

Spelregels voor (brandweer) vrijwilligheid

27 juni 2022

Leonard Verburg, Armin Cuyvers en Geerten Boogaard

Managementsamenvatting

Om de huidige organisatie van de Nederlandse brandweer als principiële uitzondering in het (Europese) arbeidsrecht te blijven behandelen en (in rechte) te verdedigen, is het noodzakelijk dat 1) de rechtspositie van brandweervrijwilligers in het vrije instroom profiel meer expliciet gebaseerd wordt op het concept van vrijwilligheid en 2) het contrast tussen vrijwillige brandweer en beroepsbrandweer wordt verscherpt.

Beide voorwaarden vereisen een positieve afbakening van het concept van (brandweer)vrijwilligheid die juridisch houdbaar en praktisch bruikbaar is. Dat is het doel van deze notitie.

Aansluitend bij de niet-juridische literatuur over vrijwilligheid concluderen wij tot deze werkdefinitie:

De brandweervrijwilliger is de persoon die uit en op basis van vrijwilligheid brandweertaken vervult en dit doet naast of in aanvulling op reguliere arbeid en/of andere activiteiten.

*De vrijwilligheid van een activiteit is aanwezig als, in onderlinge samenhang gezien, in overwegende mate sprake is van een **onverplicht** karakter, **belangeloosheid**, voldoende **structuur** en een **externe gerichtheid**.*

‘Uit vrijwilligheid’ betekent onverplicht en belangeloos binnen de kaders van deze notitie. Daarbij is zeker geen sprake van vrijblijvendheid en zijn vormen van roostering, incidentele strakkere planning en opleidingseisen mogelijk, maar blijft ten fundamentele de vrijwilliger baas over de eigen inzet. ‘Op basis van vrijwilligheid’ betekent verder dat de organisatie niet alleen procedureel moet monitoren en verzekeren dat de vrijwilligers feitelijk onverplicht en op basis van erkenning en waardering hun vrijwilligerswerk verrichten. Het betekent ook dat de organisatie actief dienend leiderschap moet organiseren, bestuurlijke nabijheid moet realiseren en de sociale dynamiek van vrijwilligers van onderop in de organisatiestructuur zou moeten opnemen. Een geloofwaardig vrijwillige brandweer heeft vitale beroepsverenigingen die even gemakkelijk een barbecue organiseren als in gesprek gaan over de aansturing van de activiteiten.

Wij bevelen de brandweer aan deze definitie te gebruiken. Wij bevelen de nationale wetgever aan om de brandweervrijwilliger buiten de WRNA te houden en te baseren op een definitie zoals in deze notitie is ontwikkeld. En wij bevelen de regering aan om in Europees verband deze benadering in te brengen en eventueel bij het Hof van Justitie (HvJEU) te verdedigen.

1. Inleiding en aanleiding

Op 7 oktober 2021 gaven wij een gezamenlijk juridisch oordeel over de houdbaarheid van de organisatie van de Nederlandse vrijwillige brandweer in het licht van het Europese arbeidsrecht.¹ Meer in het bijzonder beantwoordden wij de vraag of de zogenaamde taakdifferentiatie een noodzakelijk middel is om de houdbaarheid van het stelsel te verzekeren. Wij concludeerden dat goed verdedigbaar is dat taakdifferentiatie niet wordt vereist door Europees recht. Mits 1) de rechtspositie van brandweervrijwilligers in het vrije instroom profiel meer expliciet gebaseerd wordt op het concept van vrijwilligheid en 2) het contrast tussen vrijwillige brandweer en beroepsbrandweer wordt verscherpt. Hiervoor is met name van belang om de structurele consignering en kazernering van brandweervrijwilligers af te schaffen.

De realisatie van beide voorwaarden vereist dat het concept van vrijwilligheid juridisch wordt verhelderd. Wat is het precies? Welke positieve factoren dragen bij aan de juridische kwalificatie van een activiteit als echte vrijwilligheid? En, omgekeerd, welke factoren zijn indicaties dat een activiteit, los van het label, niet langer meer gebaseerd is op echte vrijwilligheid, maar onder Nederlands en/of Europees recht als gewone (deeltijd)arbeid moet worden gekwalificeerd? Het beantwoorden van deze vragen vergt niet alleen een juridische analyse maar ook een begrip van het verschijnsel van vrijwilligheid en de praktijken waarop het concept toepasbaar moet zijn. Om die reden hebben wij in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid aanvullend literatuuronderzoek gedaan en met experts gesproken, onder andere tijdens een door ons georganiseerde expertmeeting. Deze notitie is het resultaat van dit aanvullende onderzoek. De nadere juridische invulling kan gebruikt worden voor de vormgeving van de vrijwilligheid bij de brandweer, zowel op regelgevend, organisatorisch als op praktisch dagelijks niveau. Wat kan nog wel, wat kan nog niet. Onze bevindingen zijn overigens breder bruikbaar in alle andere sectoren waarin vrijwilligers meer of minder professioneel werk doen, zoals bijvoorbeeld gediplomeerde coaches in de amateursport, de reddingsbrigade, gekwalificeerde krachten in bibliotheken of medici die in hospices meehelpen.

Om het begrip vrijwilligheid op een juridische en praktische manier te operationaliseren, keert deze notitie de gebruikelijke arbeidsrechtelijke benadering om. In de regel wordt binnen het arbeidsrecht voor het kwalificeren van vrijwilligheid geredeneerd vanuit wat een vrijwilliger *niet* is: een werknemer met arbeidsrelatie in de zin van het Burgerlijk Wetboek. In het kader van het compenseren van de ongelijkheid op de arbeidsmarkt is het daarbij tegelijkertijd de bedoeling van het (Europese) arbeidsrecht om schijnconstructies door te prikken en feitelijke werknemers alsnog te beschermen. Bij deze benadering worden de kernelementen van een arbeidsrelatie, waaronder het krijgen van vergoeding en het bestaan van een gezagsrelatie met verplichtingen, al gauw indicaties dat er van echte vrijwilligheid geen sprake meer kan zijn. De maximale vrijwilligersvergoeding ligt bijvoorbeeld zekerheidshalve laag voor de fiscus en in het sociale zekerheidsrecht: maximaal 180 euro per maand.

Ons onderzoek toont echter aan dat deze materiële benadering van een arbeidsrelatie vanuit een beschermingsperspectief te beperkt is, zeker bij sterk professionele vrijwilligers, zoals bij de brandweer. Een groot deel van de brandweervrijwilligers krijgt een serieuze financiële

¹ Boogaard, Cuyvers & Verburg, 'De juridische kaders voor maximaal behoud van brandweervrijwilligheid in Nederland'. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021-22, 29 517, nr. 209.

vergoeding en accepteert een zekere mate van gezag en verplichtingen met een forse impact op het dagelijks leven, maar hecht zelf sterk aan de kwalificatie als vrijwilliger. Bovendien heeft een vrijwillige brandweer, verweven met een lokale gemeenschap, een specifieke maatschappelijke meerwaarde, die veel verder gaat dan de enorme kosten die daarmee bespaard worden. Het probleem is dus niet de brandweer, maar de spelregels. Die moeten niet alleen waken tegen schijnconstructies die vrijwillig lijken maar toch arbeidsrelaties zijn, maar ook de relaties beschermen die arbeidsrelaties lijken maar toch vrijwillig zijn. Met dat doel draaien we in deze notitie de negatieve redenering om: welke *positieve* kenmerken kwalificeren een persoon als vrijwilliger of een activiteit als vrijwilligerswerk? Tot welke hoogte zijn die kenmerken te objectiveren en te formaliseren tot een juridisch bruikbare categorie, zónder dat daarmee allerlei ongelijkwaardige schijnconstructies meeliften? En hoe groot moet de uitzondering voor de professionele vrijwilliger in het arbeidsrecht vervolgens zijn? Normen die de veiligheid en gezondheid van werknemers beschermen moeten bijvoorbeeld nadrukkelijk wél gelijk van toepassing blijven op vrijwilligers. En wat betekent dit allemaal in de praktijk voor de brandweer?

Onze ambitie is dus om de maximale juridische ruimte voor de maatschappelijke logica van vrijwilligheid uit te denken én recht te blijven doen aan de klassieke beschermingsgedachte van het arbeidsrecht. Dat betekent enerzijds de fundamentele erkenning dat het recht niet alles in juridische termen kán vatten. Dat geldt in het algemeen, en zeker in dit geval. Vrijwilligheid is als een spel dat het recht wel kan definiëren en faciliteren, maar slechts beperkt kan instrumentaliseren en - uit de aard der zaak - nooit kan overnemen of voorschrijven. Het spel zélf is er alleen zolang er spelers zijn die het (vrijwillig) willen spelen. Het recht kan het spel dus nooit maken - alleen bederven. Anderzijds is het arbeidsrecht op aarde om misbruik van vrijwilligheid tegen te gaan. Dat betekent dat we de kwalificatie of iemand 'vrijwillig' werkt niet simpelweg aan zijn of haar eigen verklaring mogen overlaten. Daarvoor is een meer formele en objectieve afbakening nodig.

Eenvoudig is dat evenwel niet. Zeker gezien de noodzaak om vanuit de essentiële beschermingsgedachte achter het arbeidsrecht ook nog eens afdoende veiligheidsmarges in de definitie in acht te nemen om schijnvrijwilligheid te voorkomen. Tegelijkertijd lijkt ons een dergelijke positieve benadering zowel mogelijk als noodzakelijk gezien het grote maatschappelijke belang van vrijwilligheid. Mede op basis van de bredere literatuur inzake vrijwilligheid geeft deze notitie derhalve een eerste aanzet voor een zowel conceptueel als praktisch-juridisch positief verwoorde definitie van vrijwilligheid. Het doel is om deze positieve definitie vervolgens te gebruiken om vrijwilligheid bij de brandweer zowel materieel als procedureel juridisch en maatschappelijk correct vorm te geven en in rechte verder te verdedigen.

2. Kern van de kwestie

Voor een positieve definitie van vrijwilligheid is het nuttig om aan te sluiten bij de niet-juridische literatuur inzake vrijwilligers. Deze literatuur richt zich namelijk op het antwoord op de vraag hoe vrijwilligheid in de praktijk werkt en wat de essentiële elementen van echte vrijwilligheid zijn. Van cruciaal belang daarbij is dat er niet één enkel, allesbepalend criterium blijkt te zijn voor de kwalificatie van vrijwilligheid. In plaats daarvan zijn er meerdere criteria die in verschillende verhoudingen aanwezig kunnen zijn in verschillende vormen van vrijwilligheid. Net als dat in de ene appeltaart meer appel zit, terwijl in een andere de korst dikker is en er ook amandelspijs in

zit, maar het allemaal appeltaarten zijn, zo zijn er ook verschillende vormen van vrijwilligerschap. Bepaalde ingrediënten moeten daarbij in een minimale hoeveelheid aanwezig zijn, net als dat er wel iets van appel in een appeltaart moet zitten. Maar zolang dit minimum aan kerningrediënten aanwezig is, kan de verhouding van de overige ingrediënten redelijk vergaand worden aangepast.

De relevante literatuur definieert 'typisch' vrijwilligerswerk met vier van zulke kerningrediënten: onverplichtheid, belangeloosheid, structuur en externe gerichtheid.² Vrijwilligerschap onderscheidt zich allereerst van betaald werk door een bijzondere motivatie. Het werk wordt niet vanwege een vergoeding of verplichting jegens een baas verricht, maar geschiedt in beginsel vrijwillig en belangeloos. Kort gezegd werkt de vrijwilliger vooral omdat die dat zelf wil, en niet omdat hij moet voor het geld of van de baas. Vrijwilligers werken primair binnen een *psychological contract*, waarin het vooral gaat om geborgenheid en vertrouwen. Dat is natuurlijk ook belangrijk voor beroepskrachten, maar die werken uiteindelijk vanuit een *transactional contract* waarin wederzijdse verplichtingen vastliggen.³ Daarnaast onderscheidt vrijwilligerswerk zich van een particuliere, private hobby door de context waarin het wordt verricht: in een enigerlei gestructureerd verband en gericht op externe doelen. Typisch vrijwilligerswerk doe je in beginsel op regelmatige basis voor iets of iemand anders, en vaak ook met anderen. Enige vorm van samenwerking en organisatie is daarmee vaak inherent verbonden aan vrijwilligheid, waarmee ook een bepaalde vorm van (horizontale) organisatie en afspraken noodzakelijk wordt om vrijwilligerswerk mogelijk te maken.

Op basis van deze criteria ontstaat een soort glijdende schaal van absolute vrijwilligheid naar evidente niet-vrijwilligheid op basis van een arbeidsovereenkomst. Zoals zo vaak, zijn daarbij de uitersten van de schaal makkelijk te herkennen en juridisch te definiëren. Een geheel onverplichte activiteit, waar geen vergoeding tegenover staat, in georganiseerd verband ondernomen en gericht op een maatschappelijk, ideëel doel is evident vrijwillig. Een activiteit die verplicht op basis van een arbeidscontract wordt verricht tegen een salaris en die gericht is op de commerciële belangen van de werkgever is niet vrijwillig, maar vormt een gewone arbeidsovereenkomst.

De complexiteit, en ook de juridische uitdaging, ontstaat op het midden van deze schaal. Want natuurlijk bestaat er in de praktijk veel vrijwilligerswerk dat door de betrokkenen nadrukkelijk zo wordt beleefd en maatschappelijk ook zo is bedoeld, terwijl dat niet in dezelfde mate aan alle vier de criteria voor typisch vrijwilligerswerk voldoet. Zo kan er sprake zijn van een relatief hoge vergoeding maar wel met een sterke oriëntatie op de samenleving, zoals bij de vrijwillige brandweer, of van een lage beloning maar wel met een hoge mate van verplichting, zoals artsen die vrijwillig enkele maanden lang in het buitenland medische zorg verlenen. Bovendien kunnen de vier criteria zelf ook meer of minder soepel worden geïnterpreerd. Zo kan men strikt redeneren dat iemand pas belangeloos werkt, en dus een echte vrijwilliger is, als deze in het geheel geen vergoeding ontvangt. Onder een meer soepele interpretatie kan men zeggen dat iemand belangeloos werkt zolang de vergoeding maar laag genoeg is en in ieder geval onder de marktconforme beloning blijft. Op dezelfde manier kan men ook strikt zijn in welke mate van

² L.C.M. Meijs en E.A. Baren, 'Vrijwilligerswerk is nog steeds een modern begrip.' *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*. Vol.: 1 ; nr: (2013). R.A. Cnaan, F. Handy, & M. Wadsworth, 'Defining who is a volunteer: Conceptual and empirical considerations.' *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 25(3) 1996, p. 364-383.

³ Lucas Meijs, Frans-Joseph Simons en Philine van Overbeeke, *Vrijwilligerswerk in de Openbare Orde en Veiligheid*.

verplichting nog verenigbaar is met vrijwilligheid, bijvoorbeeld over de vraag of een vrijwilliger verplicht ingeroosterd kan worden.

Of een activiteit kwalificeert als vrijwillig hangt volgens de niet-juridische literatuur daarom af van de manier waarop ten minste vier criteria relatief vervuld zijn. Schematisch leidt dat tot het volgende beeld:

	Soepele interpretatie		Strikte interpretatie
Onverplicht	<i>Mag verplicht zijn</i>	<i>Sociale druk</i>	<i>Geen verplichting</i>
Belangeloos	<i>Betaling, lager dan de markt</i>	<i>Onkostenvergoeding, zakgeld</i>	<i>Geen vergoeding</i>
Structuur	<i>Spontaan, eenmalig</i>	<i>Netwerk, onregelmatig</i>	<i>Rechtsvorm, vaste relatie</i>
Gerichtheid	<i>Zelf, zelfhulpgroep</i>	<i>Eigen groep, sportvereniging</i>	<i>De ander, de samenleving</i>

De kern van de kwestie van deze notitie is deze: een te strikte juridische definitie zou te veel vrijwilligerswerk uitsluiten en daarmee tot onnodige maatschappelijke schade en verlies leiden. Omgekeerd zet een optelsom van de soepele interpretaties de deur naar misbruik van vrijwilligheid te wijd open. Effectief gaat het dus steeds om het vinden van de juiste balans en ondergrens. Niet eens zozeer omdat de werkelijkheid onmogelijk in definities gevat kan worden, maar omdat er verschillende belangen in het spel zijn die niet allemaal tegelijk evenveel kunnen worden gerealiseerd. Op sommige punten moet het belang van het beschermen en mogelijk maken van vrijwilligheid ook worden afgewogen tegen de noodzaak tot het bieden van effectieve bescherming tegen misbruik van machtsverschillen. Dit sluit aan bij onze eerdere bevindingen inzake de ruimte voor vrijwilligheid onder het Europese recht. Vrijwilligheid zelf vormt een legitiem doel dat naar onze analyse een zekere uitzondering op de volledige toepassing van het Europese arbeidsrecht kan rechtvaardigen.⁴ Mits geschikt ter bescherming van de vrijwilligheid, en mits de uitzondering op de regels van het Europese arbeidsrecht niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is om de vrijwilligheid veilig te stellen, kan vrijwilligheid aangevoerd worden als een

⁴ Zie naast Boogaard, Cuyvers & Verburg, 'De juridische kaders voor maximaal behoud van brandweervrijwilligheid in Nederland', Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021-22, 29 517, nr. 209, ook de eerdere notitie van Bogaard en Cuyvers, 'De Europeesrechtelijke ruimte voor Brandweervrijwilligers. De verenigbaarheid van het Nederlandse stelsel van vrijwillige brandweer met het EU recht', Notitie van 2 juni 2021 ten behoeve van de Vaste Kamer Commissie Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer. Een verkorte versie van deze notitie is gepubliceerd in het NJB. Armin Cuyvers en Geerten Boogaard, 'De professionele vrijwilliger in het Huis van Thorbecke. Waarom de vrijwillige brandweer niet op de schop hoeft van het EU-recht', *Nederlands Juristenblad* 2021/26, p. 2115-2122.

principiële uitzondering op (een deel van) de Europeesrechtelijke plicht om vrijwilligers gelijk te behandelen als beroeps.⁵

3. Aanpak van deze notitie

Gezien bovenstaande is de inzet van deze notitie om, op basis van de vier criteria die door de wetenschap zijn geformuleerd, het algemene concept van vrijwilligheid juridisch te verhelderen. Het eerste doel is het formuleren van een kader met gezichtspunten die richting en structuur geven aan organisaties die met vrijwilligers werken. Concreet is het de bedoeling de brandweer met dit kader te helpen het vrije instroom profiel van de brandweervrijwilliger scherper af te bakenen en positief op vrijwilligheid te baseren. Ten tweede kan dit kader ook helpen bij het grijze gebied dat er in de toekomst na de afschaffing van de structurele consignering en kazernering altijd zal blijven bestaan tussen brandweervrijwilligers en beroepsbrandweer. De verschillende ontwikkelingen zullen doorgaan en telkens voor nieuwe kwesties zorgen. Door in deze notitie vanuit gezichtspunten te redeneren, blijft het kader hopelijk ook in de toekomst bruikbaar.

Hieronder lopen wij de vier criteria voor vrijwilligheid langs om die zoveel mogelijk te formaliseren en te objectiveren tot spelregels die juridisch houdbaar en voor de brandweer praktisch werkbaar zijn. Wij gebruiken daarbij door de brandweer zelf verzamelde casus om het juridisch kader nader vorm te geven en op bepaalde concrete beslispunten al juridische richting te geven. In kleinere letter gaan we daar hieronder op in. Verder is van belang dat naast de materiële voorwaarden voor bepaalde groepen van vrijwilligers ook gekeken wordt naar de procedurele vormgeving, waaronder de regelmatige monitoring van vrijwilligheid, de doorstroommogelijkheden van vrijwilligers die beroeps willen worden en de erkenning en verankering van het belang van vrijwilligheid in de regelgeving en de brandweerorganisatie.

4. Eerste criterium: onverplicht

Van de voor vrijwilligheid vereiste onverplichtheid is sprake zolang een betrokken vrijwilliger zich effectief voldoende vrij voelt om zijn of haar *commitment* aan het vrijwilligerswerk op elk gewenst moment bij te stellen zonder dat daar interne (disciplinaire) consequenties aan verbonden zijn. Een vrijwilliger blijft baas over zijn eigen tijd.

Brandweervrijwilligers in het vrije instroom profiel zijn bij een melding niet verplicht op te komen en kunnen hun inzet - in redelijk overleg - op elk gewenst moment zonder formele interne consequenties beëindigen. Dat is anders bij structurele consignering en kazernering, wat dus een (deeltijd) beroepsaanstelling vereist en niet verenigbaar is met vrijwilligheid. Incidentele consignering of kazernering van vrijwilligers is onder voorwaarden mogelijk, mits het incidentele karakter daarvan overtuigend blijft. Dat veronderstelt een lage frequentie en/of onvoorzienbare aanleidingen, altijd op basis van expliciete instemming van de betrokken vrijwilligers, gecombineerd met een periodieke monitoring van dat alles. Hierbij kan gedacht worden aan grote evenementen of oud en nieuw. Daarbij bestaat er buiten deze incidentele uitzonderingen niet zoiets als 'vrijwillige'

⁵ HvJEU 12 december 1974, C-36/74, ECLI:EU:C:1974:140 (*Walrave en Koch*), HvJEU 21 september 1999, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430 (*Albany*), HvJEU 19 februari 2002, C-309/99, ECLI:EU:C:2002:98 (*Wouters*). Daarnaast kan ook een beroep worden gedaan op de *Wippel* rechtspraak (HvJEU 12 oktober 2004, C-313/02, ECLI:EU:C:2004:607 (*Wippel*)).

consignering of kazenering. Structurele kazenering en consignering zijn inherent onverenigbaar met het karakter van vrijwilligheid, en kunnen dus nooit vrijwillig worden geaccepteerd.

Vrijwilligheid is natuurlijk niet hetzelfde als vrijblijvendheid. Een vrijwilligersorganisatie mag inhoudelijke voorwaarden verbinden aan de inzet van vrijwilligers, aanwijzingen geven ten aanzien van de inhoud van de werkzaamheden en verwachten dat vrijwillig gedane toezeggingen in redelijkheid gestand worden gedaan. Als gevolg is het, mits goed vormgegeven, met vrijwilligheid verenigbaar om met systemen te werken waarmee vrijwilligers hun beschikbaarheid aangeven of roosters op te stellen, in beginsel op een horizontale wijze, dus door de vrijwilligers zelf. Het opstellen van een rooster kan immers juist ook gunstig zijn voor vrijwilligers, omdat zij dan weten wanneer zij niet oproepbaar zijn. Daarnaast mag een organisatie, juist ook in het belang van de vrijwilliger, eisen dat de vrijwilliger voldoet aan alle trainings- en opleidingseisen, waaronder het participeren in oefeningen en het behalen van een minimale inzet.⁶ Het niet gehoor geven aan een oproep, rooster of opleidingselement mag echter nooit leiden tot disciplinaire of andere sancties. De ultieme sanctie van de organisatie is principieel beperkt tot het niet meer gebruik maken van de betrokken vrijwilliger.

Structurele consignering en kazenering van vrijwilligers ter verhoging van de paraatheid verdraagt zich niet met vrijwilligheid. Ditzelfde geldt voor eisen van permanente beschikbaarheid voor bepaalde schaarse specialismen als duikers, zelfs als vrijwilligers hiertoe zelf bereid zijn. Als een bepaald specialisme permanent beschikbaar moet zijn, dan zal dit middels een deeltijdcontract geborgd moeten worden. Maar met het onderling afstemmen van een rooster om effectief de last van het werk te verdelen en daarmee te verlichten, is niets mis. Horizontale zelfbinding van vrijwilligers onderling verdraagt zich prima met het juridisch onverplichte karakter van het vrijwilligerswerk. Zolang dat niet alsnog een vorm van verticaal inroosteren wordt. Hier ligt een dunne lijn, ergens in een grijs gebied. Het is daarbij aan het management om te voorzien in waarborgen dat een rooster altijd de vrucht van horizontale afstemming blijft. Dat kan bijvoorbeeld door het initiatief voor het maken van een dergelijk rooster aan de vrijwilligers te laten of in ieder geval niet zelf vrijwilligers in te roosteren. Daarnaast is essentieel dat de druk nooit bij de vrijwilliger ligt om een rooster sluitend te krijgen, bijvoorbeeld in de zin dat een laatste vrijwilliger de overgebleven plek moet invullen om paraatheid te garanderen.

Naast de materiële voorwaarden die raken aan het verplichtende karakter van brandweervrijwilligers, zijn ook de procedurele voorwaarden relevant voor de juridische kwalificatie van vrijwilligheid. Zo is het van belang dat de organisatie afdoende monitort of vrijwilligers gemiddeld gezien hun werkzaamheden nog steeds als vrijwillig ervaren, of dat zij in de praktijk een (te) hoge mate van verplichting ervaren. Periodiek onderzoek kan hieraan bijdragen, net als een open en dienende opstelling van de leiding.

Het feit dat vrijwilligers bij meerdere korpsen diensten draaien, met name wanneer dit niet enkel in de woonplaats en/of de plaats van het reguliere werk is, kan een indicatie vormen dat er eigenlijk een voorkeur is voor (part-time) beroepswerk. Het bieden van extra faciliteiten aan vrijwilligers op de kazerne, bijvoorbeeld aan ZZP-ers, staat niet per definitie op gespannen voet met vrijwilligheid, maar er moet wel goed in de gaten gehouden worden dat er geen te sterke feitelijke verplichting ontstaat. Het expliciet bieden van afdoende autonomie aan posten en verenigingen van vrijwilligers voor het zelf organiseren van bepaalde activiteiten, waaronder het meewerken aan lokale evenementen als

⁶ Zie voor het belang van veiligheid, juist ook voor vrijwilligers, met name HvJEU 21 februari 2018, C-518/15, ECLI:EU:C:2018:82 (Matzak).

bijvoorbeeld de intocht van sinterklaas, kan ook een verdere procedurele en organisatorische erkenning en versterking zijn van de vrijwilligheid. Verder lijkt het grootste risico te bestaan bij de middelgrote posten die wellicht (nog) net te klein zijn om volledig met beroeps te werken, maar te druk zijn om geheel op basis van het vrije instroom profiel te werken. Procedureel ligt het derhalve voor de hand extra aandacht voor deze posten te hebben. Als laatste verdient het de aanbeveling om het maatschappelijke belang van vrijwilligheid bij de brandweer zelf expliciet te benoemen en nog beter te verankeren in regelgeving en relevante stukken in de organisatie. Daarbij kan ook gewezen worden op onderliggende belangrijke waarden als maatschappelijke solidariteit, vertrouwen en verbinding. Het expliciet benoemen van deze belangen en waarden, tezamen met een afdoende procedurele monitoring, vergroot de kans dat de werkzaamheden van vrijwilligers bij de brandweer ook juridisch als vrijwillig kwalificeren, zeker ook in gevallen die zich materieel wat meer in het grijze gebied bevinden.

5. Tweede criterium: belangeloos

Een tweede belangrijk element van vrijwilligerswerk is de belangeloosheid waarmee het wordt verricht. Vrijwilligers doen het in het algemeen principieel niet 'voor het geld'. De meest simpele juridische verzekering van het vrijwillig karakter van een activiteit is dan ook het uitsluiten van elke financiële relatie tussen de vrijwilliger en de organisatie waarvoor het vrijwilligerswerk wordt verricht. Dat is echter niet realistisch. Zeker in geval er serieus onkosten worden gemaakt, zou vrijwilligerswerk alleen kunnen worden verricht door wie het zich kan veroorloven zelf in de gemaakte onkosten te voorzien. Vergoeding van de reëel gemaakte kosten voor vrijwilligerswerk, al dan niet via een forfaitair systeem ligt, dan ook voor de hand en is juridisch te implementeren.

Het betalen van bedragen die hoger liggen dan de gemaakte onkosten maar lager dan de voor beroeps geldende honorering, is ons inziens juridisch ook denkbaar in het kader van vrijwilligheid. Dit vergt dan echter wel een soepele interpretatie van het typisch belangeloze karakter van vrijwilligheid. De grens ligt daar waar de vergoeding het wezenlijk psychologische karakter van de relatie tussen de vrijwilliger en de organisatie raakt. Juridisch is die grens echter nauwelijks te vangen in een objectief criterium. Bovendien is juist het betalen van niet-marktconforme salarissen gevoelig voor misbruik van vrijwilligheid. Het feit dat er relatief weinig wordt betaald kan immers juist ook duiden op een machtsbalans, en de noodzaak van bescherming van de zwakkere partij aantonen.⁷ Als gevolg betekent een relatief hoge beloning dat er op de andere criteria nog zorgvuldiger moet worden gelet en dat het ook belangrijker wordt om, zoals onder punt 3 aangegeven, procedureel aanvullende maatregelen te treffen om het vrijwillig karakter van de activiteit te verzekeren.

Nederlandse brandweervrijwilligers krijgen een vergoeding die meer beloopt dan een onkostenvergoeding maar die lager ligt dan het salaris van een beroepsbrandweerman. Desalniettemin blijkt uit recent onderzoek van de Brandweeracademie dat voor brandweervrijwilligers zelf het sociale aspect van de brandweer de belangrijkste drijfveer is actief te zijn, in combinatie met vakinhoud. Brandweervrijwilligers werken dus over het algemeen nog in een psychologisch contract. Tegelijkertijd blijkt uit datzelfde onderzoek dat geld voor een

⁷ Merk in dit verband ook op dat onder Europees recht het HvJEU daarom slechts een zeer lage vergoeding vereist voor de kwalificatie als werknemer. Het is mede om de deze reden dat wij ook niet beargumenteren dat een vrijwilliger nooit kan voldoen aan de vereisten voor werknemerschap, maar dat op basis van een positieve definitie van vrijwilligheid niet alle regels van het arbeidsrecht altijd van toepassing zijn op vrijwilligers. Zie voor de zeer beperkte vergoeding die vereist is o.a. HvJEU 7 september 2004, C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488 (Trojani), paras. 15-24.

minderheid wel degelijk een belangrijke rol speelt. De 'uurtje-factuurtje-vrijwilliger' bestaat ook. Daar is in principe niets mis mee, zolang die vrijwilligers maar een realistische mogelijkheid hebben om voor een beroepscontract te gaan.

6. Derde criterium: structuur

Het criterium inzake het gestructureerde verband waarin typisch vrijwilligerswerk wordt verricht, stelt eisen aan de organisatiegraad van de club waarvoor de vrijwilligers werken. Voor deze notitie is een juridisch bruikbare aanduiding van de minimale organisatiegraad van een vrijwilligersorganisatie niet zo relevant. Uit de aard van de moderne brandweertaak volgt dat die alleen in georganiseerd verband kan worden verricht. Iets anders is de vraag of het vrijwilligerswerk ook té gestructureerd kan raken om nog typisch vrijwilligerswerk te zijn. Feitelijk kan dat in ieder geval wel. Organisaties kunnen zozeer specialiseren dat er minder ruimte ontstaat om überhaupt met vrijwilligers te werken. En vrijwilligers kunnen vertrekken omdat organisaties zozeer professionaliseren dat het voor hen 'niet leuk meer is.' Maar ook juridisch bestaat de vraag of vrijwilligerswerk ook té gestructureerd kan zijn. Een *fulltime* vrijwilliger die niet via betaalde arbeid maar met de vrijwilligersvergoedingen in zijn of haar levensonderhoud weet te voorzien, is in een soepele interpretatie van het vrijwilligersbegrip denkbaar en in de praktijk zeker niet uitgesloten. Arbeidsrechtelijk is dat echter een nogal verdachte categorie. Eigenlijk is de *fulltime* vrijwilliger die van zijn vergoedingen moet leven juridisch alleen verdedigbaar wanneer de organisatie waarvoor wordt gewerkt met aanvullende maatregelen waarborgt dat het werk inderdaad uit vrijwilligheid gebeurt.

Voor de vrijwillige brandweer ligt het voor de hand om de categorie van de *fulltime* vrijwilliger per definitie uit te sluiten door te vereisen dat vrijwilligerswerk voor de brandweer altijd naast of in aanvulling op reguliere arbeid en/of andere activiteiten wordt verricht. Wie graag *fulltime* voor de brandweer werkt, kan natuurlijk altijd als beroepskracht solliciteren. Wat wel kan, is dat beroeps ook deels werken als vrijwilliger, bijvoorbeeld bij een andere post. Ook hier is echter van belang dat procedureel goed wordt bijgehouden of echt sprake is van vrijwilligheid.

Vrijwilligheid is niet alleen een eigenschap van de motieven van de betrokken vrijwilliger, het is ook iets wat een vrijwilligersorganisatie moet respecteren en faciliteren. Dit is primair een kwestie van verstandig management en dienend leiderschap. Wie bestaande vrijwilligers (gemotiveerd) wil houden of nieuwe wil werven, zal de organisatie daarop moeten inrichten. Maar ook juridisch is het beroep op een exceptie in het arbeidsrecht bepaald sterker naar de mate waarin de organisatie ook zélf is ingericht op vrijwilligers. Het maakt verschil of een organisatie niet alleen de efficiëncyvoordelen van vrijwilligheid noteert, maar ook actief investeert in de voorwaarden voor zuivere vrijwilligheid. Dat geldt zeker als een activiteit alleen nog als vrijwillig is te kwalificeren in een soepele definitie van het begrip. Iemand die zonder enige vergoeding een luisterend oor biedt aan patiënten, is zo evident een vrijwilliger dat het juridisch verder niet uitmaakt dat dit in een academisch ziekenhuis gebeurt. Maar bij een organisatie als de brandweer, waar professionele vrijwilligers noodzakelijk zijn voor de basissterkte en daarvoor een serieuze vergoeding ontvangen, ligt dat anders. Daar dragen waarborgen in de organisatie die gericht zijn op de specifieke motivatie van vrijwilligers bij aan de overtuigingskracht van de stelling dat het bij de brandweer misschien niet om typische maar toch nog steeds wel om echte vrijwilligers gaat.

Specifiek voor de brandweer zijn verschillende dingen denkbaar die het vrijwillig karakter van de organisatie feitelijk versterken en de uitzonderingspositie in het arbeidsrecht juridisch dus overtuigender maken. Welke dat precies zouden kunnen zijn, is niet direct onze expertise maar in de loop van het onderzoek zijn wel verschillende waarborgen gebleken die bij een eventueel geschil voor de rechter zeker zullen bijdragen aan het betoog dat brandweervrijwilligers echte vrijwilligers zijn. Bijvoorbeeld de omstandigheid dat de schaalgrootte van een veiligheidsregio het nog mogelijk maakt dat de commandant zelf zijn gezicht op de posten kan laten zien – belangrijk in het kader van een psychologische relatie tussen de vrijwilliger en de organisatie. Overtuigend is het ook als op de een of andere manier wordt verzekerd dat de postcommandanten vooruitgeschoven vrijwilligers blijven en niet de lange arm van het management kunnen worden. En ten slotte is het interessant om een formele verbinding tussen een personeelsvereniging en een post te bezien als een garantie dat het professionele brandweerwerk ingebed blijft in de maatschappelijke dynamiek van vrijwilligheid.

7. Vierde criterium: externe gerichtheid

De externe gerichtheid van vrijwilligerswerk op een ideëel doel is juridisch te koppelen aan de organisatie. In het fiscale recht zijn daar al uitgebreide definities voor: de ANBI-status, SBBI-status, of een organisatie of instelling zonder winstoogmerk in de Regeling vrijwilligerswerk in de WW. Bij de brandweer is de externe gerichtheid existentieel: de brandweer levert een maatschappelijke dienst. Bij vrijwilligers wordt deze externe gerichtheid, en daarmee de juridische kwalificatie als vrijwilliger, alleen maar versterkt als de brandweer naast de klassieke brandweertaken ook nog andere taken in de gemeenschap verricht. Ook hier kan het gunnen van een zekere ruimte aan de lokale vrijwilliger om invulling te geven aan deze externe, maatschappelijke gerichtheid de kwalificatie als vrijwilliger ondersteunen. Een van de maatschappelijke voordelen van een vrijwillige brandweer is immers dat de relatie met de lokale gemeenschap versterkt wordt, en dat lokale vrijwilligers ook beter kunnen inspelen op lokale maatschappelijke behoeftes.

Bij de vrijwillige brandweer staat de externe gerichtheid van het vrijwilligerswerk op zichzelf niet ter discussie. Het blijft evenwel van belang om voor de expliciete erkenning van vrijwilligerswerk scherp te houden wat precies de inzet is. Wat is het doel van de *vrijwillige* brandweer, anders dan een effectieve en efficiënte brandweezorg. In het onderzoek genoemde doelen zijn de diversiteit binnen de brandweerkorpsen (vrijwilligers komen uit alle maatschappelijke lagen en verbanden, terwijl beroepsbrandweermensen veel meer eenzelfde profiel hebben), het verstevigen van de vertrouwensrelatie tussen overheid en samenleving en het democratisch burgerschap van de brandweervrijwilligers zelf. Het zijn mede deze doelen waartegen een deels ongelijke beloning en behandeling van vrijwilligers en beroeps moet worden gerechtvaardigd. Naast het zichtbaar maken van de specifieke toevoegde waarde van vrijwilligheid bij de brandweer, kan ook zichtbaar worden gemaakt welke waarde de organisatie daar zelf aan hecht bij het verder inrichten van het werk. Bijvoorbeeld door bij dekkingsplannen zichtbaar mee te wegen en af te wegen wat nog vrijwillig kan worden gerealiseerd.

8. Conclusie

Een juridische afbakening van vrijwilligerswerk komt van twee kanten. Het ziet enerzijds op de geobjectiveerde en geformaliseerde motieven van vrijwilligers die typisch zijn voor vrijwilligheid. Anderzijds kan echte vrijwilligheid worden verzekerd door bepaalde waarborgen

in de organisatie waarbinnen de vrijwilliger zijn of haar vrijwilligerswerk verricht. Meer specifiek gericht op de brandweer levert dat de volgende werkdefinitie op:

De brandweervrijwilliger is de persoon die uit en op basis van vrijwilligheid brandweertaken vervult en dit doet naast of in aanvulling op reguliere arbeid en/of andere activiteiten.

Vrijwilligheid is aanwezig als, in onderlinge samenhang gezien, in overwegende mate sprake is van een onverplicht karakter, belangeloosheid, structuur en externe gerichtheid.

Uit vrijwilligheid betekent dan onverplicht en belangeloos binnen de kaders die hierboven zijn weergegeven. Daarbij is zeker geen sprake van vrijblijvendheid en zijn vormen van roostering, incidentele strakkere planning en opleidingseisen mogelijk, maar blijft ten fundamentele de vrijwilliger baas over de eigen inzet. Op basis van vrijwilligheid betekent verder dat de organisatie niet alleen procedureel moet monitoren en verzekeren dat de vrijwilligers feitelijk onverplicht en op basis van erkenning en waardering hun vrijwilligerswerk verrichten. Het betekent ook dat de organisatie actief dienend leiderschap moet organiseren, bestuurlijke nabijheid moet realiseren, de sociale dynamiek van vrijwilligers van onderop in de organisatiestructuur zou moeten opnemen. Een geloofwaardig vrijwillige brandweer heeft vitale beroepsverenigingen die even gemakkelijk een barbecue organiseren als in gesprek gaan over de aansturing van de activiteiten.

Aanbevelingen

- Om bij het inregelen van het vrije instroomprofiel bij de brandweer rekening te houden met de werkdefinitie van een brandweervrijwilliger zoals uitgewerkt in deze notitie.
- Tot behoud van de ruimte voor professionele vrijwilligheid en ter bescherming en accentuering van de status aparte van de brandweervrijwilligheid verdient het sterke aanbeveling om de rechtspositie van de brandweer (vrijwilligers en beroeps) onder Nederlands recht buiten de WNRA te (blijven) houden. De specifieke omstandigheden van de brandweer rechtvaardigen dat.
- Om de ruimte voor maatschappelijke vrijwilligheid op de lange termijn juridisch te verzekeren verdient het aanbeveling om in de regelgeving op het gebied van de werkenden een algemene positieve definitie te geven van vrijwilligerswerk die als minimale definitie functioneert. Deze definitie kan in de rechtspraak tot ontwikkeling komen, maar kan ook door de wetgever worden vastgelegd.
- Op basis van een geloofwaardig vrijwillig georganiseerde brandweer en een nationale wettelijke erkenning daarvan in Luxemburg een principiële exceptie voor vrijwilligheid in het Europese arbeidsrecht te bepleiten.
- Om beter in rechte te kunnen verdedigen, in Nederland en voor het HvJEU, dat de verschillen in de behandeling van de vrijwilliger en de beroeps objectief te rechtvaardigen zijn, verdient het aanbeveling om het fundamentele maatschappelijke belang van vrijwilligheid bij de brandweer nader te verweven in regelgeving en in de brandweerorganisatie zelf, zowel op materieel als op procedureel niveau.

Literatuur

Belevingsonderzoek repressief brandweerpersoneel mei-juni 2017

Ronald van Steden e.a., De praktijk en werkbeleving van brandweervrijwilligers in Nederland 2018

Dangermond & Weever, Vrijwilligheid bij de brandweer in Nederland IFV 2022

Brandweer academie, Het net ophalen buiten de brandweerorganisatie 2019

Brandweer academie, Vrijwilligheid bij de brandweer in Nederland 2021

Brandweer academie, Rechtspositie brandweervrijwilligers in Europa 2019

Berenschot, Vrijwillig dienen en verdienen 2011

Lucas Meijs, Frans-Joseph Simons en Philine van Overbeeke, Vrijwilligerswerk in de Openbare Orde en Veiligheid, Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit

Deelnemers expertmeeting

Lucas Meijs, Guus Heerma van Voss, Hans Zuidijk, Olav Strotmann, Ronald Kraan, Rijk van den Dikkenberg en Adam van Bergeijk