

ADVIES Nr. 2.050

Zitting van dinsdag 18 juli 2017

Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers en van andere wettelijke bepalingen inzake vrijwilligerswerk

x x x

A D V I E S Nr. 2.050

Onderwerp: Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers en van andere wettelijke bepalingen inzake vrijwilligerswerk

Bij brief van 20 februari 2017, heeft mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers en van andere wettelijke bepalingen inzake vrijwilligerswerk.

Het dossier werd toevertrouwd aan de commissie individuele arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid, die hierbij kon rekenen op de bereidwillige medewerking van vertegenwoordigers van de beleidscel van de minister van Sociale Zaken en van de FOD Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie, heeft de Raad hierover op 18 juli 2017 navolgend advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Bij brief van 20 februari 2017, heeft mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers (hierna: vrijwilligerswet) en van andere wettelijke bepalingen inzake vrijwilligerswerk.

In het bovengenoemde wetsontwerp worden er wijzigingen aan de vrijwilligerswet en aan andere wettelijke bepalingen voorgesteld, op basis van de aanbevelingen van de Hoge Raad voor Vrijwilligers (hierna: HRV), die ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de vrijwilligerswet een evaluatie hierover heeft gehouden op verzoek van de minister van Sociale Zaken.

Een van de voornaamste conclusies die vervat liggen in de evaluatie van de HRV is de erkenning van de relevantie van de vrijwilligerswet omdat deze wet de vrijwilligers en de organisaties een kader, rechtszekerheid en een erkenning van het maatschappelijk belang van de acties aanbiedt.

Vanuit deze optiek beveelt de HRV aan om hervormingen door te voeren aan het juridisch kader van de vrijwilligers op drie niveaus, namelijk in eerste instantie wordt er aangeraden om het juridisch kader in de vrijwilligerswet verder te verduidelijken. In tweede instantie wordt er opgeroepen om de interpretaties van deze wetgeving over de verschillende administraties heen te uniformiseren en tot slot wordt er verzocht om aanvullende maatregelen te ondernemen, waarvan een aantal in de Memorie van Toelichting van het ontwerp van wet zijn opgenomen.

B. Op basis van een aantal elementen uit de evaluatie van de vrijwilligerswet door de HRV, zijn de wijzigingen aan de vrijwilligerswet, in het ter advies voorgelegde wetsontwerp, tot stand gekomen. De voorgestelde wijzigingen beogen het vrijwilligerswerk naar zijn essentie terug te brengen, namelijk vrijwilligerswerk als elke activiteit die onbezoldigd en onverplicht wordt verricht ten behoeve van organisaties die activiteiten organiseren met het oog op de verwezenlijking van een onbaatzuchtige doelstelling om zo het oneigenlijk gebruik van het vrijwilligersstatuut tegen te gaan.

Vanuit die optiek hebben de specifieke wijzigingen, in het ter advies voorgelegde wetontwerp, tot doel om:

- te bevestigen dat de vrijwilligerswet van toepassing is op de bestuurders-vrijwilligers,
- de informatie aan vrijwilligers te verbeteren,
- de fietsvergoeding van de vrijwilligers af te stemmen op die van werknemers,
- te benadrukken dat vrijwilligerswerk onbezoldigd is,
- te bepalen welke occasionele geschenken niet in aanmerking worden genomen voor de berekening van de kostenvergoeding,
- de kostenvergoeding niet vatbaar te maken voor overdracht en beslag
- en een wettelijke basis voor de HRV in te voeren dat stelt dat de HRV systematisch dient te worden geraadpleegd bij elk reglementair ontwerp dat betrekking heeft op vrijwilligerswerk.

C. In het kader van de voornoemde doelstelling, heeft de minister van Sociale Zaken, per brief van 2 maart 2017, eveneens het advies ingewonnen van de Nationale Arbeidsraad over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 17quater van het RSZ-besluit met het oog op de onttrekking van de vergoedingen van de vrijwillige ambulanciers en de vrijwilligers van de civiele bescherming aan de toepassing van de RSZ-wet.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Nationale Arbeidsraad heeft zich gebogen over de hem voorgelegde adviesaanvraag en hij heeft hierbij toelichting gekregen van de vertegenwoordigers van de beleidscel van de minister van Sociale Zaken en van de FOD Sociale Zekerheid.

Eveneens heeft hij kennis kunnen nemen van de evaluatie van de HRV over de vrijwilligerswet en hierbij aansluitend ook van het advies van de HRV over het voorontwerp van wet tot wijziging van de vrijwilligerswet.

Op basis van zijn onderzoek, is de Raad overwegend positief over de voorgestelde wijzigingen aan de vrijwilligerswet; evenwel wenst hij eerst te herinneren aan een aantal algemene principes met betrekking tot het vrijwilligerswerk, van waaruit hij verder een aantal specifieke overwegingen maakt op het voorgelegde ontwerp van wet, vanuit een optiek van rechtszekerheid, eenvormigheid en de erkenning van het maatschappelijke belang van het vrijwilligerswerk.

A. Algemene overwegingen

Vooreerst wenst de Raad het principe uit de vrijwilligerswet, namelijk dat vrijwilligerswerk een activiteit is die onbezoldigd wordt verricht, te benadrukken. Dit onbezoldigd karakter belet niet dat de door de vrijwilliger voor de organisatie gemaakte kosten door de organisatie worden vergoed. Een vrijwilliger mag bijgevolg voor zijn activiteit als vrijwilliger vergoedingen ontvangen, voor zover die vergoedingen terugbetalingen zijn van door de vrijwilliger gemaakte kosten.

Vervolgens wenst de Raad te onderstrepen dat hij de doelstelling van de vrijwilligerswet ondersteunt, namelijk via rechtszekerheid en eenvormigheid voorzien in een betere bescherming en erkenning van de maatschappelijke bijdrage van vrijwilligerswerk. Hij wijst erop dat deze wet reeds dateert van 3 juli 2005 en dat er, doorheen de jaren, een aantal knelpunten en/of interpretatieproblemen, zijn ontstaan waarvoor er, met het oog op de hierboven omschreven doelstelling, een passende oplossing geboden dient te worden.

Gelet hierop, kan hij het genomen initiatief van de minister van Sociale Zaken, dan ook onderschrijven.

In de geest van voornoemde algemene beschouwingen, wenst hij een aantal specifieke opmerkingen te maken over bepaalde aspecten van het ter advies voorgelegde wetsontwerp, gelet op het feit dat er met het juridisch statuut van de vrijwilliger omzichtig moet worden omgesprongen en om te voorkomen dat er terug nieuwe onduidelijkheden worden gecreëerd.

B. Specifieke overwegingen

1. De kostenvergoedingen van de vrijwilliger

a. Met betrekking tot de fietsvergoeding/occasionele geschenken

De Raad constateert dat het ter advies voorliggende ontwerp van wet, vertrekt vanuit het principe dat de vergoedingen die een vrijwilliger ontvangt louter vergoedingen kunnen zijn voor de door de vrijwilliger gemaakt kosten en dus geen bezoldiging of een compensatie voor een activiteit kunnen omvatten, hetgeen in de lijn ligt met bovengenoemde filosofie waarachter hij zich schaart.

De Raad meent dat in het wetsontwerp van bovengenoemd principe wordt afgeweken door de afstemming op de werknemersregeling van het voorziene maximumplafond van de fietsvergoeding en de regeling van de occasionele geschenken:

- Specifiek wat de fietsvergoeding van de vrijwilliger betreft, stelt hij vast dat het wetsontwerp voorziet in een afstemming van het maximumbedrag per kilometer op de regeling van het werknemersstatuut, terwijl via de huidige regeling de lagere fietsvergoeding voor de ambtenaren wordt toegepast.

- Specifiek voor wat de occasionele geschenken van de vrijwilligers betreft, constateert hij in het wetsontwerp dat dezelfde lijn wordt doorgetrokken namelijk een afstemming op de sociale zekerheidsregeling van het werknemersstatuut. Het wetsontwerp bepaalt namelijk dat occasionele geschenken die vrijwilligers ontvangen naar aanleiding van bepaalde gebeurtenissen, zoals Sinterklaas, Kerstmis..., niet in aanmerking moeten worden genomen binnen de maximumbedragen voor de forfaitaire kostenvergoeding of voor de terugbetaling van de reële kosten in het kader van het uitgeoefende vrijwilligerswerk.

De Raad kan zich scharen achter het principe om het maximumplafond van de fietsvergoeding op trekken en om de occasionele geschenken niet te verrekenen, maar is van oordeel dat iedere expliciete verwijzing naar het werknemersstatuut binnen een regeling voor vrijwilligers moet worden vermeden.

Dit omwille van het feit dat de voorziene maxima een schatting moeten inhouden van de reële kost, en gelet op het feit dat de fietsvergoeding voor de vrijwilliger nu niet conform die werkelijke kost is. Hij wenst hierbij wel vast te houden aan het principe dat vrijwilligers onbezoldigde activiteiten verrichten, terwijl er in de werknemersregeling vertrokken wordt van een andere filosofie. Zo is de, door de RSZ aanvaarde, forfait met betrekking tot de fietsvergoeding binnen de sociale zekerheidsreglementering van de werknemers ontstaan vanuit de filosofie om werknemers aan te moedigen om voor de fiets te kiezen voor hun woon- en werk verplaatsingen. Bij de vrijwilligers mag een fietsvergoeding enkel worden beschouwd als een terugbetaling van voor de organisatie gemaakte kosten.

Ook met het, in het wetsontwerp, voorziene principe voor occasionele geschenken kan hij instemmen omdat vrijwilligers in de praktijk wel een gebruikelijke kleine attentie mogen krijgen voor bepaalde gelegenheden, die een extra erkenning kunnen geven voor het verrichte vrijwilligerswerk, maar dit mag niet zo ver gaan als in de werknemersregeling zoals vastgelegd in artikel 19 § 2, 14° van het RSZ-besluit en dit mag ook niet afglijden tot het uitkeren van dure geschenken of bonussen die eerder een bezoldiging zijn.

Daarom stelt hij voor om, wat de fietsvergoeding betreft, de doelstelling van de voorgestelde wijziging te regelen via een andere juridisch – technische techniek. Voor de occasionele geschenken stelt hij voor om dit te regelen via een circulaire.

Hierbij aansluitend verzoekt hij om bij het vastleggen van maximumbedragen voor vergoedingen rekening te houden met het principe dat de voorziene maximumplafonds gelijke tred moeten houden met de reële kost die een vrijwilliger in dit kader maakt. Op die manier worden discussies vermeden over het feit of de vergoeding als een bezoldiging of als een onkostenvergoeding moet worden beschouwd.

Bovendien wenst hij ook te herinneren aan principes uit eerdere werkzaamheden, namelijk dat de organisaties, op basis van de vrijwilligerswet, kunnen overeenkomen tot welk bedrag zij vervoerskosten wensen terug te betalen en dus bijgevolg niet verplicht zijn om te voorzien in een terugbetaling van de verplaatsingskosten van de vrijwilliger of het maximumbedrag uit te betalen. De maximumbedragen voor de vrijwilligers moeten dan ook beschouwd worden als een maximaal plafond tot waar kan worden terugbetaald.

Bij de uitwerking van de regeling voor de fietsvergoeding en occasionele geschenken, moet erover gewaakt worden dat deze principes verder gerespecteerd blijven.

b. Met betrekking tot de onvatbaarheid voor beslag

De Raad stelt vast dat het ter advies voorliggende ontwerp van wet de vergoedingen die door de vrijwilligers worden ontvangen niet vatbaar maakt voor overdracht en beslag om zo ervoor te zorgen dat personen met schulden niet ontmoedigd worden om vrijwilligerswerk te doen.

Vanuit het principe dat de onkostenvergoedingen die een vrijwilliger ontvangt geen bezoldigingen zijn, en gelet op het maatschappelijke belang voor personen met een precair statuut om vrijwilligerswerk te kunnen uitoefenen, kan de Raad dit element uit het wetsontwerp onderschrijven.

2. De vergoedingen van de bestuurs-vrijwilligers

De Raad constateert dat het ter advies voorliggende ontwerp van wet, de bestaande wil die reeds door de opstellers van de vrijwilligerswet werd uitgedrukt, om de vrijwilligerswet toe te passen op de bestuurders en mandatarissen van organisaties zonder winstoogmerk die hun mandaat kosteloos uitoefenen, vanuit het oogpunt van meer rechtszekerheid, via dit wetsontwerp juridisch vorm geeft.

Uit de Memorie van Toelichting van het wetsontwerp blijkt dat de bestuurs-vrijwilligers, in de praktijk, soms moeilijkheden ondervinden met de fiscale administratie of met de RVA die het vrijwillige karakter van deze activiteit aanvechten wegens de grootte van de organisatie, de uitgeoefende functie of de verarring tussen ontvangen onkostenvergoedingen of zitpenningen.

De Raad is de mening toegedaan dat indien de mandatarissen of bestuurders hun mandaat kosteloos uitoefenen of louter een onkostenvergoeding ontvangen in het kader van artikel 10 van de vrijwilligerswet, onder de toepassing van de vrijwilligerswet moeten kunnen vallen en dat de voorgestelde precisering ook meer rechtszekerheid zal bieden voor de bestuurder-vrijwilliger. Wel vindt hij dat hiermee voorzichtig moet omgesprongen worden en dat deze bepaling geen vrijgeleide mag zijn om bezoldigingen als onkosten in aanmerking te nemen.

3. De meldingsplicht bij de RVA

De Raad stelt vast dat een uitkeringsgerechtigde werkloze met behoud van uitkeringen een vrijwilligersactiviteit kan uitoefenen in de zin van de vrijwilligerswet, op voorwaarde dat hij dit voorafgaandelijk schriftelijk aangeeft bij het werkloosheidsbureau. Bij een vermoeden van misbruik kan de RVA een bezwaar aantekenen.

In het advies van de HRV wordt er gepleit voor de afschaffing van deze meldingsverplichting op basis van de argumentatie dat de RVA een zeer strikte interpretatie van de meldingsplicht hanteert en omwille van het feit dat de procedure voor de vrijwilligers om de beslissing van de RVA aan te vechten zwaar en omslachtig is.

Dit element is evenwel niet opgenomen in het ter advies voorliggende wetsontwerp.

Naar aanleiding van deze adviesaanvraag, wenst de Raad evenwel de problematiek betreffende de meldingsplicht voor werklozen die een vrijwilligersactiviteit wensen uit te voeren of die hun vrijwilligersactiviteit wensen verder te zetten in de periode van werkloosheid onder de aandacht te brengen.

Hoewel die meldingsplicht nuttig is, heeft hij geconstateerd dat personen die werkloos worden na een periode waarin zij reeds als werknemers vrijwilligersactiviteiten verrichtten, tijdelijk gedurende de verwerkingsperiode van de melding bij de RVA, hun vrijwilligersactiviteiten moeten stopzetten.

Gelet op de maatschappelijke meerwaarde van vrijwilligerswerk, is de Raad van mening dat dergelijke onderbrekingen van engagement niet hoeven te gebeuren. Hiervoor dient dan ook een sluitende en rechtszekere oplossing gezocht te worden binnen het beheerscomité van de RVA, die niet noodzakelijk zal leiden tot een afschaffing van de meldingsplicht, gelet op het feit dat de meldingsplicht bij de RVA ook als beschermingsmechanisme voor de vrijwilliger fungeert.

In dit verband acht de Raad het ook nuttig om de bestaande praktijk van erkenning van organisaties bij de RVA (met of zonder) vrijstelling van individuele aanmeldingsplicht te herbekijken.

4. De juridische grondslag van de HRV in de vrijwilligerswet

De Raad stelt vast dat, via het ter advies voorliggende wetsontwerp, de wettelijke grondslag voor de HRV wordt overgeheveld naar de vrijwilligerswet. Er wordt eveneens voorzien dat, behalve in dringende gevallen, elk voorontwerp van wet of ontwerp van koninklijk besluit dat een invloed heeft op het vrijwilligerswerk in België, systematisch aan de HRV voorgelegd moet worden waarover dan een advies kan uitgebracht worden

Hij wenst evenwel ook te wijzen op de rol die hij hieromtrent in het verleden heeft gespeeld en die hij in dit kader verder wenst op te nemen met betrekking tot de aspecten die kaderen binnen zijn bevoegdheden.
