in iedere commissie zijn vertegenwoordigd en zelf die vertegenwoordigers moeten leveren.

Het systeem van vertegenwoordiging kan nadelige gevolgen hebben voor het functioneren van het betreffende organisatiedeel. Vertegenwoordiging kan ertoe leiden dat mensen de keuze voor deelname aan en verantwoordelijkheid voor bepaalde taken niet meer echt 'vrijwillig' maken. Lokale afdelingen moeten soms lang zoeken voordat ze iemand bereid vinden of krijgen om als afgevaardigde naar het regionale niveau te gaan. Het is niet ongebruikelijk dat er tijdens de lokale vergadering een ongemakkelijke stilte valt als de verkiezing van de vertegenwoordiger naar het regionale niveau ter sprake komt.

Voor het door vertegenwoordiging samengestelde organisatiedeel is dan het grote nadeel dat vertegenwoordigers vaak meer commitment hebben met hun 'eigen' organisatiedeel. Het organisatiedeel waar men vertegenwoordiger is, heeft lagere prioriteit. Dit uit zich onder

andere in veelvuldig wegblijven bij vergaderingen van het samengestelde organisatiedeel. Het is niet ongebruikelijk dat bepaalde afdelingen structureel afwezig zijn bij vergaderingen en activiteiten van een regionaal niveau. Afspraken nakomen is geen probleem van tijd maar van prioriteit.

Het is waarschijnlijk dat de afgevaardigden 'goede' vrijwilligers zijn. Dat wil zeggen dat het organisatiedeel dat de afgevaardigde stuurt een eerlijke keuze heeft gemaakt en belang hecht aan de relatie met het andere organisatiedeel. Maar het kan zijn dat de afdeling naar het (onbelangrijke) andere organisatiedeel mensen afvaardigt die men liever kwijt dan rijk is.

Een mogelijke oplossing voor het probleem van de vertegenwoordiging is gelegen in het geven van een vetorecht aan het organisatiedeel dat een vertegenwoordiger krijgt. Ook is het mogelijk om vast te leggen dat bijvoorbeeld een voorzitter de afdeling moet vertegenwoordigen in de regionale vergadering. Maar dat is tegelijkertijd enorm bevoogdend en kan leiden tot een verzwakking van de afdeling als de voorzitter het hierdoor te druk krijgt of het werk voor het regionale niveau leuker blijkt te gaan vinden dan lokale activiteiten. Daarnaast is het verstandig om het automatisme waarmee via vertegenwoordiging een uitvoerende commissie wordt samengesteld, te doorbreken. Voor meer uitvoerende commissies is een samenstelling via vertegenwoordiging niet altijd noodzakelijk en soms zelfs ongewenst. Er moet per situatie gekeken worden of de voordelen opwegen tegen de nadelen.

Verschillen tussen vrijwilligers

Goede persoonlijke relaties tussen vrijwilligers kunnen geblokkeerd worden door fundamentele verschillen tussen vrijwilligers. De mogelijke tegenstelling tussen lokaal en kosmopolitische ingestelde vrijwilligers op het regionale niveau zal later worden uitgewerkt. Maar ook binnen een lokaal of nationaal organisatiedeel kunnen er spanningen zijn.

Zo kan er een moeizame relatie zijn tussen kern- en perifere-vrijwilligers. Kern-vrijwilligers steken veel tijd in de organisatie, geven prioriteit aan afspraken met 'de organisatie' en hebben in het algemeen veel aandacht voor de organisatie. Kern-vrijwilligers zijn betrokken bij de organisatie en verwachten dit ook van anderen. Kern-vrijwilligers kunnen zich vaak gewoonweg niet voorstellen dat anderen minder prioriteit en aandacht geven aan de organisatie. Bij campaigning organisaties kan dit verschijnsel duidelijk worden waargenomen. Core-vrijwilligers bij het CDA kunnen zich eigenlijk niet voorstellen dat iemand niet iedere avond naar politieke programma's met achtergrondinformatie en commentaar kijkt en alle kranten spelt op de politiek.

Doordat kern-vrijwilligers meer tijd in de organisatie steken zijn ze vaak beter geïnformeerd over de organisatie. Deze kennisvoorsprong leidt er vaak toe dat kern-vrijwilligers taken naar zich toe trekken of even snel uitvoeren. Een ander punt is het tempoverschil tussen kern en periferie. Soms heeft de kern (waaronder het beroepsapparaat) niet in de gaten dat ze sneller gaan dan de anderen. In het verlengde hiervan kan geconstateerd worden dat (externe) beroepskrachten, zoals adviseurs of beleidsambtenaren, soms wat tijd nodig hebben om te ontdekken dat het allemaal wat langzamer gaat. Men kan niet binnen veertien dagen antwoord verwachten van een bestuur dat maar zes keer per jaar bijeen komt.

Het leiderschap van organisaties zou ernaar moeten streven de kern uit te breiden. Daardoor worden meer vrijwilligers betrokken bij de organisatie en neemt de effectiviteit van de organisatieprocessen toe. Nadeel van uitsluitend kern-vrijwilligers is dat er problemen kunnen zijn omdat er geen 'opvolgers' beschikbaar zijn en dat de groep afgesloten kan raken van de buitenwereld.

Gedeelde waarden, normen en mores en 'organizational control'

Pearce (1993) beschrijft het belang van de gedeelde waarden en normen als basis voor organizational control. Op basis van Salipante en Golden-Biddle (1995) kan hier de notie van de gedeelde 'practices', vaste patronen waarin gewerkt wordt, worden toegevoegd. Zij omschrijven dit als de waarde van traditie voor non-profit organisaties. 'Practices' kunnen gezien worden als de 'mores' (vaste gebruiken) van de organisatie. Mores zijn de zichtbare handelingen, waarin de waarden en normen uit de missie van de organisaties tot uitdrukking komen bij uitvoerend werk. 'Organizational control' wordt eenvoudiger als er meer overeenstemming is over de mores omdat er dan minder gecontroleerd hoeft te worden.

In lokale afdelingen zijn de mores meestal eenduidig. Door de persoonlijke manier waarop mensen bij de meeste vrijwilligersorganisaties betrokken raken, is er snel sprake van homogeniteit. Iedereen vertaalt op een bijna gelijke manier de organisatiewaarden en -normen in concreet gedrag. De mensen die daarvan af willen wijken vallen vaak buiten de organisatie. Kortom, er is meestal sprake van uniformiteit op het niveau van een lokale afdeling.

Vanuit het perspectief van de landelijke organisatie gezien zijn de mores van de verschillende afdelingen echter veel minder eenduidig. Afdelingen kunnen onderling aanzienlijk verschillen, niet alleen in samenstelling van de vrijwilligers, maar ook in de uitvoering van primaire activiteiten. Bij Scouting is de diversiteit aan invulling van het programma aanzienlijk (met/zonder uniform, gemengd en ongemengd spelen). Bij het CDA worden lokale vergaderingen bijvoorbeeld geopend met bijbellezing, bijbellezing met gebed of een simpel 'welkom'.

Het gevolg van deze diversiteit van concrete lokale mores is dat de landelijk achterliggende waarden en normen tamelijk abstract (moeten) zijn. Bij Scouting betekent dit bijvoorbeeld dat een landelijke norm is dat mannen en vrouwen gelijkwaardig zijn, maar dat er wel aparte jongens- en meisjes-groepen toegestaan zijn.

Overeenstemming over normen en waarden, maar vooral over mores is niet alleen positief. Het kan ook een beperkte blik naar buiten veroorzaken. Men kan zich niet snel meer aanpassen aan veranderende omstandigheden en is kwetsbaar bij het wegvallen van de centrale figuur. Grote overeenstemming over normatieve opvattingen, veroorzaakt door persoonlijke werving en persoonlijke relaties, kunnen nadelig uitpakken voor de organisatie wanneer dit ertoe leidt dat de organisatie buiten de maatschappelijke ontwikkelingen komt te staan. De organisatie verkleint daarmee de kans op realisatie van externe doelstellingen.

Traditie is een belangrijk punt voor vrijwilligersorganisaties, maar soms kan het verleden een onverwacht obstakel zijn voor verandering (zie ook Salipante & Golden-Biddle, 1995). In alle drie de onderzochte organisaties bestaan er realiteiten, die in het verleden zijn ontstaan en daaruit ook zijn te verklaren. Deze kunnen onverwacht opduiken en nieuwe ontwikke-

lingen voor enige tijd stagneren of zelfs tegenhouden. Bij de statutenwijziging van de Zonnebloem bleek dat nieuwe statuten goedkeuring van de bisschoppen behoeven. Bij de Scouting reorganisatie speelde tijdens de implementatiefase dat bij de fusie in de jaren zeventig was vastgelegd dat er altijd een 'commissie levensbeschouwing' zou zijn. Deze zou worden opgeheven en moeten opgaan in de 'unit specialisten'. Bij het CDA spelen de 'oude rechten' bij discussies over bloedgroepen, waarmee verwezen wordt naar de drie organisaties waaruit het CDA ontstaan is. Deze ideeën uit het verleden werken meestal slechts vertragend. Ze geven conservatieve krachten in de organisatie wel munitie.

Het beperken van takenpakket en domein en 'organizational control'

De sterke kant van vrijwilligerswerk is dat er bijna geen grenzen zijn, wanneer iemand of een groep besluit om 'er voor te gaan'. Er zijn dan geen bezwaren tegen 'overwerk' en andere afspraken worden opzij gezet. Wanneer vrijwilligers een duidelijk verband zien tussen de werkzaamheden en de doelstelling, doelgroep of missie van de organisatie, zijn zij betrouwbaarder wat betreft het nakomen van hun afspraken. Vrijwilligers zijn betrouwbaarder als het werk zich beperkt tot de aantrekkelijke en minder veeleisende taken.

Duidelijk moet zijn dat de vrijwilligers zelf bepalen wat aantrekkelijk is en dat verschilt per doelstelling, doelgroep en missie. Bezoekwerk voor de Zonnebloem kan emotioneel veeleisend zijn, maar de vrijwilligers houden zich aan hun afspraken met degenen die ze bezoeken. In fondsenwervende organisaties zijn mensen bereid om uren brieven in enveloppen te stoppen om geld te besparen. Bij een woningbouwcorporatie of ziekenhuis zal dat minder snel gebeuren. Er zijn gelukkig ook vrijwilligers die juist de ondersteunende en management taken interessant vinden en daar betrouwbaar in zijn.

Naast de twijfel over het al dan niet nakomen van de afspraken door vrijwilligers, is er twijfel over de efficiëntie en effectiviteit bij de uitvoering van taken. Beroepskrachten en vrijwilligers klagen veelvuldig over het inefficiënte functioneren van vrijwilligers in de organisatie. Maar, effectiviteit en efficiëntie moeten in vrijwilligerswerk met andere maatstaven worden beoordeeld dan in beroepsmatige organisaties. Voor vrijwilligers gaat het zowel om het doen van het werk als om de gezelligheid die daar bij hoort. Het begroten en tellen van (vrijwilligers)uren is een foute aanpak in een omgeving waar uren gewoon niet tellen. Vrijwilligerswerk kan niet bekeken worden aan de hand van de meetlat van beroepsmatige efficiëntie. Het gaat niet aan om een vrijwilligersgroep eisen voor te schrijven hoe vaak er vergaderd mag worden. De prestatie van vrijwilligerswerk daarentegen kan wel aan de hand van beroepsmatige criteria getoetst worden. Waarom zou een vrijwilliger een slechter product of dienst leveren dan een beroepskracht?

Zo kan het ook zijn dat wat vanuit het ene perspectief (nationaal) efficiënt is, vanuit een ander (lokaal of landelijk) perspectief ineffectief is. Zo bestaat in vrijwilligersorganisaties het risico dat efficiëntie ten aanzien van te maken kosten de effectiviteit in de weg staat. In vrijwilligersorganisaties brengen mensen zelf de post weg of bezorgen het blad, met als risico dat de bezorging veel langer duurt, ook al zijn daar de middelen voor. Natuurlijk, het is niet altijd mogelijk voor een organisatie de portokosten te dragen, maar het lijkt 'verboden' om geld uit te geven aan het functioneren van de organisatie zelf. Dat is stelen van de doelstelling en doelgroep. Ook vrijwilligers die makkelijk zelf de porti zouden kunnen betalen en het druk heb-

ben, hebben de neiging om zelf de post te bezorgen. Dit is een invulling van Handy's (1988, p. 7) 'servant syndrome', zoals beschreven in hoofdstuk 2. In tekstafbeelding 6.1 wordt een voorbeeld gegeven van nationale kostenefficiëntie versus landelijke effectiviteit.

Een belangrijk middel om ervoor te zorgen dat vrijwilligers het gevoel hebben dat ze taken doen die een relatie hebben met de missie van de organisatie, is het zo simpel mogelijk houden van de organisatie. Dat gaat niet alleen om de structuur, maar ook om de werkzaamheden die vrijwilligers moeten uitvoeren.

Organisaties moeten oppassen voor administratieve procedures, 'red tape' en andere nadelen van bureaucratische structuren. Uitvoerende vrijwilligers moeten niet vermoeid worden met allerlei 'tel-werkzaamheden' om hun output te verantwoorden, bijvoorbeeld om de subsidie van beroepskrachten overeind te houden. Van de onderzochte organisaties is de organisatie van de Zonnebloem verbluffend in haar eenvoud. Uitvoerende vrijwilligers krijgen slechts weinig verplichtingen mee vanuit de nationale organisatie; er moet een door gast en vrijwilliger afgesproken frequentie in het bezoek zitten en de privacy moet beschermd worden. Het simpel houden van de organisatie vergt wel een actieve houding. Zo is de landelijke vergadering van de Zonnebloem opgebouwd uit drie vertegenwoordigers per provinciale afdeling. De provinciale afdelingen verschillen aanzienlijk in ledenaantal, dus een proportionele vertegenwoordiging zou ook logisch zijn geweest. De discussie hierover is uiteindelijk beslecht door de constatering, dat als er gestemd moet worden, de voorgestelde oplossing daardoor nog niet goed hoeft te zijn.

6.2.2 Vrijwilligersorganisaties en beroepskrachten

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op het probleem van leiding geven en controleren van vrijwilligers in vrijwilligersorganisaties. In deze paragraaf wordt ingegaan op de relatie tussen beroepskrachten en de vrijwilligersorganisatie.

Waarom beroepskrachten?

De beslissing over het inschakelen van beroepskrachten moet niet lichtvaardig worden genomen. Het is daarna bijna onmogelijk om terug te gaan naar een situatie met alleen maar vrijwilligers zonder dat de organisatie drastisch moet worden gewijzigd. Beroepskrachten hebben voor- en nadelen voor organisaties.

Vrijwilligersorganisaties schakelen om meerdere redenen beroepskrachten in. Theoretisch

In een kerkelijke noodhulporganisatie worden de pakketten met noodrantsoenen door vrijwilligers ingepakt. Deze vrijwilligers worden uit heel Nederland met bussen opgehaald, ondergebracht bij mensen in de buurt van het pakhuis en enkele dagen langdurig ingezet. De directe kosten van het kopen van losse delen voor de noodrantsoenen en het organiseren van de inpakactiviteiten, zijn hoger dan de kostprijs van kant en klaar ingekochte noodrantsoenen.

Toch gaat de organisatie door met het inefficiënte zelf inpakken. Zelf inpakken is effectief voor het werven van fondsen. De vrijwilligers die hebben ingepakt, porren in de kerk hun burens aan om goed financieel bij te dragen aan de organisatie. De opbrengst van de verhoogde betrokkenheid en motivatie van mensen in de lokale afdelingen, weegt op tegen de extra kosten van de inefficiënte zelfinpak actie (project vrijwilligersorganisaties, 1991).

Tekstafbeelding 6.1 Nationale (kosten) efficiëntie en landelijke effectiviteit

worden beroepskrachten ingeschakeld voor vervelende en telkens terugkerende klussen of juist omdat ze speciale deskundigheid hebben die niet via vrijwilligers te krijgen is. Ook vormt continuïteit in de organisatie een duidelijke overweging om met (full-time) beroepskrachten te beginnen. De duidelijke claim die de organisatie kan leggen op 'de agenda' van de beroepskracht speelt daarbij een grote rol. Deze motieven om beroepskrachten in te schakelen hebben te maken met rationeel geplande ontwikkelingen van de organisatie. In de praktijk blijkt dat beroepskrachten vaak geïntroduceerd worden omdat een andere organisatie (lees 'overheid') daar een doel mee heeft en er geld voor over heeft. Zo worden beroepskrachten in organisaties opgenomen om bepaalde projecten te helpen verwezenlijken of omdat een bepaalde 'deskundigheid' verplicht wordt gesteld om subsidie te kunnen krijgen. Soms start een organisatie met een beroepskracht die vrijwilligers moet gaan zoeken, zoals wanneer een gemeente een succesvol vrijwilligers-initiatief uit een andere gemeente wil nabootsen. Dit zal tot gevolg hebben dat de organisatie minder gedragen wordt door de (uitvoerende) vrijwilligers. Er is minder goed contact tussen core-vrijwilligers, core-beroepskrachten en de perifere vrijwilligers, omdat er geen strijd is gevoerd voor erkenning.

Wat betekenen beroepskrachten voor een organisatie?

De introductie van beroepskrachten in een organisatie waarin voornamelijk vrijwilligers werken heeft vaak een duidelijke verbetering van het functioneren van de organisatie tot gevolg. De aanwezigheid van een beroepskracht voor de administratie of coördinerende werkzaamheden, verlicht vrijwilligers van taken die zij niet als direct relevant voor de doelstelling of doelgroep zien. De te verrichten taken voor vrijwilligers worden beperkt tot aantrekkelijke taken die daarom als minder veeleisend ervaren worden. Ook aan de inhoudelijke kant van de werkzaamheden kan de inzet van beroepskrachten leiden tot een aanzienlijke stijging van de effectiviteit van de inzet van de vrijwilligers en/of de organisatie. Vrijwilligers vinden deskundige begeleiding en training plezierig en noodzakelijk, met name in organisaties die diensten verlenen aan 'cliënten'. Inhoudelijk deskundige beroepskrachten kunnen in een aantal gevallen ook voor de (emotionele) opvang en bescherming van vrijwilligers zorgen. Vrijwilligers voelen zich zekerder en gemakkelijker wanneer ze moeilijke klussen kunnen doorsluizen naar de beroepskracht.

Een vrijwilligersorganisatie wordt echter een minder vrijblijvend initiatief wanneer er mensen financieel van afhankelijk worden. Het in dienst nemen van beroepskrachten en de daarmee gepaard gaande continuïteit vraagt ook van de vrijwilligers meer continuïteit. De organisatie mag bijvoorbeeld rondom de zomervakantieperiode niet meer stilvallen. De druk op de financiering van de organisatie neemt eveneens toe. Iedere maand moeten de loonkosten worden opgebracht. Vrijwilligers tellen hun uren niet wanneer ze ergens de noodzaak van inzien en maken zich niet druk om de kosten. Als er iets moet gebeuren, dan wordt het gedaan. Als er iets betaald moet worden in verband met de directe uitvoering, dan wordt dat vaak door hen zelf betaald, in tegenstelling tot beroepskrachten die uiteraard bijna alle onkosten declareren. De afdrachten naar het (landelijke) apparaat voor met name de kosten van beroepskrachten liggen bij vrijwilligers en leden emotioneel. Over een contributieverhoging als bijdrage aan een nationaal tekort moet soms lang vergaderd worden.

De relatie tussen beroepskrachten en vrijwilligers

Vrijwilligers en beroepskrachten kunnen in een gespannen verhouding tot elkaar staan. Zo kan er sprake zijn van onderlinge vooroordelen en zelfs wantrouwen. Beroepskrachten kunnen

bijvoorbeeld bang zijn hun werk te verliezen, terwijl vrijwilligers de motivatie en daarmee inzet van beroepskrachten in twijfel kunnen trekken. Andere mogelijke problemen kunnen gevonden worden in te strenge taakafbakening waarbij vrijwilligers alleen 'stomme' klussen mogen doen. Of juist een te onduidelijke taakafbakening waarbij beroepskrachten de werkzaamheden alsnog mogen uitvoeren nadat de vrijwilligers hebben 'gefaald' (zie Ellis, 1986).

Van directe spanning tussen beroepskrachten en vrijwilligers tijdens de uitvoering van primaire activiteiten blijkt in landelijke organisaties vrijwel geen sprake te zijn. Nationale beroepskrachten en lokale vrijwilligers doen dermate verschillend werk dat ze niet veel met elkaar te maken hebben. In de (landelijke) vrijwilligersorganisatie is het de beroepskracht die ervoor moet zorgen dat hij/zij geaccepteerd wordt en hebben bijna alle beroepskrachten te maken met vrijwilligers. Wel vragen zo ongeveer alle afdelingen zich regelmatig af wat ze daar in 'Leusden', 'Breda' of 'Den Haag' nu eigenlijk aan het doen zijn?¹ Of ze daar wel weten wat er in een afdeling gebeurt? En of dat nu wel die contributie-afdracht waard is? In een vrijwilligersprogramma dat toegevoegd is aan een beroepsmatige organisatie worden de vrijwilligers 'gedoogd'. Daar kan er meer spanning zijn, wat wordt vergroot als daar een groot deel van de beroepskrachten niets met de vrijwilligers te maken heeft.

Voor beroepskrachten en mensen van buiten de organisaties kan verwarring ontstaan door de omdraaiing van het organisatorische gezag die in veel vrijwilligerswerk plaats vindt. Waar het in de meeste beroepsorganisaties de persoon met de hiërarchische (eind)verantwoordelijkheid is die andere mensen aan het werk kan zetten, zijn het de vrijwilligers in vrijwilligersorganisaties die vrij eenvoudig werkzaamheden kunnen weigeren en daarmee terug geven aan de verantwoordelijke (beroeps)kracht. Het is de beroepskracht die erop aangekeken zal worden wanneer de organisatie niet voldoende functioneert. De beroepskracht kan daarmee eenvoudig door een vrijwilliger aan het werk worden gezet.

Hier komt bij dat de twee groepen het begrip werkdruk verschillend lijken te interpreteren. Beroepskrachten ervaren een te hoge werkdruk als teveel werk in te weinig tijd. Vrijwilligers lijken dit meer te zien in termen van teveel avonden weg, teveel tijd die in de organisatie gestoken moet worden.

6.2.3 Vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers; vrijwilligersbeleid

Het werven, vasthouden en goed benutten van vrijwilligers is een belangrijke opdracht voor het management van vrijwilligersorganisaties. Het instrument dat daarvoor ontwikkeld en ingezet wordt, heet het vrijwilligersbeleid; personeelsbeleid voor vrijwilligers. Geconstateerd kan worden dat veel vrijwilligersorganisaties een dergelijk beleid nog niet expliciet geformuleerd hebben (Meijs & Westerlaken, 1994). Daar waar vrijwilligersbeleid geformuleerd is, is het meestal gericht op het regelen van materiële zaken en ontbreekt de op ontwikkeling gerichte component. Men maakt weinig onderscheid tussen verschillende soorten vrijwilligers. Goed vrijwilligersbeleid houdt, naast het vastleggen van de materiële aspecten een ontwikkelingsgerichte component, rekening met de verschillen tussen vrijwilligers en accepteert de autonomie van vrijwilligers ten aanzien van de keuze van instrumenten in het vrijwilligersbeleid.

1. Het verwijzen naar het nationale hoofdkantoor door de vestigingsplaatsnaam te gebruiken vindt in veel organisaties plaats. Het schept extra afstand en een wij-zij gevoel.

Een belangrijk uitgangspunt voor vrijwilligersbeleid is dat vrijwilligers serieus genomen moeten worden door de organisatie. Zaken die voor beroepskrachten geregeld zijn, moeten in principe ook voor vrijwilligers geregeld zijn. Dan gaat het zowel om materiële als immateriële zaken. Ook voor vrijwilligers kan een vakantiekaart worden bijgehouden, een functionerings- of beoordelingsgesprek worden gevoerd en is ziek melden iets dat serieus door de organisatie behandeld moet worden. In hoofdstuk twee is reeds een overzicht gegeven van de literatuur met betrekking tot vrijwilligersbeleid. In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat op basis van dit onderzoek daaraan kan worden toegevoegd.

Werving, selectie en functiebeschrijvingen voor vrijwilligers

Bij werving van vrijwilligers moet rekening worden gehouden met andere eisen die gesteld moeten worden aan vrijwilligers, waarbij een relatie gelegd kan worden met de mogelijkheid om te 'belonen'. Voor een beroepsmatige secretaresse is beheersing van de computer en andere vaardigheden een vereiste. Een vrijwillige secretaresse kan dergelijke vaardigheden leren bij de organisatie. Bij werving van vrijwilligers moet dus niet alleen worden aangegeven wat de organisatie vraagt, maar ook wat de organisatie biedt. Net zoals dat gebeurt bij advertenties voor beroepskrachten. Verschillende vormen van 'beloning' kunnen daarmee geëxpliciteerd worden. Daarbij kan creatief gebruik gemaakt worden van 'middelen' die de organisatie ter beschikking staan zoals het ook buiten de vrijwilligerstijd beschikbaar stellen van parkeerplaatsen midden in de stad aan vrijwilligers. Bij een vrijwilligersbeleid worden de grenzen van de definitie van vrijwilligerswerk afgetast. Hoe ver kunnen we gaan bij het aanbrengen van verplichtende componenten? Welke vormen van beloning zijn er mogelijk? Wat is het verschil voor de organisatie tussen altruïstische en meer op zelfontwikkeling gerichte motieven?

Bij de werving voor vrijwilligersfuncties en de beschrijving van vrijwilligersfuncties moet worden gekeken naar het mogelijke splitsen van de functie in kleine, voor vrijwilligers, behapbare stukken. Bij een beroepsmatige invulling zal een functie eerder bestaan uit een samenstelling van taken, terwijl voor vrijwilligers soms beter taken gesplitst kunnen worden. Zo zocht een bibliotheek een vrijwilliger om mensen bij de receptie te ontvangen, boeken te classificeren en de gegevens over de boeken in te voeren in het systeem. Denkend vanuit een beroepsmatige organisatie werd er gezocht naar één vrijwilliger die dit gehele takenpakket kon vervullen. Uiteindelijk werd een oplossing gevonden waarin voor iedere deeltaak een andere vrijwilliger werd gevonden. De vrijwilliger die de boeken classificeerde deed dat zelfs soms thuis.

Een ontwikkelingscomponent voor het vrijwilligersbeleid

Ook in vrijwilligerswerk moet het mogelijk zijn om een 'carrièrepad' te ontwikkelen. Voor veel organisaties is er een absolute noodzaak om nieuwe bestuursleden beter te werven, te selecteren maar ook op te leiden. Organisaties functioneren bij de gratie van een doorstroommodel waarbij mensen eerst als lid ervaring opdoen om vervolgens verschillende vrijwilligersfuncties te vervullen. Een doorstroom model vraagt om zowel instroom als uitstroom. Bestuursleden die 'nooit' weggaan blokkeren het actief worden van nieuwe vrijwilligers. Er moet dus een mogelijkheid zijn om een tijd minder actief te zijn en toch betrokken te blijven bij de organisatie.

De ultieme vorm van deze ontwikkelingscomponent kan gelegen zijn in het bieden van ondersteuning bij het vinden van een betaalde baan na of naast het vrijwilligerswerk. Een soort van outplacement voor succesvolle vrijwilligers.

Rekening houden met de verschillen tussen vrijwilligers

Vrijwilligers staan autonomer tegenover de organisatie dan beroepskrachten. Ten aanzien van vrijwilligersbeleid betekent dit dat vrijwilligers veel meer zelf kunnen kiezen hoe ze behandeld willen worden door een 'personeelsfunctionaris' dan beroepskrachten.

Organisaties moeten ervoor oppassen om alle vrijwilligers op dezelfde manier te behandelen². Vrijwilligers zijn geen homogene groep. Vrijwilligers kunnen verschillen op onder andere motivatie, commitment aan de 'zaak' of de organisatie, sociale en beroepsmatige achtergrond, verwachtingen ten aanzien van de relatie met de organisatie en gewenste niveau van werkzaamheden.

Vrijwilligers zien taakomschrijvingen meer als richtlijnen dan als precieze omschrijvingen (Pearce, 1993). Het onderzoek geeft indicaties dat hierbij verschillen zijn te vinden die samen hangen met de achtergrond van de vrijwilliger. Vrijwilligers met een baan of een arbeidsverleden verwachten duidelijke taakomschrijvingen maar springen er soepeler mee om, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal koffiepauzes. Vrijwilligers zonder ervaring in een beroepsorganisatie, hebben meer problemen in het omgaan met duidelijke, schijnbaar strakke afspraken.

Organisaties moeten in hun vrijwilligersbeleid juist inspelen op de verschillende verwachtingen van vrijwilligers over het vrijwilligerswerk. Zo is het mogelijk om de vrijwilligers die vrijwilligerswerk mede doen voor de werkervaring heel serieus te behandelen met uitgebreide vrijwilligerscontracten, functioneringsgesprekken, beoordelingsgesprekken en loopbaanplanning. Vrijwilligers die aangeven slechts voor een korte tijd en een specifiek project actief te willen zijn, willen waarschijnlijk helemaal niet geconfronteerd worden met loopbaanplanning. Vrijwilligers met een hoog commitment maken zich veel minder druk om de mogelijkheid tot onkostenvergoeding en ergeren zich misschien aan de leuke dingen die voor andere vrijwilligers worden georganiseerd.

Scouting heeft als aanzet om hieraan tegemoet te komen een vrijwilligersbeleid, ze noemen het zelf medewerkersbeleid, ontwikkeld waarin naast de beroepskrachten twee verschillende soorten nationale vrijwilligers worden beschreven. Tussen de twee soorten vrijwilligers zitten kleine zeer genuanceerde verschillen met betrekking tot de invulling van het vrijwilligersbeleid. Tabel 6.1 op pagina 158 geeft een overzicht hiervan.

2. Ter vergelijking: bij beroepskrachten wordt wel een onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld staf, administratieve ondersteuning en management.

	Beroepskracht	Contractvrijwilliger	Algemeen vrijwilliger
Taken	Taken en verantwoordelijkheden zoals omschreven in functieprofiel en arbeids-overeenkomst	Taken en verantwoordelijkheden zoals omschreven in vrijwilligers-overeenkomst	Taken en verantwoordelijkheden zoals omschreven in benoemingsbrief
Bevoegdheden	Recht op inspraak en medezeggenschap via O.R.	Recht op inspraak en medezeggenschap via unit/teamoverleg en eventueel via panel van vrijwilligers	Recht op inspraak en medezeggenschap via reguliere unit/teamoverleg
Begeleiding	De nieuwe medewerker wordt ingewerkt en er vindt jaarlijks een functioneringsgesprek plaats	De nieuwe medewerker wordt ingewerkt en er vindt jaarlijks een functioneringsgesprek plaats	De nieuwe medewerker wordt ingewerkt en er vindt jaarlijks een tevredenheidsgesprek plaats
Deskundigheidsbevordering	De medewerker neemt deel aan cursussen en trainingen	De medewerker neemt deel aan cursussen en trainingen	De medewerker kan deelnemen aan Scoutingtrainingen. Eventueel ook aan externe trainingen. Er worden regelmatig ontmoetingsbijeenkomsten georganiseerd
Vergoedingen	Naast salaris een vergoeding voor reis- en andere onkosten	De medewerker ontvangt een redelijke vergoeding voor reiskosten en een vergoeding van f 20,- per week	De medewerker ontvangt een redelijke vergoeding voor reiskosten
Verzekeringen	Collectieve verzekering	Collectieve verzekering	Collectieve verzekering
Overeenkomst	De relatie tussen medewerker en Scouting Nederland is vastgelegd in een arbeids-overeenkomst	De relatie tussen de medewerker en Scouting Nederland is vastgelegd in een medewerkers-overeenkomst	De relatie tussen de medewerker en Scouting Nederland is vastgelegd in een benoemingsbrief
Beschikbaarheid	De medewerker is aangeworven voor een vastgesteld percentage dienstverband	De medewerker is minimaal voor 3 dagen per week beschikbaar voor Scouting Nederland	De medewerker geeft aan voor hoeveel tijd en welke taken/functies hij beschikbaar is
Communicatie	De medewerker wordt regelmatig geïnformeerd via de Bureau mix en de SNC	De medewerker wordt regelmatig geïnformeerd via de Bureau mix en de SNC	De medewerker wordt regelmatig geïnformeerd via de SNC en de Bureau mix

Tabel 6.1 Drie verschillende vormen van medewerkersbeleid bij Scouting Nederland op nationaal niveau

Autonomie van vrijwilligers en instrumenten van vrijwilligersbeleid

Zoals beschreven kan met sommige vrijwilligers worden gewerkt met aanstellingsbrieven, (jaar)-contracten, proeftijden, beoordelingsgesprekken en functioneringsgesprekken. Echter, duidelijk moet zijn dat het de vrijwilliger zelf is die de vorm en inhoud van deze instrumenten bepaalt. De organisatie zal personeel-instrumenten flexibel moeten aanbieden. Vrijwilligers moeten kunnen bepalen of en in welke mate zij geconfronteerd willen worden

met vrijwilligersbeleid. Als een vrijwilliger aangeeft geen behoefte te hebben aan een schriftelijke verslaglegging van het functioneringsgesprek dan moet dat niet gemaakt te worden.

Tegelijkertijd moet geprobeerd worden om de vrijblijvendheid uit het vrijwilligerswerk te verminderen. Waarschijnlijk is de oplossing het afsluiten van vrijwilligerscontracten op maat. De vrijwilliger kan aangeven wat wel en wat niet in het contract moet staan. Vanuit de organisatie kan worden bekeken of de keuze van de vrijwilliger acceptabel is. Maar dan nog kan een vrijwilliger zich relatief eenvoudig aan het contract onttrekken. Voor de organisatie is dat overigens minder eenvoudig.

6.3 Structuurkenmerken van landelijke vrijwilligersorganisaties

In de drie beschrijvingen is uitgebreid ingegaan op de mogelijke structuren van landelijke organisaties. Deze kunnen worden herleid tot een drie bij drie matrix van niveaus en activiteiten. In deze paragraaf wordt ingegaan op het functioneren van het regionale en het lokale niveau.

6.3.1 Het regionale niveau

In landelijke vrijwilligersorganisaties concentreert een aantal problemen zich op het regionale niveau. De organisatiestructuur blijkt met name op het regionale niveau diffuus. Naast het systeem van vertegenwoordiging worden de vrijwilligers ook geconfronteerd met een te omvangrijk takenpakket. Mede daarom is het moeilijk om goede vrijwilligers voor regionaal werk te vinden.

Het regionale niveau in vrijwilligersorganisaties is een bekend maar nauwelijks beschreven probleem in vrijwilligersorganisaties. Ook de internationale beroepsorganisatie van vrijwilligers-’managers’ (de Association for Volunteer Administration, een echte vrijwilligersorganisatie) kent de problematiek van de regionale afdelingen en vrijwilligers. In een nieuwsbrief aan alle leden verwoordt men deze als volgt:

“Performance standards for regions were developed a year ago, and have been monitored by the Regional Vice President. They show variable activity from region to region. Additionally, current and former board members can attest to the volume of input received from frustrated regional leaders over a period of years, regarding the difficulty of managing far-flung regions. Board members and office staff have all received numerous indications of frustration from members who were not receiving any communication from the regional level of the organization”.

Onduidelijke structuur en relaties met lokaal en nationaal

Het regionale niveau zoals dat in deze studie gedefinieerd wordt, is een samenstelsel van meer lagen (Zonnebloem: provincies, regio’s en districten; Scouting: gewesten en districten; CDA: kamerkringen en provincies) en een veelheid aan andere intermediaire structuren

zoals allerlei ad hoc werkgroepen. In deze analyse wordt het regionale niveau als één laag in de organisatie gezien waarin veel verschillende structuren in wisselende verhoudingen tot elkaar staan. In sommige organisaties blijkt dit niveau ingewikkeld samengesteld. Versimpeling van deze structuur is gedeeltelijk de oplossing van de problemen op het regionale niveau. Anderzijds zijn er problemen die anders moeten worden aangepakt.

Een basaal probleem is het verschillend perspectief op de regio vanuit het nationale en lokale niveau. Vanuit het landelijke, algemene perspectief is deelname van lokale afdelingen aan het besturen op regionaal niveau verplicht. Alle lokale afdelingen in een bepaald geografisch gebied hebben te maken met het bijbehorende regionale niveau. Een lokale afdeling kan echter de samenwerking in regionaal verband met andere lokale afdelingen als veel vrijblijvender zien. Wanneer afdelingen zich zo opstellen is planmatig werken vanuit het nationale niveau via het regionale niveau gericht op het lokale niveau niet altijd mogelijk.

Regionale afdelingen functioneren zeer verschillend. Zoals beschreven zal worden zijn sommige regionale afdelingen alleen betrouwbaar op deelaspecten van het totale takenpakket. Daarbij komt dat het wel of niet functioneren van regionale niveaus in de tijd verandert. Een regionale afdeling die op dit moment goed deelneemt aan de interne besluitvorming heeft misschien volgend jaar geen enkele inbreng. Het regionale niveau is daarmee een onbetrouwbare schakel tussen nationaal en lokaal niveau.

Vrijwilligers van het regionale niveau

Op het regionale niveau zijn vrijwilligers enerzijds actief als vertegenwoordiger van een lokale afdeling en anderzijds van het niveau zelf. Vrijwilliger van het regionale orgaan zelf betekent dat deze mensen actief zijn op dit niveau zonder dat ze voor hun werkzaamheden verantwoording hoeven af te leggen aan de lokale afdeling die hen heeft gestuurd. Het kan zijn dat ze nog steeds zeer actief zijn binnen een lokale afdeling en gewoon gevraagd zijn op regionaal niveau vergelijkbare of juist geheel andere werkzaamheden te verrichten. Een andere mogelijkheid is dat de vrijwilliger jarenlang zeer gewaardeerd actief is geweest op lokaal niveau en deze nu eens wat anders wil doen. Wat ook heel goed kan, is dat deze vrijwilligers nog nooit of zeer kort actief zijn geweest op het lokale niveau, maar meer werden aangetrokken door de bestuurlijke verantwoordelijkheden op het regionale niveau. Vooral in dit laatste geval hebben vrijwilligers niet altijd gevoel voor wat er leeft in de afdelingen. Bij bestuurders van het regionale niveau is niet altijd bekend wat de laatste ontwikkeling aan 'de basis' zijn, en de lokale afdelingen horen en begrijpen in de regel niets van wat ze 'daar boven' beslissen.

Vrijwilligers die een afdeling vertegenwoordigen dienen verantwoording af te leggen aan hun afdeling. De besluitvorming op het regionale niveau kan hierdoor danig vertraagd worden omdat de bestuursleden geen beslissing durven te nemen zonder ruggespraak te plegen met hun achterban. Het is ook mogelijk dat beslissingen vooral op basis van lokale belangen genomen worden. De personele problemen rondom afgevaardigden zijn al eerder beschreven. Meestal zijn het goede vrijwilligers die worden afgevaardigd, maar soms is het lokale niveau blij iemand 'weg te kunnen promoveren'³. Het kan zijn dat lokale afdelingen de

3. Een cynisch lokaal bestuurder drukte dit als volgt uit: "Dom en ijverig, dat zijn de ergsten. Die moeten naar het regionale niveau".

samenwerking in het regionale verband niet als een vrije keuze beschouwen maar als een verplichting.

Een voordeel van het werken met vertegenwoordigers is de potentiële verbetering van de communicatie tussen afdelingen en (het bestuur op) regionaal niveau. In de praktijk blijkt dat bepaalde afdelingen stelselmatig niet vertegenwoordigd zijn. De vertegenwoordiger komt niet of er is jaren een 'vacature'. In deze gevallen komt er van rechtstreekse communicatie weinig terecht. Dat wordt een probleem wanneer de organisatie heeft gekozen voor communicatie via het regionale niveau zonder rekening te houden met deze afwezigheid. Afdelingen die er niet zijn, worden niet geïnformeerd. Dit pleit voor meer communicatiekanalen naast elkaar tussen regionaal en lokaal en tussen nationaal en lokaal niveau. In de communicatie in vrijwilligersorganisaties moet redundantie worden ingebouwd.

Voor het regionale niveau is een meer kosmopolitisch georiënteerde vrijwilliger nodig, die bereid is te reizen en niet alleen op de eigen omgeving is gericht. Dit kan een probleem opleveren bij de selectie wanneer vertegenwoordigende vrijwilligers ook lokaal actief (moeten) zijn. Lokale vrijwilligers met een lokale oriëntatie zullen minder behoefte hebben aan werk op het regionale niveau. Vertegenwoordigers op regionaal niveau zullen elkaar van te voren niet kennen. De basis voor persoonlijke relaties zal daarom minder sterk zijn dan op lokaal niveau. De regionale afdeling heeft vanzelfsprekend een groter geografische gebied. In het verlengde hiervan ligt de veelal lagere vergaderfrequentie van regionale en nationale organisatiedelen.

Beroepskrachten op het regionale niveau

Beroepskrachten op het regionale niveau zijn meestal formeel in dienst van het regionale orgaan zelf. In een enkel geval zijn ze in dienst van het nationale niveau, waarbij ze kunnen vallen onder verantwoording van het regionale niveau of van het nationale niveau. Een enkele organisatie kiest voor een matrix-achtige organisatie waarbij de functionele aansturing wordt verzorgd door de nationale (beroeps)krachten en de prioriteiten ten aanzien van activiteiten worden gesteld door het regionale bestuur. Door zo'n nationale aansturing van de regionale beroepskrachten heeft een niet functionerend regionaal niveau minder gevolgen voor het functioneren van de beroepskrachten.

Bij beroepskrachten op regionaal niveau is de wijze van financieren een belangrijk aandachtspunt. Met name wanneer de financiering niet door de (regionale) vrijwilligersorganisatie zelf gebeurt, kan de positie van de beroepskracht in de organisatie onzeker en instabiel zijn. Het duidelijkste voorbeeld hiervan vormen de recente clustering-operaties van de verschillende provinciale overheden, waarbij vaak beroepsapparaten van verschillende organisaties bij elkaar werden gevoegd. Hierbij zien organisaties hun grip op het functioneren van de beroepskracht minder worden. In het ergste geval gaat de beroepskracht zelfs over naar een nieuwe organisatie waarvan dan ondersteuning kan worden ingekocht. Deze ontwikkeling is vanuit de gehele landelijke organisatie gezien zelfs nog complexer omdat iedere provincie zijn eigen wiel uitgevonden lijkt te hebben. Hierdoor is eenduidigheid op het regionale niveau ver te zoeken.

Omvangrijk takenpakket

Vrijwilligers op het regionale niveau hebben in eerste instantie vooral een management takenpakket. Regionale organen worden opgericht als er teveel lokale afdelingen zijn om nog zonder tussenschakel deel te nemen aan de landelijke besluitvorming. Op het regionale niveau worden de standpunten van de verschillende lokale afdelingen samengebracht en via vertegenwoordiging doorgegeven aan het landelijke niveau. De genomen beslissingen worden via het regionale niveau weer doorgegeven aan de lokale afdelingen. Het regionale niveau heeft hiermee een taak in de verticale besluitvorming en implementatie in de organisatie.

Deze verantwoordelijkheid voor de interne democratie wordt vaak aangevuld met bestuurlijke taken ten aanzien van de verhouding tussen lokale afdelingen. Daarbij kan gedacht worden aan het coördineren van primaire activiteiten van afdelingen maar ook aan het beslechten van conflicten tussen lokale afdelingen. Hierbij gaat het om een bestuurlijke beslissing op een bovengroepsniveau; onderling komen de groepen of afdelingen er niet meer uit en ze hebben een 'hoger' orgaan nodig.

Een andere verticale bestuurlijke taak ontstaat wanneer het regionale orgaan ook formele verantwoordelijkheid krijgt over bijvoorbeeld de correctheid van de financiële verantwoording van lokale afdelingen. Of wanneer het regionale orgaan gaat bemiddelen of ingrijpen bij conflicten in lokale afdelingen. Dan gaat het over een bestuurlijke beslissing van een 'hoger' niveau voor of over een 'lager' niveau. Deze managementactiviteiten hebben weinig te maken met het functioneren van het regionale niveau zelf. Er is nog nauwelijks sprake van horizontaal management.

In het verlengde van de managementtaken komen ook een aantal ondersteunende werkzaamheden te liggen bij de vrijwilligers van het regionale niveau. Ondersteunend werk bestaat dan bijvoorbeeld uit het verzorgen van trainingen, bijspringen in noodsituaties, een algemene informatiefunctie, uitgeven van een regionaal ledenblad, advisering van lokale afdelingen en het overnemen van administratieve functies. De vrijwilligers van het regionale niveau worden en blijven de belangrijkste gesprekspartner en 'klant' van de medewerkers van het nationale niveau⁴. Een regionaal bestuur gaat dan een eigen laag in de organisatie managen met eigen taken. In meerdere organisaties kan worden waargenomen dat een regionaal bestuur stelt dat het nationaal niveau niet rechtstreeks lokale afdelingen mag ondersteunen. Vanuit het regionale niveau wordt geprobeerd de ondersteuning aan lokale afdelingen te monopoliseren.

De volgende stap is dat regionale bestuursleden ontevreden worden over het afgeleide karakter van de te vervullen taken. Een regionaal bestuur verricht in principe geen taken die horen tot het primaire proces. Regionale besturen gaan dan vaak autonoom op zoek naar mogelijkheden om ook zelf primaire activiteiten te kunnen doen. Primaire activiteiten op regionaal niveau houden meestal verband met de primaire activiteiten van de lokale afdelingen. Er kunnen regionale activiteiten zijn, omdat er bijvoorbeeld schaalvoordelen zijn wanneer meer afdelingen gezamenlijk een activiteit organiseren (activiteiten en vakanties bij de

4. Ook kan worden waargenomen dat het beroepsmatige nationale apparaat tot bezuinigingen komt door het uitbesteden van ondersteunende taken aan het regionale niveau.

Zonnebloem). Een andere vorm van regionale activiteiten zijn die waarbij lokale groepen of leden met elkaar in competitie gaan (Scouting wedstrijden). Het is niet noodzakelijk dat de regionale afdeling deze activiteiten zelf organiseert, samenwerkende afdelingen kunnen dat ook doen. Een andere vorm van regionale activiteiten bestaat uit een zelfstandig aanbod voor de lokale afdelingen waarvan leden kunnen deelnemen als ze dat willen. Een probleem kan ontstaan wanneer de regionale afdeling naast de regionale taken ook volledige lokale activiteiten moeten organiseren, zoals bij de 'grote steden' of 'provinciale' kamerkringen van het CDA. Dan krijgt dit vaak prioriteit.

De meeste regionale niveaus hebben simpelweg teveel te doen, met in de ogen van de vrijwilligers teveel afgeleide oninteressante taken. Het gevolg is dat veel regionale niveaus slechts één van de drie functies (ondersteunen, primaire activiteiten of (verticaal) management) echt goed uitvoert. Sommige regionale afdelingen zijn nadrukkelijk aanwezig op de landelijke vergadering, andere afdelingen zijn beter in het geven van training of het uitvoeren van hun eigen activiteiten. Regionale afdelingen die duidelijk aanwezig zijn op de landelijke vergaderingen, zijn niet altijd de afdelingen waar de ondersteuning van lokale afdelingen goed geregeld is en andersom.

Als een regionaal niveau beroepskrachten in dienst heeft valt op dat regionale besturen vaak de (administratieve) werkgeversactiviteiten zelf willen vervullen. Dit ondanks de vaak bestaande mogelijkheid om dit door de afdeling personeelszaken van het nationale bureau af te laten handelen. De verklaring hiervan kan gevonden worden in een besef van autonomie en wantrouwen ten opzichte van het nationaal bureau. Het zelf uitvoeren van deze administratieve taak vergroot de werkdruk van de regionale besturen aanzienlijk.

Een oplossing voor een te omvangrijk takenpakket bestaat allereerst uit het kritisch bekijken van de noodzaak om taken, met name onderdelen van ondersteuning, via de besturen van het regionale niveau te laten lopen. Hiermee hangt de meer centrale aansturing en beroepsmatige afhandeling van een aantal delen van de ondersteuning samen. Daarop wordt in paragraaf 6.4 nader ingegaan.

Ten tweede moet gestreefd worden naar het opzetten van een regionale structuur die past bij de eisen die de organisatie stelt. Concreet wil dat zeggen dat de regionale afdeling een omvang moet hebben waarmee er voldoende potentiële vrijwilligers zijn en de geografische afstand nog niet als een belemmering wordt gezien. De regionale structuur moet voor een groot deel bestaan uit vrijwilligers van dat regionale niveau zelf.

6.3.2 Het lokale niveau

Lokale afdelingen spelen een sleutelrol bij het uitvoeren van de primaire activiteiten van landelijke vrijwilligersorganisaties. Naast het uitvoeren van primaire activiteiten moeten lokale afdelingen worden betrokken in de uitvoering van ondersteunende en managementactiviteiten. In de drie beschrijvingen is aan de orde gekomen dat vanuit het landelijk perspectief een afdeling eerder als onvoldoende functionerend wordt gezien dan vanuit de afdeling zelf. Zo vindt een lokale afdeling vergrijzing van het vrijwilligersbestand minder snel een probleem dan de landelijke organisatie.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de factoren die veroorzaken dat de lokale afdeling in de eigen omgeving minder goed functioneert. Ten eerste wordt gekeken naar verschillende vor-

men van minder functioneren van de lokale afdelingen ('clubbiness', geslotenheid en ingedutheid), vervolgens naar de samenstelling van het bestuur en tenslotte naar conservatisme als het nadelige gevolg van persoonlijke relaties en traditie.

'Clubbiness', geslotenheid en ingedutheid
 'Clubbiness' geeft aan dat in vrijwilligersgroepen de sociale aspecten belangrijker kunnen worden dan de doelgroep en doelstelling van de organisatie. Doelgroep en doelstelling verschuiven naar de achtergrond door een te veel aan gezelligheid (Young, 1987). 'Clubbiness' is soms van toepassing op het functioneren van lokale afdelingen van landelijke vrijwilligersorganisaties. Scouting is bijvoorbeeld een sociale groepsactiviteit, zowel voor de juniorleden als voor de vrijwilligers en geeft veel ruimte aan het invullen van eigen hobby's. 'Clubbiness' kan hierdoor gemakkelijk ontstaan en wordt dan ook op meerdere plaatsen aangetroffen. Bij lokale Scouting groepen kan het plezier van de direct-leidinggevende vrijwilligers voorop staan. Dat wil niet direct zeggen dat de Scouting-activiteiten op zaterdag slecht worden uitgevoerd, maar wel dat de keuze van activiteiten meer gericht is op de hobby's van de leiding, dan op de interesses van de juniorleden⁵. Gezelligheid hoort wel bij vrijwilligerswerk, meer dan bij beroepsmatig werk, en hoeft niet te betekenen dat het vrijwilligerswerk niet serieus genomen wordt (zie tekstafbeelding 6.2).

Soms lijkt vrijwilligerswerk te gezellig en daarmee niet 'professioneel'.

Bij een beroepsmatige zeereddingsbrigade zijn slechts enkele zeer serieus uitziende mensen aan het werk. Er wordt geen bier gedronken en het ziet er 'professioneel' uit.

Bij een vrijwilligerszeereddingsbrigade is het een komen en gaan van jonge mensen, wordt er veel gelachen en zelfs bier gedronken. Dat lijkt absoluut niet professioneel. Maar de mensen die dienst hebben drinken geen bier en houden het strand en de zee nauwlettend in de gaten.

Tekstafbeelding 6.2 Gezelligheid en goed werken

Bij de Zonnebloem dekt de term 'clubbiness' niet voldoende wat er in niet functionerende afdelingen gebeurt. Niet optimaal functionerende afdelingen zijn vaak nog volop bezig met het bezoekwerk en de activiteiten. De vrijwilligers zelf hebben niet zo vaak onderling contact. Het probleem is dat er geen vrijwilligers meer bij komen. Er komt niemand tussen. Het districtshoofd heeft nauwelijks contact met de afdeling. Het bestuur is al jaren niet van samenstelling veranderd. Deze afdelingen kunnen getypeerd worden met 'geslotenheid'. Bij een organisatie met een hoog verloop, zoals Scouting, komt geslotenheid veel minder voor.

Indicatoren van gesloten afdelingen zijn een eenzijdige leeftijdssamenstelling van de vrijwilligers en leden, geen nieuwe instroom, een snel vertrek van mensen die er even bij zijn geweest, bestuursleden met dezelfde familienaam en stuivertje wisselen tussen bestuursleden. Daarnaast zal er weinig contact zijn tussen de landelijke organisatie en de afdeling. Zowel bij CDA, Scouting als de Zonnebloem zijn er afdelingen waarmee het voor de regionale en nationale ondersteuners gewoon niet lukt om een afspraak te maken. De schattingen lopen uiteen van 10% tot 25% van de afdelingen.

5. In veel organisaties, zeker wanneer die veel jongeren als lid/vrijwilliger hebben, zijn vaak affectieve relaties waar te nemen. Dat kan vervelend zijn voor de anderen, zeker wanneer er 'samengespannen' wordt of het 'uit' gaat. Ook is de organisatie de jonge vrijwilliger snel kwijt als deze verliefd wordt op iemand die niets in de organisatie ziet. Voor het management van deze organisaties is dit een nauwelijks te beïnvloeden factor.

Bij het CDA kan de geslotenheid van afdelingen een (bewuste) strategie zijn om de eigen positie te beschermen, maar meestal heeft het meer te maken met het doormodderen van een afdeling van verkiezing tot verkiezing. Het CDA geeft daarmee aanleiding tot een verdere aanvulling op de termen 'clubbiness' en geslotenheid. Bij die organisatie kunnen afdelingen worden gevonden die 'ingedut' zijn. Tussen twee verkiezingen in gebeurt er heel weinig. Met pijn en moeite worden de statutair verplichte ledenvergaderingen en enkele bestuursvergaderingen gehouden. Soms zijn er één of twee vrijwilligers die de werkzaamheden van de fractie volgen.

De jongerenorganisatie CDJA kent zelfs formeel 'slapende' kernen. Een slapende kern heeft wel een aantal CDJA-leden, formeel misschien een bestuur, maar heeft de laatste jaren niet meegedaan aan de landelijke activiteiten. Op een prikbord met de kaart van Nederland wordt iedere kern met een speld aangegeven. Slapende kernen geeft men daarbij een eigen kleur, naast actieve kernen en kernen in oprichting. Het kan gebeuren dat een groepje jongeren dat een CDJA-kern wil oprichten in een gemeente, ontdekt dat er al een kern is!

Samenstelling van het bestuur

Problemen op lokaal niveau worden grotendeels veroorzaakt door de kwaliteit, of juist het ontbreken daarvan, van de lokale bestuursleden. Het is voor bijna iedere vrijwilligersorganisatie moeilijk om voor alle afdelingen goede bestuursleden te vinden.

Vrijwilligers zijn vaak niet geïnteresseerd in of niet bereid tot het bestuurslidmaatschap. De meeste mensen hebben juist in vrijwilligerswerk geen behoefte aan (bestuurs)verantwoordelijkheid (Pearce, 1993; Sills, 1957), of er staat te weinig beloning tegenover (Pearce, 1993). Het werven en vasthouden van voldoende kader op juist het lokale niveau is een groot probleem voor landelijke organisaties.

Aan de andere kant wordt het probleem ook veroorzaakt door de zittende bestuursleden zelf. Geconstateerd moet worden dat veel lokale afdelingen erg wantrouwend staan tegenover mensen 'die zo graag willen'. Men roddelt dat meneer X het toch vooral doet voor zichzelf, de status en de macht, en niet voor de organisatie. En inderdaad, sommige vrijwilligers die bestuurslid willen worden zijn dit soort 'verkeerde' bestuurders.

Lokale besturen zijn bijna altijd uitvoerende besturen waarbij het bestuur zelf mede zorg draagt voor de uitvoering. Meer dan voor regionale en landelijke besturen geldt dat een lokaal bestuur veel contacten moet hebben met de uitvoerende vrijwilligers. Eigenlijk zou de meerderheid van de lokale bestuurders zelf ook uitvoerend vrijwilliger moeten zijn. Tegelijkertijd is het belangrijk om voldoende andere gezichtspunten binnen de organisatie te brengen. Deze rol kan ook worden vervuld door externe deskundigen, bijvoorbeeld in de vorm van een adviesraad.

De zoektocht naar geschikte bestuursleden begint bij het vaststellen van de gewenste bestuurssamenstelling. Een eenvoudige matrix kan hierbij als hulpmiddel worden gebruikt. Op de horizontale as staan de verschillende eisen die de organisatie aan het totale bestuur stelt. Op de verticale as staan de huidige bestuursleden. Een simpele invuloefening maakt duidelijk welke 'gaten' er moeten worden opgevuld en geeft richting aan een doelgerichte zoekproces. Dat zoekproces kan worden vormgegeven door een zogenaamde benoemingscommissie die als opdracht heeft mensen voor te dragen voor functies binnen de organisatie.

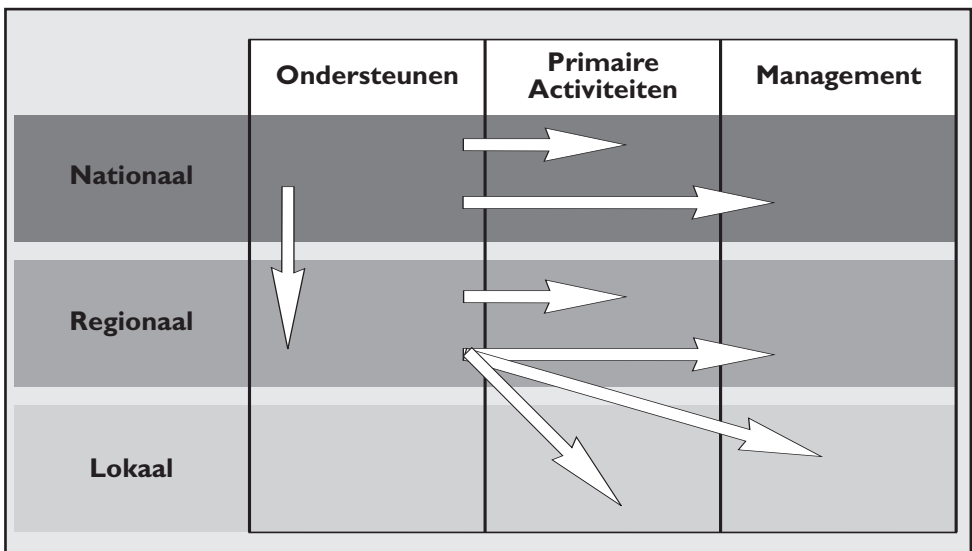
Een laatste punt bij bestuurssamenstelling is het probleem van te snelle of juist te langzame doorstroming. Bestuursleden gaan in het eerste geval zo snel weg dat ze te weinig van de organisatie te weten zijn gekomen om van nut te zijn geweest. Wanneer daarentegen bestuursleden te lang blijven hangen, dan kan dit nieuwe initiatieven stoppen en biedt men geen ruimte voor (plannen van) nieuwe bestuursleden. Een bijkomend punt is dat in veel lokale besturen ernstig zieke mensen vaak hun bestuursfunctie blijken te blijven vervullen zonder dat er vervanging komt.

6.4 Ondersteuning

Ondersteunen is een belangrijke activiteit in organisaties die met vrijwilligers werken. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende structuren voor ondersteuning in landelijke vrijwilligersorganisaties. De ondersteuningsstructuren worden beschreven aan de hand van twee componenten: het organisatie-ontwerp en de keuze tussen vrijwillig of beroepsmatig.

Organisatie-structuren voor ondersteuning

Een regionaal niveau wordt als regel tussengevoegd om een rol te spelen in het managementcircuit. Er ontstaat een getrapte structuur, waarin lokale meningen worden samengevoegd tot een regionaal standpunt en zo verder naar het nationale niveau. De regionale besturen worden verantwoordelijk gemaakt en/of maken zichzelf verantwoordelijk voor de implementatie van de genomen besluiten. Implementatie van besluiten gebeurt voor een belangrijk deel via ondersteuning. Ondersteuning is een goede manier om veranderingen in lokale afdelingen tot stand te brengen.

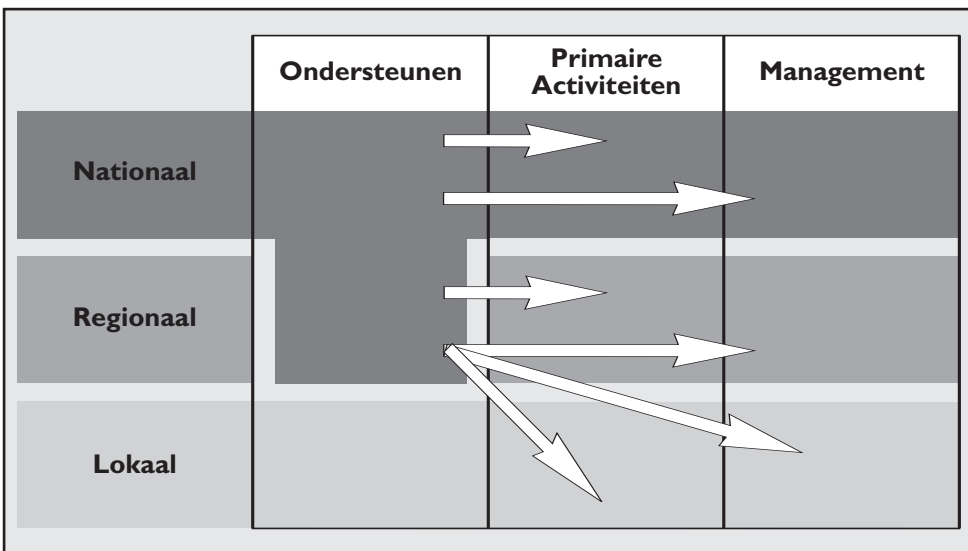


Afbeelding 6.1 Lokale afdelingen worden ondersteund vanuit het regionale niveau. Het nationale niveau ondersteunt de regionale structuur

Regionale vrijwilligers staan dicht bij de lokale afdelingen dan nationale beroepskrachten. Hierdoor kan de ondersteuning vanuit het regionale niveau beter toegesneden zijn op de lokale behoefte. Een mogelijk negatief effect van de ontwikkeling van de regionale structuren is dat regionale besturen zich 'breed' maken. Zij vinden dan dat zowel de informatie als de ondersteuning van nationaal naar lokaal, via hen moet lopen. Het nationale niveau mag zich dan niet rechtstreeks bemoeien met lokale afdelingen. Er zijn organisaties waarbij het nationale niveau zelfs geen post mag sturen naar de lokale afdelingen. De aansturing van de ondersteuning voor lokale groepen valt dan onder verantwoordelijkheid van het regionale niveau en er loopt geen ondersteuningspijl rechtstreeks van nationaal naar lokaal (zie afbeelding 6.1).

Aansturing van de ondersteuning door regionale afdelingen heeft een aantal nadelen. Een eerste, belangrijk nadeel wordt veroorzaakt door de organisatieproblemen van het regionale niveau zelf. Regionale niveaus functioneren zoals beschreven vaak niet optimaal. In een organisatie-structuur waarbij het regionale niveau het lokale niveau kan afschermen van landelijke ondersteuning kan het voorkomen dat lokale afdelingen, die vallen onder een slecht functionerende regionale afdeling, niet goed ondersteund worden.

Een tweede nadeel hangt samen met de reductie van lokale pluriformiteit door het samenvoegen tot een regionale afdeling. Er kunnen (zullen) lokale afdelingen zijn die sterk verschillen van het beeld dat de meeste regionale bestuurders hebben van de ideale afdeling. Dit levert problemen op als er op lokaal niveau conflicten zijn geweest over bijvoorbeeld de ontwikkeling van de organisatie. Een dergelijk conflict kan zich verplaatsen naar het regionale niveau en daar het bestuur verlammen. Als er een sterke organisatie-inhoudelijke discussie is geweest over vernieuwingen, kan op regionaal niveau een dominante coalitie aanwezig zijn die de vernieuwingen niet accepteert. Dit kan betekenen dat ze ondersteuning



Afbeelding 6.2 Ondersteuning valt onder nationale bestuursverantwoordelijkheid

voor afdelingen die wel mee willen in de vernieuwing tegen houden. Bij Scouting heeft dit laatste gespeeld bij de introductie van de gemengd spelende speltakken.

Het is echter goed mogelijk om hier doorheen te breken. Dit kan door het nationale niveau de ondersteuning aan het regionale en het lokale niveau te laten verzorgen. Afbeelding 6.2 geeft de situatie weer waarbij het nationaal niveau werkt met regionale vertegenwoordigers die de ondersteuning bieden. Deze vallen echter niet onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het bestuur op het regionale niveau. Voordeel van een dergelijke constructie kan zijn dat het beter mogelijk is om in iedere regio dezelfde ondersteuning te leveren aan de lokale afdelingen. Vanzelfsprekend kan een dergelijke aanpak ook nadelen hebben. Zo zal bijvoorbeeld financiering van de ondersteuning door subsidiegevers op het regionale niveau moeilijker te realiseren zijn. Evenzo kan het zijn dat de regionale en lokale vrijwilligers de ondersteuners van het nationale niveau zien als bemoeials en dat deze niet worden ontvangen. De afstand wordt dan te groot.

De geschetste structuren voor ondersteuning zijn bedoeld als mogelijke verdelingen van taken en bevoegdheden. Voor een specifieke organisatie kan het zijn dat ondersteuning op speciale terreinen direct aan de lokale groepen vanuit het nationale niveau wordt gegeven, terwijl andere ondersteuning verloopt via het regionale niveau. Een andere variant is lokale groepen die elkaar ondersteunen na bemiddeling door of juist zonder tussenkomst van het regionale of nationale niveau.

Het blijkt belangrijk om als nationaal niveau zeggenschap over de regionale ondersteuning te hebben om deze niet te laten verzanden in de problemen van het regionale niveau. In het algemeen kan gesteld worden dat het goed is belangrijke landelijke projecten en veranderingstrajecten zo centraal mogelijk aan te sturen. Lopende zaken, zoals trainingen, kunnen goed regionaal worden aangestuurd. In principe is ondersteuning een top-down proces, zeker wanneer het een relatie heeft met implementatie van landelijk beleid. Ondersteuning moet wel op een concrete vraag aansluiten. Ondersteuning opdringen aan regionale en lokale afdelingen heeft weinig zin. Dat levert alleen maar frustraties op over lege zalen bij cursussen. Evenzo kan een veranderingstraject voor het lokale niveau het beste gewoon beginnen met afdelingen die er zin in hebben.

Vrijwillige of beroepsmatige ondersteuning?

In vrijwilligersorganisaties moet bij het verlenen van ondersteuning bewust gekozen worden tussen het gebruiken van beroepskrachten of vrijwilligers. Centrale vragen zijn: Kan een bepaalde taak het beste worden uitgevoerd door vrijwilligers of door beroepskrachten? Voor welke taken hebben beroepskrachten de meeste toegevoegde waarde? Wanneer kan er beter met vrijwilligers worden gewerkt? Hier wordt ingegaan op het verband tussen de keuze tussen beroepskrachten en vrijwilligers en onderdelen van ondersteuning.

Beroepskrachten zijn geschikter als het gaat om ondersteuning en begeleiding op continue basis. Dat wil zeggen administratieve ondersteuning, bijwonen van allerlei (lokale afdelings)vergaderingen, het 'vinger aan de pols houden' in lokale afdelingen en 'vliegende keep' spelen wanneer er gaten vallen. Beroepsmatige ondersteuning is ook van wezenlijk belang bij belangrijke projecten die buiten de directe primaire activiteiten vallen, zoals leden- of fondsenwerving en algemene verandertrajecten.

Organisaties die overgaan tot instelling van een 'buitendienst' met een breed takenpakket, moeten zich realiseren dat dit zal betekenen dat onderbenutting van de capaciteiten van de beroepskracht ontstaat. De aanspraak zal per regionale of lokale afdeling zowel kwantitatief als kwalitatief verschillen. Bij goed functionerende afdelingen heeft de beroepskracht misschien voornamelijk uitvoerende, administratieve bezigheden. In andere afdelingen zal er ook inhoudelijk ondersteund moeten worden en maakt men dus aanspraak op andere vaardigheden. De beroepskracht heeft zo veel vaardigheden nodig dat hij/zij de 'zwakste' afdelingen kan helpen.

Vrijwilligers kunnen uitstekende ondersteuning bieden bij meer eenmalige of project-achtige vormen. Daarbij kan gedacht worden aan specialistische eenmalige ondersteuning, zoals bij conflicten of juridische problemen. Ook voor het geven van trainingen en korte begeleiding zijn vrijwilligers uiterst geschikt. Het voordeel van vrijwilligers is dat ze voor een aantal inhoudelijke taken geloofwaardiger zijn dan de beroepskrachten. Daarnaast weten vrijwilligers vaak meer van de lokale situatie.

Communicatie als deel van ondersteuning

De effectiviteit van communicatie moet bij een organisatie voorop staan. De communicatie is dus niet per definitie efficiënt. Er mag niet vanuit gegaan worden dat elke vrijwilliger alles leest of dat de contactpersoon in een afdeling alle relevante informatie op tijd doorgeeft. Het is verstandig om belangrijke informatie verschillende keren via verschillende media (bladen en persoonlijke contacten) en in verschillende vormen te verspreiden. Net zo goed als het aan te raden is om informatie naar meer mensen te sturen, ook naar mensen die er op dat moment misschien niets aan hebben. Vrijwilligers zijn autonoom in hun relatie met de organisatie en kunnen zelf bepalen of iets voor hen relevant is. Vanzelfsprekend dient hierbij voorkomen te worden dat er een informatiebombardement ontstaat.

6.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn een aantal praktische problemen in landelijke vrijwilligersorganisaties aan de orde gekomen die in de literatuur nauwelijks beschreven zijn. Per onderwerp is een abstractere probleemschets gegeven, zijn verklarende begrippen ontwikkeld en is een aanzet gegeven voor het vinden van oplossingen in vrijwilligersorganisaties.

De onderwerpen die aan de orde zijn gekomen zijn achtereenvolgens de fundamentele verschillen in het management van de organisatie-typen 'service delivery', 'campaigning' en 'mutual support', de problemen rondom 'organizational control' in vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties, de relatie tussen beroepskrachten en vrijwilligers, het vrijwilligersbeleid, het functioneren van het regionale en het lokale niveau en ondersteunen.

De vrijwilligersorganisatie is geschetst als een speciaal type organisatie waarin problemen spelen die bij volledig beroepsmatige organisaties minder of op een andere manier voorkomen. Het organiseren in vrijwilligersorganisaties blijkt voor het grootste deel een kwestie van het creëren en ontwikkelen van persoonlijke relaties en wederzijds vertrouwen en respect. Dat vormt het fundament voor het nakomen van afspraken. 'Organizational control' en leiding geven is daarom grotendeels gebaseerd op goede persoonlijke relaties.

‘Organizational control’ wordt vereenvoudigd door het simpel en beperkt houden van de taken die vrijwilligers moeten doen. Vrijwilligers zijn betrouwbaarder als ze een relatie zien tussen hun werk en de doelstelling van de organisatie.

De structuur van vrijwilligersorganisaties kan ‘organizational control’ en leiding geven bemoeilijken, zeker wanneer die een zekere omvang hebben zoals bij landelijke organisaties. Allereerst omdat het moeilijker is om persoonlijke relaties te hebben in grote organisaties. Andere verklaringen zijn gevonden in respectievelijk het systeem van vertegenwoordiging, een verkeerde opzet van introductieprogramma’s, de grote geografische afstand, onpersoonlijke communicatiemiddelen, verschillen tussen vrijwilligers en de vaagheid van gedeelde waarden, normen en de daarop gebaseerde mores.

Het disfunctioneren van zowel lokale als regionale afdelingen laat zich op veel manieren verklaren. Veel van de organisatieproblemen met vrijwilligers lijken zich te concentreren op het regionale niveau in landelijke vrijwilligersorganisaties. De structuur van het regionale niveau is niet altijd helder. Vaak zijn er verschillende lagen die ofwel dezelfde taakomschrijving hebben waardoor verwarring en dubbel werk kan voorkomen, ofwel juist gescheiden taken hebben zodat er communicatieproblemen ontstaan. Het takenpakket van het regionale niveau is omvangrijk (zowel ondersteunen, eigen primaire activiteiten als management). De meeste regionale afdelingen lukt het niet om alle taken goed uit te voeren. Meestal wordt slechts één taak goed vervuld. Daarbij komt dat de regionale afdelingen grotendeels via vertegenwoordiging worden samengesteld. Vanuit het nationale niveau bezien vormt het regionale niveau daarom een niet zo betrouwbare schakel in de contacten met het lokale niveau. Dit terwijl de besturen van de regionale afdelingen zich soms breed maken en geen rechtstreekse communicatie met lokale afdelingen toestaan. Lokale afdelingen komen hierdoor soms ‘in de kou te staan’.

Lokale afdelingen kunnen gesloten, ingedut of te gezellig zijn waardoor ze niet optimaal functioneren. Bij een gesloten afdeling vindt er geen instroom van vrijwilligers plaats. In een ingedutte afdeling is er sprake van een lange periode van inactiviteit waarbij wordt gewacht op een moment om weer te beginnen. In een te gezellige afdeling is het sociale proces van het doen van vrijwilligerswerk veel belangrijker dan de uitkomst (‘clubbiness’).

Vrijwilligersbeleid is een belangrijk instrument om vrijwilligers efficiënt en effectief in te zetten. Belangrijk bij vrijwilligersbeleid is het serieus nemen van de vrijwilligers en accepteren dat de vrijwilligers autonoom zijn tegenover de organisatie. Het vrijwilligersbeleid moet bestaan uit een veelheid aan pakketten waaruit de vrijwilliger kan kiezen. Dat kan dan worden vastgelegd in een vrijwilligerscontract op maat.

Ondersteuning blijkt een zeer belangrijke functie in vrijwilligersorganisaties te zijn. Bij ondersteuning moet een bewuste keuze worden gemaakt of deze door beroepskrachten of door vrijwilligers wordt gegeven. Er moet voorkomen worden dat slecht functionerende regionale niveaus ondersteuning van lokale afdelingen blokkeren. Er moet geen ondersteuning worden aangeboden als er geen vraag naar is.

***Een besturingsconceptie
voor landelijke
vrijwilligersorganisaties***

Dit hoofdstuk gaat in op de meer abstracte doelstelling van het onderzoek: het ontwikkelen van een begrippenkader waarmee de problematiek van management in landelijke vrijwilligersorganisaties voor betrokkenen bij die organisatie bespreekbaar en inzichtelijk gemaakt kan worden.

Centraal staat de problematiek van het management van de landelijke organisatie als geheel. Hoe kan het centrale, landelijke beleid geïmplementeerd worden met (behoud van) de autonomie van lokale en regionale afdelingen? Dit is het vraagstuk van management in verticale richting.

Uit de drie beschrijvingen komt naar voren dat het feitelijk functioneren van lokale en regionale afdelingen, maar ook van het nationale niveau, niet altijd in lijn is met het landelijk perspectief of belang. Niet alle lokale, regionale en nationale organisatiedelen functioneren, gezien vanuit het landelijk perspectief, optimaal.

Betoogd zal worden dat verticaal management via de veelal gehanteerde methode van interne (democratische) besluitvorming en implementatie een te beperkte benadering is voor de problemen rondom centrale beheersing en lokale autonomie in landelijke organisaties. Om grip te kunnen krijgen op deze problematiek moet een ander begrippenkader worden gehanteerd, dat de bestaande methoden in een breder kader plaatst. Dit andere begrippenkader bestaat uit een besturingsconceptie waarbij rekening gehouden wordt met drie zaken. Ten eerste met de specifieke eigenschappen van het organiseren met vrijwilligers. Ten tweede met de ruimte die nodig is voor het reageren op ontwikkelingen in de samenleving waarin de organisaties functioneren en ten slotte met de problematiek van de integratie van beleid en uitvoering in een organisatie met zeer autonome onderdelen. Centrale begrippen in deze besturingsconceptie zijn wisselwerking en bestuurbaarheid.

In de eerste paragraaf wordt aangegeven waarom de huidige methode van management in verticale richting te kort schiet. Dit betoog bouwt voort op de analyses uit hoofdstuk zes. In de tweede paragraaf wordt vanuit een ander perspectief aangegeven waarom (democratische) besluitvorming en implementatie alleen niet meer voldoen. Hierin wordt het beeld geschetst van de complexiteit, diversiteit en dynamiek van vrijwilligerswerk in het algemeen en de landelijke vrijwilligersorganisaties in het bijzonder. De derde paragraaf geeft een aantal eisen die gesteld kunnen worden aan een uitbreiding van de bestaande modellen.

In de volgende paragraaf wordt, op basis van Kooiman (1988; 1993; 1996), een wisselwerkingsperspectief geïntroduceerd. Wisselwerkingen zijn bewegingen van wederzijdse beïnvloeding tussen delen van systemen of tussen (delen van) systemen en de omgeving. Wisselwerkingen besturen organisaties. Er kunnen, naar mate van bepaalbaarheid van vorm en doel, drie soorten wisselwerking worden onderscheiden: interferenties, interacties en interventies. Interferenties vallen buiten de controle van het besturende orgaan en zijn niet op een doel te richten, terwijl interventies juist zeer doelgericht en bepaalbaar zijn door degene die de interventie pleegt. Interacties zitten daar tussenin. Besturing wordt gedefinieerd als het beïnvloeden van de ontwikkeling van een organisatie. Besturen kan zowel een bewuste als een onbewuste activiteit zijn en is niet alleen voorbehouden aan het formele bestuur. Betoogd zal worden dat besturing van een organisatie plaats vindt in, met en door wisselwerkingen en dat de besturende mogelijkheden van het formele bestuur beperkt (kunnen) zijn. Bestuurbaarheid

is een term die gebruikt kan worden om het landelijke perspectief met betrekking tot het organiseren zelf te duiden. Hoofdstuk zeven eindigt met de formulering van vijf besturingsprincipes die richting kunnen geven aan de relaties in landelijke organisaties.

7.1 Verticaal management in landelijke vrijwilligersorganisaties

Uit de beschrijvingen van de Zonnebloem, Scouting en het CDA blijkt dat het implementeren van nationaal beleid in lokale en regionale afdelingen een centraal organisatieprobleem is in de landelijke vrijwilligersorganisaties. Als gekeken wordt naar het feitelijke gedrag van regionale en lokale afdelingen, dan blijkt dat een aantal afdelingen niet optimaal functioneert vanuit het landelijke perspectief. Een afdeling die goed functioneert vanuit het landelijk perspectief is een afdeling waar de primaire activiteiten voldoen aan de huidige inhoudelijke eisen die de organisatie stelt en waar het management en ondersteuning op orde is. Voor management betekent dit dat de afdeling ook oog heeft voor onderwerpen zoals ledenwerving, kadervorming en financiering. Voor ondersteuning betekent dit dat de afdeling adequaat met iedere (hulp)vraag van vrijwilligers weet om te gaan, door deze zelf af te handelen of goed door te verwijzen.

In theorie zou de centrale beheersing en sturing in deze organisaties vrij eenvoudig moeten kunnen verlopen. Via een in de statuten van de vereniging vastgelegde interne democratische weg wordt uiteindelijk op een landelijke vergadering een gezamenlijk beleid bepaald. Beleid kan een heldere keuze zijn, een inhoudelijk uitgewerkt plan, maar ook het kiezen van nieuwe landelijke bestuursleden of het delegeren van de financiële zaken aan de landelijke penningmeester. Vanzelfsprekend kan landelijk beleid ook gaan over inhoudelijke aspecten van het primaire proces, zoals politieke standpunten (CDA), welke zieken er bezocht moeten worden (Zonnebloem) of het wel of niet toestaan van 'wilde' activiteiten (Scouting). De gedachtengang is dat vertegenwoordigers van regionale en/of lokale afdelingen, nadat de beslissing is genomen, al dan niet na een stemming, loyaal en in lijn met de beslissing zullen handelen. Een landelijk besluit zou moeten leiden tot een verandering van gedrag op lokaal of regionaal niveau omdat de meerderheid heeft besloten dat 'iets' anders moet¹. Verticaal management moet dus leiden tot vervolgacties van horizontaal management.

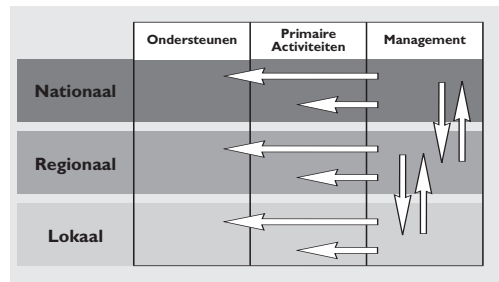
In de praktijk functioneren de meeste afdelingen goed op deelgebieden, zoals de uitvoering van de primaire activiteiten of deelname aan landelijke besluitvorming. Soms wijkt de invulling van de primaire activiteiten sterk af van de landelijk gewenste invulling. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt met verouderde materialen, foutieve informatie of voor een verkeerde doelgroep. Duidelijk is dat afdelingen meer moeite hebben met de functies die niet direct met de doelstelling of doelgroep te maken hebben, zoals ledenwerving, algemene voorlichting, kadervorming of deelname aan het verticale management circuit.

1. Dit vertoont een sterke analogie met traditionele visies op het openbaar bestuur.

Ook andere maatschappelijke organisaties worden geconfronteerd met organisatiedelen die zich onttrekken aan beleid. Zo schrijft de Landelijke Huisartsen Vereniging in een discussienota “Huisartsen moeten zich gebonden achten aan het beleid dat zij allen via de democratische weg van de vereniging hebben vastgesteld. Echte sanctiemogelijkheden zijn er echter niet” (LHV, 1995, p. 31). “Beleid maken is mooi, het ook in- en doorvoeren is een tweede. De studeerkamer (van de LHV) is heel wat anders dan de spreekkamer (van de doorsnee huisarts)” (LHV, 1995, p. 33).

Dit probleem kan omschreven worden in termen van centrale beheersing en sturing versus lokale autonomie. Het landelijke perspectief ‘wil’ dat de organisatie op een bepaalde, eenduidige manier functioneert in alle delen van het land. En dat wordt onvoldoende gerealiseerd. De lokale en regionale, maar soms ook nationale delen, zijn ‘te’ autonoom in hun gedrag. In landelijke organisaties zijn er afdelingen waar het nationale niveau nauwelijks contact mee heeft. Afdelingen die ‘inhoudelijk’ nog tien jaar terug in de tijd leven. Afdelingen die altijd te laat zijn met reageren op landelijke acties of die gewoon nooit meedoen. Overigens wordt hier geen pleidooi voor veel landelijke sturing gegeven. Integendeel, verderop zal worden betoogd dat een belangrijke oorzaak van de falende landelijke beheersing is dat de organisatie juist te veel zaken wil beheersen.

Afbeelding 7.1 geeft een weergave van management in horizontale en verticale richting. In de kolom management lopen pijlen getrapt (van lokaal naar regionaal naar nationaal) naar boven (beleidsontwikkeling en besluitvorming) en naar beneden (implementatie van gezamenlijk beleid). Bij een organisatie waar alle (lokale) leden op een landelijke vergadering meebeslissen over beleid zou er een pijl lopen direct van het lokale naar het nationale niveau. De horizontale pijlen geven aan dat de besturen het landelijke beleid op het eigen niveau moeten implementeren, zowel naar primaire activiteiten als naar ondersteuning.



Afbeelding 7.1 Verticaal en horizontaal management

In veel vrijwilligersorganisaties wordt management gedefinieerd in de betekenis van “planning, organizing, directing and controlling the activities of employees in combination with other organizational resources to accomplish stated organizational goals” (Steers e.a., 1985, p. 29). Dergelijke definities van management zijn met name in de jaren negentig steeds populairder geworden. Knelpunten in de uitvoering trachtte men met instrumenten en technieken uit beroepsmatige organisaties aan te pakken. Planmatig en projectmatig werken zijn nu ook in het vrijwilligerswerk bekende woorden. Tevens zijn er publikaties verschenen over ‘Volunteer administration’ met als belangrijke vertegenwoordigers Brudney (1990), Ellis (1986; 1996), Fisher en Cole (1990) en Wilson (1990) (zie hoofdstuk twee voor een bespreking van deze vooral op beroepsmatige organisaties met vrijwilligersprojecten gerichte literatuur).

De vertaling van technieken en instrumenten uit beroepsmatige organisaties heeft een duidelijk positief effect op delen van het vrijwilligerswerk. Het werken met meer concrete afspraken en het planmatig en projectmatig werken heeft tot een sprong voorwaarts geleid, bijvoorbeeld met betrekking tot leden- en fondsenwerving. Vrijwilligerswerk is geen excuus om een afspraak niet na te komen. Laat staan dat dit zomaar gebeurt zonder aankondiging. Aan de andere kant moeten vrijwilligers een bepaalde taak kunnen weigeren. Een organisatiecultuur waarin het weigeren van een bepaalde taak tot grote druk leidt, die op zijn beurt weer leidt tot acceptatie van de taak, blijkt niet altijd een effectieve organisatiecultuur, zoals beschreven in hoofdstuk zes.

Problemen met leiding geven en ‘organizational control’ in de relatie landelijk, nationaal, regionaal en lokaal.

In hoofdstuk zes is eveneens beschreven dat leiding geven en ‘organizational control’ in vrijwilligersorganisaties anders is dan in beroepsmatige organisaties. In hoofdstuk zes ging het daarbij om afspraken in de uitvoerende sfeer. In dit hoofdstuk zal worden aangegeven dat leiding geven en controleren in de relatie tussen landelijk, nationaal, regionaal en lokaal ook anders is. In deze paragraaf wordt een aantal punten genoemd die een aanvulling zijn op hoofdstuk zes.²

Het (niet) nakomen van afspraken is een wezenlijk probleem voor management in vrijwilligersorganisaties en vrijwilligerswerk (zie hoofdstuk zes). Leiding geven en ‘organizational control’ is in vrijwilligerswerk niet gebaseerd op functionele hiërarchie of beloningen en sancties, maar op persoonlijke relaties, gedeelde waarden, normen en mores en een beperking van de te verrichten taken. ‘Organizational control’ en leiding geven wordt bemoeilijkt wanneer persoonlijke relaties ontbreken. In grote organisaties kan dit onder andere het gevolg zijn van onpersoonlijke werving en introducties, geografische omvang, het systeem van vertegenwoordiging en verschillen tussen de vrijwilligers onderling. Daarnaast is er vaak sprake van een abstract karakter van de gedeelde waarden en normen waardoor de verschillen in uitvoering (mores) tussen afdelingen groot kunnen zijn. Het laatste punt is dat in het takenpakket teveel taken zitten die vrijwilligers niet als relevant en interessant beschouwen.

De noodzaak van het continueren van de relatie met de lokale afdelingen

Het moeten continueren van de relatie met lokale afdelingen bemoeilijkt controle en management in landelijke organisaties. In vrijwilligersprojecten gekoppeld aan beroepsorganisaties is het veelal mogelijk om een slecht functionerende vrijwilliger voor een volgende keer niet meer te vragen of via een officiële procedure te ‘ontslaan’. De meeste vrijwilligers in uitvoerende projecten hebben geen achterban en macht in de organisatie. In de verhouding tussen nationaal en lokaal is dit veelal anders. De lokale vrijwilliger die (in de ogen van het regionale of nationale niveau) niet functioneert in de contacten met het regionale of nationale niveau, is vaak een sleutelfiguur van het lokale niveau. De relatie met een dergelijke ‘Mister Polio’, de vrijwilliger die iedereen kent van de lokale afdeling van de ‘National Foundation for Infantile Paralysis’ (Sills, 1957), is bijzonder lastig te verbreken zonder een conflict in of met de afdeling te krijgen. Er blijkt nauwelijks een effectieve sanctie te zijn

2. Deze analyse gaat er van uit dat het landelijke beleid inhoudelijk correct is en op een legitieme wijze tot stand is gekomen. Inhoudelijk correct wil zeggen dat het de goede oplossing is of zou kunnen zijn. De legitieme wijze betekent dat er in ieders ogen voldoende inspraak is geweest.

tegen afdelingen die stelselmatig niets van zich laten horen of bewust ingaan tegen het nationale beleid. Het is soms niet duidelijk of een afdeling nog wel bestaat en wie er dan het bestuur vormen.³

De verstikkende werking van het regionale niveau

In de landelijke structuur heeft het regionale niveau een sleutelpositie omdat veel lijnen tussen nationaal en lokaal lopen via het regionale niveau. Echter, het regionale niveau functioneert zelf niet altijd voldoende. Oorzaken zijn onder andere een te omvangrijk en niet bij vrijwilligers aansluitend takenpakket en een systeem van vertegenwoordiging als methode om het regionale niveau van vrijwilligers te voorzien.

Bij een niet goed functionerend regionaal niveau komen vaak de lokale afdelingen die daarvan afhankelijk zijn in de knel. In hoofdstuk zes is hierop zowel bij het onderwerp regionaal niveau als bij ondersteunen uitgebreid ingegaan.

Management als verkeerde term voor vrijwilligerswerk

Verder geldt dat niet alle vrijwilligers op management aanspreekbaar zijn. Ellis (1995) constateert in haar jaarlijks 'trendoverzicht' van het Amerikaanse vrijwilligerswerk een "disenchantment with management". Ook in het voorliggende onderzoek zijn daarvan voorbeelden te vinden. Zo kreeg Scouting negatieve reacties op de titel 'We'll manage it' voor haar ondersteuningsaanbod aan voorzitters, penningmeesters en secretarissen. Bij het CDA is de cursus 'Management voor Kamerkringen' niet van de grond gekomen. Management wordt geassocieerd met koel, hard en zakelijk. Voor bepaalde vrijwilligers is het vrijwilligerswerk een mogelijkheid om zelf autonoom in het werk te kunnen zijn als contrast met de betaalde baan. Of het betreft vrijwilligers met een 'sociaal probleem'. Management is voor hen misschien juist wat ze willen ontlopen.

Aan de andere kant geven vrijwilligers wel aan dat ze hun vrijwilligerswerk serieus willen nemen. Zoals uit de beschrijvingen van de drie organisaties blijkt, is de belangstelling voor de cursussen die ingaan op de inhoudelijke kant van het werk groot en steken mensen daar veel tijd in. Maar, er kan een groeiende belangstelling worden geconstateerd voor meer toepasingsgerichte trainingen ten aanzien van het functioneren van het bestuur of als bestuurslid.

Management als verkeerde term voor de relatie tussen autonome organisatiedelen

Wellicht de belangrijkste reden voor het vraagstuk van de centrale regie, is dat het gebruik van de term 'management' verwachtingen oproept die men niet waar kan maken. Op het eerste gezicht lijkt er sprake te zijn van een organisatie met een hiërarchie die gemanaged wordt vanuit de landelijke organisatie. Kenmerk van deze landelijke organisaties is dat lokale afdelingen schijnbaar vrijwillig het landelijk leiderschap accepteren. Het nationale niveau is meer dan alleen een dienstverlener voor onafhankelijke aangesloten organisaties. Er is sprake van een landelijk beleid. Door te spreken in termen van 'hiërarchie' en 'management' wordt een impliciete vergelijking gemaakt met beroepsmatige en verticaal geïntegreerde organisaties (bijvoorbeeld detailhandelketens) of een wat naïef model van openbaar bestuur. Dit roept verwachtingen op ten aanzien van het functioneren van de organisatie. Er zou sprake moeten zijn van een top-down hiërarchie: "Waarom moet het allemaal zo moeilijk?"

3. Het is bij vrijwilligersorganisaties zelfs niet eenvoudig om vast te stellen wanneer de organisatie is 'overleden', zoals blijkt uit de 'slapende kernen' van het CDJA. Lokale afdelingen kunnen ingedut zijn (zie hoofdstuk zes).

Het lijkt er echter op dat de hiërarchie eerder omgekeerd is. Lokale afdelingen kunnen vrijwel ongestraft allerlei landelijke post ongeopend laten of wegblijven bij vergaderingen. Iets dat nationale beroepskrachten of kern-vrijwilligers niet moeten of kunnen doen. Het gebruik van de term 'management' leidt tot teleurstelling.

Op basis van hoofdstuk zes en bovenstaande karakteristieken van landelijke organisaties kan geconcludeerd worden dat management van vrijwilligers goed bruikbaar is in die organisaties waar vrijwilligers een bepaalde precies gedefinieerde (uitvoerende) taak moeten uitvoeren, gemakkelijke ontslagen en vervangen kunnen worden en de samenstelling van de eigen groep kunnen bepalen of beïnvloeden.

7.2 De complexiteit, diversiteit en dynamiek van vrijwilligersorganisaties

De analyses van hoofdstuk zes en de voorgaande paragraaf zijn voornamelijk geschreven in termen van vrijwilligersorganisaties en vrijwilligerswerk zelf. In deze paragraaf wordt een analyse gemaakt aan de hand van de meer abstracte begrippen complexiteit, dynamiek en diversiteit uit de 'governance' benadering van Kooiman (1993; 1996). Betoogd wordt dat de complexiteit, dynamiek en diversiteit van landelijke vrijwilligersorganisaties dusdanig zijn dat management als besturingsmodel tekort schiet.

Complexiteit, diversiteit en dynamiek

Het niet meer te begrijpen karakter van onze moderne samenleving en organisaties wordt frequent als complex omschreven. Zo worden bijvoorbeeld organisaties, problemen, netwerken en situaties complex genoemd (zie onder andere Kickert, 1991; Hrebiniak, 1978). Er worden veel verschillende onderwerpen gevangen onder complexiteit. Zodra iets te ingewikkeld wordt om het nog te bevatten dan is het complex.

Kooiman (1993; 1996) introduceert naast complexiteit de termen dynamiek en diversiteit om daarmee helderheid te scheppen in het verwarrende gebruik van het woord complexiteit. Volgens Kooiman heeft complexiteit betrekking op de relatie tussen de delen van een systeem en de relaties met de omgeving. Diversiteit heeft betrekking op de delen of aspecten van een systeem en de omgeving zelf. Dynamiek verwijst naar de veranderingen waaraan systeem en omgeving onderhevig zijn.

Bij complexiteit zou dan gedacht kunnen worden aan de hoeveelheid en de aard van de relaties binnen een systeem en tussen het systeem en de buitenwereld. Wanneer het aantal relaties toeneemt, dan stijgt de complexiteit. Dit is een kwantitatieve invulling van complexiteit. Complexiteit en omvang van de organisatie of het beleidsterrein hangen direct samen. Complexiteit neemt eveneens toe als er meer spanning komt in bestaande relaties. Dit is een meer kwalitatieve vorm van complexiteit. Complexiteit en de mate van uiteenlopen van delen hangt met elkaar samen.

Complexiteit is daardoor sterk gerelateerd aan diversiteit. Diversiteit betreft de (inhoudelijke) verschillen tussen de entiteiten van een systeem. Als de delen van een systeem meer van elkaar gaan verschillen neemt de diversiteit in en van het systeem toe.

Dynamiek verwijst naar het veranderen van entiteiten en van de relaties tussen entiteiten. De dynamiek neemt toe als het tempo van veranderingen groter wordt. Veranderingen die tot gevolg kunnen hebben dat de complexiteit en/of diversiteit van het systeem toeneemt of afneemt. Kortom, complexiteit, diversiteit en dynamiek zijn drie begrippen die verschillende invalshoeken geven om een systeem te duiden, maar die tegelijkertijd zo met elkaar verweven zijn dat een te vergaand onderscheid niet praktisch zou zijn.

Kooiman (1988; 1993; 1996) heeft op het gebied van sociaal-maatschappelijke (be)sturing in een almaar complexer, diverser en dynamischer wordende wereld een besturingsconceptie ontwikkeld. De besturingsconceptie is oorspronkelijk gericht op het macro-niveau van besturing in de samenleving. In deze studie wordt de besturingsconceptie van Kooiman vertaald naar en aangepast voor het micro-niveau van besturing in organisaties.

Kooiman (1996) betoogt dat management- en beleids-technieken tot een bepaald niveau van complexiteit, diversiteit en dynamiek volstaan. Management en beleid streven in het algemeen naar reductie van complexiteit, diversiteit en dynamiek terwijl in sommige organisaties (of delen van organisaties) de complexiteit, diversiteit en dynamiek niet gereduceerd maar geaccepteerd moet worden. Zij dienen te worden gehanteerd en worden beheerd in plaats van beheerst.

Beleid kan worden gebruikt bij onderwerpen die redelijk af te grenzen en betrekkelijk goed te definiëren zijn. Management is goed bruikbaar in situaties waarin de relatie tussen entiteiten redelijk bekend zijn en inhoud en doel min of meer vast staan. Boven een bepaalde mate van complexiteit, dynamiek en diversiteit kan niet meer worden volstaan met beleid of management maar zal er op een andere manier moeten worden 'bestuurd'. Kooiman stelt dat er een verschil is tussen besturen, management en beleid in de manier waarop de samenhang tussen geheel en delen van een systeem wordt benaderd. Besturing hanteert het perspectief van het geheel. De iteratie waarmee de besturing wordt ontwikkeld en ingezet, begint bij het geheel en eindigt via allerlei tussenstappen ook weer bij het geheel (Kooiman, 1996). Bij management en beleid ligt dit fundamenteel anders. Vooral bij beleid begint de iteratie bij een onderdeel van het systeem waarvan gekeken wordt wat het betekent voor het geheel om vervolgens weer bij het deelaspect terug te komen. Het managementperspectief zou wat dichter tegen besturing aan zitten. Kooiman expliciteert dit niet, maar waarschijnlijk heeft dit te maken met het streven naar continuïteit van de organisatie als geheel dat onderdeel is van het managementperspectief.

Complexiteit, dynamiek en diversiteit van het vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties

Een aantal van de verschillen tussen beroepsmatig werken/beroepsorganisaties en vrijwilligerswerk/vrijwilligersorganisaties kunnen beschreven worden in termen van complexiteit, diversiteit en dynamiek.

Complexiteit in vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties heeft alles te maken met de onheldere, onzekere en niet eenduidige relaties tussen vrijwilligers onderling, tussen vrijwilligers en beroepskrachten en tussen vrijwilligers en de organisatie. Het managen van vrijwilligers is complex door onder meer het spanningsveld tussen vrijblijvendheid en betrouw-

baarheid, het wantrouwen tussen beroepskrachten en vrijwilligers, de lossere band van sommige vrijwilligers met de organisatie en het andere organisatiegedrag van vrijwilligers. Complexiteitsreductie door een functionele hiërarchie is niet mogelijk. De complexiteit wordt eerder vergroot doordat de hiërarchie persoonsgebonden en daarmee ontastbaar is⁴. Ook bij de beroepskrachten is er extra onzekerheid die de relatie tussen organisatie en beroepskracht complexer maakt. Voor sommige beroepskrachten is het gewoon werk, voor andere is het een goed betaalde hobby of zelfs een 'levensvervulling'. Complexiteit in de landelijke vrijwilligersorganisaties heeft ook te maken met de relaties tussen de verschillende onderdelen van de organisatie. De verhouding tussen lokaal, regionaal en nationaal is anders omdat de organisatiedelen autonoom zijn. Complexiteit op regionaal en lokaal niveau wordt voor een deel ook veroorzaakt doordat deze niveaus eigen contacten met hun omgeving hebben, zoals met overheden die subsidie verstrekken.

De diversiteit in vrijwilligerswerk komt voort uit de verschillen tussen de vrijwilligers en de relatieve onmogelijkheid vanuit organisaties om hierop in te grijpen. Verschillen tussen vrijwilligers kunnen te maken hebben met de achtergrond of de (functionele) motivatie van de vrijwilligers, maar ook met de inzet die vrijwilligers hebben voor de organisatie (tekstafbeelding 7.1).

"De afdeling Rotterdam van het Instituut voor Natuurbeschermingseducatie (IVN) zit in een diepe crisis. Het bestuur heeft een hooglopend conflict met enkele leden. De sfeer binnen de afdeling is verziekt. De eerste opzeggingen zijn al geboekt." Binnen de lokale IVN afdeling, 130 leden en 170 begunstigers, is een hooglopende ruzie tussen het bestuur en enkele kritische leden gaande over twee onderwerpen: sponsoring en het activeren van leden. De kritische leden willen de niet-actieve leden voor de keuze stellen of actief worden of het lidmaatschap opzeggen. In een nummer van Klimop, het verenigingskrantje schrijven zij: "Het IVN-lidmaatschap is vrijwillig, dus niet vrijblijvend. Van alle leden wordt verwacht dat ze zich actief inzetten op het gebied van natuur- en milieu-educatie." De opposanten willen een enquête naar de leden sturen waarin zij moeten kiezen tussen lid blijven of donateur worden. "Een beetje vrijblijvend meelopen met excursies is er dan niet meer bij: wie lid is, zal moeten meedoen aan kadervorming en het organiseren van wandelingen." Rik Jan Doets, de leider van de kritische leden zegt: "Het IVN is een werkorganisatie. Als je geen werkende leden hebt, houdt het op." De zittende voorzitter, Rinus de Nijs kwalificeert deze aanpak als het "dumpen van leden". Hij vindt "het opzij zetten van leden onverstandig. Wij hebben veel oudere leden. Zij accepteren het niet om aan het werk gezet te worden." De Nijs erkent dat volgens de letter van de statuten de opposanten gelijk hebben. In de vergadering gingen de 30 aanwezige leden zonder stemming akkoord met de bestuurswisseling. De oude voorzitter zegt: "Normaal doe je aan kennisoverdracht. Maar daar is hier geen sprake van geweest." Hij vreest voor de ondergang van de vereniging. "Maar ja, dat is nu eenmaal het gevolg van democratie binnen onze vereniging."

(Rotterdams Dagblad, 15/17 april 1992)

Tekstafbeelding 7.1 Vrijwilligerswerk: vrijblijvend of niet?

4. De hiërarchie in organisaties die met vrijwilligers werken is anders dan in beroepsorganisaties. In een beroepsomgeving heeft degene met de verantwoordelijkheid vaak de macht om anderen iets te laten uitvoeren. Wanneer een beroepskracht verantwoordelijk is voor een taak die uitgevoerd moet worden door vrijwilligers, dan draait de hiërarchie als het ware om. Als de uitvoerders (vrijwilligers) het werk weigeren te doen, dan heeft de 'baas' een probleem. Werk weigeren is in een vrijwilligersorganisatie heel wat eenvoudiger dan in een beroepsorganisatie.

Diversiteit in vrijwilligersorganisaties verwijst naar de grote verschillen tussen de lokale en regionale afdelingen onderling. In de landelijke vrijwilligersorganisaties is het goed mogelijk om eigen invullingen van landelijk beleid te geven. Soms is deze invulling toegestaan binnen de kaders van het landelijke beleid, maar dat is niet altijd zo. De verschillen tussen lokale afdelingen kunnen zo groot zijn dat vrijwilligers die van woonplaats veranderen zich bij de afdeling in de nieuwe woonplaats niet thuis voelen.

Dynamiek in vrijwilligersorganisaties is gerelateerd aan veranderingen in het denken over vrije tijd en werk. Als vrijetijdsbesteding gefragmenteerder wordt, dat wil zeggen men wordt (vaak korter) lid van meer verenigingen, dan wordt waarschijnlijk ook de actieve participatie in die verenigingen (vrijwilligerswerk dus) gefragmenteerder. Andere onderwerpen die dynamiek beïnvloeden zijn de verdergaande individualisering, informatisering, secularisatie, demografische ontwikkelingen, veranderingen in politieke opvattingen over de relatie overheid en 'derde sector', de tweedeling in de samenleving of de opkomst van de multi-culturele samenleving. Of dit positieve of negatieve invloeden zijn, daarover kan verschillend worden gedacht. De dynamiek in vrijwilligersorganisaties kan tevens in verband gebracht worden met het deeltijd karakter van vrijwilligerswerk. Vrijwilligers delen slechts een deel van hun werk met elkaar.

De relatie tussen maatschappelijke dynamiek en vrijwilligersorganisaties is verre van eenduidig. Vrijwilligersorganisaties ontstaan enerzijds vaak omdat de overheid de dynamiek van de samenleving niet kan bijhouden (zie de beschrijving van de introductie van AIDS-organisaties in Zwitserland (Bütschi & Cattacin, 1995)), maar zijn ook in staat heel lang te blijven voortbestaan zonder dat er nog maatschappelijke vraag naar is. Veel organisaties worden juist opgericht om tegenwicht te bieden aan de dynamiek van de samenleving.

Vrijwilligersorganisaties kunnen zich makkelijk onttrekken aan de maatschappelijke dynamiek zolang ze niet van de overheid afhankelijk zijn voor hun financiering. Door de introductie van beroepskrachten wordt de vrijwilligersorganisatie gevoeliger voor de dynamiek van de omgeving. Het organiseren wordt serieuzer. Wanneer iedereen het voor zijn of haar plezier doet, kan de organisatie zich gemakkelijker niets van de dynamiek aantrekken⁵. Aan de andere kant worden ook vrijwilligersorganisaties geraakt door de kwaliteitsverbetering van diensten en producten, zoals die zich in de hele samenleving voltrekt. In tekstafbeelding 7.2 wordt het verband tussen complexiteit, dynamiek en diversiteit aan de hand van het voorbeeld van Scouting toegelicht.

De relaties tussen nationaal, regionaal en lokaal niveau kunnen ook in termen van complexiteit, dynamiek en diversiteit worden beschreven. Lokale afdelingen verschillen aanzienlijk van elkaar met betrekking tot de concrete invulling van het primaire proces (diversiteit). Hierdoor zijn de relaties van deze afdelingen met het bovenhangende regionale niveau verschillend (complexiteit en diversiteit). Het regionale niveau is juist een niveau dat niet altijd goed functioneert in een aantal van de relaties die het moet onderhouden, zoals ondersteunen en management (complexiteit). Vanuit nationaal oogpunt geldt dat slechts enkele regionale

5. Lokale afdelingen van jeugd- en jongerenorganisaties liggen volledig stil vanaf tentamentijd tot en met de herkansingen.

Afdelingen kunnen zich vrij eenvoudig aan het nationale beleid onttrekken, zelfs wanneer zij op een nationale vergadering expliciet met dit beleid hebben ingestemd. De relatie tussen de verschillende delen van de organisatie is daarom complex te noemen. Het verschijnsel 'autonome afdelingen' heeft eveneens te maken met diversiteit en dynamiek. De Scouting organisatie kent een aantal 'onderhuidse' discussies over de aard en karakter van het spel of programma. Deze gaan over de inhoud van spel of programma, de naamgeving, het dragen van het uniform, etc. Het nationale / landelijke niveau kan daarover beleid ontwikkelen, een standpunt innemen en de discussie (of het gevecht) aangaan. Er wordt dan volledig 'gedoken' in de complexiteit van de autonomie van de 'eigen club' op lokaal niveau. De kans is groot dat veel afdelingen het voor gezien houden en een eigen 'scouting' oprichten. Scouting heeft gekozen voor het omzeilen van deze complexiteit. In feite staan ze iedere spelvorm toe en ondersteunen verschillende vormen. Er is een nationaal beleid maar lokale groepen die het spel spelen en niet het programma uitvoeren, worden ook gewoon erkend en ondersteund. Hierdoor is de diversiteit binnen Scouting enorm groot. Er zijn verschillende soorten van afdelingen (met/zonder uniform, met/zonder gemengde groepen, alleen jongens, alleen meisjes, programma/spel/helemaal vrij, etc.). Scouting is daardoor een pluriforme organisatie als geheel met op elk individueel lokaal niveau juist een grote uniformiteit. Deze vorm van diversiteit heeft weer gevolgen voor de dynamiek van Scouting. Scouting verandert in allerlei richtingen.

Tekstafbeelding 7.2 Complexiteit, dynamiek en diversiteit bij Scouting

afdelingen betrouwbaar zijn wanneer daar iets aan wordt gevraagd (complexiteit en diversiteit). Als laatste punt moet duidelijk zijn dat een goed functionerende lokale of regionale afdeling morgen in elkaar kan storten omdat een sleutelfiguur er mee stopt (dynamiek).

7.3 Naar een alternatieve besturingsconceptie

In de vorige twee paragrafen is langs verschillende lijnen betoogd waarom traditioneel management niet de juiste besturingsmethode is voor landelijke organisaties in de relatie tussen het nationale, regionale en lokale niveau. Deze twee analyses kunnen worden vertaald naar eisen die gesteld kunnen worden aan een besturingsconceptie. Deze eisen zijn deels gericht op het moeten accepteren van complexiteit, dynamiek en diversiteit, maar deels toch ook op beheren ('onschadelijk' maken) van die complexiteit, dynamiek en diversiteit. Rekening houdend met deze eisen kan een besturingsconceptie worden ontwikkeld, gebaseerd op de concepten wisselwerkingen en bestuurbaarheid.

Besturing wordt in deze studie gedefinieerd als het beïnvloeden van de ontwikkeling van een organisatie. Daarmee kan besturing zowel een bewuste (d.w.z. geplande en doelgerichte) als een onbewuste, toevallige activiteit zijn. Besturen is niet alleen voorbehouden aan de mensen die het formele bestuur vormen. Integendeel, allerlei actoren en factoren hebben een besturende werking.

Eisen aan een besturingsconceptie

Belangrijk uitgangspunt voor een alternatieve visie op management en besturen is dat deze geen valse verwachtingen mag wekken over het helder kunnen krijgen van de relatie tussen

het nationale, regionale en lokale niveau. Verwijzingen naar hiërarchie moeten vermeden worden. De feitelijke autonomie of het streven naar autonomie van de verschillende verbanden moet worden geaccepteerd. De conceptie zal deze autonomie moeten kunnen omzetten in positieve invloeden op de ontwikkeling van de organisatie. Tegelijkertijd moeten er mogelijkheden zijn om deze 'energie' te richten.

De principiële oplossing voor het probleem rondom centrale sturing versus lokale autonomie ligt niet in simpele vormen van reductie van complexiteit, diversiteit en dynamiek. De benadering moet handvatten geven voor omgaan met de complexiteit, dynamiek en diversiteit in de organisatie in plaats van deze slechts proberen te reduceren. Dat hoeft niet te betekenen dat alles in de organisatie per definitie zeer complex, divers en dynamisch is. Contracten zijn zeker nuttig in vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties, zoals beschreven in hoofdstuk zes bij het onderwerp vrijwilligersbeleid, maar ze moeten met een 'korreltje zout' worden genomen.

De benadering moet tevens om kunnen gaan met de spanning tussen de voor deze organisaties belangrijke tradities (Salipante & Golden-Biddle, 1995) en de noodzaak om te veranderen (Powell & Friedkin, 1987). Organisatieverandering en -ontwikkeling dient uit te gaan van de autonomie van vrijwilligers. Er moet echt bottom-up worden gewerkt (Kuiper & Meijs, 1996). De besturingsconceptie houdt bovendien rekening met de speciale eigenschappen van de vrijwilligersorganisaties en met de omgeving, de samenleving waarin de organisaties opereren.

Benaderingen die de problematiek van centraal versus lokaal proberen te vatten in contracten zijn niet bruikbaar, zoals bijvoorbeeld Kastelein (1990). Kastelein baseert zijn oplossingsrichting op de mogelijkheid contractueel het aantal 'dwingende' relaties tussen 'afdeling' en 'centraal orga(n)en' terug te brengen en te verhelderen. Bij nationale vrijwilligersorganisaties is er echter geen sprake van 'dwingende' relaties die moeten worden teruggebracht. Daar is het eerder zo dat de lokale afdelingen zich (te) gemakkelijk niets van al die potentiële relaties aan kunnen trekken. Contracten hebben weinig waarde indien een lokale afdeling het zich kan veroorloven de post van de andere partij (nationaal niveau) niet te beantwoorden.

Een meer specifieke benadering voor beroepsmatige non-profit-organisaties is besturen op afstand. Bij besturen op afstand wordt de relatie tussen bestuur en organisatie vergroot. Het bestuur moet afstand nemen van de dagelijkse beslissingen. Het bestuur moet zich niet bezig houden met 'micro-management'. Bij besturen op afstand wordt het aantal contacten tussen bestuur en de organisatie waarschijnlijk verkleind. Belangrijker is dat de relatie zelf, het beoordelen van beleidsplannen en evaluaties, helderder wordt. De basis van besturen op afstand wordt gevormd door helderheid over verdeling van de taken en bevoegdheden tussen een managementteam en een bestuur. Tegelijkertijd wordt vastgelegd hoe en wanneer deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend (Van der Lans, 1989a; 1989b; 1989c). In landelijke vrijwilligersorganisaties zou de aanpak van Carver (1990) een mogelijkheid zijn voor de relatie tussen landelijk bestuur en het beroepsapparaat. Echter, uitvoerende vrijwilligers willen als bestuurders aanspreekbare andere vrijwilligers hebben. In de landelijke vrijwilligersorganisaties is er een inhoudelijke en organisatorische band tussen uitvoerende

en besturende vrijwilligers die niet bestaat in de beroepsmatige nonprofit-organisaties. Bijna alle besturende vrijwilligers (en zeker de leden van de landelijke raden) zijn zelf uitvoerend vrijwilliger (geweest). Voor de geloofwaardigheid en daarmee de acceptatie van beroepskrachten is een, in de ogen van lokale en regionale afdelingen, (inhoudelijk) betrouwbaar bestuur noodzakelijk. Landelijke bestuursleden moeten veel afweten van het primaire proces van de organisatie en niet alleen specifieke deskundigheid hebben. Besturen op afstand is geen optie voor de bestuurlijke problemen in de organisatiedelen waar alleen vrijwilligers actief zijn. Daarom is ook de in de Verenigde Staten bekende aanpak van Carver (1990), met nadruk op de functie van een bestuur om te zorgen voor algemene organisatie-waarden, beleid en resultaat-controle, niet bruikbaar.

7.4 Wisselwerking als uitgangspunt

De eerste bouwsteen van de besturingsconceptie van vrijwilligersorganisaties is 'wisselwerking'. "Wisselwerking is beweging die ontstaat waar mensen, organismen, systemen streven naar stabiliteit en verandering" (Kooiman, 1988, p. 22). Het wisselwerkingsperspectief is een radicalisering van de actie-reactie-actie keten. Van Eeden en Kooiman (1995) vullen het begrip wisselwerkingen nader in. Zij geven aan dat een wisselwerking is opgebouwd uit drie basiselementen: entiteiten, processen (handelingen) en structuren. Entiteiten kunnen zowel actoren zijn, zoals individuele mensen of onderdelen van organisaties maar ook maatschappelijke waarden of doelen, die min of meer autonoom processen van wisselwerkingen op gang houden. Het proces heeft te maken met het handelingsaspect van wisselwerkingen waardoor een structurering en herstructurering plaats vindt van de (uitwisselingen tussen) systemen en de sociale ontwikkeling. Dit handelingsniveau van wisselwerkingen kan doelgericht zijn, maar dat is niet noodzakelijk. De structuur van de wisselwerkingen schept zowel voorwaarde voor de wisselwerking als dat het beperkingen oplegt. Het handelings- en structurniveau van wisselwerkingen beïnvloeden elkaar wederzijds. Volgens Van Eeden en Kooiman (1995) heeft het wisselwerkingsperspectief vooral betrekking op vernieuwing en is er sprake van een wederzijds beïnvloedende relatie tussen twee of meer entiteiten. Bij een wisselwerking is er geen sprake van 'eenrichtingverkeer'.

Interferenties, interacties en interventies

Kooiman onderscheidt drie soorten wisselwerkingen: interferenties, interacties en interventies. "Interferenties zijn het minst bewust georganiseerd; ze zijn het meest willekeurig en lijken op natuurkrachten. Interacties zijn bewust georganiseerd en vertonen allerlei patronen van inter-organisatorische relaties. Interventies zijn de meeste bewuste, gerichte en georganiseerde" (Kooiman, 1988, p. 23). Later verwoordt Kooiman dit kernachtig als: "coincidental interferences, organized interactions and formalized interventions" (Kooiman, 1996). Van Eeden en Kooiman (1995) geven aan dat interferentiewisselwerking vooral het handelen is van individuen en groepen die niet als bewuste organisatie naar buiten treden. Het is nauwelijks generationaliseerd handelen dat vooral wordt bepaald door persoonlijke overtuigingen en vooroordelen. De kracht van interferenties is dat deze de basis van de sociaal culturele structuren kunnen veranderen. Veranderingen door interferenties kunnen grote effecten hebben op de structuren en handelingen van zowel interactie- als interventiewisselwerkingen.

Interacties zijn georganiseerde wisselwerkingen tussen georganiseerde actoren. Bij interacties heeft spanning tussen het nastreven van eigen belangen en gemeenschappelijke doelen betrekking op verschillen in organisatie-doelen en niet op de persoonlijke belangen (Van Eeden & Kooiman, 1995). Bij interventies is de relatie tussen de structuur en de handeling expliciet(er) vastgelegd. Kooiman geeft aan dat de meeste maatschappelijk politieke sturing plaats vindt door interacties. Allerlei organisaties onderhandelen met elkaar met als doelstelling het sturen van maatschappelijke ontwikkelingen.

Besturen in, door en met wisselwerkingen in vrijwilligersorganisaties

Vertaling van het wisselwerkingsperspectief naar het microniveau van vrijwilligersorganisaties geeft de mogelijkheid om een aantal problemen rondom centrale beheersing versus lokale autonomie te duiden. Daartoe wordt een onderscheid gemaakt tussen besturen in, door en met wisselwerkingen.

Besturen **in** wisselwerking geeft aan dat bestuurder en bestuurd in vrijwilligersorganisaties gelijkwaardig(er) zijn dan in andere organisaties. De actoren in het spel zijn gelijkwaardiger en kunnen zich vooral makkelijk (dat wil zeggen zonder sancties) aan regels en afspraken onttrekken. Het denken in termen van wisselwerkingen verduidelijkt de gelijkwaardige positie van de entiteiten in vrijwilligersorganisaties. De structuurkenmerken van vrijwilligersorganisaties leiden ertoe dat de positie van bestuurder en bestuurd gelijkwaardiger is dan in beroepsorganisaties. Het is eenvoudiger om de banden met de organisatie door te snijden of een eigen organisatie te starten.

Er is sprake van wederzijdse beïnvloeding, hoewel dat soms kan betekenen dat beide partijen zich niets van elkaar aantrekken zonder dat daar direct sancties op staan. Voor de partij die een bewuste besturing op het oog had (interventie), neemt de eigen effectiviteit af. Ook in vrijwilligersorganisaties gaat het bij wisselwerkingen als basis van besturing om vernieuwing, om verandering terwijl er ook krachten zijn die op zoek zijn naar stabiliteit, naar behoud van de autonomie van de eigen entiteit.

Dat (vrijwilligers)organisaties worden bestuurd **door** wisselwerkingen maakt duidelijk dat er drie verschillende besturende stromen zijn (interferenties, interacties en interventies). Interferenties zijn door 'menselijke' actoren niet of nauwelijks te beïnvloeden, noch in vorm noch in richting. Bij interacties is de mate van beïnvloedbaarheid (organiseerbaarheid) al wat groter. Een bestuurder kan voorwaarden scheppen rondom de vorm en meewerken aan het doel van de wisselwerking. Interacties zijn de geplande ontmoetingen binnen en buiten de organisatie. Interacties zijn niet de toevallige ontmoetingen buiten de verbanden van de organisatie. Dat zijn interferenties. Interventies zijn de wisselwerkingen die in hoge mate organiseerbaar zijn voor en door de bestuurder. Interventies zijn de meest bewuste besturende acties.

De feitelijke besturende werking van interventies varieert. In beroepsmatige organisaties is het mogelijk om bepaalde mores duidelijk voor te schrijven, zoals bijvoorbeeld in een franchiseformule van fastfoodketens. In vrijwilligersorganisaties is de invloed van het individueel menselijk gedrag moeilijker te 'temmen' dan in beroepsmatige organisaties. Van de landelijke norm afwijkend gedrag van (groepen van) vrijwilligers moet gezien worden als een inter-

ferentie. Geconstateerd kan worden dat de besturende werking van zulke interferenties in de eigen lokale afdeling groter is dan die van de interventies vanuit het landelijke perspectief of nationale niveau.

Andere voorbeelden van interferenties zijn besturende krachten van buiten de organisatie, zoals eisen die gesteld worden door subsidiegevers, publiciteit in de media maar ook 'rampen' die de organisatie overkomen zoals het afbranden van een clubhuis, het overlijden van een sleutelfiguur of het vergrijzen en ontgroenen van de Nederlandse samenleving. Deze factoren zijn oncontroleerbaar voor menselijke bestuurders maar kunnen wel grote besturende effecten op de organisatie hebben.

In het geval van interacties komen delen van het te besturen systeem met elkaar in contact om samen een bijdrage te leveren aan de totale besturing. Een landelijk bestuur kan dus interacties organiseren zoals bijvoorbeeld een voorlichtingsavond voor nationale vrijwilligers of een artikel in het ledenblad om een nieuw programma-onderdeel toe te lichten. Interacties zijn die besturingsmomenten waarbij bestuurder en bestuurd systeem in samenspraak een verandering vorm geven. Dit kan in een formelere 'setting' waarbij periodiek overleg tussen verschillende onderdelen van de organisaties plaats vindt, maar het kan ook meer informeel. Gesprekken op de wandelgangen tijdens een algemene ledenvergadering zijn de informele vormen van interacties. Een gesprek over de organisatie tussen twee leden tijdens een verjaardag daarentegen is een interferentie.

Interventies bestaan uit daadwerkelijk ingrijpen door beslissingen van het bestuur te effectueren via formele besluitvorming, formele communicatie en formele kanalen. Statuten en het huishoudelijk reglement kunnen worden gezien als interventiewisselwerkingen. Van interventies is onder andere sprake wanneer het bestuur een voortgangsrapportage in haar vergadering wil hebben, een begroting vaststelt, een wijziging in de organisatiestructuur doorvoert of de leden van een bepaalde commissie benoemt.

Gebaseerd op besturen in en door wisselwerkingen ontstaat het beeld van een organisatie waaraan van allerlei kanten wordt getrokken en gestuurd zowel door actoren als door factoren. Er zijn weinig beïnvloedbare factoren die veel gevolgen hebben en bewuste acties, zoals besluiten van de landelijke algemene ledenvergadering, die maar weinig effecten hebben omdat lokale afdelingen zich er eenvoudig aan onttrekken. Soms zijn er formele beslissingen (interventies) die juist wel veel effecten hebben zoals een wijziging in de stemverhouding of de contributieverdelingsstructuur tussen verschillende niveaus.

Een belangrijke besturende wisselwerking is de interactie, waarbij op de een of andere manier delen van de organisatie en mensen in de organisatie met elkaar een weg vinden om samen verder te gaan.

Besturen **met** wisselwerkingen geeft aan dat organisaties kunnen worden gestuurd door een 'geplande' inzet van de drie verschillende wisselwerkingen. Besturing met wisselwerkingen verwijst naar een planmatige aanpak vanuit het bestuurend orgaan waarbij niet alleen met de door het bestuurend orgaan goed beïnvloedbare interventies gewerkt wordt. Nee, juist een goede besturing met wisselwerkingen maakt vooral gebruik van interacties en interferenties. Overigens moet duidelijk zijn dat met bestuurend orgaan niet alleen een (landelijk) bestuur wordt bedoeld. In principe is iedere actor (individueel of als groep) die probeert (mee) te sturen een bestuurend orgaan dat bestuurt met wisselwerkingen.

De planmatige inzet van wisselwerkingen moet worden gebaseerd op het accepteren van

interferenties als belangrijke sturende kracht, het gebruiken van interacties in plaats van interventies en de volgorde van het gebruiken van de drie wisselwerkingen. Dit zijn enkele van de bestuurbaarheidsprincipes die in de volgende paragraaf aan de orde komen.

7.5 Bestuurbaarheid als landelijk perspectief

Kooiman (1996) definieert bestuurbaarheid als de afstembaarheid van besturingsbehoefte op besturend vermogen. Besturingsbehoefte bestaat daarbij uit problemen, kansen en vragen waarmee de organisatie wordt geconfronteerd. Besturend vermogen wordt beschreven als oplossing, strategie en aanbod dat de organisatie kan ontwikkelen. Onbestuurbaarheid treedt op als besturingsvermogen en -behoefte niet op elkaar aansluiten. Bestuurbaarheid is het besturen **van** wisselwerkingen. Bij gebruik van het begrip bestuurbaarheid in landelijke organisaties moet bij bestuurbaarheid daarom gekeken worden naar het afstemmen van een mix van wisselwerkingen.

Bij het bepalen van de mogelijkheden voor centrale regie worstelen landelijke organisaties met de bestuurbaarheid van de organisatie. Als er sprake is van een landelijke organisatie, dan zou deze ook bestuurbaar moeten zijn in termen van een gezamenlijk gedeeld beleid zowel in woord als in daad. Een landelijke organisatie die bestuurbaar is, voldoet aan twee vereisten. Ten eerste slaagt men erin om het gezamenlijke landelijke perspectief en beleid om te zetten in gedragsveranderingen op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Ten tweede lukt het om lokale veranderingen te vertalen in landelijk gezamenlijk beleid. Anders gezegd, in een bestuurbare organisatie zijn landelijke interventies succesvol in het tegengaan van interferenties op lokaal niveau en/of leiden lokale interferenties tot een aanpassing van landelijk beleid.

Bestuurbaarheid is de balans tussen de wisselwerkingen in de organisatie. Bij bestuurbaarheid richten bestuurders van een organisatie zich op de manier waarop de wisselwerkingen verlopen en zij beïnvloeden de relatie tussen verschillende wisselwerkingen. Het gaat bij bestuurbaarheid niet om het realiseren van een verandering, maar om het gezond maken en houden van de besturingswisselwerkingen en -processen. Denken in termen van bestuurbaarheid kan een onbestuurbare situatie voor de organisatie voorkomen. Tekstafbeelding 7.3 geeft een illustratie van de relatie tussen bestuurbaarheid en potentiële onbestuurbaarheid.

Onbestuurbaarheid betekent dat de verschillende wisselwerkingen in de organisatie uit balans zijn. De verschillende wisselwerkingen sluiten dan niet meer op elkaar aan. Wanneer wisselwerkingen in verschillende richtingen gaan, zijn deze niet per definitie uit balans. Wisselwerkingen zijn uit balans wanneer er geen relatie meer is tussen de verschillende wisselwerkingen. Een probleem van centrale beheersing versus lokale autonomie kan geïnterpreteerd worden als een situatie waarin de organisatie onbestuurbaar is. Dat hoeft niet te betekenen dat de organisatie niet functioneert of verlamd is door ruzie.

Een reddingsbrigade in een plaatsje in Zuid Holland wordt door de lokale overheid gesubsidieerd volgens het regime voor sportverenigingen. Hierbij wordt het aantal leden van de vereniging als maatstaf gehanteerd. Echter, een reddingsbrigade heeft niet veel leden maar wel relatief hoge materiaalkosten. Het vervangen van een boot is een kostbare zaak.

Een mogelijkheid is het claimen van subsidie ten laste van dezelfde begrotingspost als de brandweer en politie. Vervelend is dat dit hardere eisen tot gevolg heeft ten aanzien van aanwezigheid van de reddingsbrigade op het strand met zich mee brengt. Tevens ontstaat er concurrentie met de politie en de brandweer. En, last but not least, de organisatie moet een heus beleidsplan produceren. Saillant detail is dat de politie sinds kort ook op het strand patrouilleert. Hiervoor heeft de politie een kleine uitbreiding van het korps gehad. Sinds die tijd staat in de politieverlagen in de lokale pers minder over geslaagde acties van de reddingsbrigade en meer over die van de politie.

Een andere mogelijkheid is sponsoring van de boot of financiering door een eenmalige actie. Dit brengt met zich mee een potentieel risico van korting op de subsidie op basis van eigen inkomsten. Het ontbreekt de reddingsbrigade aan onderhandelingskracht om hierover met de gemeente in de slag te gaan.

Uiteindelijk besluit de vereniging dat er dan maar met de oude boot moet worden doorgevoeren omdat voor beide mogelijkheden (besturend vermogen) geldt dat ze onbeheersbare vragen (besturingsbehoeften) oproepen. Met de bestuurbaarheid die de organisatie ter beschikking heeft, die onder andere beperkt wordt door de persoonlijke capaciteiten, is de gekozen oplossing waarschijnlijk de verstandigste.

(Bron: project management van vrijwilligersorganisaties)

Tekstafbeelding 7.3 Denken in termen van bestuurbaarheid

In een landelijke organisatie die onbestuurbaar is wordt de gedeelde identiteit steeds onduidelijker. De verschillende niveaus, organisatieonderdelen (en wisselwerkingen) delen steeds minder met elkaar en komen uiteindelijk volledig los te staan. In een dergelijke organisatie kan het nationale niveau veranderen in een waarde vrij 'dienstencentrum' voor de regionale en lokale afdelingen. Handhaving van de legitimiteit speelt daarom bij de bestuurbaarheid van de landelijke vrijwilligersorganisaties een voorname rol. Visie en missie zijn belangrijke begrippen. Op centraal niveau gaat het hierbij om de 'wat'-vraag. Duidelijk moet zijn wat de organisatie precies wel en niet doet. De 'hoe'-vraag kan decentraal beantwoord worden. Echter, voor landelijke vrijwilligersorganisaties is het heel belangrijk om grenzen te stellen aan het 'hoe'.

Om een landelijke organisatie bestuurbaar te houden en te krijgen kan een aantal principes en aanbevelingen worden geformuleerd. Dit zijn principes en aanbevelingen voor zowel de structuur als voor het proces van wisselwerkingen. Procesprincipes betreffen de manier waarop wisselwerkingen de besturing van de organisatie beïnvloeden; de verhouding tussen en volgorde van de verschillende wisselwerkingen. Structuurprincipes geven richtlijnen voor de vormgeving van de organisatie waar de wisselwerkingen plaats vinden.

Besturingsprincipe 1: Interferenties accepteren als besturende kracht.

Het bestuurbaar maken en houden van vrijwilligersorganisaties begint met de acceptatie van

de autonomie van vrijwilligers ten opzichte van de organisatie. Deze autonomie van individuele vrijwilligers maakt dat deze minder goed te controleren en te managen zijn dan beroepskrachten. Hetzelfde kan gezegd worden voor groepen die bestaan uit vrijwilligers in bijvoorbeeld lokale en regionale afdelingen. Hier is in hoofdstuk zes en paragraaf 7.1 reeds uitgebreid op ingegaan.

Door deze autonome positie van vrijwilligers is de potentiële besturende kracht van interferenties veel groter dan in beroepsmatige organisaties. Andersom gezegd, de besturende mogelijkheden van met name interventies (taakomschrijving, dienstbevelen, ontslagprocedures, vaste werktijden, etc.) zijn beperkt omdat vrijwilligers zich daar makkelijker aan kunnen onttrekken. Besturen en management in vrijwilligersorganisaties betekent veeleer mee-gaan met de stroom en alleen daar proberen te sturen waar het echt belangrijk is. Interventies moeten spaarzaam worden ingezet. Als het ware alleen op hoofdlijnen.

Een voorbeeld van het accepteren van interferenties is de beslissing van een bestuur om op een bepaald onderwerp niet te willen sturen.⁶ Het bestuur vindt dan de interferentie niet relevant genoeg om daarop te reageren, omdat het geen wezenlijke gevolgen voor de organisatie heeft. Conceptueel is dit niet hetzelfde als de ontwikkelingen overlaten aan de krachten in de organisatie. In dat geval wordt geen actie vanuit het bestuur ondernomen omdat het bestuur inschat dat de resultante van de interferentiewisselwerkingen in de door het bestuur gewenste richting gaan. Dat is een bewuste keuze van een bestuur om toe te kijken omdat het gewenste doel op die manier bereikt wordt.

Acceptatie van de sturende werking van interferenties betekent niet dat alle veranderingen in het gedrag van individuele vrijwilligers, lokale groepen of externe invloeden (bijvoorbeeld subsidiebeleid vanuit de overheid) moeten worden geaccepteerd. Denken in termen van bestuurbaarheid kan juist betekenen dat acties worden ondernomen om interferenties 'buiten te sluiten' omdat deze de bestuurbaarheid van de organisatie bedreigen. Een voorbeeld is het bestuursbesluit van de zeereddingsbrigade in tekstafbeelding 7.3.

Het buitensluiten van een interferentie houdt in dat geprobeerd wordt om de gevolgen van een interferentie niet in de organisatie toe te laten. Als er een interferentie is, die er toe kan leiden dat landelijk beleid en lokaal gedrag binnen de organisatie niet meer tot elkaar te brengen zijn, dan vraagt bestuurbaarheid om actie. Een dergelijke interferentie kan komen vanuit de organisatie zelf, als bepaalde groepen nieuwe activiteiten ondernemen, of vanuit de omgeving als normen en waarden in de maatschappij veranderen.

Het buitensluiten van interferentie komt vaak neer op het wegdefiniëren van de interferentie. Vrijwilligersorganisaties hebben, met name als er weinig beroepskrachten zijn, zeker de mogelijkheid om bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen te negeren en vast te houden aan 'het eigen gelijk'. Het gevolg kan zijn dat de organisatie zichzelf in een marginale positie plaatst. Het accepteren van maatschappelijke ontwikkelingen zal leiden tot het overnemen van 'field wide norms' (Powell & Friedkin, 1987).

6. Het begrip bestuurbaarheid lijkt bij uitstek geschikt voor 'luie' bestuurders omdat geprobeerd wordt een systeem van wisselwerking tussen besturingsbehoefte en besturend vermogen op te zetten waaruit 'vanzelf' de gewenste resultaten komen. Echter, de besturingsconceptie is iets heel anders dan besturen op afstand. Besturen in en met wisselwerkingen doet een beroep op een actieve opstelling en betrokkenheid van een bestuur.

Het accepteren van 'field wide norms' kan er toe leiden dat de eigen identiteit van de organisatie verloren gaat, de legitimiteit voor de centrale regie vervalt en het nationaal niveau alleen een dienstverlenende rol naar de andere niveaus gaat vervullen. Een actie om te voorkomen dat interferenties leiden tot het overnemen van 'field wide norms' kan bestaan uit het voeren van een discussie over de missie en inhoud van de organisatie en de concrete vertaling daarvan naar mores op lokaal niveau. Het lijkt erop dat het onmogelijk is om een eigen identiteit te bewaren als de organisatie niet gedefinieerd heeft wanneer een bepaalde mores niet tot de acceptabele gedragsmogelijkheden behoort.

Een andere manier om met interferenties om te gaan is het verminderen van de potentiële besturende invloed van interferenties. Deze strategie is vooral mogelijk bij interferenties die van buiten de organisatie komen; bijvoorbeeld de gevolgen van nieuwe subsidievoorwaarden. Nieuwe subsidievoorwaarden hebben een groter besturend effect op de organisatie naarmate de organisatie afhankelijker is van de subsidie. Om de effecten van deze interferenties te verminderen kan een vrijwilligersorganisatie er naar moeten streven om niet afhankelijk te worden van één dominante financieringsbron.

Acceptatie van de sturende werking van interferenties maakt enerzijds duidelijk dat de mogelijkheden om vrijwilligersorganisaties bewust te (be)sturen en te veranderen gering zijn, indien deze verandering niet stroken met de opvattingen van de vrijwilligers. Anderzijds komt er in het geval van een gewenste verandering veel energie vrij. Besturen gaat dan bijna vanzelf. In organisatie-ontwikkelingstrajecten kan daar gebruik van worden gemaakt (Kuiper & Meijs, 1996).

Besturingsprincipe 2; interferenties interactief maken.

Uit de vorige paragraaf en de definitie van bestuurbaarheid blijkt dat wanneer een organisatie niet in gaat op belangrijke interferenties, de landelijke organisatie een lege huls kan worden. In bestuurlijke zin zal voor een aantal interferenties actie moeten worden ondernomen. In termen van de besturingsconceptie kan dit door het omzetten van interferenties in interacties. Interacties zijn georganiseerde momenten waarop interferenties bij elkaar worden gebracht.

De interferenties op lokaal niveau of in andere delen van de organisaties moeten met elkaar in contact worden gebracht om beoordeling, selectie en acceptatie mogelijk te maken. Hierbij moet duidelijk worden of de verandering wel of niet past binnen de (veranderbare) kaders en doelen van de organisatie. Concreet kan het interactief maken van interferenties plaats vinden door verschillende delen van en mensen in de organisatie met elkaar in contact te brengen. Door de onderlinge confrontatie van interferenties wordt de diversiteit in perspectief geplaatst. Er moet een structuur worden gecreëerd die interactiewisselwerkingen mogelijk maakt en misschien zelfs wel afdwingt.

De besluitvormingsprocedure rondom (landelijke) ledenvergaderingen is in theorie een structuur om de verschillende interferenties met elkaar in contact te brengen. Vanuit de lokale afdelingen worden meningen bij elkaar gebracht op het regionale niveau, waarop vervolgens afgevaardigden van dat regionale niveau bij elkaar komen op een landelijke vergadering. Zoals beschreven functioneert deze bottom-up besluitvorming in de praktijk echter

vaak gebrekkig. Mogelijke oorzaken blijken een onvoldoende functionerend regionaal niveau, belangrijke interferenties die worden gemist en het verschijnsel dat de verticale besluitvorming meer top-down dan bottom-up is. Voor het besluitvormingsproces in landelijke organisaties kan worden gesteld dat er niet moet worden gestreefd naar reductie van de verschillende meningen middels stemmen, maar juist naar een weergave van de rijkheid van mogelijkheden. De 'zeef' die het regionale niveau in de meeste organisaties vormt, is hierbij eerder een oorzaak dan een oplossing voor onbestuurbaarheid.

Tegelijkertijd vormt het regionale niveau ook een structuur waarin interferenties interactief gemaakt kunnen worden via andere methoden dan de (beslissingen op de) bestuursvergaderingen. Vanuit bestuurbaarheid is het noodzakelijk om deze mogelijkheden te benutten. Stages bij een andere afdeling (zie Scouting), het organiseren van gezamenlijke introducties (zoals bij de Zonnebloem) of veel tijd maken voor sociale contacten tijdens landelijke en regionale vergaderingen en activiteiten (zoals bij het Congres van het CDA) worden allemaal toegepast.

Om interferenties interactief te maken zijn ook andere instrumenten beschikbaar. Ondersteuning, vanuit het nationale of regionale niveau, bij praktische problemen tussen lokale afdelingen en lokale vrijwilligers is vaak een effectievere methode om organisatieproblemen te voorkomen dan de formele weg via het regionale niveau.⁷ Interne media, zoals het landelijke ledenblad of de vergaderstukken van een bestuursvergadering kunnen worden gebruikt om interferenties interactief te maken. Een belangrijk organisatieprincipe is het versterken van persoonlijke relaties tussen (kern-)vrijwilligers van nationaal, regionaal en lokaal niveau. Een 'bezoek het hoofdkantoor'-programma of een 'telefonisch vragenuurtje met de voorzitter' blijken in de praktijk goed te werken.

Verschillende actoren kunnen het initiatief nemen om interferenties interactie te maken. Lokale afdelingen kunnen in een landelijke vergadering bij de rondvraag aangeven dat ze een bepaald punt nader onderzocht willen zien door medewerkers van het nationale niveau. Regionale afdelingen kunnen bij elkaar komen om oplossingen te vergelijken voor een probleem waar ze allemaal mee kampen. Het nationale niveau kan een prijsvraag uitschrijven rond het thema 'onze organisatie in het jaar 2010' om hiermee een interne discussie op gang te brengen.

Besturingsprincipe 3: Interferenties en interacties bepalen de inhoud van interventies.

Interferenties hebben een grote besturende werking. Effectief reageren op interferenties vindt vooral plaats via interacties. Deze beide vormen van wisselwerkingen zijn echter onvoldoende om het landelijke, gezamenlijke karakter van de organisatie te garanderen. Interventies zijn noodzakelijk om de legitimiteit van de landelijke organisatie vast te houden.

Interventiewisselwerkingen moeten worden ingezet om vast te leggen wat via interactiewisselwerkingen en interferentiewisselwerkingen is ontstaan. Interventies vormen de afronding van interferenties en interacties. Voor veranderingen in vrijwilligersorganisaties betekent dit

7. Dit doet niet af aan de noodzaak van een goed functionerend regionaal bestuur.

dat deze ten eerste op lokaal niveau of bij vrijwilligers beginnen om daarna op andere plaatsen te worden overgenomen en dat ze niet vanuit het bestuur worden opgestart en doorgevoerd. Ten tweede zullen de veranderingen veel langzamer gaan. Het zal vaak enkele jaren duren voordat een interventie via interacties wordt vastgelegd in interventies. Daarna zal het nog geruime tijd duren voordat alle afdelingen 'om zijn'. De acceptatie van een dergelijke interventie zal echter groot zijn.

Interventies vormen de afronding van een aantal besturingslagen; de opeenvolgingen van interventies en interacties. Dat wil niet zeggen dat het nationale niveau passief hoeft te wachten welke interventies ontstaan. Het nationale niveau kan een intentie uitspreken om 'gaandeweg' iets aan een bepaald probleem te doen (interactie). Concrete acties op lokaal en regionaal niveau geven een beeld van mogelijke oplossingen. Dit kan de voeding zijn voor een gerichte interventiewisselwerking die voor iedereen duidelijker vast legt wat de 'oplossing' is. Deze aanpak is een extreme bottom-up benadering die vooral succesvol kan worden als men er ook de tijd voor neemt. Het belangrijke voordeel is dat lokale afdelingen zelf zowel de inzet en energie leveren als de richting van de verandering aangeven.

Besturingsprincipe 4: Interventies moeten betrekking hebben op de normen, waarden en mores van de organisatie.

Bij de behandeling van het vorige principe is aangegeven dat vastleggen van de uit interacties geaccepteerde doelen, normen, waarden en mores een belangrijke landelijke interventie is. Hierbij kan een keuze worden gemaakt over de mate van vrijheid die delen van de organisatie hierin houden. Landelijke organisaties kunnen besluiten om duidelijke handelingen voor te schrijven aan alle afdelingen of om te kiezen voor een lossere vorm. In het eerste geval moet aan afdelingen en vrijwilligers die zich niet conformeren aan de normen, waarden en mores duidelijk worden gemaakt dat ze niet meer bij de organisatie horen. Vanuit het landelijk perspectief van bestuurbaarheid bewaakt men de grenzen van de organisatie. Als ieder gedrag op lokaal, regionaal of nationaal niveau wordt geaccepteerd zo redeneert men, dan is er geen relatie meer tussen dit gedrag, de interventies die daaruit voortvloeien, en de landelijke bewuste besturing.

In het tweede geval kan men door ruimere definities van normen, waarden en mores meer ruimte geven aan de lokale en regionale verbanden om zich aan hun specifieke situatie aan te passen. De flexibiliteit voor de lokale verbanden wordt daarmee groter en de diversiteit in de organisatie zal toenemen. Het hanteren van ruime variaties in met name mores geeft minder fundament voor veeleisend landelijk beleid waar alle groepen zich aan moeten houden. Weinig vrijheid in de lokale uitvoering heeft als voordeel dat de organisatie een duidelijk gezicht naar buiten toe kan hebben en dat het interne organiseren simpeler kan zijn. Een groot nadeel kan zijn dat organisaties zichzelf in een marginale positie manoeuvreren als de eigen mores niet aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen.

Voor de meeste vrijwilligers staan doelgroep en doelstelling voorop, waarbij vanzelfsprekend gezelligheid en sociale contacten niet verwaarloosd worden. Voor het functioneren van vrijwilligersorganisaties is het daarom van wezenlijk belang dat de normen en waarden, de inhoudelijke aspecten van de activiteit, zichtbaar zijn. Bewuste vormen van besturing, dat wil zeggen interventie- en interactiewisselwerkingen, zijn vooral succesvol als vrijwilligers duidelijk is dat de inhoud voorop staat. Het is op basis van 'inhoud' dat er vertrouwen kan

zijn tussen de verschillende delen van de organisatie. Interventies moeten worden beperkt tot de inhoud van de organisatie; tot onderwerpen die duidelijk te maken hebben met de missie en de doelstelling. Landelijk beleid moet ongecompliceerd zijn en zich zoveel mogelijk beperken tot belangrijke punten rondom doelstelling, doelgroep en belangrijke mores. In relatie tot individuele vrijwilligers heeft het ongecompliceerd maken van beleid en de organisatie te maken met het streven om niet alles tot in details te willen regelen, het zekerstellen dat vrijwilligers bepaalde functies vervullen en het voorkomen van demotivatie bij vrijwilligers. Vanuit bestuurbaarheid heeft versimpelen vooral te maken met het voorkomen van moeizame discussies in de organisatie. Bij het CDA is jarenlang een gecompliceerde verdeling van de financiële middelen tussen de verschillende niveaus gehanteerd. Overschakeling op een proportionele verdeling heeft het aantal discussies over de verdeling van de middelen aanzienlijk verminderd. Hoe ingewikkelder de formule voor de interne verdeling van de contributie, hoe zenuwachtiger en wantrouwiger lokale penningmeesters worden en hoe meer (moeilijke) discussies er moeten worden gevoerd.

Besturingsprincipe 5: Besturend vermogen en besturingsbehoefte moeten in balans zijn.

Vrijwilligersorganisaties kennen een risico dat bewuste wisselwerkingen (interacties en interventies) worden ingezet op onderwerpen die slechts voor een klein deel van de organisatie van belang zijn. In termen van bestuurbaarheid wordt dan besturend vermogen ingezet terwijl er eigenlijk geen besturingsbehoefte is. Daarbij kan worden gedacht aan de stokpaardjes van individuele bestuursleden en het dienen van beleidsdoelen van grote subsidieverstrekkers. Ook kan het voorkomen dat op een vrij kleine besturingsbehoefte veel besturend vermogen wordt ingezet, zoals het doorschieten van beleid bij Scouting. Voor de bestuurbaarheid van een organisatie kan dit betekenen dat de balans tussen interferenties en de andere wisselwerkingen verstoord wordt, terwijl tegelijkertijd onnuttig beslag wordt gelegd op schaarse bestuurlijke vermogens. Anders gezegd, men schiet met een kanon op een mug. Veel van deze besturingswisselwerkingen zullen mislukken omdat lokale groepen ze gewoon negeren. Voorbeelden hiervan zijn nationaal gestarte meiden- en allochtonenprogramma's waar lokale afdelingen nauwelijks aan deelnemen.

7.6 Samenvatting

In hoofdstuk zeven is betoogd dat absolute helderheid en duidelijkheid over de relatie tussen vrijwilliger en organisatie in het meeste vrijwilligerswerk onbereikbaar is. Voor bepaalde relaties in landelijke vrijwilligersorganisaties is zelfs gesteld dat het denken in termen van management contra-productief is. Er wordt een schijnhelderheid geschapen die niet werkbaar blijkt. Op basis van deze principiële analyse zijn de contouren geschetst van een voor vrijwilligerswerk geschikte besturingsconceptie.

In dit hoofdstuk is aangegeven dat traditionele managementmodellen en de idee van de gezamenlijke democratische besluitvorming niet de juiste beelden zijn voor landelijke organisaties. Problemen rondom centrale beheersing en lokale autonomie kunnen niet alleen worden verklaard door het tekort schieten van de interne besluitvorming- en implementatieprocedures. Het concept van centrale beheersing, sturing of regie zet mensen op het verkeerde

de been. In plaats van te denken in termen van centrale sturing, kan beter worden gedacht over besturing als het gevolg van verschillende wisselwerkingen.

Er zijn drie verschillende wisselwerkingen; interferenties, interacties en interventies. Interferenties vallen buiten de controle van het besturende orgaan en zijn niet op een doel te richten, terwijl interventies juist zeer doelgericht en bepaalbaar zijn door degene die de interventie pleegt. Interacties zitten daar tussenin.

Besturen van vrijwilligersorganisaties vindt plaats in, door en met wisselwerkingen. Besturen in wisselwerkingen maakt duidelijk dat bestuurder en bestuurde in deze organisaties gelijkwaardiger zijn dan in veel beroepsmatige organisaties. Vrijwilligers kunnen zich eenvoudiger onttrekken aan regels en afspraken. Besturen door wisselwerkingen geeft aan dat de besturing van de organisatie het gevolg is van de drie verschillende wisselwerkingen tezamen. De besturende kracht van interventies in vrijwilligersorganisaties is vaak klein, terwijl interferenties grote effecten kunnen hebben. Besturen met wisselwerkingen drukt dan uit dat bewuste besturing ook zal moeten bestaan uit een planmatig gebruik van de drie wisselwerkingen.

Voor landelijke vrijwilligersorganisaties is bestuurbaarheid een belangrijk onderwerp. Bestuurbaarheid is de invulling van het probleem van de centrale regie. In een organisatie die onbestuurbaar is, zijn de wisselwerkingen uit balans. In een dergelijke organisatie slaagt men er niet in om het landelijk beleid om te zetten in gewenst gedrag op lokaal niveau. Of, veranderingen op lokaal niveau leiden niet tot noodzakelijke veranderingen in landelijk beleid.

Uit het oogpunt van de bestuurbaarheid van landelijke organisaties zijn vijf besturingsprincipes geformuleerd:

- 1 Interferenties accepteren als besturende kracht;
- 2 Interferenties interactief maken;
- 3 Interferenties en interacties bepalen de inhoud van interventies;
- 4 Interventies moeten betrekking hebben op de normen, waarden en mores van de organisatie;
- 5 Besturend vermogen en besturingsbehoefte moeten in balans zijn.

Epiloog

Deze studie wordt afgesloten met een epiloog. Oorspronkelijk was een epiloog de afsluiting van een treurspel. Vrijwilligerswerk is zeker geen treurspel. Voor de meeste vrijwilligers is het doen van vrijwilligerswerk juist erg leuk en waardevol. Ook het management en besturen van vrijwilligersorganisatie hoeven geen treurspel te zijn.

De epiloog bestaat enerzijds uit een samenvatting van het onderzoek. Anderzijds bevat de epiloog uitspraken over de mogelijke toekomstige ontwikkeling van landelijke vrijwilligersorganisaties, waarbij hoofdstuk zes en zeven met elkaar in verband worden gebracht. Er is gekozen voor een epiloog omdat de feitelijke onderzoeksgegevens niet zijn toegesneden op het bij elkaar brengen van deze twee verschillende niveaus van abstractie. Tegelijkertijd leveren de onderzoeksgegevens wel 'gevoel' voor de mogelijke samenhang tussen de twee vraagstellingen en concrete aanbevelingen voor landelijke vrijwilligersorganisaties en andere organisaties die met vrijwilligers werken.

De epiloog wordt afgerond met een aantal stellingen die de belangrijkste bevindingen weer geven. Stellingen zijn hierbij de ontwikkelde begrippen en concrete aanbevelingen. De gepresenteerde stellingen zouden kunnen functioneren als hypothesen voor nader onderzoek.

Samenvatting

Vrijwilligerswerk vormt een niet te verwaarlozen onderdeel van de Nederlandse samenleving. Zonder vrijwilligers zouden veel 'derde sector' organisaties niet zo effectief kunnen functioneren. In deze organisaties vervullen vrijwilligers zowel bestuurlijke, ondersteunende als uitvoerende taken. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat over het werken met en organiseren van vrijwilligers relatief weinig gepubliceerd is. Dit onderzoek voorziet in deze lacune.

Een exploratieve onderzoeksfase waarin verschillende vrijwilligersorganisaties zijn onderzocht en met experts uit het Nederlandse vrijwilligerswerk is gesproken, maakte duidelijk dat er speciale problemen bestaan bij het management van vrijwilligersorganisaties. Problemen die grotendeels veroorzaakt worden doordat de relatie tussen vrijwilligers en de organisatie anders is dan die tussen beroepskrachten en een organisatie. Pearce (1993) maakt duidelijk dat de onzekerheid over de werkrelatie zowel gezien vanuit de vrijwilliger als vanuit 'de organisatie' veel groter is dan bij beroepskrachten. Besloten is om drie organisaties diepgaand te onderzoeken en tot gefundeerde theorie (Glaser & Strauss, 1967) te komen. Tijdens het onderzoek is een selectie gemaakt van nader te onderzoeken aandachtsvelden.

Gezien het karakter van de vraagstelling is gekozen voor een case-research methode (Yin, 1989) waarbij enerzijds de cases duidelijk verband met elkaar hebben, terwijl anderzijds ook theoretische verschillen aanwezig zijn (theoretical sampling). Gekozen is voor een concentratie op landelijk opererende vrijwilligersorganisaties met afdelingen in heel Nederland met representanten van drie verschillende typen organisaties ('campaigning', 'mutual support' en 'service delivery'). Volgens Handy (1988) zijn de verschillen in management tussen de drie typen organisaties aanzienlijk. Dit onderzoek heeft de stelling van Handy grotendeels bevestigd, maar toont ook aan dat er problemen zijn die in alle drie typen organisaties kunnen worden aangetroffen.

Er zijn twee vraagstellingen geformuleerd op een verschillend niveau van abstractie.

Vraagstelling 1

Welk begrippenkader geeft inzicht in de problemen van management in landelijke vrijwilligersorganisaties?

Vraagstelling 2

Wat zijn (enkele) specifieke managementproblemen in (landelijke) vrijwilligersorganisaties en hoe kan daarmee omgegaan worden?

De eerste vraagstelling is het onderwerp van hoofdstuk zeven. Hier wordt ingegaan op de achterliggende gedachte van besturen en management in landelijke vrijwilligersorganisaties. Geconstateerd wordt dat management- en besturingsmodellen die uitgaan van hiërarchie en centrale sturing niet de juiste benadering vormen van de besturing van landelijke vrijwilligersorganisaties met nationale, regionale en lokale niveaus.

De complexe, diverse en dynamische relatie tussen 'de facto' autonome organisatiedelen kan beter bekeken worden vanuit een wisselwerkingsperspectief. Er kunnen drie vormen van wisselwerkingen worden onderscheiden: interferenties, interacties en interventies. Interferenties zijn min of meer toevallig en onbewust, interacties zijn bewust georganiseerd maar niet volledig vastgezet terwijl interventies duidelijk geformaliseerd zijn. Vrijwilligersorganisaties worden bestuurd door, in en met wisselwerkingen. Het landelijk perspectief kan beschreven worden als het moeten zorgen voor bestuurbaarheid in de organisatie als geheel. Bestuurbaarheid is een situatie waarin de verschillende wisselwerkingen in een landelijke organisatie in balans zijn. Een landelijke organisatie is onbestuurbaar als lokale veranderingen niet leiden tot veranderingen op de andere niveaus en vice versa.

Hoofdstuk zeven wordt afgerond met een aantal principes voor het besturen van landelijke (vrijwilligers)organisaties.

- 1) Interferenties (autonome ontwikkeling in lokale afdelingen en het gedrag van vrijwilligers) moeten geaccepteerd worden als een belangrijke besturende kracht;
- 2) Interferenties moeten interactief worden gemaakt door het organiseren van contacten tussen bijvoorbeeld vrijwilligers van verschillende afdelingen;
- 3) Interventies moeten gebruikt worden om de besturing via interferenties en interacties vast te leggen;
- 4) Interventies moeten slechts spaarzaam worden ingezet vanuit een bestuur en moeten daarom betrekking hebben op de normen, waarden en mores van de organisatie;
- 5) Besturend vermogen en besturingsbehoefte moeten met elkaar in balans worden gebracht.

In hoofdstuk zeven wordt de beperktheid beschreven van management in organisaties die met vrijwilligers werken en in organisaties met 'de facto' autonome organisatiedelen. Daarmee zijn de conclusies van hoofdstuk zeven waarschijnlijk ook van waarde voor andere situaties waarin vrijwilligers werken en voor beroepsmatige landelijke organisaties en netwerken van organisaties waarin het gaat om het (weg)organiseren van vrijblijvendheid.

Vraagstelling twee wordt beantwoord in hoofdstuk zes in de vorm van meer praktische conclusies. Deze hebben betrekking op het functioneren van vrijwilligers in organisaties en van landelijke vrijwilligersorganisaties in het bijzonder. De conclusies bestaan uit begrippen om de specifieke situatie van vrijwilligerswerk te kunnen beschrijven, mogelijke oplossingsrichtingen en aanbevelingen. In hoofdstuk zes is ingegaan op de onderwerpen 'leiding geven aan en organizational control van vrijwilligers', 'vrijwilligersorganisaties en beroepskrachten', 'vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers; vrijwilligersbeleid', 'het regionale niveau', 'het lokale niveau' en 'ondersteuning'.

In hoofdstuk zes worden de mogelijkheden voor management in vrijwilligersorganisaties en vrijwilligerswerk aangegeven. Onderdelen van hoofdstuk zes zullen waarschijnlijk ook toepasbaar zijn in andere organisaties waar vrijwilligers werken, zoals lokale vrijwilligersinitiatieven of vrijwilligersprojecten van beroepsmatige organisaties.

Besturen en management als een tweezijdig zwaard

Landelijke vrijwilligersorganisaties, en in mindere mate organisaties die met vrijwilligers werken in het algemeen, hebben te maken met een dilemma. Aan de ene kant is het noodzakelijk om de vrijblijvendheid van het vrijwilligerswerk in te perken om als organisatie een effectieve en efficiënte prestatie te leveren. Er moet geprobeerd worden om de onzekerheden rondom het functioneren van vrijwilligers in organisaties te reduceren. Daarvoor kan management van vrijwilligers worden toegepast. De conclusies van hoofdstuk zes geven hiervoor handreikingen. Aan de andere kant moet duidelijk zijn dat deze onzekerheid zo eigen is aan deze vorm van werk, dat de mogelijkheden van management van vrijwilligers beperkt zijn. Een naïeve benadering van management zal in bijna alle gevallen leiden tot een niet optimaal functionerende organisatie. Managers van vrijwilligers dienen zich te realiseren dat het noodzakelijk is om helderheid te scheppen in de relatie tussen de organisatie en de vrijwilliger maar dat deze helderheid ten principale een schijnhelderheid is.

In een vrijwilligersorganisatie waar gekozen wordt voor een extreme benadering via de managementoptiek, dat wil zeggen het door middel van plannen, organiseren, leiding geven en controleren scheppen van heldere relaties, lopen bestuurders (managers) het risico dat de vrijwilligers in één keer weg zijn of in opstand komen. In een vrijwilligersorganisatie waar gekozen wordt voor een extreme wisselwerkingbenadering zal er waarschijnlijk weinig concreets gebeuren. Daar ontbreekt de bestuurlijke moed om actie te ondernemen.

De opdracht voor (uitvoerende) besturen is om de juiste mix te vinden tussen management en besturingsconceptie. In tabel I op pagina 199 wordt een indicatie gegeven van hoe deze verhouding zou kunnen zijn in verschillende vormen van vrijwilligerswerk.

Twee strategieën voor landelijke organisaties

Voor landelijke vrijwilligersorganisaties zijn er twee extreme strategieën aan te geven om om te kunnen gaan met de toenemende complexiteit, diversiteit en dynamiek in de samenleving. Deze toenemende complexiteit, diversiteit en dynamiek uit zich onder andere in het veranderen van de manier waarop verbanden in de samenleving worden gevormd. Verbanden worden fragieler en minder bindend. Voor de meeste mensen is het eenvoudiger om te veranderen, te 'zappen'. Voor landelijke organisaties wordt de mogelijkheid om

	toepasbaarheid management	toepasbaarheid besturingsconceptie
type organisatie		
Uitvoerend vrijwilligersprogramma aangehaakt aan beroepsmatige organisatie, waarin vrijwilligers een concrete ondersteunende, uitvoerende taak hebben	90%	10%
'Mutual support'-organisatie	50%	50%
'Campaigning'-organisatie	20%	80%
'Service delivery'-organisatie	80%	20%
Landelijke organisatie	10%	90%
type vrijwilliger		
Vrijwilligers met beleidsmatige functies	50%	50%
Vrijwilligers beslist zelf wat hij/zij bijdraagt aan de missie	0%	100%
Vrijwilliger met een langdurige relatie met de organisatie met steeds wisselende functies	10%	90%
Vrijwilliger is in dit onderdeel van de organisatie een vertegenwoordiger van een ander organisatiedeel	20%	80%
Vrijwilliger is manager van andere vrijwilligers	50%	50%
Vrijwilliger met duidelijk afgebakende taak	90%	10%

Tabel I Verhouding tussen management en besturingsconceptie in verschillende typen van vrijwilligerswerk

bestuurbaar te blijven daardoor bemoedijkt. De interferenties waaraan de organisatie bloot staat brengen de organisatie in een centrifugale beweging.

In de eerste strategie wordt de nadruk gelegd op het private karakter van de vrijwilligersorganisaties. Men bouwt een heldere eigen identiteit op waarbij geaccepteerd wordt dat veel mensen buiten gesloten worden. Deze eigen identiteit kan bestaan uit een uitgebreide samenhangende set van normen en waarden die iedereen geacht wordt te delen (kerken, politieke partijen). Deze eigen identiteit kan ook bestaan uit slechts enkele gezamenlijke punten (mensenrechten, milieu, bezoekwerk). Voordeel van deze 'baas-in-eigen-club' strategie is dat de organisatie tamelijk strak en simpel kan worden gemanaged. De grote controle-

rende en coördinerende kracht van gedeelde normen en waarden wordt hier optimaal benut. Nadeel is de ingebouwde neiging tot behoudzucht, traditie en het risico van marginalisering.

In de tweede strategie wordt juist het publieke karakter van de organisatie benadrukt. Men kiest voor een organisatie die aan de diversiteit van de samenleving recht doet. Voordeel van een dergelijke organisatie is dat deze duidelijk maatschappelijk relevant zal zijn en een publieke functie kan vervullen. Financiering door middel van overheidssubsidie wordt daarmee vereenvoudigd. Nadeel is echter dat de organisatie minder eenvoudig is in te richten omdat rekening gehouden moet worden met allerlei belangen van (verschillende) groeperingen. Landelijk leiderschap heeft slechts beperkte feitelijke zeggenschap over het functioneren van de verschillende delen van de organisatie. Een dergelijke organisatie zal snel gaan bestaan uit een goed dienstverlenend nationaal bureau waar regionale en lokale verbanden zich als 'klant' melden indien ze dat noodzakelijk achten.

Stellingen

De volgende stellingen geven een weerslag van de voornaamste bevindingen van dit onderzoek. Zij zijn een handreiking voor organisaties bij het inzichtelijk maken van problemen en bieden meer of minder concrete aanbevelingen.

Algemeen

- Vrijwilligersorganisaties zijn organisaties waarin vrijwilligers in principe alle taken kunnen vervullen, daarbij soms ondersteund door beroepskrachten.
- Vrijwilligerswerk kan ook in andere georganiseerde verbanden plaats vinden zoals een aan een beroepsapparaat toegevoegd uitvoerend, ondersteunend vrijwilligersprogramma (vrijwilligers-ondersteund) of een vrijwilligersbestuur dat een beroepsmatig apparaat bestuurt (vrijwilligers-bestuurd).
- Een grote landelijke vrijwilligersorganisatie zal bestaan uit een nationaal 'bureau' en lokale afdelingen. Daartussenin bevindt zich een aantal structuren op een boven-afdelingsniveau. Het geheel van boven-afdeling maar niet-nationaal kan gezien worden als het regionale niveau van landelijke organisaties.
- Het kenmerk van een landelijke organisatie is dat lokale, regionale en nationale delen van de organisatie in principe in het gezamenlijke landelijke leiderschap (kunnen) delen en dit volgen.
- Landelijke vrijwilligersorganisaties kunnen bestaan uit op zichzelf uniforme lokale afdelingen, die echter onderling zo verschillend zijn dat de landelijke organisatie een pluri-form karakter heeft.
- In de landelijke organisaties kunnen drie functies worden onderscheiden: primaire activiteiten, management en ondersteunen.

- Primaire activiteiten zijn de activiteiten waarvoor de organisatie is opgericht. Primaire activiteiten zijn de voornaamste taak van de lokale afdelingen.
- Management betreft het vaststellen en implementeren van organisatiedoelen en -beleid. Management kan gericht zijn op de relaties tussen de verschillende niveaus (verticaal). Management kan gericht zijn op het eigen niveau (horizontaal).
- Ondersteunen is gericht op het helpen van andere organisatiedelen bij het uitvoeren van werkzaamheden ten aanzien van zowel management, ondersteunen als primaire activiteiten.
- Implementatie van beleid kan zowel via directe weg (management) als langs indirecte weg (ondersteunen) plaats vinden.
- Landelijke vrijwilligersorganisaties kennen een spanningsveld tussen landelijke beleid en uitvoering op nationaal, regionaal en lokaal niveau. De uitvoering van werkzaamheden op alle (autonome) niveaus in de organisatie is niet altijd in lijn met het landelijke beleid.

Besturen

- Traditionele definities van management (plannen, organiseren, leiding geven en controleren) zijn niet de juiste benadering en daarmee ontoereikend voor het omgaan met de spanning tussen landelijk beleid en lokale autonomie in vrijwilligersorganisaties.
- Een besturingsmodel voor landelijke vrijwilligersorganisaties houdt rekening met de beperkte mogelijkheid van centrale sturing door de autonomie van organisatiedelen.
- Organisaties worden bestuurd door drie verschillende wisselwerkingen; interferenties, interacties en interventies.
- Ondersteunen is een vorm van interactiewisselwerkingen.
- Het landelijk perspectief kan worden uitgedrukt als zorgdragen voor de bestuurbaarheid van de organisatie.
- Een landelijke organisatie is onbestuurbaar als de verschillende wisselwerkingen in de organisatie uit balans zijn. Dat is een situatie waarin veranderingen op lokaal niveau niet gevolgd worden door veranderingen in landelijk beleid, of waar nieuw landelijk beleid niet leidt tot veranderingen op lokaal niveau.
- Lokale en/of regionale afdelingen functioneren gezien vanuit het landelijk perspectief eerder niet optimaal dan gezien vanuit het eigen (lokale en/of regionale) perspectief.
- Om bestuurbaar te kunnen zijn en blijven moeten landelijke organisaties definiëren wat een niet acceptabel functionerende lokale afdeling is.

- Ondersteunen is belangrijker in organisaties die zich ontwikkelen in publieke richting dan organisaties die zich ontwikkelen in de private richting. In private organisaties is meer ruimte, mogelijkheid en acceptatie voor verticaal management.
- Naarmate organisaties publieker van karakter worden, zullen de gevolgen van complexiteit, diversiteit en dynamiek groter zijn.
- Naarmate organisaties publieker van karakter worden zal de noodzaak om de op samenwerking gebaseerde besturingsconceptie toe te passen groter worden.

Management van vrijwilligers

- Traditionele definities van management zijn bruikbaar voor het verminderen van de onzekerheid over vrijwilligerswerk en voor de reductie van de vrijblijvendheid van dit werk.
- Management is niet de juiste term voor de relatie tussen de verschillende niveaus in landelijke organisaties. Management is evenmin niet het juiste woord voor vrijwilligers die zich met meer beleidsmatige taken bezig houden.
- Het verschil tussen management van beroepskrachten en van vrijwilligers uit zich bij 'leiding geven' en 'controleren'.
- Management van vrijwilligers is goed toepasbaar in (beroepsmatige) organisaties waar vrijwilligers een beperkte en uitvoerende taak verrichten. Andere voorwaarden zijn dat de vrijwilligers relatief eenvoudig te vervangen zijn en dat de vrijwilligers niet via de verenigingsdemocratie invloed uit kunnen oefenen op het management.
- In 'service delivery'-organisaties verwachten vrijwilligers dat ze 'gemanaged' worden. Vrijwilligers verwachten en accepteren selectie en (verplichte) training. In 'mutual support'-organisaties zien vrijwilligers organiseren als een gezamenlijke activiteit. Management wordt wel erkend als functie, maar er is weinig acceptatie van een manager. In 'campaigning'-organisaties zijn vrijwilligers nauwelijks betrokken bij het organiseren. Organiseren is iets dat ergens achteraf door anderen gedaan moet worden. Vrijwilligers willen bijdragen aan de goede zaak.
- In vrijwilligersorganisaties ligt de feitelijke hiërarchische macht bij de uitvoerende vrijwilligers die vrij eenvoudig kunnen weigeren bepaalde werkzaamheden uit te voeren.
- Leiding geven en controleren zijn in vrijwilligersorganisaties gebaseerd op persoonlijke relaties en gedeelde waarden en normen.
- Door het beperken van de taken van vrijwilligers tot die taken die vrijwilligers zelf nuttig vinden, wordt de noodzaak kleiner om de uitvoering van deze taken te controleren.

- In grotere vrijwilligersorganisaties wordt het vormen van een persoonlijke relaties belemmerd door onpersoonlijke werving en te functionele introductieprogramma's, geografische afstand, onpersoonlijke communicatiemiddelen, verschillen tussen vrijwilligers en het systeem van vertegenwoordiging bij het samenstellen van bepaalde onderdelen van de organisatie.
- In grotere vrijwilligersorganisaties is een formele introductie in de organisatie van belang. Een goede introductie bestaat uit een persoonlijke kennismaking met de inhoudelijke aspecten van de missie van de organisatie en (enkele) (lokale) kern-vrijwilligers. Potentiële problemen bij introducties zijn een te grote nadruk op organisatiestructuren, procedures en intimidatie door een kern-vrijwilliger van de nieuwe vrijwilliger.
- Landelijke organisaties moeten ervoor zorgen dat de lokale afdelingen een beperkte geografische omvang hebben. Een kleine geografische omvang vergroot de kans op toevallige ontmoetingen tussen vrijwilligers, buiten de organisatie om. Dit verhoogt de kansen op het herinneren van afspraken en (sociale) controle.
- In landelijke organisaties is 'organizational control', gebaseerd op gedeelde waarden en normen, minder goed mogelijk wanneer de 'mores', de manier waarop uitvoering gegeven wordt aan de normen en waarden, niet zeer duidelijk zijn omschreven.

Vrijwilligersbeleid

- Vrijwilligersorganisaties kunnen een beroep doen op het reservoir kennis en kunde van de bij hun organisatie betrokken mensen. Daartoe moet een deskundighedenbestand worden bijgehouden.
- In 'service delivery'- en 'campaigning'-organisaties zullen vrijwilligers hun beroepsmatige capaciteiten 'om niet' willen inzetten omdat daarmee de organisatie kosten worden bespaard waarmee meer middelen beschikbaar komen voor het verlenen van diensten of het dienen van de goede zaak. In 'mutual support'-organisaties zullen vrijwilligers hun beroepsmatige capaciteiten inzetten omdat anderen dat ook doen.
- 'Mutual support'-organisaties draaien op 'hobby-energie'.
- Bij grote landelijke 'campaigning'-organisaties komen onpersoonlijke vormen van ledenwerving vaker voor omdat mensen zich bij het landelijk niveau aanmelden.
- In de ontwikkeling van vrijwilligersbeleid zal aandacht moeten worden besteed aan de ontwikkeling van op vrijwilligers toegesneden personeelsinstrumenten.
- Verdere ontwikkeling van vrijwilligersbeleid zal gepaard gaan met het verkennen van de grenzen van de definitie van vrijwilligerswerk.
- De introductie van contract-vrijwilligers vermindert het onverplichte en onbetaalde karakter van vrijwilligerswerk.

- Door de introductie van ad-hoc vrijwilligers verandert de betekenis van 'werk' als component van de definitie van vrijwilligerswerk.
- Door te expliciteren wat de organisatie vrijwilligers biedt, wordt duidelijk gemaakt dat 'onbetaald' niet betekent onbeloond en dat 'voor anderen of de samenleving' niet uitsluit dat een vrijwilliger er zelf ook wat aan kan hebben.

Structurele aspecten

- Het regionale niveau vormt een belangrijke tussenschakel in het besluitvormingsproces van de organisatie omdat hier de meningen van de afdelingen bijeen worden gebracht. Het regionale niveau speelt een belangrijke rol in het implementeren van de genomen beslissingen.
- De structuur van het regionale niveau moet zo simpel mogelijk worden gehouden.
- Vrijwilligers op het regionale niveau zijn vaak vertegenwoordigers van lokale afdelingen. Soms zijn de regionale vrijwilligers specifiek op het regionale niveau actief.
- Lokale afdelingen vaardigen regelmatig mensen naar het regionale niveau af die ze zelf liever kwijt dan rijk zijn.
- Regionale en nationale organisatiedelen kunnen worden samengesteld via een systeem van vertegenwoordiging. Voordelen hiervan zijn gelegen in een draagvlak voor beslissingen en onderlinge afstemming en communicatie tussen de verschillende organisatiedelen. Nadelen zijn een lagere betrokkenheid van de vertegenwoordiger bij het organisatiedeel en onpersoonlijkere relaties.
- Niet optimaal functionerende lokale afdelingen kunnen worden getypeerd als te gezellig ('clubbiness'. Young, 1987), afgesloten of ingedut.
- Clubbiness geeft aan dat de sociale aspecten belangrijker zijn dan de doelgroep en doelstelling van de organisatie (Young, 1987).
- Geslotenheid is het verschijnsel dat de bestaande groep vrijwilligers geen nieuwe vrijwilligers accepteert.
- Een lokale afdeling is ingedut wanneer de groep vrijwilligers tevreden is met of accepteert dat er een minimaal aantal primaire activiteiten wordt uitgevoerd.
- Lokale afdelingen dienen te worden ondersteund bij het werven en selecteren van nieuwe bestuursleden.
- Lokale bestuursleden (en ook vrijwilligers) moeten ook van buiten het geografische gebied van de eigen afdeling kunnen worden geworven.

- Ondersteuning van lokale afdelingen door beroepskrachten kan tot gevolg hebben dat de capaciteiten van de beroepskrachten niet volledig benut worden. Bij afdelingen die goed functioneren zal de beroepskracht te eenvoudige werkzaamheden krijgen omdat de afdeling veel zelf doet. Bij slecht functionerende afdelingen zal de beroepskracht slechts weinig werkzaamheden kunnen doen vanwege een gebrek aan acceptatie, dynamiek en enthousiasme.
- Vrijwilligers zijn in te zetten voor niet-continue ondersteuning en voor eenmalige ondersteuning waarvoor specialistische (externe) kennis nodig is.
- 'Vrijwilliger helpt vrijwilliger' en 'afdeling helpt afdeling' zijn effectievere methoden van ondersteuning dan 'beroepskracht helpt vrijwilliger' en 'nationaal/regionaal helpt lokaal'.

Literatuur

De literatuurlijst is verdeeld in algemene literatuur en interne publikaties van de drie organisaties. Niet opgenomen zijn de reguliere publikaties van de verschillende organisaties zoals ledenbladen, bladen voor vrijwilligers, voorlichtingsmateriaal, jaarverslagen en verschillend cursusmateriaal, tenzij er specifiek naar verwezen wordt.

Algemene literatuur

- Abma, E. 1962. *Leiding en leden in landbouwcoöperaties*. Boom, Meppel.
- Adriaansen, Anneke, Leo Willems en Bianca Winants. 1991. *Vrijwilligerswerk in Noordoostpolder, omvang, aard, problemen, suggesties voor beleid*. Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek (NIMAWO), Den Haag.
- Adriaansens, H.P.M. en A.C. Zijdeveld. 1981. *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat; cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*. Van Loghum Slaterus, Deventer. Sociologische Monografieën.
- Aldrich, Howard E. 1971. 'Organizational boundaries and interorganizational conflict'. In: *Human relations*. jrg 24, fall, p. 279-87.
- Amnesty International. Januari 1992. *Vrijwilligersregeling*. Amnesty International, Amsterdam.
- Anheier, Helmut K. and Wolfgang Seibel, (eds.) 1990. *The third sector, comparative studies of Nonprofit Organization*. Walter de Gruyter, Berlijn/New York.
- Anthony, R.N. and D.W. Young. 1984 (derde druk). *Management Control in Nonprofit Organizations*. Richard D. Irwin, Homewood.
- Baden Powel, z.j. zevende druk. *Het verkennen voor jongens, een handboek voor de opleiding van jongens tot goede burgers*. Nationale Padvinderraad.
- Balkenende, J.P. 1992. *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Batson, C.D. 1991. *The altruism question, toward a social-psychological answer*. Erlbaum, Hillsdale, N.J.
- Beckers, Th. e.a. 1984. *Vrijwilligerswerk; anders omgaan met arbeid en vrije tijd*. De Horstink, Amersfoort. Katernen 2000, nr. 4.
- Beernink, Karin en Ellen Piekaar. 1992. *Vrijwilliger uit vrije wil (1), Motieven voor vrijwilligerswerk bij allochtonen, huisvrouwen en langdurig werklozen; een literatuuronderzoek*. Wetenschapswinkel Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Berkowitz, L. and L.R. Daniels. 1963. 'Responsibility and dependency'. In: *Journal of abnormal and social Psychology*. vol 66, p. 429-436.
- Biemans, W.G. en J. van der Meer-Kooistra. 1994a. 'Case research voor bedrijfskundig onderzoek 1'. In: *Bedrijfskunde*. jrg. 66, nr. 1, p. 51-56.
- Biemans, W.G. en J. van der Meer-Kooistra. 1994b. 'Case research voor bedrijfskundig onderzoek 2'. In: *Bedrijfskunde*. jrg. 66, nr. 2, p. 95-104.
- Billis, David. 1989. *A Theory of the Voluntary Sector: Implications for Policy and Practice*. Working Paper 5, Centre for Voluntary Organisation, London.
- Blau, Peter M. 1963. *The Dynamics of Bureaucracy, a study of interpersonal relations in two government agencies*. The University of Chicago, Chicago and London.
- Blau, Peter M. and W. Richard Scott. 1963. *Formal organizations, a comparative approach*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Bogt, T.F.M. ter en C.S. van Praag, (met medewerking van P.M.F. Krabbe). 1992. *Jongeren op de drempel van de jaren negentig*. Sociaal en Cultureel Planbureau/Vuga, Rijswijk/Den Haag. Cahier 90.

- Boin, R. en J. van Dijk. 1990. 'Vrijwilligerswerk: determinanten van deelname en tijdsbesteding'. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*. jrg. 6, nr. 2.
- Brudney, Jeffrey L. 1990. *Fostering volunteer programs in the public sector, Planning, initiating, and managing voluntary activities*. Jossey-Bass, San Francisco/Oxford.
- Brudney, Jeffrey L. and William D. Duncombe. 1992. 'An economic evaluation of paid, volunteer and mixed staffing options for public services'. In: *Public administration review*. vol. 52, nr. 5, p. 474-481.
- Brudney, Jeffrey L. and Karen L. Willis. 1995. 'The daily point of light awards: an analysis of recipients and effects'. In: *The journal of volunteer administration*. vol. 13, nr. 4, p. 1-9.
- Butler, Richard J. and David C. Wilson. 1990. *Managing voluntary and Non-profit organizations, strategy and structure*. Routledge, London.
- Bütschi, Danielle and Sandro Cattacin. 1995. 'Nonprofit organizations facing state incitement strategies; policies related to alcohol problems and HIV/AIDS in Switzerland'. In: *Nonprofit and voluntary sector quarterly*. vol. 24, nr. 3, p. 193-212.
- Carver, John. 1990. *A New Design for Leadership in Nonprofit and Public Organizations*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- CBS, 1988. *De leefsituatie van de Nederlandse bevolking 1986, kerncijfers*. SDU, Den Haag.
- CBS, 1991. *De leefsituatie van de Nederlandse bevolking 1989, kerncijfers*. SDU, Den Haag.
- CBS. 1992. *Vrijwilligerswerk en betaald werk: een duurzaam huwelijk?* Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen. Sociaal-culturele berichten, nr. 10.
- CIV. 1992. *Werken met vrijwilligers*. Centrum voor Ingebouwde Vorming, Utrecht. Cursusmateriaal, modules 1-5.
- Chatterjee, Pranab and Albert J. Albramovitz (eds.). 1993. *Structure of nonprofit management, A casebook*. University press of America, Lanham/New York/London.
- Clary, E. Gill and Mark Snyder. 1991. 'The functional analysis of altruism and prosocial behavior: the case of volunteerism'. In: Clark, Margaret S. (ed.) 1991. *Prosocial behavior*. Sage, Newbury park/London/New Delhi.
- Cnaan, Ram A., Femida Handy and Margaret Wadsworth. 1996. 'Defining who is a volunteer: Conceptual and empirical considerations.' In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 25, no. 3, p. 364-383.
- Coenen, E.A.J. en A.M. Elzinga. Maart 1991. *Onkosten Vrijwilligerswerk in de sportsector en maatschappelijke hulp- en dienstverlening*. Research voor Beleid, Leiden.
- Daal, Henk Jan van. 1990. *Vrijwilligerswerk en informele hulp in Nederland; een inventarisatie van onbetaald werk buiten het eigen huishouden, in het bijzonder op het gebied van de hulpverlening*. Nederlands instituut voor maatschappelijk werk onderzoek (NIMAWO), Den Haag.
- Daal, Henk Jan van, e.a. 1992a. *Betaling van informele en vrijwillige zorg in Nederland*. Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Katholieke Universiteit Brabant/ Nederlands instituut voor maatschappelijk werk onderzoek/Rotterdams Instituut voor Sociologisch, Bestuurskundig en Milieukundig Onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Den Haag.
- Daal, Henk Jan van, Esther Plemper en Leo Willems. 1992b. *Vrijwilligersorganisaties in de thuiszorg: een verkenning van strategische problemen*. Nederlands instituut voor maatschappelijk werk onderzoek (NIMAWO), Den Haag.
- Daal, Henk Jan van (met bijdragen van Bianca Winants). 1993a. *Vrijwilligerswerk door migranten in Rotterdam verslag van een verkennend onderzoek*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

- Daal, Henk Jan van en Leo Willems. 1993. 'Volunteering in the Netherlands'. In: Davis Smith, Justin (ed.). 1993. *Volunteering in Europe, Opportunities and challenges for the 90s*. The volunteer Centre UK, London. Voluntary Action Research, second series paper No. 4. p. 75-80.
- Daal, Henk Jan van. 1994. 'Omgaan met vrijwilligers'. In: Waal, S.P.M., Th.N.M. Schuyt en P.A. Verveen (red.). 1994. *Handboek maatschappelijk ondernemerschap*. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten, p. 81-102.
- Das, P. 1991. *Vrijwilligerswerk in Rotterdam; Een analyse van Rotterdamse en grootstedelijke uitkomsten van het NIMAWO-onderzoek "Vrijwilligerswerk en informele hulp in Nederland"*. Centrum voor onderzoek en statistiek, Rotterdam.
- Davis Smith, Justin (ed.). 1993. *Volunteering in Europe, Opportunities and challenges for the 90s*. The volunteer Centre UK, London. Voluntary Action Research, second series paper No. 4.
- Dekker, Paul. 1995. 'Civil society als partij-ideologie?' In: *Socialisme & Democratie*, nr. 2, p. 62-74.
- Denzin, Norman K. 1978. *The research act, A theoretical introduction to sociological methods*. Aldine, Chicago.
- Dijk, P.L. en T.J. van der Ploeg. 1991 (tweede druk). *Van vereniging, coöperatie en stichting*. Gouda Quint, Arnhem.
- Dimaggio, Paul and Helmut K. Anheier, 1990. 'The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors'. In: *Annual Review of Sociology*. vol. 16, p. 137-159.
- Doorn, J.A.A. van en C.J.M. Schuyt (red.). 1978. *De stagnerende verzorgingsstaat*. Boom, Meppel/Amsterdam.
- Douglas, James. 1987. 'Political theories of Nonprofit organization'. In: Powell, Walter W (ed.). 1987. *The nonprofit sector; a research handbook*. Yale university press, New Haven/London. p. 43-54.
- Dunlop, James J. 1990. 'Balancing power, How to achieve a better balance between staff and volunteer influence'. In: *Association Management*. January, p. 39-45.
- Drucker, Peter F. 1992. *Managing the non-profit organization, principles and practices*. HarperBusiness, New York.
- Dyer, W. Gibb and Alan L. Wilkins. 1991. 'Better stories, not better constructs, to generate better theory: a rejoinder to Eisenhardt'. In: *Academy of Management Review*. vol. 16, no. 3, p. 613-619.
- Easton, Allan (ed.). 1980. *The management of volunteers in Not-for-profit organizations*. Hofstra University yearbook of business, Hempstead, N.Y. Series 15, vol. 2.
- Eeden, J. van en J. Kooiman. 1995. *Wisselwerkingen: een theoretische verkenning ten behoeve van maatschappelijk-politieke besturing*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Bedrijfskunde, Management Report Series no. 243.
- Eisenhardt, Kathleen M. 1989. 'Building theories from case study research'. In: *Academy of Management Review*. vol. 14, no. 4, p. 532-550.
- Eisenhardt, Kathleen M. 1991. 'Better stories and better constructs: the case for rigor and comparative logic'. In: *Academy of Management Review*. vol. 16, no. 3, p. 620-627.
- Eliassen, Kjell A. and Jan Kooiman (eds.). 1993. *Managing public organizations, Lessons from contemporary European experience*. Sage, London/Thousands Oaks/New Delhi.
- Ellis, Susan J. 1986, (1990, tweede druk). *From the top down; the executive role in volunteer program success*. Energize, Philadelphia/Pennsylvania.
- Ellis, Susan J. 1990. *The seven deadly sins of directing volunteers*. Energize, Philadelphia/Pennsylvania.

- Ellis, Susan J. 1995. *Trends in Volunteering*. Energize, Philadelphia/Pennsylvania.
- Ellis, Susan J. 1996, (revised edition). *From the top down; the executive role in volunteer program success*. Energize, Philadelphia/Pennsylvania.
- Ellis, Susan J. and Katherine H. Noyes. 1990 (revised edition). *By the people, A history of americans as volunteers*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Ellis, Susan J. and Katherine H. Noyes. 1993 (vierde druk). *No excuses, the team approach to volunteer management*. Energize, Philadelphia/Pennsylvania.
- Etzioni, Amitai. 1975 (Herziene en uitgebreide druk). *A comparative Analysis of complex organizations; on power, involvement and their corrolates*. The Free press, New York.
- Fisher, James C. and Kathleen M. Cole. 1993. *Leadership and management of volunteer programs, a guide for volunteer administrators*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Fransen, W.A. 1985. 'Zelfzorg, vrijwilligers en beroepskrachten in de maatschappelijke dienstverlening'. In: *Handboek Welzijn B7040-1* - 14.
- Fotter, M.D. 1981. 'Is management really generic?' In: *Academy of Management Review*. vol. 6, no. 1, p. 1-12.
- Gelatt, James P. 1992. *Managing nonprofit organizations in the 21st century*. Oryx press, Phoenix.
- Gelauff, Marjolijn en Douwe van Houten. 1993 'Zorg en Burgerschap'. In: *Social interventie*. jrg. 2, nr. 1, p. 17-24.
- Gennip, J.J.A.M. van. 1995. 'Periscoop, woede en trouw'. In: *Christen Democratische Verkenningen, Maandblad van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA*. nr. 4. p. 177-184.
- Gerding, G. 1991. *Unit-management bij de rijksoverheid, het verband tussen managementstijl en context onderzocht bij zestien units*. Eburon, Delft.
- Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon, eds. 1992. *Government and the third sector: Emerging relations in welfare states*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Glaser, B. and A. Strauss. 1967. *The discovery of grounded theory: Strategies of qualitative research*. Wiedengfeld and Nicholson, London.
- Gold, Doris B. 1971. 'Women and volunteerism'. In: Vivian Gornick and Barbara K. Moran. (eds). *Women in sexist society*. Basic Books, New York, p. 533-54.
- Goosen, Jan, Johan van Kesteren en Ben Schennink. 1986. *Geven om en geven aan de derde wereld, Derde wereldorganisaties, fondswerving en educatie*. Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, Amsterdam. cahier 36.
- Gouldner, A. 1960. 'The norm of reciprocity: a preliminary statement'. In: *American Sociological review*, vol 25 p. 161-178.
- Graaff, V.C. de en Lucas C.P.M. Meijs. 1994. 'Bedrijfskundige methodologie; Een kwestie van professionele ethiek?' In: *NOBO proceedings*. NOBO, Enschede.
- Graff, Linda L. 1993. *By definition: policies for volunteer programs*. Volunteer Ontario, Ontario.
- Grypdonck, A. (red.). z.j. *Not-for-profit, Management voor non-profit instellingen*. Moderne Instructie Methoden N.V., Deurne/Antwerpen.
- Gunsteren, Lex A. van en Wijnanda J. Willemsse. 1988. *Elfsteden management, het management van de elfstedentocht en wat het bedrijfsleven ervan kan leren*. Van Wijnen, Franeker.
- Handy, Charles. 1988. *Understanding voluntary organizations, how to make them function effectively from the author of understanding organizations*. Penguin Books, London.
- Hansmann, Henry. 1987. 'Economic theories of nonprofit organization'. In: Powell, Walter W. (ed.). 1987. *The nonprofit sector; a research handbook*. Yale university press, New Haven/London. p. 27-42.

- Hasenfeld, Yeheskel. 1983. *Human Service Organizations*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Hayghe, Howard V. 1991. 'Volunteers in the U.S.: Who donates the time?' In: *Monthly Labor Review*. February, p. 17-23.
- Herman, Robert D. & associates. 1994. *The Jossey-Bass Handbook of nonprofit leadership and management*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Hoekendijk, L. 1985a. 'Historisch overzicht'. In: *Handboek Welzijn* B7020-1 - 11.
- Hoekendijk L. 1985b. 'Welzijnsvoorzieningen op een institutionaliseringsschaal'. In: *Handboek Welzijn* B7030-1 - 8.
- Hout, Frans van. 1995. 'De slag om de vrijwilliger'. In: *PW: maandblad voor personeelwerk en arbeidsverhoudingen*. jrg. 19, nr. 6, p. 12-17.
- Hrebiniak, Lawrence G. 1978. *Complex organizations*. West, St. Paul, Minnesota.
- Huberts, L.W., en W.J. van Noort (red.). 1989. *Sociale bewegingen in de jaren negentig, Stand van zaken en vooruitblik*. SWWO Press, Leiden.
- Hulst, Walter van en Hans van de Veen (samenstellers). 1992. 'Wat doen ze met ons geld?' In: *Onze wereld*. Juli/augustus, p. 6-15.
- Jansen van Galen, John. 1979/1980. *Het Ik-tijdperk*. HP-special/Haagse Post, Den Haag.
- Jansen, P.G.W. 1994. 'Op weg naar een empirische bedrijfskunde'. In: *Bedrijfskunde*. jrg. 66, nr. 1, p. 45-50.
- Jolles, H.M. (red.). 1963. *Verenigingsleven in Nederland, bijdragen tot de sociologie van het verenigingsverschijnsel*. W. de Haan, Zeist/ van Loghum Slaterus, Arnhem.
- Jolles, H.M. 1972. *Sociologie van de participatie, Een onderzoek in enkele Amsterdamse verenigingen*. Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Jolles, H.M. 1988. *Tussen burger en staat, Verkenningen omtrent het maatschappelijk middenveld in een tijd van deregulering*. Van Gorcum, Assen/Maastricht.
- Jong, M.A.J. de en J.P.N. Timmerman. 1987. *Vrijwilligerswerk? Zoek dekking! Een onderzoek naar de verzekeringsproblematiek in het vrijwilligerswerk*. NIMAWO, Den Haag.
- Jong, A.Tj. de. 1993. *Effectief besturen van stichtingen en verenigingen*. TELEAC/Tijdstroom, Utrecht.
- Kanter, Rosabeth Moss. 1972. *Commitment and community. Communes and utopias in sociological perspective*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Kanter, Rosabeth Moss. 1993 edition. *Men and women of the corporation* BasicBooks, New York.
- Kastelein, J. 1990, (tweede herziene druk). *Modulair organiseren, tussen autonomie & centrale beheersing*. Wolters-Noordhof, Groningen.
- Kearney, A.T. 1992. *Sport als bron van inspiratie voor onze samenleving*. Nederlands Olympisch Comité/Nederlandse Sport Federatie, Amsterdam.
- Kempen, P.M. en H.B. Kips. 1983. 'Organisatiediagnose en management audit'. In: *Methoden van preventieve doorlichting voor non-profit organisaties*. p. 26-41.
- Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn.
- Kets de Vries, Manfred F.R. en Danny Miller. 1988. *Balanceren aan de top; de persoonlijkheid van de manager & de neurotische organisatie*. Sijthoff, Amsterdam.
- Keuzenkamp, Saskia en Ida Roessingh. 1984. 'Scouting en de samenleving'. In: *Jeugd en samenleving*. jrg. 14, nr. 4, p. 232-242.
- Kickert, W.J.M. 1991. *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek, over management van complexe netwerken bij de overheid*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

- Kirchheimer, O. 1966. 'The transformation of the Western European Party Systems'. In: Lapalombara, J. and M. Weiner (eds.). 1966. *Political parties and political development*. Princeton University Press, Princeton. p. 177-200.
- Klandermands, P.G. 1983. *Participatie in een sociale beweging, Een mobilisatiecampagne onderzocht*. VU Boekhandel/Uitgeverij, Amsterdam.
- Knapp, Martin. 1994. 'Time is money: the cost of volunteering in Britain today'. In: *The journal of volunteer administration*. vol. 12, no. 3, p. 1-11.
- Knoke, David. 1990. *Organizing for collective action; the political economies of associations*. Aldine de Gruyter, New York.
- Knoke, David and James R. Wood. 1981. *Organized for action; commitment in voluntary organizations*. Rutgers, New Brunswick, N.J.
- Knoke, David and David Prensky. 1984. 'What relevance do organization theories have for voluntary associations?' In: *Social science quarterly*. nr. 65, p. 3-20.
- Komter, A.E. en C.J.M. Schuyt. 1993. Geven, artikelen reeks in Trouw, deel vijf. Trouw, 27 maart 1993, p. zz4 en zz5.
- Kooiman, J. 1988. *Besturen: maatschappij en overheid in wisselwerking*. Van Gorcum, Assen.
- Kooiman, J. (ed.). 1993. *Modern governance: new government - society interactions*. Sage, London.
- Kooiman, J. 1996. 'Part 1: Conceptualization'. In: Kooiman, J. (ed.). 1996. *Social-political governance and management*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam. p. 1-104.
- Koole, R.A., A.P.M. Lucardie en G. Voerman. 1988. *40 jaar vrij en verenigd. Geschiedenis van de VVD-partijorganisatie*. Unieboek, Houten.
- Koole, Ruud A. 1992. *De opkomst van de moderne kaderpartij, Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*. Het Spectrum, Utrecht. Aula.
- Koole, R.A. 1993. 'Het CDA als moderne kaderpartij'. In: *CDA-Jaarboek 1993-1994*. p. 52-64. SDU, s'-Gravenhage.
- Korrel, Peter. 1987. *In actie voor het milieu, Een handleiding*. BoomMeppel, Amsterdam.
- Kramer, Ralph M. 1981. *Voluntary Agencies in the welfare state*. University of California Press, Berkeley.
- Kwant, Cees (red.). 1987. *Dat doe je gewoon? Vrijwilligerswerk in sociaal, cultureel en economisch perspectief*. De Balie, Amsterdam.
- Kuiper, Jan en Lucas C.P.M. Meijs. 1996. 'Volunteer autonomy as a moving force'. In: *Organization Development Journal*. Vol. 14, nr. 3, p. 25-32.
- Lagasse, Leen. 1988. 'Personeelswerk binnen vrijwilligersorganisaties; Vrijwilligers zijn 'bijzondere' werknemers'. In: *Personeelbeleid* jrg. 24, nr. 2, p. 79-81.
- Lammers, C.J. 1991, vijfde druk. *Organisaties vergelijkenderwijs*. Het Spectrum, Utrecht. Aula, nr. 103.
- Lammers, C.J. 1993. *Organiseren van bovenaf en van onderop, een beknopte inleiding in de organisatiesociologie*. Het Spectrum, Utrecht. Aula.
- Lans, Jos van der. 1989a. 'Bestuur op afstand moet management overtuigen, Werknemers en cliënten horen niet in een professioneel bestuur'. In: *Tijdschrift voor de sociale sector*. nr. 4, p. 18-25.
- Lans, Jos van der, 1989b. 'Het besturen van conflicten, laat anderen het vuile werk doen'. In: *Tijdschrift voor de sociale sector*. nr. 4, p. 26-29.
- Lans, Jos van der. 1989c. 'Besturen in de jaren 90; werk voor vaklui'. In: *Tijdschrift voor de sociale sector*. nr. 4, p. 12-17.

- Lautenschlager, Janet. 1993. *Volunteering in the workplace; How to promote employee volunteerism*. Voluntary Action Directorate, Ottawa.
- Leavitt, Harold J. 1986. *Corporate Pathfinders: building vision and values into organizations*. Dow Jones-Irwin, Homewood.
- Leeuw, A.C.J. de. 1990. *Een boekje over bedrijfskundige methodologie, Management van onderzoek*. Van Gorcum, Assen/Maastricht.
- Leeuwen, Esther van en Herman J. Adèr. 1992. *Motivatie van de telefoonvrijwilliger, Een onderzoek naar factoren die motivatie van vrijwilligers bij SOS Telefonische Hulpdiensten beïnvloeden*. Federatie van SOS Telefonische Hulpdiensten in Nederland, Utrecht.
- Leijenaar, M.H., B. Niemöller en A.D.W. Koster. 1994. *Het maatschappelijk tekort, Vrouwen in besturen van maatschappelijke organisaties*. VUGA, 's Gravenhage.
- Lensink, Harry. 1993. 'Amensty tevreden over 'gemengd bestel''. In: *Vakwerk, tijdschrift voor vrijwilligerswerk*. jrg. 3, nr. 6, p. 22-23.
- LHV (Landelijke Huisartsen Vereniging). 1995. *De wereld verandert en de huisarts verandert mee. Over het werk en de positie van de huisarts in de komende jaren*. LHV, Utrecht.
- Lindeman, Ellen. 1996. *Participatie in vrijwilligerswerk*. Thesis Publishers, Amsterdam.
- Lindhout, C.B. 1996. *Scouting gewest Noord-Brabant. Een onderzoek naar de knelpunten in de organisatie van en de functionele relaties binnen een vrijwilligersorganisatie*. Wetenschapswinkel, Tilburg.
- Litterer, J.A. (ed.) 1969. *Organizations, Vol. 1*. John Wiley & Sons, Inc. New York.
- Lohmann, Roger A. 1995. 'Commons: can this be the name of "thirdness"?' In: *Nonprofit and voluntary sector quarterly*. vol. 24, nr. 1, p. 25-29.
- Loon, Th. J. van en C. Ruiter. 1989. 'Werving en selectie van vrijwilligers, geen kwestie van een blik opentrekken'. In: *Personeelbeleid*. jrg. 25, nr. 3, p. 145-148.
- Mandemaker, T. en A. van Raak. 1987. *Vrijwilligerswerk in de gezondheidszorg: een kwalitatief onderzoek onder lokale organisaties*. IVA, Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.
- Mandemaker, T. en R. van Overbeek (red.). 1990. *Vrijwilligerswerk in de gezondheidszorg en hulpverlening, Bundel met voordrachten en discussieverslagen van een congres voor vrijwilligers en professionals op donderdag 26 april 1990 te Tilburg*. NIMAWO, Tilburg/Den Haag.
- Meijs, Lucas C.P.M. 1993. 'Vrijwilligerswerk en maatschappelijke betrokkenheid'. In: *Christen Democratische Verkenningen, Maandblad van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA*. 11/93, p. 463-471.
- Meijs, Lucas C.P.M. en Chr. Westerlaken. 1994. 'Vrijwilligersorganisaties en HRM, Talenten: beleid of misleid?' In: *Personeelbeleid*. jrg. 30, nr. 6, p. 37-43.
- Meijs, Lucas C.P.M. 1995. 'Governability, professionalizing the management of volunteers'. In: *Proceedings 1995 International Conference Volunteer Administration*. Boston. p. 54-57.
- Meijs, Lucas C.P.M. 1996. 'Management is not always the right word'. In: *Journal of Volunteer Administration*, Vol XIV, nr. 3, p. 25-31.
- Metze, Marcel. 1995. *De stranding: het CDA van hoogtepunt naar catastrofe*. Sun, Nijmegen.
- Michels, Robert. 1969. *Democratie en organisatie: een klassieke theorie (ingeleid door J.A.A. van Doorn)*. Universitaire pers, Rotterdam. Verkorte bewerking en vertaling van Zur Sociologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie.
- Michielse, H.C.M. en M.H.C. Cornelis (red.). 1993. *Tussen eigenbelang en altruïsme, Over solidariteit en vrijwilligers*. De Tijdstream, i.s.m. Nederlands Centrum Vrijwilligerswerk, Utrecht.

- Miles, Matthew B. and A. Michael Huberman. 1994 (second edition). *Qualitative data analysis, an expanded sourcebook of new methods*. Sage, Thousand Oaks/London/New Delhi.
- Milofsky, Carl. 1993. *Volunteering for dangerous work: the context of ambulance work by volunteer emergency medical technicians*. Paper presented for the Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action, Toronto.
- Mintzberg, Henry. 1983a. *Structures in fives: designing effective organizations*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Mintzberg, Henry. 1983b. *Power in and around organizations*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Mok, A.L. 1973. *Professie en professionalisering*. Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, Amsterdam.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of organization*. Sage, Beverly Hills.
- Morgan, Gareth. 1993. *Imaginization, the art of creative management*. Sage, Newbury Park, California.
- Murray, M.A. 1975. 'Comparing public and private management: an exploratory essay'. In: *Public Administration Review*. vol. 35, no. 4, p. 364-371.
- Napel, H.M.T.D. ten. 1992. *Een eigen weg. De totstandkoming van het CDA (1952-1980)*. Drukkerij FSW, Leiden.
- Nazarski, Eduard en Nicoline Bos. 1990. 'Betaling vrijwilligers komt in zicht'. In: *Tijdschrift voor de sociale sector*. juni/juli, nr. 6, p. 2-7.
- NCV/Nederlands Centrum Vrijwilligerswerk. z.j. *Stimulerend vrijwilligersbeleid; investeren in menselijk kapitaal*. Nederlands Centrum Vrijwilligerswerk, Utrecht.
- NCV/Nederlands Centrum Vrijwilligerswerk. 1993a. *MEMO Vrijwilligerswerk*. Kluwer/Nederlands Centrum Vrijwilligerswerk, Utrecht.
- NCV/Nederlands Centrum Vrijwilligerswerk. 1993b. *Cijfers en feiten*. Nederlands Centrum Vrijwilligerswerk, Utrecht.
- NCV/Nederlands Centrum Vrijwilligerswerk. 1994. *Vrijwilligerswerk speciaal, een gids voor uw gemeente*. Nederlands Centrum Vrijwilligerswerk, Utrecht.
- NCVV, 1994. *Vrijwilligerswerk in toerisme en cultureel erfgoed; verkennende studie naar de relaties en kansen voor de toekomst*. NCVV, Arnhem.
- Nelson, H. Wayne, Clara C. Pratt, Charles E. Carpenter and Kathy L. Walter. 1995. 'Factors affecting volunteer Long-term care ombudsman, Organizational commitment and burnout'. in: *Nonprofit and voluntary sector quarterly*. vol. 24, nr. 3, p. 213-234.
- Newton, Lucy A. 1995. 'A study of attitudes and perceptions of volunteers in nonprofit organizations'. In: *The journal of volunteer administration*. vol. 13, no. 2, p. 1-8.
- Noort, W.J. van, L.W. Huberts en L. Rademaker. 1987. *Protest en pressie, een systematische analyse van collectieve actie*. Van Gorcum, Assen/Maastricht.
- Noort, Wim J. van. 1988. *Bewogen bewegingen, Een vergelijking van de anti-kernenergie-, kraak- en milieubeweging*. SUA, Amsterdam.
- Nutt, Paul C. and Robert W. Backoff. 1992. *Strategic management of public and third sector organizations, A handbook for leaders*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Oostlander, A.M. 1994. 'De functie van de CDA-partij: een zaak van principes.' In: *Christen Democratische Verkenningen, Maandblad van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA*. nr. 7/8, p. 319-328.

- Overbeek, Riki van. 1988a. *Gezocht: Vrijwilligers (V/M) voor de toekomst, samenvatting van een onderzoek naar ontwikkelingen in het vrijwilligerswerk in de hulpverlening*. Nederlands instituut voor maatschappelijk werk onderzoek (NIMAWO), Den Haag.
- Overbeek, Riki van. 1988b. *Vrijwillig welzijnswerker, onderzoek naar het vrijwilligerswerk onder oud-studenten van sociale academies*. Nederlands instituut voor maatschappelijk werk onderzoek (NIMAWO), Den Haag.
- Ouden, M. den. 1989. *Handleiding voor de kascommissie*. Uitgeverij De Vrieseborch, Haarlem.
- Panbianco, A. 1998. *Political parties: Organization and power*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pearce, Jone L. 1993. *Volunteers, the organizational behavior of unpaid workers*. Routledge, London/New York.
- Peters, Thomas J. and Robert H. Waterman. 1982. *In search of excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. Harper & Row, New York.
- Peters, Vincent, Fred Wester en Ruud Richardson. 1989. *Kwalitatieve analyse in de praktijk en Handleiding bij Kwalitan, versie 2*. SWI-reeks, Vakgroep Methoden Faculteit Sociale Wetenschappen Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Perry, James L. and Hal G. Rainey. 1988. 'The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy'. In: *Academy of management review*. vol. 13, no. 2, p. 182-201.
- Piekaar, E.N. en K.H. Beernink. 1992. *Vrijwilliger uit vrije wil (2), De langdurig werkloze als potentiële vrijwilliger; een veldonderzoek*. Wetenschapswinkel Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Powell, Walter W. and Rebecca Friedkin. 1987. 'Organizational change in nonprofit organizations'. In: Powell, Walter W. (ed.). 1987. *The nonprofit sector; a research handbook*. Yale university press, New Haven/London. p. 180-194.
- Powell, Walter W. (ed.). 1987. *The nonprofit sector; a research handbook* Yale university press, New Haven/London.
- Praag jr., Philip van. 1991. *Strategie en illusie, elf jaar intern debat in de PvdA (1966-1977)*. Het Spinhuis, Amsterdam.
- Project management van vrijwilligersorganisaties, 1991-1993. *Diverse studentenverslagen*. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Puffer, Sheila M. and James R. Meindl. 1992. 'The congruence of motives and incentives in a voluntary organization'. In: *Journal of organizational behavior*. vol. 13, nr. 4, p. 425-434.
- Putnam, Robert D. with Robert Leonardi and Rafaella Y. Nanetti. 1992. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University, Princeton, N.J.
- Putnam, Robert D. 1995. 'Bowling alone: America's declining social capital'. In: *Journal of Democracy*. vol. 6, nr. 1.
- Reus, A.E. de. 1989. *Bevolkingsenquête "onkosten vrijwilligerswerk"*. Research voor Beleid, Leiden.
- Rijk, Kees de, Jasper Drent en Frans van den Boom. 1992. *Een vriend op afroep, Vrijwilligerszorg voor mensen met Aids: buddy-projecten in Nederland*. Nederlands centrum Geestelijke volksgezondheid, Utrecht. NcGv-reeks 92-4.
- Robbins, S.P. 1983. *Organization theory; structure, design and applications*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- Roode, A.L. 1993. *Vrijwillig werken, een inventarisatie van het vrijwilligerswerk in de deelgemeente Hillegersberg/Schiebroek te Rotterdam*. Wetenschapswinkel Rotterdam, rapport nr. 128, Rotterdam.

- Ross, David. 1994. *How to estimate the economic contribution of volunteer work?* Voluntary Action Directorate, Ottawa.
- Rotterdam. 1992. *Tussenrapportage Motie integraal vrijwilligersbeleid*. Gemeente Rotterdam, Rotterdam.
- Ruller, H. van. 1989. 'Het CDA als organisatie'. In: *Christen Democratische Verkenningen, Maandblad van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA*. nr. 5, p. 207-214.
- Salipante, Paul F. and Karen Golden-Biddle. 1995. 'Managing Traditionality and Strategic Change in Nonprofit Organizations'. In: *Nonprofit Management and Leadership*. vol. 6, nr. 1, p. 3-20.
- Schalkwijk, Paul. 1994. 'Professionele vrijwilligers gevraagd. Uitzonderlijke werving vrijwilligers voor Wereld Jamboree 1995'. In: *Vakwerk, Tijdschrift voor vrijwilligerswerk*. jrg. 4, nr. 3, p. 3-5.
- Scheier, Ivan H. 1993, Revised edition. *Building Staff/volunteer relations*. Energize, Philadelphia.
- Schön, Donald A. 1983. *The reflective practitioner, how professionals think in action*. Bais Books, New York.
- Schuyt, C.J.M. 1991. *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.
- Schuyt, Theo en Annelien van Triest. 1993. 'Filantropie revisited'. In: *Social interventie*. jrg. 2, nr. 1, p. 3-8.
- Schreuder, O. 1981. *Sociale bewegingen: een systematische inleiding*. Van Loghum Slaterus, Deventer.
- Sills, David L. 1957. *The volunteers, means and ends in a national organization*. The Free Press, Glencoe, Illinois.
- Sills, David L. 1968. 'Voluntary associations; sociological aspects'. In: *International encyclopedia of the social sciences*. vol 16, Sills, David L. (ed.). London, Crowell Collier and Macmillan, p. 362-379.
- Smith, David Horton, Richard D. Reddy and Burt R. Baldwin (eds.). 1972. *Voluntary action research 1972*. Lexington Books, Lexington, Mass.
- Smith, David Horton. 1995. 'Some challenges in Nonprofit and Voluntary Action Research'. In: *Nonprofit and voluntary sector quarterly*. vol. 24, nr. 2, p. 99-101.
- SCP (Sociaal Cultureel Planbureau/Dekker, Paul (red.)). 1994a. *Civil society, Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk (Civil society en vrijwilligerswerk 1)*. Sociaal en Cultureel Planbureau/Vuga, cahier 110, Rijswijk/Den Haag.
- SCP (Sociaal Cultureel Planbureau/Deth, Jan van en Monique Leijenaar). 1994b. *Maatschappelijke participatie in een middelgrote stad. Een exploratief onderzoek naar activiteiten, netwerken, loopbanen en achtergronden van vrijwilligers in maatschappelijke organisaties (Civil society en vrijwilligerswerk 2)*. Sociaal en Cultureel Planbureau/Vuga, cahier 111, Rijswijk/Den Haag.
- Steers, Richard M., Gerardo R. Ungson and Richard T. Mowday. 1985. *Managing effective organizations, an introduction*. Kent, Boston, Massachusetts.
- Strauss, Anselm L. 1976. *De ontwikkeling van gefundeerde theorie*. Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn.
- Swaay, Agnes van. 1994. *Samenwerking tussen vrijwilligers en beroepskrachten*. NIZW, Utrecht, reeks Op het spoor. De plaats van vrijwilligers in de terminale thuiszorg.

- Timmerman, J.P.N. 1987. *Het verzekeren van schaderisico's bij vrijwilligers, Aanzet tot een nieuw verzekeringsproduct; concept-bouwstenenpolis en een inleiding erop ten behoeve van een overleg met verzekeraars*. Nederlands instituut voor maatschappelijk werk onderzoek (NIMAWO), Den Haag.
- Thompson, A.M. 1995. 'Latent Cosmopolitan and Local Orientation Among Rural Emergency Service Volunteers'. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. vol. 24, no. 2, p. 103-115.
- Veer, R. van der. e.a. 1992. *Vrijwilligersbeleid*. NCV, Utrecht.
- Velde, T. van der. 1994. *Behoeftte aan menselijk contact*. Wetenschapswinkel Rotterdam, rapportnr. 150, Rotterdam.
- Verkuil, D. 1992. *Een positieve grondhouding: de geschiedenis van het CDA*. SDU, s'-Gravenhage.
- Verloof, Mieke. 1992. *Macht en gender in sociale bewegingen, Over participatie en vrouwen in bewonersorganisaties*. SUA, Amsterdam.
- Vernooij, G.A. 1990. Talent management in managersgedrag. DESkunde, februari 1990. Citeerd in: Aken, Teun van. 1991. 'Talent Management: inzet van talent van levensbelang voor succes van organisaties'. In: *Personeelbeleid*. jrg. 27, nr. 9, p. 458-467.
- Verschuren, P.J.. 1991 (derde druk). *De probleemstelling van een onderzoek*. Het Spectrum BV, Aula Paperback, nr. 134.
- Vliet, L.M. van, L.C.P.M. Meijs en M.A. Esselink. 1993a. *The wonder years, jeugd en jongeren tussen spel en zelfstandigheid; de maatschappelijke waarde van de LOVJ-organisaties beoordeeld*. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Vliet, L.M. van, L.C.P.M. Meijs en M.A. Esselink. 1993b. *Georganiseerd kattekwaad en het (ver)kennen van de maatschappij; de maatschappelijke waarde van Scouting beoordeeld*. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Volunteer Centre-UK. 1992. *Managing volunteers, a handbook for volunteer organisers*. Volunteer Centre-UK, Hertfordshire.
- VUSEC. 1989. *Voluntary work and unemployment study in the countries of the European communities. Summary, commentary and conclusions Britain, Netherlands, Belgium, France*. European Community, Luxembourg.
- Weick, Karl E. 1979. second edition. *The social psychology of organizing*. Random House, New York.
- Weisbrod, Burton A. 1988. *The nonprofit economy*. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts/London England.
- Wester, F.P.J. 1984. *De gefundeerde theorie-benadering. Een strategie voor kwalitatief onderzoek*. Sociologisch Instituut, Nijmegen.
- Wester, Fred. 1987. *Strategiën voor kwalitatief onderzoek*. Coutinho, Muiderberg.
- Wester, Fred en Ilja Maso. 1991. *Moeilijkheden en mogelijkheden. Het omgaan met problemen in de praktijk van de kwalitatieve analyse*. Siswo, Amsterdam.
- WVC/Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Ministerie van. 1991a. *Onbetaalbaar werk, ondersteuning van vrijwilligers door het Ministerie van WVC*. WVC, Rijswijk.
- WVC/Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Ministerie van. 1991b. *Welzijnsbeleid in de jaren negentig: samen werken langs nieuwe wegen*. WVC, Rijswijk.
- WVC/Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Ministerie van. 1992a. *Welzijnsbeleid in de jaren negentig: samen verder*. WVC, Rijswijk.

- WVC/Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Ministerie van. 1992b. *Welzijnsbeleid in de jaren negentig: Vijf ronde tafelgesprekken*. WVC, Rijswijk.
- Willems, Leo. 1993. 'Vrijwilligerswerk tussen altruïsme, eigenbelang en burgerzin'. In: *Social interventie*. jrg. 2, nr. 1, p. 9-16.
- Wilson, Marlene. 1990, tenth printing. *The effective management of volunteer programs*. Johnson, Boulder, Colorado.
- Wilson, Marlene. 1994. 'Polishing the potential of volunteer/staff teams'. In: *The journal of volunteer administration*. vol. 12, no. 3, p.14-23.
- Wispe, Lauren (ed.). 1978. *Altruism, sympathy and helping, psychological and sociological principles*. Academic. press, inc, New York.
- Wolfe, Joan. 1991. *Making things happen, how to be an effective volunteer*. Island press, Washington.
- Wood, James, R. 1991. *Leadership in voluntary organizations; the controversy over social action in protestant churches*. Rutgers University Press, New Brunswick New Jersey.
- Yeo, Stephen. 1976. *Religion and voluntary organizations in crisis*. Croom Helm Ltd., London.
- Yin, Robert K. 1989 revised edition. *Case study research, design and methods*. Sage publications, Newbury Park, Applied social research methods series vol. 5.
- Young, Dennis R. (1987). 'Executive leadership in nonprofit organizations'. In: Powell, Walter W. (ed.). *The nonprofit sector; a research handbook*. Yale university press, New Haven/London. p. 167-179.
- Young, Dennis R., Neil Bania and Darlyne Baily. 1994a. *The structure of national nonprofit associations, survey results*. Paper presented at the Annual Conference of the Association for research on Nonprofit organizations and Voluntary Action, 1993/Mandel Center for Nonprofit Organizations, Case Western Reserve University.
- Young, Dennis R., Neil Bania and Darlyne Baily. 1994b. *Structure and Accountability: A study of national nonprofit associations*. Mandel Center for Nonprofit Organizations, Case Western Reserve University.
- Young, Dennis R., Neil Bania and Darlyne Baily. 1994c. *Determinants of structure of national nonprofit associations*. Mandel Center for Nonprofit Organizations, Case Western Reserve University, mei 1994
- Young, Dennis R., Robert M. Hollister, Virginia A. Hodgkinson and associates. 1993. *Governing, leading and managing nonprofit organizations, new insights from research and practice*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Young, Dennis R. and Richard Steinberg. 1995. *Economics for nonprofit managers*. The Foundation Center, New York.
- Zielonka-Goei, Mei lan. 1989. *Uitzicht op de toekomst. De totstandkoming van verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen van 1986*. Eburon, Delft.
- Zuidgeest, Jan. 1993. 'Recente publikaties over vrijwilligerswerk'. In: *Social interventie*. jrg. 2, nr. 1, p. 25-30.
- Zwaan, A.H. van der. 1989. 'Onderzoeksmethoden en bedrijfskunde'. In: *Bedrijfskunde*. jrg. 61, nr. 4, p. 384-392.
- Zwaan, A.H. van der en J.M.L. van Engelen. 1994a. 'Bedrijfskundige methodologie 1, wetenschapstheoretische context'. In: *Bedrijfskunde*. jrg. 66, nr. 1, p. 27-34.
- Zwaan, A.H. van der en J.M.L. van Engelen. 1994b. 'Bedrijfskundige methodologie 2, een technisch-methodologische context'. In: *Bedrijfskunde*. jrg. 66, nr. 2, p. 85-94.

Interne literatuur

De Zonnebloem

1988. *Onderzoeksrapport Intern Imago-onderzoek*.
De Zonnebloem/Van Sluis & Partners
1993. *Aandacht voor het bezoekwerk is gezond*.
1993. *Intern onderzoek*
1994. *Draaiboek Regionale vakanties Wijk aan Zee*.

Scouting Nederland

- z.j. A. *De structuur van Scouting*.
- z.j. B. *Scoutinghistorie*.
- 92/93. *Scouting Vademecum I*.
1993. *On the move, reorganisatie landelijk niveau*.
1993. *On the move too*.
1994. *Scouting Vademecum '95/'96*.
1994. *Ondersteunen op niveau (Herinrichting ondersteuningsorganisatie)*.
1995. *Modulereeks "bestuurswerk binnen Scouting" (17 modulen)*.
1995. *Vrijwilligersbeleid Scouting Nederland*.
1995. *Handboek medewerkers*.
1992. *Eindverslag, onderzoek organisatie landelijk niveau Scouting Nederland*. Breuer en Van der Ligt, Noordwijk.

CDA

1980. *De groei naar het CDA. Momenten en impressies uit dertien bewogen jaren*.
CDA/Wetenschappelijk instituut.
1980. *Program van Uitgangspunten*.
1983. *Van verzorgingsstaat tot verzorgingsmaatschappij*.
1989. *Bestuurlijke vernieuwing*.
1990. *Public relations*. CDA/Steenkampinstituut.
1992. *Politici in functie*.
1993. *Program van Uitgangspunten (herziene versie)*.
1994. *Statuten en reglementen*.
1994. *Handboek leden- en contributieadministratie 1995*.
1994. *Rapport evaluatiecommissie 'Gardeniers' / Evaluatiecommissie*.
1994. *'Herkenbaar en Slagvaardig' 'Klaassen' / Appel en weerklank II*.
1995. *Jaarrekeningen 1994 CDA en gelieerde organen en organisaties*.
1996. *Jaarrekeningen 1995 CDA en gelieerde organen en organisaties*.

Index

- Afstapvrijwilliger
29
- Beloning
32, 35, 37, 38, 60, 142, 146, 156, 165
verschil in
38, 146
- Beroepskrachten
18, 23-29, 36, 42-48, 61-64, 153-157, 161-163, 166-168, 194, 198
- Beroepsmatige organisaties
35, 52, 55, 59, 146, 152, 174, 174, 184, 195, 196
- Besturend vermogen
186-190, 195, 198
- Besturingsbehoefte
186-190, 195, 198
- Besturingsprincipe
187, 191-194
- Bestuurbaarheid
15, 172, 186-192, 195, 199
- Biemans, W.G.
27-29
- Billis, David
50
- Blau, Peter M.
32, 49, 49
- Brudney, Jeffrey L.
32, 41, 57, 174
- Carver, John
182
- CBS
18
- CDA
15, 118-142, 145, 147, 149-152, 159, 163-165, 173, 176, 192, 194
kamerkringen
125-128, 132, 133, 136, 139, 159, 163, 176
kamerkringsteunpunten
138, 139
provincies
125, 128, 129
- CIV
32, 45, 46, 61
- Clary, E. Gill
28
- 'Clubbiness'
58, 65, 164, 165, 170, 202
- Cnaan, Ram
32-34
- Cole, Kathleen, M.
57, 61, 174
- Contributieverdeling
136, 192
- Communicatie
30, 63, 144, 148, 158, 161, 169, 170
- Leden
13, 19, 23, 29, 43, 48, 49, 52-55, 59, 145, 147, 154, 160, 165, 170, 175, 185
- Daal, H.J. van
8, 34-38, 47, 68
- Doelstelling van een organisatie
15, 22, 29, 49, 50, 56, 58, 151, 152, 164, 170, 173
verschuiven van
59
- Demotivatie (zie motivatie)
- Douglas, James
48
- Drucker, Peter F.
32, 50
- Dunlop, James J.
47, 53, 54, 88, 134
- Eeden, I. van
183
- Eisenhardt, Kathleen M.
26
- Ellis, Susan J.
18, 33, 53, 57, 58, 61, 63, 155, 176
- Emotie
13, 148
- Etzioni, Amitai
32, 48
- Fisher, James C.
57, 61, 174
- Glaser, B.
26, 28, 194
- Golden-Biddle, Karen
151, 182
- Graff, Linda L.
60
- Handy, Charles
27, 28, 32, 46, 49, 52, 56, 64, 68, 80, 85, 92, 118, 122, 132, 145, 153, 195
- Hansmann, Henry
32, 49
- Hoekendijk, L.
13
- Hout, Frans van
93
- Horizontaal management
24, 25, 162
- Kadervorming
147, 173, 174
- Kanter, Rosabeth Moss
39
- Kastelein, J.
182
- Kearney
41
- Kempen, P.M.
24

- Kern-vrijwilligers
57, 63, 133, 150, 151, 176, 190
- Kickert, W.J.M.
177
- Kips, H.B.
24
- Kooiman, J.
50, 172, 177-179, 183, 186
- Koole, R.A.
118-122, 124, 136
- Kramer, Ralph M.
50
- Kuiper, J.
102, 172, 189
- Kwant, Cees
18, 34
- Lagasse, Leen
60
- Lans, Jos van der
26, 184
- Leadership (leiderschap)
14, 22, 32, 53, 118, 132, 151, 176, 198
- Legitimiteit
51, 187, 188, 190
- Lindeman, E.
18
- Lindhout, C.B.
93, 100
- Lokale afdeling
14, 15, 22, 51, 52, 55, 144-146, 163-166, 172, 175
functioneren van
25, 30, 45, 46, 53, 144, 149, 151, 167, 176, 188
gesloten
164
vrijwilligers van
26, 147, 148, 155, 176, 190
lokale vrijwilligersorganisaties
27, 44, 45
- Maatschappelijke waarde van vrijwilligerswerk
41, 42, 92
- Membership apathy
58-59
- Metze, Marcel
119, 138
- Milofsky, Carl
63
- Mintzberg, Henry
23, 51
- Missie
50, 57, 122, 148, 151, 152, 187, 188, 191
- Mores
137, 151, 152, 172, 175, 186, 189, 191, 192, 195,
201
- Morgan, Gareth
23, 141
- Motivatie
37-39, 41, 57, 60, 107, 135, 155, 179
demotivatie
107, 135, 192
- Noort, W.J. van
40, 58
- Noyes, Katherine H.
18, 33
- Onbestuurbaarheid
186, 190
- Onbetaald
18, 32, 34, 35-37
- Ondersteuning / ondersteunen als activiteit
24, 25, 46, 69, 84, 87, 111-113, 138, 139, 166-169
beroepskracht of vrijwilliger
168-169
structuur van ondersteuning
70, 77, 84, 87, 111-113, 166-168
vormen van ondersteuning
107
- Onkosten
35, 81, 135, 139, 154, 158
- Onverplicht
18, 37-39, 41, 132
- Opstapvrijwilliger
39
- Organisatiestructuur
24, 51-55, 160, 185
- Organizational control
15, 58, 66, 67, 86, 144, 146, 147, 151, 152, 171,
172, 175, 196, 201
- Overheid
12, 13, 39, 41, 43, 47, 48, 50, 87, 93, 99, 101, 102,
108, 109, 119, 134, 136, 154, 180, 181, 187, 188
- Pearce, Jone L.
20, 28, 33, 36, 38, 42, 43, 55-60, 62, 64, 81, 86,
144, 146-153, 157,
- Perifere vrijwilligers (zie kern vrijwilligers)
- Powell, Walter W.
19, 32, 50, 182, 188
- Provincies
76-78, 87, 88, 102, 108, 109, 113, 123, 126, 127,
161
- Putnam, Robert D.
18, 41
- Reorganisatie
26, 94, 98, 100-102, 105, 106, 108, 112, 116, 130,
152
- Ross, David
41
- Ruller, Henk van
121
- Salipante, Paul F.
151, 182

- Scouting
15, 26, 28, 42, 74, 75, 81, 91-116, 145, 147, 151, 152, 158, 160, 161, 164, 166, 169, 173, 176, 181, 190, 192
 districten
23, 77, 81, 84, 87, 98-100, 102-105, 109, 111-113, 115, 114, 161
 gewesten
98-100, 102-109, 111-113, 116, 161
 speltakken
94-96, 100, 108, 109, 112,
 spel van verkennen
92, 95, 96, 98, 101, 103
- SCP
18
- Schalkwijk, Paul
93,
- Sills, David L.
20, 33, 51, 52, 56, 58, 61, 81, 147, 167, 176
- Smith, David Horton
45
- Snyder, Mark
38
- Strauss, A.
26, 28, 194
- Traditie
72, 80, 89, 120, 122, 137, 151, 165, 182, 198
- Vertegenwoordiging (systeem van)
149, 150, 161, 172, 175, 176, 201, 202
- Verticaal management (zie horizontaal management)
- Vliet, L.M. van
20, 29, 42, 44, 92, 93, 95, 103, 104
- Vrijwilligersbeleid
14, 15, 29, 30, 33, 43, 44, 48, 56, 61, 62, 66, 67, 81, 82, 105, 106, 133, 134, 139, 144, 156-158, 160, 171, 172, 183, 196, 201, 202
- Wester, Fred
26
- Westerlaken, Chris
19, 47, 59, 155
- Willems, Leo
18, 37
- Wilson, Marlene
33, 56, 174
- Wisselwerkingen (interacties, interferenties, interventies)
172, 183-192
- Yin, Robert K.
26, 194
- Young, Dennis R.
19, 22, 32, 51, 52, 58, 144
- Zijdeveld, A.C.
13, 40
- Zonnebloem
15, 20, 27, 28, 47, 57, 68-90, 103, 107, 109, 122, 124, 125, 131, 132, 133, 137, 141, 145, 149, 152, 154, 161, 164, 166, 173, 190
 bezoekwerk
70-75, 138, 150, 165
 provincies
76-77, 87-8877
 vakanties
21, 68, 70, 83, 84, 88, 164

Summary

Introduction

During the last decade the academic interest in nonprofit organizations and so-called 'third sector' organizations has been growing. Volunteers play an important role in the third sector. However, the way in which volunteers function in organizational settings has been rarely studied. This dissertation fills in some gaps in the knowledge on volunteers in organizations.

This summary starts with an overview of the study at hand (section one). The second section discusses various definitions of volunteering and volunteer organizations. The third section presents the conclusions concerning concrete managerial problems in (national) volunteer organizations. Section four presents the issues of governance and governability in national volunteer organizations. The final section addresses issues for future research.

Research questions

This study aims at developing concepts and terms for managing volunteers. It does not aim to investigate the applicability of concepts from paid staff organizations in settings where volunteers work.

The study answers two central questions:

1. What concepts and frameworks are appropriate for understanding management in national organizations?
2. What are typical managerial problems in national volunteer organizations and how can they be dealt with?

Research methodology

The methodology used is case research (Yin, 1989; Eisenhardt, 1989; 1991). The selection of participating organizations (the cases) was based on the concept of 'theoretical sampling' (Glaser & Strauss, 1967). The first selection was to limit the research to 'federal' national volunteer organizations. In federal organizations, local chapters follow or share the leadership of national headquarters (Young, Bania & Bailey, 1994a, p. 8). These organizations have at least three organizational levels: national, local and one or more levels in between. During the analysis it became clear that the levels between national headquarters and local chapters can be taken together, because they mostly have overlapping tasks. They are called regional level.

The general framework for this study is based on Handy's (1988, pp. 12-18) distinction between 'service delivery', 'mutual support' and 'campaigning' organizations. Handy argues that in a 'mutual support' organization there is only a limited need for organization. Organizing is something the members of the organization do together. The qualification for membership is fitting the description of the organization. In contrast, the 'service delivery' organization takes pride in being professional, effective and low-cost. In these organizations people expect to be selected, trained, managed, and even dismissed after a bad performance. To be a member, it is not sufficient to share the goals of the organization. 'Campaigning' or 'advocacy' organizations are led rather than managed. The essence of such an organization is to believe in a cause and to focus on a leader. Believing is the qualification for membership. The organization is seen as the formal part which serves the movement. According to

Handy, mixing the organizational logic inherent in each type will create problems.

One organization of each of the three types was chosen and thoroughly examined. "Scouting The Netherlands" has about 25,000 volunteers, 100,000 kids and 1,500 local chapters. 'De Zonnebloem' (The Sunflower), is an organization that visits sick, old people at their homes. It has about 27,500 volunteers in 1,300 local chapters. De Zonnebloem also organizes holidays and day-trips for the same group. The Christen-Democratisch Appèl is a large Christian Democratic political party counting 12,000 volunteers, 91,000 members, and local chapters in every municipality.

Exploring the definition of volunteering and volunteer organizations

In most Western countries volunteering has an important function in society. Volunteers and their organizations are indispensable for modern society. Volunteering and a strong third sector are seen as an asset to create a healthy society (Putnam, 1992; 1995). Even according to low assessments some 15% of the Dutch population volunteer on a regular basis (Van Daal, 1990). Van Daal and Willems (1993) present a good overview in English on volunteering in the Netherlands.

According to Cnaan, Handy and Wadsworth (1996) definitions of volunteering have four dimensions that can be interpreted differently: free choice, remuneration, structure, and intended beneficiaries. Organizations should examine the (often implicit) definition of volunteering they use, because this influences the way the organization functions. Each interpretation opens or closes the door to certain ways of involving volunteers. The definition of volunteering widely used in the Netherlands reads: "Volunteer work is work performed without obligation, unpaid, in any organizational context, for others or the society" (WVC, 1991). This definition is analyzed and shown to have several ambiguities.

Unpaid means not paid with money. There are other benefits such as pleasure, training or self-esteem. Legally, organizations are only allowed either to cover expenses proven by receipts, or to pay an amount which is set by the national government. Many organizations are not capable of covering expenses. Moreover, 40% of volunteers do not want compensation for expenses (Coenen & Elzinga, 1991). Some organizations find ways to pay their volunteers 'illegally' by giving the maximum expense coverage although they know the real expenses are lower, or by overpaying for real expenses.

By without obligation volunteering is set aside from unpaid work in a feudal setting. Volunteer organizations should be aware of the various motives for people to volunteer and continue doing it. Interviews with volunteers indicate that most people volunteer because someone asked them. Pearce (1993) states that neither the carrot nor the stick work in volunteering. The functional approach shows the various motives people have for volunteering (Clary & Snyder, 1991). Volunteer managers should know that there is no simple motivator and that it is very easy to demotivate. Recently, mandatory volunteering has become an issue. Some organizations work with volunteers sent by the social security service. They receive a small payment (expense coverage) through the social security system. Regular volunteers in the organization may end up in an unclear situation where they are not sure about who is the 'real' volunteer.

For others or the society separates volunteering from unpaid work in one's own household

or for the extended family. But are all goals allowed? Some volunteer organizations have goals that contradict democratically reached decisions or use disputable methods.

The Dutch word 'vrijwilligerswerk' is literally translated 'volunteer work'. Work emphasizes the repeating character of volunteering. This way, all sorts of opportunities for ad hoc volunteering are not included.

In this study the organizational setting where volunteering take place plays an important role. Volunteering is different from helping your neighbor. There must be at least some kind of organization which links volunteers to for example needy people.

It is not clear what a volunteer organization exactly is. The simple distinction between the employment of paid and unpaid personnel no longer applies in many sectors. A volunteer organization is certainly not just an organization in which only volunteers work. Nor is it any organization in which a few volunteers work. In practice a volunteer organization can be a hybrid consisting of both paid staff and volunteers.

In this study volunteer organizations are defined based on the functions volunteers perform:

1. Volunteer-governed are organizations in which the goals and policies are formatted by volunteers in the board of the organization. The preparation and implementation of policy as well as carrying out the primary activities, are done by paid staff.
2. In volunteer-supported organizations primary activities are done by paid personnel. Volunteers perform only (valuable) support roles.
3. In volunteer-run organizations, policies and goals are prepared, set and implemented by volunteers who also perform the primary activities. Sometimes, these volunteers are supported by paid staff.

In mixtures of volunteer-governed and volunteer-supported organizations, volunteers still do not perform primary functions. This study concentrates on volunteer-run organizations.

Conclusions regarding organizational and managerial problems in (national) volunteer organizations

A growing field of literature focuses on the ways in which volunteers are functioning in organizations and how they should be managed (Fisher & Cole, 1993; Wilson, 1990; Ellis, 1986; 1996; Brudney, 1990). In this study we identify a number of issues important in the management and organization of volunteer organizations.

Volunteer management

Organizational control

The organizational behavior of volunteers differs from that of paid staff (see Pearce, 1993). Their relation with the organization displays more role uncertainties. The absence of a legal framework of industrial relations, including rewards and sanctions, seems to make volunteers a less reliable workforce. Volunteers are more difficult to 'control' than paid workers, because in the end there is no real hierarchy, sanction or differentiation in reward. Pearce (1993) shows that organizational control of volunteers is largely based upon (1) personal

relationships, instead of functional, hierarchical relations, (2) engaging volunteers in more rewarding and less demanding tasks and domains, and (3) appeals to shared values.

(1) personal relationships

Core volunteers and paid staff must establish personal relations with peripheral volunteers. Peripheral volunteers tend to do what they are asked because of the person who asks, not because of the office the person holds. In most local chapters of national organizations this is no real problem. These chapters must ensure that new members and volunteers are welcomed. In particular in campaigning organizations people join because of the national image. Introduction programs for volunteers may be too formal and functional.

At the regional or national level of the organization, lack of personal relationships may become a problem. One cause of this lack can be found in the system of representation. Many committees and most organizational bodies (boards) at the regional and the national levels consist of representatives from other parts (e.g. local chapters). Representatives have mixed loyalties. Sometimes a 'good' volunteer represents a local chapter. But in many other cases, the local chapter is happy to send a 'terrible' one so as to free local volunteers from his or her influence. Organizations use the system of representation because it looks democratic, it creates a basis for implementing decisions, and it is convenient. While structuring (national) organizations the system of representation should be thought through carefully and if possible avoided.

The balance between the numbers of paid staff and volunteers at the national level and volunteers at the local level is so uneven, that it is virtually impossible to have personal contacts with most, let alone all, volunteers. Most organizations do try to have regular written and oral contact with members of local boards, especially chairpeople, secretaries and treasurers. Research indicates that much of the mail coming from the national level (by some estimates as high as twenty percent) is opened too late or not at all.

Of course, geographical distance is an important factor. Distance not only hinders communication and more expensive. It also prevents people from meeting each other in accidental, informal ways. In local volunteer organizations members are likely to meet each other in malls, schools and churches. At these moments, members are reminded of the commitments they made. This effect of distance can already be felt at the regional level.

(2) more rewarding and less demanding tasks

Engaging volunteers in what volunteers themselves find more rewarding and less demanding tasks is another means of organizational control. One has to bear in mind that volunteers tend to be very reliable if they see a direct connection between what they do and the mission of the organization.

(3) shared values

Organizational control is supported by shared values and by practices based upon these values. These form the traditions or mores of the organization. Traditions are important in volunteer organizations (Salipante & Golden-Biddle, 1995). The more similar the mores among the local chapters of an organization, the more mores contribute to organizational

control. In national organizations any similarity of values across the entire organization is of a very abstract nature, or perhaps more illusory than real. Within local chapters the mores usually are similar.

From volunteer policy to human resource management

Volunteer policy is an important issue in managing volunteers. It is not just necessary to make arrangements for paid staff, but also for volunteers. Van Loon and Ruiter (1989) indicate six elements of volunteer policy. First and foremost, the division of tasks, responsibilities and competencies between paid staff and volunteers should be clear. Second, volunteer's rights regarding decision making in the organization should be described. Third, it should be clarified to what extent the organization will offer mentorship to volunteers and in which way new volunteers will be trained. Fourth, the rights and duties of the volunteer with regard to continued education need to be determined. Expense allowances and insurance are the last two aspects of a good volunteer policy.

Meijs and Westerlaken (1994) advocate turning volunteer policies into a human resource approach by linking the organizational goals to the volunteer effort. Volunteer policies should shift from a control-centered perspective to a development-centered approach.

Volunteer contracts are useful in clarifying some of the uncertainties, but one should always be aware of their limitations. The contents of the contract should be decided by the volunteers, not by paid staff or 'the organization'. There should be a specific tailor-made contract for each individual volunteer.

Paid staff and volunteers

The relationship between paid staff and volunteers can be difficult (Ellis, 1996, p. 77-84). Volunteer organizations employ paid staff out of a need for continuity, to do the 'boring' or repetitive work and to acquire special knowledge or skills (CIV-1, 1992, p. 38). In practice, many organizations start working with paid staff because there is money available from contributions or outside sources. The introduction of paid staff usually has a positive effect on the organization. Yet, it also means the end of the simple organization.

Differences between volunteers

Many organizations perceive their volunteers to be a homogeneous group. This is seldom the case. Volunteers differ in social, educational and professional backgrounds, in their commitment to the organization, in age and in their function within the organization. Some volunteers are just involved in their local group, others are also involved at the regional and the national levels. Volunteer organizations must identify and use the differences to develop tailor-made volunteer policies.

The structuring of national volunteer organizations

The malfunctioning of local chapters

Local chapters can malfunction in three different ways. 'Clubiness' means that in some volunteer organizations the group process becomes more important than the official goal of the organization (Young, 1987). Some local chapters are just too much fun for the volunteers to do their job. 'Closed' local chapters shut out the world. Indicators are that no new volunteers have joined for the last few years. The very few that did join, left after some weeks.

The board members switch jobs every two years. The chapter functions, but performs very poorly. Other local chapters are very inactive, almost 'sleeping'. They just perform enough activities to exist.

Malfunctioning at the regional level

The regional or middle levels of national volunteer organizations cause many managerial problems. Often, the regional level is not clearly structured, with organizational parts having overlapping tasks.

Volunteers at the regional level often simply have too many differing tasks. One important task would be rendering services to local chapters. Another the involvement in the internal decision making process. To make it even more complicated. Regional boards often feel frustrated about not doing the 'real work' and start their own activities. Most regional bodies are not capable of doing all three jobs simultaneously.

Structuring support for local chapters

Supporting local chapters and regional bodies is a crucial function in national volunteer organizations. Such support offers an effective way to change the behavior at these levels. Designing the support organization centers on two decisions: (1) which support activities should be carried out by paid staff and which by volunteers? (2) who is going to direct the support, the national or the regional level?

The decision about who is going to give the support, volunteers or paid staff, is not easy. Paid staff should be involved if support is needed in an area which the volunteers regard as unrelated to the goal of the organization, and if continuity is important. Volunteers can be involved if a shared feeling for the mission is needed, and if the job needs very special skills. Research indicates that support from the regional level, both by paid staff and by volunteers, should be managed as centrally as possible. The risk of frustrating support by a malfunctioning regional level is too great, and the support is too valuable for the local chapters.

Governance in national organizations

Organizational control is an important issue in volunteer organizations. This has a bearing on the relations between the different levels in a nationwide organization. In this connection it may be described as the theme of balancing centralization and local autonomy. National organizations develop internal systems for making decisions and setting new policies. For example, they may call a meeting of representatives from the local or regional levels to set national policies. The accepted point of view is that all local chapters will follow these decisions because their representatives were involved in the process. Nothing can be further from the truth.

Local chapters rarely function as the national level expect them to. Often, local chapters do their best. They do not intentionally go against national policy. Their focus, however, is on the primary mission of the organization. Local chapters have not much interest in national concerns such as producing standard financial reports, raising funds to support the national office staff, or recruiting new members if there is no immediate local shortage. The perspective and priorities at the local level is rarely the same as at the national level. Requests from or campaigns developed by the national office are postponed or forgotten. Moreover, some local chapters just want to do work in a different way.

It is not easy to direct local chapters, let alone control them, without losing them altogether. Partly, this can be explained by the above mentioned problems in exercising organizational control. Partly, this stems from the difficulty of removing nonfunctioning volunteers. At the national level it is not that easy to terminate a relationship with a local volunteer, especially since local volunteers who have contact with the national level are almost certainly core volunteers in their chapters. Trying to fire such members would lead to a big political fight between the national and local boards. A fight that would most probably end in a Pyrrhic victory.

The relation between volunteers and organization can also be described in terms of complexity, diversity and dynamics (Kooiman, 1993; 1996). Complexity refers to the uncertain and unclear relations between volunteers, paid staff and 'organization'. Diversity concerns the differences between individual volunteers, and among the bodies at the local and regional levels. Sometimes these differences are allowed for in (vague) national policies, but at other times local behavior is 'illegal' in the eyes of the organization. Dynamics is the result of the changes in the ideas about volunteering and leisure time and, of course, of all sorts of change in the society at large. Volunteer organizations can choose to implement 'fieldwide norms' or not (Powell & Friedkin, 1987).

Above a certain level of complexity, diversity and dynamics simple management and policy models are no longer valid. National volunteer organizations are an example of this. So the question arises: what should national organizations do to 'control' or 'change' the behavior of volunteers at the local and regional levels?

To answer this question a new approach to get sufficient consistency at the local level is developed. The approach is based upon models of interaction that accept the uncertain nature of the relationship between the national and the local levels. Three different types of interaction and the concept 'governability' are used (Kooiman, 1993; 1996).

Interaction

Governance of national organizations is defined as 'the changing of an organization' which is partly intended, but which may also be a consequence of other causes. Governance is the result of three types of interactions: interferences, interplays and interventions. Interferences are all sorts of natural, social, economic and technological processes that influence the organization. Interplays are organized forms of interactions. Interventions are not just highly organized forms of interaction, they are intentionally designed. In short: coincidental interferences, organized interactions and formalized interventions (Kooiman, 1993; 1996).

Governance **with** interaction refers to the usage of a mix of different interactions for governance. Governance in interaction emphasizes the governance possibilities of all actors. It opens people's eyes to the governance powers of local chapters and autonomous parties involved. A clear illustration of such governance power is not opening letters with directives from the national headquarters.

Governability

Governability means matching governance needs with governance capacities. Governance needs refer to the choices that have to be made regarding the opportunities and the pro-

blems that face the organization. Governance capacities are strategies and solutions that are found by or exist within the organization. Needs and capacities have to be balanced.

Governability means balancing the interferences, interplays and interventions. A volunteer organization has a high governability if national interventions are successful in countering or influencing local interferences. A national organization is also governable if local interferences lead to a change in national policies. An organization has little or no governability when there is no relation between the interactions at different levels in the organization. This doesn't mean that such an organization is characterized by internal fights. When a high percentage of the local chapters of a national volunteer organization simply never render account to the national headquarters and maybe organize their activities in an 'illegal' manner, there are no conflicts. In turn, there is no national, shared governance for the organization as a whole either. If a national organization is ungovernable, its national scope fades away. The national office becomes a service center to the rest of the organization.

Governability refers to the legitimization of (the national) leadership. The main task of the national level is to pose and answer 'what' questions. If the national level cannot answer the 'what business are we in' question, there is no national organization anymore. The 'how to' question can be answered at the local level.

Governance principles

Based on research, the following five principles for governance of national volunteer organizations can be formulated.

Governance principle 1: Accept interferences as governing power

Governance starts with accepting the autonomy of volunteers. Volunteers have a large autonomy. Thus the governing power of interventions that are used in paid staff organizations (for example work schedules, orders) have limited effects. Therefore the power of interferences in volunteer organizations is large. Interventions are to be used scarcely and skillfully.

Governance principle 2: Transform interferences into interplays

Nevertheless, inadequate reactions to interferences can make an organization ungovernable. The governing board must deal with some interferences to keep the organization from drifting. One way to react to interferences is to turn them into interplays. By confronting (the people behind) the interferences it is possible to find out which interferences fit into or may be accepted by the organization. A national organization can, for example, do this by creating national conventions where communication is important, but where no decisions are made. Another way is to have regional meetings where different volunteers are present.

Governance principle 3: Interferences and interplays determine the contents of interventions

Interferences and interactions must be used to create change in the organization. Interventions must be seen as the finishing touch to interplays and interferences, not as a starting point.

Governance principle 4: Interventions must be aimed at the norms, values and practices of the organization

To be effective, interventions must be used sparingly. Interventions are needed to guarantee the legitimacy of the national organization. Interventions must be used to keep local chapters within the borders of the organizational policies. Although national organizations can specify very loose norms, values and practices, they have to make sure that local chapters stick to them. The amount of freedom national organizations allow local chapters, determines the firmness that can be given to national policies. Organizations in which local chapters are very free with regard to practices, have a smaller basis for national policies.

Governance principle 5: Governance capacities and needs must be balanced

There is a risk of using governance capacities for the wrong needs. This risk seems to be larger in all-volunteer organizations since work and leisure are mixed and because volunteers have to be able to directly link their work and the goals of the organization. Volunteer organizations run the risk of following the needs or capacities of a limited number of the members of the board, rather than the need of the whole organization. This can be called leadership, but it often resembles micro-management, where board members get involved in the details of an issue where they are knowledgeable while forgetting the greater picture.

Some final remarks

National volunteer organizations are difficult to govern. They are made up from quite autonomous organizational parts. The members of these parts are in their turn not tightly linked to the organization. Most volunteers are not motivated by good governance but by doing good. On the other hand, bad governance can be really demotivating!

National volunteer organizations have two extreme strategic options.

1. Going public

In this strategy the organization 'cashes in' on the public side of 'third sector' organizations. 'Third sector' organizations exist because, in one way or another, they perform a public task. Sometimes this public task is valuable or available for only a small group (the members or constituencies of the organization), but it can also be aimed at a very large group or the overall society. This strategy opens perspectives for public funding but also creates a pressure to open up for the public in general and adapt to field wide norms.

2. Going private

In this strategy the organization takes advantage of the private side of the third sector organization. In this strategy the strength of the organization lies in how (emotionally) it is organized. The organization is aimed at doing something that the members and volunteers of the organization themselves see as important. This strategy opens perspectives for strong emotional involvement of volunteers and private donors.

Curriculum vitae

Lucas C.P.M. Meijs is geboren op 27 december 1963 te Haarlem. In 1982 behaalde hij zijn O-VWO aan het St. Vitus College te Bussum. Na een opleiding tot opticien aan de Christiaan Huygensschool te Rotterdam (afgerond in 1985) startte hij met Bedrijfskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij in 1991 afstudeerde. Direct daarna begon hij als Assistent In Opleiding (AIO) aan de faculteit Bedrijfskunde en nam deel aan het 'doctorate program in general management' van de Faculteit Bedrijfskunde. Sinds 1995 is hij als universitair docent werkzaam bij de Vakgroep Public Management i.o. van de Faculteit Bedrijfskunde. Tevens is hij als docent verbonden aan de Hogeschool van Utrecht.