

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

T.a.v. Mevr. M. Sluijters, dhr. B. Willigenburg, mevr. M. Koetsier
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Amsterdam, 18 september 2023

Geachte mevrouw Sluijters, heer Willigenburg en mevrouw Koetsier,

In vervolg op onze brief van 16 februari 2023 (zie bijgevoegd) en de diverse gesprekken die wij met medewerkers van het ministerie hebben gehad, gaan we in deze brief graag nader in op de aangekondigde acties in het kader van de Consumentenagenda 2023.

Consumentenagenda en de positie van goede doelen

De Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna te noemen: de minister) heeft op 28 juni jl. in een brief aan de Tweede Kamer voorstellen gedaan voor nationale acties in het kader van de Consumentenagenda 2023. Doel is om consumentenbescherming te bevorderen onder meer bij aankopen via colportage. Zij wil dat een consument pas gebonden is aan een contract wanneer de consument na het gesprek expliciet schriftelijk instemt met (de inhoud van) het contract, het zogeheten schriftelijkheidsvereiste. Ook zijn er regels aangekondigd waardoor het opzeggen van een abonnement net zo eenvoudig moet worden als het afsluiten daarvan.

Hoewel deze generieke wetgeving met het oog op consumentenbescherming een belangrijk doel dient en niet primair beoogt maatschappelijke organisaties in hun werk te belemmeren, zijn er ongewenste gevolgen voor de goededoelensector. Dit heeft een negatief effect op de inkomsten en daarmee het werk van goede doelen.

In de brief van de minister aan de Tweede Kamer maakt zij geen melding van een 'stopknop' die in onze eerdere gesprekken met het ministerie wel ter sprake is gekomen. In onze brief van 16 februari 2023 hebben wij de onwenselijkheid hiervan benadrukt.

In deze notitie beperken wij ons derhalve tot het schriftelijkheidsvereiste.

In deze brief gaan we achtereenvolgens in op de navolgende aspecten ten aanzien van het schriftelijkheidsvereiste:

1. De bijzondere positie van goede doelen
2. Het juridische kader
 - a. Richtlijn 2011/83/EU inzake consumentenrechten
 - b. Grondrechten
 - c. Voorstel voor een Raadsaanbeveling
3. Bestaande zelfregulering
4. Consumentenonderzoek
5. Consequenties voor goede doelen

We sluiten af met een conclusie.

Voor het in kaart brengen van de juridische aspecten, de paragrafen 2 en 3, heeft advocatenkantoor bureau Brandeis in Amsterdam ons terzijde gestaan.

1. De bijzondere positie van goede doelen

Goede doelen spelen een belangrijke rol bij de bevordering van een pluriforme, sociale, gezonde en rechtvaardige samenleving. Jaarlijks zetten miljoenen Nederlanders zich actief in voor het beschermen, bevorderen en verbeteren van de publieke zaak met tijd, geld en energie. Het succes van het werk van goede doelen gaat hand in hand met het vertrouwen van donateurs en de samenleving. Goede doelen zijn grotendeels afhankelijk van deze donateurs om hun doelstellingen te kunnen realiseren. Zij hebben een bijzondere positie en moeten zonder drempels het publiek altijd om hulp en steun kunnen vragen. Zij doen dit immers niet voor zichzelf maar voor de samenleving.

Het non-profit karakter van goededoelenorganisaties waarborgt dat ze zich primair richten op hun waardevolle bijdrage aan de samenleving. Zij hebben, anders dan commerciële partijen, geen winstoogmerk.

De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft deze bijzondere positie van goede doelen eerder ook bevestigd.¹ Volgens de minister van JenV geven goede doelen burgers de ruimte om vanuit altruïstische motieven een steentje bij te dragen aan de maatschappij. Dit versterkt de banden tussen mensen en gemeenschappen en bevordert de sociale cohesie. Aan deze functie komt extra belang toe gezien de actuele (politieke) ontwikkelingen in de maatschappij en gelet op de toename van ongelijkheid in de samenleving.² Daarnaast heeft de sector volgens de minister van JenV een signaalfunctie: geefgedrag drukt opinies uit over behoeften en noden in de samenleving en vervult daarmee een belangrijke functie in het systeem van *checks and balances* in onze democratie. Goede doelen kunnen bovendien een innovatiefunctie hebben: fondsen kunnen nieuwe werkwijzen uitproberen zonder afkerig te zijn van risico's, aldus de minister van JenV.

De minister van JenV bevestigt dat het kabinet hecht *“aan het stimuleren van vrijwillige inzet als uiting van waardering voor de fundamentele bijdrage van filantropie aan onze samenleving”*. Benadrukt wordt dat het kabinet bij beleidsinitiatieven die de sector raken het belang van filantropie *“zorgvuldig afweegt tegen andere maatschappelijke belangen”*.³

2. Het juridische kader

a. Richtlijn 2011/83/EU inzake consumentenrechten

Richtlijn 2011/83/EU (hierna te noemen: de Richtlijn) inzake consumentenrechten stelt standaardregels voor de gemeenschappelijke aspecten van overeenkomsten op afstand en buiten verkooppunten gesloten overeenkomsten. Het gaat om overeenkomsten waarbij de handelaar zich ertoe verbindt een dienst of goed te leveren en de consument daarvan de prijs betaalt.⁴

In Nederland is de Richtlijn geïmplementeerd in de Implementatiewet.⁵ De Implementatiewet wijzigt enkele artikelen in boek 6 en 7 van het BW. Zo zijn regels over de consumentenkoop en de overeenkomst tot het verrichten van diensten in artikel 6:230g e.v. van het BW opgenomen. In overeenstemming met de definities uit de Richtlijn gaat het om overeenkomsten waarbij de handelaar

¹ Kst II 2019/20, 32740, nr. 21, via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32740-21.pdf>

² <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2023/03/07/aanzienlijke-verschillen-tussen-sociale-klassen-in-nederland>.

³ Kst II 2019/20, 32740, nr. 21, via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32740-21.pdf>.

⁴ Artikel 3 lid 5 en 6 Richtlijn.

⁵ Staatsblad 2014, nr. 140 (Implementatiewet richtlijn consumentenrechten).

zich jegens de consument verbindt een goed te leveren of een dienst te verrichten en de consument zich verbindt een prijs te betalen.

Volgens de Memorie van Toelichting bij de Implementatiewet vallen overeenkomsten zonder tegenprestatie, zoals giften aan goede doelen niet onder de Richtlijn. Bij deze overeenkomsten is namelijk geen sprake van een dienst in de zin van artikel 6:230g lid 1 onder d BW.⁶

De in het BW geïmplementeerde bepalingen uit de Richtlijn zijn zodoende niet van toepassing op giften aan goede doelen. Voor zover de schriftelijke bevestiging een uitbreiding van de bepalingen in boek 6 en 7 BW zal vormen, zijn goede doelen hier dus reeds van uitgezonderd.

b. Grondrechten

Het Europees Parlement heeft in een resolutie van 17 februari 2022 het belang van non-profitorganisaties bevestigd.⁷ In de overwegingen daarbij verwijst het Europees Parlement naar artikel 63 VWEU, in samenhang met de artikelen 7, 8, en 12 van het Handvest. Deze artikelen bieden de non-profitorganisaties bescherming tegen discriminerende, onnodige en ongerechtvaardigde beperkingen met betrekking tot de financiering van hun activiteiten.⁸ Een beperking van deze rechten is uitsluitend gerechtvaardigd indien de beperking is voorzien bij wet, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Mede tegen die achtergrond heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna te noemen: de Afdeling) kritisch gereageerd op de Wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo).⁹ Deze wet beoogt maatschappelijke organisaties die activiteiten ontplooiën die gericht zijn op (dreigende) ondermijning van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag doeltreffender aan te kunnen pakken. Deze wet strekt zich uit tot binnen- en buitenlandse donaties. Ook worden stichtingen verplicht om hun balans en overzicht van opbrengsten in te dienen bij het handelsregister.

In het wetgevingsadvies benadrukt de Afdeling dat beperkingen van (onder meer) de verenigingsvrijheid nauwkeurig dienen te worden afgewogen en proportioneel dienen te zijn. De Afdeling acht de in de Wtmo voorgestelde maatregelen kwetsbaar uit het oogpunt van proportionaliteit, effectiviteit en grond- en mensenrechten. De Afdeling wijst in dat verband op de eisen die verdragen stellen aan het beperken van deze rechten. Ook de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot het vrij verkeer van kapitaal vindt zij een probleem. De Afdeling vraagt zich voorts af waar de bestaande mogelijkheden tekortschieten en wat gelet daarop de toegevoegde waarde is van het wetsvoorstel.

In het licht van het voorgaande, en gelet op de bijzondere maatschappelijke positie van goede doelen, is een beperking – kort gezegd – alleen toegestaan als deze dient ter verwezenlijking van een legitiem doel, deze geschikt en noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken en de maatregel voorts proportioneel is.¹⁰ Hiertoe dient het ministerie bij beleidsinitiatieven die de sector raken, alsook

⁶ Kst II 2012/13, 33520, nr. 3, p. 53: “Overeenkomsten zonder tegenprestatie, zoals giften aan goede doelen, vallen evenmin onder de regeling. Er is hier immers geen sprake van een dienst in de zin van artikel 230g, onderdeel d.”

⁷ Resolutie Europees Parlement: met aanbevelingen aan de Commissie betreffende een statuut voor Europese grensoverschrijdende verenigingen en organisaties zonder winstoogmerk, 17 februari 2022, beschikbaar via https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0044_NL.html.

⁸ Resolutie Europees Parlement: met aanbevelingen aan de Commissie betreffende een statuut voor Europese grensoverschrijdende verenigingen en organisaties zonder winstoogmerk.

⁹ Kst II 2020/21, 35646, nr. 4, via <https://www.raadvanstate.nl/@119208/w16-19-0408-ii/>.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 23 september 1998, (GC), *Lehideux and Isorni v. France*, appl. no. 24662/94.

bevestigd door de minister van JenV, het belang van filantropie zorgvuldig af te wegen tegen andere maatschappelijke belangen.

De bescherming van de consument is in zichzelf een legitiem doel, maar ook dan geldt dat de minister moet aantonen dat de beoogde maatregelen geschikt zijn om de verwezenlijking van dat doel te waarborgen en niet verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is. Wat betreft de goededoelensector wordt dit betwist, dit mede in het licht van de geldende zelfregulering waar in paragraaf 3 nader op wordt ingegaan. Ten aanzien van het wijzigen, opzeggen of intrekken van donaties bestaan thans immers afspraken waaronder de Gedragscode Wervingsrooster. Goede doelen organisaties zijn voorts aangesloten bij de verschillende codes van de Reclamecode Commissie. Op dit punt bestaat dus geen noodzaak om aanvullende regels te stellen. Daar komt bij dat de aanscherping, als hierna wordt toegelicht, niet te rijmen is met het voorstel voor een Raadsaanbeveling over de ontwikkeling van randvoorwaarden voor de sociale economie.

Omtrent de proportionaliteit waar in paragraaf 5 nog nader op wordt ingegaan is duidelijk dat de door het ministerie voorgestelde schriftelijke bevestiging voor consumenten een extra drempel opwerpt voor donateurs. Goede doelen zullen hierdoor structurele donateurs gaan verliezen, wat grote impact heeft op de financiële mogelijkheden van goede doelen om hun doelstellingen te realiseren.

In het licht van het voorgaande en gelet op de bijzondere positie die goede doelen in de maatschappij innemen, is Goede Doelen Nederland dan ook van mening dat dergelijke beperkingen voor goede doelen niet gerechtvaardigd zijn.

Wij merken bovendien op dat aan goede doelen in het verleden, vanwege de afhankelijke positie van donateurs en de belangrijke maatschappelijke positie van goede doelen, een uitzonderingspositie is verleend en meer (bewegings)ruimte is geboden. Bij de totstandkoming van artikel 11.7 Telecommunicatie is op verzoek van de Tweede Kamer goede doelen bijvoorbeeld meer ruimte geboden om sympathisanten te bellen.¹¹

c. Voorstel voor een Raadsaanbeveling

Op 13 juni 2023 is door de Europese Commissie het 'Voorstel voor een Raadsaanbeveling over de ontwikkeling van randvoorwaarden voor de sociale economie'¹² (hierna te noemen: Raadsaanbeveling) gepubliceerd. Deze is mede van toepassing op liefdadigheidsinstellingen. Het voorstel beveelt lidstaten onder meer aan om een gunstig (financierings)klimaat te creëren voor sociale financiering op nationaal, regionaal en lokaal niveau.

Het voorgestelde schriftelijkheidsvereiste draagt echter niet bij aan een gunstig financieringsklimaat voor goede doelen, zoals dat een onderdeel is van het voorstel voor de Raadsaanbeveling.¹³ Nederland staat volgens het beoordelingsfiche van 13 juni 2023 positief ten opzichte van dit voorstel.¹⁴ In plaats van nieuwe geïntegreerde strategieën, acht het kabinet het zinvoller om voort te bouwen op bestaande (nationale) structuren en wetgevende kaders die dienend zijn aan de sociale economie.

Het schriftelijkheidsvereiste valt dan ook niet te rijmen met het voorstel voor de Raadsaanbeveling tot het scheppen van een gunstig klimaat voor sociale financiering. Waarbij juist de nadruk ligt op het

¹¹ Brief van Staatssecretaris Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 30 juni 2021, beschikbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ae16c0a8-5d15-42a5-a3ce-02f7f651f01f/pdf>.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/juri=CELEX:52023DC0316>.

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/06/13/fiche-5-raadsaanbeveling-sociale-economie>

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/juri=CELEX:52023DC0316>.

scheppen van gunstige voorwaarden hiervoor, de vergemakkelijking van het opstarten en opschalen en het meer bekendheid geven aan het potentieel ervan, zodat de sociale economie kan groeien.

3. Bestaande zelfregulering

Het succes van het werk van goede doelen valt en staat bij het vertrouwen van donateurs en de samenleving. Goede doelen zijn zich sterk bewust van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en het belang om deskundig, onafhankelijk, transparant, kostenbewust en integer te werken. Zij streven naar concrete, impactvolle resultaten waarover ze op elk moment en aan iedereen verantwoording kunnen afleggen. Door middel van zelfregulering heeft dit streven naar transparantie vorm gekregen. Met ingang van 2016 is er voor goede doelen de Erkenning gereguleerd. De normen waar erkende goede doelen zich aan moeten houden zijn vastgesteld door een onafhankelijke Commissie Normstelling. De onafhankelijke toezichthouder CBF houdt toezicht op de naleving van de normen. Inmiddels hebben zo'n 682 goede doelen een Erkenning. Hiermee staat minimaal 80% van het geefgeld onder toezicht van het CBF.

Specifiek voor het kanaal huis-aan-huis donateurswerving zijn afspraken gemaakt met wervingsbureaus om overvraging van de consument te voorkomen en geldt de Gedragscode Regulering huis-aan-huis werving met onder andere afspraken over het gemakkelijk kunnen wijzigen, opzeggen of intrekken van een donatie.

Zo is er vastgelegd dat geworven leden en donateurs binnen 24 uur na hun aanmelding een schriftelijke/digitale bevestiging ontvangen, waarin in ieder geval het volgende wordt vermeld:

- Het afgesproken bedrag, afschrijftermijn en contactgegevens voor vragen aan het CBF en/of het wervingsbureau.
- Het feit dat leden en donateurs te allen tijde het recht hebben om hun toezegging in te trekken of te wijzigen.
- Hoe (digitaal) een verzoek tot wijziging en opzegging kan worden gedaan.

Daarnaast zijn er diverse codes, zoals de Code Fieldmarketing en de Code Telemarketing, ondergebracht in de Reclamecode waar goede doelen zich aan houden.

Ook is het zo dat in zijn algemeenheid geldt dat goede doelen, wanneer een donateur zijn donatie wil wijzigen of intrekken, dit te allen tijde accepteren. Een donateur wordt niet aan een eerder gedane toezegging gehouden. Het is voor goede doelen immers van groot belang een goede relatie met een donateur te blijven onderhouden. Zij kiezen hierbij uiteraard niet voor de korte, maar voor de lange termijn.

Nadat via huis-aan-huis werving een relatie met een donateur is aangegaan, zijn er diverse contactmomenten op initiatief van het goede doel, waarop de donateur gevraagd wordt of hij de aangegane relatie gestand wil doen. Zo niet, dan wordt dat uiteraard gerespecteerd.

4. Consumentenonderzoek

Het ministerie liet op een bijeenkomst op 27 maart 2023 weten dat de voorstellen voor de Consumentenagenda gebaseerd zijn op bevindingen van de Autoriteit Consument & Markt (ACM). Er werd gedeeld dat de ACM regelmatig klachten ontvangt over colportageverkoop en telemarketing en dat deze klachten gaan over met name energie, loterijen, internet- en TV contracten. Goede doelen werden hierbij niet genoemd.

De ACM heeft vorig jaar onderzoek gedaan naar publiekspercepties over colportage. Hieruit bleek dat 45% van de ondervraagden die wel eens een verkoper aan de deur hebben gehad dit als negatief ervaarde. Goede doelen zijn echter niet meegenomen in dit onderzoek. Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste ervaringen met deurverkoop gaan over energiecontracten, gevolgd door loterijen, internet of televisie. De keuzemogelijkheid 'Anders' is het minst vaak ingevuld (7,3%, n = 27). Deze groep was te klein om verder verdiepend te analyseren. Dit onderzoek rechtvaardigt dus niet dat eventuele verdere maatregelen ook op goede doelen van toepassing zouden moeten zijn.

Onderzoek in opdracht van Goede Doelen Nederland toont aan dat 51% van de burgers die betrokken zijn bij goede doelen, geen bezwaar heeft tegen telefonische benadering door goede doelen (Zest, 2020). Uit de DDMA Fieldmarketing Monitor blijkt dat er meer begrip is voor de inzet van fieldmarketing door goede doelen dan door commerciële partijen. 61% van de Nederlandse consumenten staat open voor een werver van een goed doel op straat, aan de deur of op locatie. Bij commerciële organisaties ligt dit op 48%.¹⁵ De consument beoordeelt goede doelen dus anders dan commerciële partijen. En ook al wijst onderzoek uit dat burgers het soms niet prettig vinden dat aan hen een 'geefvraag' wordt gesteld, moeten de mogelijkheden om de vraag te stellen en een relatie aan te gaan niet worden beperkt. Immers goede doelen vragen dit niet voor zichzelf.

5. Consequenties voor goede doelen

Voor goede doelen is de mogelijkheid om via huis-aan-huis werving, maar ook via straatwerving, donateurs te verbinden aan het goede doel van groot belang. Jaarlijks worden op deze manier meer dan 400.000 structurele donateurs geworven. Het totale bedrag dat hiermee is gemoeid bedraagt ten minste een bedrag van meer dan 47 miljoen euro. Geld dat wordt ingezet voor de realisatie van uiteenlopende maatschappelijke doelen.

De voorgenomen extra bevestiging door de consument na het gesprek aan de deur of op straat vraagt om een extra handeling van de donateur. Dat zal leiden tot een aanzienlijk verlies van structurele,

langjarige donateurs. Niet omdat zij het goede doel niet meer willen steunen, maar omdat men bijvoorbeeld vergeet te bevestigen. Ook hier onderscheidt het goede doel zich van een commerciële partij. Bij een commerciële partij gaat het immers om een gekozen tegenprestatie, bijvoorbeeld een energieleverantia of een krant. Bij een goed doel gaat het om 'goeddoen'. Niet omdat je daar als consument zelf in materiële zin 'beter' van wordt, maar omdat de maatschappij daar beter van wordt. De noodzaak voor een donateur is over het algemeen dus kleiner, een bevestiging zal in de waan van de dag eerder achterwege worden gelaten. En dat is ook precies de ervaring van goede doelen.

Goede doelen zullen, als deze maatregel zou worden doorgevoerd, veel structurele donateurs verliezen, wat grote impact heeft op het werk dat zij doen. Mensen die meerdere jaren donateur blijven, dragen bij aan de continuïteit van het werk van goede doelen. Dit maakt het mogelijk om langjarige projecten of meerjarig wetenschappelijk onderzoek te financieren.

¹⁵ Via [DDMA Fieldmarketing Monitor 2022: Meerderheid consumenten staat open voor verkoop aan deur of op straat – DDMA](#).

Conclusie

Het schriftelijkheidsvereiste moet en kan niet voor goededoelenorganisaties gaan gelden om redenen die hierboven uiteen zijn gezet. Uiteraard is consumentenbescherming een groot goed, maar niet als dit ten koste gaat van het werk van goede doelen dat van zeer grote waarde is voor onze maatschappij. Er moet te allen tijde een integrale belangenafweging plaatsvinden. Die belangenafweging kan tot geen andere conclusie leiden dan dat het schriftelijkheidsvereiste niet voor goede doelen kan gelden.

Uiteraard zijn wij graag tot nader overleg en het geven van een toelichting bereid. Een kopie van deze brief sturen wij aan de Rijkscoördinator Filantropie, mevrouw Odiel Evenhuis.

In afwachting van uw reactie,

met vriendelijke groet,



Margreet Plug
directeur-bestuurder Goede Doelen Nederland