

# Factsheet

## Pijlers voor bruggenbouwers

Over de ondersteuning van allochtone vrijwilligersorganisaties

## 1. Allochtone vrijwilligersorganisaties: een begripsafbakening

Deze factsheet is opgesteld op basis van onderzoek dat ACB Kenniscentrum in 2006 heeft uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek zijn gepubliceerd in het boek *Pijlers voor Bruggenbouwers*.<sup>1</sup> In 2010 wordt dit onderzoek geactualiseerd.

### *Definitie vrijwilligerswerk*

“Onder vrijwilligerswerk verstaan wij werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald voor anderen of voor de samenleving als geheel wordt verricht. De duur daarvan is niet van belang, evenmin wie van het vrijwilligerswerk profijt heeft.”<sup>2</sup>

### 1.1 Georganiseerd en ongeorganiseerd vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk in Nederland vindt in georganiseerd en ongeorganiseerd verband plaats. Het aantal allochtone vrijwilligers in georganiseerd verband ligt beduidend lager dan het aantal autochtonen. Georganiseerd vrijwilligerswerk speelt zich af in clubs, sportverenigingen en buurtverenigingen. Het aantal allochtone vrijwilligers dat zich echter inzet binnen informele kring (ongeorganiseerd) is wel relatief hoog. Uit onderzoek van bureau Regioplan blijken allochtonen zich ongeveer net zo vaak vrijwillig (georganiseerde en ongeorganiseerde getallen bij elkaar opgeteld) in te zetten als autochtonen.<sup>3</sup>

Uit onderzoek van ACB Kenniscentrum<sup>4</sup> blijkt dat veel allochtonen onbekend zijn met het begrip ‘vrijwilligerswerk’. Werk is namelijk iets waarvoor je betaald wordt. Dit doe je voor je naasten, familie, burens, de gemeenschap of de zwakkeren in de samenleving. Het wordt niet als werk beschouwd, maar als iets wat je vanuit religieuze overtuiging, morele verplichting of sociale druk doet. Omdat de specifieke gemeenschapszin bij moskeeorganisaties een grotere rol speelt dan bij andere organisaties, is het aantal vrijwilligers bij religieus georiënteerde stichtingen vaak groter dan bij instellingen zonder religieuze achtergrond.

### 1.2 Allochtone vrijwilligersorganisatie

Het CBS definieert de begrippen ‘allochtonen’ en ‘etnische minderheden’ als: Personen die afkomstig zijn, of waarvan minimaal één van de ouders afkomstig is uit een niet-westers, niet-geïndustrialiseerd land. Allochtone vrijwilligersorganisaties worden vaak aangeduid als ‘zelforganisaties’ of migrantenorganisaties.

---

<sup>1</sup> Het onderzoek is uitgevoerd met medewerking van de Vrijwilligerscentrale Amsterdam en de stichting HAPO. De publicatie *Pijlers voor Bruggenbouwers* van Ewoud Butter is te bestellen bij ACB Kenniscentrum,

<sup>2</sup> Gemeente Amsterdam (2002) ‘Vrijwilligerswerk, de kracht van Amsterdam. Het gemeentelijke beleid ten aanzien van vrijwilligerswerk’, Amsterdam.

<sup>3</sup> J. Klaver, E. Tromp, R. Oude Ophuis (2005), ‘Allochtonen en vrijwilligerswerk’, Amsterdam, Regioplan.

<sup>4</sup> Gijs van der Fuhr, Ewoud Butter, Edgar van Lokven (2002), ‘Allochtone vrijwilligers in beeld. Amsterdam’, Amsterdam, ACB.

## **2. Veranderende rol van allochtone vrijwilligersorganisaties**

Allochtone vrijwilligersorganisaties worden vooral als welzijnorganisaties gezien. Dat is niet altijd zo geweest. Penninx en Schrover<sup>5</sup> beschrijven hoe de rol van de organisaties van immigranten in de loop der jaren veranderde. Tot het eind van de 18<sup>e</sup> eeuw vormde de stad de primaire politieke eenheid. Iedereen die van buiten de stad kwam was een vreemdeling met minder rechten. Ze waren uitgesloten van het politieke systeem, hadden minder toegang tot huisvesting, arbeidsmarkt en voorzieningen zoals ziekenzorg. De (migranten) kerken en vaak informele netwerken van 'buitenlanders' hielpen in die tijd mensen aan huisvesting, werk en zorg.

### **2.1 Toenemende rijkdom**

Vanaf het einde van de 18<sup>e</sup> eeuw ontwikkelde Nederland zich als natiestaat en werd het Nederlanderschap het criterium voor volwaardig lidmaatschap van de Nederlandse samenleving. Door toenemende rijkdom ontstond er een rijk verenigingsleven, variërend van lokale zang- en sportverenigingen, belangenorganisaties en instellingen die maatschappelijke problemen wilden aanpakken. Men organiseerde zich in zuilen. Migranten kozen voor hun eigen varianten van een verenigingsleven. Ze werden namelijk buitengesloten bij de autochtone organisaties, voelden zich niet thuis en hadden de behoefte zich te organiseren met mensen met dezelfde culturele achtergrond.

### **2.2 Welvaarts- en verzorgingsstaat**

Na 1945 ontwikkelde Nederland zich als welvaart- en verzorgingsstaat; hierin zijn taken die eerder door particuliere organisaties werden uitgevoerd, werden steeds meer overgenomen door de staat.

Allochtone vrijwilligersorganisaties kregen, zeker vanaf de invoering van het landelijke Minderhedenbeleid in de jaren tachtig, een bijzondere positie; enerzijds hadden ze tot taak activiteiten op het terrein van vrije tijd, cultuur en religie te ontwikkelen, maar tegelijkertijd kregen ze ook een rol om de participatie van hun achterban op het gebied van arbeidsmarkt, onderwijs, gezondheid en huisvesting te bevorderen; voor dit laatste werden ze echter zelden gefaciliteerd.

Er werden vanaf de jaren 80 hogere eisen gesteld aan de professionaliteit van gesubsidieerde organisaties. (allochtone) Vrijwilligersorganisaties konden moeilijker aan de nieuwe eisen voldoen. Daarnaast ontstonden spanningen tussen deze vrijwilligersorganisaties en algemene professionele instellingen in het gesubsidieerde arbeids-, onderwijs- en welzijnscircuit. Zo kregen allochtone vrijwilligersorganisaties steeds vaker het gevoel dat ze door professionele instellingen vooral als wervingskanaal werden gebruikt.

---

<sup>5</sup> In: Penninx (2002), 'Bastion of bindmiddel. Organisaties van migranten in historisch perspectief', Amsterdam

### 3. Organisaties in cijfers<sup>6</sup>

Sinds het eind van de jaren zestig zijn vluchtelingen naar Nederland gekomen en organisaties gaan vormen. Het betreft organisaties van vluchtelingen die om politieke redenen hun land moesten verlaten en mensen die vanwege oorlogsgeweld of etnische vervolging hun land hebben verlaten. De eerste groep bestaat vaker uit hoogopgeleide vluchtelingen met organisatie-ervaring in studentenbeweging, vakbeweging of een linkse politieke partij. Veel van hen zijn van plan uiteindelijk naar het land van herkomst terug te keren. De tweede groep is een veel diffuser gezelschap met als eerste doelstelling: een veilige haven vinden.

De grootste groepen vluchtelingen worden in volgorde van grootte gevormd door mensen uit: Irak (waaronder veel Koerden), Somalië, Iran, Afghanistan, Vietnam, Ethiopië/Eritrea, Sri Lanka en Kongo (Vml. Zaïre). Hieronder staat het aantal vrijwilligersorganisaties opgericht door het allochtone deel van de bevolking, ingedeeld op land van herkomst.

Absolute getallen	
Turken	1125
Surinamers	881
Marokkanen	720
Molukkers	399
Chinezen	244
Somaliërs	161

Fig.1 aantallen absolute vrijwilligersorganisaties.

Omdat het aantal inwoners per groep sterk verschilt, is de organisatiedichtheid (het aantal organisaties per 1000 leden van een etnische groep) een betere graadmeter voor de organisatiegraad van een gemeenschap.

Organisatie dichtheid	
Molukkers	9,9
Ethiopiërs/Eritreërs	7,6
Chinezen	6,3
Somaliërs	5,8
Turken	3,3
Surinamers	2,7
Marokkanen	2,4
Irakezen	2,1
Vietnamezen	1,7
Afghanen	1

Fig.2 Aantal organisaties per 1000 leden van een etnische groep

<sup>6</sup> Anja van Heelsum, 'Migrantenorganisaties in Nederland', Forum 2004, pp.61-62.

#### **4. Verschillen tussen allochtone en autochtone vrijwilligersorganisaties**

Allochtone vrijwilligersorganisaties hebben veel gemeen met autochtone vrijwilligersorganisaties. Ze bestaan uit burgers die zich op vrijwillige basis en meestal onbetaald inzetten voor anderen of voor de samenleving als geheel en vormen een belangrijk onderdeel van het maatschappelijk middenveld of de civil society. Toch hebben allochtone organisaties specifieke eigenschappen die van invloed zijn op de ondersteuningsbehoeften van de organisaties.

Een verschil met veel autochtone vrijwilligersorganisaties is in paragraaf 1.1 genoemd: allochtone vrijwilligersorganisaties vervullen een rol bij de emancipatie en participatie van hun achterban in de Nederlandse samenleving.

##### **4.1 Andere verschillen**

- 1.** In tegenstelling tot autochtone vrijwilligersorganisaties zijn allochtone organisaties niet primair gevormd omdat de leden een gemeenschappelijke hobby, interesse, belang of politieke opvatting delen. Allochtone vrijwilligersorganisaties zijn nagenoeg altijd primair gevormd op de gedeelde behoefte om zich te organiseren op basis van een gemeenschappelijke etnische achtergrond, waarbij een gemeenschappelijke taal, geschiedenis, cultuur en religie een belangrijke rol kunnen spelen.
- 2.** Hoewel er ook allochtone vrijwilligersorganisaties zijn die zich op speciale doelgroepen (jongeren, vrouwen, ouderen, homoseksuelen, gelovigen) of activiteiten richten, geldt voor het merendeel dat ze zich met meerdere doelgroepen en activiteiten tegelijk bezighouden.
- 3.** Veel allochtonen die actief zijn bij vrijwilligersorganisaties beschouwen de activiteiten die ze verrichten niet als 'vrijwilligerswerk'. Werk is namelijk iets waarvoor je betaald wordt.
- 4.** Tot slot hebben allochtone organisaties vaak een gebrek aan deskundig kader en vrijwilligers met die kennis, vaardigheden en netwerken die het gemakkelijk maken om als organisatie te overleven. De organisaties zijn sterk afhankelijk van een klein groepje of soms zelfs een enkele bestuurder. Voor organisaties van lager opgeleide allochtonen kan een gebrekkige beheersing van het (ambtelijk) Nederlands een probleem vormen en zowel organisaties van lager als hoger opgeleide allochtonen blijken het moeilijk te hebben, omdat ze bijvoorbeeld minder toegang hebben tot allerlei relevante netwerken dan autochtone organisaties. Allochtone vrijwilligersorganisaties hebben daarom vaak een grotere behoefte aan ondersteuning dan autochtone organisaties.

## 4.2. De meest voorkomende ondersteuningsvragen

Wanneer allochtone vrijwilligersorganisaties er zelf niet meer uitkomen, zoeken sommige elders steun. Bij een lokale welzijnsorganisatie, een vrijwilligerscentrale of bij een instelling als ACB Kenniscentrum kunnen ze terecht voor een advies of een training. Uit het onderzoek van ACB Kenniscentrum blijkt dat dit de meest voorkomende ondersteuningsvragen zijn:

1. Het werven subsidie of fondsen (68% van de organisaties)
2. Het werven en behouden van vrijwilligers (37% van de organisaties)
3. Verzoek om een training (28% van de organisaties)
4. Opstellen van een project(beschrijving) (25% van de organisaties)
5. Beheersen van projectfinanciering (25% van de organisaties)
6. Het zoeken van partners/ontsluiten van netwerken (21% van de organisaties)
7. Visieontwikkeling (19% van de organisaties)
8. Opstellen van werkplannen en begrotingen
9. Subsidierelatie met de overheid
10. Verbeteren van de organisatiestructuur
11. Voorlichting, pr en lobby (15% van de organisaties)
12. (her)definiëren en verdelen van bestuursfuncties
13. Inhoudelijk jaarverslag

## 5. De lokale overheid

Vrijwilligersorganisaties hebben financiële middelen nodig om de activiteiten die worden uitgevoerd te kunnen bekostigen. Door middel van donaties, activiteitenkosten en contributies proberen autochtone en allochtone organisaties de kosten te dekken. Wanneer de sociaal economische positie van de bezoekers en leden zwak is, wordt het moeilijk de financiering rond te krijgen. Dit geldt voor het merendeel van allochtone organisaties. Vaak, maar lang niet altijd, wordt dan ook subsidie aangevraagd bij een lokale of landelijke overheid.

De (lokale) overheid kan organisaties om verschillende redenen subsidiëren; bijvoorbeeld om organisaties een basis te geven waaruit ze opereren, maar ook om activiteiten te verrichten die niet door de markt kunnen worden bekostigd maar wel een algemeen, maatschappelijk belang dienen. Een andere reden kan zijn dat de overheid het van belang vindt dat mensen – van alle bevolkings- en inkomensgroepen- elkaar kunnen ontmoeten, ontplooiën en in kunnen zetten voor de samenleving.

Allochtone vrijwilligersorganisaties spelen een grote rol in het bereiken van hun achterban. Ze bieden een laagdrempelige plaats met vertrouwde mensen waar rekening wordt gehouden met culturele achtergrond. Ondanks taalprogramma's voor oudkomers en nieuwkomers, vervult het informatie verkrijgen in eigen taal bij vrijwilligersorganisaties een grote sociale rol; het is en blijft noodzakelijk voor een grote groep, vooral oudere allochtonen. Reguliere instellingen bereiken deze groep vaak niet en daarom zijn er diverse (lokale) overheden bereid (geweest) deze organisaties te subsidiëren.

## **5.1 Lokaal integratiebeleid**

In de 21<sup>ste</sup> eeuw is het integratiebeleid gericht op individuele emancipatie en participatie. Voorheen lag het accent op het instant houden van verschillende vrijwilligersorganisaties, tegenwoordig richt het beleid zich meer op de activiteiten en projecten van de organisaties. De 'Tijdelijke stimuleringsregeling zelforganisaties minderheden' uit 2001 getuigt hier ook van. In deze stimuleringsregeling is de instandhoudingssubsidie afgeschaft.

### **5.1.1 Subsidiebeleid**

Hoewel het subsidiebeleid van lokale overheden onderling sterk verschilt, is er bijna overal bezuinigd op de financiering van allochtone vrijwilligersorganisaties. De vrouwenorganisaties hebben bovendien te maken gekregen met het verdwijnen in veel gemeenten van de emancipatiegelden. Uit ons onderzoek blijkt dat veel van de organisaties daardoor in de problemen zijn gekomen. Zij hebben veel van hun slagkracht verloren en kunnen minder activiteiten organiseren. Ook voor overheadkosten als organisatie en huisvesting hebben diverse organisaties geen budget meer. Veel van hen die de luxe hadden van betaalde medewerkers (meestal via een I/D-regeling), zijn deze medewerkers kwijtgeraakt.

### **5.1.2 Aanbestedingen**

De afgelopen jaren hebben steeds meer lokale overheden ervoor gekozen over te gaan tot de aanbesteding van (een deel) van het welzijnswerk. Wethouders hopen door vergelijking van offertes meer waar voor hun geld te krijgen; meer kwaliteit, zakelijkheid en creativiteit.

Er zijn ook wat vraagtekens te zetten bij de aanbestedingen. Nog afgezien van de maatschappelijke kosten van een periodiek terugkerende aanbestedingsprocedure voor een lokale overheid en de offererende partijen is het de vraag of de continuïteit van het welzijnswerk in een wijk er niet door bedreigd wordt. De continuïteit kan bedreigd worden als er om de vier jaar een nieuwe partij met een nieuw project wordt ingezet.

## 6. Trends

Zoals al eerder gemeld is het duidelijk dat het beleid ten aanzien van allochtone vrijwilligersorganisaties sterk verschilt per gemeente. Wel zijn er enkele trends;

1. Op veel plekken is het categoriaal beleid vervangen door een algemeen beleid, diversiteitsbeleid of inclusief beleid. Hoewel een dergelijk beleid ook voordelen biedt, bestaat het risico dat voorbij wordt gegaan aan het gegeven dat de startpositie van verschillende bevolkingsgroepen niet dezelfde is.
2. Zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau is er steeds vaker voor gekozen instellingssubsidies te vervangen door projectsubsidies. Voor de organisaties betekent dit een soms moeizame omslag naar een projectmatiger vorm van werken en een andere wijze van begroten en budgetbeheer. Organisaties moeten nu projecten ontwikkelen om de begroting rond te krijgen en de organisatie in stand te houden.
3. Subsidiëring wordt nu, meer dan in het verleden het geval was, gebruikt als gericht instrument van integratiebeleid. Dat kan werken wanneer de gehanteerde begrippen en doelstellingen helder en toetsbaar geformuleerd zijn en duidelijk is wat wordt verwacht van de lokale overheid, algemene instellingen en allochtone vrijwilligersorganisaties. Vaak is dit echter niet het geval. Wat zich dan bijvoorbeeld wreekt, is dat het begrip integratie geregeld niet toetsbaar wordt gedefinieerd.
4. In een enkel geval wordt een algemene subsidieregeling gebruikt om specifieke discussies binnen allochtone (vaak moslim)gemeenschappen te entameren over taboerijke onderwerpen als homoseksualiteit en huiselijk geweld, door het organiseren van discussies als voorwaarde te stellen. De vraag is of deze aanpak - emancipatie van bovenaf - werkt.
5. Allochtone organisaties moeten steeds vaker alternatieve financiering vinden voor hun projecten en activiteiten. Een breed scala van fondsen voorziet gedeeltelijk in het gat van de terugtrekkende overheid. Maar net als bij (lokale) overheden is er ook bij de fondsen een tendens merkbaar die zowel inhoudelijk als administratief neigt naar een projectmatige in plaats van een procesmatige denkwijze.
6. Tot slot zijn er nog twee ontwikkelingen in het welzijnswerk de moeite waard om te noemen: de aanbesteding van het welzijnswerk en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De aanbesteding van het welzijnswerk heeft zowel invloed op de ondersteuning van de organisaties als op het werk van de organisaties zelf.

Sommige overheden overwegen de ondersteuning van vrijwilligersorganisaties geheel op de markt te zetten. Voorzover dat trainingen en voorlichtingsbijeenkomsten betreft is dat te overwegen, maar de relatief duurdere, maar voor allochtone vrijwilligersorganisaties noodzakelijke vormen van ondersteuning als 'coaching en begeleiding' vereisen tijd, een vertrouwensband tussen vrager en aanbieder, fysieke nabijheid, nazorg en een laagdrempelige service. Dergelijke vormen van ondersteuning zijn minder interessant voor commerciële aanbieders, maar behoren tot het taakveld van een overheid die duurzaam in de sociale infrastructuur wil investeren.

## 6. Landelijke structuren, de huidige situatie

Nederland kent zeven samenwerkingsverbanden die samen werken aan het versterken van de maatschappelijke positie van verschillende etnische minderheidsgroepen:

- Inspraakorgaan Chinezen (IOC),
- Inspraakorgaan Turken (IOT),
- Lize, overlegpartner Rijksoverheid Zuid Europese gemeenschappen,
- Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN),
- Surinaams Inspraak Orgaan (SIO),
- Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders (SMN),
- Vluchtelingenorganisaties Nederland (VON).

De samenwerkingsverbanden behartigen de belangen van hun eigen achterban. Zij voeren binnen het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) overleg met het kabinet over beleidskwesties en diverse onderwerpen en ontwikkelingen die de eigen doelgroepen raken. Zowel het kabinet als de samenwerkingsverbanden kunnen onderwerpen ter discussie stellen.

Daarnaast werken de samenwerkingsverbanden intensief samen met elkaar en met strategische partners: van vakbeweging tot ouderenbond, van maatschappelijke instantie tot sociale partner.

### LOM-overleg

Minimaal 3 keer per jaar, maar in de praktijk vaker, overleggen de LOM-samenwerkingsverbanden met het kabinet. Deze overleggen worden gezamenlijk voorbereid door de samenwerkingsverbanden.

### 6.1 Functies overlegorgaan

In de nota Integratie in het perspectief van immigratie (2002) worden de volgende functies voor het LOM onderscheiden:

- Antennefunctie: Kabinet zal door overleg beter inzicht krijgen in de opvattingen van minderheden.
- Kwaliteitsfunctie: Door een goede dialoog met minderheden kan het kabinet gewezen worden op hiaten in het huidige beleid en op onvoorziene effecten van het beleid.
- Kanaliseringsfunctie: Het overleg stelt het kabinet in staat om op cruciale momenten snel in dialoog te treden met de etnische minderheidsgroepen.
- De verbreding van het maatschappelijk draagvlak omdat dilemma's van de multiculturele samenleving besproken worden met personen die het vertrouwen genieten van de doelgroepen van het integratiebeleid.