



Het 10-jarig

bestaan van de wet
betreffende de rechten
van vrijwilligers

Twee adviezen voor een toekomstperspectief

Advies van de Hoge Raad voor Vrijwilligers over
de evaluatie van de wet van 3 juli 2005

Advies van de Hoge Raad voor Vrijwilligers over
een semi-agoraal statuut

INHOUDSTAFEL

I.	Inhoudstafel	3
II.	Voorwoord	4
A.	De Hoge Raad voor Vrijwilligers	4
B.	Methodologie	5
III.	Advies van de Hoge Raad voor Vrijwilligers aan de Minister van Sociale Zaken, Mevrouw Maggie De Block, met betrekking tot de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers	6
A.	Inleiding	6
B.	Evaluatie van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers	6
1.	Definitie van het vrijwilligerswerk (hoofdstuk II van de wet)	6
2.	Informatieplicht (hoofdstuk III van de wet)	8
3.	Verzekeringen en Aansprakelijkheid (hoofdstukken IV en V van de wet)	8
4.	Vrijwilligerswerk en arbeidsrecht (hoofdstuk VI van de wet)	10
5.	Vrijwilligerswerk en vreemdelingenrecht (hoofdstuk VI/I van de wet)	11
6.	Vergoedingen (hoofdstuk VII van de wet)	11
7.	Vrijwilligerswerk en uitkeringen (hoofdstuk VIII van de wet)	13
8.	Vrijwilligerswerk van begunstigden van de opvang (hoofdstuk VIII van de wet)	14
C.	Samenvatting van de aanbevelingen aan de Minister	14
IV.	Advies van de Hoge Raad voor Vrijwilligers (HRV) aan de Minister voor Sociale Zaken, Mevrouw Maggie De Block, inzake de nood aan de uitwerking van een semi-agoraal statuut	16
A.	Inleiding	16
B.	Draagwijdte van het advies	16
C.	Afbakening en haalbaarheid van een semi-agoraal statuut – criteria en aandachtspunten	16
1.	Criteria betreffende het soort opdracht en opdrachtnemer	17
2.	Criteria betreffende de opdrachtgever	18
3.	Draagwijdte van de vergoeding	18
V.	Bijlagen	19
	Bijlage 1 : De problematiek inzake vennootschappen met sociaal oogmerk	19
	Bijlage 2 : Vrijwilligerswerk en arbeidsrecht	20
	Bijlage 3 : Vergoedingen	22
	Bijlage 4 : Vrijwilligerswerk en vreemdelingen	25
	Bijlage 5 : Vrijwilligerswerk en internationale vrijwilligers (VZW JINT)	28

II. Voorwoord

Ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers is de Hoge Raad voor Vrijwilligers (HRV) een ruime denkoefening gestart, over wat deze wet heeft bijgebracht, over de noodzakelijke verbeteringen en over de onderdelen die moeten worden verduidelijkt.

Op verzoek van de Minister van Sociale Zaken, Mevrouw Maggie De Block, heeft de Raad ook het semi-agoraal statuut (dat betrekking heeft op de zogenaamde « grijze zone » tussen vrijwilligerswerk en een tewerkstelling) onderzocht.

A. De Hoge Raad voor Vrijwilligers

Adviesraad, opgericht bij koninklijk besluit van 2 oktober 2002 bij het Ministerie van Sociale Zaken – het huidige FOD Sociale Zekerheid. De HRV heeft als permanente doelstelling een organisatie van raadpleging en overleg te zijn waarbij vrijwilligers en overheid met elkaar in contact komen. Dit garandeert een permanente aandacht voor de specifieke problemen van de vrijwilligers en dit op talrijke gebieden: aansprakelijkheidsrecht, de sociale zekerheid, de fiscaliteit, het arbeidsrecht.

De Raad heeft de volgende taken:

- 1° het verzamelen, systematiseren en analyseren van informatie met betrekking tot vrijwilligers en vrijwilligerswerk;
- 2° het onderzoeken van de specifieke problemen waarmee vrijwilligers en het vrijwilligerswerk kunnen geconfronteerd worden;
- 3° op eigen initiatief of op verzoek van de bevoegde Ministers adviezen geven of voorstellen doen met betrekking tot vrijwilligers en vrijwilligerswerk.

De Hoge Raad is samengesteld uit 21 effectieve leden – 10 Franstaligen, 10 Nederlandstaligen en 1 Duitstalige – en 21 vervangende leden, **benoemd door de Koning** voor vier jaar. Daarnaast zijn 4 deskundigen benoemd wegens hun wetenschappelijke expertise inzake vrijwilligerswerk.

Afgezien van de 4 deskundigen zijn de leden overkoepelende organisaties die de sector van het vrijwilligerswerk vertegenwoordigen.

De diversiteit van het vrijwilligerswerk wordt weerspiegeld in de Hoge Raad. Om die reden werd het maatschappelijk veld ruwweg ingedeeld in 10 grote sectoren. Elk van deze sectoren wordt vertegenwoordigd in de Raad:

1. Vorming en onderwijs
2. Jeugd en ouderen
3. Gezondheidszorg
4. Maatschappelijk en justitieel welzijnswerk
5. Sport
6. Cultuur (kunsten, kunstpatrimonium, wetenschappen) en vrije tijd
7. Humanitaire actie en internationale solidariteit
8. Religie, levensbeschouwelijke strekkingen, politiek
9. Leefmilieu, natuur, dierenwelzijn, ecologie,...
10. Familie en andere

Alle informatie over de Raad, zijn vroegere adviezen en de wetgeving met betrekking tot het vrijwilligerswerk zijn beschikbaar op **de site van de HRV** (www.hogeraadvrijwilligers.belgium.be/nl).

B. Methodologie

Om dit advies op te stellen heeft de HRV twee werkgroepen opgericht, de ene voor de evaluatie van de wet, de andere voor het semi-agoraal statuut. Deze werkgroepen zijn maandelijks bijeengekomen tussen augustus 2015 en januari 2016. De tekstontwerpen werden vervolgens ter goedkeuring via mail uitgewisseld en onderzocht tijdens twee algemene vergaderingen van de Raad.

In aanloop van dit advies, heeft de Raad volgende stakeholders / deskundigen uitgenodigd om hun standpunten rond het thema van de semi-agorale arbeid te horen:

- DG Sociale Inspectie van de FOD Sociale Zekerheid (de heer Guido Demuynck).
- De SIOD (de heer William Van Sinay).
- De RSZ, Directie Reglementering (de heer Stéphane Carcan).
- De FOD Financiën – Centrale Diensten – PB (de heren Rosario Inguanta en Bart Van Hauwermeiren)
- De heer Joris De Wortelaer, onderzoeker aan de Vrije Universiteit Brussel, over het Eindrapport (2013) voor de opdracht rond het uitwerken van een specifiek statuut voor semi-agorale arbeid voor de sportbegeleider, gegund door Vlaams minister van Sport, Philippe Muyters.
- JINTvzw (de heer Koen Lambert).
- Compagnons Bâisseurs asbl (de heer Grégory Van De Put).
- Plate-forme francophone du volontariat (de dames Gaëtane Convent en Pascale Dupuis).
- Mevrouw Greet Van Gool (oud-volksvertegenwoordigster, en mede-initiatiefneemster van de wet betreffende de rechten van vrijwilligers. DG Beleidsondersteuning van de FOD Sociale Zekerheid).

III. Advies van de Hoge Raad voor Vrijwilligers aan de Minister van Sociale Zaken, Mevrouw De Block, met betrekking tot de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers

A. Inleiding

Globaal genomen is de HRV tevreden over de wet over de rechten van vrijwilligers. Dankzij deze regelgeving kunnen de vrijwilligersorganisaties, de vrijwilligers en de administraties immers over een eenduidig referentiekader beschikken en voorzien in een betere bescherming en erkenning van de maatschappelijke bijdrage van vrijwilligerswerk.

Volgens de HRV kan de regelgeving inzake vrijwilligerswerk zoals deze momenteel in de wet over de rechten van vrijwilligers vervat is, in grote lijnen behouden blijven.

De wet over de rechten van vrijwilligers is ontworpen om de vrijwilligers te beschermen. Deze bescherming gebeurt in eerste instantie door middel van een informatie- en verzekeringsplicht. De HRV stelt echter vast dat de vrijwilliger de hem wettelijk toegekende rechten niet altijd kan laten gelden.

De HRV stelt vast dat er een gevoel is ontstaan dat er bij controles “jacht” wordt gemaakt op de vrijwilligers. Hieruit blijkt voornamelijk dat er problemen zijn met betrekking tot de interpretatie van bepaalde passages en/of artikels van de wet, en dat dit tot problemen en conflicten kan leiden.

De HRV neemt akte van het feit dat de sociale en fiscale inspecties misbruiken op het gebied van vrijwilligerswerk vaststellen. Volgens hun eigen vaststellingen zijn deze misbruiken beperkt en uitzonderlijk. De HRV betreurt dus een ongegronde veralgemening op basis van enkele aparte gevallen. Hij vraagt minstens één maal per jaar te worden ingelicht over eventuele gevallen om zijn opdracht ten volle te kunnen vervullen.

Daarom vraagt de HRV de Minister van Sociale Zaken

- Ten eerste, dat er een aantal **aanpassingen** aan de wet zelf worden aangebracht;
- Ten tweede, dat er duidelijkheid wordt geschapen over problematische **interpretaties** van de regelgeving, opdat de vrijwilligers, de organisaties, de instellingen en de overheidsadministraties alsook de andere betrokken partijen correct zouden worden geïnformeerd over het toepassingsveld van de wet over de rechten van vrijwilligers. De HRV vraagt dus aan de voogdijminister om een interpretatie-omzendbrief uit te brengen in samenwerking met de andere betrokken ministers. De HRV is bereid actief deel te nemen aan de redactie van deze teksten.
- Ten derde, dat er een aantal **aanvullende maatregelen** worden genomen.

Deze vragen worden hieronder in detail uiteengezet en per hoofdstuk van de wet geordend volgens type. Op het einde van deze nota geven wij hiervan een synthese.

B. Evaluatie van de wet van 3 juli 2005 inzake de rechten van vrijwilligers

1. Definitie van vrijwilligerswerk (hoofdstuk II van de wet)

De wetgeving bevat een duidelijke definitie van vrijwilligerswerk. Toch brengen de volgende punten interpretatieproblemen met zich mee:

- ‘Volontariat’ en ‘bénévolat’:

In Franstalig België is het niet duidelijk of de begrippen ‘bénévolat’ en ‘volontariat’ synoniemen zijn of niet, terwijl deze begrippen in Frankrijk naar twee verschillende soorten engagement verwijzen. Dit interpretatieprobleem kan consequenties hebben voor personen die zichzelf als ‘bénévoles’ en niet als ‘volontaires’ beschouwen en denken dat ze niet aan de wet onderworpen zijn, terwijl hun activiteit wel degelijk aan de criteria voor vrijwilligerswerk beantwoordt.

- Organisatietypes:

Volgens een recent parlementair antwoord¹ van de Minister van Financiën moeten organisaties die een beroep doen op vrijwilligers rechtspersonen zijn die geen winstgevende onderneming uitbaten of winstgevende activiteiten verrichten. Vennootschappen met sociaal oogmerk mogen dus enkel met vrijwilligers werken indien ze niet aan de vennootschapsbelasting onderworpen zijn. Dit probleem blijft echter voorwerp van interpretaties die kunnen wijzigen met de tijd ([zie Bijlage 1 – Het problematiek van vennootschappen met sociaal oogmerk](#)).

- Vrijwilligerswerk in het buitenland:

De Belgische definitie van vrijwilligerswerk beantwoordt niet altijd aan die van andere landen. Bijgevolg gebeurt het wel eens dat de vrijwilligersactiviteiten, uitgeoefend door Belgische organisaties, met Belgische vrijwilligers, in het buitenland (binnen of buiten de Europese Unie) door de overheden van deze landen niet als vrijwilligerswerk worden beschouwd. Daardoor komen deze Belgische organisaties soms in zware en dure procedures terecht met de bevoegde administraties van de sociale zekerheid en de fiscaliteit in het buitenland ([Zie Bijlage 5 - De vrijwilligerswet en internationale vrijwilligers, JINT vzw](#)).

Vragen aan de Minister

Wetswijziging:

De HRV is van mening dat een aanpassing van deze sectie van de wet niet vereist is.

Interpretaties:

De HRV vraag de Minister van Sociale zaken de volgende interpretaties uit te werken en te delen:

- *Een ondubbelzinnige definitie voor ‘volontariat’/‘bénévolat’ in België;*
- *Een duidelijk antwoord op de vraag betreffende het vrijwilligerswerk in vennootschappen met sociaal oogmerk.*

Bijkomende maatregelen:

De HRV vraagt aan de Minister van Sociale Zaken om de volgende bijkomende maatregelen te nemen:

- *Samen met de Minister van Justitie erop toezien dat bij de uitwerking van de toekomstige classificatie van de vennootschappen rekening wordt gehouden met de problematiek in verband met het vrijwilligerswerk (met inbegrip van de vennootschappen met sociaal oogmerk);*
- *Een dossier opstellen en dit op de Europese agenda plaatsen of bilaterale akkoorden sluiten om te voorkomen dat Belgische organisaties of hun vrijwilligers, die actief zijn in het buitenland maar onder de Belgische wet over de rechten van vrijwilligers ressorteren, worden benadeeld.*

¹ Antwoord van de minister van Financiën, belast met Bestrijding van de fiscale fraude van 05 november 2015, op de vraag nr. 270 van de heer volksvertegenwoordiger Stefaan Vercamer van 30 maart 2015 (N.)

2. Informatieplicht (hoofdstuk III van de wet)

De opmerkingen van het HRV over deze sectie van de wet betreffen enerzijds het begrip “beroepsgeheim” en anderzijds de informatie over de betaling van eventuele vergoedingen.

- Het begrip “beroepsgeheim” :

De bepaling over het beroepsgeheim geeft aanleiding tot verwarring, want ze laat verstaan dat bepaalde informatie onderworpen is aan het beroepsgeheim en andere niet, en het lijkt erop dat het aan de vrijwilliger wordt overgelaten om te bepalen in welke gevallen artikel 458 van het Strafwetboek van toepassing is. Overigens kan artikel 458bis van het Strafwetboek ook op de vrijwilliger worden toegepast (« Eenieder, die uit hoofde van zijn staat of beroep houder is van geheimen en hierdoor kennis heeft van een misdrijf zoals omschreven in de artikelen 372 tot 377, 377quater, 392 tot 394, 396 tot 405ter, 409, 423, 425 en 426, gepleegd op een minderjarige of op een persoon die kwetsbaar is ten gevolge van zijn leeftijd, zwangerschap, partnergeweld, een ziekte dan wel een lichamelijk of geestelijk gebrek of onvolwaardigheid kan, onverminderd de verplichtingen hem opgelegd door artikel 422bis, het misdrijf ter kennis brengen van de procureur des Konings, hetzij wanneer er een ernstig en dreigend gevaar bestaat voor de fysieke of psychische integriteit van de minderjarige of de bedoelde kwetsbare persoon en hij deze integriteit niet zelf of met hulp van anderen kan beschermen, hetzij wanneer er aanwijzingen zijn van een gewichtig en reëel gevaar dat andere minderjarigen of bedoelde kwetsbare personen het slachtoffer worden van de in voormelde artikelen bedoelde misdrijven en hij deze integriteit niet zelf of met hulp van anderen kan beschermen. »)

- Informatie over de betaling van eventuele vergoedingen ([zie Bijlage 3 – Vergoedingen](#)):

De wet bepaalt (hoofdstuk VII) dat het voor vrijwilligers niet toegelaten is twee terugbetalingswijzen te combineren en dat zij, zodra een bepaald maximumbedrag aan forfaitaire vergoedingen wordt overschreden, alle kosten moeten staven. Indien de vrijwilliger deze kosten niet kan staven, kunnen de bedragen die hij heeft gekregen niet meer als kostenvergoedingen worden beschouwd en zal de betrokkene niet meer als een vrijwilliger worden beschouwd. Hij loopt het risico te worden beschouwd als werknemer of zelfstandige, met alle fiscale en sociale gevolgen van dien voor de vrijwilliger en de organisatie. Gelet op de ernst van dit risico meent de HRV dat het belangrijk is de organisaties te vragen de vrijwilligers te informeren over de geldende regels inzake vergoedingen, op z'n minst in de gevallen waar de organisaties vergoedingen aanbieden.

Vragen aan de Minister

Bijkomende maatregelen

De HRV vraagt om over middelen te kunnen beschikken om organisaties, die een beroep doen op vrijwilligers, te sensibiliseren rond hun informatieplicht, enerzijds wat betreft de naleving van de regels inzake vergoedingen, en anderzijds wat betreft de discretieplicht waartoe de vrijwilliger gehouden is, en, in het kader van de functies of opdrachten die hij zal vervullen, of artikel 458 of 458 bis van het Strafwetboek op hem van toepassing is.

3. Verzekeringen en aansprakelijkheid (hoofdstukken IV en V van de wet)

De HRV is tevreden over het feit dat de vrijwilligers dankzij de wet over de rechten van vrijwilligers beter dan vroeger beschermd zijn op vlak van burgerlijke aansprakelijkheid. De HRV stelt echter de volgende moeilijkheden vast:

- De aansprakelijkheid van feitelijke verenigingen:

Hoofdstuk IV (artikel 5) van de wet over de rechten van vrijwilligers bepaalt in welke gevallen de organisaties (rechtspersonen en sommige feitelijke verenigingen bedoeld bij de wet) aansprakelijk zijn voor door een

vrijwilliger berokkende schade aan derden of aan de organisatie.

De Raad stelt vast dat het om verschillende redenen moeilijk te voorzien is of een feitelijke vereniging de schade, berokkend door een vrijwilliger, al dan niet voor haar rekening moet nemen:

- Niet alle feitelijke verenigingen vallen onder de toepassing van de wet over de rechten van vrijwilligers;
- Sommige feitelijke verenigingen die onderworpen zijn aan de wet over de rechten van vrijwilligers, zijn uitgesloten van de regeling inzake verzekering/aansprakelijkheid bedoeld bij artikelen 5 en 6 van deze wet. Het gaat om feitelijke verenigingen die geen werknemers hebben en niet beschouwd kunnen worden als afdelingen van hetzij een rechtspersoon, hetzij een andere feitelijke vereniging die een of meerdere werknemers tewerkstelt;
- De voorwaarden van de regeling verzekering/aansprakelijkheid zijn niet duidelijk. Artikel 5 vereist immers dat de feitelijke vereniging één of meerdere werknemers tewerkstelt of dat er sprake is van een specifieke verbondenheid als de afdeling van een feitelijke vereniging of een rechtspersoon die onder het toepassingsveld van de wet ressorteert. Dit laatste punt doet tal van vragen rijzen:
 - Wat betekent “tewerkstelling” van personeel? Moet het gaan om “vaste” jobs? Of volstaat het dat een vereniging een of meerdere personen op tijdelijke of occasionele basis aanwerft?
 - Wat moeten we verstaan onder “onderdeel” en “specifieke verbondenheid”? Tal van federaties en koepelorganisaties vragen zich af of ze al dan niet organisaties “overkoepelen” die beschouwd kunnen worden als hun afdeling in de zin van de wet betreffende de rechten van vrijwilligers. Ook de grenzen van de aansprakelijkheid van een koepelorganisatie ten aanzien van zijn lokale afdeling zijn vaag.
- Informatie over aansprakelijkheid en verzekering:

Volgens de wet over de rechten van vrijwilligers berust de informatieplicht inzake verzekeringen op de gemeenten en de provincies. Er zou worden overwogen om de Gemeenschappen voortaan met deze taak te belasten.

Bovendien hebben de Minister van Sociale Zaken, de Minister van Economie en verschillende verzekeringsinstellingen zich in een collectieve overeenkomst verbonden om, vanaf begin 2007, duidelijk herkenbare contactpunten op te richten om informatie te verstrekken aan verenigingen die een beroep doen op vrijwilligers.

Vragen aan de Minister

Wetswijziging:

De HRV is van mening dat een aanpassing van deze sectie van de wet niet vereist is, behalve indien blijkt dat de informatieopdracht over de verzekeringen voortaan aan de Gemeenschappen zou worden toevertrouwd.

Interpretaties:

De HRV vraagt aan de Minister van Sociale Zaken de volgende interpretaties uit te werken :

- *Een duidelijkere definitie van feitelijke verenigingen en de aansprakelijkheid van hun bestuurders en hun leden.*

Bijkomende maatregelen:

De HRV vraagt de Minister van Sociale Zaken de volgende bijkomende maatregelen te nemen:

- Om geen enkel onderscheid tussen vrijwilligers te maken op het vlak van hun rechten en de maatregelen om hen te beschermen, moet een van volgende systemen uitgewerkt en ingevoerd worden voor de organisaties die binnen het toepassingsgebied van de wet betreffende de rechten van de vrijwilligers vallen, maar uitgesloten zijn van de specifieke regeling inzake aansprakelijkheid: ofwel een sterken door de federale overheid gewaarborgd verzekeringssysteem (bijv. door middel van een modelcontract), ofwel een gelijkaardige structuur als de "tarifieringsbureaus voor auto's of natuurrampen" die de solidariteit tussen de verzekerden garandeert, om de vrijwilliger die in verzekeringszaken onvoldoende beschermd wordt, de kans te geven niet helemaal met lege handen te staan;*
- Ervoor zorgen dat de gemeenten en provincies (of vanaf nu de Gemeenschappen), zoals voorzien in de wet, de middelen vrijmaken om de verenigingen, die met vrijwilligers werken, op grote schaal en in de drie landstalen duidelijke en juiste informatie te verstrekken over de problematiek van de aansprakelijkheid en de verzekering. De HRV zou hieraan kunnen deelnemen, op voorwaarde dat zij daarvoor de nodige middelen krijgen;*
- De middelen van de collectieve verzekering "Nationale Loterij" herbestemmen. Uit gegevens waarover de HRV beschikt, blijkt dat een aanzienlijk deel van de bedragen door de provincies wordt opgepot. Nochtans kan aan tal van noden niet worden voldaan. De HRV stelt de Minister voor deze middelen in te zetten voor de financiering van zaken zoals:*
 - een evaluatie van het gebruik ervan en van een mogelijke evolutie in termen van gedekte dagen of van de soorten verenigingen die van deze hulp gebruik kunnen maken;*
 - een studie over de mogelijkheid om de verzekeringsplicht uit te breiden tot lichamelijke ongevallen van vrijwilligers;*
 - eventueel (na analyse), het uitwerken en het ter beschikking stellen van een verzekering "vrijwilligers bestuurders" tegen een verminderde kostprijs.*

4. Vrijwilligerswerk en arbeidsrecht (hoofdstuk VI van de wet)

Sedert de afschaffing van paragraaf 1 van artikel 9 van de wet in 2006 heerst vaagheid over de toepassing van het arbeidsrecht op vrijwilligerswerk (zie [Bijlage 2 – Vrijwilligerswerk en arbeidsrecht](#)). Volgens sommigen betekenen het feit dat het arbeidsrecht niet in de wet wordt vermeld en het feit dat vrijwilligerswerk een engagement van de burger is en tot de privésfeer behoort, dat het arbeidsrecht niet van toepassing is. Volgens anderen impliceert de aanwezigheid van wat als een gezagsrelatie kan worden beschouwd daarentegen de toepassing van een reeks regelgevingen. Wat het vrijwilligerswerk betreft, meent de HRV dat de gezagsrelatie die soms bestaat in het kader van de opdrachten niet kan worden gelijkgesteld met de ondergeschiktheidsrelatie in de zin van de arbeidswet.

In de praktijk lijkt het onmogelijk en absurd te eisen dat bepaalde wetgevingen worden nageleefd (bv. verrekening van thuiswerk, beperking van het aantal uren, ...) zelfs als andere aspecten belangrijk zijn om de vrijwilligers te beschermen (bv. welzijn,...)

Vragen aan de Minister

Bijkomende maatregel:

De HRV vraagt de Minister van Sociale Zaken de volgende bijkomende maatregel te nemen:

- Samen met de Minister van Werkgelegenheid en in samenwerking met de HRV een grondige analyse uitvoeren van de toepasbaarheid van de verschillende onderdelen van het arbeidsrecht. Een dergelijke analyse is, wat*

deze problematiek betreft, een noodzakelijke voorwaarde voor iedere interpretatie of aanpassing van de wet. Bij een dergelijke analyse moet ook rekening worden gehouden met de financiële invloed van de eventuele maatregelen voor de organisaties. De HRV vraagt dat de voorgestelde aanpassingen aan de regelgeving naar aanleiding van deze analyse zo vlug mogelijk worden ingevoerd.

5. Vrijwilligerswerk en vreemdelingenrecht (hoofdstuk VI/I van de wet)

Artikel 9/1 van de wet bepaalt dat de uitvoering van vrijwilligerswerk geen enkel recht toekent wat betreft een verblijfsvergunning of een toelating op Belgisch grondgebied. De HRV stelt vast dat deze formulering is gebruikt om de kortstondige toegang tot het grondgebied te verbieden. Artikel 9/1 van de wet heeft immers aanleiding gegeven tot een enge interpretatie door de Dienst Vreemdelingenzaken, waarbij de toegang voor jonge vreemdelingen tot uitwisselingsprogramma's in België soms zeer complex wordt (cf. [Bijlage 4 – Vrijwilligerswerk en vreemdelingen](#)).

Vragen aan de Minister

Wetswijziging:

De HRV vraagt in artikel 9/1 de schrapping van de woorden "en vormt geen basis voor een machtiging of toelating tot verblijf in het kader van diezelfde wet".

6. Vergoedingen (hoofdstuk VII van de wet)

De terugbetaling veroorzaakt een aantal problemen in termen van uitvoering (cf. [Bijlage 3 - Vergoedingen](#)):

- **Woordkeuze:**

De term 'vergoeding' is een bron van verwarring. Wanneer de organisatie geld betaalt aan vrijwilligers, gaat het niet om een schadevergoeding noch om de verloning van arbeid. Het gaat ook niet om een compensatie voor de tijd die de vrijwilliger heeft geïnvesteerd. De vergoeding vormt een terugbetaling van kosten, ook wanneer het om een forfaitair bedrag gaat. Daarom vindt de HRV het beter enkel de term "kostenvergoeding" te gebruiken in de Nederlandse versie en "défraiement" in de Franstalige versie.

- **Maxima:**

De HRV spreekt zich uit tegen een algemene verhoging van de maxima van de dagelijkse en jaarlijkse vergoedingen gezien het vrijwilligerswerk onbezoldigd is ([Zie Bijlage 3 - Vergoedingen](#)).

- **Reikwijdte van het begrip "kostenvergoeding":**

De HRV stelt vast dat de organisaties soms kosten op zich nemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het vrijwilligerswerk om te vermijden dat de vrijwilligers deze kosten zelf op zich nemen. Het gebeurt echter dat de fiscale administratie de wetgeving fout interpreteert en oordeelt dat het om een uitbetaling van vergoedingen in natura zou gaan. Deze interpretatie impliceert dat de organisatie het begrip 'vergoeding' ten onrechte uitbreidt. Soms vergelijkt de administratie deze noodzakelijke ten laste neming van kosten met de voordelen in natura in het kader van een arbeidsovereenkomst. Welnu, in dat geval gaat het eveneens om een ongerechtvaardigde en foutieve uitbreiding van het arbeidsrecht.

- **Reële kosten vastgesteld zoals "vergoedingen en toelagen van alle aard toegekend aan het federale personeel":**

De interpretatie van de passage "Het bedrag van de kosten mag worden vastgesteld overeenkomstig het koninklijk besluit van 26 maart 1965 houdende de algemene regeling van de vergoedingen en toelagen van alle aard toegekend aan het personeel van de federale overheidsdiensten" leidt soms tot verwarring. Deze vergoedingen en (forfaitaire) toelagen kunnen worden beschouwd als reële kosten, voornamelijk bedoeld om ervoor te zorgen dat het vrijwilligerswerk de betrokkene niets kost.

- **Vrijwilligers bij de EVS:**

Een bijzondere vorm van internationaal vrijwilligerswerk is het Europees vrijwilligerswerk. Dit vrijwilligerswerk is ingesteld door de Verordening (EU) nr 1288/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van "Erasmus +". Dit is bindend voor de Lidstaten van de EU maar de voorwaarden zijn verschillend van deze in de Belgische wet betreffende de rechten van vrijwilligers. De vergoedingen van de EVS zijn bijvoorbeeld hoger dan datgene wat voorzien is door de Belgische wet betreffende de rechten van vrijwilligers ([zie Bijlage 5 –De vrijwilligerswet en de internationale vrijwilligers, opgesteld door JINT](#)).

- **Vrijwilligers bestuurders:**

De bestuurders van feitelijke verenigingen en rechtspersonen van publiek of privaatsrecht zonder winstoogmerk zijn vrijwilligers in de zin van de wet over de rechten van vrijwilligers zolang ze niet worden bezoldigd en hun kostenvergoeding binnen de wettelijk vastgelegde grenzen blijft. In de praktijk werden naar aanleiding van parlementaire vragen verschillende interpretaties gegeven van wettelijke bepalingen, en deze interpretaties houden niet altijd rekening met de initiële betekenis van de wet. Vergoedingen toegekend aan vrijwilligers bestuurders kunnen dan ook problemen met zich meebrengen bij de belastingadministratie. Aangezien deze vergoedingen worden toegekend volgens de regels van artikel 10 van de wet betreffende de rechten van vrijwilligers, gaat het echter wel degelijk over vrijwilligerswerk.

- **Kleine geschenken voor vrijwilligers:**

Kijken we naar de geldende regels voor werknemers ter zake, dan moeten occasionele geschenken niet als loon worden beschouwd noch verrekend in de maximumbedragen voor vergoedingen indien de regels van toepassing op werknemers in acht worden genomen. Dit zou geëxpliciteerd moeten worden in de wet of een interpretatieve omzendbrief.

- **Fietsvergoeding voor vrijwilligers:**

De fietsvergoeding voor vrijwilligers is, in tegenstelling tot de fietsvergoeding voor werknemers, niet aangepast aan de kosten van het levensonderhoud. Een dergelijk onderscheid, waarbij een verschillende fietskilometervergoeding wordt betaald naar gelang het statuut van de betrokkene (vrijwilliger of werknemer in de privésector) is onaanvaardbaar en leidt tot heel wat verwarring bij tal van organisaties met personeel die een eveneens beroep doen op vrijwilligers.

- **Vergoedingen en schuldbemiddeling**

De vrijwilligersvergoedingen geven soms ook aanleiding tot discussies bij personen die zich in een schuldbemiddelingstraject bevinden. Daardoor riskeren zij een inbeslagname van deze bedragen, louter bedoeld als een terugbetaling van de kosten gemaakt voor hun activiteiten als vrijwilliger.

Vragen aan de Minister

Wat de maximumbedragen voor de vergoedingen betreft, is de HRV van mening dat het niet wenselijk is de wettelijke dag- en jaargrensbetragingen voor de forfaitaire vergoedingen globaal te verhogen, maar wel eventuele gemotiveerde uitzonderingen toe te laten via uitvoeringsbesluiten.

Daarnaast verwijst de HRV naar zijn advies over de creatie van een afzonderlijk statuut, momenteel "semi-agoraal" genaamd, voor gevallen die door deze besluiten niet gedekt zouden worden.

Wetswijzigingen:

- *De HRV vraagt dat in de wet enkel de woorden "kostenvergoedingen" en "défraiement" zouden worden gebruikt.*

- *De HRV vraagt de Minister van Sociale Zaken de wet te wijzigen in die zin dat de discriminatie van vrijwilligers ten aanzien van betaalde werknemers in de huidige wetgeving betreffende de reële verplaatsingskosten in verband met het gebruik van een eigen fiets wordt weggewerkt.*
- *De HRV vraagt een aanvulling van artikel 1410, § 2 van het Gerechtelijk Wetboek, opdat deze bedragen niet vatbaar zijn voor beslag ten voordele van de schuldeisers.*

Interpretaties:

De HRV vraagt de Minister van Sociale Zaken de volgende interpretaties uit te werken en te verspreiden:

- *Een omzendbrief gericht aan de inspecties en administraties over de kwalificatie van de uitgaven door vrijwilligers of organisaties in het kader van het vrijwilligerswerk opdat deze, zowel met betrekking tot het recht op sociale zekerheid als op fiscaal vlak, wel degelijk als terugbetalingen van de kosten zouden worden beschouwd, gedaan door de vrijwilliger in het kader van zijn of haar vrijwilligerswerk;*
- *Een verduidelijking van de wisselwerking tussen de Belgische wet en de Europese verordening die de Europese Vrijwilligersdienst invoert;*
- *Een duidelijke bevestiging dat personen die vrijwillige bestuurstaken verrichten (in het kader van een niet-bezoldigd mandaat, en voor zover ze de wettelijk vastgelegde criteria vervullen) door alle overheidsinstellingen (belastingadministratie, RVA, ...) als vrijwilligers worden beschouwd;*
- *Een verwijzing naar de toe te passen regelgeving inzake kleine geschenken voor vrijwilligers;*
- *Een verduidelijking van de reële kosten, zoals vastgesteld voor de vergoedingen en toelagen van alle aard toegekend aan het federale personeel, dat wil zeggen een lijst van de toegelaten vergoedingen en toelagen, in het bijzonder wat betreft de verblijven in het buitenland.*

7. Vrijwilligerswerk en uitkeringen (hoofdstuk VIII van de wet)

- **Vrijwilligerswerk door werklozen en bruggepensioneerden:**

De werklozen die vrijwilligerswerk verrichten zijn verplicht hun activiteiten aan te geven bij de RVA. De HRV stelt vast dat de RVA vaak een zeer strikte interpretatie hanteert en dat de procedure voor vrijwilligers om de beslissing van de RVA aan te vechten zwaar en omslachtig is. Bovendien lijkt het, als gevolg van de regionalisering van de bevoegdheden inzake het werkgelegenheidsbeleid, niet meer logisch dat de RVA in deze materie tussenbeide komt.

De HRV vindt dat, als iemand vrijwilligerswerk en arbeid kan combineren, het eveneens mogelijk moet zijn om vrijwilligerswerk en de zoektocht naar werk te combineren. De vrees voor de niet-beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt is ongegrond.

Vragen aan de Minister

Wetswijziging:

De HRV pleit voor de afschaffing van de verplichting van de aangifte van kandidaat-vrijwilligers bij de RVA of, na de regionalisering, bij Actiris, FOREM, ADGB (Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens) of de VDAB.

8. Vrijwilligerswerk door begunstigten van opvang (hoofdstuk VIII van de wet)

De wet bepaalt dat asielzoekers en andere begunstigten van opvang vrijwilligerswerk mogen verrichten en tegelijk hun door Fedasil toegekende daguitkering behouden, op voorwaarde dat ze hiervan op voorhand aangifte doen bij Fedasil. Onder bepaalde voorwaarden kan Fedasil hetzij de uitvoering van de activiteit, hetzij de cumulatie met de daguitkeringen en de verhoging, beperken of verbieden, in functie van de gepresteerde gemeenschapsdienst. Op basis van verschillende redenen, uiteengezet in bijlage 4, is de HRV van oordeel dat deze aangifteplicht ten aanzien van Fedasil nutteloos is en niet beantwoordt aan de realiteit (zie Bijlage 4 – Vrijwilligerswerk en vreemdelingen).

Vragen aan de Minister

Wetswijziging:

De HRV beveelt de schrapping aan van artikel 21/2 (controle van Fedasil), om redenen uiteengezet in bijlage 4.

C. Synthese van de aanbevelingen aan de Minister

Wetswijzigingen:

1. De HRV vraagt de schrapping van een gedeelte van het artikel 9/1 betreffende de machtiging of toelating tot verblijf;
2. De HRV vraagt dat in de wet enkel de woorden “kostenvergoeding” en “défraiement” zouden worden gebruikt;
3. De HRV vraagt de huidige wetgeving betreffende de reële verplaatsingskosten in verband met het gebruik van een eigen fiets aan te passen en het verschil met de werknemers weg te werken;
4. De HRV vraagt een aanvulling van artikel 1410, § 2 van het Gerechtelijk Wetboek, zodat deze bedragen niet vatbaar zijn voor beslag ten voordele van de schuldeisers;
5. De HRV pleit voor de schrapping van de verplichting voor kandidaat-vrijwilligers om hun vrijwilligerswerk aan te geven bij de RVA, of, na de regionalisering, bij Actiris, ADGB, Forem of de VDAB;
6. De HRV beveelt de schrapping aan van artikel 21/2 van de wet inzake de rol van Fedasil.

Interpretaties van de wet:

De HRV vraagt de Minister van Sociale zaken de volgende interpretaties uit te werken en te verspreiden:

1. Eén ondubbelzinnige definitie voor ‘volontariat’/‘bénévolat’/vrijwilligerswerk in België;
2. Een duidelijk antwoord op de vraag betreffende het vrijwilligerswerk in vennootschappen met sociaal oogmerk;
3. Een duidelijkere definitie van feitelijke verenigingen en de aansprakelijkheid van hun bestuurders en hun leden;
4. Een omzendbrief gericht aan de inspecties en administraties over de kwalificatie van de uitgaven door vrijwilligers en organisaties in het kader van vrijwilligerswerk;
5. Een verduidelijking van de wisselwerking tussen de Belgische wet en de Europese verordening die de Europese Vrijwilligersdienst invoert;
6. Een duidelijke bevestiging dat personen die vrijwillige bestuurstaken verrichten (in het kader van een niet-bezoldigd mandaat, en voor zover ze de wettelijk vastgelegde criteria vervullen) door alle overheidsinstellingen als vrijwilligers worden beschouwd;
7. Een verwijzing naar de toe te passen regelgeving inzake kleine geschenken voor vrijwilligers;
8. Een verduidelijking van de reële kosten zoals vastgesteld voor de vergoedingen en toelagen van alle aard toegekend aan het federale personeel, dat wil zeggen een lijst van de toegelaten vergoedingen en toelagen, in het bijzonder wat betreft verblijven in het buitenland.

Bijkomende maatregelen:

De HRV vraagt de Minister van Sociale Zaken de volgende bijkomende maatregelen te nemen:

1. Middelen aan de HRV ter beschikking stellen om enerzijds organisaties te wijzen op de reikwijdte van hun informatieplicht in verband met de regels over de vergoedingen en anderzijds op de discretieplicht waaraan de vrijwilliger is onderworpen en of hij, in het kader van de functies of taken die hij zal uitoefenen, onderworpen is aan artikel 458 of 458bis van het Strafwetboek;
2. Samen met de Minister van Justitie erop toezien dat, bij de uitwerking van de toekomstige classificatie van de vennootschappen rekening wordt gehouden met de problematiek van vrijwilligerswerk (met inbegrip van de vennootschappen met sociaal oogmerk);
3. Een beargumenteerd dossier opstellen en dit op de Europese agenda plaatsen of bilaterale akkoorden afsluiten om te voorkomen dat Belgische organisaties of hun vrijwilligers, die actief zijn in het buitenland maar onder de Belgische wet betreffende de rechten van vrijwilligers vallen, worden benadeeld;
4. Om geen enkel onderscheid tussen vrijwilligers te maken op het vlak van hun rechten en de maatregelen om hen te beschermen, moet een van volgende systemen uitgewerkt en ingevoerd worden voor de organisaties die binnen het toepassingsgebied van de wet betreffende de rechten van de vrijwilligers vallen, maar uitgesloten zijn van de specifieke regeling inzake aansprakelijkheid: ofwel een sterk en door de federale overheid gewaarborgd verzekeringsstelsel (bijv. door middel van een modelcontract), ofwel een gelijkaardige structuur als de "tarifieringsbureaus voor auto's of natuurrampen" die de solidariteit tussen de verzekerden garandeert, om de vrijwilliger die in verzekeringszaken onvoldoende beschermd wordt, de kans te geven niet helemaal met lege handen te staan;
5. Ervoor zorgen dat de gemeenten en provincies (of de Gemeenschappen), zoals voorzien in de wet, de middelen vrijmaken om de verenigingen die met vrijwilligers werken op grote schaal en in de drie landstalen duidelijke en juiste informatie te verstrekken over de problematiek van de aansprakelijkheid en de verzekering. De HRV zou kunnen bijdragen tot deze taak, op voorwaarde dat de nodige middelen ter beschikking worden gesteld.
6. De middelen van de collectieve verzekering "Nationale Loterij" herbestemmen:
 - evaluatie van het gebruik van deze middelen;
 - een studie over de mogelijkheid om de verzekeringsplicht uit te breiden tot lichamelijke ongevallen van vrijwilligers;
 - eventueel (na analyse), het uitwerken en het ter beschikking stellen van een verzekering "vrijwilligers bestuurders" tegen een verminderde kostprijs.
7. Samen met de Minister van Werkgelegenheid, en in overleg met de HRV, een grondige analyse uitvoeren van de toepasbaarheid van de verschillende onderdelen van het arbeidsrecht. Een dergelijke analyse is een noodzakelijke voorwaarde voor wat betreft iedere interpretatie of aanpassing van de wet met betrekking tot dit onderwerp. Een dergelijke analyse moet eveneens rekening houden met de financiële impact van de mogelijke maatregelen voor de organisaties. De HRV vraagt dat de voorgestelde aanpassingen aan de regelgeving als gevolg van deze analyse zou vlug mogelijk worden ingevoerd.
8. Uitvoering van de aanbevelingen van het advies van de HRV over de oprichting van een afzonderlijk statuut, tot op heden 'semi-agoraal' genaamd.

IV. Advies van de Hoge Raad voor Vrijwilligers (HRV) aan de Minister voor Sociale Zaken, Mevrouw Maggie De Block, inzake de nood aan de uitwerking van een semi-agoraal statuut

A. Inleiding

Op vraag van Minister van Sociale Zaken, Mevrouw Maggie De Block, heeft de Hoge Raad voor Vrijwilligers (HRV) een advies uitgewerkt over de nood aan verduidelijking en totstandkoming van een apart semi-agoraal tewerkstellingsstatuut dat zich duidelijk onderscheidt van enerzijds vrijwilligerswerk en anderzijds reguliere arbeid.

De context waarbinnen de Raad dit advies formuleert is de volgende:

- Het advies komt er in de marge van het advies van de Raad over de evaluatie van de wet over de rechten van de vrijwilligers en houdt rekening met de bestaande onduidelijkheden over de interpretatie en de toepassing van de wet betreffende de rechten van vrijwilligers;
- Het bestaan van een grijze zone tussen reguliere arbeid en vrijwilligerswerk waarin bepaalde engagementen in verschillende social profit sectoren zich vandaag bevinden en meer en meer onder druk komen te staan;
- De maatschappelijke en politieke bewustwording van het maatschappelijke belang en de toegevoegde economische waarde van deze engagementen en activiteiten in de social profit sector;
- De steeds meer terugkerende voorstellen om vrijwilligerswerk te belasten met een reeks opdrachten van openbaar nut of de bij deze regeling voorziene maximumbedragen van de kostenvergoedingen te verhogen gelet op het belang van bepaalde investeringen die een vertekend beeld zouden kunnen geven van de oorspronkelijke doelstelling;
- De premisse dat de taak van de Raad zich beperkt / toespitst op een vrijwaring van de geest van de wet betreffende de rechten van vrijwilligers enerzijds, en het intrinsieke belangeloze doel van een vrijwillig engagement anderzijds.

B. Draagwijdte van het advies

Zoals hierboven reeds aangehaald, beperkt het huidige advies van de Raad zich tot de vaststelling dat een aantal – weliswaar maatschappelijk verantwoordbare en noodzakelijke - engagementen in de social profit sector vandaag niet over een adequaat rechtskader beschikken en dat de principes van het vrijwilligerswerk en de wet betreffende de rechten van vrijwilligers hierdoor onder druk komen te staan.

De Raad wenst met dit advies te wijzen op de noodzaak van de ontwikkeling van een aangepast sociaal en fiscaal statuut voor bepaalde engagementen in de social profit sector, die noch tot het vrijwilligerswerk noch tot de reguliere arbeid, behoren om uit deze grijze zone te treden. Dit is in het belang van alle betrokken stakeholders (i.e. de personen die deze engagementen aangaan, de organisaties die op hen een beroep doen en de overheid).

Hierbij beschouwt de Raad het niet als zijn taak om de sociale en fiscale contouren van een dergelijk statuut in dit advies volledig uit te schrijven, maar beperkt hij zich tot de opsomming van een aantal criteria die volgens hem dienen gehanteerd te worden om bepaalde engagementen te identificeren die buiten het vrijwilligerswerk en de reguliere arbeid vallen en bijgevolg een aangepaste regeling vereisen.

C. Afbakening en haalbaarheid van een semi-agoraal statuut– criteria en aandachtspunten

Wanneer een aangepast fiscaal en sociaal statuut in het leven geroepen wordt om te beantwoorden aan bepaalde noden binnen de social profit sector, is het belangrijk om de criteria waarbinnen dit statuut kan toegekend worden, goed af te bakenen. Dit om enerzijds een oneigenlijk gebruik van het vrijwilligerswerk en anderzijds een uitstroom van de reguliere arbeid naar deze semi-agorale arbeid, te voorkomen.

In de opmaak van een aangepast statuut zal de zone tussen vrijwilligerswerk en reguliere arbeid steeds voor ogen gehouden moeten worden.

In die context en in het licht van de afbakening van een semi-agoraal statuut, stelt de Raad de volgende criteria voor, reeds aanwezig in de rapporten van de VUB²:

1. Criteria betreffende het soort opdracht en opdrachtnemer

Volgende criteria kunnen in acht genomen worden om te stellen dat de persoon die de activiteit beoefent noch onder het vrijwilligersstatuut noch onder de reguliere arbeid ressorteert:

a) Het kader van de opdracht

Het soort opdracht dat aanleiding kan geven tot het semi-agoraal statuut dient afgebakend te worden rekening houdend met een aantal premises die toelaten de opdracht te onderscheiden van enerzijds vrijwilligerswerk en anderzijds reguliere arbeid:

- de opdracht wordt uitgevoerd door een **natuurlijke persoon**;
- de opdracht wordt uitgevoerd met als tegenprestatie **een prestatievergoeding**;
- de opdracht wordt uitgevoerd **buiten de commerciële sector** en beantwoordt aan een specifieke maatschappelijke nood binnen een non-profit sector waarop reguliere arbeidsstatuten geen antwoord bieden;

b) De omvang van de opdracht

Een begrenzing van de omvang van de semi-agorale opdracht door de bepaling van een hoogst mogelijke tijdsinvestering (bijvoorbeeld de beperking tot 1/3 van een voltijdse betrekking) lijkt noodzakelijk om het gevaar op uitstroom uit de reguliere arbeid te vermijden. Hierbij moet elk amalgaam met vrijwilligerswerk en kostenvergoedingen voor dit vrijwilligerswerk vermeden worden.

c) Aard van de opdracht

Hiermee wordt verwezen naar het feit dat de persoon die de semi-agorale opdracht uitoefent reeds een andere professionele **hoofdactiviteit** moet hebben die toegang geeft tot sociale rechten of gegarandeerde sociale rechten en wel omwille van volgende argumenten :

- opnieuw wordt een **uitstroom** uit de reguliere arbeid vermeden;
- **administratieve overlast** wordt vermeden, hetgeen een kritische succesfactor is voor het welslagen van dit statuut;
- er komt **geen extra druk** op de sociale zekerheid en de staatskas vanuit dit statuut aangezien er geen sociale rechten worden geopend.

² Eindrapport "Opdracht uitwerken van een specifiek statuut voor semi-agorale arbeid voor de sportbegeleider dat betaalbaar is voor de sportaanbieders, minimale lasten omvat en een billijke verloning van de sportbegeleider mogelijk maakt" – VUB 2013 – Joris De Wortelaer en Prof Guido Van Limberghen.

2. Criteria betreffende de opdrachtgever

De Raad wenst te benadrukken dat zijn standpunt over de noodzaak tot ontwikkeling van een semi-agoraal statuut ingegeven is door de overtuiging dat de engagementen die eronder zouden vallen in de social profit sector een maatschappelijke nood en relevantie invullen die enerzijds niet door reguliere arbeid kunnen ingevuld worden en die anderzijds omwille van de – beperkte – verloning niet onder vrijwilligerswerk kunnen vallen.

Bijgevolg beschouwt de Raad volgende criteria in hoofde van de opdrachtgever als essentieel:

- De opdrachtgevende organisatie moet zich **buiten de commerciële** sfeer bevinden. Enkel social profit organisaties kunnen van het semi-agoraal statuut gebruiken;
- Een persoon mag geen activiteiten in een semi-agoraal statuut combineren met een vrijwilligers- of reguliere arbeidsstatuut in een zelfde organisatie.

3. Draagwijdte van de vergoeding

De vergoeding die binnen het semi-agorale statuut toegekend wordt, moet een beperkte prestatievergoeding zijn die voldoet aan volgende criteria opdat het statuut voor alle betrokken stakeholders (opdrachtnemer, opdrachtgever, overheid) de beoogde verwachtingen en doelstellingen zou invullen:

- een **RSZ-vrijstelling**: rekening houdend met de elders verworven sociale rechten moeten geen bijkomende sociale rechten worden opgebouwd in het kader van dit statuut. Zoals eerder aangehaald, lijkt dit voor alle stakeholders de kritische succesfactor te zijn (beperkte administratieve last voor de opdrachtgevers, die doorgaans organisaties zijn aangestuurd door vrijwillige bestuurders, geen extra druk op sociale zekerheid voor de overheid, geen versnippering van sociale rechten voor de opdrachtnemer, geen uitstroom mogelijk uit reguliere arbeid). Hierbij verwijzen we naar artikel 17 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) waarbij voor bepaalde categorieën van personen en onder bepaalde voorwaarden geen sociale zekerheidsbijdragen zijn verschuldigd;
- **beperkte, vaste belastbaarheid**: gezien de maatschappelijke meerwaarde van de geviseerde engagementen, stelt de Raad voor om de vergoeding uit semi-agorale arbeid te belasten aan een vaste, voordelige belastingvoet (bv. 33% zoals bij de diverse inkomsten).

V. BIJLAGEN

Bijlage 1: De problematiek inzake vennootschappen met sociaal oogmerk

De wet van 3 juli 2005 over de rechten van vrijwilligers gaat niet uitdrukkelijk in op vennootschappen met sociaal oogmerk. Mogen deze een beroep doen op vrijwilligers of niet? Deze vraag zou moeten worden uitgeklaard.

Op 30 maart 2015 stelde Stefaan Vercamer aan Minister van Financiën Johan Van Overtveldt een schriftelijke vraag over de vrijwilligers bij vennootschappen met sociaal oogmerk (pp. 216 tot 218 van <http://www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0049.pdf>).

De volksvertegenwoordiger wees op uiteenlopende antwoorden van de vorige ministers van Financiën en van Sociale Zaken.

- De eerste (Didier Reynders) verwees naar de omzendbrief over vrijwilligersvergoedingen en stelde dat enkel organisaties onderworpen aan de rechtspersonenbelastingen vrijwilligers konden inzetten.
- De tweede (Laurette Onkelinx) baseerde zich op de vrijwilligerswet die bepaalt dat "alle organisaties" (lees vzw's, vso's, rechtspersonen zonder winstoogmerk) vrijwilligers kunnen inzetten, en stelde dat het fiscaal regime van een vereniging, VSO of vennootschap zonder winstoogmerk niet uitmaakt voor de inzet van vrijwilligers.

Gezien de tegenstrijdigheid tussen de omzendbrief en de wet heeft Stefaan Vercamer dit punt voorgelegd aan de huidige minister van Financiën.

Deze antwoordde op 5 november 2015 dat organisaties die vrijwilligers inzetten rechtspersonen moeten zijn die geen onderneming uitbaten of geen winstgevende activiteiten verrichten. Vennootschappen met sociaal oogmerk mogen dus enkel vrijwilligers inzetten indien ze uitgesloten zijn van het toepassingsveld van de vennootschapsbelastingen.

Nu is het zo dat vennootschappen met sociaal oogmerk in principe onderworpen zijn aan de vennootschapsbelastingen. Een uitzondering is echter mogelijk, en dus een onderwerping aan het stelsel van de rechtspersonenbelasting, indien een aantal voorwaarden vervuld zijn:

- De statuten van de vennootschap vermelden uitdrukkelijk dat er geen dividenden kunnen worden uitgekeerd;
- EN ofwel kan de vennootschap met sociaal oogmerk worden beschouwd als een vennootschap met sociaal oogmerk die geen onderneming uitbaat en zich niet toelegt op winstgevende activiteiten; ofwel legt zij zich uitsluitend toe op specifieke en limitatief opgelijste activiteiten (cf. artikelen 181 en 182 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992).

In het geval van een onderwerping aan de rechtspersonenbelasting, kan de vennootschap met een sociaal oogmerk geen beroep doen op vrijwilligers.

De situatie is niet voldoende uitgeklaard door dit recente ministeriële antwoord, en de kwestie over de winstgevende activiteiten blijft vatbaar voor interpretaties die van tijd tot tijd kunnen variëren.

Daarom vraagt de Hoge Raad voor Vrijwilligers:

- **deze regel uitdrukkelijk te verduidelijken in een officieel gemeenschappelijk interpretatief document van de bevoegde Minister en de Minister van Financiën;**
- **deze problematiek in overweging te nemen bij het onderzoek naar de beperking van het aantal vennootschapstypes.**

Bijlage 2: Vrijwilligerswerk en arbeidsrecht

Historiek

De wet van 3 juli 2005 over de rechten van vrijwilligers gaat, niettegenstaande de titel van hoofdstuk VI, niet uitdrukkelijk in op het arbeidsrecht, behalve wanneer het gaat om buitenlanders.

In de eerste versie van 2005 bevatte deze wet nochtans een artikel 9, paragraaf 1, waarin de Koning bevoegd werd verklaard de vrijwilligers geheel of gedeeltelijk te onttrekken aan het toepassingsveld van de volgende wetgevingen:

- de Arbeidswet van 16 maart 1971;
- de wet van 4 januari 1974 betreffende de feestdagen;
- de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk;
- de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen;
- de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités;
- koninklijk besluit nr. 5 van 23 oktober 1978 betreffende het bijhouden van sociale documenten.

Het was de bedoeling vrijwillige inzet te faciliteren door bepalingen te schrappen die specifiek ontworpen zijn voor werknemers maar nutteloos of onwerkbaar voor vrijwilligers. Dit artikel ging uit van het principe dat alle regels automatisch ook van toepassing zijn op vrijwilligers.

De geplande uitvoeringsbesluiten werden echter nooit opgesteld. Meer nog: deze paragraaf 1 werd een aantal maanden later opgeheven bij de wet van 19 juli 2006.

Uiteenlopende meningen

Bovendien heerst heel wat onduidelijkheid over de toepassing van het arbeidsrecht op vrijwilligerswerk, ook bij juristen:

- Sommigen zijn van mening dat, aangezien de wet het arbeidsrecht niet vermeldt en burgerzin of het vrijwilligerswerk onder de private sfeer vallen, geen enkele regelgeving van het arbeidsrecht erop van toepassing kan zijn.
- Volgens anderen betekent een (regelmatige) relatie van ondergeschiktheid daarentegen dat deze regelgevingen in hun totaliteit of gedeeltelijk van toepassing zijn.

De problematiek inzake ondergeschiktheid

“ Het Hof van Cassatie omschrijft de gezagsuitoefening als ‘een essentieel element van de arbeidsovereenkomst dat voor de werkgever de bevoegdheid inhoudt de werknemer te leiden en toezicht uit te oefenen op het werk van de werknemer’. Gezag houdt m.a.w. de bevoegdheid in voor de werkgever om leiding te geven aan de werknemer (bevelrecht) en toe te zien op de uitvoering van de bevelen (controle- en tucht recht). Het gezag hoeft niet noodzakelijk daadwerkelijk en permanent uitgeoefend te worden. Het volstaat dat de werkgever de juridische mogelijkheid heeft om op elk ogenblik effectief gezag uit te oefenen, zonder dat het noodzakelijk is dat hij dat ook strikt en ononderbroken doet. De gezagsverhouding bestaat dus zodra gezag feitelijk kan worden uitgeoefend.”³

Zelfs over het bestaan van een ondergeschiktheidsrelatie bij vrijwilligerswerk bestaat er geen eensgezindheid:

- Is deze er **altijd**?
- Of kan de relatie tussen de vrijwilliger en de organisatie juist **nooit** een ondergeschiktheidsrelatie zijn?
- Indien deze relaties **slechts in bepaalde gevallen** bestaat, over welke gaat het dan?
- Zijn **bestuurders vrijwilligers** van deze relatie uitgesloten?

³ <http://www.werk.belgie.be/defaultTab.aspx?id=41943>

Hoe we met dit vraagstuk omgaan, heeft verregaande gevolgen. Zoals Dumont en Claes stellen: "Het antwoord op deze vraag is op z'n minst controversieel. Welnu, dit debat is van het grootste belang (...) in die zin dat het eventuele bestaan van een ondergeschiktheidsrelatie bepalend is voor iedere toepassing van het tweede luik van het recht betreffende individuele arbeidsrelaties, namelijk de arbeidswetgeving, op vrijwilligers."

De HRV is van oordeel dat de gezagsrelatie (dat soms bestaat in het kader van vrijwilligersactiviteiten) niet mag worden gelijkgesteld met een ondergeschiktheidsrelatie zoals in de geest van de arbeidswet.

In feite zou in detail moeten worden onderzocht welke van deze regelgevingen van toepassing zijn wanneer er sprake is van gezagsrelatie, ook wanneer er geen arbeidsovereenkomst werd gesloten. Volgens onze informatie zou het kunnen gaan om de arbeidswet, de wet betreffende het welzijn van de werknemers, de wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, de vreemdelingenwet en het koninklijk besluit over Dimona. Al bij al gaat het juist om de wetgevingen waaraan de Koning de vrijwilligers kon onttrekken volgens de eerste versie van de wet van 3 juli 2005.

Op het terrein ...

In de praktijk lijkt het onmogelijk of absurd te eisen dat alle regels voor werknemers ook op vrijwilligers van toepassing zijn, zelfs al is er sprake van een gezagsrelatie.

Zo hebben bv. begrippen als herstelrust voor zondagwerk, werken op feestdagen of het bijhouden van sociale documenten geen enkele bestaansreden voor vrijwilligers en vormen een ernstig obstakel voor de goed werking van de organisaties. Concreet: hoe zou een jeugdorganisatie zomerkampen kunnen organiseren indien ze rekening zou moeten houden met het voor werknemers opgelegde aantal werkuren?

Andere aspecten zijn dan wel weer essentieel. Denken we maar aan de veiligheid van gebouwen, de bescherming van de vrijwilligers of het welzijn op het werk in het algemeen.

De organisaties hebben te weinig houvast, wat tot onzekerheid leidt: welke verplichtingen hebben ze? Riskeren ze sancties wanneer bepaalde regelgevingen niet worden nageleefd? Wat zijn de mogelijkheden tot beroep in geval van inspectie en een strenge interpretatie van de toepasbaarheid van de arbeidsregelgeving?

De HRV vraagt een grondige en realistische analyse van de toepasbaarheid van de verschillende regelgevingen inzake arbeidsrecht opdat de organisaties op termijn duidelijk zouden weten welke bepalingen op hen van toepassing zijn. De Raad vraagt betrokken te zijn bij deze studie opdat het oogpunt van de vrijwilligers en de organisaties die hen inzetten in rekening zou worden gebracht. Een dergelijke analyse moet eveneens rekening houden met de financiële impact van de mogelijke maatregelen voor de organisaties. De HRV vraagt dat de voorgestelde aanpassingen aan de regelgeving naar aanleiding van deze analyse snel in werking treden.

Bijlage 3: Vergoedingen

1. Benaming

Afhankelijk van de context kan “vergoeding” een geldbedrag zijn dat toegekend wordt ter compensatie van geleden schade, ter compensatie van werk of een functie, een loontoeslag of een vervangingsinkomen.

Bij vrijwilligerswerk dient het geld dat de organisatie eventueel betaalt, evenwel niet om schade of werk te compenseren. Het is ook geen compensatie voor de tijd die de vrijwilliger investeert. De vergoeding, ook wanneer die forfaitair is, is een terugbetaling van de kosten.

Om die reden geeft de Hoge Raad voor Vrijwilligers de voorkeur aan de Franse term “défraiement”, dat het woord “frais” bevat. “Défraiement” is het terugbetalen van kosten (en het resultaat van die actie).

In artikel 10 van de vrijwilligerswet wordt zowel het woord “kostenvergoeding” als “vergoeding” gebruikt: misschien is het inderdaad aangewezen om één term te gebruiken, namelijk “kostenvergoedingen” in het Nederlands.

2. De maximale vergoedingen

De HRV wijst erop dat het vrijwilligerswerk in principe onbezoldigd is: de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers (hierna vrijwilligerswet genoemd) legt noch aan de overheid, noch aan de organisatie de verplichting op om vergoedingen uit te betalen.

Artikel 10 van de vrijwilligerswet stelt wel dat het onbezoldigd karakter van het vrijwilligerswerk niet belet dat de door de vrijwilliger voor de organisatie gemaakte kosten door de organisatie worden vergoed (vervoer, telefoontjes, aankoop van materiaal, ...).

Opdat vrijwilligerswerk voor iedereen toegankelijk zou zijn, heeft de wetgever in de mogelijkheid van een kostenvergoeding voorzien. De kostenvergoeding is niet verplicht; het is een keuze van de verenigingen. Indien zij de door de vrijwilligers gemaakte kosten vergoeden, kunnen zij kiezen tussen twee terugbetalingsregelingen: de terugbetaling van de reële kosten of de forfaitaire kostenvergoeding van maximaal € 32,71 per dag en € 1308,38 per jaar (in 2016).

In realiteit zijn het de vrijwilligers die de keuze hebben tussen de forfaitaire en reële kostenvergoedingen, waarbij in principe deze twee wijzen van vergoeding niet mogen worden gecombineerd. Het is nochtans mogelijk om een forfaitaire kostenvergoeding met een terugbetaling van de reële vervoerskosten te combineren voor maximaal 2000 kilometer per jaar per vrijwilliger.

Artikel 12 van de vrijwilligerswet voorziet dat de Koning, bij een besluit vastgesteld door de Ministerraad, voor specifieke categorieën van vrijwilligers, onder de door Hem bepaalde voorwaarden, de bedragen kan verhogen.

De Raad adviseert deze uitzonderingen echter toe te staan door middel van uitvoeringsbesluiten in plaats van het wijzigen van de wet van 3 juli 2005 zelf.

Daardoor kan een concrete en transparante afbakening worden gemaakt van welke vrijwilligers er precies bedoeld worden in de uitzonderingsregeling(en).

Verder wenst de HRV verplicht te worden geraadpleegd bij elke nieuwe vraag om een uitzondering toe te staan op de regeling inzake kostenvergoedingen voor vrijwilligers zoals voorzien in de vrijwilligerswet.

Om de volgende redenen wenst de HRV bijgevolg geen algemene verhoging van de bij de wet voorziene

maximumbedragen van de forfaitaire vergoedingen per dag en per jaar:

- Inzet en kosteloosheid vormen de essentie en zijn kenmerkend voor vrijwilligerswerk.
- De vergoedingen voor vrijwilligerswerk dekken de door de vrijwilliger gemaakte kosten. Zij mogen niet dienen om de aan vrijwilligerswerk bestede tijd te vergoeden.
- Als de maximumbedragen te laag zijn om de kosten te dekken, voorziet de wet in een systeem van terugbetaling van de reële kosten.
- Een verhoging van de maximumbedragen zou leiden tot meer discriminatie tussen organisaties die het zich kunnen veroorloven om vergoedingen te betalen en organisaties die dit niet kunnen.
- Het invoeren van een specifiek statuut voor semi-agorale activiteiten kan een oplossing bieden voor bepaalde situaties die ten onrechte als vrijwilligerswerk worden beschouwd.

3. Vergoeding voor de bestuurders

De Hoge Raad voor Vrijwilligers herinnert eraan dat vrijwilligers bestuurders vrijwilligers in de zin van de vrijwilligerswet zijn en dat de (forfaitaire of reële) kostenvergoedingen die zij krijgen, niet zonder verantwoording als presentiegeld geherkwalificeerd kunnen worden. Presentiegeld is een compensatie voor de aanwezigheid, geen terugbetaling van kosten. De aan de bestuurders toegekende kostenvergoedingen voor vrijwilligerswerk zijn geen compensatie voor hun activiteiten of deelname aan vergaderingen, maar dekken hun uitgaven voor hun vrijwilligerswerk (telefoon, internetverbinding, verplaatsing, ...).

Dit standpunt werd door de belastingadministratie bevestigd bij de Raad en stemt overeen met het antwoord van de Minister van Financiën op een parlementaire vraag van 22/10/12.

4. Fietsvergoeding voor de vrijwilligers

Artikel 10 van de wet stelt de reële vervoerskosten vast door het gebruik van de eigen fiets, overeenkomstig artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 april 1999 houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van sommige overheidsdiensten.

Dit betekent dat de vergoeding niet wordt geïndexeerd, in tegenstelling tot de vergoeding, toegekend aan de betaalde werknemers. Een dergelijk onderscheid (een verschillend maximumbedrag per kilometer als fietsvergoeding naargelang het een vrijwilliger of een werknemer uit de private sector betreft), is voor ons problematisch. Bovendien veroorzaakt dit verschil heel wat verwarring bij de vele organisaties die betaalde werknemers tewerkstellen en eveneens een beroep doen op vrijwilligers. Daarom dringt de Raad aan op een wijziging van de bestaande wetgeving zodat deze discriminatie ongedaan gemaakt wordt.

5. Draagwijdte van het begrip “vergoeding”

De HRV merkt op dat de organisaties vaak kosten voor vrijwilligerswerk ten laste nemen. Er is dikwijls verwarring tussen die uitgaven en de aan de vrijwilligers betaalde vergoedingen, bijvoorbeeld wanneer een vrijwilliger een groep (jongeren, personen met een handicap, ...) op reis begeleidt en de organisatie zijn reis en verblijf betaalt.

Aan de Raad werd meegedeeld dat de sociale inspectie aanvaardt dat de organisatie, naast het verblijf en het eten, een forfaitaire vergoeding van maximum € 32,71 per dag betaalt.

De belastingadministratie aanvaardt de betaling van een forfaitaire vergoeding van maximaal € 32,71 per dag naast de betaling van het verblijf door de organisatie. Die € 32,71 per dag dient om het eten te bekostigen.

Beide administraties vinden dat die terugbetaling niet kan worden gecumuleerd met het forfait van € 32,71 indien de vrijwilliger het verblijf en het eten voorschiet en de organisatie die kosten terugbetaalt.

De Hoge Raad vraagt duidelijkheid over de kwalificatie van de door de vrijwilliger of de organisatie gemaakte kosten in het kader van vrijwilligerswerk.

De Raad wenst dat de kostenvergoedingen, zoals bepaald in artikel 10 van de vrijwilligerswet, zowel op het vlak van het socialezekerheidsrecht als op fiscaal vlak op gelijke wijze worden behandeld, namelijk als een loutere ten laste neming van de door de vrijwilliger gemaakte kosten in het kader van het vrijwilligerswerk.

6. Informatieplicht voor de kostenvergoedingsregeling

Artikel 4 van de vrijwilligerswet verplicht de organisaties de vrijwilliger te informeren over “de eventuele betaling van een vergoeding voor vrijwilligerswerk en, in voorkomend geval, de aard van die vergoeding en de gevallen waarin ze betaald wordt”.

Voorts wordt in hoofdstuk VII gepreciseerd dat de vrijwilliger:

- enerzijds de twee vergoedingsregelingen niet mag combineren;
- anderzijds de realiteit van al zijn kosten moet aantonen wanneer een van de plafondbedragen van de forfaitaire kostenvergoeding overschreden wordt.

Indien de vrijwilliger die uitgaven niet kan aantonen, kunnen de van de organisatie ontvangen bedragen niet meer als terugbetaling van kosten beschouwd worden en zal de vrijwilliger zelf niet meer als vrijwilliger beschouwd worden. Hij kan als werknemer of als zelfstandige geherkwalificeerd worden, met alle fiscale en sociale gevolgen van dien, zowel voor de vrijwilliger als voor de organisatie.

Gezien het belang van dit risico acht de Raad het nuttig de organisaties te vragen de vrijwilligers te informeren over de na te leven voorschriften inzake kostenvergoeding, in ieder geval wanneer de organisaties een kostenvergoeding betalen.

Iedereen mag dan wel geacht worden de wet te kennen, toch is het niet overdreven te stellen dat het deels de verantwoordelijkheid van de organisaties is om de vrijwilligers volledig te informeren.

Tegelijk zou een organisatie die correcte informatie geeft (en dit kan bewijzen) niet beschuldigd kunnen worden indien een van haar vrijwilligers een plafondbedrag zou overschrijden of beide regelingen voor kostenvergoeding zou combineren door verschillende vrijwilligersactiviteiten te laten vergoeden bij verschillende organisaties.

De HRV vraagt middelen om de organisaties, die een beroep doen op vrijwilligers, te sensibiliseren rond de draagwijdte van hun informatieplicht in verband met de regels over de vergoedingen.

Bijlage 4: Vrijwilligerswerk en vreemdelingen

• Principe

Toen de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers werd aangenomen, bevatte deze een bepaling krachtens dewelke de toegang voor vreemdelingen tot vrijwilligerswerk bij koninklijk besluit geregeld diende te worden.

Daar deze bepaling nooit werd uitgevoerd, bleef het vrijwilligerswerk lange tijd enkel toegankelijk voor vreemdelingen die over een arbeidsvergunning beschikken.

De Hoge Raad voor Vrijwilligers heeft elke gelegenheid te baat genomen om te wijzen op de nood aan bepalingen die ook andere categorieën van vreemdelingen toegang tot vrijwilligerswerk verschaffen. De Raad is immers van oordeel dat het recht op vrijwilligerswerk een fundamenteel recht is dat breed moet worden opengesteld voor al wie op Belgisch grondgebied verblijft. De Raad hecht belang aan waarden als participatie, solidariteit en pluralisme en herinnert eraan dat vrijwilligerswerk een instrument is voor sociale cohesie en bevorderlijk voor een multiculturele samenleving.

Daarom verheugt de Hoge Raad voor Vrijwilligers zich erover dat zijn standpunt werd gehoord en geconcretiseerd in het nieuwe artikel 9, § 2 van de wet betreffende de rechten van vrijwilligers in voege sedert 2014.

Dit artikel bepaalt dat vreemdelingen die over een verblijfsvergunning of -document beschikken, maar ook asielzoekers en de meeste andere begunstigen van door Fedasil georganiseerde opvang, als vrijwilligers aan de slag mogen.

• Controle door Fedasil

De wet bepaalt dat asielzoekers en andere begunstigen van opvang vrijwilligerswerk mogen verrichten terwijl ze hun door Fedasil toegekende dagvergoeding blijven behouden, op voorwaarde dat ze dit vooraf bij Fedasil hebben aangegeven.

Artikel 21/2 van de wet betreffende de rechten van vrijwilligers bepaalt dat Fedasil de uitoefening van de activiteit of de cumulatie met de dagvergoeding en de verhoging in functie van de gepresteerde gemeenschapsdiensten zal beperken of verbieden als het kan aantonen dat :

- 1° deze activiteit de kenmerken van het vrijwilligerswerk niet vertoont;
- 2° de activiteit door de aard ervan, de duur en de frequentie of wegens het kader waarin zij past, geen kenmerken of geen kenmerken meer vertoont van een activiteit die gewoonlijk wordt uitgeoefend door vrijwilligers in het verenigingsleven;
- 3° de activiteit afbreuk doet aan de goede werking van de opvangstructuur of aan de behoeften van de begeleiding;
- 4° er elementen zijn die misbruiken doen vermoeden of die doen vermoeden dat de activiteit wordt gebruikt om de verplichte terugbetaling van toegekende materiële hulp voor asielzoekers met beroepsinkomsten te omzeilen.

Volgens de Hoge Raad voor Vrijwilligers waarborgen de door de opvangwet voorziene maatregelen en sancties (de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen) voldoende dat de goede werking van de opvang- en begeleidingsstructuur wordt gehandhaafd.

De Raad stelt vast dat de opvangwet de residenten reeds voldoende verplicht Fedasil op de hoogte te brengen van elke situatie die gevolgen kan hebben voor de toegekende hulp.

De Raad is bezorgd over het feit dat Fedasil krachtens artikel 21/2 4) enkel elementen moet staven die doen vermoeden dat er sprake is van misbruik of een omzeiling van de regels inzake materiële hulp.

De Raad erkent dat begunstigden van opvang, gelet op de onzekerheid van hun verblijf, risico lopen het slachtoffer te worden van misbruik. Toch meent de Raad dat de wet voldoende duidelijk stelt wat onder vrijwilligerswerk moet worden verstaan. Deze definitie volstaat om eventueel misbruik op te sporen en fraude te bestrijden.

De sociale en fiscale inspectiediensten zijn bevoegd om controles uit te voeren op vrijwilligerswerk verricht door zowel Belgen als vreemdelingen. De Raad is van oordeel dat het niet nodig is om specifiek controlemechanisme voor vreemdelingen-vrijwilligers te voorzien. Indien de sociale inspectie bv. vaststelt dat een persoon die aanwezig is op een werf of cultureel evenement, zich voordoeft als vrijwilliger maar in werkelijkheid reguliere arbeid verricht, moet zij overgaan tot de vaststelling van misbruik, ongeacht de vraag of de betrokkene Belg of vreemdeling is.

De Hoge Raad voor Vrijwilligers is van mening dat Fedasil, een agentschap dat instaat voor opvang, de rol noch de bevoegdheid heeft om uiteindelijk te bepalen of een activiteit al dan niet vrijwilligerswerk is.

De Hoge Raad voor Vrijwilligers beveelt de schrapping van artikel 21/2 van de vrijwilligerswet aan.

• Toegang tot het grondgebied en verblijfsrecht

Artikel 9/1, eveneens in 2014 ingevoegd in de wet betreffende de rechten van vrijwilligers, bepaalt dat het verrichten van vrijwilligerswerk geen afbreuk doet aan de toepassing van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en geen basis vormt voor een machtiging of toelating tot verblijf in het kader van diezelfde wet.

De Hoge Raad voor Vrijwilligers begrijpt dat vrijwilligerswerk niet automatisch aanleiding kan geven tot de toekenning van een visum en dat de uitoefening van vrijwilligerswerk in België niet ambtshalve aanleiding kan geven tot het verlenen van een verblijfsvergunning.

Nochtans, zeggen dat vrijwilligerswerk nooit aanleiding zou kunnen geven tot de toekenning van een visum, beantwoordt niet aan de rechtspraak (Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen, met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk) en valt volgens de Hoge Raad voor Vrijwilligers te betreuren.

Tegelijk begrijpt de Raad niet waarom vreemdelingen nooit hun vrijwilligerswerk zouden kunnen invoeren als een van de elementen ter staving van hun aanvraag voor een verblijfsvergunning ingediend op Belgisch grondgebied. Afgezien van de elementen ingeroepen bij een verblijfsaanvraag voorafgaand aan of in het kader van een asielprocedure, vermeldt de vreemdelingenwet geen enkele situatie die niet in aanmerking zou kunnen worden genomen in het kader van een verblijfsaanvraag ingediend op het grondgebied. De Raad vindt het spijtig en onrechtvaardig dat vrijwilligerswerk de enige uitzondering zou zijn op dit principe.

De Hoge Raad voor Vrijwilligers vraagt de schrapping aan van de woorden in artikel 9/1 van de wet betreffende de rechten van vrijwilligers : “en vormt geen basis voor een machtiging of toelating tot verblijf in het kader van diezelfde wet”.

Vrijwilligerswerk in het buitenland

De Belgische definitie van vrijwilligerswerk komt niet altijd overeen met de definities in de andere landen. Dit heeft soms tot gevolg dat de vrijwilligersactiviteiten, uitgeoefend door Belgische organisaties met Belgische vrijwilligers in het buitenland (in de Europese Unie of daarbuiten) door de overheden van deze landen niet als vrijwilligerswerk worden beschouwd. Daardoor zijn deze Belgische organisaties soms betrokken bij moeilijke en dure procedures met de bevoegde administraties van sociale zekerheid en fiscaliteit in het buitenland. De Raad betreurt de discriminatie ten gevolge van de regels over het behoud van kinderbijslag, leefloon of werkloosheidsuitkering tijdens vrijwilligerswerk in het buitenland.

Voor een gedetailleerde uiteenzetting over deze punten verwijst de Raad naar de nota ter zake opgesteld door de vzw JINT ([cf. Bijlage 5](#)).

Bijlage 5. De vrijwilligerswet en internationale vrijwilligers (JINT VZW)

DE VRIJWILLIGERSWET EN INTERNATIONALE VRIJWILLIGERS



Doel van voorliggende nota is een **analyse te maken van de huidige wet inzake vrijwilligers (2005) vanuit het oogpunt van internationaal vrijwilligerswerk door jongeren**. Het perspectief van dit soort vrijwilligerswerk blijkt immers niet altijd meegenomen in de opbouw en formulering van de wet. Bovendien zijn er recente wijzigingen aan de wet die problematisch zijn en is er ook recente regelgeving die ingaat tegen de letter of de geest van de vrijwilligerswet. In het kader van de evaluatie van de wet en de opvolging daarvan, kunnen gedetecteerde knelpunten mogelijks worden aangepakt.

1. WAT IS INTERNATIONAAL VRIJWILLIGERSWERK.

Internationaal vrijwilligerswerk kan zowel op Belgisch grondgebied als in het buitenland plaatsvinden. In die zin zijn er verschillende betrokken partijen :

- Belgische jongeren die in het buitenland vrijwilligerswerk verrichten (uitgaande vrijwilligers).
- Buitenlandse jongeren die in België vrijwilligerswerk verrichten (inkomende vrijwilligers).

We analyseren de wet ook vanuit deze beide gezichtspunten. Twee andere groepen bekijken we niet:

- Buitenlandse jongeren die in het buitenland, in groepsverband samen met Belgische jongeren, vrijwilligerswerk verrichten. Over deze jongeren heeft een Belgische wet geen bevoegdheid.
- Belgische jongeren die in België, in groepsverband samen met buitenlandse jongeren, vrijwilligerswerk verrichten. Deze jongeren verkeren in dezelfde situatie als Belgische vrijwilligers in eigen land en dus is geen specifieke analyse nodig.

Het internationaal vrijwilligerswerk zelf kent ook verschillende specifieke vormen (zie tabel in annex 1):

- Een groepsvorm waarbij jongeren uit België en minstens 1 ander land samenkomen om te werken aan een gezamenlijk project. Heel vaak gaat het hier om multilaterale projecten met een ruim deelnemersveld uit een verscheidenheid aan landen. Als vrijwilligers kunnen worden beschouwd : de begeleiders van een dergelijk project, maar vaak ook de jongeren zelf, aangezien de doelstelling van het project kan zijn om samen vrijwilligerswerk te verrichten (cfr. Bouwkampen van organisaties als Bouworde, VIA edm). Dergelijke projecten kunnen zowel in het buitenland (type A) als in België (type B) zelf doorgaan en zijn meestal van korte duur (2 à 3 weken).
- Een groepsvorm waarbij jongeren (minstens 2) uit België in groep naar een ander land gaan om daar vrijwilligerswerk te gaan verrichten, zonder dat samen met jongeren uit dat land te doen (type C). Voorbeelden van het omgekeerde (een buitenlandse groep die naar België komt om hier enkel met hun eigen groep vrijwilligerswerk te verrichten), zijn ons niet bekend. Ook deze projectvorm is meestal van korte duur (2 à 3 weken), hoewel ook voorbeelden bestaan van langere duur, weliswaar met een beperkt aantal deelnemers.
- Een individuele vorm waarbij 1 Belgische jongere naar het buitenland gaat, om daar bij een buitenlandse gastorganisatie als vrijwilliger mee te draaien (type D). Ook de omgekeerde beweging hoort daarbij : 1 buitenlandse jongere die naar België komt om bij een Belgische gastorganisatie vrijwilligerswerk te verrichten (type E). Dit zijn meestal projecten van langere duur, enkele maanden tot een jaar. Naast de gastorganisatie heeft de vrijwilliger ook een band met een zendorganisatie in eigen land (België of een ander), die hem/haar begeleid en voorbereid heeft. Er zijn echter ook buitenlandse jongeren die naar

een gastorganisatie in België komen, zonder dat er een band is met een zendorganisatie in hun land (type F). En er zijn ook vast en zeker jongeren die op eigen houtje als vrijwilliger aan de slag gaan bij of via een buitenlandse organisatie.

Belangrijke gemeenschappelijke elementen in al deze vormen van internationaal vrijwilligerswerk zijn:

- het feit dat niet alleen begeleiders van jongeren, maar ook jongeren zelf als vrijwilliger moeten worden beschouwd.
- het feit dat deze vrijwilligers voor de hele duur van hun project voltijds vrijwilliger zijn, dus niet enkele uren per week, en dat het om een ononderbroken periode van vrijwilligerswerk gaat (enkele weken tot een jaar).
- het feit dat dit vrijwilligerswerk zo goed als altijd wordt georganiseerd in partnerschap tussen een Belgische en een buitenlandse organisatie, waardoor (vaak, maar niet altijd) ook buitenlandse begeleiders en/of jongeren aan het vrijwilligersproject deelnemen.

Internationale vrijwilligersprojecten zijn zeker niet altijd één-op-één projecten tussen een gast- en een zendorganisatie. Een bijzondere rol in dit geheel wordt opgenomen door zgn. uitwisselingsorganisaties. Dit zijn nationale (op niveau Vlaamse of Franse Gemeenschap) organisaties voor wie internationale uitwisseling van jongeren de “core-business” is. Zij treden op als coördinator en “matchmaker” van het uitwisselingsverkeer en nemen daarin ook een verantwoordelijkheid inzake organisatie, onthaal en begeleiding tijdens het verblijf, voorbereiding voor vertrek, verzekeringen etc. Zij maken deel uit van internationale netwerken (Europees of mondiaal) waarbinnen ook een visie en waarden inzake internationale uitwisseling wordt gedeeld. Het leeuwendeel van de inkomende en uitgaande vrijwilligers wordt via dergelijke organisaties ontvangen of gezonden. De bekendste zijn AFS-Vlaanderen en AFS-Franse Gemeenschap, Bouworde en Compagnons Batisseurs, World Education Programme, VIA en SCI.

Een andere bijzondere vorm van internationaal vrijwilligerswerk is het Europese Vrijwilligerswerk, onderdeel van het Erasmus+ programma van de Europese Unie. Dit wordt ingesteld door de Verordening van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van “Erasmus+”: het programma inzake onderwijs, vorming, jeugd en sport van de Unie dd. 11/12/2013 (1288/2013). Dat programma financiert vrijwilligersprojecten in de EU en met de buurregio's van de EU, voor jongeren tussen 18 en 30 jaar. Het wordt beheerd door de Europese Commissie die daarvoor een netwerk van Nationale Agentschappen heeft opgezet. In Vlaanderen is dat JINT, in de Franse Gemeenschap BIJ en in de Duitstalige Gemeenschap Jugendbüro. De Verordening is bindend voor de lidstaten van de EU en is, naast de Belgische vrijwilligerswet, ook een wettelijke regeling inzake de financiering van vrijwilligerswerk. Er vloeien echter ook een aantal andere verplichtingen uit voort, met name om het Europese vrijwilligerswerk administratief en wettelijk mogelijk te maken.

2. ANALYSE VAN DE WET PER ARTIKEL

2.a. Is de wet van toepassing op elke vorm van internationaal vrijwilligerswerk?

Art. 2 stelt duidelijk dat vrijwilligerswerk verricht in België en daarbuiten onder het toepassingsgebied valt. Vrijwilligerswerk in het buitenland dient georganiseerd te zijn vanuit België en de vrijwilliger moet de hoofdverblijfplaats in België hebben.

De voorwaarde “georganiseerd vanuit België” is echter voor interpretatie vatbaar, waardoor sommige vormen van vrijwilligerswerk in het buitenland niet onder de wet zouden vallen en de uitgaande vrijwilligers dus niet de bescherming van de vrijwilligerswet genieten.

De wijze waarop opdrachten voor vrijwilligers worden gegeven, de wijze waarop verzekeringen zijn geregeld, de wijze waarop de buitenlandse gastorganisatie betrokken is... Het zijn blijkbaar elementen die hiervoor medebepalend kunnen zijn. Ook de situatie van jonge vrijwilligers en van vrijwilligers-begeleiders zou verschillend kunnen zijn.

Bijgaande tabel (annex 1) lijst enkele vormen van internationaal vrijwilligerswerk en hun karakteristieken op, wat verdere analyse mogelijk moet maken.

DE WET MOET VAN TOEPASSING ZIJN OP ALLE UITGAANDE VRIJWILLIGERS VANUIT BELGIE (voor zover voldaan is aan art. 3). ER IS NOOD AAN DUIDELIJKHEID OVER DE INTERPRETATIE VAN ARTIKEL 2, IN DEZE ZIN.

2.b. Toegang tot en verblijf op het Belgisch grondgebied voor inkomende vrijwilligers.

Art. 9/1 wordt gesteld : “het verrichten van vrijwilligerswerk (...) vormt geen basis voor een machtiging of toelating tot verblijf in het kader van diezelfde wet” van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied. Dit artikel werd door een wet van 22/5/2014 toegevoegd aan de vrijwilligerswet.

Dit is uiteraard bijzonder problematisch voor elke vorm van internationaal vrijwilligerswerk van langere duur (langer dan 3 maanden), waarbij deelnemers van buiten de Schengen-zone worden uitgenodigd om in België vrijwilligerswerk te verrichten.

Bedoeling van de Wet van 22/5/2014 is heel duidelijk om aan vreemdelingen die reeds in het land verblijven de mogelijkheid te geven vrijwilligerswerk te doen. Het artikel leidt er in de praktijk evenwel toe dat ook visumaanvragen van buitenlandse jonge vrijwilligers geweigerd worden. De Wet van 22/5/2014, toegepast op deze wijze, zet dan ook jarenlange internationale samenwerking inzake vrijwilligerswerk op de helling.

Ook is Art. 9/1 niet in lijn met de Verordening van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van “Erasmus+” : het programma inzake onderwijs, vorming, jeugd en sport van de Unie dd. 11/12/2013 (1288/2013). Dat programma financiert ook vrijwilligersprojecten in de EU voor jongeren uit de buurregio's van de EU. Art.27.3 stelt: “ De lidstaten treffen alle nodige maatregelen om wettelijke en administratieve belemmeringen voor de goede werking van het programma weg te nemen, waar mogelijk ook maatregelen gericht op het oplossen van problemen die het verkrijgen van een visum bemoeilijken”.

Op dit moment werd van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, dhr. Theo Francken, de bevestiging verkregen dat de Dienst Vreemdelingenzaken dit artikel niet meer zal interpreteren zodat het buitenlandse vrijwilligers belet om naar België te komen. Een transparant beleid tav buitenlandse vrijwilligers kan echter niet afhangen van een bepaalde interpretatie van de wet of een soort van “gedoogbeleid”.

ARTIKEL 9/1 VAN DE VRIJWILLIGERSWET DIEN'T TE WORDEN GESCHRAPT OF GEWIJZIGD IN DIE ZIN DAT VRIJWILLIGERSWERK WEL EEN GRONDSLAG KAN ZIJN VOOR TOELATING TOT HET GRONDGEBIED IN HET KADER VAN DE WET VAN 15/12/1980.

2.c. Arbeidsrechtelijke en fiscale situatie van inkomende vrijwilligers en hun gastorganisaties in België.

Art. 10 bepaalt dat het ontvangen van een onkostenvergoeding, forfaitair bepaald of op basis van reëel bewezen onkosten, geen afbreuk doet aan het onbezoldigde karakter van het vrijwilligerswerk. Inkomende vrijwilligers kunnen hun periode vrijwilligerswerk in België niet realiseren zonder dat door de gastorganisatie gezorgd wordt voor het nodige verblijf en maaltijden. Voor wat betreft het Europese Vrijwilligerswerk (in het kader van het Erasmus+ programma) wordt ook een maandelijks zakgeld aan de vrijwilliger bezorgd.

In dit verband stellen zich 2 problemen :

- Indien het totaal van effectief uitbetaalde vergoedingen het maximaal jaarlijkse bedrag overschrijdt, dienen de onkosten effectief te worden bewezen vooraleer ze terug kunnen betaald worden als vergoeding in het kader van de vrijwilligerswet. Dat is bijzonder omslachtig indien het gaat om bijna dagelijkse onkosten in het kader van een langdurige periode vrijwilligerswerk in België.
- De in natura ter beschikkingstelling van verblijfsaccommodatie en maaltijden aan een inkomende vrijwilliger, wordt soms gezien als een "materieel voordeel dat bijdraagt tot het levensonderhoud". Dit geeft aanleiding tot een fiscale aanslag tav de inkomende vrijwilliger, maar (volgens art. 11), vooral tot het verlies van de status van vrijwilliger, in de zin van de wet van 2005, aangezien het vrijwilligerswerk dan desgevallend als "arbeid" kan worden beschouwd. Dit heeft ernstige gevolgen voor de gastorganisatie, die dan als "werkgever" kan worden beschouwd met alle verantwoordelijkheden vandien, inclusief het betalen van RSZ-bijdragen.

DE VRIJWILLIGERSWET DIENT DUIDELIJK TE FORMULEREN DAT TER BESCHIKKING GESTELDE VERBLIJFSACCOMMODATIE EN MAALTIJDEN, EIGEN ZIJN AAN HET VRIJWILLIGERSWERK EN GEEN VERGOEDING VOOR GEMAAKTE ONKOSTEN DOOR DE INKOMENDE VRIJWILLIGER.

2.d. Behoud van sociale rechten voor Belgische vrijwilligers die naar het buitenland vertrekken.

2.d.1. Werkloosheid

Art. 13 regelt de uitoefening van vrijwilligerswerk door uitkeringsgerechtigde werklozen. Aangaande dit artikel stellen zich 2 problemen:

- Er wordt niets vermeld over de "beroepsinschakelingstijd" die jongeren moeten doorlopen vooraleer zij recht kunnen krijgen op een werkloosheidsuitkering. Het is precies in deze overgangperiode van school naar arbeidsmarkt dat voor heel wat jongeren een buitenlandse ervaring van langere duur mogelijk wordt en kansen biedt voor verdere ontwikkeling van competenties, ook gericht op de arbeidsmarkt.
- De administratieve procedures om een activiteit als vrijwilliger in het buitenland te melden aan de RVA (hetzij als uitkeringsgerechtigde werkloze, hetzij in de beroepsinschakelingstijd) zijn niet uitgewerkt in de praktijk, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is voor humanitaire missies of stages. Bovendien is het al dan niet verbieden/toelaten sterk afhankelijk van de beoordeling door de regionale verantwoordelijke van de RVA.

ART. 13 DIENT TE WORDEN AANGEPAST ZODAT HET OOK GELDT VOOR JONGEREN IN DE BEROEPSINSCHAKELINGSTIJD, WAARDOOR HUN BEROEPSINSCHAKELINGSTIJD BLIJFT DOORLOPEN TIJDENS HUN VRIJWILLIGERSWERK IN HET BUITENLAND.

ART. 13 3° DIENT TE WORDEN UITGEVOERD ZODAT UITGAANDE VRIJWILLIGERS VRIJGESTELD WORDEN VAN DE VERPLICHTING OM BESCHIKBAAR TE ZIJN VOOR DE ARBEIDSMARKT, VOOR DE PERIODE VAN HUN VRIJWILLIGERSWERK IN HET BUITENLAND.

2.d.2. Beperking in de tijd van periodes in het buitenland voor leefloners.

Art. 16 stelt dat het verrichten van vrijwilligerswerk verenigbaar is met het recht op een leefloon.

Op 20 november 2015 keurde de Ministerraad, op voorstel van Minister Willy Borsus, een wetsontwerp goed, waarbij ontvangers van een leefloon nog slechts 4 weken per jaar in het buitenland kunnen verblijven, mits melding aan het betrokken OCMW. Indien de periode (in totaal per jaar) 4 weken overschrijdt, wordt het leefloon niet meer verder betaald. Het OCMW kan uitzonderingen toestaan.

Voor leefloners die als uitgaande vrijwilliger een periode langer dan 4 weken in het buitenland vrijwilligerswerk verrichten, is Art 16 dus niet meer van toepassing. Dit is een inbreuk op de vrijwilligerswet.

BIJ DE VERDERE UITWERKING VAN DEZE WET DIENT DE NODIGE UITZONDERING TE WORDEN VOORZIEN, WAARBIJ UITGAANDE VRIJWILLIGERS DIE RECHT HEBBEN OP EEN LEEFLOON, DIT RECHT BEHOUDEN TIJDENS HUN VRIJWILLIGERSWERK IN HET BUITENLAND.

2.d.3. Behoud van gezinsbijslagen.

Art.21 stelt dat het verrichten van vrijwilligerswerk en het ontvangen van een vergoeding, conform art. 10, verenigbaar is met het recht op gewaarborgde gezinsbijslag.

We stellen vast dat dit artikel eigenlijk dode letter blijft ingeval van jongeren, waarvoor gezinsbijslag uitbetaald wordt (zijnde scholieren, studenten en jonge werkzoekenden zonder uitkering of in beroepsinschakelingstijd) en die als vrijwilliger naar het buitenland trekken, buiten de Europese Economische Ruimte.

De bestaande Algemene Kinderbijslagwet voorziet dat, behalve binnen de Europese Economische Ruimte en sommige andere landen (op basis van een bilateraal akkoord), jongeren die in het buitenland verblijven geen recht hebben op kinderbijslag. Tot nog toe konden aanvragen worden ingediend om een individuele uitzondering te verkrijgen op deze regel. Ingeval van uitgaande vrijwilligers was een gelijkstelling van de beroepsinschakelingstijd door de RVA een belangrijk uitgangspunt om een uitzondering toe te kennen.

Sedert 1 februari 2014 wordt door de FOD Sociale Zaken echter ook een bijkomend element onderzocht : met name de inkomens van de gezinscel waartoe de jongere behoort. Een aantal grensbedragen worden gehanteerd, die indien ze overschreden worden, aanleiding geven tot het opschorten van de kinderbijslag.

Voor uitgaande vrijwilligers in dit geval blijft art. 21 dode letter : het verrichten van vrijwilligerswerk en het recht op gewaarborgde gezinsbijslag zijn niet verenigbaar.

VOOR WAT BETREFT UITGAANDE VRIJWILLIGERS IN DE BEROEPSINSCHAKELINGSTIJD DIENT DEZE REGELING TE WORDEN OPGEHEVEN. DE GEMEENSCHAPPEN ZULLEN IN DE TOEKOMST ELK HUN EIGEN WETGEVEND KADER CREËREN. DAARIN DIENEN DE RECHTEN VAN UITGAANDE VRIJWILLIGERS INZAKE BEHOUD VAN KINDERBIJSLAG TE WORDEN GEGARANDEERD.

Koen Lambert, JINT vzw, 4/12/2015

TABEL MET KENMERKEN VAN VERSCHILLENDE VORMEN VAN INTERNATIONAAL VRIJWILLIGERSWERK

		A	B	C	D	E	F
Deelnemers :							
In groep	Belgen en niet-Belgen	X	X				
	Enkel Belgen			X			
Individueel	Belg				X		
	Niet-Belg					X	X
Plaats :	België		X			X	X
	Buitenland	X		X	X		
Begeleiding :	Enkel Belgen					X	X
	Belgen en niet-Belgen	X	X	X			
	Enkel niet-Belgen				X		
Opdrachten :	Gastorganisatie in buitenland	X		X	X		
	Gastorganisatie in België		X			X	X
	Zendorganisatie in België	X		X	X		
	Zendorganisatie in buitenland.		X			X	
Verzekering	Door Belgische organisatie						X
	Door buitenlandse organisatie						
	Deels door beide	X	X	X	X	X	



Verantwoordelijke Uitgever

Christian Dekeyser

© 2016 HOGE RAAD VOOR VRIJWILLIGERS

Administratief Centrum Kruidtuin
Finance Tower
Kruidtuinlaan 50, bus 125
1000 Brussel
Tel.: 02 528 64 68
Fax.: 02 528 69 77

E-mail: christian.dekeyser@minsoc.fed.be
Website: www.hogeraadvrijwilligers.belgium.be