

Passend financieren van vrijwilligersorganisaties door overheden

Vrijwilligersorganisaties zijn geen markt en geen overheid. Ze vertegenwoordigen een grote maatschappelijke waarde die alleen blijft bestaan als overheden daar goed mee omgaan. Dit pamflet geeft inzicht in:

1

Hoe de huidige manier van financieren vrijwillige inzet hindert ▶

2

De unieke waarde van vrijwilligerswerk ▶

3

De onnodig complexe relatie met de overheid ▶

4

Passende manieren van financieren binnen de nu geldende juridische mogelijkheden ▶

5

Een aanzet tot maatschappelijke discussie ▶

Een uitgave van Vereniging NOV
in samenwerking met Tilburg University,
Victor Advocaten, SchuldHulpMaatje
Nederland, Vereniging Humanitas,
De Kindertelefoon en De Luisterlijn.

NOV

Colofon

Deze publicatie is geschreven door:

Roel in 't Veld, hoogleraar governance and sustainability, Tilburg University
Tim Robbe, specialist inkoop, aanbesteden en subsidie, Victor Advocaten
Peter Rijdsdijk, directeur SchuldHulpMaatje Nederland
Ron Derkx, districtsmanager Vereniging Humanitas
Joost van Alkemade, directeur Vereniging NOV

Met medewerking van:

Roline de Wilde, directeur De Kindertelefoon
Leo Noordegraaf, directeur De Luisterlijn

Eindredactie:

Mark Molenaar, Vereniging NOV

Vormgeving:

Ontwerpburo Suggestie & illusie



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Vrijwilligerswerk in het sociale domein	4
Hoofdstuk 2 De unieke waarde van vrijwilligerswerk	6
Hoofdstuk 3 Relatie overheid en het georganiseerde vrijwilligerswerk	8
Hoofdstuk 4 Juridisch perspectief, praktische oplossingen	11
Hoofdstuk 5 Maatschappelijke discussie	14



Vrijwilligerswerk in het sociale domein

Samenlevingen bestaan uit relaties tussen mensen. Deze relaties zijn te onderscheiden in centrale waarden: soms is (financieel) gewin de centrale waarde, dan weer liefde of altruïsme. Diepgeworteld is echter het besef dat, in een veelvormige samenleving zoals de onze, de op liefde of altruïsme gebaseerde relaties de meest waardevolle zijn. Vrijwilligerswerk bestaat uit dit soort relaties. Organisaties van vrijwilligers belichamen het sociaal-culturele kapitaal van een samenleving.

De overheid kent meerdere arrangementen die voortkomen uit altruïstische overwegingen, maar is onmachtig om de uitvoering daarvan vorm te geven in intermenselijke relaties met een overwegend altruïstisch karakter, al was het maar vanwege de financiële component. In de praktijk zijn deze relaties een zaak van de samenleving, maar de overheid kan bij uitstek helpen ze mogelijk te maken. De optimale uitvoering van het overheidsbeleid is een complementaire, zo niet symbiotische samenwerking tussen (lokale) overheden, betaalde uitvoeringsorganisaties en vrijwilligersorganisaties. In dit pamflet werken we specifiek uit hoe hierin de financiële relatie tussen overheid en vrijwilligersorganisaties in met name het sociale domein, maar ook daarbuiten, gestalte kan krijgen.

1.1. Naar zelf regelen, doen en zorgen

De laatste jaren zijn door de overheid grote veranderingen doorgevoerd in het sociale domein vanuit de visie dat beleidsvorming en -uitvoering in dit domein beter dicht(er) bij de burger zijn te organiseren. Het Rijk heeft, niet zelden gepaard met stevige bezuinigingen, een aantal belangrijke taken overgeheveld naar zorgverzekeraars en gemeenten. Een belangrijke ontwikkeling is de (gedeeltelijke) ombouw van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. Hierin is idealiter niet de overheid primair verantwoordelijk voor het welzijn van de burger, maar de burger zelf. Deze wordt geacht zichzelf en de ander (vaker) te helpen en minder een beroep te doen op de collectieve voorzieningen. 'Zelf regelen, zelf doen, zelf zorgen' is het devies. Critici stelden al vanaf het begin van deze decentralisaties en transitie dat de gewenste participatiesamenleving al lang bestaat. Bijna de helft van de Nederlanders is volgens onderzoek van het CBS en Geven in Nederland¹ op een of andere wijze actief voor anderen in het vrijwilligerswerk. In het dagelijkse leven kan iedere Nederlander eenvoudigweg zien wat vrijwilligers doen en betekenen.

1 [Cijfers & Feiten 2021, CBS en Geven in Nederland 2021](#), samenvatting van bevindingen van de twee grootste langlopende onderzoeken in Nederland.

1.2. Financiering vrijwilligersorganisaties steeds wankeler

Het appel dat gedaan wordt op beroepsmatige vormen van zorg en welzijn, neemt al jaren toe. Daartegenover staat juist een streven naar minder beroepsmatige hulp en meer ondersteuning door vrijwilligers. Veel (lokale) overheden zetten aanvankelijk via subsidie(kader)s ook in op het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden tussen betaalde (beroeps)krachten en geschoolde vrijwilligers. De verwachting was dat daarmee een sterkere verbinding tussen informele en formele zorg en maatschappelijke hulpverlening zou ontstaan. Echter, nu steeds meer overheden via aanbestedingsprocedures de beschikbare middelen (willen) verdelen, plaatsen ze vrijwilligers met al hun goede initiatieven en de door hen opgebouwde organisaties in een steeds lastigere positie. Steeds meer van hen dreigen door deze werkwijze van de overheid af te haken, ook door vereisten als een minimaal aantal beroepskrachten of een zekere mate van cofinanciering. Alsof er voor vrijwilligersorganisaties financieel gewin in het geding is en de overheid hen dus aan dit soort procedures moet onderwerpen. Hiermee legt de overheid de bijl aan de wortels van de vrijwilligersorganisaties en hun kernwaarden. Enerzijds roemen overheden het belang en de waarde van vrijwillige inzet, maar beschermen zij dit sociaal-culturele kapitaal niet naar behoren. Een dergelijke kapitaalvernietiging zal ons duur komen te staan, zeker nu de roep om meer sociale cohesie met behoud van veelvormigheid steeds luider klinkt.

“Organisaties van vrijwilligers belichamen het sociaal-culturele kapitaal van een samenleving.”

De unieke waarde van vrijwilligerswerk

Het doen van vrijwilligerswerk biedt mensen de mogelijkheid om - samen met anderen - positieve ervaringen op te doen en maatschappelijk zinvolle activiteiten te ontplooiën. Voor velen draagt dit bij aan hun menszijn, aan de beleving om door anderen als zinvol en van belang te worden gezien. Vrijwilligerswerk voorziet op deze manier in menselijke behoeften waar betaalde arbeid dat vaak niet kan. Kernwaarden zijn wederkerigheid, eerlijkheid en betrouwbaarheid en uitgaan van de hulpvrager. Vrijwilligersorganisaties doen hun werk zonder winstoogmerk en in goede relatie met overheid en beroepskrachten.

Vrijwilligers²:

- vullen beroepskrachten op verschillende (zorg)inhoudelijke aspecten aan;
- doen hun inzet veelal één op één, van mens tot mens;
- zijn betrokken, gedreven en gemotiveerd;
- sluiten beter aan bij mensen door gedeelde ervaringen vanuit cultuur, probleem of leeftijd;
- zijn onafhankelijk, hebben geen doelen, zijn evenwaardig en niet betuttelend;
- hebben levenservaring;
- leren mensen weer vertrouwen te hebben in beroepsmatige zorg;
- ontlasten anderen door dingen voor ze te doen;
- hebben tijd, ook voor leuke dingen;
- kunnen gedrag voorleven.

2.1 Signaleren

Een bepaald deel van de vrijwilligers heeft als kenmerk dat ze zich doorgaans niet neerleggen bij de gevolgen van bezuinigingen, veranderingen die ze niet snappen of problemen waar maar geen oplossing voor komt. Als vrijwilligers organiseren zij dat iets wél kan (blijven) bestaan of in het leven wordt geroepen. Denk aan bibliotheken, het in stand houden of verbeteren van vervoer op het platteland of zelfs het in eigendom nemen van vastgoed voor ontmoetingsruimte in het dorp of de buurt. Vrijwilligers zien waar behoefte aan is en pakken dat op waar de markt (nog) geen brood in ziet of waar markt en overheid falen.

2 Bron: [Vrijwillige zorg in het gezin; zo maak je het verschil](#), Oranje Fonds & Instituut voor Publieke Waarden, Harry Kruijer, Sander Meiberg, Thijs van den Enden, Sophie Albers, Floor Kelleman, december 2021

2.2 Vrijwilligers en hun organisaties

Vrijwilligersorganisaties zijn vaak het voertuig voor vrijwilligers. Zij vormen mede de *civil society*. Daarbij wordt frequent en intensief samengewerkt met andere organisaties en met overheden. Soms krijgt deze samenwerking gestalte in een min of meer geregelde en op afspraken gebaseerde samenwerking met een vaste groep organisaties (via zogenaamde ketensamenwerking). De keten dient onder andere de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen en onderlinge verwijzingen gemakkelijker te laten verlopen. Vrijwilligerswerk heeft in zo'n keten echter altijd een eigen en afwijkende plek; enerzijds is het gebonden aan een aantal werkafspraken, anderzijds behoort het niet tot de (soms wettelijk) gereguleerde dienstverlening, zoals die geldt voor beroepsmatige zorg- en welzijnsorganisaties. Het gaat bij vrijwilligerswerk ook veel meer om het accentueren van andere waarden dan de nu vaak waargenomen overtuiging dat het vrijwilligerswerk past binnen een uitruil van de beroepsmatige dienstverlening. Dit verschil laat zich heel concreet zien in de mate van en toepassing van protocollen. Voor beroepskrachten zijn deze gebonden aan tijd, aan een specifieke taak of opdracht en dwingend vanuit regels, taakdifferentiatie en procedures. Voor vrijwilligers zijn protocollen 'slechts' handvatten om zichzelf zo goed en prettig mogelijk te kunnen inzetten. Ze geven houvast waarbinnen keuzeruimte ligt in inzet in tijd en taken.

“Het doen van vrijwilligerswerk biedt mensen de mogelijkheid om - samen met anderen - positieve ervaringen op te doen en maatschappelijk zinvolle activiteiten te ontplooiën.”

Relatie overheid en het georganiseerde vrijwilligerswerk

Om de huidige relatie tussen overheid en samenleving te begrijpen, is het nodig om terug te kijken hoe die relatie in de loop der tijd bij de financiering van vrijwilligersorganisaties bijna is omgekeerd. Het economisch aanbesteden, lees inkopen van vrijwilligerswerk, is daar het meest uitgesproken voorbeeld van.

3.1 Een korte geschiedenis van zelforganisatie

Burgerinitiatief, bewonerscollectieven, vrijwilligersorganisaties die zelf verantwoordelijkheid nemen voor de ander of de samenleving dateren uit de elfde eeuw, bijvoorbeeld in de inspanning om droge voeten te houden. Nederland kent ook nu nog een grote basis van wat is aangeduid met de term particulier initiatief. Vanuit met name de politiek-levensbeschouwelijke maatschappijvisie eind 19^{de} eeuw was het beeld dat niet de staat de moderne samenleving moest organiseren, maar dat dat 'van onderaf' opgebouwd moest worden vanuit burgerinitiatieven uit de verzuilde gemeenschappen van Nederland. Zo ontstonden het onderwijs, de gezondheidszorg, het maatschappelijk werk en vele andere voorzieningen, verenigingen en instanties. De overheid had daar tot diep in de twintigste eeuw weinig over te zeggen. Ze verdeelde weliswaar het belastinggeld, maar de zuilen bepaalden zelf wat ermee gebeurde.

De term maatschappelijk middenveld komt op in de tweede helft van de vorige eeuw en vertegenwoordigt een middenveld van een grote en diverse verzameling van organisaties en verenigingen, instituties en verbanden. Een middenveld dat in die tijd ook links en rechts werd ingehaald of geïncorporeerd door een steeds verder uitdijende verzorgingsstaat. In de huidige tijd komt het begrip zelforganisatie juist weer meer naar voren, zoals we in hoofdstuk 1 lieten zien: zelf regelen, zelf doen en zelf zorgen.

3.2 Overheid als bedrijf

In de jaren tachtig van de vorige eeuw ontstaat er in het denken over de rol van overheid ook een ander paradigma: de overheid kan het beste ingericht worden als een bedrijf. Dit neoliberale, maar niet zo vrije idee, kwam overwaaien uit Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Burgers werden veeleisende klanten op een markt van overheidsdiensten: het leidende idee van

new public management, zoals dit nieuwe overheidsdenken³ wordt genoemd. De wensdroom hiervan was dat marktdenken de overheid zou omvormen tot een efficiënte en kosteneffectieve dienstenleverancier.

De overheid begon ook anders naar mensen en georganiseerde verbanden als vrijwilligersorganisaties te kijken. Mensen (burgers in overheidstermen) werden calculerende klanten met eigenbelang. Deze klanten moet je wantrouwen. Inmiddels geldt dat wantrouwen ook vrijwilligers. Vrijwilligersorganisaties zijn vanzelfsprekend niet heilig, maar ze zijn er zeker niet op uit om winst te maken. Desondanks vallen ze wel onder dezelfde tucht als grote, commerciële marktpartijen voor wie calculatie echt een leidraad is. Dit wantrouwen uit zich in enerzijds steeds meer regelgeving, controle en het tot in detail uitwerken van de bestuurlijke aansprakelijkheid. Anderzijds zien we dit wantrouwen in de financiering van vrijwilligersorganisaties. Delen van de overheid beschouwen vrijwilligers niet langer als partners in positieve maatschappelijke verandering, maar als een marktpartij in concurrentie met andere partijen. De overheid koopt het vrijwilligerswerk in voor de doelen, producten en resultaten die de overheid zelf heeft geformuleerd. In die rol en positie zet de overheid de contracten met de vrijwilligersorganisaties ook zo weer stop als er een betere, lees vaak ook goedkopere ‘marktpartij’ in zicht is.

“Om de huidige relatie tussen overheid en samenleving te begrijpen, is het nodig om terug te kijken hoe die relatie in de loop der tijd bij de financiering van vrijwilligersorganisaties bijna is omgekeerd”

3.3 Van overheidsbijdragen naar inkopen

Waar dus eerder de samenleving aan zet was en de overheid daarbij aansloot, moet tegenwoordig de vrijwilligersorganisatie aansluiten bij de eisen (het bestek) van de overheid. Waar de overheid het vroeger overliet aan de kwaliteit en de deskundigheid van de organisatie om het geld zo goed mogelijk in te zetten in het eigen werkprogramma, oefent zij nu vrijwel direct invloed

3 Bron: Vrijwilligerswerk in de knel van regelzucht, Een sociologisch perspectief op gedragsregels en de calculerende burger, Dr. Joost Beuving, Radboud Universiteit, afdeling Culturele Antropologie en Ontwikkelingsstudies, 27 april 2022

uit op de activiteiten. **Scheef aan deze veranderde relatie is dat vrijwilligersorganisaties met minimale middelen wel hun hele bedrijfsvoering en de vrijwillige inzet aanpassen, maar tegelijkertijd niet kunnen rekenen op een duurzame waardering van die inspanning.** Organisaties met een (zeer) lange tijd van opbouw van kwaliteit van hun vrijwilligers en ook een zeer trouwe en duurzame inzet van vele vrijwilligers, worden door de overheid regelmatig beoordeeld als een inwisselbare dienst waar zij dat niet zijn. Het grote verschil met aanbesteding van diensten met betaalde medewerkers, is dat de overheid bij de winnaar van de aanbesteding kan afdwingen arbeidscontracten over te nemen. Dat is voor vrijwilligers een heel ander verhaal. Zij zijn niet financieel afhankelijk van de oude noch de nieuwe (vrijwilligers)organisatie en zullen op basis van hun eigen morele kompas en motivatie afwegen of zij zich ook thuis zouden kunnen voelen in een organisatie met nieuw en ander management.

3.4 Balans vinden

Verwonderzoekers Auke Witkamp en Gregor Walz⁴ beschrijven in hun essay ‘Wat is vrijwilligerswerk waard?’ drie niveaus van waarde: de waarde voor de vrijwilliger zelf, de opbrengsten van het werk voor diegenen die er direct profijt van hebben, en de waarde voor de samenleving als geheel. Balans is het toverwoord in deze driehoek. Bij de inkoop en het daartoe opgestelde bestek kijkt de overheid doorgaans naar de tweede waarde; die van de ontvanger van de dienst, de activiteit. Terwijl de organisatie bij het krijgen van de opdracht snel klem kan komen te zitten met de eerste waarde. De bredere waarde voor de samenleving is vaak al helemaal uit beeld.

3.5 Het kan anders

Door het faciliteren van vrijwilligerswerk accentueert de overheid haar eigen relevantie: vrijwilligerswerk bevordert de sociale samenhang/cohesie⁵ en er wordt een insteek gekozen die bijdraagt aan ‘de menselijke staat’ (burgerperspectief⁶ in relatie tot maatschappelijke opgaven⁷). Bovendien draagt dit bij aan een beeld van de betrouwbare overheid, tenminste als het vrijwilligerswerk door die overheid langdurig en vooral consistent wordt gefaciliteerd.

4 Bron: Wat is vrijwilligerswerk waard?, Verwonderzoek, Auke Witkamp, Gregor Walz, juni 2022

5 Lezing bij afscheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Kim Putters, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, mei 2022.

6 Burgerperspectief: Dat gaat over een goed onderbouwd inzicht in hoe het met mensen gaat, hoe zij maatschappelijke opgaven ervaren, hoe ze de toekomst tegemoet zien en hoe overheidsbeleid daar invloed op heeft (of niet); Essay De menselijke staat, Sociaal en Cultureel Planbureau, Kim Putters, 30 mei 2022, p.8.

7 Het kenmerk van maatschappelijke opgaven is dat ze zich niet aan grenzen van beleidsdomeinen of klassieke sectoren houden, net als in het dagelijks leven van mensen. Kenmerk is ook dat van de overheid geen panklare oplossingen verwacht kunnen worden, omdat er enerzijds onzekerheid bestaat over welk beleid wel of niet werkt in de praktijk en anderzijds burgers, overheden, bedrijven en de samenleving samen aan zet zijn en verantwoordelijkheden met elkaar delen Essay, De menselijke staat, Sociaal en Cultureel Planbureau, Kim Putters, 30 mei 2022, p.16.

Juridisch perspectief, praktische oplossingen

Vrijwilligerswerk is een sociaal verschijnsel. Het recht dat overheden inzetten om hun relatie met vrijwilligerswerk te regelen is dat echter ook. Dat recht wordt de laatste jaren steeds nadrukkelijker beïnvloed door economische overwegingen. De rationaliteit van die economische wetenschap, die poogt optimale marktwerking te bevorderen, is steeds meer (de interpretatie van) rechtsnormen gaan domineren. Het is ook duidelijk dat overheden vaak bewust of onbewust dit type normen hanteren. Daar heeft zowel het vrijwilligerswerk alsook de overheid in al haar verschijningsvormen last van. Het recht dat dan van toepassing is, is soms ook (te) complex. Overheden zien dan niet altijd alle keuzes die zij kunnen maken, wat het beleid en het vrijwilligerswerk in de weg kan zitten. De financiering van vrijwilligerswerk is echter op verschillende manieren op rechtmatige wijze te organiseren. En ook op zodanige wijze dat vrijwilligers, overheden en de gemeenschap daar veel meer baat bij hebben dan nu het geval is.

4.1 Beschrijving van het recht

Om tot handelingsstrategieën te komen, is het nodig om hier kort het recht te beschrijven dat van toepassing is als overheden, plat gezegd, geld overmaken aan derden en daarvoor juridisch en/of beleidsmatig iets verwachten. Verderop in dit hoofdstuk laten we zien hoe ‘economisch’ dit recht is. We sluiten af met oplossingen in de vorm van praktische handelingsstrategieën voor overheden.

4.1.1 Overeenkomst, subsidie of open house

Als overheden in de praktijk vrijwilligersorganisaties financieel willen ondersteunen, kunnen zij gebruik maken van een **privaatrechtelijke overeenkomst** of een **publiekrechtelijke subsidie**. Als overheden gebruik maken van een **privaatrechtelijke overeenkomst**, betalen zij de vrijwilligersorganisaties voor het leveren van een bepaalde prestatie. Het idee is dan dat die prestatie natuurlijk ook een bepaalde maatschappelijke waarde vertegenwoordigt. Juridisch gezien is hier geen sprake van een andere transactie dan wanneer de overheid kantoormeubilair inkoop. Als de vrijwilligersorganisatie niet levert, dan kan de opdrachtgevende overheid nakoming van de prestatie vorderen. Andersom kan de vrijwilligersorganisatie de afgesproken betaling vorderen. Een dergelijke privaatrechtelijke overeenkomst kan ook op samenwerking zijn gericht.

Als de overheid gebruik maakt van een **publiekrechtelijke subsidie**, financiert zij activiteiten van de vrijwilligersorganisatie. In dit geval kan de overheid echter geen nakoming vorderen van die activiteiten, zoals wel kan bij een overeenkomst. Als de vrijwilligersorganisatie de activiteiten niet uitvoert, kan de overheid alleen de subsidie (naar rato) terugvorderen. Als de vrijwilligers-

organisatie de subsidiabele activiteiten uitvoert, dan heeft zij (in principe) recht op de subsidie. Over het verschil tussen overeenkomst en subsidie is veel geschreven, maar voor nu is vooral het hiervoor beschreven verschil relevant.

4.2 Overeenkomst

Als een overheid de privaatrechtelijke weg volgt en een opdracht wil verlenen aan een vrijwilligersorganisatie, dan is het aanbestedingsrecht mogelijk van toepassing. De typologie van een overheidsopdracht betreft vaak een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel (er is sprake van een tegenprestatie) tussen een aanbestedende dienst en een ondernemer. Bovendien is sprake van exclusiviteit: de ondernemer krijgt een opdracht met uitsluiting van andere ondernemers. De belangrijke vraag is: wat is een ondernemer?

In de meest gangbare interpretatie is een ondernemer elke entiteit, die ongeacht winstoogmerk of wijze van financiering, een product of dienst aanbiedt op een markt. Daartoe rekent het aanbestedingsrecht in bepaalde gevallen ook overheden en vrijwilligersorganisaties. In die situatie is de hoofdregel dat overheden via concurrentiestelling komen tot een partij waarmee zij de overeenkomst sluiten. Het gevolg is dan dat ook vrijwilligersorganisaties moeten concurreren met andere 'ondernemers' om financiering te krijgen.

Drempelwaarden

Deze plicht tot concurrentiestelling bij overeenkomsten geldt echter voor overheden alleen boven bepaalde drempelwaarden of bij een zogenaamd duidelijk grensoverschrijdend belang. Europees recht bepaalt dit dan. Onder de drempelwaarden en bij een gebrek aan een duidelijk grensoverschrijdend belang geldt de verplichting tot het stellen van concurrentie niet. Bovendien heeft de Europese rechter nog het volgende bepaald: Overheden mogen zonder aanbesteding overeenkomsten sluiten met vrijwilligersorganisaties die medische vervoersdiensten uitvoeren. Dit 'mits het wettelijk en contractuele kader waarbinnen die organisaties werken, daadwerkelijk bijdraagt aan het sociaal doel en aan de doelstellingen van solidariteit en kostenefficiëntie.'⁸ Ook een aanbesteding onder alleen vrijwilligersorganisaties, als er daar meer van zijn, is dan niet nodig. We mogen aannemen dat deze redenering van de Europese rechter ook geldt als sprake is van ander vrijwilligerswerk dan medische vervoersdiensten. Overheden die van deze uitzondering gebruik willen maken, moeten daarbij dus wel enige sociale én economische voorwaarden in acht nemen.

Open house

Overigens bestaat ook een andere mogelijkheid om overeenkomsten te sluiten die niet voldoen aan de definitie van een overheidsopdracht. Als de overheid de overeenkomsten die zij wil sluiten openstelt voor alle 'ondernemers' die voldoen aan bepaalde eisen, is er sprake van een zogenaamd open systeem van afspraken. In de volksmond heet dat tegenwoordig een *open house*. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat de overheid niet alsnog selecteert of opdrachten gunt. Elke 'ondernemer' die voldoet krijgt een overeenkomst en vervolgens mag het niet de gemeente zelf

⁸ HvJE EU van 28 januari 2016, zaak C-50/14 (CASTA).

zijn die kiest waar inwoners heengaan voor hun dienstverlening. Als overheden gebruik maken van *open house* voor vrijwilligerswerk, betekent dat dat iedereen die aan de door overheid gestelde voorwaarden voldoet dat werk kan aanbieden en dat niet de overheid bepaalt bij welke organisatie de inwoner uiteindelijk aanklopt. De gemeente mag dus wel vooraf omschrijven, welke vrijwilligersorganisaties in aanmerking komen, bijvoorbeeld op grond van een vorm van landelijke erkenning of certificering.

4.3 Subsidies

Om niet te hoeven inkopen in concurrentie nemen overheden regelmatig de route van subsidies. De positie van vrijwilligersorganisaties is zo bijzonder, dat er simpelweg geen andere organisaties zijn die voor de subsidie in aanmerking komen of dat de politiek via de begroting heeft bepaald (en deugdelijk gemotiveerd) aan wie zij subsidies wil verlenen. Er is geen jurisprudentie die bepaalt dat in deze gevallen concurrentiestelling nodig is. Laat de overheid dan vooral ook de durf hebben die concurrentiestelling achterwege te laten. Dit is in het belang van vrijwilligerswerk met haar specifieke karakter.

4.4 Samengevat

Praktisch gezien kunnen gemeenten dus als volgt omgaan met vrijwilligersorganisaties:

1. Weeg af of je de privaatrechtelijke of publiekrechtelijke route wil kiezen. Voor een samenwerkingsovereenkomst van privaatrechtelijke aard zijn geen belemmeringen aanwezig.
2. Kies je de publiekrechtelijke richting, gebruik dan de uitzondering om direct overeenkomsten te sluiten onder de drempelwaarde voor aanbestedingen of gebruik de uitzondering voor vrijwilligersorganisaties om overeenkomsten te sluiten onder voorwaarde dat het daadwerkelijk bijdraagt aan het sociaal doel en aan de doelstellingen van solidariteit en kostenefficiëntie. Kijk als alternatief naar een incidentele- of begrotingssubsidie om vrijwilligersorganisaties te financieren.
3. Overweeg indien passend een *open house* als je als gemeente zelf geen selectie wil of kan maken uit vrijwilligersorganisaties, of als je inwoners zelf wil laten kiezen waar zij heengaan.

“De financiering van vrijwilligerswerk is op verschillende manieren op rechtmatige wijze te organiseren. En ook op zodanige wijze dat vrijwilligers, overheden en de gemeenschap daar veel meer baat bij hebben dan nu het geval is.”

Maatschappelijke discussie

In eerdere hoofdstukken hebben we praktische handelingsstrategieën besproken, maar politiek en samenleving kunnen eigenlijk niet om een maatschappelijke discussie heen. Dit omdat de waarde van vrijwilligerswerk een unieke en dragende factor is in de onze maatschappij, waarbij de positie van vrijwilligersorganisaties een werkelijk andere is dan die van overheid en bedrijfsleven, al was het maar vanwege het ontbreken van enig winstoogmerk.

Deze discussie, die desnoods op Europees niveau moet plaatsvinden, gaat over geëconomiseerde begrippen in het recht. Een vrijwilligersorganisatie is fundamenteel iets anders dan een ondernemer. Althans, het is onze mening dat politiek en overheid dat standpunt zouden moeten innemen en verdedigen. Daarmee is concurrentiestelling geen uitgangspunt meer. In het Nederlandse subsidierecht zou men het standpunt moeten innemen dat subsidies aan vrijwilligersorganisaties geen ‘schaarse rechten’ zijn waar meer potentiële gegadigden voor in aanmerking kunnen komen. Zodra daarvoor wordt gekozen, is er geen concurrentiestelling nodig om subsidies aan vrijwilligersorganisaties te kunnen verlenen.

Een maatschappelijke discussie heeft meer voeten in aarde dan praktische handelingsstrategieën, maar doet wel recht aan de praktijk en de positie die we als samenleving voor vrijwilligers en hun organisaties zien. De eenzijdige ontwikkeling van het recht in het recente verleden ter wille van optimalisering van markten staat opnieuw ter discussie nu het belang van dominantie van markten in de politieke dialoog aanzienlijk is en wordt genuanceerd. Daarmee slijpen we ook de fundamenten bij van een maatschappelijke orde waar die rechtsorde uit voortkomt en op rust. In plaats van dat we in onze samenleving maatschappelijke activiteiten alleen economisch waarderen en alleen op die manier prioriteren, stellen wij daar tegenover, dat de maatschappelijke orde meer dan alleen economische waarden behelst: vrijwilligersorganisaties zijn sociaal kapitaal en dragen bij aan sociale cohesie en burgerschap. Zij vertalen zich naar menselijk welzijn en geluk. Naar brede welvaart, ons hoogste goed als mensheid.

“Een vrijwilligersorganisatie is fundamenteel iets anders dan een ondernemer. Althans, het is onze mening dat politiek en overheid dat standpunt zouden moeten innemen en verdedigen.”