

ADVIES Nr. 1.708

Zitting van woensdag 25 november 2009

Vrijwilligerswerk - Vergoedingen voor vrijwilligerswerk

x x x

2.323-1
2.361-1
2.382-1
2.402-1

A D V I E S Nr. 1.708

Onderwerp: Vrijwilligerswerk - Vergoedingen voor vrijwilligerswerk

Op 6 mei 2009 bracht de Nationale Arbeidsraad het advies nr. 1.686 uit in antwoord op 5 adviesaanvragen aangaande vrijwilligerswerk.

Met betrekking tot de 3 adviesaanvragen die de onkostenvergoeding van de vrijwilligers betroffen, stelde de Raad dat hij zich nog niet ten gronde kon uitspreken aangezien de door hem aan de minister van Sociale Zaken, mevrouw L. ONKELINX, gevraagde gegevens om een evaluatie te kunnen maken van de hoogte van de door vrijwilligers ontvangen onkostenvergoedingen, nog niet werden bekomen.

In hetzelfde advies drong de Raad aan op het bekomen van de gevraagde gegevens, teneinde zich in een tweede fase te kunnen uitspreken over de betreffende adviesaanvragen.

Bij brief van 15 juni 2009 ontving de Raad van de minister de evaluaties die de verschillende door haar geconsulteerde overheidsdiensten hebben verstrekt over de hoogte van de onkostenvergoedingen voor vrijwilligerswerk.

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

Op basis van die besprekingen heeft de Raad op 25 november 2009 navolgend eenparig advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAGEN

1. Op 6 mei 2009 bracht de Nationale Arbeidsraad het advies nr. 1.686 uit in antwoord op 5 adviesaanvragen aangaande vrijwilligerswerk.

Met betrekking tot de 3 adviesaanvragen die de onkostenvergoeding van de vrijwilligers betroffen, stelde de Raad in dit advies dat hij zich nog niet ten gronde kon uitspreken.

Het betreft :

- de adviesaanvraag van 25 maart 2008 van mevrouw L. ONKELINX, minister van Sociale Zaken, 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 (art. 10, 2^{de} lid);
- de adviesaanvraag van 3 december 2008 van dezelfde minister over een ontwerp van regeringsamendement op het voorontwerp van wet houdende niet-dringende diverse bepalingen (DOC 52 1786/004).

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.

- de adviesaanvraag van 3 maart 2009 van dezelfde minister over een wetsvoorstel dat een wijziging voorstelt van de artikelen 10 en 12 van de wet van 3 juli 2005 (DOC 52 1806/001).

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.

2. De Raad had na het verkrijgen van de eerste adviesaanvraag van 25 maart 2008 aan de minister van Sociale Zaken bijkomende elementen gevraagd om haar bijdrage aan de evaluatie van de hoogte van de onkostenvergoedingen te kunnen leveren.

Op basis van artikel 7 van het koninklijk besluit van 9 mei 2007 tot uitvoering van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers dient de minister voor het opmaken van haar evaluatieverslag immers aan de verschillende instellingen van sociale zekerheid te vragen om hun commentaren en de problemen die hun diensten op dit vlak hebben ondervonden, mee te delen. De Raad wilde voor het uitbrengen van zijn eigen advies over deze informatie kunnen beschikken.

Eveneens werd bijkomende informatie gevraagd omtrent mogelijke vragen aan de minister om op basis van artikel 12 van de wet voor specifieke categorieën van vrijwilligers een koninklijk besluit te nemen om de in artikel 10 bedoelde bedragen te verhogen.

In dezelfde brief liet de Raad ook weten dat, in afwachting van het verkrijgen van de gegevens die de commissie zullen toelaten om haar evaluatie van de hoogte van de betrokken vergoedingen te maken, hij zijn eerdere adviezen over de problematiek wilde bevestigen (de adviezen nrs. 1.310, 1.331, 1.506 en 1.581) en er volgens hem geen reden was om de bedragen opgenomen in artikel 10, eerste lid van de wet te wijzigen.

3. Bij het uitblijven van deze informatie, drong de Raad er in het advies nr. 1.686 nogmaals op aan dat hem de nodige gegevens zouden worden bezorgd zodat hij zou kunnen overgaan tot een evaluatie zoals voorzien in de vrijwilligerswet.

Hij laat in hetzelfde advies weten dat hij zich, eens de nodige elementen zijn bekomen, in een tweede fase ten gronde zal uitspreken over beide voorstellen die hem zijn voorgelegd door de minister en hij vraagt nogmaals om in afwachting hiervan geen wijzigingen aan te brengen aan de bepalingen van de vrijwilligerswet inzake de onkostenvergoedingen.

4. Bij brief van 15 juni 2009 ontving de Raad van de minister een aantal gegevens die de verschillende door haar geconsulteerde overheidsdiensten haar hadden bezorgd.

Op basis daarvan heeft de Raad besloten dat hij zijn wettelijke evaluatieopdracht kon uitvoeren en in functie hiervan ook ten gronde kon antwoorden op de adviesaanvragen van 3 december 2008 en 3 maart 2009.

II. STANDPUNT VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

De Raad heeft zich gebogen over de hem voorgelegde adviesaanvragen en heeft hierbij de volgende opmerkingen gemaakt.

1. Met betrekking tot de gevolgde werkwijze

De Raad constateert dat het artikel 62 van de wet van 6 mei 2009 houdende diverse bepalingen het artikel 10 van de wet van 3 juli 2005 aanvult met de tekst van het regeringsamendement dat door de minister op 3 december 2008 aan de Raad voor advies werd voorgelegd, met de verduidelijking dat het gebruik van de eigen fiets of het openbaar vervoer eveneens vergoedbaar is als reële verplaatsingskost (subamendering ingediend door een aantal kamerleden; DOC 52 1786/008).

De Raad betreurt deze werkwijze ten zeerste. Dit regeringsinitiatief werd op 28 november 2008 genomen alhoewel de sociale partners in hun brief van 10 juli 2008 reeds hadden aangegeven dat zij voor het uitvoeren van hun evaluatieopdracht ten aanzien van de hoogte van de onkostenvergoedingen voor vrijwilligers de nodige gegevens wilden verkrijgen, en, in afwachting hiervan, van oordeel waren dat geen wijzigingen aan de wettelijke regeling inzake de onkostenvergoedingen dienden aangebracht te worden.

De Raad vraagt met aandrang om in de toekomst de rol van de Raad in het kader van de wettelijke evaluatieopdracht ten aanzien van de hoogte van de onkostenvergoedingen te valoriseren en meer in het algemeen wenst hij, zoals in het verleden het geval was, betrokken te worden bij initiatieven die in de schoot van het parlement of de regering genomen worden tot aanpassing van de wet van 3 juli 2005.

2. Met betrekking tot de wijziging van artikel 10

In het kader van zijn wettelijke opdracht tot evaluatie van de regeling inzake de onkostenvergoedingen, constateert de Raad dat uit de gegevens die hij van de minister verkreeg geen elementen naar voren zijn gekomen die vereisen dat er een verhoging van de grensbedragen voor de forfaitaire terugbetaling van onkosten wordt doorgevoerd. Hij is dan ook van oordeel dat een aanpassing van deze bedragen niet nodig is.

Alhoewel door de wet van 6 mei 2009 het principiële verbod tot combinatie in hoofde van de vrijwilliger van forfaitaire en reële kostenvergoedingen wordt verduidelijkt, stelt hij vast dat hierop een uitzondering wordt voorzien : een combinatie van de forfaitaire onkostenvergoeding met een terugbetaling van de reële vervoerskosten is mogelijk, voor maximaal 2.000 kilometer per jaar per vrijwilliger.

Als verantwoording wordt door de regering aangehaald dat de vervoerskosten van vrijwilligers vrij hoog kunnen zijn en dat dit artikel de mogelijkheid geeft aan de organisaties om de vervoerskosten door de vrijwilliger gemaakt in het kader van zijn vrijwilligerswerk, te vergoeden.

De Raad wil er in eerste instantie op wijzen dat de bestaande regeling van artikel 10 voor de vergoeding aan de vrijwilliger van door hem voor de organisatie gemaakte kosten reeds toeliet om de volledige (vervoers)kosten gemaakt door een vrijwilliger te vergoeden. Immers, indien de door een vrijwilliger gemaakte kosten meer zouden bedragen dan 24,79 euro per dag en meer dan 991,57 euro per jaar (geïndexeerd) (forfaitaire onkostenvergoeding), dan kan de vrijwilliger toch de totaliteit van de gemaakte kosten vergoed krijgen indien hij de realiteit en het bedrag van deze kosten kan aantonen aan te hand van bewijskrachtige documenten (vergoeding van reële kosten).

Verder dient gewezen worden op de interpretatieproblemen die de nieuwe uitzonderingsbepaling stelt, welke hij in zijn advies nr. 1.686 reeds heeft opgesomd.

Meer fundamenteel dient echter opgemerkt te worden dat het toelaten van de combinatie van een forfaitaire onkostenvergoeding met een terugbetaling van de reële vervoerskosten het gevaar inhoudt van een ontsporing van de aan vrijwilligers uitbetaalde kostenvergoedingen, waarbij geen controle mogelijk is op de door de forfaitaire vergoeding reeds gedekte (vervoers)kosten.

Daarom neemt de Raad zich voor om bij de volgende evaluaties van de hoogte van de onkostenvergoedingen in het bijzonder na te kijken of deze combinatiemogelijkheid tussen forfaitaire onkostenvergoeding en terugbetaling van reële vervoerskosten tot ontsparingen geleid heeft.

3. Wat betreft de in het wetsvoorstel voorgestelde wijziging aan artikel 12

De Raad constateert dat het wetsvoorstel dat hem op 3 maart 2009 voor advies werd voorgelegd tot doel heeft om voor vergoedingen aan vrijwilligers actief in de oppasdiensten, in de dringende geneeskundige hulpverlening of het niet-dringend ziekenvervoer in artikel 12 te voorzien in een hoger jaarlijks grensbedrag voor de forfaitaire terugbetaling van kosten van 2.500 euro per jaar geïndexeerd). Het daggrensbedrag van artikel 10, eerste lid zou voor deze specifieke categorieën van werknemers wel behouden blijven.

De indieners van het wetsvoorstel argumenteren dat voor deze categorieën van vrijwilligers ook een combinatie van reële verplaatsingsvergoeding tot een begrensd bedrag met een begrensde forfaitaire vergoeding onvoldoende zou zijn.

De Raad wil er in eerste instantie op wijzen dat de bestaande regeling van artikel 12 de Koning toelaat, om bij een besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad, voor specifieke categorieën van vrijwilligers, onder de door hem bepaalde voorwaarden de in artikel 10 vastgestelde grensbedragen te verhogen.

Gevraagd naar zijn mening door de toenmalige minister van Sociale zaken over de wenselijkheid om in de wet zelf te voorzien in een flexibilisering van het maximumbedrag van de vergoeding voor bepaalde categorieën van vrijwilligers, stelde de Raad in zijn advies nr. 1.506 van 9 februari 2005 reeds dat hij het niet gerechtvaardigd vindt dat het maximumbedrag van de vergoeding wordt aangepast aan het statuut van de vrijwilliger.

Hij stelde in dit advies evenwel ook dat de discussie over die aanpassing niet op voorhand mocht worden uitgesloten voor bepaalde categorieën van vrijwilligers, omdat rekening moet worden gehouden met de verschillende realiteit in de sectoren die een beroep doen op vrijwilligers. Aangezien artikel 12 de Koning die mogelijkheid geeft, vroeg hij om in dit artikel te voorzien in een verplichte raadpleging van de Raad wanneer de Koning van die mogelijkheid gebruik wenst te maken.

De Raad betreurt dat het advies nr. 1.506 op dit punt niet is uitgevoerd. In het kader van zijn bijdrage aan de evaluatie van de hoogte van de onkostenvergoedingen, heeft hij evenwel het initiatief genomen om door de minister geïnformeerd te worden over eventuele aanvragen om de grensbedragen te verhogen en over de argumenten die hiervoor aangeraakt werden. Spijtig genoeg heeft hij geen informatie hieromtrent bekomen.

De indieners van het wetsvoorstel wensen voor een aantal specifieke categorieën van vrijwilligers een verhoogde jaargrens in de wet zelf op te nemen; in de toelichting bij hun wetsvoorstel zetten zij hun argumenten hiervoor uiteen. Deze hebben te maken met het belang van de inzet van vrijwilligers voor deze activiteiten, de schaarste van vrijwilligers en de toenemende vraag naar vrijwilligers.

De Raad is van oordeel dat de aangehaalde argumenten ook voor andere categorieën van vrijwilligers zouden kunnen ingeroepen worden, en onvoldoende een specifieke regeling kunnen rechtvaardigen. Daarom blijft hij in overeenstemming met hetgeen hij reeds stelde in zijn advies nr. 1506 van oordeel dat zo'n uitzonderingsregeling niet in de wet dient opgenomen te worden maar concreet dient onderzocht te worden in functie van de noodzaak van een bijzondere regeling voor een bepaalde doelgroep, het gelijkheidsbeginsel en het vraagstuk van de mogelijke interne concurrentie tussen de verschillende categorieën van vrijwilligers.

In functie hiervan kan de Raad niet akkoord gaan met een aanpassing van het artikel 12 zoals voorzien in het wetsvoorstel. Hij hernieuwt evenwel zijn vraag om in artikel 12 uitdrukkelijk te vermelden dat de Raad verplicht dient geraadpleegd te worden over een koninklijk besluit tot verhoging van genoemde grensbedragen, zodat hij objectieve wegingscriteria kan toepassen op de vraag of voor een bepaalde categorie van vrijwilligers in een uitzonderingsregeling dient voorzien te worden.
