

ADVIES Nr. 1.686

Zitting van woensdag 6 mei 2009

Vrijwilligerswerk

x x x

2.323-1
2.361-1
2.374-1
2.378-1
2.382-1

ADVIES Nr. 1.686

Onderwerp : Vrijwilligerswerk

Met betrekking tot bovengenoemd onderwerp heeft de Raad verschillende adviesaanvragen verkregen.

De bespreking van die adviesaanvragen werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen – Sociale Zekerheid.

Op basis van die besprekingen heeft de Raad op woensdag 6 mei 2009 navolgend eenparig advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAGEN

Bij brief van 25 maart 2008 heeft mevrouw L. ONKELINX, minister van Sociale Zaken, de Nationale Arbeidsraad om advies verzocht over de hoogte van de door de vrijwilligers ontvangen vergoedingen, in het kader van de evaluatie die hieromtrent moet worden gemaakt twee jaar na de inwerkingtreding van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers.

Om zich hierover met kennis van zaken te kunnen uitspreken, heeft de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen – Sociale Zekerheid, aan wie het dossier werd toevertrouwd, aan de minister de nodige elementen gevraagd om die evaluatie te kunnen maken. Eveneens werd bijkomende informatie gevraagd omtrent mogelijke aanvragen om, op basis van artikel 12 van de wet, voor specifieke categorieën van vrijwilligers de in artikel 10 bedoelde bedragen te verhogen.

In afwachting van die informatie, liet de Raad aan de minister weten dat hij geen reden zag om de bedragen opgenomen in artikel 10, eerste lid van de wet van 3 juli 2005 te wijzigen.

Vervolgens heeft mevrouw L. ONKELINX, minister van Sociale Zaken, bij brief van 3 december 2008 de Nationale Arbeidsraad om advies verzocht over een ontwerp van regeringsamendement op het voorontwerp van wet houdende niet-dringende diverse bepalingen, dat op de ministerraad van 28 november 2008 werd goedgekeurd.

Dit regeringsamendement voorziet in een aanvulling van artikel 10 van de wet van 3 juli 2005 waardoor een cumulatie van de forfaitaire onkostenvergoeding met een terugbetaling van de reële vervoerskosten mogelijk zou worden, voor maximaal 2.000 kilometer per jaar.

Daarnaast bevat het wetsontwerp een toevoeging aan artikel 6, § 3 van de wet van 3 juli 2005, zodat de Koning de minimumgarantievoorwaarden kan vastleggen wanneer hij de dekking uitbreidt van de verzekering burgerlijke aansprakelijkheid krachtens artikel 6, § 2 van voornoemde wet.

Intussen is dit regeringsamendement goedgekeurd in de Kamer en Senaat, met de subamendering die is voorgesteld door mevrouw BECQ e. a., waarin wordt verduidelijkt dat het gebruik van de eigen fiets of het openbaar vervoer eveneens vergoedbaar is als reële verplaatsingskost.

Daarna verkreeg de Raad twee adviesaanvragen van de heer DE DECKER, voorzitter van de Senaat, met name:

- 1) een adviesaanvraag van 14 januari 2009 over een wetsvoorstel houdende invoeging van een artikel 12 bis in de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, dat de vrijwilliger-bestuurslid van een vrijwilligersorganisatie de mogelijkheid wil bieden om twee halve dagen per maand onbetaald vrijwilligersverlof te nemen;
- 2) een adviesaanvraag van 6 februari 2009 betreffende twee andere wetsvoorstellen, waarvan het eerste voorstel personen met een ziekte- of invaliditeitsverzekering de mogelijkheid wil bieden vrijwilligerswerk te verrichten zonder voorafgaande toestemming door de adviserend geneesheer en het tweede de verplichting voor een vreemdeling om over een arbeidskaart te beschikken om vrijwilligerswerk te doen wenst af te schaffen.

Tot slot heeft de minister van Sociale Zaken bij brief van 3 maart 2009 het advies van de Raad gevraagd over een wetsvoorstel dat een wijziging voorstelt van de artikelen 10 en 12 van de wet van 3 juli 2005.

Met de wijziging van artikel 10 beoogt het wetsvoorstel dat de vrijgestelde onkostenvergoedingen geacht worden een terugbetaling van werkelijke kosten te zijn voor de personenbelasting. De wijziging van artikel 12 heeft tot doel om voor vergoedingen aan vrijwilligers actief in de oppasdiensten, in de dringende geneeskundige hulpverlening of het niet-dringend ziekenvervoer te voorzien in een hoger jaarlijks grensbedrag van 2.500 euro per jaar.

II. STANDPUNT VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

De Raad heeft zich gebogen over de hem voorgelegde adviesaanvragen en heeft hierbij de hierna vermelde beschouwingen en opmerkingen gemaakt.

A. Met betrekking tot de onkostenvergoeding

1. Met betrekking tot de evaluatie van de onkostenvergoeding en het regering-samendement

- a. De Raad stelt vast dat de minister van Sociale Zaken op 25 maart 2008 hem heeft gevraagd een evaluatie te maken van de door de vrijwilligers ontvangen vergoedingen, zoals voorzien in artikel 10, tweede lid van de wet van 3 juli 2005 en artikel 7 van het uitvoeringsbesluit van 9 mei 2009.

Artikel 10, tweede lid van voornoemde wet bepaalt dat de hoogte van de ontvangen vergoedingen, twee jaar na de inwerkingtreding van de wet, zullen worden onderworpen aan een evaluatie, die zal worden uitgevoerd volgens de nadere regelen zoals bepaald in artikel 7 van het koninklijk besluit van 9 mei 2007, in samenwerking met de socialezekerheidsinstellingen.

Vooraf dient het advies van de Nationale Arbeidsraad en de Hoge Raad voor de Vrijwilligers te worden ingewonnen en het evaluatieverslag dient onmiddellijk te worden meegedeeld aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat.

In artikel 7 van voornoemd uitvoeringsbesluit staat dat de minister voor het opmaken van haar verslag aan de verschillende instellingen van sociale zekerheid hun commentaren moet vragen alsook de problemen die hun diensten hebben ondervonden op dit vlak.

Omdat deze elementen nuttig zijn voor de evaluatie door de Raad, werd op 10 juli 2008 een brief gestuurd aan de minister van Sociale Zaken waarin ze werd verzocht die gegevens aan de commissie, die zich over de kwestie buigt, te bezorgen. Tevens werd erop gewezen dat de Raad, in afwachting van die gegevens, geen reden ziet om de bedragen in artikel 10, eerste lid van de wet van 3 juli 2005 te wijzigen.

Vervolgens constateert de commissie dat ze ondanks herinneringsbrieven nog altijd niet in het bezit is van die informatie, maar dat de minister van Sociale Zaken het advies van de Raad heeft gevraagd over een regeringsamendement op het wetsontwerp niet-dringende diverse bepalingen waardoor de cumul van de forfaitaire onkostenvergoeding met een terugbetaling van de reële vervoerskosten mogelijk zou worden, voor maximaal 2.000 kilometer per jaar.

Intussen is dit regeringsamendement goedgekeurd in de Kamer en Senaat, met de subamendering die is voorgesteld door mevrouw BECQ e. a., waarin wordt verduidelijkt dat het gebruik van de eigen fiets of het openbaar vervoer eveneens vergoedbaar is als reële verplaatsingskost.

Uit de mondelinge toelichting van de vertegenwoordiger van de minister blijkt dat dit regeringsamendement uitvoering geeft aan het advies dat de Hoge Raad voor de Vrijwilligers over deze kwestie heeft uitgebracht op 2 juli 2008.

- b. De Raad betreft deze werkwijze ten zeerste. Hoewel in de notificatie van de ministerraad van 28 november 2008 wordt vermeld dat de sociale partners over dit vraagstuk moeten worden geraadpleegd, wordt al een beslissing genomen over de onkostenvergoeding zonder het definitief standpunt van de sociale partners te kennen, terwijl die uitdrukkelijk hebben gevraagd de onkostenvergoeding niet te wijzigen in afwachting van voornoemde gegevens voor de evaluatie.

Aangezien hij die gegevens nog altijd niet heeft verkregen, blijft de Raad van oordeel dat eerst een grondige evaluatie van de onkostenvergoeding moet worden gemaakt vooraleer wijzigingen aan de onkostenvergoeding kunnen worden goedgekeurd.

Bovendien wijst hij erop dat vanuit het terrein, naast het probleem van de cumul, nog andere soms nijpender problemen worden aangeduid die ook moeten worden aangepakt, zoals bijvoorbeeld welke vervoerskosten kunnen worden beschouwd als kosten eigen aan de organisatie.

Daarnaast heeft de Raad nog een aantal technische bemerkingen op het regeringsamendement, namelijk:

- 1° volgens het regeringsamendement zouden de reële vervoerskosten worden vastgesteld overeenkomstig artikel 13 van het koninklijk besluit van 18 januari 1965 houdende algemene regeling inzake de reiskosten en waarin een verplichte kilometervergoeding is voorzien voor reiskosten.

De Raad meent dat door die verwijzing het gevaar bestaat dat de terugbetaling van de reiskosten ook voor vrijwilligers verplicht zou worden, terwijl de organisaties nu op basis van de vrijwilligerswet kunnen overeenkomen of zij de vervoerskosten tot een welbepaald plafond wensen terug te betalen. Daarnaast wordt hiermee de indruk gewekt dat organisaties, wanneer zij een onkostenvergoeding toekennen, verplicht zijn het in voornoemd artikel 13 vermeld bedrag uit te keren, terwijl dit bedrag voor de vrijwilligers moet worden beschouwd als een maximaal plafond tot waar kan worden terugbetaald. De Raad is van oordeel dat erover moet worden gewaakt dat voornoemde principes van de vrijwilligerwet zouden gerespecteerd blijven.

- 2° Met de notie “vervoerskosten tot 2.000 kilometer per jaar” wordt in het regeringsamendement een nieuw begrip ingevoerd, welke niet bestaat in het fiscaal recht.

De Raad merkt op dat die bewoordingen tal van praktische vragen doen rijzen op het terrein. Meer bepaald vragen de organisaties zich af of de vervoerkosten boven de 2.000 kilometer per jaar nog op basis van het forfait kunnen worden vergoed. De Raad meent dan ook dat eerst moet worden nagegaan welke de gevolgen hiervan zijn vooraleer dit nieuw begrip kan worden ingevoerd.

Daarnaast acht hij het aangewezen dat organisaties de vrijwilligers zouden informeren over die onkostenvergoeding, gelet op de fiscale en sociale vrijstelling. Die informatie kan, overeenkomstig artikel 4, 2de lid van de wet van betreffende de vrijwilligers, verstrekt worden op welke wijze ook, waarvoor de bewijslast bij de organisatie ligt.

2. Met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers

De Raad stelt vast dat het hem voorgelegde wetsvoorstel een wijziging beoogt van artikel 10 en 12 van de wet van 3 juli 2005.

Met de wijziging van artikel 10 beoogt het wetsvoorstel dat de vrijgestelde onkostenvergoedingen geacht worden een terugbetaling van werkelijke kosten te zijn voor de personenbelasting.

De wijziging van artikel 12 heeft tot doel om voor vergoedingen aan vrijwilligers actief in de oppasdiensten, in de dringende geneeskundige hulpverlening of het niet-dringend ziekenvervoer te voorzien in een hoger jaarlijks grensbedrag dan 2.500 euro per jaar.

Met betrekking tot de wijziging van artikel 12 van de wet van 3 juli 2005, herinnert de Raad eraan dat hij het in advies nr. 1.506 niet gerechtvaardigd vond dat het maximumbedrag van de vergoeding zou worden aangepast aan het statuut van de vrijwilliger.

Wel wou hij de discussie over die aanpassing voor bepaalde categorieën vrijwilligers niet op voorhand uitsluiten omdat rekening moet worden gehouden met de verscheidenheid van de aard van het vrijwilligerswerk.

Vandaar heeft de Raad naar aanleiding van de evaluatie van de onkostenvergoeding aan de minister van Sociale Zaken gevraagd of bepaalde organisaties een uitzondering hebben gevraagd en welke noodzaak zij hiervoor aanreiken.

Aangezien hij nog niet over die gegevens beschikt, is hij van oordeel dat eerst moet worden onderzocht hoe het vrijwilligersstatuut momenteel wordt toegepast en of hierop uitzonderingen moeten worden gemaakt. Alleen indien hiervoor voldoende argumenten zouden worden aangereikt, kan op basis van objectieve wegingscriteria een afwijking of een apart statuut voor welbepaalde categorieën van vrijwilligers worden overwogen.

In afwachting van die evaluatie kan de Raad dan ook niet instemmen met het voorgelegde wetsvoorstel waarop hij bovendien nog een aantal technische bemerkingen heeft. Tevens begrijpt hij niet waarom die afwijking bij wet zou moeten worden geregeld aangezien artikel 12 van de vrijwilligerswet bepaalt dat het maximumbedrag van de vergoeding van specifieke categorieën vrijwilligers bij koninklijk besluit kan worden aangepast.

Hij gaat dan ook graag in op de vraag van de minister zoals vermeld in de adviesaanvraag om eerst een algemene en grondige juridische analyse te maken, waarin de naleving van het gelijkheidsbeginsel en het vraagstuk van de eventuele interne concurrentie tussen de verschillende categorieën van vrijwilligers zou worden bestudeerd, vooraleer in te stemmen met een fundamentele optrekking van de vergoedingen voor bepaalde vrijwilligers zoals het wetsvoorstel vooropstelt.

3. Besluit

Met betrekking tot voornoemde adviesaanvragen, dringt de Raad er nogmaals op aan dat hem de nodige gegevens zouden worden bezorgd zodat hij kan overgaan tot een evaluatie zoals voorzien in de vrijwilligerswet.

Op basis van die evaluatie, zal hij zich in een tweede fase ten gronde uitspreken over beide voorstellen die hem zijn voorgelegd door de minister van Sociale Zaken. In afwachting hiervan wenst hij dat geen wijzigingen zouden worden aangebracht aan de bepalingen van de vrijwilligerswet inzake de onkostenvergoedingen.

B. Met betrekking tot andere wetsvoorstellen

1. Met betrekking tot het wetsvoorstel houdende invoeging van een artikel 12 bis in de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers

De Raad stelt vast dat het hem voorgelegde wetsvoorstel een nieuw artikel 12 bis wenst in te voeren in de wet van 3 juli 2005. Die nieuwe bepaling wil de vrijwilliger-bestuurslid van een vrijwilligersorganisatie de mogelijkheid bieden om twee halve dagen per maand onbetaald vrijwilligersverlof op te nemen, gelijkgesteld met gewerkte dagen in het kader van de pensioenopbouw.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het wetsvoorstel de overbelasting wil wegnemen die vrijwilligers-bestuursleden soms ervaren wanneer zij noodgedwongen verlof dienen op te nemen om administratieve verplichtingen te vervullen.

Hoewel de Raad begrip heeft voor de beweegredenen die aan de grondslag liggen van het wetsvoorstel, vindt hij dat met de invoering van een recht op bijkomende verlofdagen omzichtig moet worden omgesprongen.

Vrijwilligerswerk situeert zich in de vrije tijd van de werknemer en is het gevolg van een vrije keuze die hij maakt. De werkgever moet daarvan niet de gevolgen dragen.

Bovendien wordt in het voorgelegde wetsvoorstel een hoog aantal verlofdagen toegekend voor vrijwilligers-bestuursleden en daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naargelang het soort arbeidsovereenkomst van de werknemer. Volgens dit voorstel heeft een deeltijdse werknemer evenveel verlofdagen als een voltijdse werknemer, wat gelet op de doelstelling ervan disproportioneel is.

Daarnaast heeft de Raad ook het nodige voorbehoud bij het onderscheid dat in het wetsvoorstel wordt gemaakt tussen de vrijwilligersbestuursleden die wel verlof zouden krijgen en de andere vrijwilligers die daar geen recht op zouden hebben. Buiten het feit dat dit niet valoriserend is voor laatstgenoemde vrijwilligers, meent de Raad in de lijn van zijn vorige adviezen en standpunten dat het beter is alle vrijwilligers gelijk te behandelen en inzake rechten geen onderscheid te maken naargelang de activiteit die wordt verricht.

Uiteraard heeft de Raad enorm veel waardering voor het maatschappelijk engagement van vrijwilligers en begrijpt hij de moeilijkheden waarmee organisaties en vrijwilligers worden geconfronteerd wanneer zij in dit kader noodzakelijke administratieve formaliteiten moeten vervullen.

In die zin wijst hij erop dat een aantal ondernemingen in het kader van sociaal verantwoord ondernemerschap hun medewerkers aanzetten tot vrijwilligerswerk en hiervoor faciliteiten voorzien. Hij kan dan ook onderschrijven dat die faciliteiten in onderling akkoord zouden worden vastgelegd maar niet dat een algemeen recht erop zou worden ingevoerd.

2. Met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 100, § 1, 2^{de} lid van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen

De Raad constateert dat bovengenoemd wetsvoorstel vrijwilligerswerk wil mogelijk maken voor personen met een ziekte- en invaliditeitsuitkering zonder dat zij hiervoor voorafgaande toestemming zouden moeten vragen aan de adviserend geneesheer. Naast een vereenvoudiging van de procedure wil dit wetsvoorstel bijdragen tot het wegwerken van de activiteitsval van arbeidsgehandicapten en hun inkomenspositie beschermen.

De Raad erkent dat vrijwilligerswerk belangrijk kan zijn voor de sociale integratie van personen met een ziekte- en invaliditeitsuitkering, maar heeft tijdens de bespreking vastgesteld dat het hem voorgelegd wetsvoorstel vertrekt van verkeerde uitgangspunten.

Meer bepaald worden in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel personen met een arbeidshandicap en handicap onder dezelfde noemer vermeld als personen die ziek zijn, terwijl dit toch onderscheiden doelgroepen zijn van wie het statuut en het integratieproces op de arbeidsmarkt kan verschillen.

Wat vervolgens de procedure betreft, wijst de Raad erop dat het wetsvoorstel nog altijd uitgaat van een voorafgaande toestemming door de adviserend geneesheer, terwijl in artikel 100, § 1, tweede lid van voornoemde gecoördineerde wet een veel soepeler procedure is voorzien waarbij vrijwilligerswerk enkel nog moet worden meegedeeld aan de adviserend geneesheer zodat hij kan vaststellen of ze verenigbaar is met de algemene gezondheidstoestand van de betrokkene. De Raad pleit voor een uniforme toepassing van deze wetgeving.

Uit navraag bij de Dienst voor Uitkeringen van het RIZIV bleek eveneens dat er geen specifieke problemen werden vastgesteld bij de toepassing van de huidige bepaling. Bovendien is de Dienst voor Uitkeringen ook niet op de hoogte van eventuele terugvorderingen ten gevolge van vrijwilligerswerk zodat het risico voor de betrokkene om een deel van zijn statuut als uitkeringsgerechtigde in de ziekte en invaliditeitsuitkering te verliezen, zoals wordt vermeld in het wetsvoorstel, in de feiten onbestaand is.

Wel blijft de Raad, in de lijn van zijn advies nr. 1.506, van oordeel dat de mededeling aan de adviserend geneesheer pertinent is want bedoeld als een beschermingsmaatregel voor de werknemer. Het is immers noodzakelijk dat de adviserend geneesheer wordt ingelicht over het vrijwilligerswerk zodat hij niet alleen kan beoordelen of de activiteiten verenigbaar zijn met de gezondheidstoestand van de betrokkene maar ook kan nagaan of de veiligheid van zowel de organisatie als andere collega-vrijwilligers hierdoor niet in gevaar zou worden gebracht.

Gelet hierop, kan de Raad dan ook niet instemmen met het wetsvoorstel en wenst hij de huidige procedure van verplichte mededeling aan de adviserend geneesheer te behouden.

3. Met betrekking tot het wetsvoorstel tot het toegankelijk maken van vrijwilligerswerk voor vreemdelingen

De Raad stelt vast dat voorgelegd wetsvoorstel de verplichting wenst op te heffen voor een vreemdeling om te beschikken over een arbeidskaart om vrijwilligerswerk te mogen doen.

De Memorie van Toelichting stelt dat momenteel enkel vreemdelingen die vrijgesteld zijn van de verplichting om over een arbeidskaart te beschikken vrijwilligerswerk kunnen verrichten. De overige vreemdelingen zijn op basis van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers verplicht om over een arbeidskaart te beschikken die op haar beurt niet volstaat om vrijwilligerswerk te verrichten daar deze enkel geldt voor arbeid in loondienst. Bedoeling is alle vreemdelingen, met of zonder verblijfsvergunning of arbeidskaart, de mogelijkheid te bieden vrijwilligerswerk te doen.

Zonder zich uit te spreken over de wettelijke bepaling waarin dit moet worden geregeld, kan de Raad de beweegredenen die aan de grondslag liggen van voornoemd wetvoorstel onderschrijven, op voorwaarde dat het vrijwilligerswerk dat door vreemdelingen wordt verricht controleerbaar is en transparant blijft. In die optiek pleit hij ervoor dat de nodige garanties en bevoegdheden en controlemiddelen voor de inspectiediensten zouden worden voorzien, zodat onder het mom van vrijwilligerswerk geen uitbuiting en rechteloosheid zou ontstaan met schijnvrijwilligers.

Wel meent hij dat die maatregel voor vreemdelingen die al in België verblijven een bijdrage kan vormen in hun integratieproces.
