

ADVIES Nr. 2.054

---

Zitting van dinsdag 24 oktober 2017

---

Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 17 quater van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluit-wet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders

x                    x                    x

2.905

## **ADVIES Nr. 2.054**

---

Onderwerp: Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 17 quater van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders

---

Per brief van 2 maart 2017 heeft mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 17 quater van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

Het dossier werd toevertrouwd aan de commissie individuele arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid.

Op verslag van die commissie, heeft de Raad hierover op 24 oktober 2017 navolgend unaniem advies uitgebracht.

x                      x                      x

## **ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD**

---

### **I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG**

Per brief van 2 maart 2017 heeft mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 17 quater van het koninklijk besluit van 28 november 1969 (hierna: RSZ-besluit) tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (hierna: RSZ-wet).

Het hierboven vernoemde ontwerp van koninklijk besluit heeft als doel om;

- de vergoedingen van de vrijwillige ambulanciers en de vrijwilligers van de civiele bescherming, net als de vergoedingen van de vrijwillige brandweerlieden, te onttrekken aan de toepassing van de RSZ-wet.
- de administratieve praktijk, die werd bevestigd door een ministeriële instructie, waarbij er voor de toepassing van artikel 17 quater RSZ-besluit een opsplitsing wordt gemaakt tussen de vergoedingen voor uitzonderlijke prestaties en de vergoedingen voor regelmatige prestaties, van een juridische grondslag te voorzien.

Deze adviesaanvraag kadert binnen een aantal andere maatregelen van de minister van Sociale Zaken, die tot doel hebben het vrijwilligerswerk te versterken en terug naar zijn essentie te brengen, via de wet tot wijziging van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers en van andere wettelijke bepalingen inzake vrijwilligerswerk, waarover de Raad op 18 juli 2017 zijn advies nr. 2.050 heeft uitgebracht.

### **II. STANDPUNT VAN DE RAAD**

De Nationale Arbeidsraad heeft de adviesaanvraag in al zijn facetten met de grootste aandacht onderzocht. Hierbij heeft hij kunnen rekenen op de bereidwillige medewerking van de vertegenwoordigers van de beleidscellen Sociale Zaken, Werk en Binnenlandse Zaken en de FOD WASO en de RSZ en wenst hen hiervoor te danken.

A. Beschrijving van de maatregel

1. Met betrekking tot de onttrekking van de vrijwillige ambulanciers en de vrijwilligers van de civiele bescherming aan het toepassingsgebied van de RSZ-wet

---

- a. De Raad stelt vast dat het ter advies voorliggende ontwerp van koninklijk besluit als doel heeft de vergoedingen van de vrijwillige ambulanciers en de vrijwilligers van de civiele bescherming, net als de vergoedingen van de vrijwillige brandweerlieden, te onttrekken aan de toepassing van de RSZ-wet. Hiervoor wordt het toepassingsgebied van artikel 17 quater van het RSZ-besluit uitgebreid.

Uit de toelichting van de beleidscel blijkt dat de vrijwillige ambulanciers en de vrijwilligers van de civiele bescherming die instaan voor dringend geneeskundig ziekenvervoer en dringende geneeskundige zorgen en die werkzaam zijn voor een erkende vzw uit de privésector door het ontwerp van koninklijk besluit worden gevat.

Tijdens de toelichting hierover is eveneens verduidelijkt dat er twee groepen van vrijwillige ambulanciers van elkaar onderscheiden kunnen worden namelijk;

- Enerzijds zijn er vrijwillige ambulanciers die activiteiten verrichten in de privésector;
  - ofwel voor een commerciële onderneming, dit enkel in het kader van het niet-dringend ziekenvervoer;
  - ofwel voor een vereniging zonder winstoogmerk, in het kader van niet-dringend en dringend ziekenvervoer, die om actief te mogen zijn een erkenning nodig heeft van de FOD Volksgezondheid.
- Anderzijds zijn er ook vrijwillige ambulanciers actief in de openbare sector die tegelijkertijd vrijwillige brandweerlieden zijn in het bezit van een brevet, en die onderdeel uitmaken van het operationeel personeel van een hulpverlenings-zone. De vergoedingen die deze vrijwillige ambulanciers ontvangen zijn reeds door artikel 17 quater van het RSZ-besluit uitgesloten van onderwerping aan sociale zekerheidsbijdragen, indien zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. De vrijwillige ambulanciers die niet in het bezit zijn van een brevet vallen onder de gewone rsz-onderwerping.

Gelet op deze opdeling, constateert hij dat de vrijwillige ambulanciers die door de adviesaanvraag worden gevat zich situeren binnen de eerste groep van vrijwillige ambulanciers die werkzaam zijn in de privé-sector, meer bepaald diegene die activiteiten verrichten voor een erkende organisatie en enkel voor het dringende geneeskundig ziekenvervoer. De vergoedingen voor de activiteiten van het secundair ziekenvervoer komen niet in aanmerking.

- b. De maatregel in het ter advies voorliggende ontwerp van koninklijk besluit regelt het sociaalzekerheidsrechtelijk statuut van de vrijwillige ambulancier en de vrijwilliger van de civiele bescherming die werkzaam zijn voor een erkende vzw uit de privésector, die werkzaamheden van dringende geneeskundig ziekenvervoer uitoefenen en die tot op vandaag onderhevig zijn aan de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van de vrijwilligers (hierna: vrijwilligerswet).

Specifiek voorziet dit ontwerp van koninklijk besluit in een uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 17 quater van het RSZ-besluit, waardoor de vergoedingen die deze vrijwillige ambulanciers ontvangen niet langer onderworpen zijn aan de heffing van sociaalzekerheidsbijdrage, mits naleving van bepaalde voorwaarden en onderwerpsregels.

Aangezien de vrijwillige ambulanciers onderworpen zijn aan de vrijwilligerswet, kunnen zij voor hun onbezoldigde prestaties een onkostenvergoeding krijgen. Voornoemde wet bepaalt dat de realiteit en de omvang van die kostenvergoedingen van de vrijwilligers niet bewezen moet worden, voor zover het totaal van de ontvangen vergoedingen niet meer bedraagt dan het, door de vrijwilligerswet voorziene maximumbedrag, waardoor die vergoedingen niet onderworpen zijn aan sociale zekerheidsbijdragen.

Indien de onkostenvergoeding van de vrijwilliger het maximumbedrag overschrijdt en de vrijwilliger er niet in slaagt om het bewijs te leveren van de realiteit van de kosten die vergoed werden, kan de betrokken activiteit niet als vrijwilligerswerk beschouwd worden. Op dat moment zal de sociale zekerheidsregeling van werknemers van toepassing worden op basis van artikel 3, 5bis van het RSZ-besluit dat bepaalt dat de toepassing van de sociale zekerheidswet wordt verruimd tot de personen die vervoer van personen verrichten dat hun wordt toevertrouwd door een onderneming, door middel van voertuigen waarvan zij geen eigenaar zijn.

Het ontwerp van koninklijk besluit heeft dus voor de betrokken groep van vrijwillige ambulanciers en vrijwilligers van de civiele bescherming tot gevolg dat er geen toepassing meer wordt gemaakt van de grenzen uit de vrijwilligerswet voor de onkostenvergoedingen. Voor hen worden de verkregen vergoedingen al dan niet onderworpen worden aan sociale zekerheidsbijdragen, afhankelijk van de voorwaarden verbonden aan artikel 17 quater van het RSZ-besluit, namelijk de vergoeding mag een bepaald grensbedrag dat hoger is dan dat voorzien in de vrijwilligerswet, niet overschrijden en er wordt een onderscheid gemaakt tussen vergoedingen voor uitzonderlijke prestaties en vergoedingen van regelmatige prestaties.

- c. Bijgevolg regelt het ontwerp van koninklijk besluit alleen het sociaal zekerheidsrechtelijk statuut van de vrijwillige ambulancier en niet het arbeidsrechtelijk statuut.
2. Met betrekking tot juridische incorporatie van de onderwerpingsregels verbonden aan de toepassing van artikel 17 quater van het RSZ-besluit

- 
- a. De Raad constateert dat het tweede element in het ter advies voorliggende ontwerp van koninklijk besluit betrekking heeft op de onderwerpingsregels verbonden aan de toepassing van artikel 17 quater van het RSZ-besluit. Deze onderwerpingsregels houden in dat de vergoedingen van de vrijwillige brandweerlieden/vrijwillige ambulanciers opgesplitst worden tussen vergoedingen voor uitzonderlijke prestaties en vergoedingen voor regelmatige prestaties.

Deze opsplitsing heeft tot gevolg dat alle vergoedingen en toelagen die door de vrijwillige brandweerman/vrijwillige ambulancier worden ontvangen steeds door de RSZ worden uitgesplitst, naargelang ze betrekking hebben op;

- Regelmatige prestaties, namelijk prestaties die geen dringend en onvoorspelbaar karakter hebben zoals oefeningen, opleidingscursussen, ... Indien deze vergoedingen, het drempelbedrag overschrijden, zijn er persoonlijke en patronale bijdragen verschuldigd op het totale bedrag van de betaalde vergoedingen en niet alleen op het gedeelte boven het drempelbedrag.

- Uitzonderlijke prestaties, namelijk prestaties waarvoor men onverwacht opgeroepen wordt, zoals bestrijding van branden en rampen en het beantwoorden van hulpoproepen in het kader van de dienst 100, die steeds zijn vrijgesteld van sociale zekerheidsbijdragen, ongeacht de hoogte van het bedrag.
- b. De hierboven omschreven onderwerpingsregels worden door het ontwerp van koninklijk besluit opgenomen in artikel 17 quater van het RSZ-besluit. Op die manier wordt een juridische grondslag voorzien voor een administratieve praktijk die reeds geruime tijd wordt toegepast en die ook bevestigd werd via een ministeriële instructie door de toenmalige minister van Sociale Zaken.

## B. Standpunt van de Raad

### 1. Met betrekking tot de onttrekking van de vrijwillige ambulanciers en de vrijwilligers van de civiele bescherming aan het toepassingsgebied van de RSZ-wet

---

- a. De Raad kan de doelstelling van het ontwerp van koninklijk besluit, om meer rechtszekerheid te bieden aan de vrijwillige ambulanciers en de vrijwilligers van de civiele bescherming die instaan voor het dringend geneeskundig ziekenvervoer onderschrijven, zeker gelet op het groot maatschappelijke belang van de taken die zij uitvoeren en de grote verantwoordelijkheid die deze taken met zich meebrengen.

In die optiek begrijpt hij dat de maximumbedragen van de kostenvergoedingen in de vrijwilligerswet, in de praktijk soms te beperkend zijn om de deskundigheid van de vrijwillige ambulanciers en de vrijwilligers van de civiele bescherming te kunnen garanderen .

Meer bepaald is het in functie van hun expertise noodzakelijk dat een vrijwillige ambulancier op regelmatige basis activiteiten uitvoert en daarnaast mogen de regelmaat en de permanentie van de ambulancediensten niet in het gedrang komen. Bovendien is het niet altijd mogelijk om de werkelijke realiteit van de gemaakte kosten te berekenen.

- b. Onverminderd de onderliggende doelstelling van de maatregel, die de Raad kan onderschrijven, verwijst hij vooreerst naar de voorgaande adviezen over vrijwilligerswerk en met name het vorige advies nr. 2.050 van 18 juli 2017 over de wet tot wijziging van de vrijwilligerswet en **wenst hij vervolgens wel een aantal bezorgdheden te formuleren over de concrete uitwerking van het voorstel**, gelet op de gevolgen van de maatregel, die ook een impact kan hebben op andere domeinen dan alleen de hulpverlening.

- 1) Zo wenst hij er vooreerst de aandacht op te vestigen dat het voorstel om het sociaalzekerheidsrechtelijk systeem voor de vrijwillige brandweerlieden op de vrijwillige ambulanciers en de vrijwilligers van de civiele bescherming uit de privésector, van toepassing te maken, zich uitsluitend beperkt tot het sociaalzekerheidsrechtelijk kwalificeren van de onkostenvergoeding. Het daarmee verbonden juridisch statuut van degene die deze activiteit verricht wordt echter niet behandeld door het ontwerp van koninklijk besluit.

Bijgevolg ontstaat er onduidelijkheid over het arbeidsrechtelijk statuut van de vrijwillige ambulancier en de vrijwilliger van de civiele bescherming, omdat de vergoeding riskeert noch als loon noch als onkostenvergoeding te worden gekwalificeerd, omdat het door het ontwerp van koninklijk besluit onttrokken wordt aan de toepassing van de grensbedragen vervat in de vrijwilligerswet.

Vanuit arbeidsrechtelijk oogpunt is het zo dat wanneer de ontvangen vergoeding niet als onkostenvergoeding kan worden gekwalificeerd, het werknemersstatuut van toepassing kan zijn op deze vrijwilligers, afhankelijk van de vraag of de arbeid onder gezag wordt gepresteerd of niet.

- 2) Gelet hierop, meent de Raad dat het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit nog teveel rechtsonzekerheid met zich meebrengt, en dit zowel voor de vrijwillige ambulanciers zelf die op onbaatzuchtige wijze en op vrijwillige basis een engagement opnemen, als voor de organisaties waar zij hun activiteiten ontplooiën.

Meer bepaald stelt de Raad dat vrijwillige ambulanciers niet verbonden zijn door een arbeidsovereenkomst. Indien er vrijwillige activiteiten worden verricht buiten de door de vrijwilligerswet voorziene grensbedragen, dan heeft dit, in tegenstelling tot de sociaalzekerheidsrechtelijke invalshoek, niet automatisch tot gevolg dat de vrijwillige ambulancier met de organisatie verbonden is door een arbeidsovereenkomst. Alleen kan de activiteit niet meer beschouwd worden als vrijwilligerswerk omdat het niet of niet langer onbezoldigd is.



Een vrijwillig engagement hoeft ook niet volledig vrijblijvend te zijn om vrijwilligerswerk te blijven. Het feit dat de taken die worden verricht, een overwegend complementaire functie vervullen is voldoende. Ook het feit dat hiervoor een vergoeding wordt verleend, is niet automatisch in strijd met het principe dat vrijwilligerswerk een onbezoldigd karakter heeft.

Indien het statuut niet arbeidsrechtelijk wordt verduidelijkt, dan kunnen, volgens de interpretatie van de FOD WASO, deze vrijwilligers wel geherkwalificeerd worden en zullen organisaties voor dringend ziekenvervoer zich geconfronteerd zien met de gevolgen ervan, zoals betaling van achterstallige sociale zekerheidsbijdragen, administratieve verplichtingen en andere verplichtingen op het vlak van arbeidsrecht.

Daarnaast is de Raad van oordeel dat door die onduidelijkheid er ook onvoldoende garanties zijn ingebouwd om het risico op verdringing van betaalde arbeid tegen te gaan. Zo zijn vrijwillige ambulanciers die werken onder het vrijwilligersstatuut alleen verzekerd tegen arbeidsongevallen, via een verzekeringspolis van gemeen recht die door de organisatie verplicht moet worden afgesloten. Louter op basis van hun prestaties als vrijwillig ambulancier worden er geen sociale rechten opgebouwd, afhankelijk van de verschillende takken van de sociale zekerheid.

Om redenen van transparantie en om mogelijke misbruiken te vermijden, acht hij het eveneens nuttig dat de betrokken administraties een duidelijk zicht krijgen op de geleverde prestaties en betaalde vergoedingen. De concrete modaliteiten waarop dit moet gebeuren, dienen verder te worden uitgewerkt.

- c. Gezien de maatregel zich beperkt tot het socialezekerheidsrecht en dit onherroepelijk nieuwe toepassingsproblemen in andere rechtsgebieden oproept, en gelet op het onmiskenbare maatschappelijke nut van deze activiteiten, is de Raad van oordeel dat bovenstaande bezorgdheden eerst verder moeten worden uitgeklaard vooraleer het ontwerp van koninklijk besluit in voege kan treden. Hij dringt erop aan om de voorliggende problematiek vanuit diverse invalshoeken te benaderen en te streven naar een allesomvattende oplossing.

Immers, deze activiteiten moeten plaatsvinden in een juridisch duidelijke en zekere context omdat een onduidelijk en onvolledig wetgevend ingrijpen niet alleen leidt tot rechtsonzekerheid, maar mogelijkerwijze ook tot misbruik.

2. Met betrekking tot juridische incorporatie van de onderwerpingsregels verbonden aan de toepassing van artikel 17 quater van het RSZ-besluit
- 

De Raad kan het tweede element van de adviesaanvraag, namelijk de juridische incorporatie van de onderwerpingsregels verbonden aan de toepassing van artikel 17 quater van het RSZ-besluit, onderschrijven omwille van het feit dat deze onderwerpingsregels reeds gedurende een lange periode een bestaande administratieve praktijk omvat. Niettemin merkt hij op dat het onderscheidingscriterium namelijk uitzonderlijke dan wel regelmatige opdrachten, naar zijn mening niet altijd erg doorzichtig is.

-----