

ADVIES Nr. 1.506

Zitting van woensdag 9 februari 2005

Wetsvoorstel van mevrouw Greet VAN GOOL c.s. betreffende de rechten van vrijwilligers

x x x

2.067-1

ADVIES Nr. 1.506

Onderwerp : Wetsvoorstel van mevrouw Greet VAN GOOL c.s. betreffende de rechten van vrijwilligers

Bij brief van 12 maart 2004 heeft de heer R. DEMOTTE, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het voornoemde wetsvoorstel, ingediend door de dames G. VAN GOOL, M. DE MEYER, A. STORMS, A. TEMSAMANI, M. DE BLOCK en de heren G. BOURGEOIS, A. COURTOIS, J.-M. DELIZEE en J.-J. VISEUR (Kamer, doc. 0455/001).

In samenspraak met de minister van Werk en de minister van Maatschappelijke Integratie, heeft de minister van Sociale Zaken de wens uitgedrukt dat de Raad een onderzoek zou wijden aan en voorstellen zou doen over de volgende aspecten :

- het op elkaar afgestemd zijn van het bedrag van de maximumvergoeding die wordt voorgesteld en het doel van de vergoeding (artikel 10) ;
- de wenselijkheid om in artikel 10 te voorzien in een maandgrens, naast de voorgestelde dag- en jaargrenzen ;

- de te bepalen controlemiddelen met betrekking tot de naleving van de verschillende voorwaarden waarin de bepalingen van het voorstel voorzien, waaronder de in artikel 10 vastgestelde grenzen ;
- de eventuele wenselijkheid om te voorzien in een flexibilisering van het maximumbedrag van de vergoeding op maand- en/of jaarbasis voor bepaalde categorieën van vrijwilligers, zoals gepensioneerden ;
- het probleem van de verzekering (artikel 6).

De bespreking van die verschillende punten werd toevertrouwd aan de commissie Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 9 februari 2005 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Bij brief van 12 maart 2004 heeft de heer R. DEMOTTE, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het voornoemde wetsvoorstel, ingediend door de dames G. VAN GOOL, M. DE MEYER, A. STORMS, A. TEMSAMANI, M. DE BLOCK en de heren G. BOURGEOIS, A. COURTOIS, J.-M. DELIZEE en J.-J. VISEUR (Kamer, doc. 0455/001).

In samenspraak met de minister van Werk en de minister van Maatschappelijke Integratie, heeft de minister van Sociale Zaken de wens uitgedrukt dat de Raad een onderzoek zou wijden aan en voorstellen zou doen over de volgende aspecten :

- het op elkaar afgestemd zijn van het bedrag van de maximumvergoeding die wordt voorgesteld en het doel van de vergoeding (artikel 10) ;
- de wenselijkheid om in artikel 10 te voorzien in een maandgrens, naast de voorgestelde dag- en jaargrenzen ;
- de te bepalen controlemiddelen met betrekking tot de naleving van de verschillende voorwaarden waarin de bepalingen van het voorstel voorzien, waaronder de in artikel 10 vastgestelde grenzen ;
- de eventuele wenselijkheid om te voorzien in een flexibilisering van het maximumbedrag van de vergoeding op maand- en/of jaarbasis voor bepaalde categorieën van vrijwilligers, zoals gepensioneerden ;
- het probleem van de verzekering (artikel 6).

In het algemeen bepaalt de toelichting bij het wetsvoorstel dat vrijwilligerswerk beantwoordt aan maatschappelijke noden, waaraan de commerciële sector vaak niet kan tegemoetkomen, en dat het voorstel beoogt de vrijwilligers rechten te geven die een oplossing bieden voor verscheidene juridische problemen waarmee vrijwilligerswerk gepaard gaat. "Om de vrijwilligers en het vrijwilligerswerk de noodzakelijke stimulansen en ondersteuning te geven, moet het hen zo makkelijk mogelijk gemaakt worden. Eenvoud, eenvormigheid en transparantie zijn het uitgangspunt."

Meer specifiek bevat het wetsvoorstel een regeling voor de volgende aspecten van het vrijwilligerswerk :

- de definitie van vrijwilligerswerk, vrijwilliger, organisatie en organisatienota

- * Vrijwilligerswerk wordt gedefinieerd als elke activiteit die onbezoldigd en onverplicht wordt verricht ; die wordt verricht ten behoeve van een of meer personen, andere dan degene die de activiteit verricht, van een groep of organisatie of van de samenleving als geheel ; die wordt georganiseerd door een organisatie (elke feitelijke vereniging of rechtspersoon zonder winstoogmerk), anders dan het familie- of privé-verband van degene die de activiteit verricht en die niet wordt verricht door dezelfde persoon en voor dezelfde organisatie in het kader van een arbeidsovereenkomst, een dienstencontract of een statutaire aanstelling.

- * De organisatienota wordt gedefinieerd als een document waarmee de organisatie duidelijkheid schept over de aard van het vrijwilligerswerk en de uitvoeringswijze ervan ; waarmee ze verduidelijkt of ze een verzekering heeft afgesloten die het vrijwilligerswerk dekt ; of ze vergoedingen betaalt aan de vrijwilliger en zo ja, welke en in welke gevallen ; dat de activiteiten inhouden dat de vrijwilliger geheimen kan vernemen ten aanzien waarvan hij gehouden is tot de geheimhoudingsplicht.

- de aansprakelijkheid van de vrijwilliger en de organisatie

De voorgestelde aansprakelijkheidsregel is analoog met die welke van toepassing is op de werknemers. Het uitgangspunt ervan is dat elke organisatie aansprakelijk is voor de schade die haar vrijwilligers veroorzaken tijdens de uitvoering van het vrijwilligerswerk, behalve in geval van bedrog of zware schuld van de vrijwilliger. Het gaat om een foutloze aansprakelijkheid : de organisatie kan door een schadelijder aangesproken worden voor alle schade die naar aanleiding van het vrijwilligerswerk is ontstaan.

- de verzekering van de vrijwilliger en de organisatie

- * De omschrijving van de minimumgarantievoorwaarden van een vrijwilligersverzekering zou het opstellen van een polis tegen een aanvaardbare prijs voor vrijwilligersorganisaties moeten stimuleren.
- * Iedere organisatie is verplicht de vrijwilliger door middel van de organisatienota in te lichten over het feit of er al dan niet verzekeringen werden afgesloten, en zo ja welke risico's worden gedekt.
- * De aansprakelijkheid voor de schade veroorzaakt bij de uitvoering van vrijwilligerswerk wordt een van de minimumgarantievoorwaarden van de verzekering voor burgerlijke aansprakelijkheid in privé-zaken (de familiale polis).

- de toepassing van het arbeidsrecht

Het wetsvoorstel stelt als principe dat de wetten inzake arbeidsrecht niet van toepassing zijn op het vrijwilligerswerk. De Koning kan echter bepalen onder welke voorwaarden en in welke situaties de bepalingen van die wetten van toepassing kunnen zijn op alle vrijwilligers of op bepaalde groepen van vrijwilligers.

- de vergoedingen voor vrijwilligerswerk

- * De vergoedingen voor vrijwilligerswerk zijn geen loon waarop socialezekerheidsbijdragen worden geïnd, voorzover het totale bedrag van die vergoedingen niet meer bedraagt dan 47,12 euro per dag en 1.177,91 euro per jaar, zonder dat de vrijwilliger het bedrag en de realiteit van de kosten moet bewijzen.
- * Indien de vergoedingen voor de kosten in het kader van vrijwilligerswerk de voornoemde bedragen overschrijden, worden ze evenmin beschouwd als loon waarop socialezekerheidsbijdragen verschuldigd zijn, voorzover de realiteit en het bedrag van die kosten kunnen worden aangetoond aan de hand van bewijskrachtige documenten. Indien de twee maxima worden overschreden en de kosten niet kunnen worden bewezen, kan de activiteit niet worden beschouwd als vrijwilligerswerk.

- het uitvoeren van vrijwilligerswerk door uitkeringsgerechtigden

Het is de bedoeling vrijwilligerswerk mogelijk te maken voor alle uitkeringsgerechtigden, zonder dat ze op hun uitkering moeten verliezen, voorzover de vastgestelde maximumbedragen voor vergoedingen niet overschreden worden.

Over dit wetsvoorstel werden reeds een aantal adviezen uitgebracht. De Raad heeft tijdens zijn werkzaamheden kennis genomen van het advies van de Raad van State en van de adviezen van de volgende sociale parastatale instellingen :

- de dienst Onderwerping van het ministerie van Sociale Zaken;
- het beheerscomité van de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers;
- het beheerscomité van de Rijksdienst voor Pensioenen;
- het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

II. STANDPUNT VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

Alvorens in te gaan op het voorgelegde wetsvoorstel, herinnert de Raad aan zijn vroegere werkzaamheden met betrekking tot het vrijwilligerswerk en, meer bepaald, de onderwerping van vergoedingen voor vrijwilligerswerk aan de sociale zekerheid van de werknemers, alsook aan het gevolg dat aan die werkzaamheden werd gegeven.

A. Vroegere werkzaamheden van de Nationale Arbeidsraad

De Raad wijst op de twee unanieme adviezen die hij in 2000 heeft uitbracht met betrekking tot de onderwerping aan de sociale zekerheid van de werknemers van vergoedingen voor vrijwilligerswerk en de huidige regeling van deze problematiek.

1. In zijn advies nr. 1.310 van 16 mei 2000 heeft de Raad zich uitgesproken over een ontwerp van koninklijk besluit dat tot doel heeft het verschil in fiscale en sociale regelgeving met betrekking tot de vergoedingen voor vrijwilligerswerk weg te werken, in het kader van het toen aan de gang zijnde proces van administratieve vereenvoudiging.

Met het oog daarop worden de sociale bepalingen afgestemd op de voor die vergoedingen geldende fiscale regelgeving en in het bijzonder op de circulaire van 5 maart 1999 van het ministerie van Financiën (Ci.RH.241/509.803); krachtens de richtlijnen in die circulaire worden de voormelde vergoedingen uit fiscaal oogpunt niet als loon beschouwd.

De Raad was het volledig eens met de doelstelling van administratieve vereenvoudiging die het ontwerp van koninklijk besluit nastreeft door de harmonisatie van de fiscale en sociale regelgevingen die op de voormelde vergoedingen van toepassing zijn, op voorwaarde dat die harmonisatie zonder enige onduidelijkheid gebeurt wat betreft de regels die op sociaal gebied toepasselijk zijn.

De Raad formuleerde als reserve bij het ontwerp van koninklijk besluit dat het geen duidelijke oplossing biedt wat betreft het lot van de bedragen die uitgesloten zijn van het toepassingsgebied van de circulaire van 5 maart 1999 als gevolg van het bijzondere belastingstelsel waaraan ze reeds onderworpen zijn en waarvoor er geen bijzondere regeling bestaat inzake de onderwerping aan de sociale zekerheid van de werknemers.

Daarnaast merkte de Raad ook op dat bij de versterking van de sociale structuur en de bevordering van vrijwilligerswerk rekening moet worden gehouden met andere prioriteiten, vooral het werkgelegenheidsbeleid. Hij drukte dan ook de wens uit dat de ontwikkeling van activiteiten in het kader van vrijwilligerswerk niet gebeurt ten koste van bezoldigde jobs op basis van een echte arbeidsovereenkomst.

Daarom stelde hij voor dat met toepassing van een restrictieve benadering, de uitzonderingen in de fiscale regelgeving eveneens zouden gelden in het kader van de regelgeving betreffende de onderwerping aan de sociale zekerheid.

2. In zijn advies nr. 1.331 van 19 december 2000 heeft de Raad zich uitgesproken over een nieuwe versie van het ontwerp van koninklijk besluit, die rekening houdt met de opmerkingen van de Raad van State over een ontwerp van koninklijk besluit dat op basis van zijn advies nr. 1.310 werd opgesteld. De minister legt in zijn brief uit dat een integrale verwijzing naar de fiscale regeling, gezien het naast elkaar bestaan van verschillende belastingregelingen, afbreuk zou doen aan het grondwettelijke beginsel van gelijke behandeling, en door de eigen geplogenheden van de twee stelsels ook niet praktisch haalbaar zou zijn en rechtsonzekerheid zou creëren.

Daarom beperkte de nieuwe versie van het ontwerp van koninklijk besluit zich ertoe om de regeling van de circulaire van het ministerie van Financiën van 5 maart 1999, die naast de verschillende bijzondere fiscale regelingen zal blijven bestaan, op sociaal gebied over te nemen.

De Raad verwees naar de beginselen van advies nr. 1.310 en drong er andermaal op aan de vergoedingen uit sociaal en fiscaal oogpunt op coherente wijze te behandelen. Er moet volgens hem vooral worden nagedacht over de redenen en grondslagen van bijzondere belastingregelingen en over de vraag of het opportuun is ze te behouden.

3. Op 28 november 2001 verscheen in het Belgisch Staatsblad het koninklijk besluit van 19 november 2001 dat in 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, een artikel 17 quinquies invoert dat vergoedingen voor vrijwilligerswerk aan de toepassing van de wet onttrekt, voorzover de ontvangen vergoedingen voor de gezamenlijke bedoelde activiteiten het bedrag van 24,79 euro per dag en 991,57 euro per kalenderjaar niet overschrijden.

B. Beoordeling van het voorgelegde wetsvoorstel

1. Algemene beschouwingen betreffende de opzet van het wetsvoorstel

De Raad neemt akte van de belangrijke bijdrage die het vrijwilligerswerk, volgens de toelichting bij het wetsvoorstel, kan spelen in de versterking van het maatschappelijke weefsel; voor sociaal uitkeringsgerechtigden is het bijvoorbeeld vaak de enige vorm van sociale integratie op een bepaald moment.

Hoewel de Raad dit volledig onderschrijft, vindt hij dat bij het uitwerken van een juridisch statuut voor de vrijwilliger omzichtig moet worden te werk gegaan.

Hij wijst op het risico van de verdringing van bezoldigde arbeid. Zo mag de regeling die ervoor zorgt dat de vrijwilliger niet financieel bestraft wordt voor zijn vrijwillige inzet, er niet toe leiden dat onder het mom van vrijwilligerswerk, fiscale en sociale wetten kunnen worden ontdoken. Hij herhaalt wat hij ook stelde in zijn adviezen nr. 1.310 en nr. 1.331, namelijk dat bij de bevordering van vrijwilligerswerk ook rekening moet worden gehouden met andere prioriteiten, zoals het werkgelegenheidsbeleid.

Er is niet alleen het risico van een grijze zone waarin vrijwilligerswerk en bezoldigde arbeid niet meer van elkaar te onderscheiden zijn, maar ook het risico van verdringing van semi-agorale arbeid door vrijwilligerswerk.

In dezelfde zin wijst hij ook op een terminologieprobleem in de Nederlandse versie van het wetsvoorstel. Om elke dubbelzinnigheid te vermijden vindt hij het verkieslijk dat het woord "vrijwilligerswerk" wordt vervangen door het woord "vrijwilligersactiviteiten".

Er moet bovendien voor gezorgd worden dat door een te restrictieve definitie van vrijwilligerswerk bepaalde activiteiten niet beschouwd worden als onderdeel van het privé-leven, terwijl diegenen die ze uitoefenen ook aanspraak zouden moeten kunnen maken op een wettelijke bescherming en hun activiteit het voorwerp moet uitmaken van een bijzondere behandeling in de regelgeving. Ook moet ervoor gezorgd worden dat vrijwilligerswerk niet wordt ontmoedigd door het opleggen van te zware verplichtingen aan de organisatie ter bescherming van de vrijwilligers waarmee zij werkt.

De Raad ondersteunt volledig de doelstelling van de initiatiefnemers, namelijk door rechtszekerheid en eenvormigheid het vrijwilligerswerk de noodzakelijke stimulansen geven; toch wenst hij een aantal voorstellen te doen over de aspecten van het wetsvoorstel waarover in het bijzonder zijn advies wordt ingewonnen.

Vervolgens gaat hij grondig in op de tekst van de artikelen van het wetsvoorstel en maakt hij daarover een aantal opmerkingen.

2. Voorstellen van de Raad betreffende de vergoeding en het verzekeringsprincipe

Overeenkomstig de wens die de minister heeft uitgedrukt in zijn adviesaanvraag, formuleert de Raad een aantal voorstellen over de inhoud van het wetsvoorstel, meer in het bijzonder over de volgende aspecten :

a. Het op elkaar afgestemd zijn van het bedrag van de maximumvergoeding die wordt voorgesteld en het doel van de vergoeding

De Raad heeft zich gebogen over het verzoek van de minister om zich uit te spreken over het op elkaar afgestemd zijn van het bedrag van de maximumvergoeding die wordt voorgesteld en het doel van de vergoeding.

Hij constateert dat volgens artikel 10 van het wetsvoorstel, de vergoedingen die de vrijwilliger mag ontvangen als terugbetaling van kosten die hij voor de organisatie heeft gemaakt, niet meer mogen bedragen dan 47, 12 euro per dag en 1.177,91 euro per jaar, zonder dat de vrijwilliger het bedrag en de realiteit van de kosten moet kunnen bewijzen.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de dag- en jaargrenzen iets hoger liggen dan in artikel 17 quinquies 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 (24,79 euro per dag en 991,57 euro per kalenderjaar). Volgens het wetsvoorstel heeft de praktijk immers uitgewezen dat de grenzen van dat besluit niet overeenstemmen met de realiteit.

De Raad herinnert eraan dat volgens artikel 10 van het wetsvoorstel de vergoeding die de vrijwilliger ontvangt, enkel dient om de kosten die hij heeft gemaakt terug te betalen en niet kan worden beschouwd als een loon.

Voor het ogenblik is hij voorstander van het behoud van de bedragen zoals ze zijn bepaald in het voornoemde artikel 17 quinquies, temeer daar die bedragen zopas nog werden aangepast.

Hij is echter voornemens om binnen twee jaar de grenzen die zijn bepaald in artikel 17 quinquies, te evalueren en dan eventueel in te stemmen met een verhoging van de bedragen indien uit die evaluatie effectief blijkt dat die bedragen niet meer overeenstemmen met de realiteit.

In afwachting van die evaluatie, hoopt de Raad dan ook de garantie te krijgen dat de huidige bedragen van artikel 17 quinquies worden gerespecteerd.

b. De wenselijkheid om te voorzien in een flexibilisering van het maximumbedrag van de vergoeding voor bepaalde categorieën van vrijwilligers

De Raad neemt akte van het verzoek van de minister om zich uit te spreken over de eventuele wenselijkheid om te voorzien in een flexibilisering van het maximumbedrag van de vergoeding voor bepaalde categorieën van vrijwilligers, zoals gepensioneerden.

Hij uit in dat verband twijfels over de wenselijkheid om in die mogelijkheid te voorzien; de categorie van gepensioneerde vrijwilligers die de minister als voorbeeld geeft, vormt immers geen specifieke categorie van vrijwilligers maar een en ander raakt aan het statuut zelf.

Hij merkt bovendien op dat volgens artikel 12 van het wetsvoorstel, de Koning het maximumbedrag van de vergoeding voor specifieke categorieën van vrijwilligers kan aanpassen.

Hoewel hij het niet gerechtvaardigd vindt dat het maximumbedrag van de vergoeding wordt aangepast aan het statuut van de vrijwilliger, drukt hij toch de wens uit dat de discussie over die aanpassing niet op voorhand wordt 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 van het wetsvoorstel de Koning die mogelijkheid geeft, drukt hij de wens uit dat in de tekst zelf van het voorstel wordt voorzien in een verplichte raadpleging van de Nationale Arbeidsraad wanneer de Koning van die mogelijkheid gebruik maakt.

c. De te bepalen controlemiddelen

De Raad constateert dat de minister verzoekt controlemiddelen vast te stellen met betrekking tot de naleving van de verschillende voorwaarden waarin de bepalingen van het voorstel voorzien, waaronder de grenzen die zijn bepaald in artikel 10.

Hij vindt dat moet worden voorzien in de mogelijkheid van registratie en controle van de prestaties waarvoor de vrijwilligers een forfaitaire vergoeding ontvangen.

Hij wijst erop dat die controle alleen moet gebeuren ten opzichte van de vrijwilligers die systematisch en regelmatig een forfaitaire vergoeding ontvangen.

Teneinde de administratieve lasten voor de organisatie en de vrijwilliger niet te verzwaren, pleit hij voor een controlesysteem dat zich ertoe beperkt dat de organisatie het bedrag van de vergoedingen die ze aan haar vrijwilligers heeft betaald, meedeelt.

Hij stelt dan ook voor dat iedere organisatie een lijst opstelt van de vergoede vrijwilligers, met het bedrag van de ontvangen vergoedingen. Die lijst zou meer bepaald kunnen worden opgenomen in het dagboek van de organisatie.

Om het risico van verdringing van bezoldigde arbeid te vermijden zou die controle ook kunnen gebeuren door middel van de Dimona-aangifte - of ieder ander systeem dat dezelfde waarborgen biedt -, indien de organisatie reeds gebruik maakt van die aangifte voor de werknemers die ze tewerkstelt en op voorwaarde dat die vrijwilligers activiteiten met een permanent karakter verrichten.

Hij vindt echter dat moet worden voorzien in de mogelijkheid om afwijkingen van de aangifte van vrijwilligers in het Dimona-stelsel te verkrijgen wanneer het gaat om precieze en tijdelijke evenementen waarbij een groot aantal vrijwilligers moeten worden ingezet.

d. Het verzekeringsprincipe

De Raad neemt akte van het feit dat het afsluiten van een vrijwilligersverzekering, die een aantal minimumgarantievoorwaarden moet bevatten, facultatief blijft volgens het wetsvoorstel.

De in de Raad vertegenwoordigde werknemers- en werkgeversorganisaties nemen dienaangaande evenwel een verschillend standpunt in.

- 1) De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, zijn van mening dat het wenselijk zou zijn dat de organisaties die gebruik maken van vrijwilligers, verplicht worden hiervoor een verzekering af te sluiten, zodat zij voor een aantal risico's verbonden aan het vrijwilligerswerk gedekt zouden zijn.

Zij merken op dat, indien het aangaan van een verzekering facultatief is, het risico bestaat dat organisaties er - vaak onder financiële druk - voor zullen kiezen geen verzekering af te sluiten.

Aangezien het sluiten van een familiale verzekering geen verplichting is, biedt het voorstel volgens hen geen oplossing voor de mensen die niet gedekt zijn door dit soort verzekeringen.

Het is voor hen noodzakelijk dat de vrijwilliger verzekerd is voor ongevallen en schade ten gevolge van de vrijwillige activiteit.

Zij argumenteren dat er verschillende redenen zijn om de verzekering voor vrijwilligers verplicht te maken.

In de eerste plaats wijzen zij erop dat het voorgestelde systeem met een minimale dekking wegens zijn aanvullend karakter niet zo ingrijpend zal zijn dat een verzekeringsplicht vanuit budgettair oogpunt en als systeem niet draagbaar en werkbaar kan zijn.

Ten tweede merken zij op dat veel organisaties op dit ogenblik al hun vrijwilligers voor de opgesomde risico's moeten verzekeren om te voldoen aan de erkenningsvoorwaarden of subsidievereisten die de erkennende en/of subsidiërende overheid vaststellen.

Ten derde menen zij dat het niet zo is dat alle vrijwilligers werken in een los verband. Daar zou men er eventueel nog moeite mee kunnen hebben een verzekeringsplichtige aan te wijzen. Het is duidelijk dat de rechtspersoon als verzekeringsplichtige aan te wijzen valt in de organisaties met rechtspersoonlijkheid die werken met vrijwilligers. Net hier is de verzekeringsplicht het belangrijkste, omdat het werk in hoge mate georganiseerd is en met een vaste sequentie wordt uitgevoerd. Voor verenigingen in los verband of een feitelijke vereniging die uitzonderlijk of maar af en toe een beroep doet op vrijwilligers in het kader van haar activiteiten, kan een verzekering per activiteit volstaan. Voor andere feitelijke verenigingen die niet af en toe een beroep doen op vrijwilligers, zou de verzekeringsplicht eveneens moeten worden ingevoerd.

Ten slotte wijzen zij erop dat het effect van een facultatieve verzekering minimaal zal zijn. Net de wenselijkheid van een verzekeringsplicht blijkt uit de veeleer minimale dekking die artikel 6 geeft. Een persoon die buiten zijn privé-sfeer en buiten zijn arbeids sfeer als vrijwilliger werkt, zou minstens op een verzekering voor deze risico's mogen rekenen.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, constateren bovendien dat de vergoeding van de lichamelijke schade die de vrijwilliger lijdt, rechtstreeks afhangt van het feit of de organisatie al dan niet een verzekeringscontract voor haar vrijwilligers heeft gesloten.

Zij merken dienaangaande op dat de organisatie die werknemers tewerkstelt, wettelijk verplicht is die werknemers te verzekeren tegen arbeidsongevallen, op basis van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971.

Zij vinden dat de vrijwilliger dezelfde bescherming en een soortgelijke vergoeding als de werknemer moet genieten voor lichamelijke schade ten gevolge van ongevallen tijdens de uitoefening van de activiteiten of tijdens verplaatsingen in het kader van die activiteiten.

Het is volgens hen dan ook belangrijk dat voor de uitoefening van het vrijwilligerswerk een verzekering wordt gesloten met een soortgelijke dekking als de verzekering die de voornoemde wet van 10 april 1971 oplegt, met uitzondering evenwel van het vrijwilligerswerk met een onregelmatig karakter dat bij koninklijk besluit zou kunnen worden uitgesloten.

- 2) De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, nemen met voldoening kennis van het feit dat het sluiten van een vrijwilligersverzekering facultatief is volgens het wetsvoorstel.

Zij vinden immers dat een verzekeringsplicht die eenvormig door een federale regelgeving wordt opgelegd, niet wenselijk is om de volgende redenen :

- De verzekeringsplicht is geen panacee, maar doet een groot aantal problemen rijzen op het vlak van de niet-verzekering (instelling van een waarborgfonds, bestraffing), de controle en ook de vrije dienstverlening, daar de markt voor vreemde verzekeraars wordt gesloten.

- Zij maakt iedere flexibiliteit in de dekkingsvoorwaarden onmogelijk.

- Zij zou de thans beschikbare dekkingen wel eens duurder kunnen maken.

- In het kader van vrijwilligerswerk kan een verplichte verzekering bovendien moeilijk worden georganiseerd voor alle organisaties en vrijwilligers, gelet op eensdeels de ruime definities van het wetsvoorstel en anderdeels de heterogeniteit van de situaties (grootte van de organisaties, frequentie en omvang van het beroep dat op vrijwilligerswerk wordt gedaan, aard van de activiteiten). Het te dekken risico is duidelijk niet homogeen. Bijgevolg zou een eenvormige verzekeringsplicht leiden tot verplichtingen en dus tot onevenredige kosten voor sommige organisaties, zoals die welke maar af en toe een beroep doen op vrijwilligers of wier activiteiten geen bijzondere risico's inhouden.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, spreken zich dan ook uit voor eenvoudiger en doeltreffender denksporen die beter rekening houden met de diversiteit van de situaties (het sluiten van een collectieve basisverzekering bijvoorbeeld door de gemeenten of overkoepelende vrijwilligersorganisaties, het sluiten van een verzekering als voorwaarde voor erkenning of subsidiëring).

Hoewel de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, tegen een verzekeringsplicht gekant zijn, achten zij het wenselijk dat de organisaties die een beroep doen op vrijwilligers vrijelijk een verzekering sluiten zodat ze gedekt zijn voor een aantal risico's die verbonden zijn aan vrijwilligerswerk.

Zij menen evenwel dat, wanneer de verzekering in een te ruime minimumdekking voorziet, de organisaties - vaak onder financiële druk - geneigd zullen zijn geen verzekering te sluiten.

Zij vinden dan ook dat de risico's die gedekt zijn door de facultatieve verzekering waarin het wetsvoorstel voorziet, beperkter zouden moeten zijn dan die welke thans in artikel 6 zijn opgesomd, opdat de financiële kosten van het statuut van de vrijwilliger niet te zwaar worden; uiteraard staat het de organisaties die een beroep doen op vrijwilligers vrij om desgewenst voor een ruimere dekking van de risico's van vrijwilligerswerk te zorgen.

Ten slotte is het volgens de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, een goede zaak dat de vrijwilliger op de hoogte moet worden gebracht van het feit dat eventueel een verzekeringscontract is gesloten en van de gedekte risico's.

3. Beschouwingen met betrekking tot de eigenlijke bepalingen van het wetsvoorstel

De Raad neemt akte van de adviezen die reeds door andere administratieve overheden over dit wetsvoorstel werden uitgebracht. Hoewel hij de daarin geformuleerde opmerkingen met betrekking tot het wetsvoorstel in hun algemeenheid onderschrijft, zou hij de nadruk willen leggen op een aantal specifieke punten.

a. Artikelen 1-3 : algemene bepalingen en definities

- 1) De Raad wijst erop dat het vrijwilligerswerk gedefinieerd wordt als "activiteit ... ten behoeve van één of meerdere personen, andere dan degene die de activiteit verricht ...". Daardoor is het niet duidelijk of de vrijwillige beheerders van verenigingen onder het toepassingsgebied van de wet vallen. Dat het niet de bedoeling is deze van het toepassingsgebied van de wet uit te sluiten zou uit de toelichting kunnen blijken.

- 2) De Raad meent dat de definitie van "organisatie" als "elke feitelijke vereniging of rechtspersoon zonder winstoogmerk die met vrijwilligers werkt" wel heel ruim is. Hij vindt dat vereist zou moeten zijn dat feitelijke verenigingen een niet te tijdelijk en toevallig samenwerkingsverband uitmaken.

Volgens de Raad is echter voorzichtigheid geboden wat betreft de organisaties behorend tot of opgericht door de openbare sector.

Hij vindt dat onderscheid moet worden gemaakt tussen drie categorieën van openbare diensten.

Het al dan niet toelaten van vrijwilligerswerk in de openbare diensten in de zin van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel kan maar gebeuren na raadpleging en positief advies van de respectieve beroepssectoren.

Er mag ook een beroep worden gedaan op vrijwilligers in de instellingen die geneeskundige, profylactische of hygiënische verzorging verlenen, voorzover zij er geen bezwaar tegen hebben na raadpleging.

Bij die mogelijkheid om in die verzorgingsinstellingen een beroep te doen op vrijwilligers moet evenwel rekening worden gehouden met de bezorgdheid van de Raad om een verschil in behandeling te vermijden tussen de instellingen van de privé-sector en de instellingen van de openbare sector die gelijksoortige activiteiten verrichten.

Gezien de bijzondere kenmerken van vrijwilligerswerk vindt de Raad ten slotte dat de "commerciële" en "industriële" openbare diensten geen beroep mogen doen op vrijwilligers.

- 3) De Raad merkt op dat de organisatienota wordt gedefinieerd als een document waarin de organisatie meer bepaald beschrijft "dat de activiteiten inhouden dat de vrijwilliger geheimen kan vernemen ten aanzien waarvan hij gehouden is tot de geheimhoudingsplicht". Hij stelt voor het eerste voegwoord "dat" te vervangen door "of" om duidelijk te maken dat de vrijwilliger niet in alle gevallen gehouden is aan de geheimhoudingsplicht.

b. Artikel 4 : de organisatienota

De Raad neemt er akte van dat een organisatie, vooraleer de activiteiten van een vrijwilliger een aanvang nemen, hem een organisatienota moet bezorgen die een aantal minimale bepalingen moet bevatten betreffende de relatie tussen de vrijwilliger en de organisatie.

Hij vindt het positief dat wordt vereist dat de vrijwilliger, vooraleer hij zijn activiteiten aanvangt, wordt ingelicht over de nadere regels van zijn indienstneming door de organisatie, gezien de rechten en verplichtingen die de wet eraan zal koppelen.

Hij neemt er akte van dat het wetsvoorstel geen schriftelijke vrijwilligersovereenkomst vereist. Dit draagt zijn goedkeuring weg, gezien het spoedeisende karakter van sommige interventies door vrijwilligers.

c. Artikel 5 : aansprakelijkheid van de vrijwilliger en de organisatie

De Raad neemt akte van het feit dat een gelijksoortige regeling als die van de burgerlijke aansprakelijkheid van de werkgever ten aanzien van derden (artikel 1384, alinea 3 van het burgerlijk wetboek) wordt ingevoerd in artikel 5, alinea 1 van het wetsvoorstel en dat in artikel 5, alinea 2 van het wetsvoorstel een gelijksoortige bepaling als die met betrekking tot de beperkte aansprakelijkheid van de werknemer (artikel 18 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten) wordt ingevoerd voor de aansprakelijkheid van de vrijwilliger ten aanzien van de organisatie of derden.

Hij meent evenwel dat de toelichting bij het wetsvoorstel verarring creëert over het eerste deel van de aansprakelijkheidsregeling door enerzijds te stellen dat de aansprakelijkheid van de organisatie een foutloze aansprakelijkheid is en anderzijds ook te stellen dat het gaat om een analoge toepassing van de aansprakelijkheidsregeling van werknemers.

Hoewel uit artikel 5 blijkt dat een foutloze aansprakelijkheid geldt voor de organisatie, verschilt deze regeling toch van de regeling waarin artikel 1384, alinea 3 van het burgerlijk wetboek voorziet. Volgens datzelfde artikel kan de aansteller wettelijk aansprakelijk worden gesteld op voorwaarde dat zijn aangestelde een fout heeft begaan. De organisatie is echter aansprakelijk zodra schade ontstaat tijdens de uitoefening van het vrijwilligerswerk, ongeacht of de vrijwilliger al dan niet een fout heeft gemaakt.

De Raad vestigt de aandacht op het feit dat de organisatie, ten aanzien van derden, geen zwaardere aansprakelijkheid voor haar vrijwilligers mag oplopen dan een werkgever voor zijn werknemers.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, wijzen op de tegenstrijdigheid tussen artikel 5 dat voorziet in een foutloze aansprakelijkheid van de organisatie en artikel 6, volgens hetwelk de organisatie niet verplicht is een verzekering burgerlijke aansprakelijkheid af te sluiten. Deze tegenstrijdigheid kan volgens die leden talrijke negatieve gevolgen hebben voor de organisatie.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, vinden dat de verzekeringsplicht niet kan worden afgeleid uit de omvang van de aansprakelijkheid. De aansprakelijkheid van de organisatie en de verplichting om al dan niet een verzekering af te sluiten zijn twee verschillende vraagstukken die niet door elkaar mogen worden gehaald.

Ten slotte merkt de Raad op dat, wanneer een schadelijder zich (onrechtstreeks) tegen de afzonderlijke leden van een feitelijke vereniging richt, hun hoofdelijke aansprakelijkheid niet kan worden verondersteld als deze niet in de wettekst zelf is opgenomen. Uit de toelichting blijkt dat het de bedoeling is zo'n hoofdelijke aansprakelijkheid in te voeren, maar zulks blijkt niet uit de tekst van het wetsvoorstel zelf.

d. Artikelen 6 - 7 - 8 : verzekering vrijwilligerswerk

De Raad verwijst in dit verband naar de voorstellen die hij hierboven heeft geformuleerd als antwoord op de specifieke vragen van de minister.

Hij constateert dat er in artikel 6, § 1, 3° van het wetsvoorstel een verschil is tussen de Franse en de Nederlandse versie van de tekst; de Franse versie verwijst naar "accidents survenus au cours des déplacements" terwijl de Nederlandse versie het heeft over "op weg naar en van de activiteiten".

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, zijn bovendien van mening dat artikel 6, §1, 3° van het wetsvoorstel niet duidelijk genoeg is met betrekking tot wat het beoogt en wat de verzekering dekt; dat kan een grote rechtsonzekerheid veroorzaken.

Zij vinden het dan ook wenselijk dat die tekst wordt herschreven.

Volgens de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, is de tekst van artikel 6, §1, 3° duidelijk genoeg en moet hij niet worden gewijzigd.

e. Artikel 9 : arbeidsrecht

De Raad neemt akte van het feit dat de in het wetsvoorstel opgesomde wetten niet van toepassing zijn op het vrijwilligerswerk. De Koning kan echter bepalen onder welke voorwaarden en in welke situaties alle bepalingen van die wetten van toepassing kunnen zijn op alle vrijwilligers of op bepaalde groepen van vrijwilligers.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, achter het verkieslijk dat de opgesomde arbeidswetten van toepassing zijn op het statuut in kwestie. Zij pleiten dan ook voor een gelijktijdige invoering van de wet rond het statuut voor de vrijwilligers en het koninklijk besluit dat de welzijnswet op hen toepasbaar maakt.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, zijn tevreden met het algemene principe dat de arbeidswetten niet van toepassing zijn op het vrijwilligerswerk, maar dringen aan op een verplichte raadpleging van de Raad wanneer de Koning gebruik maakt van de hem geboden mogelijkheid.

f. Artikelen 10 - 11: de vergoedingen voor vrijwilligerswerk

De Raad verwijst in dit verband naar de voorstellen die hij hierboven heeft geformuleerd als antwoord op de specifieke vragen van de minister.

Hij wenst evenwel een opmerking te formuleren met betrekking tot de terminologie die wordt gebruikt in de Nederlandse versie van hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel. Hij is van mening dat het woord "vergoeding" niet geschikt is en vindt het wenselijk dat het wordt vervangen door de woorden "terugbetaling van de kosten".

Hij benadrukt dat de vergoeding niet als een loon mag worden beschouwd, maar wel als de terugbetaling van de kosten die de vrijwilliger heeft gemaakt in het kader van zijn activiteit, en dit om een duidelijke grens te trekken tussen vrijwilligerswerk en bezoldigd werk.

g. Artikelen 13 - 22 : uitkeringsgerechtigde vrijwilligers

De Raad merkt op dat het beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor werknemers van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering op 26 februari 2003 een unaniem advies heeft uitbracht, waarvan hij hierna integraal de tekst overneemt om zo het advies andermaal onder de aandacht van de volksvertegenwoordigers te brengen.

Het beheerscomité was eenparig van oordeel dat artikel 100 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen niet moet worden gewijzigd voorzover de huidige bepaling het hervatten van bepaalde activiteiten toelaat onder de door de regelgeving bepaalde voorwaarden (artikel 100, § 2 van de gecoördineerde wet, artikel 230 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 en artikel 16 van de verordening inzake uitkeringen).

Het beheerscomité heeft zich uitgesproken voor het behoud van het huidige stelsel dat voorziet in de toepassing van een en dezelfde regel voor alle situaties ongeacht de aard van de deeltijds hervatte activiteiten. Dat stelsel is niet erg dwingend daar het volstaat dat de betrokkene voorafgaandelijk toelating vraagt aan de adviserend geneesheer van het ziekenfonds om bepaalde activiteiten te mogen hervatten. Die toelating kan alleen worden geweigerd wanneer de hervatting van de activiteiten wordt geacht onverenigbaar te zijn met de gezondheidstoestand van de betrokkene.

Het beheerscomité heeft dienaangaande gewezen op het belang van een mechanisme van voorafgaande aangifte : het is immers noodzakelijk dat de adviserend geneesheer wordt ingelicht over de hervatting van bepaalde activiteiten in het kader van de erkenning van de arbeidsongeschiktheid; de administratieve dienst van het ziekenfonds moet eveneens kunnen beoordelen welke gevallen van hervatting van activiteiten beantwoorden aan de criteria van vrijwilligerswerk als bedoeld in het wetsvoorstel.

De Raad wil er ten slotte nog op wijzen dat volgens hem de wet betreffende de rechten van de vrijwilliger niet tot gevolg mag hebben dat de bestaande mogelijkheden om een collectieve toelating voor vrijwilligerswerk te krijgen, op de helling worden gezet, en dit om de administratieve formaliteiten voor uitkeringsgerechtigde vrijwilligers niet nodeloos te verzwaren.
