

# Vrijwilligerswerk in de Openbare Orde en Veiligheid

over  
brandweervrijwilligers,  
politievrijwilligers,  
nationale reserve en de  
maatschappelijke  
dienstplicht

Prof. dr. Lucas Meijs  
Frans-Joseph Simons MSc, MA  
Philine van Overbeeke, MSc

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Inleiding .....	4
<b>DEEL 1. ALGEMENE VERKENNING VRIJWILLIGERSWERK.....</b>	<b>6</b>
1.1 Vier Ratio's.....	6
1.2 Trends in vrijwilligerswerk .....	7
1.2.1 Cijfers in Nederland .....	7
1.2.2 Verandering in vrijwilligerswerk algemeen.....	7
1.3 Vrijwilligers en Beroepskrachten .....	8
1.3.1 Verschillen .....	8
1.3.2 Toegevoegde waarde .....	9
1.3.3 Uitwisselbaarheid en verdringing.....	9
<b>DEEL 2. TOEPASSING .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Brandweer .....</b>	<b>11</b>
2.1.1 Vier Ratio's.....	11
2.1.2 Trends .....	12
2.1.3 Vrijwilligers en Beroepskrachten .....	13
<b>2.2 Politie .....</b>	<b>14</b>
2.2.1 Vier Ratio's.....	14
2.2.2 Trends .....	15
2.2.3 Vrijwilligers en Beroepskrachten .....	15
<b>2.3 Defensie .....</b>	<b>17</b>
2.3.1 Vier Ratio's.....	17
2.3.2 Trends .....	18
2.3.3 Vrijwilligers en Beroepskrachten .....	18
<b>2.4 Maatschappelijke dienstplicht .....</b>	<b>19</b>
2.4.1 Vier Ratio's.....	20
2.4.2 Trends .....	20
2.4.3 Maatschappelijke Dienstplicht vs. Vrijwilliger en Beroepskracht .....	21
<b>DEEL 3. BELEIDSAANBEVELINGEN .....</b>	<b>22</b>
Referenties.....	26
Eindnoten.....	29

## Voorwoord

Met veel plezier bieden wij “Vrijwilligerswerk in de Openbare Orde en Veiligheid” aan. Deze nota is geschreven door een onderzoeksteam van de Rotterdam School of Management (RSM), Erasmus Universiteit in opdracht van en in samenwerking met Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV). In het onderzoek wordt gekeken naar de positie van vrijwilligers en vrijwilligerswerk bij de brandweer, politie en Defensie en de bijdrage van een eventuele maatschappelijke dienstplicht. Doelstelling van het onderzoek is om beleidsmakers en andere stakeholders in de openbare orde en veiligheid te confronteren met een analyse over de positie van vrijwilligers, de specifieke waarde van vrijwilligerswerk en de relatie tussen vrijwilligers en beroepskrachten, gebaseerd op algemene inzichten omtrent vrijwilligerswerk.

Voor het onderzoeksteam ging een fascinerende ‘net iets anders’ wereld open bij brandweer, politie en defensie, zoals eigenlijk iedere keer wanneer wij de kans krijgen om ons in een specifieke vrijwilligerssector te verdiepen. Die wereld ging niet alleen open door ons verkennende literatuuronderzoek, maar met name door de interviews met verschillende experts en de focusgroep. Wij willen al deze bereidwillige respondenten hiervoor hartelijk danken.

De twee belangrijke factoren waardoor het vrijwilligerswerk bij brandweer, politie en defensie zich onderscheidt van ander vrijwilligerswerk zijn ons inziens ten eerste dat de vrijwilligers een vorm van betaling krijgen waardoor er soms eerder sprake is van parttime werken. In de tweede plaats hebben we te maken met een vorm van vrijwilligerswerk die terecht wordt getypeerd als ‘serieuze vrije tijdbesteding’. Tegelijkertijd geldt dat veel vrijwilligers en hun directe omgeving het werk wel zien als vrijwilligerswerk, waardoor er ondanks de betaling toch heel veel overeenkomsten zijn met ander vrijwilligerswerk.

Ten slotte: zoals altijd bij een dergelijke verkenning van andere sectoren vanuit het perspectief van vrijwilligerswerk, doen wij in deze nota de complexiteit van de specifieke sectoren groot onrecht aan. Wij zijn ons er terdege van bewust dat belangrijke details en ontwikkelingen met betrekking tot bijvoorbeeld de inhoud van het werk, de historische ontwikkelingen of de specifieke rechtspositie van de vrijwilligers en beroepskrachten door ons simpeler zijn weergegeven dan iedere sector verdient. Tegelijkertijd hopen wij juist door het vergelijken van de sectoren onderling en door het scheppen van een meer algemeen perspectief de lezers handvatten te bieden bij het omgaan met vrijwilligersinzet in de dagelijkse praktijk.

Als laatste willen we hier onze bewondering uitspreken voor al die vrijwilligers, maar ook beroepskrachten die zorgen voor openbare orde en onze veiligheid. U verdient respect en applaus.

Prof. Dr. Lucas Meijs

Frans-Joseph Simons, MSc MA

Philine van Overbeeke, MSc

## Inleiding

Wereldwijd bestaan percepties, belevingen en definities van vrijwilligerswerk uit vier componenten: (1) de mate van keuzevrijheid (geen verplichting – mag worden afgedwongen); (2) de mate van beloning (geen beloning – geldelijke beloning mag); (3) de mate van structuur (in georganiseerd verband – individuele initiatieven); (4) de mate van externe gerichtheid (gericht op anderen of de bredere samenleving – mag gericht zijn op eigenbelang)<sup>1</sup>. Als we in Nederland spreken van 'vrijwilligerswerk in de veiligheid', bijvoorbeeld de vrijwillige brandweer, gaat het om een combinatie van strikte (initiële keuzevrijheid, duidelijke structuur en externe gerichtheid) en soepele (beloning) interpretaties. Dat maakt uit, omdat veel van de vrijwilligers en hun organisaties het wel als vrijwilligerswerk beleven, ondanks de soepele interpretatie op beloning. Deze versoepeling is mede relevant omdat in de praktijk van alledag vrijwilligerswerk vaak wordt gezien en benoemd als een functieomschrijving (ik ben vrijwilliger bij de voetbalvereniging) in plaats van een beloningsstructuur (ik ben voetbaltrainer en ik krijg er geen geld maar wel andere dingen voor). Dat lijkt voor beroepskrachten toch anders te liggen omdat die zich bijna altijd voorstellen als voetbalcoach (hun functie) in plaats van beroepskracht (ik verdien twee keer modaal). Het zichzelf voorstellen als vrijwilliger en zo ook benoemd en gezien worden door anderen, legt de nadruk op mogelijk andere verwachtingen die ten aanzien van de functionaris gesteld mogen worden. Anders gezegd: de medewerkers die zichzelf als vrijwilliger benoemen, gedragen zich waarschijnlijk anders en de organisatie en andere stakeholders zullen hen waarschijnlijk anders behandelen. Als laatste, in de context van de veiligheidsdiensten wordt vrijwilligerswerk in de literatuur beschreven als een vorm van 'serieuze vrije tijdbesteding' in plaats van gewoon een hobby of simpel vrijblijvend vrijwilligerswerk<sup>2</sup>.

In deze nota kijken we naar de sector veiligheid – en daarbinnen specifiek naar brandweer, politie en defensie – waar veel vrijwilligers actief zijn<sup>3</sup> en zowel vrijwilligerswerk als beroepsmatig werk belangrijk is. Relevant daarbij zijn de verschillende rollen die vrijwilligers spelen in de basissterkte van de organisatie. Zo zijn vrijwilligers met nadruk onderdeel van de basissterkte bij de brandweer, terwijl ze bij de politie duidelijk gezien worden als aanvullend. Defensie zit daar een beetje tussenin. Die rol in en waarde voor de basissterkte van vrijwilligers zijn vanzelfsprekend het gevolg van politieke en organisatorische keuzes uit het verleden. De nota kijkt vanuit het sector perspectief naar vrijwilligerswerk in die sector en beantwoordt per onderdeel verschillende vragen: Wat is de ratio achter vrijwilligerswerk in deze sector? Wat zijn specifieke trends in vrijwilligerswerk voor deze sector? Hoe is de verhouding tussen vrijwilligers en beroepskrachten in deze sector? Vervolgens wordt een derde potentiële en nieuwe beloningsstructuur en perceptie van vrijwilligerswerk bekeken, die ook in de veiligheid kan worden toegepast: de maatschappelijke dienstplicht. Voor maatschappelijke dienstplicht geldt dat, analoog aan bijvoorbeeld de maatschappelijke stage of het Amerikaanse *court-referred volunteering* (waarbij een burger na een snelheidsovertreding wordt veroordeeld tot 'vrijwilligerswerk' voor de lokale overheid, bijvoorbeeld boeken terugzetten in de bibliotheek of opruimen op straat), de interpretatie van keuzevrijheid heel soepel moet zijn (verplicht), net zoals die van beloning (daadwerkelijk inkomen of geen boete betalen). Op basis van een analyse, waarbij de drie sectoren met elkaar worden vergeleken, worden aanbevelingen gegeven voor het bevorderen van de vrijwillige inzet en maatschappelijke dienstplicht in de veiligheid.

De nota is opgebouwd uit drie delen. Het eerste deel geeft een beperkte algemene schets van vrijwilligerswerk als aanloop naar de discussie rondom vrijwilligerswerk in de veiligheid. Hiertoe worden achtereenvolgens vier verschillende ratio's beschreven achter de inzet van vrijwilligers, wordt ingegaan op trends in vrijwilligerswerk en worden verschillen tussen beroepskrachten en vrijwilligers belicht. Aan de hand hiervan zal het tweede deel van de nota inzoomen op de drie

sectoren binnen de Nederlandse veiligheidsdiensten – brandweer, politie en defensie – en een eventuele nieuwe component: maatschappelijke dienstplicht. In het derde deel worden de bevindingen uit de voorgaande delen vertaald naar beleidsaanbevelingen.

Voor dit verkennende onderzoek is gebruik gemaakt van een literatuurstudie, interviews met vier experts en één focusgroep.

## DEEL 1. ALGEMENE VERKENNING VRIJWILLIGERSWERK

Er wordt in Nederland veel onderzoek gedaan naar vrijwilligerswerk, vooral in het algemeen maar ook regelmatig voor een specifieke sector, zoals bijvoorbeeld de zorg of sport. De meeste onderzoeken beschrijven de huidige situatie, met name vanuit kwantitatief perspectief. Relatief minder inzicht wordt gegeven in ontwikkelingen op organisatie- en sectorniveau. Ook over het vrijwilligerswerk in de veiligheid zijn in ieder geval veel beschrijvende data beschikbaar. Deze bronnen worden gebruikt in het tweede deel van de nota. In dit inleidende deel worden achterliggende onderwerpen geschetst die breder gelden voor vrijwilligerswerk. In deel 2 wordt dit als analyse schema gebruikt voor de verschillende sectoren in de veiligheid.

### 1.1 Vier Ratio's

De wil of noodzaak tot inzet van vrijwilligers in een samenleving is gebaseerd op vier verschillende discourses: community, economic, democratic en welfare<sup>4</sup>. De volgende vier ratio's zijn uitwerkingen van deze discourses in de context van de Nederlandse veiligheidssectoren en maatschappelijke dienstplicht. De vier discourses geven geen specifieke kenmerken van de verschillende veiligheidssectoren, maar dragen vanuit verschillende perspectieven argumenten aan waarmee de rol van vrijwilligers in de basissterkte of juist de aanvulling kan worden bekeken.

Ratio 1 – De waarde van de vrijwillige keuze (community): de term vrijwilligerswerk verwijst zowel naar niet-verplicht als niet-betaald. Zoals aangegeven hoeft niet iedere beleving van vrijwilligerswerk een strenge interpretatie van beide componenten te hebben. In het Engels zijn er twee termen voor vrijwillige bijdragen: "Voluntary" en "Volunteer". "Voluntary" is de keuze om vrijwillig in plaats van verplicht mee te werken, zoals bij een 'vrijwillig beroepsleger' versus een 'dienstplichtig soldij-leger'. "Volunteer" verwijst naar het onbetaalde karakter van de (vrije) keuze. Zoals aangegeven is de beleving van vrijwilligerswerk in de veiligheid strikt op 'voluntary' en soepel op 'volunteer'.<sup>5</sup> Omdat de vrijwilligers zelf, hun organisatie en andere betrokkenen hun eigen beleving van de definitie hebben, kan het zijn dat ze gedrag vertonen van onbetaalde vrijwilligers terwijl ze dat wellicht 'feitelijk' niet zijn. Of het verschuift in de tijd: mensen gaan bij de organisaties met vergelijkbare motieven als 'pure' vrijwilligers en verschuiven door de beloning meer naar motieven van beroepskrachten, die wel vrijwillig (voluntary) voor het werk hebben gekozen.

Ratio 2 – Flexibele opschaling (welfare): Door de inzet van vrijwilligers kunnen meer en betere diensten worden geleverd in een samenleving tegen lagere kosten. Voor veiligheid geldt dat de samenleving hoopt dat deze organisaties zo min mogelijk in actie hoeven te komen, en dus eigenlijk geen diensten hoeven te verlenen. Vrijwilligerswerk is dan een flexibele 'goedkope' arbeidspool waarmee de organisatie snel opgeschaald kan worden, zonder dat hoge kosten gemaakt worden voor de organisatie in ruststand<sup>6</sup>. Naast deze kwantitatieve opschaling kan een kwalitatieve vorm worden onderscheiden waarbij het gaat om specialistische vaardigheden die slechts af en toe nodig zijn.

Ratio 3 – Burgerschap en burgerplicht (democratic): Het garanderen van veiligheid is enerzijds een (professionele) overheidstaak, anderzijds is het juist een burgerplicht en toonbeeld van burgerschap wanneer burgers ('amateuristisch') ingrijpen in (nood)situaties. Deze tegenstelling tussen overheid en burger creëert in de veiligheidssectoren spanning tussen beroepsmatig werk en vrijwilligerswerk, zowel met betrekking tot gewenste professionaliteit, als de macht om in te mogen grijpen in de openbare ruimte en het leven van andere burgers en de overheidsfinanciering van betaalde banen.

Ratio 4 – Organisatorische diversiteit (economic): Vrijwilligers nemen vanuit hun primaire beroep en sociale context verschillende ‘skills’ mee naar hun vrijwilligerswerk en ontwikkelen zichzelf ook door vrijwilligerswerk. Binnen organisaties zorgen vrijwilligers vaak voor diversiteit in achtergrond. Een diversiteit die ook waarde kan toevoegen in de veiligheid bijvoorbeeld omdat speciale doelgroepen beter bediend kunnen worden of omdat andere vaardigheden gebruikt kunnen worden.<sup>7</sup>

## 1.2 Trends in vrijwilligerswerk

Er zijn verschillende algemene trends te zien in het vrijwilligerswerk als achtergrond voor vrijwilligerswerk in de veiligheid.

### 1.2.1 Cijfers in Nederland

De vrijwilligersinzet in Nederland is hoger dan in andere (Europese) landen. In 2015 was bijna 50% van de burgers ouder dan 15 jaar gemiddeld 3,7 uur per week actief als vrijwilliger. Vrijwilligers boven de 55 leveren meer uren per week, maar doen als percentage van de groep niet vaker vrijwilligerswerk. Mannen en vrouwen zijn ongeveer even vaak vrijwilliger. Jongeren zijn vaker vrijwilliger in de sport en het jeugdwerk, 35 – 44-jarigen zijn vaker actief binnen het onderwijs, terwijl 55-plussers vooral hun vrijwilligerswerk doen in de zorg en kerk. Vrouwelijke vrijwilligers zijn vaker actief op school en in de zorg, terwijl mannen vaker vrijwilligerswerk doen bij sportverenigingen, vakbonden en politieke partijen. Hoger opgeleiden doen als percentage van de groep vaker vrijwilligerswerk.<sup>8</sup> In het algemeen geldt dat het doen van vrijwilligerswerk verklaard wordt door een drukke agenda: hoe voller de agenda, hoe meer contacten mensen hebben en hoe groter de kans dat zij concreet voor het doen van vrijwilligerstaken worden gevraagd. Het maken van veel uren vrijwilligerswerk wordt daarentegen verklaard door het hebben van vrije tijd: hoe meer vrije tijd, hoe meer vrijwilligersuren gemaakt zullen worden.<sup>9</sup>

### 1.2.2 Verandering in vrijwilligerswerk algemeen

Hoewel vrijwilligerswerk kwantitatief vrij stabiel is, is de inrichting van het vrijwilligerswerk wel veranderd. Traditioneel gingen vrijwilligers gedurende een lange termijn een doorlopend ‘commitment’ aan met een organisatie. Hoewel populaire verhalen anders doen vermoeden, ‘produceert’ de traditionele vrijwilliger nog steeds de bulk van het vrijwilligerswerk. Maar al meer dan 30 jaar geven mensen aan wel vrijwilligerswerk te willen doen, maar dan expliciet op hun voorwaarden en wanneer het hun uitkomt.<sup>10</sup> Dit is vooral een extra uitdaging voor organisaties zoals brandweer, politie en defensie, waarin vrijwilligers echt moeten worden opgeleid, elkaar door en door moeten kennen en onverwacht aan de slag moeten.

Het voorspellen van de toekomst van vrijwilligerswerk is complex. Op het niveau van Nederland lijken de maatschappelijke trends toch vooral te zorgen voor stabiliteit van het aantal vrijwilligers. Op organisatie- en activiteitsniveau is echter een grotere concurrentie te verwachten met verschuivingen tussen vrijwilligerssectoren. Zo leidt de grotere nadruk op zelfredzaamheid er waarschijnlijk toe dat meer burgers doordrongen zijn van het belang van vrijwilligerswerk en mantelzorg, maar dan met name in de zorg. De individualisering van de samenleving betekent dat traditionele (vrijwilligerswerk) verbanden minder vanzelfsprekend worden. Maar eventuele negatieve effecten daarvan worden gecompenseerd door een grotere keuzevrijheid om zich aan te sluiten bij andere sociale verbanden en daarmee ook zelf te kiezen voor (ander) vrijwilligerswerk.<sup>11</sup> Deze individualisering leidt ook tot een groeiende diversiteit en veelzijdigheid van typen vrijwilligers, het vrijwilligerswerk zelf en de manier waarop mensen betrokken willen zijn.<sup>12</sup> Die diversiteit wordt mede mogelijk gemaakt door globalisering, lokalisering en technologische ontwikkelingen. Met name door technologie kan vrijwilligerswerk steeds meer tijd- en plaatsafhankelijk worden geregeld (virtueel) en door (tijdelijke) groepen burgers zonder grote intermediaire organisaties.

Maar juist door al die technologie worden ook de lokale samenleving en menselijke schaal steeds belangrijker.<sup>13</sup> Burgers worden mondiger, hebben toegang tot informatie, accepteren niet klakkeloos wat hen wordt opgelegd en organiseren zich vaker in (informele) netwerken: verenigen is in, de vereniging is uit. Dit verenigen zonder duidelijke structuren, denk bijvoorbeeld aan een buurtapp, is een kenmerk van netwerken en zelforganisatie. De wens om 'eenvoudig' weer uit te kunnen stappen is ook zichtbaar in de druk op het combineren van werk, gezin, opleiding en vrijwilligerswerk.<sup>14</sup> Zeker wanneer formele organisaties zware eisen stellen aan vrijwilligers met betrekking tot hun beschikbaarheid, ervaren vrijwilligers het als potentieel lastig om vrijwilligerswerk te combineren met werk, opleiding en gezinsleven. Hoewel het objectief best mogelijk zou moeten zijn – 3,7 uur per week gemiddeld is veel maar niet onmogelijk – zeggen mensen dan toch vaak nee. Niet voor niets bestaan veel nieuwe vormen van vrijwilligerswerk uit 'koppelteken-vrijwilligerswerk', waarbij vrijwilligerswerk gekoppeld wordt aan iets anders in de agenda (werknemers-vrijwilligerswerk, maatschappelijke stage, etc.), zodat de beleefde druk niet groter wordt.

### 1.3 Vrijwilligers en Beroepskrachten

In veel organisaties werken zowel vrijwilligers als beroepskrachten. Soms doen ze duidelijk verschillende taken, maar vaak zijn de werkzaamheden van beroepskrachten en vrijwilligers simpelweg uitwisselbaar. Die uitwisselbaarheid geldt voor hun expertise, verwachtingen, motivatie en werktijden, maar meestal niet voor de beloning.

#### 1.3.1 Verschillen

Het eerste cluster van verschillen heeft te maken met een verschil in contractuele relatie. Vrijwilligers en beroepskrachten ervaren twee verschillende typen contract met de organisatie. Vrijwilligers ervaren een *psychological contract*, waarin het vooral gaat om geborgenheid en vertrouwen. Beroepskrachten ervaren daarentegen een *transactional contract*, waarin wederzijdse verplichtingen vastliggen. Daarbij komt dat vrijwilligers doorgaans niet worden betaald. Hierdoor wordt het voor de organisatie lastig om goed gedrag te belonen en ongewenst gedrag te bestraffen, laat staan om tussen vrijwilligers te differentiëren naar prestatie. Dit controleren van organisatiegedrag wordt nog lastiger, omdat de motivatie waarop beloning en bestraffen gebaseerd zou kunnen zijn, van vrijwilligers minder eenduidig is dan van beroepskrachten<sup>15</sup>. Vrijwilligers kiezen een organisatie bijvoorbeeld omdat zij zich kunnen identificeren met de 'core values', doen vrijwilligerswerk omdat ze op zoek zijn naar sociale interactie of omdat ze zichzelf willen ontwikkelen. Bij beroepskrachten ligt de focus eerder op een bekend salaris en secundaire contractvoorwaarden.<sup>16</sup> Deze verschillen hebben impact op 'performance' en continuïteit. Vrijwilligers zijn minder eenvoudig te verplichten om het werk op een bepaalde manier en tijd uit te voeren (*organizational control*), terwijl dit bij beroepskrachten makkelijker kan.<sup>17</sup> Ook kunnen vrijwilligers een organisatie juridisch makkelijker verlaten<sup>18</sup>, maar daarentegen kan dit juist emotioneel wel zwaarder voor hun zijn. Dat maakt vrijwilligers in het algemeen minder goed voorspelbaar in hun werkzaamheden vanuit het perspectief van de organisatie en het management. Dat is overigens absoluut niet hetzelfde als onbetrouwbaar vanuit de cliënt of de missie en doelstelling.

Het tweede cluster van verschillen heeft te maken met de beschikbaarheid en geschiktheid van vrijwilligers en beroepskrachten. In het algemeen geldt dat het simpele feit dat iemand er voor betaald wordt (of niet) deze persoon nog niet gekwalificeerd maakt om een activiteit uit te voeren. Om een auto te mogen besturen moet iemand een rijbewijs hebben, ook al wordt hij ervoor betaald. Het verschil is echter dat de meeste vrijwilligers graag aan de slag willen gaan met de expertise die ze hebben. Het gevolg is dat organisaties zowel hun beroepskrachten als vrijwilligers formele trainingen (deskundigheidsbevordering) aanbieden, maar dat vrijwilligers deze minder vaak volgen



en al helemaal niet indien de training gericht is op promotie binnen organisaties. Daar komt bij dat, waar beroepskrachten (hoog) gekwalificeerd zijn voor de directe taak in de organisatie, vrijwilligers vaak hoger opgeleid zijn in het algemeen.<sup>19 a</sup> Een andere component van beschikbaarheid heeft te maken met werktijden. Beroepskrachten werken in het algemeen op vaste tijden, tijdens kantooruren, in parttime of fulltime functies. Vrijwilligers werken extreem parttime, (gemiddeld 3,7 uur per week) bij voorkeur op momenten dat het hen uitkomt. Het coördineren en inplannen van vrijwilligers is hierdoor lastiger dan bij beroepskrachten. Daarbij hebben beroepskrachten vaak een positieve invloed op de zichtbare continuïteit en aanwezigheid.<sup>20 21</sup>

### 1.3.2 Toegevoegde waarde

Naast praktische verschillen in de manier van werken zijn er ook inhoudelijke verschillen in de waarde die vrijwilligers en beroepskrachten toevoegen aan de organisatie, zichzelf en de cliënt.

#### Toegevoegde waarde van vrijwilligers:

- *Voor de vrijwilliger zelf:* Tegenwoordig zijn de meeste vrijwilligers niet meer alleen actief uit puur altruïstische redenen, maar streven expliciet ook eigen belangen na, zoals bijvoorbeeld het verbeteren van (sociale en culturele) kennis en competenties, het vergroten van individueel sociaal kapitaal, het sociale netwerk en de resources waartoe zij toegang hebben.<sup>22</sup>
- *Voor de cliënten van de organisatie:* Vrijwilligers (1) zijn beter in het creëren en onderhouden van betekenisvolle relaties; (2) worden eerder gezien als gelijken door cliënten; (3) worden als oprechter en geloofwaardiger gezien; (4) worden door cliënten eerder vertrouwd dan professionals. (5) De kwaliteit van de sociale hulp van vrijwilligers wordt als hoger beschouwd en (6) zij bieden een ander soort continuïteit dan beroepskrachten: zij zijn ook buiten werktijden beschikbaar en zullen relaties eerder behouden wanneer zij een organisatie verlaten<sup>23</sup>.
- *Voor de organisatie:* Vrijwilligers kunnen zorgen voor een rijkere context. Vrijwilligers (1) zorgen voor meer diversiteit binnen de organisatie door bijvoorbeeld verschillen in competenties, opleidingsniveau, interesses en (culturele) achtergronden. Hierdoor kan een organisatie makkelijker verschillende doelgroepen bereiken, het netwerkeffect; (2) kennen geen overuren en steken daarom vanuit hun passie vaak veel energie in organisaties wanneer zij vinden dat het nodig is; (3) zijn financieel onafhankelijk van de organisatie, waardoor ze eerder feedback durven geven op de organisatie, mede ook omdat zij sneller en andere feedback uit het veld opvangen en; (4) kunnen zorgen voor creativiteit en vernieuwing.<sup>24</sup>

#### Toegevoegde waarde van beroepskrachten:

- *Voor de beroepskracht zelf:* primair het duurzaam voorzien in levensonderhoud.
- *Voor de cliënt:* (1) cognitief in plaats van relationeel vertrouwen van cliënten en daarmee professionele geloofwaardigheid; (2) goed bekende bereikbaarheid (ten minste tijdens werktijden maar ook via collega's); (3) het bieden en garanderen van professionele kwaliteit.<sup>25</sup>
- *Voor de organisatie:* (1) extrinsieke motivatie, wat de effectiviteit en efficiëntie van het werk kan verbeteren<sup>26</sup>; (2) Kwaliteitsborging, middels gegarandeerd bezit van de benodigde skills en diploma's voor bepaalde activiteiten<sup>27</sup>; (3). Vast aantal uren per week beschikbaar, waardoor er meer oplettendheid in en continuïteit van werkzaamheden is.<sup>28</sup>

### 1.3.3 Uitwisselbaarheid en verdringing

Wanneer beroepskrachten en vrijwilligers samenwerken, kan er sprake zijn van onderlinge uitwisselbaarheid en daarmee een risico op wederzijdse verdringing. Wanneer beroepskrachten en

---

<sup>a</sup> Interessant en bijna vanzelfsprekend vormt vrijwilligerswerk in de veiligheid een duidelijke uitzondering als het gaat om deze performance gerichte trainingen, maar dat is meer omdat oefenen eigenlijk ook gewoon het vrijwilligerswerk is.

vrijwilligers specifieke waarde toevoegen en daarmee taken doen die de ander niet kan overnemen, zou er theoretisch geen sprake kunnen zijn van uitwisselbaarheid en verdringing. Tegenover dit toegevoegde waarde perspectief staat het schaarse perspectief, waarbij het risico op verdringing juist groot is. In het schaarse perspectief worden beroepskrachten vervangen door vrijwilligers wanneer geschikte vrijwilligers makkelijk te werven zijn of wanneer het budget ontoereikend is en vrijwilligers dus een tweede maar onvermijdelijke keuze zijn. Andersom worden juist beroepskrachten aangenomen om vrijwilligers te vervangen wanneer er (weer) voldoende budget is of vrijwilligers lastig te werven zijn.

Bij het subjectief beoordelen van verdringing zijn twee elementen relevant: taken van medewerkers en interventiekenmerken.<sup>29</sup>

Taken van medewerkers: Voor alle taken en activiteiten zijn (wereldwijd) voorbeelden te vinden waarbij deze door vrijwilligers, beroepskrachten of een combinatie worden uitgevoerd. Alle typen taken zijn dus in principe uitwisselbaar, op voorwaarde dat degene die de taak uitvoert de juiste competenties heeft.

Interventiekenmerken: Wanneer vrijwilligers of beroepskrachten unieke waarde toevoegen voor cliënten of een organisatie, of wanneer vrijwilligers de context van een organisatie verrijken, geldt een geringere uitwisselbaarheid. Immers, vrijwilligers en beroepskrachten verlenen in dit geval niet dezelfde service en hebben een ander effect op de organisatie. Onder uitwisselbaarheid wordt verstaan dat vrijwilligers en beroepskrachten dezelfde activiteiten kunnen uitvoeren. Uitwisselbaarheid is daarmee een neutrale term, waarvoor geldt dat eigenlijk iedere activiteit die ergens betaald en beroepsmatig wordt uitgevoerd in een andere context onbetaald en vrijwillig wordt uitgevoerd. Kijkend naar verdringing kan het volgende worden gesteld: wanneer er een duidelijke unieke waarde wordt toegevoegd is verdringing minder snel ongewenst. Wanneer er daarentegen geen unieke waarde wordt toegevoegd, is verdringing juist eerder ongewenst.<sup>30</sup>

## DEEL 2. TOEPASSING

Aan de hand van de algemene verkenning van vrijwilligerswerk wordt in dit deel van deze nota ingegaan op achtereenvolgens de brandweer, politie en defensie en een eventuele nieuwe component, de maatschappelijke dienstplicht.

### 2.1 Brandweer

De brandweer is waarschijnlijk de meest bekende en zichtbare vorm van vrijwilligerswerk in de veiligheid, niet alleen in Nederland maar ook in andere landen. Georganiseerd bestrijden van brand heeft, zeker in Nederland, een lange traditie met brandmeesters en specifiek aangewezen gilden en kloosterordes. In onderstaande paragrafen wordt ingegaan op vrijwilligers binnen de brandweer.

#### 2.1.1 Vier Ratio's

De 4 ratio's met betrekking tot de plaats en het belang van de vrijwilligersinzet binnen de brandweerschetsen de impliciete aannames waarom er vrijwillige brandweer is.

Ratio 1 – De waarde van de vrijwillige keuze: De brandweervrijwilliger kiest vrijwillig (voluntary) voor deelname aan het brandweerkorps, maar ontvangt financiële vergoedingen die verder gaan dan een onkostenvergoeding.<sup>31</sup> Dit kan betekenen dat de motivatie om te starten als brandweervrijwilliger anders is (meer puur vrijwilligerswerk, intrinsieke motivatie om een bijdrage te leveren aan de samenleving) dan de motivatie om te blijven (dichter bij beroepskracht met gewenningseffect van de vergoeding en bijvoorbeeld de daaraan gekoppelde extra bestedingsruimte). Verder is het vrijwilligerswerk bij de brandweer duidelijk niet vrijblijvend: er moet op de vrijwilliger gerekend kunnen worden; de vrijwilliger committeert zich aan bijvoorbeeld piketroosters en kan zelf aanzienlijk risico lopen (serieuze vrijetijdsbesteding<sup>32</sup>). De brandweervrijwilliger moet worden gezien als voluntary en strikt genomen niet meer als volunteer. De in essentie vrijwillige keuze om een dergelijke gevaarlijke taak voor de samenleving of gemeenschap op je te nemen is waarschijnlijk wel belangrijk voor de status van de brandweervrijwilliger.

Ratio 2 – Flexibele opschaling: De brandweer is een klassiek voorbeeld van de inzet van vrijwilligers die er op gericht is om als gemeenschap wel voorbereid te zijn maar geen onnodige kosten te hebben<sup>33</sup>. Door de vrijwillige brandweer kan succesvol en snel worden opgeschaald. Er zijn drie basis bedrijfsmodellen te onderscheiden, in volgorde van toenemende restricties in tijd en verblijfslocatie van de vrijwilliger:<sup>34</sup> (1) Het Vrije Instroomprofiel (VIP); (2) Het Consignatieprofiel (COP); (3) Het Kazerneringsprofiel (KAP). Van de brandweervrijwilligers werkt 86% onder het VIP (65% traditionele VIP, 35% VIP varianten). De VIP-modellen bieden de meeste flexibiliteit voor op- en afschaling van inzet: zijn het minst verplichtend maar bieden tegelijk de hoogste opkomstzekerheid wanneer efficiëntie voorop staat. De overige 14% brandweervrijwilligers werkt nooit binnen een VIP-model. Het COP en KAP kunnen naast het VIP worden gebruikt.<sup>35</sup>

Ratio 3 – Burgerschap en burgerplicht: In Nederland is brandbestrijding ingericht op basis van vrijwilligheid en utiliteit. Brandbestrijding in Nederland is daarmee vooral een zaak van professionele burgers (beroepskracht en vrijwilliger), waarbij de intrinsieke motivatie door veel brandweervrijwilligers waarschijnlijk als een morele burgerplicht wordt gezien. Tegelijkertijd wordt door de samenleving wel een duidelijk beroep gedaan op het gewone burgerschap voor preventie, bijvoorbeeld door een bijdrage door brandweervrijwilligers aan bewustwordingscampagnes rondom brandgevaar voor burgers en het installeren van rookmelders door burgers zelf.

Ratio 4 – Organisatorische diversiteit: De vrijwillige brandweer scoort laag op diversiteit. Het merendeel is nog steeds man (94%). Omdat zoons nog steeds vaak hun vaders opvolgen via de

jeugdbrandweer (29%) is er ook weinig sociale diversiteit. Het merendeel van de brandweervrijwilligers heeft een mbo-opleiding en is tussen de 40 en 50 jaar oud (40-45 jaar, 22%; 45-50 jaar, 18%).<sup>36</sup> Sociale vaardigheden, deskundigheid en betrokkenheid worden door brandweervrijwilligers als belangrijkste competenties<sup>37</sup> genoemd, terwijl overtuigingskracht en moed als minst belangrijke competenties worden aangemerkt. Er is landelijk weinig inzicht in de competenties die vrijwillige brandweerlieden vanuit hun primaire werk hebben. Dit is vanzelfsprekend anders op kazerneniveau, waar men elkaar persoonlijk kent.

### 2.1.2 Trends

Het repressieve brandweerpersoneel bestond in 2016 uit 5.000 (21%) beroepskrachten en 18.900 (79%) vrijwilligers. Er zijn duidelijke regionale verschillen. De brandweerstatiestieken van het CBS<sup>38</sup> vertonen de afgelopen 15 jaar een dalende trend in het aantal beschikbare brandweervrijwilligers, die zich vanaf 2012 lijkt te versnellen.

Een operationele brandweervrijwilliger besteedt maandelijks gemiddeld 26 uur aan brandweer werkzaamheden (57% oefening en opleiding, 37% uitruk en 6% langdurige aanwezigheid). Dat is duidelijk meer dan de ongeveer 16 uur per maand (3,7 per week) van de gemiddelde Nederlandse vrijwilliger in de vergelijkbare leeftijdsgroep (25 tot 34 jaar). Maar het is minder dan de 6,2 uur per week van vrijwilligers tussen 55 en 64 jaar en de 6,5 uur per week van de leeftijdsgroep 65 tot 74. Veel brandweervrijwilligers ervaren dat de werkdruk steeds verder oploopt, omdat het opleiden en oefenen meer tijd zijn gaan kosten. De eisen aan vrijwilligers en beroepsbrandweer zijn gelijk. Er is geen significant verschil in tijdsbesteding tussen korpsen met veel en weinig vrijwilligers.<sup>39</sup>

De ambities van de huidige brandweervrijwilligers zijn verdeeld. De helft vindt dat er voldoende mogelijkheden zijn om door te groeien, bijna een kwart is hierover ontevreden; 25% vindt het leuk om cursussen en opleidingen te volgen, maar slechts weinig vrijwilligers hebben een persoonlijk ontwikkelplan.<sup>40</sup> Uit onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken<sup>41</sup> bleek bijna 48% van de brandweervrijwilligers niet geïnteresseerd in een overstap naar de beroepsbrandweer; 37% gaf aan dat zij zonder meer zouden overstappen en 15% zou een overstap overwegen, een stijging ten opzichte van een eerdere meting. Dhr. R. Kraan, ervaren brandweerofficier en bestuurder van de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV), stelt dat overstappen in de praktijk daadwerkelijk plaatsvindt. De mate waarin is onbekend: na 1998 ontbreken cijfers hierover.

Ook de vrijwillige brandweer heeft te maken met de maatschappelijke trends die het vrijwilligerswerk beïnvloeden. Zo heeft de groeiende nadruk op zelfredzaamheid tot gevolg dat ook van de brandweer, maar vooral ook van burgers zelf, wordt verwacht dat ze meer taken gaan verrichten op het vlak van brandveilig leven en preventie.<sup>42</sup> Vanzelfsprekend heeft een organisatie met een duidelijke monocultuur als de brandweer het lastig met de individualisering van de samenleving en de groeiende diversiteit en veelzijdigheid, waarvan effecten verwacht mogen worden voor de inzetbaarheid<sup>43</sup> en de recruteerbaarheid<sup>44</sup> van nieuwe vrijwilligers. De trend van globalisering, lokalisering, technologische ontwikkeling, netwerken en zelforganisatie blijken veel effect te hebben op de lokale brandweervrijwilliger. De brandweeorrganisatie maakt een schaalvergroting en homogenisering door die haaks staat op de opkomst van de lokale gemeenschappen. De schaalvergroting geeft brandweervrijwilligers het gevoel dat de brandweer de binding met de lokale gemeenschap verliest. Dit uit zich ook in een toenemende regeldruk, een grotere afstand tot het management en vrijwilligers die aangeven zich niet gehoord te voelen en een gebrek aan invloed ervaren. Vrijwilligers geven aan meer betrokken te zijn bij hun eigen gemeente en gemeenschap dan bij de veiligheidsregio.<sup>45</sup> In lijn hiermee beoordelen brandweered medewerkers de samenwerking met hun direct leidinggevenden als goed, maar de relatie met het management als

minder goed. Dit betreft met name de communicatie<sup>46</sup>, onvoldoende bekendheid met wat er op de werkvloer speelt en dat men te weinig inspraak heeft.<sup>47</sup> Verder blijkt dat brandweervrijwilligers ontevreden zijn met de regelgeving en bureaucratie en vinden zij dat er te veel bestuurslagen zijn.<sup>48</sup> Als laatste onderwerp speelt de toenemende druk op de combinatie werk, opleiding, gezin en vrijwilligerswerk, waarbij voor de vrijwillige brandweer de combinatie tussen beroep en vrijwilligerswerk één van de belangrijkste knelpunten blijkt te zijn.<sup>49</sup>

### 2.1.3 Vrijwilligers en Beroepskrachten

#### Verschillen

Voor beroeps- en vrijwillige brandweer gelden dezelfde eisen van opleiding, oefening en training. Bij de uitvoering van brandweertaken wordt van beide groepen dezelfde kwaliteit vereist en verwacht. Deze kwaliteit wordt voor beide groepen dan ook op identieke wijze gemonitord en geëvalueerd.<sup>50</sup> In 2009 zijn de verschillen in dat opzicht gering. Contractmatig zijn de verschillen echter aanzienlijk. Beroepskrachten hebben een contract als ambtenaar met daarin een sterke rechtspositie en duidelijke secundaire arbeidsvoorwaarden. Brandweervrijwilligers hebben strikt genomen geen contract maar een eigen rechtspositie, vastgesteld binnen de Ambtenarenwet. Een rechtspositie verschilt van een arbeidsovereenkomst vanwege het eenzijdige karakter van een rechtspositie: er is sprake van een aanstelling in plaats van een tweezijdige overeenkomst tussen een werknemer en een werkgever. Een deel van de vrijwilligers kwalificeert hun rechtspositieregeling bij de brandweer op verschillende punten als onvoldoende, waaronder de verhouding uurloon van vrijwilligers ten opzichte van dat van beroeps.<sup>51</sup>

#### Toegevoegde waarde

De toegevoegde waarde van beroepskrachten ligt in hun directe beschikbaarheid bij het begin van een uitruk en hun 'onkwetsbaarheid' voor gemopper van een hoofdwerkgever. De toegevoegde waarde van de vrijwillige brandweer lijkt toch vooral te zitten in een grotere legitimiteit van de brandweer in een gemeenschap. Deze is echter in Nederland minder relevant voor de brandweerorganisatie dan in sommige andere landen, omdat de brandweer via landelijke in plaats van lokale belastingen gefinancierd wordt. Tegelijkertijd zijn de brandweervrijwilligers wel verankerd en zichtbaar in hun eigen gemeenschap en daarmee een eerste aanspreekpunt voor eventuele onvrede van de burgers. Anekdotisch bewijs geeft aan dat een gevolg van de bezuinigingen is dat bijvoorbeeld maar 2 brandweerlieden met de eerste uitruk meegaan. Die mogen dan vervolgens niet een brandend huis in, ook indien daar nog bewoners zijn. Dat is voor burgers niet te begrijpen en voor lokaal verankerde brandweervrijwilligers niet uit te leggen.

#### Uitwisselbaarheid en verdringing

In het algemeen zijn vrijwilligers en beroepskrachten bij het repressieve deel van de brandweer bijna maximaal uitwisselbaar en nauwelijks van elkaar te onderscheiden. Zowel taken als interventiekenmerken van beroeps- en vrijwillige brandweer zijn gelijk. Vrijwilligers en beroeps verlenen dezelfde service en verbinden zich aan dezelfde taakuitvoering. Opleidings- en kwaliteitseisen zijn identiek en beide groepen worden op dezelfde wijze gemonitord en geëvalueerd. Er is sprake van een dubbele verdringing. Deze bestaat enerzijds uit dat brandweervrijwilligers worden vervangen door beroepskrachten, omdat het werk steeds lastiger wordt voor en met vrijwilligers. Anderzijds worden vrijwilligers ook vervangen door beroepskrachten en zijn vrijwilligers zelf feitelijk steeds meer parttime beroepskrachten geworden, omdat de functie door professionalisering, kazernering en consignatie zwaarder is geworden. Ook heeft de regionalisering gezorgd voor meer management en dus ook meer beroepskrachten. Tegelijkertijd moet er ook

bezuinigd worden. Deze wordt grotendeels afgewenteld op een andere inzet (lees mindere) van beroepskrachten en niet op het vervangen van beroepskrachten door vrijwilligers.

## 2.2 Politie

Onderstaande paragrafen behandelen vrijwilligers binnen de politie. In tegenstelling tot de inzet van vrijwilligers bij de brandweer is de positie van vrijwilligers bij de politie in de loop der jaren regelmatig veranderd, bijvoorbeeld van reserve politie naar echt additionele medewerkers. Ook is ruim tien jaar geleden een andere klasse van vrijwilligers geïntroduceerd – de volontairs – die allerlei verschillende additionele werkzaamheden zouden kunnen verrichten, maar niet echt politievrijwilligers zijn. De volontairs staan af en toe ter discussie en eind 2016 lijkt het erop alsof deze juridische vorm per oktober 2017 uit gefaseerd is. Anno 2017 wordt nog steeds gedebatteerd over de visie op de rol van vrijwilligers bij de politie, waarbij met name discussies spelen rondom toegevoegde waarde (specialisten en uitvoerende politievrijwilligers) versus verdringing (volontairs die niet-politietaken overnemen). In het algemeen lijkt het idee van vrijwilligerswerk en vrijwilligers niet breed geaccepteerd bij de politie<sup>52</sup>. In dit onderdeel verwijzen we naar vier soorten politievrijwilligers; uitvoerende vrijwilligers en ondersteunende vrijwilligers die beiden al dan niet specialistisch kunnen zijn. Binnen de politie zijn er weinig specialistische vrijwilligers in de ondersteuning.

### 2.2.1 Vier Ratio's

Ratio 1 – De waarde van de vrijwillige keuze: De Landelijke Organisatie van Politievrijwilligers (LOPV) beschrijft politievrijwilligers als burgers die een belangrijke en zinvolle invulling willen geven aan hun vrije tijd (serieuze vrijetijdsbesteding). Vanuit een grote mate van maatschappelijke betrokkenheid ondersteunen zij beroepscollega's bij het politiewerk.<sup>53</sup> Politievrijwilligers krijgen allemaal een onkostenvergoeding voor hun inzet. Daar bovenop krijgen vrijwilligers die zijn aangesteld om een politietaak uit te voeren (uitvoerend) een jaarvergoeding. De manier van vergoeden blijkt zeer te variëren tussen verschillende eenheden.<sup>54</sup> Het effect van de vrijwillige keuze op de status van de politievrijwilliger in de ogen van de andere burgers en de samenleving is ambigu, met name omdat deze wetten moet handhaven waar wellicht niet iedere burger het mee eens is.

Ratio 2 – Flexibele opschaling: Hoewel dit oorspronkelijk de ratio was achter de inzet van politievrijwilligers na de Tweede Wereldoorlog<sup>55</sup> (toen nog reserve politie), is dit vanaf ongeveer 1992 verschoven naar het te allen tijde versterken van de politie. In de context van opschaling vormen politievrijwilligers in de eerste plaats een kwantitatieve uitbreiding van de capaciteit, specialisten eerder een kwalitatieve uitbreiding.<sup>b</sup> Ondersteunende vrijwilligers hebben geen relatie met flexibele opschaling, maar eerder met inspelen op veranderingen in het vrijwilligerswerk en potentiële kostenbesparing. Echter, momenteel lijkt het erop dat de opschalingsratio vanuit een beschikbare pool van in te zetten vrijwilligers relevanter wordt vanwege veranderingen in de samenleving (bijvoorbeeld dreiging uit het Oosten, onrustige samenleving).<sup>56</sup>

Ratio 3 – Burgerschap en burgerplicht: Voor de politie als handhavende macht vormt dit een gecompliceerde ratio. Van burgers wordt 'verwacht' dat zij overtredingen die ze zien melden en bereid zijn daarvan getuigenis af te leggen en misschien af en toe zelfs daadwerkelijk in te grijpen. Echter wanneer deze algemene 'burgerplicht' wordt geformaliseerd in een 'vrijwillige politie' wordt het ingewikkeld. Immers juist daarvoor moet een selectie tussen burgers plaatsvinden die niet alleen gebaseerd is op 'objectieve' competenties, zoals ook bij brandweer en Defensie, maar daarnaast op

---

<sup>b</sup> Dit neemt niet weg dat tegelijkertijd politievrijwilligers ook een kwalitatieve bijdrage leveren en specialisten een kwantitatieve aanvulling vormen.

een subjectievere risico inschatting over het profiel van de potentiële vrijwilliger. De politievrijwilliger is, meer dan de andere typen vrijwilligers, een uitvoerder van overheidsbeleid waarvan andere burgers last kunnen hebben. Evenzo geldt dat de politievrijwilliger wellicht activiteiten moet uitvoeren, bepaalde overtredingen bestraffen, waar hij of zij het zelf niet mee eens is.

Ratio 4 – Organisatorische diversiteit: Voor zover bekend is de diversiteit van politievrijwilligers en ondersteunende vrijwilligers gelijk aan die van de beroepskrachten, behalve met betrekking tot de skills vanuit hun primaire werk.<sup>57</sup> Specialisten worden bij de politie juist geworven op basis van deze diversiteit in competenties. Zeker driekwart van de vrijwilligers is man, meer dan 60 procent van de vrijwilligers ouder dan veertig, en het grootste deel is autochtoon.<sup>58</sup> De meeste politievrijwilligers zijn middelbaar tot hoog opgeleid.

## 2.2.2 Trends

De inzet in uren van politievrijwilligers verschilt per eenheid en per functie, maar van uitvoerende politievrijwilligers wordt wel verwacht dat zij zich minimaal 240 uur per jaar inzetten<sup>c</sup>. Op basis van 48 weken is dat duidelijk meer dan de 3,7 uur per week van de gemiddelde vrijwilliger.<sup>59</sup> Het aantal vrijwilligers blijft stabiel; in 2014 zijn er ongeveer 3.250 vrijwilligers in de drie groepen gezamenlijk. De politie heeft ongeveer 60.000 beroepskrachten. In tegenstelling tot brandweervrijwilligers kunnen politievrijwilligers in principe makkelijker zelf kiezen voor welke functie zij zich willen inzetten, onder voorwaarde van de juiste opleiding. Ook kunnen zij in principe zelf bepalen wanneer zij hun uren willen draaien, onder andere in combinatie met diverse planningsprogramma's.<sup>60</sup> In dit opzicht sluit het vrijwilligerswerk bij de politie beter aan op het moderne vrijwilligerswerk. Vrijwilligers zijn lang actief bij de politie.<sup>61</sup>

Binnen de politie is veel ruimte gemaakt voor nieuwe flexibele vormen van vrijwilligerswerk, zeker bij de ondersteunende en specialistische taken. Wat dat betreft biedt de politie goede mogelijkheden om werk, gezin, opleiding en het vrijwilligerswerk met elkaar te combineren. Aan de andere kant blijft de politie een organisatie met duidelijke interne spelregels over geheimhouding en dergelijke, die slecht passen bij alle nieuwe vormen van netwerken, zoals zelforganisatie en flex-vrijwilligerswerk. Mogelijk vormt dit ook één van de verklaringen waarom het aantal politievrijwilligers relatief laag is.

Wellicht de belangrijkste trend rondom vrijwilligerswerk bij de politie is de voortdurende discussie daarover. In de loop der jaren neemt het vrijwilligerswerk bij de politie nauwelijks toe, ondanks allerlei inspanningen. Sterker nog: in bijvoorbeeld 2009 was het aantal vrijwilligers bij de politie met ongeveer 1.600 zeer laag. Evenzo zijn er op nationale schaal grote regionale verschillen<sup>62</sup> die soms moeilijk te duiden zijn. Zo zou Den Haag in oktober 2013 de meeste politievrijwilligers<sup>63</sup> hebben, terwijl bijvoorbeeld Noord-Brabant en Oost Nederland lager scoren. Dat is tegengesteld aan het algemene beeld van vrijwilligerswerk, waarbij kleine gemeenten en platteland juist veel hoger scoren dan de grote steden.

## 2.2.3 Vrijwilligers en Beroepskrachten

### Verschillen

De verschillen tussen politievrijwilligers en beroepskrachten zijn niet eenduidig. Politievrijwilligers worden anders beloond dan beroepskrachten: vrijwilligers krijgen een onkostenvergoeding en daar

---

<sup>c</sup> B. van der Wees (LOPV) geeft aan dat met betrekking tot ureninzet momenteel nieuw beleid wordt geformuleerd waarmee de verwachting lager wordt en tegelijk afhankelijker van de rol die de vrijwilliger in de politieorganisatie heeft. Voor de 'zwaarste' categorie zou een inzet van circa 4 uur per week gaan gelden.

bovenop nog een jaarvergoeding voor bepaalde taken. Ook werken politievrijwilligers vanzelfsprekend over het algemeen minder dan beroepsagenten. Wel hebben zowel beroepskrachten als politievrijwilligers een rechtspositie als ambtenaar. Politievrijwilligers krijgen, afhankelijk van hun takenpakket, ook een training die gelijk is aan die van beroepskrachten (al is deze sinds een paar jaar niet meer geheel hetzelfde). Politievrijwilligers kunnen wel kiezen om extra opleidingen te volgen om tot dezelfde expertise te komen. Het verschil in beloning, terwijl wel vaak dezelfde eisen worden gesteld bij vergelijkbaar werk, is een continu punt van discussie en onenigheid.

Dit lijkt fundamenteel anders te zijn voor de ondersteunende vrijwilligers. Zij voeren wisselende taken uit, waar eigenlijk geen goed landelijk peil op te trekken is. Wel is duidelijk dat zij aanzienlijk minder betaald krijgen dan de mensen die zij wellicht zouden vervangen. Vaak kunnen ondersteunende vrijwilligers die op het bureau helpen al uit de voeten met alleen een uitleg over het gebruik van de computer.<sup>64</sup>

Specialistische vrijwilligers worden juist gevraagd omdat zij iets kunnen dat het politieapparaat zelf onvoldoende kan. Net als ondersteunende vrijwilligers hoeven zij dus geen interne politieopleiding te volgen. Ook voor specialistische vrijwilligers geldt dat zij waarschijnlijk goedkoper zijn voor de politie dan wanneer hun specialisme ingehuurd zou moeten worden.

#### Toegevoegde waarde

Daarnaast kunnen politievrijwilligers ook waarde toevoegen voor de cliënt – de burger – zeker als de vrijwilliger in contact komt met burgers, bijvoorbeeld in de wijk.<sup>65</sup> Vrijwilligers kunnen bijvoorbeeld net iets langer een praatje maken en een luisterend oor bieden. Wellicht gelden voor hen ook eerdergenoemde factoren, bijvoorbeeld als geloofwaardiger, betrouwbaarder of oprechter beschouwd worden. Dit is echter nog niet eerder onderzocht. Bovendien is het aan het uniform van politievrijwilligers niet te zien dat zij hun werk vrijwillig doen. Ook kunnen vrijwilligers de organisatie verrijken en wel op twee manieren. Ten eerste kan er kwantitatief uitgebreid worden. Ten tweede kan de organisatie kwalitatief verbreed worden, bijvoorbeeld door de vaardigheden die vrijwilligers meenemen vanuit hun professionele beroepsomgeving. Uit eerder onderzoek blijkt dat het idee dat vrijwilligers competenties, specifieke kennis, en een eigen netwerk kunnen inbrengen weldegelijk bestaat. Echter, op dit moment wordt hier in de praktijk nog weinig tot geen invulling aan gegeven.<sup>66</sup>

#### Uitwisselbaarheid en verdringing

Uitwisselbaarheid en verdringing zijn lastige onderwerpen bij de politie. In het algemeen lijkt er geen echt verwelkomende sfeer voor vrijwilligers te bestaan bij de politie en zijn de vrijwilligers aantallen laag. Bij uitvoerende politievrijwilligers is de uitwisselbaarheid groot, want ze zijn ook specifiek voor uitvoerende politietaken opgeleid. Maar omdat het gevoel is dat er eigenlijk nooit genoeg blauw op straat kan zijn, wordt het risico op verdringing juist als laag gezien. Negatieve verhalen over vrijwilligers bij de politie gaan zelden over deze groep politievrijwilligers. Dit ligt anders bij de ondersteunende vrijwilligers. Daarbij is wel sprake van vrijwilligers die potentieel beroepskrachten verdringen, waarbij een uurtje vrijwilligerswerk ten koste zou kunnen gaan van een uurtje beroepsmatig werk. De vrijwilligers die 'simpele' taken op het bureau overnemen, worden snel als verdringers van de gewone bureaumedewerkers ervaren, juist omdat het hier in feite gaat om uitwisselbaarheid. Bij specialisten ligt het wederom anders. Omdat het bij hen in principe niet om uitwisselbare taken met bestaande beroepskrachten van de politie gaat, wordt het risico op verdringing als laag ingeschat. Als er al sprake zou zijn van verdringing dan zou dat eerder zijn tegenover en door extern ingehuurde andere specialisten. Vergelijkbaar met defensie, zou er dan echter geen sprake meer zijn van uitwisselbaarheid, maar eerder van unieke waarde.



Wanneer we kijken naar de situatie in de stad en op het platteland zien we tussen vrijwilligers daar een verschil in verdringing. In de stad wordt de basissterkte gevormd door beroepsagenten en doen de politievrijwilligers de extra taken. Op het platteland daarentegen zijn er signalen dat er niet aan deze basissterkte voldaan wordt. Daar zouden vrijwilligers een rol kunnen spelen in het aanvullen hiervan, hoewel er juist op het platteland ook minder vrijwilligers bij de politie zijn.

## 2.3 Defensie

In de paragrafen hieronder wordt ingezoomd op reservisten, de vrijwilligers binnen defensie. Bij de reservisten is de bijdrage van de vrijwilligers net iets anders dan bij de brandweer en politie. Bij defensie zijn er enerzijds reservisten die kunnen worden opgeroepen bij binnenlandse calamiteiten (analoog aan de oorspronkelijke reserve politie, maar dus echt anders dan de vrijwillige brandweer die onderdeel vormt van de staande organisatie) en anderzijds echte specialisten zoals die ook bij de politie te vinden zijn.

### 2.3.1 Vier Ratio's

Vanuit defensie kan vrijwilligersinzet vanuit 4 ratio's worden uitgelegd.

Ratio 1 – De waarde van de vrijwillige keuze: De reservist bij defensie kiest vrijwillig (voluntary) voor deelname aan activiteiten binnen Defensie, in principe op dezelfde manier als een beroepskracht. Voor iedereen die zich de militaire dienstplicht nog kan herinneren, moet dat duidelijk zijn. De reservist committeert zich aan bijvoorbeeld uitzendingen en ook trainingen, krijgt een aanstelling als militair ambtenaar en ontvangt daarvoor een salaris onder dezelfde arbeidsvoorwaarden en rechtspositie als beroepsmilitairen.<sup>67</sup> Het werk van de reservist kan betrekking hebben op leven en dood en is niet vrijblijvend: er moet op de reservist gerekend kunnen worden.

Ratio 2 – Flexibele opschaling: Reservisten vormen voor defensie een belangrijke flexibele pool, waarmee de organisatie relatief snel en succesvol kan op- en afschalen.<sup>68</sup> Vanuit kostenefficiëntie, demografische ontwikkelingen, nieuwe gespecialiseerde Defensietaken en schaarste aan (technisch) personeel richt de defensieorganisatie zich steeds meer op een hybride organisatievorm om aan de groeiende vraag naar flexibele inzetbaarheid te kunnen voldoen, bijvoorbeeld op basis van (inter)nationale politieke opdrachten.<sup>69</sup> De minister van defensie spreekt in dit verband van een adaptieve krijgsmacht.<sup>70</sup>

Ratio 3 – Burgerschap en burgerplicht: Dit is voor defensie een lastige. Enerzijds zijn er waarschijnlijk reservisten die handelen uit burgerschap en altruïsme om bij te dragen aan (wereld)vrede. Dat is vergelijkbaar met vrijwilligers in andere internationale organisaties. Tegelijkertijd was een rationaliteit achter de burgerplicht altijd dat de samenleving door dienstplicht wil voorkomen dat de krijgsmacht zich loszinkt van de zich voortdurend veranderende samenleving. Die redenering staat natuurlijk op een wat gespannen voet met vrijwillige reservisten.

Ratio 4 – Organisatorische diversiteit: Voor zover bekend is de diversiteit van reservisten niet relevant anders dan van de beroepskrachten. Defensie werkt aan het behouden en vergroten van organisatorische diversiteit en heeft eind 2015 het diversiteitscharter ondertekend, waarin zij zich onder meer ten doel stelt het aantal vrouwen defensie-breed te verhogen.<sup>71</sup> In hoeverre vrijwillige reservisten voldoende waarborg geven tegen de vorming van een eenzijdige 'politieke' samenstelling is onduidelijk, zeker omdat velen van hen oud dienstplichtigen en 'spijkerbroeken'

zijn<sup>d</sup>. Voor zover bekend zijn er geen signalen van een reëel risico op gebrek aan diversiteit binnen het vrijwilligersbestand bij defensie.

### 2.3.2 Trends

Het aantal reservisten binnen defensie schommelt al jaren rond de 6.000.<sup>72</sup> Deze groep bestaat vooral uit oud-militairen (beroepsmilitairen en een deel voormalig dienstplichtigen dat geen beroepsmilitair is geworden, maar ook zogenaamde ‘spijkerbroeken’) die een primaire baan hebben in de burgersamenleving. Reservisten worden momenteel ingezet om tijdelijk openstaande functies te vervullen of een bijdrage te leveren bij uitzendingen. De vraag naar reservisten binnen defensie zal groeien. Sinds de jaren 1990 is het personeelsbestand van het leger gehalveerd, terwijl defensie meer en verschillende taken kreeg waardoor de behoefte aan specialisten groeide. Defensie beschouwt de inzet van reservisten hierbij als een goede oplossing. Omdat niet alle reservisten altijd beschikbaar zullen zijn verwacht defensie in 2020 een reservistenbestand nodig te hebben van circa 25.000 mannen en vrouwen.<sup>73</sup> Over de samenstelling van en ontwikkelingen binnen de krijgsmacht als totale organisatie is veel informatie beschikbaar; echter onderzoek naar de inzet en samenstelling van het reservistenbestand en trends daarbinnen lijkt niet beschikbaar.<sup>74</sup>

De uitbouw van de reservisten past goed bij een paar van de eerdergenoemde trends. Zo mag verwacht worden dat meer mensen gezien de nadruk op zelfredzaamheid willen bijdragen aan opkomende begrippen zoals ‘disaster preparedness’, terwijl het tegelijkertijd onderdeel zijn van een unieke (betaalde) organisatie goed aansluit op individualisering en het omgaan met druk op werk, gezin, opleiding en vrijwilligerswerk. De ontwikkelingen in globalisering, lokalisering en technologie sluiten duidelijk goed aan bij de opkomst van reservisten.

### 2.3.3 Vrijwilligers en Beroepskrachten

#### Verschillen

De verschillen tussen beroepsmilitairen en reservisten zijn erg groot met betrekking tot werkzaamheden en de mate van verplichting, maar gering met betrekking tot de ambtelijke positie. Het belangrijkste verschil is dat reservisten de inzet van beroepsmilitairen aanvullen, doorgaans naast een reguliere hoofd baan. De inzet van reservisten kan variëren van kortdurende taken tot uitzendingen voor langere tijd. Een belangrijk verschil, zeker ook als het gaat om de werfbaarheid van reservisten, is dat reservisten niet tot inzet gedwongen kunnen worden. Reservisten worden geacht jaarlijks een minimum aantal uren te oefenen en trainen, afhankelijk van de functie. Reservisten worden, net als beroepsmilitairen, aangesteld als militair ambtenaar bij defensie, zij het dat zij een 0-uren aanstelling krijgen. Reservisten worden naar rang beloond, naar rato van hun inzet, terwijl beroeps – eveneens naar rang – een regulier salaris ontvangen, feitelijk ongeacht de inzet. Voor het overige zijn primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden voor reservisten nagenoeg identiek aan die van beroepsmilitairen.<sup>75</sup>

#### Toegevoegde waarde

Voor reservisten zelf draagt hun inzet in de krijgsmacht voor een groot deel bij aan persoonlijke zingeving, een intrinsieke motivatie die vaak gepaard gaat met een passie voor het militaire bedrijf.<sup>76</sup> Hoewel niet expliciet onderzocht zouden reservisten, net als politievrijwilligers, een belangrijke waarde kunnen toevoegen voor de burger, bijvoorbeeld in contacten met de lokale bevolking in een

<sup>d</sup> ‘Spijkerbroeken’ zijn mensen die horizontaal instromen bij Defensie, zonder dienstplicht te hebben vervuld of beroepskracht te zijn geweest. Bron: interview Generaal-Majoor Wijnen & Luitenant-Kolonel Stallmann, 01-05-2017.

(nationaal) inzetgebied. Door hun diepere wortels in de burgersamenleving wordt dan verondersteld dat zij succesvoller zijn in effectieve vriendelijke contacten met burgers dan beroepsmilitairen. Vanuit deze redenering hanteert defensie het uitgangspunt dat reservisten belangrijke ambassadeurs zijn voor de krijgsmacht. Dankzij hun civiele werkzaamheden en netwerken kunnen reservisten op verschillende locaties en in wisselende gezelschappen het defensieverhaal vertellen. En daarmee versterken zij de band tussen defensie en de samenleving. En dit is weer van belang voor het maatschappelijk draagvlak voor de krijgsmacht<sup>e</sup>. Deze binding is bovendien van waarde vanwege de kennis die de reservist zelf toevoegt aan defensie en voor een effectieve kennisuitwisseling en samenwerking met externe organisaties en instellingen.<sup>77</sup>

### Uitwisselbaarheid en verdringing

Het doel van het reservistenbeleid is een geleidelijke uitbreiding van de reservisteninzet als aanvulling in plaats van vervanging van beroepspersoneel. Vanuit dat perspectief gaf de minister van defensie in een kamerbrief in 2016 aan dat er geen sprake is van een verdringingseffect op het huidige personeelsbestand, maar van verrijking<sup>78</sup>. Op taakniveau is er binnen defensie sprake van een wisselende uitwisselbaarheid, afhankelijk van de betreffende taken. Zo worden binnen defensie bijvoorbeeld geen medisch specialisten meer opgeleid en moet voor de inzet van medisch specialisten op locatie altijd een beroep worden gedaan op reservisten. Dan is geen sprake meer van uitwisselbaarheid en verdringing, behalve natuurlijk in historisch perspectief. Voor ceremoniële en bewakingstaken geldt wel een grotere uitwisselbaarheid, met name omdat daarvoor 181 uur training per jaar volstaat, en zou er sprake kunnen zijn van verdringing. Binnen defensie lijkt het thema van verdringing wel te spelen, bijvoorbeeld bij de Groep Luchtmacht Reservisten (GLR), waar op hoogfrequente basis personeel wordt ingezet bij de Defensie Bewaking (DBBO). En ook bij de inzet van reservisten met specialistische kennis wordt verdringing ervaren en vermoed, wanneer het beroepspersoneel ook wel het project had willen doen waarvoor op dat moment een reservist wordt ingehuurd.<sup>79</sup> Defensie hanteert het standpunt dat reservisten een unieke waarde toevoegen en de context van de organisatie verrijken, bijvoorbeeld middels hun netwerken. In dat opzicht zou er een verschil in dienstverlening zijn tussen beroepsmilitairen en reservisten, waardoor er op dat niveau nauwelijks sprake zou zijn van uitwisselbaarheid en ongewenste verdringing.

## 2.4 Maatschappelijke dienstplicht

Het idee van maatschappelijke dienstplicht komt regelmatig terug in Nederland.<sup>80</sup> <sup>f</sup> Het staat vanzelfsprekend haaks op het vrijwillige karakter van vrijwilligerswerk en waarschijnlijk ook op het onbetaalde karakter ervan, omdat er een 'uitkering' gegeven zal worden. Tegelijkertijd sluiten de plannen van de uit te voeren activiteiten goed aan bij de werkzaamheden die in de samenleving vaak (ook) door vrijwilligers worden uitgevoerd. Met maatschappelijke dienstplicht wordt, naast puur vrijwilligerswerk en beroepsmatig werk, een derde beloningsstructuur geïntroduceerd in de publieke dienstverlening. Deze 'plicht' beloningsstructuur is anders, omdat deelnemers vanuit vrijwilligersperspectief vooral hun autonomie inleveren, terwijl zij vanuit het perspectief van beroepskrachten zowel de hoogte als differentiatie in beloning inleveren. Hoewel hiernaar nog geen onderzoek beschikbaar is, is de verwachting dat de beloning bij maatschappelijke dienstplicht vooral

---

<sup>e</sup> Het is interessant dat de redenering niet andersom gemaakt wordt: het draagvlak voor veranderingen in de samenleving vergroten bij defensie.

<sup>f</sup> In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III (oktober 2017) is een maatschappelijke dienstplicht opgenomen onder de noemer maatschappelijke dienstdienst.

bestaat uit enerzijds het idee van de gezamenlijke ervaring en anderzijds de mogelijke bijdrage aan de persoonlijke ontwikkeling, zowel sociaal als professioneel.

### 2.4.1 Vier Ratio's

Een maatschappelijke dienstplicht kan worden uitgelegd vanuit vier ratio's.

Ratio 1 – De waarde van de vrijwillige keuze: Op dit moment is het verschijnsel maatschappelijke dienstplicht in Nederland nog hypothetisch. Het woord 'plicht' impliceert wel dat er geen sprake zal zijn van een vrijwillige keuze van de vrijwilliger, c.q. de individuele burger. Bij maatschappelijke dienstplicht zal dus in elk geval geen sprake zijn van voluntary. Of er strikt genomen sprake zal zijn van volunteer is afhankelijk van de wijze waarop de maatschappelijke dienstplicht zal worden vormgegeven en ingevuld.

Ratio 2 – Flexibele opschaling: Met maatschappelijke dienstplicht kan er in verschillende openbare en publieke sectoren, waar een gebrek bestaat aan vrijwilligers en beroepskrachten, een extra input aan uren worden gegeven. Deze uitbreiding zal vooral kwantitatief zijn. Eén van de punten van kritiek op de maatschappelijke dienstplicht is dat verplichten zal leiden tot slecht gemotiveerde deelnemers die daardoor hun werk niet goed zullen doen. De weinige onderzoeken die er zijn rondom verplichte vormen van vrijwilligerswerk laten zien dat dit het geval kan zijn, maar als het mogelijk is om aan te sluiten bij wat deelnemers zelf willen ook weer niet.

Ratio 3 – Burgerschap en burgerplicht: De maatschappelijke dienstplicht is een extreme invulling van de burgerplicht die, naast het leveren van diensten tijdens de maatschappelijke dienstplicht, als doelstelling heeft: het aanleren en oefenen van burgerschap door de maatschappelijke dienstplicht. Ook kan de maatschappelijke dienstplicht worden gezien als een verplichte bijdrage in tijd die iedere burger moet geven, naast de verplichte bijdrage in geld (belasting).

Ratio 4 – Organisatorische diversiteit: Dit is de ultieme en klassieke ratio achter een dienstplicht, omdat door het verplichtende karakter iedereen van alle rangen en standen dezelfde bijdrage moet leveren. Dit betekent dus dat, wanneer de maatschappelijke dienstplicht goed wordt ingevoerd, de diversiteit ervan de diversiteit van de samenleving zal weerspiegelen en daarmee bijna maximaal is. Een uitzondering zullen waarschijnlijk de leeftijd, individuele beroepsachtergrond en afgeronde opleiding zijn, omdat het zal gaan om 17 tot 20-jarige deelnemers.

### 2.4.2 Trends

De maatschappelijke dienstplicht sluit goed aan bij de ideeën rondom de 'zorgen om de jeugd van tegenwoordig' en de tegenprestatie in de bijstand en daarmee een trend in de samenleving.<sup>81</sup> In de tegenprestatie bij de bijstand komen twee politieke meningen bij elkaar. Ten eerste de idee dat mensen in de bijstand geactiveerd moeten worden en via die activatie komen tot participatie en persoonlijke ontwikkeling. Ook zit achter maatschappelijke dienstplicht een idee dat mensen hun horizon moeten verbreden, kennis moeten maken met nieuwe dingen en andere mensen en uit hun eigen 'bubbel' moeten komen. Net zoals bij de tegenprestatie is kennis maken met en opvoeden tot burgerschap en participatie belangrijk. Ten tweede de idee dat mensen in de bijstand best iets terug mogen doen voor hun uitkering. Ook deze gedachte speelt bij de maatschappelijke dienstplicht, waar het idee is dat het leveren van een bijdrage aan de publieke zaak voor een bepaalde tijd zonder grote financiële vergoeding best van iedereen gevraagd mag worden. Als derde punt wordt er voor de maatschappelijke dienstplicht vaak verwezen naar trends in de samenleving, waardoor er grote discrepanties ontstaan in de vraag naar en het aanbod van vrijwilligers en beroepskrachten in bepaalde sectoren, bijvoorbeeld de zorg. Als laatste belangrijke punt biedt de maatschappelijke

dienstplicht de mogelijkheid om een echte ‘volkse’ organisatie te maken waarbij alle ‘rangen en standen’ met elkaar geconfronteerd worden.

### 2.4.3 Maatschappelijke Dienstplicht vs. Vrijwilliger en Beroepskracht

Hoe de relatie zal zijn tussen de maatschappelijke dienstplichtmedewerkers en de twee andere ‘beloningsstructuren’ is op dit moment niet aan te geven.

In het algemeen zijn er anekdotes genoeg die aangeven dat vrijwilligers het samenwerken met de verplichte vormen van vrijwilligerswerk geen probleem vinden (bijvoorbeeld het door de rechter gestuurde community service in de USA, de tegenprestatie in Nederland), zolang maar duidelijk is dat zij zelf wel echte vrijwilligers zijn.<sup>82</sup> Beroepskrachten zullen waarschijnlijk echt opzien tegen het aan de gang moeten houden van hele groepen niet gemotiveerde maatschappelijke dienstplicht medewerkers.

Een Nederlandse studie naar een ‘sociaal jaar’ uit 2004<sup>83</sup> geeft aan dat de doelstelling van een sociaal jaar zich zou moeten richten op het vergroten van de maatschappelijke kansen van de deelnemers en het bevorderen van de maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dezelfde studie geeft aan dat het sociale jaar op iedereen gericht moet zijn met wellicht wat extra aandacht voor specifieke groepen. Werkzaamheden kunnen breed allerlei sociale projecten zijn en hoeven zich niet alleen tot overheid en maatschappelijke organisaties te beperken. Ook, en dat is interessant, geeft die studie aan dat de sociale periode best omvangrijk mag zijn (6 tot 12 maanden, minimaal 20 uur per week), maar dat er natuurlijk wel een financiële vergoeding tegenover moet staan (beursconstructie). In de studie uit 2004 wordt er geen draagvlak gevonden voor een verplichting.

Een relevant punt bij de invoering en inrichting is af te leiden uit de dubbele doelstelling van de studie uit 2004. Enerzijds gaat het om vergroten van de maatschappelijke kansen, hetgeen een leerervaring impliceert. Anderzijds gaat het om het aanleren van maatschappelijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid. Dit lijkt op het verschil tussen service learning (vrijwilligerswerk met een expliciet leerdoel dat ook getoetst wordt) en de maatschappelijke stage (vrijwilligerswerk met het doel om gewoon vrijwilligerswerk te doen en daardoor te beleven wat betrokkenheid met je kan doen). Het eerste vraagt echt heel veel van de organisatie omdat er daadwerkelijk een leerplan onder moet liggen. Het gaat om ‘deliberate experiential learning’. Maatschappelijke stage is veel simpeler in te richten, omdat het daarbij gaat om een emergente leerervaring die weliswaar verstevigd kan worden door reflectie en dergelijke, maar die niet van tevoren gepland hoeft te zijn.

In de veiligheid kan de maatschappelijke dienstplicht een mooie bijdrage leveren in de ‘eenvoudigere’ taken waar makkelijk veel mensen in te zetten zijn. Tegelijkertijd zijn dergelijke taken juist in de veiligheid eigenlijk nauwelijks aanwezig, behalve bij calamiteiten zoals een overstroming of bij grote evenementen zoals een marathon. De maatschappelijke dienstplicht is dan wellicht eerder een kans en methode om hele groepen Nederlanders de basis skills bij te brengen om hun eigen veiligheid en eerste hulpvaardigheden te vergroten. Evenzo kan de maatschappelijke dienstplicht gebruikt worden als een enorme wervingskans voor vrijwilligers en beroepskrachten in de drie sectoren, analoog aan de jeugdbrandweer.

## DEEL 3. BELEIDSAANBEVELINGEN

Op basis van een vergelijking tussen de drie veiligheidssectoren en de eerste aanzet tot maatschappelijke stage zijn er verschillen te zien met betrekking tot het werken met vrijwilligers. Enerzijds zijn deze te verklaren uit inhoudelijke verschillen tussen de werkzaamheden. Zo is de politie dagelijks nodig en kan er eigenlijk nooit genoeg 'blauw op straat zijn', terwijl het bij zowel brandweer als defensie veel meer gaat om een organisatie die normaal gesproken in 'ruststand' staat. Anderzijds zijn sommige verschillen misschien eerder een resultaat van organisationele tradities, gewoonten en onderhandelingen, terwijl er vanuit een meer theoretisch perspectief wellicht vraagtekens bij gezet kunnen worden. Dit onderdeel 'beleidsaanbevelingen' beoogt het zetten van dergelijke vraagtekens bij de huidige inzet van vrijwilligers in bepaalde delen van de veiligheidssector: brandweer, defensie en politie.

### Waarom werken met vrijwilligers?

Een eerste opvallend verschil tussen de sectoren is de achtergrond van het werken met vrijwilligers. Het grote verschil hierbij is het belang van de vrijwilligers in de basissterkte.

Bij de brandweer vormen vrijwilligers en beroepskrachten samen de basissterkte, waarbij vrijwilligers nog steeds in de meerderheid zijn. Bij de brandweer is er in principe één soort vrijwilliger die hetzelfde werk doet als de beroepskracht. De brandweer werkt niet met ondersteunende en nauwelijks met specialistische vrijwilligers. Juist omdat de vrijwilligers en beroepskrachten samen de basissterkte vormen, spelen er bij de brandweer andere uitdagingen, zoals een verdringing van vrijwilligers door beroepskrachten en reorganisaties die direct effect hebben op zowel vrijwilligers als beroepskrachten. Bij de brandweer zijn vrijwilligers dus vooral efficiënt voor de samenleving en daarnaast ook absoluut noodzakelijk voor het primaire proces, alleen al omdat het er zo veel zijn.

Bij de politie vormen vrijwilligers nadrukkelijk geen onderdeel van de basissterkte, maar zijn zij vooral een (beperkte) uitbreiding van de bestaande capaciteit. Deze uitbreiding is kwantitatief bij uitvoerende politievrijwilligers en meer kwalitatief bij de specialisten. Bij de politie zijn er drie soorten vrijwilligers. Allereerst de uitvoerende politievrijwilliger die hetzelfde werk doet als (een deel van) de beroeps politie. Daarvoor geldt toch vooral dat je nooit genoeg blauw op straat kan hebben. Ten tweede de ondersteunende vrijwilliger die hetzelfde werk doet als (een deel van) de ondersteunende beroepskrachten. Daar lijkt een risico op verdringing te zijn. Bij ondersteunende vrijwilligers lijkt enerzijds kostenbesparing (en dus verdringing) en anderzijds bredere legitimiteit voor de politieorganisatie (en dus specifieke waarde) een rol te spelen. Ten derde is er de specialistische vrijwilliger die ander werk doet dan de beroeps politie. Bij hen geldt een lage uitwisselbaarheid en daarmee een laag verdringingsrisico. Bij de politie vormen vrijwilligers vooral een aanvulling van de organisatie zonder dat deze een fundamenteel onderdeel vormen van het primaire proces.

Ook bij defensie zijn vrijwilligers werkzaam. Geredeneerd vanuit beleids- en toekomstplannen binnen defensie is een groeiende relevantie te verwachten van hun rol en plaats binnen de defensieorganisatie. Er zijn twee typen reservisten. Allereerst de reservisten die functioneren als een potentieel aan te spreken arbeidspool. Deze vrijwilligers zijn eigenlijk geen onderdeel van de staande organisatie, maar staan in de wacht om de organisatie te kunnen opschalen indien nodig. Ten tweede zijn er de specialisten die gevraagd kunnen worden om een bijdrage te leveren wanneer noodzakelijk. Bij defensie gaat het vooral om het kunnen opschalen bij (binnenlandse) calamiteiten en om een kwalitatieve uitbreiding door specialisten. Relevant bij defensie is dat wordt gedacht in een grote pool van beschikbare vrijwilligers (25.000 is het doel in 2020) waarvan er op een bepaald moment waarschijnlijk maar weinig inzetbaar zijn. Daarmee liggen de reservisten als het ware tussen

brandweer en politie in. Enerzijds vormen zij geen onderdeel van de minimum (basis)sterkte op de korte termijn. Anderzijds vormen zij wel met nadruk onderdeel van de planning en sterkte wanneer er een situatie is waarbij opschaling van de legerinzet is vereist.

Een eerste vraag die opkomt is waarom de brandweer, zoals gebeurt bij defensie en de politie, niet veel meer werkt met specialisten als vrijwilliger. Nu gebeurt dat sporadisch, bijvoorbeeld met duikers of bij gevaarlijke stoffen. Een tweede vraag is waarom de politie, en in mindere mate ook de brandweer, niet net als defensie denkt aan een grote pool van oproepbare (politie)vrijwilligers die veel groter is dan het aantal dat zij inroosteren. Een derde vraag gaat over de hoeveelheid tijd die mensen moeten steken in het voorbereiden op de feitelijke inzet. Deze is in de drie sectoren verschillend en lijkt bij defensie het laagst te zijn. Wellicht dat de voorbereidingstijd, die in het algemeen bij vrijwilligerswerk geminimaliseerd zou moeten worden, bij brandweer en politie ook naar beneden kan? Als laatste kan nog worden opgemerkt dat, vanuit het perspectief van de beroepsorganisatie, ondersteuning door vrijwilligers moeilijk kan liggen. Bij de politie lijkt dit het sterkst te gelden. Toch sluit deze wijze van inzetten wel aan bij het moderne vrijwilligerswerk. Het flexibiliseren van de inzet van vrijwilligers verdient aandacht bij de drie sectoren. Defensie heeft al een grote stap gezet door te accepteren dat wellicht niet iedere vrijwilliger beschikbaar zal zijn op het gewenste moment.

### De vrijwilligheid/het vrijwilligerswerk als toegevoegde waarde

Voor zowel brandweer, politie als defensie geldt de idee dat door het hebben van (veel) vrijwilligers de maatschappelijke legitimiteit van de organisatie groter wordt. Echter, dit is een secundaire toegevoegde waarde van vrijwilligers als medewerkers. Dit gaat om het effect van de vrijwillige keuze zonder financiële beloning, de primaire toegevoegde waarde geeft aan waarom vrijwilligers een bepaalde activiteit beter kunnen uitvoeren dan beroepskrachten, onder de voorwaarde dat beiden de competenties hebben om die activiteit te kunnen doen. Hierbij gaat het om de fundamentele verschillen tussen vrijwilligerswerk en beroepsmatig werk. De verwachting is dat bij het werven van vrijwilligers een boodschap die gebaseerd is op de 'vrijwilligers toegevoegde waarde' beter werkt dan een boodschap gebaseerd op 'vrijwilligers bespaarde kosten'. In het algemeen is het vrijwilligerswerk-karakter vooral relevant wanneer relaties met anderen (cliënten en burgers) worden aangegaan: maatjes projecten worden bijvoorbeeld totaal anders wanneer de maatjes betaald worden.

Zoals aangegeven in de drie analyses speelt dit perspectief historisch gezien veel minder in de veiligheidssector. De toegevoegde waarde van vrijwilligers zou ook in de drie veiligheidssectoren waarschijnlijk betrekking hebben op de persoonlijke contacten tussen de hulpverlener en de burgers tijdens en na de crisissituatie. De theoretische redenering is dan dat vrijwilligers minder afstand scheppen tot de burger dan beroepskrachten. In de sociale hulpverlening wordt dit vaak aangeduid met 'er zijn zorg'. Hierbij gaat het veel minder om professioneel handelen, maar juist meer om het gewoon geven van aandacht. De meer praktische overweging is dat door de lagere uurkosten, zeker bij onbetaalde vrijwilligers, vrijwilligers een 'luxury of focus' hebben, waardoor ze al hun energie op één contact of onderwerp kunnen inzetten. Bij de politie gaat het dan om de onthaal-functie maar ook om de werkzaamheden die dicht tegen nazorg en slachtofferhulp aan liggen. Daarbij kan het idee vanuit de burger dat de vrijwillige politieagent misschien minder macht heeft of minder streng is mede de waarde bepalen. Bij de brandweer zou het kunnen gaan om vormen van 'er-zijn-zorg' tijdens en na een brand of andere crisissituaties. Echter, omdat het onderscheid tussen vrijwilligers en beroepskrachten bij de brandweer tijdens brand veel minder relevant is, mag verwacht worden dat ook burgers geen verschil ervaren of zien. Persoonlijke bekendheid van de brandweerman maakt het wel makkelijker om een vraag te stellen, maar dat hoeft niet per se een vrijwilliger te zijn. Bij

defensie kan wellicht een 'dichter bij u uitstraling' helpen bij het voorkomen van escalatie, maar dat vraagt om bijvoorbeeld een ander uniform en herkenbaarheid van de vrijwilliger.

Om de **toegevoegde waarde van vrijwilligers** te kunnen gebruiken kan gedacht worden aan vrijwilligersfuncties waarbij er langdurig en persoonlijk contact met de samenleving of burger moet worden gelegd: de veiligheidssector-variant van 'er-zijn zorg'. Om dat verschil te kunnen benutten is het wel een voorwaarde dat burgers weten of ze met een beroepskracht of een vrijwilliger te maken hebben. Dat vraagt dus bijvoorbeeld om verschillende uniformen of een duidelijke badge. Enerzijds is het de vraag of een duidelijk onderscheid past bij de primaire processen en cultuur van de organisaties. Anderzijds is het de vraag of burgers, in andere situaties dan de persoonlijke relaties, vrijwilligers dan nog wel accepteren. Wellicht denken ze dat een vrijwillige brandweer minder bekwaam is, hetgeen natuurlijk niet zo is, of accepteren ze geen boete van een vrijwillige politieagent. Desalniettemin; het lijkt erop dat de politie, door het veelvuldige en gedifferentieerde contact met burgers, de meeste kans heeft om daadwerkelijk gebruik te maken van de toegevoegde waarde van vrijwilligers. Het verdient aanbeveling om specifiek onderzoek te laten doen naar de mogelijkheden om waarde te maken met vrijwilligers.

Tegelijkertijd ontstaat ook een dilemma voor en door de herkenbaarheid van vrijwilligers. Vrijwilligers zullen waarschijnlijk als persoonlijker en dichterbij worden ervaren, maar daarmee ook hun autoriteit ondergraven. Dit betekent dat vrijwilligers in de ogen van de burger een andere geloofwaardigheid leveren en een andere acceptatie van de interventie hebben. In het algemeen geldt dat mensen vinden dat een vrijwilliger dichter bij hen staat of eerder deel uitmaakt van dezelfde gemeenschap dan een beroepskracht en daarom beter is in persoonlijke interventies die gebaseerd zijn op gelijkwaardigheid in plaats van macht. Bij de brandweer spelen gelijkwaardigheid en macht niet of nauwelijks een rol bij de interventie. Bij defensie en politie kan het zo zijn dat escalatie van een conflict in een lokale gemeenschap beter voorkomen kan worden door lokaal acceptabele vrijwilligers dan door beroepskrachten. Maar die vrijwilligers komen dan direct in een lastige situatie als er toch macht moet worden uitgeoefend. Deze nabijheid zou vooral bij de politie een belangrijk onderdeel kunnen zijn van de toegevoegde waarde in specifieke gemeenschappen. Een direct potentieel nadeel vanuit de politieorganisatie kan zijn dat dit een risico van samenspannen tussen de vrijwilliger en (eventuele criminele) leden van de gemeenschap met zich mee brengt. Het verdient aanbeveling om hier onderzoek naar te laten doen.

Vooraf met betrekking tot brandweervrijwilligers, ten slotte, is het goed mogelijk dat zij door burgers gezien worden (en ook zichzelf zien) als vrijwilliger voor een bepaalde gemeenschap die wordt gedefinieerd door haar leden, in plaats van een gemeente of zelfs regio, gedefinieerd door geografische grenzen. Dat staat in de Nederlandse praktijk waarschijnlijk los van echt diep bij die gemeenschap horen: er is nooit een verzuilde brandweer geweest, maar wel worden mensen toch eerder (h)erkend als ze de juiste taal of het juiste dialect spreken. Maar dit gevoel van gemeenschap, waarvan je zelf vindt dat je erbij hoort, versus regio (of gemeente) waar je nu eenmaal woont, kan een rol spelen bij de vervreemding die brandweervrijwilligers lijken te beleven. Vanzelfsprekend wordt de vervreemding alleen maar groter als de afstand ook beleefd wordt in allerlei nieuwe regels met betrekking tot conditie, opleiding, kwaliteit en afstandelijke bestuurslagen. Maar dat geldt evenzeer voor de beroepskrachten.

### De positie van vrijwilligers versus beroepskrachten: uitwisselbaarheid en verdringing

Verdringing is bij alle drie de veiligheidssectoren een reëel risico. Bij de brandweer worden momenteel vooral vrijwilligers door beroepskrachten verdrongen. Bij de politie geldt het effect van verdringing vooral bij de ondersteunende vrijwilligers, omdat die echt uren overnemen van anderen. Bij de politievrijwilligers, die wel min of meer uitwisselbaar zijn met de beroepskrachten, speelt dit niet omdat er altijd wel meer politie op straat gewenst is. Bij de specialisten geldt dat ze niet kunnen



verdringen omdat ze niet uitwisselbaar zijn met de bestaande beroeps politieagenten. Bij defensie zou verdringing niet mogen spelen maar toch zijn er wel signalen, bijvoorbeeld met betrekking tot wachtlopen.

Het verdient aanbeveling om het vraagstuk over de (on)gewenste verdringing verder te verbreden en te kijken of de discussie, met name bij de politie, kan worden opengebrouwen door een vergelijking te maken met verdringing in andere publieke dienstverlening, bijvoorbeeld openbaar vervoer en bibliotheken. Een tweede voorstel is om echt te zorgen voor toegevoegde waarde van vrijwilligers, omdat daarmee de uitwisselbaarheid weg is en dus verdringing eigenlijk niet meer kan. Die toegevoegde waarde zal dan voornamelijk gevonden moeten worden in alle functies en activiteiten waarin de 'hulpverlener' er alleen maar hoeft te zijn of wanneer het gaat om een betekenisvolle en doorgaande relatie met een burger.

Een laatste vorm van uitwisselbaarheid die relevant kan zijn om te verkennen is de uitwisselbaarheid tussen de drie veiligheidssectoren. In krimpgebieden zouden bijvoorbeeld brandweer- en politievrijwilligers (en beroeps krachten) een grotere rol kunnen gaan spelen in elkaars werkgebieden. Met name voor de brandweervrijwilligers is het makkelijk voor te stellen dat zij een rol kunnen krijgen in de openbare orde en veiligheid.

### De positie van vrijwilligers versus beroeps krachten: beloning en rechtspositie

Bij de brandweer en politie speelt een bekend fenomeen dat, zodra er een betaling is voor vrijwilligerswerk (bijvoorbeeld overblijfmoeders via de vrijwilligersvergoeding), de medewerkers een paar 'negatieve' aspecten van betaald werk gaan overnemen: (1) ze gaan uren tellen en niet werken als ze niet betaald worden (dat speelt veel meer bij laagbetaalde vrijwilligersfuncties); (2) ze gaan mopperen over de hoogte van de vergoeding en secundaire arbeidsvoorwaarden als er ook vergelijkbare beroeps krachten zijn (dat speelt bijvoorbeeld bij trainers en dirigenten). Dit is een typisch onderwerp dat gaat spelen zodra er sprake is van een tussenpositie tussen een 'pure' onbetaalde vrijwilliger en een reguliere beroeps kracht. Het onderzoek lijkt aan te geven dat deze discussies bij defensie veel minder spelen. Het verdient daarom aanbeveling om in alle drie de sectoren nader onderzoek te doen. Hierbij zou enerzijds kunnen worden onderzocht of dergelijke discussies inderdaad in mindere mate spelen bij defensie. Anderzijds zou binnen brandweer en politie onderzocht kunnen worden of en in welke mate er mogelijkheden en voorwaarden gecreëerd kunnen worden waarbinnen vrijwilligers net zo ruimhartig gelijkwaardig aan beroeps krachten zijn te behandelen als bij defensie.

### Aansluiten bij trends in beroeps matig werk

Voor bijna alle vrijwilligersposities bij brandweer, politie en defensie geldt dat ze vooral goed aansluiten bij trends in de arbeidsmarkt, waarbij de nieuwe medewerker een portfolio aan competenties, banen en opdrachtgevers tot zijn/haar beschikking zal moeten hebben. Het lijkt erop dat de brandweer, met de grotere onvoorspelbaarheid van het werk, daar nog het minste bij aansluit, terwijl de specialistische functies bij politie en defensie er vermoedelijk goed bij passen. Ook de uitvoerende politievrijwilliger sluit goed aan bij deze trend als deze zichzelf daadwerkelijk flexibel kan inroosteren. De reservisten bij defensie sluiten waarschijnlijk goed aan bij trends in het beroeps matige werk, waarbij de reservistenbaan een mooi onderdeel kan zijn van een portfolio aan opdrachtgevers. Zeker voor specialistische ZZP-ers kan een uitzending een mooie langere opdracht zijn die bijdraagt aan reputatie en inkomenszekerheid. Het is mede daarom ook dat defensie een veel grotere pool aan reservisten wil hebben dan de reservisten die ze daadwerkelijk per tijdseenheid inzet.

In het kader van de aansluiting bij trends is een onderzoek naar de waarde van het betaalde vrijwilligerswerk bij brandweer, politie en defensie vanuit het perspectief van de gig-economy – een werkend bestaan met tijdelijke contracten en aanvullende verdiensten – wellicht interessant.

Uit deze nota spreekt dat de inzet en waarde van vrijwilligers binnen de veiligheidssector buiten kijf staan. Toch spelen er allerlei ontwikkelingen binnen zowel de brandweer, politie en (in mindere mate) defensie, waardoor de effectiviteit en duurzame borging van deze inzet onder druk lijken te staan. De wijze waarop de vrijwilligersinzet binnen brandweer, politie en defensie kan worden versterkt vergt aanvullend onderzoek, waarbij de drie veiligheidssectoren van elkaar kunnen leren en mogelijk op deelreinen effectiever samenwerken. De insteek hierbij zou steeds dienen te zijn dat de vrijwilligersinzet beter kan aansluiten bij enerzijds de maatschappelijke trends en wensen van (potentiële) vrijwilligers en anderzijds is in te passen binnen de organisatorische structuur en mogelijkheden van de betreffende deelsectoren.

## Referenties

### Literatuur

Andres, M., en Soeters, J. (2015). Werkrelaties tussen militairen en burgerpersoneel bij Defensie. *Militaire Spectator* (184-9) 388-399.

Bemmel, I. E., van, Amelsfoort, D.J.C. van & Vliet, A.J. van (2005). De ontwikkeling van een toepasbare competentiestructuur. TNO memorandum (TNO-DV3 2005-M040), Soesterberg.

Bos, C.M. van den (2014). *Using Volunteering Infrastructure to Build Civil Society*. Erasmus University Rotterdam. Arnhem: Stichting Rijnstad.

Bosland, GJ, Van der Spek, H, Van Dam, H, Van Krieken, J, Kreijen, P (2011) Vrijwillig dienen en verdienen - onderzoek naar bedrijfsvoeringsmodellen voor de inzet van brandweervrijwilligers. Berenschot.

Boutellier, H., Broenink, N., & Steketee, M. (2004). *Een sociaal jaar voor jongeren in Nederland*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

Brudney, J. L. & Duncombe, W. D. (1992). An economic evaluation of paid, volunteer and mixed staffing options for public services. *Public Administration Review*, 52(5), 474-481.

Burger, A., & Dekker, P. (2014). *Noch markt, noch staat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Butrica, B. A., Johnson, R. W., & Zedlewski, S. R. (2009). Volunteer dynamics of older Americans. *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 64(5), 644-655.;

Caluwé, R. D. (2011). Brandweer en vrijwilligerspotentieel: grijp je kans. *Scriptie Leergang Master of Crisis and Disaster Management*.

Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen 23-4-2017.

Chum, A., Mook, L., Handy, F., & Schugurensky, D. (2013). Degree and direction of paid employee/volunteer interchange in nonprofit organisations. *Nonprofit Management and Leadership*, 23(4), 409-426.

- Cnaan, R. a., & Cascio, T. (1998). Performance and commitment: Issues in management of volunteers in human service organisations. *Journal of Social Service Research*, 24(3/4), 1–37.  
[http://doi.org/10.1300/J079v24n03\\_01](http://doi.org/10.1300/J079v24n03_01)
- Cnaan, R. A., Handy, F., & Wadsworth, M. (1996). Defining Who is a Volunteer: Conceptual and Empirical Considerations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25(3), 364-383.
- Dijk, B., van & Roorda, W. (2005). Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer 2005. DSP-groep.
- Eichler, R., Auxila, P., & Pollock, J. (2001). Performance-based payment to improve the impact of health services: evidence from Haiti. *World Bank Institute Online Journal*, 1-11.
- Geveke, H., Joosten, R., Sybrandi, F., Vreuls, J., Van Duin, M., Helsloot, I., Smit, K. (1998). Brandweer en vrijwilligers. *Vrijwilligers bij de Brandweer: op herhaling*. Drukkerij Lakerveld, Den Haag.
- Hank, K., & Erlinghagen, M. (2010). Dynamics of volunteering in older Europeans. *The gerontologist*, 50(2), 170-178.
- Hustinkx, L. & Meijs, L.C.P.M. (2011). Re-embedding volunteering: in search of a new collective ground. *Voluntary Sector Review*, 2(1), 5-21.
- Kaskie, B., Imhof, S., Cavanaugh, J., & Culp, K. (2008). Civic engagement as a retirement role for aging Americans. *The Gerontologist*, 48(3), 368-377;
- Kerstholt, J. H., Koning, L., & Roelofs, M. L. (2013). Vrijwilligers bij de brandweer - bouwstenen voor visieontwikkeling.
- Latten, J. (2004). Trends in samenwonen en trouwen, CBS.
- Meijs, L., & Brudney, J. (2007). Winning Volunteer Scenarios: The Soul of a New Machine. *THE INTERNATIONAL JOURNAL OF VOLUNTEER ADMINISTRATION*, XXIV (6), 68-79.
- Meijs, L.C.P.M., Roza, L. (2010). ECSP-webpublicatie: Volontairs en vrijwillige politieambtenaren binnen de politie: waar liggen de blokkades voor een vrijwilligersvriendelijke cultuur?
- Meijs, L., Parren, K., & Simons, F.J. (2017). *De oudere vrijwilliger beschouwd*.
- Metz, J. (2014). Individual value, social value, and legitimacy. In L. Birdges Karr, L. Meijs, & J. Metz, *Volunteering and youth services. Essential readings on volunteering and volunteer management for social work, social policy and urban management*. (63-73). Amsterdam, the Netherlands: SWP Amsterdam.
- Metz, J., Roza, L., Meijs, L., van Baren, E., & Hoogervorst, N. (2016, June 20). Differences between paid and unpaid social services for beneficiaries. *European Journal of Social Work*, 1-14.
- Muilwijk, J., & Ven, A., van de (2011). *De brandweermedewerker over nu*. NVBR/ Avans Hogeschool.
- Pearce, J. L. (1993). *Volunteers: The organizational behavior of unpaid workers*. London/New York: Routledge.
- Raak, R. van, Palm, I., Sarwary, S., & Vries, E., de (2011). *De brandweer aan het woord*. SP.
- Roza, L., Baren, E. Van, Ploeg, A., & Assistent, S. (2011). De taakverdeling tussen beroepskrachten en vrijwilligers : Waarom deze taken aan verschillende. ECSP Webpublicatie, 1–9. Retrieved from: [http://www.irim.eur.nl/ERIM/Research/Centres/Erasmus\\_Centre\\_for\\_Strategic\\_Philanthropy/Research/Publications/De\\_unieke\\_waarde\\_van\\_vrijwilligers\\_in\\_de\\_PCS.pdf](http://www.irim.eur.nl/ERIM/Research/Centres/Erasmus_Centre_for_Strategic_Philanthropy/Research/Publications/De_unieke_waarde_van_vrijwilligers_in_de_PCS.pdf)

- Schepers, W., Nicaise, I. (2015). *Chinese Vrijwilligers: nu ook in België? Naar een verplichte gemeenschapsdienst voor langdurig werklozen?* Leuven, KU Leuven en HIVA.
- Stebbins, R.A. (2001). Serious Leisure. *Society* 38(4), 53-57.
- Stebbins, R. A., & Graham, M. (Eds.). (2004). *Volunteering as leisure/leisure as volunteering: An international assessment*. Cabi.
- Stel, J. van der (2004). Individualisering, zelfbeheersing en sociale integratie. In: P. Schnabel, (red.). *Individualisering en Sociale Integratie*. Den Haag: SCP.
- Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) (2011). Nogmaals de feiten op een rij: Over vrijwilligheid, vakmanschap en verantwoordelijkheid. *Publicatiereeks VBV*.
- Van Baren, E. A., & Meijs, L. C. (2014). Chapter 1: What is volunteering? In L. Bridges Karr, L. Meijs, & J. Metz, *Volunteering and youth services. Essential readings on volunteering and volunteer management for social work, social policy and urban management*. (pp. 17-30). Amsterdam: Uitgeverij SWP Amsterdam.
- Van Steden, R. & Mehlbaum, S. (2015). Politievrijwilligers (on)gewenst...? Over politieke steun, een enthousiaste werkvloer en falend beleid. Amsterdam/Dan Haag: Vrije Universiteit/Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Water, W.A.G. van de (2011). *Onderzoeksrapport Personeelspiramide*. Den Haag.

## Websites

- [Http://www.brandveilig.com/nieuws/aantal-brandweervrijwilligers-daalt-45379](http://www.brandveilig.com/nieuws/aantal-brandweervrijwilligers-daalt-45379)
- [Https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/10/bijna-een-op-de-twee-nederlanders-doet-vrijwilligerswerk](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/10/bijna-een-op-de-twee-nederlanders-doet-vrijwilligerswerk)
- [Https://www.Defensie.nl/onderwerpen/reservisten](https://www.Defensie.nl/onderwerpen/reservisten)
- [Https://www.Defensie.nl/onderwerpen/reservisten](https://www.Defensie.nl/onderwerpen/reservisten)
- [Https://www.Defensie.nl/onderwerpen/reservisten/inhoud/arbeidsvoorwaarden-en-rechtspositie](https://www.Defensie.nl/onderwerpen/reservisten/inhoud/arbeidsvoorwaarden-en-rechtspositie)
- [Https://www.Defensie.nl/onderwerpen/reservisten/inhoud/funcities](https://www.Defensie.nl/onderwerpen/reservisten/inhoud/funcities)
- [Https://www.Defensie.nl/overDefensie/inhoud/feiten-en-cijfers](https://www.Defensie.nl/overDefensie/inhoud/feiten-en-cijfers)
- [Https://www.lopv.nl/18-politievrijwilliger](https://www.lopv.nl/18-politievrijwilliger)
- [Https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-tegenprestatie-in-de-bijstand](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-tegenprestatie-in-de-bijstand)

## Overige documenten

- Brochure Reservisten Koninklijke Marechaussee (31-03-2016), Ministerie van Defensie.
- Conferentieverlag 'De Reservist in 2020' (2 december 2013). Ministerie van Defensie.
- Kamerbrief over inzetgereedheidsnorm nationale reserve en voortgang aanstelling cyberreservisten (8 april 2016), minister van Defensie, geraadpleegd d.d. 09-02-2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/01/kamerbrief-over-inzetgereedheidsnorm-nationale-reserve-en-voortgang-aanstelling-cyberreservisten>.
- Personeelsrapportage midden 2016 (2016). Ministerie van Defensie.

Reacties en commentaren van reservisten op de antwoorden van de Minister (16-04-2016), geraadpleegd d.d. 09-02-2017 via [https://www.vbm.info/images/stories/Reservisten/160416\\_Reacties\\_en\\_commentaren\\_reservisten\\_op\\_antwoorden\\_Minister.pdf](https://www.vbm.info/images/stories/Reservisten/160416_Reacties_en_commentaren_reservisten_op_antwoorden_Minister.pdf)

Uitkomsten schrijfoopdracht van 2 december 2013 (2014), Conferentie De Reservist in 2020.

## Interviews

Kraan, R. (12-04-2017). Vakvereniging Brandweervrijwilligers (VBV).

Kruiter, H. (04-05-2017). Instituut voor Publieke Waarden.

Wees, B. van der (21-04-2017). Landelijke Organisatie van Politievrijwilligers (LOPV).

Wijnen, M.H., Stallmann, F. (01-05-2017). Ministerie van Defensie, Koninklijke Landmacht.

## Focusgroep

Korps Nationale Reserve: Luitenant-Kolonel Berding, H.

Landelijke Organisatie van Politievrijwilligers (LOPV): Van der Wees, B.

Nationale Rode Kruis: Hattink, J.

Politie: Passchier, H. (*schriftelijk*).

Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV): De Jong, I.; Gunther Moor, L.

Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV): Dokter, M.

Vrije Universiteit, Faculteit der Sociale Wetenschappen: Van Steden, R. (*schriftelijk*).

## Eindnoten

---

<sup>1</sup> Cnaan, R. A., Handy, F., & Wadsworth, M. (1996). Defining Who is a Volunteer: Conceptual and Empirical Considerations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25(3), 364-383.

<sup>2</sup> Stebbins, R.A. (2001). Serious Leisure. *Society* 38(4), 53-57.

<sup>3</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/10/bijna-een-op-de-twee-nederlanders-doet-vrijwilligerswerk>; <http://www.brandveilig.com/nieuws/aantal-brandweervrijwilligers-daalt-45379>; <https://www.lopv.nl/18-politievrijwilliger>; <https://www.Defensie.nl/overDefensie/inhoud/feiten-en-cijfers>; <https://www.Defensie.nl/onderwerpen/reservisten>.

<sup>4</sup> Bos, C.M. van den (2014). *Using Volunteering Infrastructure to Build Civil Society*. Erasmus University Rotterdam. Arnhem: Stichting Rijnstad;

<sup>5</sup> Van Baren, E. A., & Meijs, L. C. (2014). Chapter 1: What is volunteering? In L. Bridges Karr, L. Meijs, & J. Metz, *Volunteering and youth services. Essential readings on volunteering and volunteer management for social work, social policy and urban management*. (pp. 17-30). Amsterdam: Uitgeverij SWP Amsterdam.

<sup>6</sup> Bos, C.M. van den (2014). *Using Volunteering Infrastructure to Build Civil Society*. Erasmus University Rotterdam. Arnhem: Stichting Rijnstad; Brudney, J. L. & Duncombe, W. D. (1992). An economic evaluation of paid, volunteer and mixed staffing options for public services. *Public Administration Review*, 52(5), 474-481.

<sup>7</sup> Meijs, L., Parren, K., & Simons, F.J. (2017). *De oudere vrijwilliger beschouwd*.

---

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Butrica, B. A., Johnson, R. W., & Zedlewski, S. R. (2009). Volunteer dynamics of older Americans. *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 64(5), 644-655.; Kaskie, B., Imhof, S., Cavanaugh, J., & Culp, K. (2008). Civic engagement as a retirement role for aging Americans. *The Gerontologist*, 48(3), 368-377; Hank, K., & Erlinghagen, M. (2010). Dynamics of volunteering in older Europeans. *The gerontologist*, 50(2), 170-178.

<sup>10</sup> Meijs, L., & Brudney, J. (2007). Winning Volunteer Scenarios: The Soul of a New Machine. *THE INTERNATIONAL JOURNAL OF VOLUNTEER ADMINISTRATION*, XXIV (6), 68-79.

<sup>11</sup> Stel, J. van der (2004). Individualisering, zelfbeheersing en sociale integratie. In: P. Schnabel, (red.). *Individualisering en Sociale Integratie*. Den Haag: SCP.

<sup>12</sup> Kerstholt, J. H., Koning, L., & Roelofs, M. L. (2013). Vrijwilligers bij de brandweer - bouwstenen voor visieontwikkeling.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Latten, J. (2004). Trends in samenwonen en trouwen, CBS.

<sup>15</sup> Pearce, J. L. (1993). *Volunteers: The organizational behavior of unpaid workers*. London/New York: Routledge.

<sup>16</sup> Latten, J. (2004). Trends in samenwonen en trouwen, CBS.

<sup>17</sup> van Baren, E. A., & Meijs, L. C. (2014). Chapter 1: What is volunteering? In L. Bridges Karr, L. Meijs, & J. Metz, *Volunteering and youth services. Essential readings on volunteering and volunteer management for social work, social policy and urban management*. (pp. 17-30). Amsterdam: Uitgeverij SWP Amsterdam.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Cnaan, R. a., & Cascio, T. (1998). Performance and commitment: Issues in management of volunteers in human service organisations. *Journal of Social Service Research*, 24(3/4), 1-37.  
[http://doi.org/10.1300/J079v24n03\\_01](http://doi.org/10.1300/J079v24n03_01)

<sup>21</sup> Roza, L., Baren, E. Van, Ploeg, A., & Assistent, S. (2011). De taakverdeling tussen beroepskrachten en vrijwilligers : Waarom deze taken aan verschillende. ECSP Webpublicatie, 1-9. Retrieved from:  
[http://www.erim.eur.nl/ERIM/Research/Centres/Erasmus\\_Centre\\_for\\_Strategic\\_Philanthropy/Research/Publications/De\\_unieke\\_waarde\\_van\\_vrijwilligers\\_in\\_de\\_PCS.pdf](http://www.erim.eur.nl/ERIM/Research/Centres/Erasmus_Centre_for_Strategic_Philanthropy/Research/Publications/De_unieke_waarde_van_vrijwilligers_in_de_PCS.pdf)

<sup>22</sup> Metz, J. (2014). Individual value, social value, and legitimacy. In L. Birdges Karr, L. Meijs, & J. Metz, *Volunteering and youth services. Essential readings on volunteering and volunteer management for social work, social policy and urban management*. (63-73). Amsterdam, the Netherlands: SWP Amsterdam.

<sup>23</sup> Metz, J., Roza, L., Meijs, L., van Baren, E., & Hoogervorst, N. (2016, June 20). Differences between paid and unpaid social services for beneficiaries. *European Journal of Social Work*, 1-14.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Eichler, R., Auxila, P., & Pollock, J. (2001). Performance-based payment to improve the impact of health services: evidence from Haiti. *World Bank Institute Online Journal*, 1-11.

<sup>27</sup> Metz, J., Roza, L., Meijs, L., van Baren, E., & Hoogervorst, N. (2016, June 20). Differences between paid and unpaid social services for beneficiaries. *European Journal of Social Work*, 1-14.

<sup>28</sup> Chum, A., Mook, L., Handy, F., & Schugurensky, D. (2013). Degree and direction of paid employee/volunteer interchange in nonprofit organisations. *Nonprofit Management and Leadership*, 23(4), 409-426.

<sup>29</sup> Meijs, L., Parren, K., & Simons, F. (2017). De oudere vrijwilliger beschouwd.

- 
- <sup>30</sup> Meijs, L., Parren, K., Simons, F.J. (2016). De oudere vrijwilliger beschouwd: een onderzoek naar de waarde van vrijwilligerswerk door ouderen en een beoordeling van uitwisselbaarheid en verdringing.
- <sup>31</sup> Bosland, GJ, Van der Spek, H, Van Dam, H, Van Krieken, J, Kreijen, P (2011) Vrijwillig dienen en verdienen - onderzoek naar bedrijfsvoeringsmodellen voor de inzet van brandweervrijwilligers. Berenschot.
- <sup>32</sup> Stebbins, R. A., & Graham, M. (Eds.). (2004). *Volunteering as leisure/leisure as volunteering: An international assessment*. Cabi.
- <sup>33</sup> Brudney, J. L. & Duncombe, W. D. (1992). An economic evaluation of paid, volunteer and mixed staffing options for public services. *Public Administration Review*, 52(5), 474-481.
- <sup>34</sup> Idem.
- <sup>35</sup> Idem.
- <sup>36</sup> Muilwijk, J., & Ven, A., van de (2011). De brandweermedewerker over nu. *NVBR/ Avans Hogeschool*.
- <sup>37</sup> Competenties worden hier opgevat als vaardigheden die kunnen variëren van concrete gedragingen, zoals vergaderen en notuleren, tot abstracte en complexe gedragingen, zoals samenwerken, onderhandelen en leidinggeven. Zie Bommel, I. E., van, Amelsfoort, D.J.C. van & Vliet, A.J. van (2005). De ontwikkeling van een toepasbare competentiestructuur. TNO-memorandum (TNO-DV3 2005-M040), Soesterberg.
- <sup>38</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen 23-4-2017.
- <sup>39</sup> Bosland et al, 2011.
- <sup>40</sup> Muilwijk et al, 2011.
- <sup>41</sup> Geveke, H., Joosten, R., Sybrandi, F., Vreuls, J., Van Duin, M., Helsloot, I., Smit, K. (1998). Brandweer en vrijwilligers. Vrijwilligers bij de Brandweer: op herhaling. Drukkerij Lakerveld, Den Haag.
- <sup>42</sup> Caluwé, R. D. (2011). Brandweer en vrijwilligerspotentieel: grijp je kans. *Scriptie Leergang Master of Crisis and Disaster Management*.
- <sup>43</sup> Kerstholt et al (2013).
- <sup>44</sup> Idem.
- <sup>45</sup> Idem.
- <sup>46</sup> Muilwijk et al, 2011.
- <sup>47</sup> Raak et al, 2011; Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) (2011). Nogmaals de feiten op een rij: Over vrijwilligheid, vakmanschap en verantwoordelijkheid. *Publicatiereeks VBV*.
- <sup>48</sup> Raak et al, 2011.
- <sup>49</sup> Dijk, B., van & Roorda, W. (2005). Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer 2005. DSP-groep.; Raak, R., van, Palm, I., Sarwary, S., & Vries, E., de (2011). De brandweer aan het woord. SP.
- <sup>50</sup> Interview R. Kraan, Vakvereniging Brandweervrijwilligers (VBV), 12-04-2017.
- <sup>51</sup> Bosland et al, 2011.
- <sup>52</sup> Meijs, L.C.P.M., Roza, L. (2010). ECSP-webpublicatie: Volontairs en vrijwillige politieambtenaren binnen de politie: waar liggen de blokkades voor een vrijwilligersvriendelijke cultuur?
- <sup>53</sup> <https://www.lopv.nl/politievrijwilliger>, geraadpleegd op 31/05/2017.
- <sup>54</sup> Interview Wees, B. van (21-04-2017). Landelijke Organisatie van Politievrijwilligers (LOPV).
- <sup>55</sup> Van Steden, R. & Mehlbaum, S. (2015). Politievrijwilligers (on)gewenst...? Over politieke steun, een enthousiaste werkvloer en falend beleid. Amsterdam/Dan Haag: Vrije Universiteit/Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- <sup>56</sup> Interview Wees, B. van (21-04-2017). Landelijke Organisatie van Politievrijwilligers (LOPV).

- 
- <sup>57</sup> Van Steden, R. & Mehlbaum, S. (2015).
- <sup>58</sup> Idem.
- <sup>59</sup> <https://www.politie.nl/themas/politievrijwilliger.html>, geraadpleegd op 02/06/2017.
- <sup>60</sup> Wees, B. van (21-04-2017). Landelijke Organisatie van Politievrijwilligers (LOPV).
- <sup>61</sup> Van Steden, R. & Mehlbaum, S. (2015).
- <sup>62</sup> Meijs, L.C.P.M., Roza, L. (2010). ECSP-webpublicatie: Volontairs en vrijwillige politieambtenaren binnen de politie: waar liggen de blokkades voor een vrijwilligersvriendelijke cultuur?
- <sup>63</sup> <http://www.omroepwest.nl/nieuws/2696691/Den-Haag-heeft-meeste-politievrijwilligers-van-Nederland>
- <sup>64</sup> Interview Wees, B. van (21-04-2017). Landelijke Organisatie van Politievrijwilligers (LOPV).
- <sup>65</sup> Idem.
- <sup>66</sup> Thanés, M., de Kool, D., & Siep, P. (2015). Verkenning nieuwe mogelijkheden vrijwilligerswerk bij de politie. WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Gevonden via [https://www.wodc.nl/binaries/2452-volledige-tekst\\_tcm28-73531.pdf](https://www.wodc.nl/binaries/2452-volledige-tekst_tcm28-73531.pdf)
- <sup>67</sup> Arbeidsvoorwaarden en rechtspositie van reservisten, gevonden d.d. 09-02-2017 via <https://www.Defensie.nl/onderwerpen/reservisten/inhoud/arbeidsvoorwaarden-en-rechtspositie>.
- <sup>68</sup> <https://www.Defensie.nl/onderwerpen/reservisten/inhoud/functies>
- <sup>69</sup> Uitkomsten schrijfpodracht van 2 december 2013 (2014), Conferentie De Reservist in 2020.
- <sup>70</sup> Antwoorden minister van Defensie, kamerbrief BS2017017490 (2016).
- <sup>71</sup> Personeelsrapportage midden 2016 (2016). Ministerie van Defensie; Interview generaal-majoor Wijnen, M.H., Kolonel Stallmann, F. (01-05-2017). Ministerie van Defensie, Koninklijke Landmacht.
- <sup>72</sup> <https://www.Defensie.nl/onderwerpen/reservisten>
- <sup>73</sup> Het Nederlandse leger heeft 20.000 extra reservisten nodig' (NRC, 20 november 2013).
- <sup>74</sup> Gegevens zijn mogelijk wel beschikbaar binnen het ministerie van Defensie, maar vooralsnog niet beschikbaar binnen onderliggend onderzoek. Zie verder: Andres, M., en Soeters, J. (2015). Werkrelaties tussen militairen en burgerpersoneel bij Defensie. Militaire Spectator (184-9) 388-399; Water, W.A.G. van de, Onderzoeksrapport Personeelspiramide. Den Haag, 2011.
- <sup>75</sup> Kamerbrief over inzetgereedheidsnorm nationale reserve en voortgang aanstelling cyberreservisten (8 april 2016), minister van Defensie; Reacties en commentaren van reservisten op de antwoorden van de Minister (16-04-2016); Brochure Reservisten Koninklijke Marechaussee (31-03-2016), Ministerie van Defensie.
- <sup>76</sup> Interview generaal-majoor Wijnen, M.H., kolonel Stallmann, F. (01-05-2017). Ministerie van Defensie, Koninklijke Landmacht.
- <sup>77</sup> Conferentieverlag 'De Reservist in 2020' (2 december 2013). Ministerie van Defensie.
- <sup>78</sup> Kamerbrief (8 april 2016), minister van Defensie.
- <sup>79</sup> Reacties en commentaren van reservisten op de antwoorden van de Minister (16-04-2016); Brochure Reservisten Koninklijke Marechaussee (31-03-2016), Ministerie van Defensie.
- <sup>80</sup> Boutellier, H., Broenink, N., & Steketee, M. (2004). *Een sociaal jaar voor jongeren in Nederland*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.
- <sup>81</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-tegenprestatie-in-de-bijstand>
- <sup>82</sup> Schepers, W., Nicaise, I. (2015). *Chinese Vrijwilligers: nu ook in België? Naar een verplichte gemeenschapsdienst voor langdurig werklozen?* Leuven, KU Leuven en HIVA.



---

<sup>83</sup> Boutellier, H., Broenink, N., & Steketee, M. (2004). *Een sociaal jaar voor jongeren in Nederland*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.