

Socialezekerheidsrecht

De vrijwilliger voortaan (ook) sociaal beschermd

Dries SIMOENS
gewoon hoogleraar Faculteit Rechtsgeleerdheid K.U.Leuven

I. Situering

1. De voorliggende bijdrage besteedt aandacht aan de Wet 3 juli 2005 “betreffende de rechten van vrijwilligers”¹ (hierna afgekort: de Vrijwilligerswet), en ze doet dit vanuit een vijftiental sociaalrechtelijke invalshoeken.² Zoals uit zijn opschrift blijkt, is de nieuwe wet erop gericht aan de talrijke personen³ die zich vrijwillig inzetten, een aantal – vaak zeer fundamentele – rechten of minstens voordelen te verschaffen, of nog hen in bescherming te nemen tegen (bijvoorbeeld) aanspraken op schadeloosstelling of tegen ongunstige arbeidsomstandigheden.

2. Zoveel is duidelijk: het voluntariaat situeert zich in zijn totaliteit in het domein van het *welzijnsrecht*, jongste telg van het sociaal recht. Dit is het duidelijkst wanneer het wordt gepresteerd in de sociale, welzijns- en gezondheidssector. Maar dit is ook het geval wanneer het vrijwilligerswerk buiten deze sectoren wordt verricht: vermits het per definitie onbezoldigd wordt uitgevoerd, moet het wel zijn dat het de beoefenaar een onstoffelijke genoegdoening verleent op het psychosociale, menselijke en culturele vlak, en hem dus sterkt in zijn welzijn.

Ook met het *arbeidsrecht* moet het voluntariaat wel raakpunten hebben. Het wordt door de Vrijwilligerswet omschreven met de term “activiteiten”, arbeid dus. Aangezien het arbeidsrecht niet mag worden vernauwd tot het arbeids-overeenkomstenrecht, maar alle arbeidsverhoudingen regelt, stelt de Vrijwilligerswet het arbeidsrecht voor nieuwe uitdagingen, die hieronder (sub III, A) worden samengevat, en daarna dichter bij een oplossing worden gebracht. Met name zal hierbij de vraag centraal staan, of het beschermende karakter van de-

¹ B.S. 29 augustus 2005. Inwerkingtreding: 1 augustus 2006 (1 januari 2007 voor de bepalingen over aansprakelijkheid en verzekering). Om de nieuwe wet zijn huidige vorm te geven, bleken drie reparatiewetten noodzakelijk: de wijzigende art. 136-139 Wet 27 december 2005 “houdende diverse bepalingen” (B.S. 30 december 2005, tweede editie), de Wet 7 maart 2006 “tot wijziging van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers en van de wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen” (B.S. 13 april 2006) en de Wet 19 juli 2006 “tot wijziging van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers” (B.S. 11 augustus 2006).

² Voor commentaren met een meer uitgebreide strekking, zie: G. JOCQUE, “Rechten van vrijwilligers. Wet 3 juli 2005”, *NjW* 2006, 726-739; D. SIMOENS, “De rechten van de vrijwilliger thans wettelijk bepaald”, *R.W.* 2006-07, 382-396; is volstrekt *onbetrouwbaar* aangezien geen rekening wordt gehouden met de talrijke (en fundamentele) wijzigingen aangebracht door de derde reparatiewet: D. DUMONT en P. CLAES, *Le nouveau statut des bénévoles*, Brussel, Larcier, 2006, 217 p.

³ Het aantal vrijwilligers die zich inzetten in België wordt op anderhalf miljoen geschat. Zie: J. BREDÁ en K. GOYVAERTS, *Vrijwilligerswerk vandaag, een eerste verkenning. Eindrapport*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1996, 248; M. BOUVERNE- DE BIE, F. LAMMERTYN, S. OPDEBEECK, A. CLAEYS, W. ROMMEL en G. VERSCHULDEN, *Vrijwillige inzet in Vlaanderen, Leuven, Lucas, 1997, 12*; S. D’HONDT en B. VAN BUGGENHOUT, *Statuut van de vrijwilliger. Knelpunten en oplossingen*, Antwerpen, Maklu, 1999, 21.

ze rechtstak zich ook uitstrekt naar onbezoldigde en onverplicht uitgevoerde prestaties.

De derde tak van het sociaal recht ten slotte, het *socialezekerheidsrecht*, houdt zich net bezig met situaties van “niet arbeid”. Hier duiken vragen op als die van verenigbaarheid van het vrijwilligerswerk met het (al dan niet) strenge activiteitenverbod, dat wordt vooropgesteld door de sectoren die in een inkomensvervangende voorzien. Een ander teer punt vormt het lot van de kostenvergoeding in de regelingen van sociale bijstand, waar een bestaansmiddelenaanrekening centraal staat. Ook hier, zoals bij het arbeidsrecht, wordt door ons van een probleemstelling uitgegaan (sub IV, A) en worden daarna oplossingen en antwoorden opgezocht.

II. Toepassingsgebied van de vrijwilligerswet

3. Het komt er eerst en vooral op aan, op de meest accurate wijze het toepassingsgebied te omschrijven van de Vrijwilligerswet. Deze regelt immers, op een groot aantal cruciale punten, de rechtsverhoudingen tussen de vrijwilliger en de organisatie die hem inzet, de begunstigde, de sociale zekerheid, de overheid, en – waar het om zijn aansprakelijkheid gaat – elke toevallige derde.

4. Het uitgangspunt is art. 3, 2° Vrijwilligerswet: vrijwilliger is elke natuurlijke persoon⁴ die vrijwilligerswerk verricht. Wat dit inhoudt, wordt hieronder in drie “golven” geëxpliciteerd.

§1. Een onbezoldigde en onverplichte activiteit

5. Of een activiteit onbezoldigd en onverplicht wordt uitgeoefend, is in veruit de meeste gevallen gemakkelijk vaststelbaar. Wat daarentegen, en wellicht tegen de verwachtingen in, het meest problemen oproept is de notie activiteit. Is niet als zodanig te beschouwen, een louter lidmaatschap dat niet gepaard gaat met het stellen van actieve daden. Soms valt niet met vaste hand een scheidingslijn te trekken tussen (louter) participeren en vrijwillige inzet, bijvoorbeeld in het geval van een lid van een natuurvereniging dat een boswandeling begeleidt, of in dat van een amateur-kunstenaar die zijn werk tentoonstelt. Hoe de streep trekken tussen (passieve) deelname aan een activiteit uit gewone interesse of zelfs uit betrokkenheid enerzijds en vrijwilligerswerk anderzijds? Dus tussen ontspanning en voluntariaat – gelet op het feit dat dit laatste onverplicht wordt verricht en dus aan de betrokkene een morele, persoonlijke of psycholo-

4 Rechtspersonen kunnen geen vrijwilligerswerk verrichten. Dit geldt eveneens voor bijvoorbeeld vzw's, private stichtingen of stichtingen van openbaar nut en openbare centra voor maatschappelijk welzijn: alle voeren ze de niet-winstgevende activiteiten uit waartoe ze gehouden zijn door hun maatschappelijk doel, neergelegd in hun statuten, of door wettelijke bepalingen. Van een onverplicht optreden is hier dus geen sprake. Overigens beperkt art. 3, 3°, Vrijwilligerswet het toepassingsveld uitdrukkelijk tot natuurlijke personen.

gische voldoening verschaft, op (bijna) dezelfde wijze als het nemen van ontspanning.

6. Het criterium “al dan niet een activiteit” moet ook toelaten vrijwilligerswerk af te zetten tegen deelname aan een zelfhulpgroep. Hierbij kan men zich laten leiden door een factor die niet door de Vrijwilligerswet maar door de rechtsleer wordt vooropgesteld: een vrijwilliger mag hoogstens een asymmetrische wederkerigheidsrelatie hebben met zijn doelgroep. Dit is niet het geval bij zelfhulp: de posities van hulpvrager en hulpverlener lopen er door mekaar en zijn onderling verwisselbaar. Bij vrijwilligerswerk kan er ook sprake zijn van wederkerigheid, van aanwezigheid van een “return”, maar wat men ontvangt is van een andere aard dan wat men gegeven heeft: hier heerst een relatieve, asymmetrische wederkerigheid of een (slechts) indirecte “return”.⁵

§2. Een drievoudige “exterioriteitstoets”

7. Onder deze tussentitel geven we aandacht aan drie elementen die door de Vrijwilligerswet worden gehanteerd ter afbakening van zijn toepassingsgebied. Alledrie houden ze de gedachte in van een soort “exterioriteit” of veruitwendiging, naar thans blijken zal.

8. Ten eerste: de betrokken persoon mag de activiteiten niet verrichten ten bate van zichzelf. Ten bate van wie dan wel? Hier is de legale omschrijving zeer breed: “ten behoeve van een of meer personen, van een groep of organisatie, of van de samenleving als geheel”. Iedereen dus, individueel of in groep beschouwd, met uitzondering van de vrijwilliger zelf.

9. Een tweede element van exterioriteit ligt vervat in art. 3, 1°, c: wil de wet van toepassing zijn, dan moet het gaan om een activiteit “die ingericht wordt door een organisatie anders dan het familie- of privéverband van degene die de activiteit verricht”. Vallen dus om evidente redenen uit de boot: de zorg voor een ziek familielid of het naar school brengen van kinderen door hun grootouders. Minder evident is het lot van de mantelzorg in de context van de nieuwe wet, althans in gevallen waar deze zorg geboden wordt aan personen die geen familieleden zijn maar vrienden, burens of wijkbewoners. Zeker wanneer de zorgverstrekking op een gestructureerde wijze gebeurt, wordt het toepassingsveld van de Vrijwilligerswet benaderd of zelfs betreden.

10. De derde en laatste factor van exterioriteit bestaat erin dat de betrokken activiteit niet door dezelfde persoon en voor dezelfde organisatie wordt verricht in het raam van een arbeids- of dienstenovereenkomst. De reden van deze uitsluitingsgrond ligt voor de hand: men wil zwartwerk en misbruiken tegengaan, die bij een verwarring tussen de statuten van vrijwilliger en arbeider/bediende moeilijk te controleren zouden zijn.

⁵ Zie hierover expliciet: M. BOUVERNE-DE BIE, F. LAMMERTYN e.a., o.c., p. 19.

Het verbod op het parallel presteren van vrijwilligerswerk en van werk in uitvoering van een arbeidsovereenkomst, moet correct worden geïnterpreteerd. Enkel ten overstaan van de vrijwilligersorganisatie mag er geen samenloop zijn. Is er een andere werkgever in het spel, dan mag werken als vrijwilliger gepaard gaan met het uitvoeren van een arbeidsovereenkomst. Zo mag een verpleegkundige die verbonden is aan een ziekenhuis, na zijn arbeidsuren vrijwillariaatswerk verrichten in dit ziekenhuis, op voorwaarde dat niet de dienst Patiëntenbegeleiding van het ziekenhuis voor de organisatie instaat, maar een derde instantie, bijvoorbeeld een parochie, een ziekenfonds of het Rode Kruis.

§3. Ingericht zijn door een organisatie

11. De activiteit van de persoon die zich vrijwillig inzet moet “ingericht” zijn door een organisatie. Onder deze laatste term valt een private of publieke rechtspersoon zonder winstoogmerk die werkt met vrijwilligers, maar ook elke feitelijke vereniging “zonder rechtspersoonlijkheid van twee of meer personen die in onderling overleg een activiteit organiseren met het oog of de verwezenlijking van een onbaatzuchtige doelstelling, met uitsluiting van enige winstverdeling onder haar leden of bestuurders, en die een rechtstreekse controle uitoefenen op de werking van de vereniging”. Alleen wanneer een feitelijke vereniging deze voorwaarden vervult, vermeld in art. 3, 3°, heeft ze volgens de wetgever blijkbaar voldoende “schragerend vermogen”.⁶

12. Bekijken we het wetsvoorschrift van naderbij. Dat er twee of meer personen aanwezig moeten zijn, vloeit al voort uit de verenigingsgedachte. Wat moeten deze leden doen? Vooreerst een activiteit organiseren in onderling overleg, wat een wilsovereenstemming impliceert. Die intentie dient daarenboven gericht te zijn op de realisatie van een onbaatzuchtig doel, dat door zijn negatieve omschrijving – de afwezigheid van een baat – gelukkig de deur openzet voor alle nuttige vormen van vrijwilligerswerk. Moeilijkst te vatten zijn de legale termen “rechtstreekse controle (...) op de werking van de vereniging”. Dit betekent allereerst dat er een werking moet worden uitgestippeld – zo men wil: een actieplan –, anders is geen doeltreffende controle mogelijk. Tezamen gelegd met de corresponderende passus uit de voorbereidende werken, blijkt de aangegeven zinsnede de volgende strekking te hebben: het engagement van de personen die zich aaneensluiten met oog op een onbaatzuchtige doelstelling is niet geheel vrijblijvend; ze verbinden zich ertoe om een werking op te starten én om een rechtstreeks en effectief toezicht uit te oefenen op de wijze waarop die werking wordt ontplooid.⁷

⁶ *Parl. St.* Kamer 2005-06, nr. 2496/001, p. 4.

⁷ *Ibid.*, p. 5.

III. Arbeidsrecht

§1. *Probleemstelling*

13. Wat het verband betreft van de Vrijwilligerswet met het arbeidsrecht, komen eerst en vooral volgende vragen aan bod: bestaat er in de optiek van de wet een “vrijwilligersovereenkomst” naar analogie met de arbeidsovereenkomst, en komen voor het vrijwilligerswerk alle vormen van arbeid in aanmerking, met inbegrip van die welke “normaal” door professionelen binnen het reguliere arbeidscircuit worden uitgeoefend? Verder wordt een vraagstelling ontleend, niet aan het arbeidsrecht in het algemeen maar aan het arbeidsovereenkomstenrecht: geniet de persoon die zich vrijwillig inzet een immuniteit tegen de schadelijke gevolgen van een lichte fout die bij hem eerder toevallig dan gewoonlijk voorkomt – conform art. 18 Arbeidsovereenkomstenwet? Anders dan soms wordt aangenomen, kent het arbeidsrecht een groot aantal beschermende wetten die – ook buiten de contractuele context – spelen zodra arbeid wordt uitgevoerd in een verhouding van ondergeschiktheid; nemen deze wetten ook vrijwilligers in protectie? Ziedaar een greep uit de vragen die in dit hoofdstuk dichter bij een oplossing zullen worden gebracht.

§2. *Geen vrijwilligersovereenkomst naar analogie met een arbeidsovereenkomst*

14. Tussen vrijwilliger en organisatie bestaat, althans in de regel, geen overeenkomst, wat meebrengt dat een foutieve handeling of onthouding door de ene of de andere niet kan leiden tot een contractuele aansprakelijkheid. Nergens in de nieuwe wet wordt allusie gemaakt op de contractsfiguur, en de parlementaire voorbereiding toont passages die elke verbintenis *ex contractu* radicaal afwijzen. Zo is onder meer gesteld: “de vrijwilliger kan op elk moment beslissen de taak niet uit te voeren of de uitvoering ervan stop te zetten”.⁸

15. Een eerder wetsvoorstel⁹ had van zijn kant de creatie van een zogenaamde vrijwilligersovereenkomst vooropgesteld “als tegenhanger van een arbeidsovereenkomst”.¹⁰ Art. 6 van dit wetsvoorstel liet geen ruimte voor interpretatie: “de vrijwilligersovereenkomst is een bron van verbintenis naar burgerlijk recht”.¹¹

Niets daarvan in de Vrijwilligerswet¹². Maar in alle eerlijkheid kan men zich afvragen of de kloof tussen deze wet en het bedoelde, eerdere wetsvoorstel wel

⁸ *Parl. St.* Kamer 2003-04, nr. 0455/001, p. 12.

⁹ Bedoeld wordt, het wetsvoorstel - CREYF/D'HONDT; zie onder meer: *Parl. St.* Kamer 2003-04, nr. 0499/001, p. 3.

¹⁰ *Ibid.*, p. 22.

¹¹ *Ibid.*, p. 7.

¹² Zelfs van een “herenakkoord” met juridisch bindende gevolgen is volgens ons geen sprake (anders: S. D'HONDT en B. VAN BUGGENHOUT, *Statuut van de vrijwilliger: Knelpunten en oplossingen*, Antwerpen, Maklu, 1999, 64-66): er bestaat

zo breed is. Men kan de tegenstelling van twee kanten bekijken en haar meteen relativeren.

Vooreerst vanuit het standpunt van het andere wetsvoorstel: in de memorie van toelichting staat te lezen “dat het bovendien mogelijk is dat de partijen het obligatoire karakter aan hun afspraken ontzeggen. Het beginsel van de wilsautonomie maakt het immers mogelijk ook niet-verbindende afspraken te maken”.

Verder vanuit de invalshoek van de Vrijwilligerswet: het is waar dat er bij ontstentenis van een overeenkomst geen contractuele aansprakelijkheid kan spelen, maar het is even waar dat er ook binnen de context vrijwilliger/organisator ruimte is voor de buitencontractuele aansprakelijkheid ex art. 1382 B.W. Ropen we ons het voorbeeld voor de geest van een organisatie die reizen organiseert voor rolstoelpatiënten en daartoe een beroep doet op begeleidende vrijwilligers; komt één van hen op het afgesproken tijdstip niet opdagen zonder daarvoor een geldig excuus te hebben, dan kan hij, gelet op de omstandigheden, aangesproken worden tot het betalen van de annuleringskosten. Vrijwilligheid mag immers niet tot vrijblijvendheid worden gedegradeerd, en het niet-erkennen van de organisatie als contractspartij maakt deze tot een derde, die niet quasi-delictueel in zijn belangen mag worden geschaad.

§3. *Vrijwilligerswerk mag op elke vorm van arbeid betrekking hebben*

16. Geen enkele vorm van arbeid is voor vrijwilligerswerk ontoegankelijk. Positief gesteld: ook taken die binnen het reguliere arbeidscircuit vallen en dus gewoonlijk door “professionelen” worden opgenomen, kunnen door een vrijwilliger worden uitgeoefend.¹³ Hier situeert zich een duidelijk verschilpunt met de notie vrijwilligerswerk, gehanteerd door het decreet van de Vlaamse Raad van 23 maart 1994 “betreffende het georganiseerd vrijwilligerswerk in de welzijns- en gezondheidssector”¹⁴ – dat tot aan de goedkeuring van de Vrijwilligerswet de enige substantiële wettekst was tot regeling van het voluntariaat. Het geciteerde decreet beoogt enkel “activiteiten die zich onderscheiden van en/of complementair zijn aan activiteiten die gewoonlijk door professionelen worden verricht”.

immers geen wederkerigheid (omdat voor de vrijwilliger geen tegenprestatie wordt bedongen), de uitvoering van de taak gebeurt grotendeels volgens zijn eigen inzichten, er worden slechts minimale verwachtingen gewerkt, het opmaken van een gedetailleerd geschrift is ongebruikelijk e.d. – allemaal aspecten die tot de afwezigheid van een herenakkoord met rechtsgevolgen doen besluiten (E. DIRIX, “Gentlemen’s agreements en andere afspraken met onzekere rechtsgevolgen”, *R.W.* 1985-86, 2119-2130).

¹³ D. SIMOENS, “De rechten van de vrijwilliger thans wettelijk bepaald”, *R.W.* 2005-07, p. 389, nr. 44.

¹⁴ *B.S.* 19 mei 1994; uitgevoerd door B. VI. Reg. 6 juli 1994 (*B.S.* 15 oktober 1994), gewijzigd door B. VI. Reg. 21 december 1994 (*B.S.* 11 maart 1995).

17. Geen dergelijke beperking in de wet die ons hier bezighoudt: nergens worden taken uitgesloten die doorgaans het voorwerp uitmaken van een arbeids-overeenkomst en dus binnen het reguliere arbeidscircuit vallen. Niet dat men de bezorgdheid van de decreetgever niet begrijpt: het was er hem om te doen, zeker niet “jobvernietigend” op te treden, wat kon als professionelen door vrijwilligers worden “vervangen”. Zijn vrees is echter ongegrond: vaak vestigt het voluntariaat de aandacht op nieuwe noden, die door het scheppen van nieuwe banen worden aangepakt. Daarbij komt, dat een afbakening tussen arbeid die door professionelen wordt verricht en werk dat aan vrijwilligers wordt overgelaten moeilijk of zelfs onmogelijk is. Het is best mogelijk dat een zelfde aard van werk, dat eventueel een permanent karakter en toch wel enige omvang kan hebben, in het ene geval vrijwilligerswerk is en in het andere geval een beroepsactiviteit.¹⁵ Het vrijwilligerswerk kan worden omschreven als activiteiten die een continuüm vormen, *zonder enige cesuur*, tussen de informele levenssfeer en het formele circuit. Slechts de concrete invulling van het voluntariaat verricht door *werklozen*, wijkt van deze principes af, naar straks (nr. 38) zal worden betoogd.

§4. Aansprakelijkheidsregel conform artikel 18 Arbeidsovereenkomstenwet

18. Eén van de hoekstenen van de rechtenbescherming van de vrijwilligers is de beperkende aansprakelijkheidsregel, vervat in art. 5 Vrijwilligerswet. Indien aan één voorwaarde is voldaan (*infra*, nr. 20), is de vrijwilliger slechts burgerlijk aansprakelijk bij bedrog, zware fout en lichte fout die bij hem eerder gewoonlijk dan toevallig voorkomt. Anders gesteld: hij is immuun voor de gevolgen van zijn lichte fout met een toevallig karakter. Betekent dit dat het slachtoffer in dit laatste geval met zijn schade blijft zitten? Neen, maar het heeft zijn vergoedingsaanspraken in deze laatste hypothese te richten tegen de organisatie, die zich van haar kant voor dit risico moet verzekeren (art. 6, § 1).

19. De tolerantiegrens is dus getrokken op het niveau van de lichte fouten, tussen die welke eerder gewoonlijk voorkomen en andere met een toevallig karakter. Het netelige aansprakelijkheidsvraagstuk kreeg dus een arbeidsrechtelijke oplossing: men herkent in art. 5 Vrijwilligerswet moeiteloos art. 18 Arbeidsovereenkomstenwet.

Twee basisprincipes werden zo verzoend, door er een derde regel aan toe te voegen. Enerzijds het feit dat onze rechtsorde bij een onrechtmatige daad bewust en compromisloos de zijde kiest van de schadelijder, die in elk geval moet worden vergoed.¹⁶ Anderzijds het basisprincipe van de Vrijwilligerswet, dat de vrijwilliger wegens het onbaatzuchtige karakter van zijn inzet en wellicht ook wegens zijn geringere mate van professionaliteit, een zekere immuni-

15 Aldus J. BREDa en K. GOYVAERTS, “Vrijwilligerswerk voor werklozen: pro of contra?”, *Welzijnswerk-kroniek* 1983, 11.

16 J. RONSE, L. DE WILDE e.a., *Schade en schadeloosstelling*, I, in *A.P.R.*, Gent, E. Story-Scientia, 1984, 176.

teit “verdient” tegen schadeclaims.¹⁷ Dat deze claims in de meeste gevallen tegen de organisator moeten worden gericht, is de derde regel die de twee aangegeven basisprincipes verzoent.

20. Hiermee is echter niet alle gezegd: er is nog de voorwaarde waarop we bij de aanvang van deze littera alludeerden (*supra*, nr. 18). Hierboven is gezegd dat reeds een zeer informeel verband, zoals een feitelijke vereniging met niet meer dan twee leden, een organisatie kan zijn in de zin van de wet (*supra*, nr. 11 en 12). Het gevaar bestaat dat een dergelijk *grassroots* initiatief niet de reflex heeft, een verzekering te sluiten – zodat de geschetste globale constructie uit art. 5 Vrijwilligerswet ineenstuikt.¹⁸ De beperkende aansprakelijkheidsregel moet dus een onderscheid maken tussen organisaties met en andere zonder enige “structuur”.

Wanneer gaat het wetsvoorschrift ervan uit dat er in de organisatie een voldoende gehalte aan structuur aanwezig is? Het antwoord is drieledig:

- a) indien de organisatie de rechtspersoonlijkheid heeft aangenomen, wat bijvoorbeeld het geval is bij een vzw;
- b) of indien men te maken heeft met een feitelijke vereniging die – bijkomende voorwaarde die niet wordt gesteld door art. 3 Vrijwilligerswet (*supra*, nrs. 11 en 12) – één of meerdere personen tewerkstelt die verbonden zijn door een arbeidsovereenkomst voor werklieden of bedienden. Is dit het geval, dan gaat art. 5 ervan uit dat er binnen de feitelijke vereniging een voldoende mate van structuur voorhanden is;
- c) of indien men staat tegenover een feitelijke vereniging die als “afdeling”¹⁹ kan worden beschouwd van een rechtspersoon of van een onder punt b bedoelde feitelijke vereniging. Van een afdeling is sprake wanneer deze een “specifieke verbondenheid” vertoont met deze rechtspersoon of feitelijke vereniging.

21. Heeft men niet te maken met een van deze organisaties – concreet: is de organisator een feitelijke vereniging zonder personeel in dienst –, dan vindt de beschermende aansprakelijkheidsregel geen toepassing en heeft de vrijwilliger ook in te staan voor de kwalijke gevolgen van zijn lichte fout met een toevallig karakter.

Hopelijk kan hij dan terecht bij een door hem gesloten burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering privéleven. Deze verzekering wordt door de Vrijwilligerswet in twee richtingen gepreciseerd. Vooreerst stelt art. 8 dat vrijwilligerswerk wordt geacht te worden verricht in het privéleven – wat in het verleden

¹⁷ Deze bekommernis tot bescherming van de vrijwilliger kwam meermaals aan bod tijdens de parlementaire voorbereiding: zie o.m. *Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 0499/001, p. 7; *Parl. St. Kamer* 2005-06, nr. 2496/005, p. 19.

¹⁸ *Parl. St. Kamer* 2005-06, nr. 2496/001, p. 7 en 8.

¹⁹ Men kan bezwaarlijk zeggen dat de notie afdeling legaal nauwkeurig werd omschreven, ook niet tijdens de parlementaire voorbereiding: een afdeling wordt er gedefinieerd als een “onderdeel” van een “koepelvereniging” (*Parl. St. Kamer* 2005-06, nr. 2496/005, p. 20).

niet werd betwist, maar de wetgever wou in 2005 op zeker spelen en tegengestelde standpunten in de toekomst voor zijn.

En verder maakt de wet de (facultatieve) uitsluiting ongedaan van “de schade voortvloeiend uit de burgerrechtelijke aansprakelijkheid (...) die leiders, aangestelden of organisatoren van jeugd- of gelijkgestelde bewegingen dragen voor personen voor wie ze moeten instaan”. Deze facultatieve uitsluiting lag vervat in het K.B. 12 januari 1984 “tot vaststelling van de minimumgarantievoorwaarden van de verzekeringsovereenkomsten tot dekking van de burgerlijke aansprakelijkheid buiten overeenkomst met betrekking tot het privéleven”, en wordt thans dus opgeheven door art. 7 Vrijwilligerswet. We staan hier dus voor een formele wet die een K.B. gedeeltelijk buitenspel zet.

22. Het is wenselijk dat de vrijwilliger, voor hij zijn activiteit aanvat, informatie ontvangt over zijn rechtspositie na een ongeval. Volgens art. 4 rust op de organisatie een informatieplicht, die onder meer betrekking heeft op de facetten aansprakelijkheid en verzekering. De organisator moet dus zijn statuut mededelen (rechtspersoon of feitelijke vereniging, of “afdeling” van een van beide), en, als het om een feitelijke vereniging gaat, melden of ze personeel in dienst heeft of niet. Ook dient melding te worden gemaakt van alle door de organisatie gesloten verzekeringen. De persoon die zich vrijwillig inzet is dus goed geplaatst om te oordelen of hij best een burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering aangaat of niet. Onaangename verrassingen achteraf moeten ten alle prijze worden voorkomen. In dit opzicht is het van belang dat het geciteerde wetsvoorschrift de bewijslast nopens de infoverstreking bij de organisator legt, die dus best de gegevens op schrift stelt en dat papier door de vrijwilliger doet ondertekenen.²⁰

§5. Al dan niet toepassing van beschermende arbeidswetten

23. In zijn aanvankelijke versie machtigde art. 9, § 1 de Koning in de meest algemene bewoordingen om vrijwilligers die – we citeren – “bij het uitvoeren van hun vrijwilligerswerk arbeid verrichten onder het gezag van een andere persoon” geheel of gedeeltelijk te onttrekken aan het toepassingsgebied van een aantal (opgesomde) wetten uit de context van het arbeidsrecht, zoals de Arbeidswet en de Wet Welzijn Werknemers.

Het uitgangspunt was goed: anders dan soms wordt aangenomen, is het bereik van het arbeidsrecht niet beperkt tot personen tewerkgesteld in het kader van een arbeidsovereenkomst – dus tegen betaling van een loon – maar gelden vele wetten ook voor personen die arbeid verrichten (eventueel onbezoldigd en onverplicht) onder andermans gezag.²¹

²⁰ D. SIMOENS, “De rechten van de vrijwilliger thans wettelijk bepaald”, *R.W.* 2006-07, p. 387, nr. 32.

²¹ Zo is de Wet Welzijn Werknemers toepasselijk op “de werkgevers en de werknemers”, maar met deze laatste worden (onder meer) gelijkgesteld: “de personen

24. Was het vertrekpunt dus correct, dan was het onbegonnen werk door K.B.'s te doen bepalen welke artikelen wel van toepassing zijn op vrijwilligers en welke niet. Er zijn natuurlijk evidenties: de deelname van jonge padvinders aan een verkoop ter financiering van hun activiteiten kan niet als kinderarbeid worden beschouwd en dus verboden, evenmin als de deelname van een vrijwilliger aan de organisatie van een dansavond als nachtarbeid kan worden aangezien.²² Maar zelfs als de Koning met een kam door alle geviseerde wetten gaat, kan Hij onmogelijk alle hypotheses in ogenschouw nemen.

25. De derde reparatiewet opteerde dus voor het andere uiterste en hief art. 9, § 1 boudweg op. De memorie van toelichting vermeldt de wens “terug te keren naar de situatie van voor de wet van 3 juli 2005, waar zich op dit vlak in de praktijk geen interpretatieproblemen voordeden”.²³ De voorzitter van de kamercommissie “roept op tot enig pragmatisme. Het gemeen recht leent zich nauwelijks tot bestraffing van uitwassen. De arbeidsinspectie is een veel efficiënter instrument op dit specifieke terrein. Geen enkele vrijwilligersvereniging is ooit daarmee in aanvaring gekomen”.²⁴ Wat dit laatste betreft, deze dubbele bedenking van onzentwege: vrijwilligers die de indruk hebben in slechte omstandigheden hun taken te moeten uitoefenen zullen altijd wel de reflex hebben gehad deze taak neer te leggen, eerder dan de reflex rechtsregels te gaan inroepen. En ten tweede: ten onrechte zal vaak zijn aangenomen, dat het arbeidsrecht enkel gold voor wie werkte in het kader van een arbeidsovereenkomst (wat een juiste veronderstelling is voor, bijvoorbeeld, de Arbeidsovereenkomstenwet, maar niet voor andere wetten, zoals de Wet Welzijn Werknemers).

26. Het slotwoord kwam in de kamercommissie toe aan de staatssecretaris voor Administratieve Vereenvoudiging. Deze stelde een omgekeerd mechanisme voor dan datgene dat, oorspronkelijk vervat lag in art. 9, § Vrijwilligerswet: liever dan het arbeidsrecht “en bloc” toepasselijk te verklaren op het voluntariaat en de Koning te machtigen uitzonderingen te bepalen, kan het op een meer positieve wijze aan de Koning worden opgedragen flagrante misbruiken de pas af te snijden door het uitvaardigen van maatregelen die de vrijwilliger beschermen in zijn welzijn.²⁵ Dit zou o.i. een moeilijke en wellicht overbodige oefening zijn, vermits de vrijwilligers zelf het best geplaatst zijn om misbruiken te percipiëren en daaruit hun besluit te trekken: er de brui aan te geven, of als ze toch juridisch wensen te ageren, klacht in te dienen bij de arbeidsinspectie.

die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag van een andere persoon” (art. 2, § 1, tweede lid, 1^o, a geciteerde wet).

²² *Parl. St.* Kamer 2005-06, nr. 2496/005, p. 6.

²³ *Ibid.*, p. 22.

²⁴ *Ibid.*, p. 23.

²⁵ *Ibid.*, p. 13.

§6. Organisaties zowel werkend met vrijwilligers als met niet-vrijwilligers

27. Een organisatie behoeft geen erkenning of machtiging om vrijwilligers in te zetten, in de zin van de Vrijwilligerswet. Toch kan volgens art. 22, § 1 van deze wet, in een bepaald geval de Koning “met betrekking tot de bepalingen van deze wet” bijkomende voorwaarden stellen, en bijvoorbeeld het principe van een voorafgaande machtiging door de minister van Sociale Zaken invoeren.²⁶ Geviseerd wordt het geval van een organisatie die zowel werkt met vrijwilligers als “met personen die geen vrijwilliger zijn”. Tot dusver heeft de Koning van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

De besproken bepaling wil met vaste hand een duidelijke scheidingslijn trekken tussen vrijwilligers en (bezoldigde) werknemers, ingezet binnen eenzelfde organisatie. Niet toevallig komt ze voor in het “toezichtsartikel” 22 Vrijwilligerswet, dat in zijn tweede paragraaf nog explicieter bepaalt, dat de Koning bij een besluit genomen na overleg in de ministerraad de wijze bepaalt waarop nagegaan wordt of de activiteiten van een vrijwilliger wel beantwoorden aan de voorschriften van de Vrijwilligerswet (en haar uitvoeringsbesluiten). De Koning wijst de ambtenaren aan die belast zijn met dit toezicht (art. 22, § 3). Het een noch het ander is op heden gebeurd.

IV. Socialezekerheidsrecht

§1. Probleemstelling

28. Het uitoefenen van vrijwilligerswerk kan de sociale zekerheid voor drie reeksen van problemen stellen.

29. Vooreerst heeft de wetgever het er blijkbaar moeilijk mee, dat dit soort arbeid wordt verricht door personen die een vervangingsinkomen genieten. Naar gelang het stelsel, wordt voluntariaat argwanend bekeken omdat het, door zijn vorm of omvang, een hinder zou zijn bij het zoeken naar werk. Hierbij wordt voorbijgegaan aan de evidentie, dat werken als vrijwilliger de betrokken persoon persoonlijke, sociale en zelfs technische vaardigheden kan bijbrengen. Hoeveel sollicitanten vermelden op hun CV niet dat ze vrijwilliger zijn geweest? Een andere reden om vrijwilligerswerk met enige achterdocht te aanzien, is het feit dat uit deze arbeid kan blijken dat een persoon minder arbeidsongeschikt is dan door de ziekteverzekering is aangenomen. Deze argwaan is evenmin op zijn plaats: via het voluntariaat kan men zijn genezing in de hand werken en zich voorbereiden op zijn herintrede op de arbeidsmarkt. En bovenal zou de overweging moeten spelen, dat personen met een vervan-

²⁶ Hierdoor moet, aldus een passus uit de voorbereidende werken, “oneigenlijk gebruik van vrijwilligers en van het vrijwilligerswerk worden tegengegaan” (*Parl. St.* 2005-06, nr. 0455/003, p. 15). Commentaar: G. JOCQUE, “Rechten van vrijwilligers. Wet van 3 juli 2005”, *N.j.W.* 2006, p. 739, nr. 51.

gingsinkomen bij hypothese zonder werk zitten en tijd hebben voor een vrijwillige inzet.

30. Een tweede mogelijke bron voor problemen wordt veroorzaakt door een eventuele kostenvergoeding; is deze onderworpen aan de middelentoets in de regelingen van sociale bijstand die hun prestaties laten hangen van de afwezigheid of minstens ontoereikendheid van bestaansmiddelen?

31. De kostenvergoeding zorgt nog voor een derde probleem, ditmaal wat haar al dan niet RSZ-bijdrageplichtig zijn betreft. De R.S.Z.-wet staat, zoals bekend, een breed loonbegrip voor. Sinds het K.B. van 19 november 2001 komt in het uitvoeringsbesluit van die wet een specifiek “vrijwilligersartikel” voor – art. 17quinquies R.S.Z.-Besluit –, waarop de bepalingen uit de Vrijwilligerswet over kostenvergoedingen niet goed afgestemd zijn, naar hieronder (nrs. 52-54) zal worden betoogd.

§2. Uitkeringsverzekering werknemers (ziekteverzekering)

32. Om als arbeidsongeschikt te worden beschouwd in de zin van de ziekteverzekering, moet de werknemer “alle werkzaamheid hebben onderbroken” als gevolg van (het intreden of verergeren van) letsels of functionele stoornissen, en moet zijn verdienvermogen zijn verminderd tot een derde of minder van het verdienvermogen van een maatman (art. 100, § 1 Ziektewet). Men merkt dat in deze arbeidsongeschiktheidsdefinitie een interne contradictie steekt: een persoon kan nog restcapaciteiten hebben maar mag deze niet benutten gelet op het werkzaamhedenverbod.²⁷ En aan dit laatste verbod wordt door het Hof van Cassatie zeer strak de hand gehouden: verboden is elke activiteit met een productief karakter die in het maatschappelijk verkeer wordt uitgeoefend, ook als deze uitoefening als vriendendienst gebeurt zonder betaling van een loon.²⁸

²⁷ J. VIAENE meent de verklaring van het werkzaamhedenverbod te zien in toezichts-overwegingen (die hij niet bijtreedt): “deze eis rust op de oude negatieve zucht naar controle volgens het naïeve beginsel: men kan best zien wanneer iemand arbeidsongeschikt is aan het feit dat hij niets doet” (“De verhouding tussen de ziekteverzekering en de werkloosheidsverzekering”, *R.W.* 1977-78, 411).

²⁸ Cass. 18 mei 1992, *Arr. Cass.* 1991-92, 886; *Pas.*, I, 821; *R.W.* 1992-93, 257; *T.S.R.* 1992, 291; *Soc. Kron.* 1992, 329 en *J.T.T.* 1992, 401. *In casu* betrof het een persoon, arbeidsongeschikt verklaard, die – tegen een geringe tussenkomst in de benzinekosten – de kinderen van een gezin in moeilijkheden nu en dan naar en van een kinderopvangplaats voerde. Deze activiteit maakte volgens het Hof van Cassatie een beroepswerkzaamheid uit, die door art. 100, § Ziektewet werd verboden. Men kan zich afvragen waar hier het element steekt van het “productief karakter” uit de cassatieformulering, en of de betrokken bezigheid wel ingeschakeld was in het “maatschappelijk verkeer”, waar ze in werkelijkheid puur als burendienst en dus in de privélevenssfeer werd gepresteerd. Ons wil het dan ook voorkomen, dat het hoogste rechtscollege, door in de aangegeven omstandigheden een verboden werkzaamheid te zien, in strijd komt met zijn eigen uitgangspunten.

Het is meteen duidelijk dat de meeste vormen van vrijwillariaat worden gevisieerd, en tevens vele uitingen van mantelzorg.²⁹

33. Deze bijzonder strenge rechtspraak is een halt toegeroepen door het invoegen, bij art. 15 Vrijwilligerswet, van een tweede lid in art. 100, § 2 Ziektewet: vrijwilligerswerk als bedoeld door de Vrijwilligerswet “wordt niet beschouwd als werkzaamheid, voor zover de adviserend geneesheer vaststelt dat deze activiteiten verenigbaar zijn met de algemene gezondheidstoestand van de betrokkene”.

34. Deze bijzondere bepaling over het vrijwilligerswerk kan nuttig gelegd worden naast de modaliteit van de gedeeltelijke werkhervatting, vervat in art. 100, § 2 Ziektewet en art. 230, § 2 Ziektebesluit. Uit een vergelijking blijkt dat voor het uitoefenen van vrijwilligerswerk de drempel heel wat lager wordt gelegd dan voor een gedeeltelijke werkhervatting. Zo komt het optreden van de adviserend geneesheer neer op een “vaststelling” van de verenigbaarheid van de vrijwillig opgenomen taken met de gezondheidstoestand, waar voor een gedeeltelijke werkhervatting een “toestemming” is vereist – wat aan de geneesheer een discretionaire macht verleent. Een toestemming impliceert een subjectieve beoordeling, meestal wel op objectieve gronden. Een vaststelling daarentegen komt neer op het registreren van feitelijke en min of meer vastliggende gegevens. De “vaststelling” dient niet voorafgaandelijk te gebeuren, wat ook weer een verschilpunt uitmaakt met de regeling uit art. 100, § 2 Ziektewet. En waar in uitvoering van dit laatste wetsvoorschrift door art. 230, § 2 Ziektebesluit is bepaald dat de adviserend geneesheer moet nagaan of het voorgenomen werk verenigbaar is met de *aandoening* waaraan de betrokken persoon leidt, geldt voor het vrijwilligerswerk dat dit verenigbaar dient te zijn met de *algemene gezondheidstoestand* van de arbeidsongeschikte. De arts moet zich dus niet eenzijdig concentreren op de *aandoening* van deze laatste, maar mag overwegingen laten spelen als de baten die de betrokkene haalt uit het zich nut-

²⁹ Voor overzichten van rechtspraak, zie: Ph. GOSSERIES, “L’incapacité de travail des salariés et des indépendants en assurance indemnité obligatoire”, *J.T.T.* 1997, 77-89 en 81-83; D. SIMOENS, “Het verbod voor een arbeidsongeschikte werknemer om werkzaamheden te verrichten », in X, *Liber Amicorum Roger Blanpain*, Brugge, die Keure, 1998, 561-574. Werden onder meer als *verboden activiteiten* beschouwd: het helpen van zijn echtgenote bij de uitbating van een boek- en papierhandel, en dit door minieme bezigheden als het redigeren van facturen, het halen van kranten en het sorteren van publicaties (Arbh. Bergen 10 januari 1992, *Inf. RIZIV* 1992, 177), het uitoefenen van zijn hobby als astroloog-spiritist (Arbrb. Brussel 4 januari 1990, *Rechtspr. Arb. Br.* 1990, 96), het opknappen van karweitjes voor derden, uit vriendschap, zonder bezoldiging en enkel bij tussenpozen (Arbh. Luik 17 januari 1989, *Inf. RIZIV* 1989, 155). De volgende activiteiten daarentegen, die enigszins kaderen in de definitie van vrijwilligerswerk, werden *toegestaan* – weliswaar alle vóór het cassatiearrest van 18 mei 1992: het verrichten, door een bestuurslid van een tennisvereniging, van lichte werkzaamheden naar aanleiding van een tennistornooi (Arbrb. Tongeren 29 maart 1988, *J.T.T.* 1989, 477), het verrichten van zekere bezigheden als lesgeefster in het raam van een handwerkhobby, vanuit de dwingende noodzaak zich in de terminale levensfase nog enigszins nuttig te voelen (Arbrb. Tongeren 3 januari 1989, *Soc. Kron.* 1989, 226).

tig voelen en het weten dat hij ingeschakeld is in een onbaatzuchtig, meestal sociaal project. Aldus wordt wellicht ook zijn intrede op de arbeidsmarkt in de hand gewerkt – een doelstelling die het nieuwe tweede lid van art. 100, § 1 Ziektewet gemeenschappelijk heeft met art. 100, § 2. Maar anders dan in het perspectief van deze laatste bepaling, is die herintrede geen doel op zichzelf voor de persoon die zich vrijwillig wenst in te zetten voor een onbaatzuchtig doel, wat in se reeds als waardevol wordt erkend.

§3. Uitkeringsverzekering zelfstandigen (ziekteverzekering)

35. Het wil ons voorkomen dat het verrichten van vrijwilligerswerk geen beletsel vormt om langer als arbeidsongeschikt te worden beschouwd in de zin van de art. 19 en 20 Arbeidsongeschiktheidsbesluit Zelfstandigen. Deze wetsvoorschriften bepalen geen strak werkzaamhedenverbod. Wat wel wordt vereist, is het stopzetten van de taken die verband houden met de zelfstandige beroepsbezigheid. En vanzelfsprekend mogen geen prestaties in de plaats komen die kaderen in een andere zelfstandige beroepsbezigheid of in een arbeidsovereenkomst. Bij vrijwilligerswerk is dit laatste niet het geval, vermits er geen vrijwilligersovereenkomst bestaat naar analogie van een arbeidsovereenkomst.

De vereiste inactiviteit is in de zelfstandigenregeling steeds soepeler beschouwd dan in het werknemersstelsel, en dit in een beduidende mate: inactiviteit is volgens het verslag aan de Koning dat het vermelde K.B. voorafgaat een “theoretisch begrip”, dat met “gezond verstand en realiteitszin” moet worden geïnterpreteerd.³⁰ “Minieme taken” zijn altijd al toegelaten geweest, voor zover geen sprake is van “reële arbeid”.³¹ In deze zin ligt de limiet voor het uitoefenen van vrijwilligerswerk besloten. Veel gevaar voor overschrijding van deze grens is er bij vrijwilligerswerk niet, vermits dit per definitie onbezoldigd en buiten elk contractueel verband wordt gepresteerd – wat van “reële arbeid” niet kan worden beweerd.

§4. Werkloosheid

36. De voorwaarden waaronder een werkloze met behoud van uitkeringen vrijwilligerswerk mag uitoefenen, worden geregeld door niet minder dan drie wetsartikelen: art. 13 Vrijwilligerswet, art. 45bis Werkloosheidsbesluit (ingevogd bij art. 2 K.B. 28 juli 2006)³² en art. 18 Toepassingsbesluit Werkloosheid (gewijzigd bij art. 1 M.B. 31 juli 2006).³³ Het eerstvermelde wetsvoorschrift delegeert een aantal van zijn toepassingsregelen aan de Koning, en

³⁰ D. SIMOENS, “Wanneer is een zelfstandige arbeidsongeschikt?”, *R.W.* 1981-82, 2775-2802.

³¹ Dit onderscheid tussen (toegestane) “minieme werkzaamheden” en (verboden) “reële arbeid” werd gemaakt door het Hof van Cassatie in een op 21 januari 1985 (*R.W.* 1985-86, 236, noot D. SIMOENS; *Soc. Kron.* 1985, 114) gewezen principie-arrest.

³² *B.S.* 24 augustus 2006.

³³ *B.S.* 24 augustus 2006.

daarvan is gebruik gemaakt met het uitvaardigen – op de vermelde datum – van het geciteerde art. 45bis. Aangezien deze bevoegdheidsdelegatie aan de Koning gebeurde en niet aan de minister, is het onduidelijk wat art. 18 Toepassingsbesluit Werkloosheid bijbrengt aan het gestelde vraagstuk; hierop komen we verder terug (nrs. 42-45). Eerst nemen we de art. 13 Vrijwilligerswet en 45bis Werkloosheidsbesluit onder de loep.

37. Het uitgangspunt is dat een uitkeringsgerechtigde werkloze vrijwilligerswerk – in de zin van de formele wet – kan uitoefenen, op voorwaarde dat hij dit voorafgaandelijk en schriftelijk aangeeft bij het werkloosheidsbureau (art. 13, eerste lid Vrijwilligerswet en 45bis, § 1, eerste lid Werkloosheidsbesluit). De aangifte vermeldt, naast de identiteit van de werkloze en van de organisatie, de aard, de duur, de frequentie en de plaats van het werk en de toegekende materiële en financiële voordelen; ze wordt door beide partijen – bedoeld worden klaarblijkelijk de kandidaat vrijwilliger en de organisator – ondertekend (art. 45bis, § 1 tweede lid Werkloosheidsbesluit, in uitvoering van art. 13, vierde lid, 1^o Vrijwilligerswet). Deze aangifte kan terzijde worden geschoven wanneer ze wordt tegengesproken door ernstige, nauwkeurige en overeenstemmende vermoedens (art. 45bis, § 1, derde lid).

38. In bepaalde gevallen kan de directeur de uitoefening van de activiteit verbieden of slechts aanvaarden binnen bepaalde perken (art. 45bis, § 2, eerste lid): a) wanneer de activiteit niet (of niet langer) de kenmerken vertoont van vrijwilligerswerk in de zin van de Vrijwilligerswet, b) wanneer de activiteit gezien haar aard, omvang of frequentie, of gezien het kader waarin ze wordt gepresteerd, niet of niet langer de kenmerken vertoont van “een activiteit die in het verenigingsleven gewoonlijk door vrijwilligers wordt verricht”, c) wanneer de beschikbaarheid van de werkloze voor de arbeidsmarkt beduidend zou verminderen (behalve in gevallen waar een werkloze een dergelijke beschikbaarheid niet aan de dag moet leggen) en d) wanneer de toegekende materiële of financiële voordelen niet geneutraliseerd kunnen worden (*infra*, nr. 44).

De uitsluitingsgrond b) verbaast, ook al omdat ze tevens voorkomt in art. 13, tweede lid Vrijwilligerswet; hier wordt ingegaan tegen de regel dat ook arbeid gepresteerd in het reguliere arbeidscircuit door een vrijwilliger kan worden verricht (*supra* nrs. 16 en 17).³⁴

Er lijken dus twee definities van vrijwilligerswerk naast mekaar te bestaan: een algemene en een specifieke, gericht op werklozen.

³⁴ Hier kan nuttig worden verwezen naar een arrest (daterend van vóór de Vrijwilligerswet) van het Arbeidshof te Gent van 7 maart 2003 (*Soc. Kron.* 2004, 415 en *J.T.T.* 2003, 187). In de nasleep van de Dutroux-zaak had een werkloze vrouw tezamen met anderen een vzw opgericht met als statutair doel het behartigen van de belangen van kinderen op het seksuele vlak. Een aanvraag van de vrouw om, met behoud van uitkeringen, een vrijwillige activiteit op te nemen in de schoot van de vzw, was door de directeur afgewezen. Terecht volgens het Arbeidshof: de voorgenomen activiteit – kinderen en hun omgeving met raad en daad bijstaan – dient door erkende organisaties op een professionele wijze te worden uitgeoefend en komt niet neer op een activiteit die in het verenigingsleven gewoonlijk door vrijwilligers wordt uitgeoefend.

39. Het akkoord van de directeur geldt voor onbepaalde duur, behalve a) wanneer de activiteit blijkens de aangifte slechts uitgeoefend wordt gedurende een bepaalde duur (dan beperking tot die duur), en behalve b) wanneer de directeur het noodzakelijk acht na verloop van twaalf maanden opnieuw na te gaan of de activiteit nog als vrijwilligerswerk kan worden beschouwd (dan beperking tot twaalf maanden, waarna nieuwe aanvraag nodig) (art. 45bis, § 2 tweede lid Werkloosheidsbesluit).

40. Laat de directeur twaalf werkdagen verstrijken vooraleer een beslissing te nemen over een aangifte, dan wordt de uitoefening van de onbezoldigde activiteit met behoud van uitkeringen geacht aanvaard te zijn. Komt er nadien een beslissing houdende een verbod of een beperking, dan geldt deze beslissing slechts voor de toekomst (behalve wanneer de activiteit niet onbezoldigd was) (art. 45bis, § 2, derde en vierde lid). Deze regel, die erop gericht is een zekere druk te zetten op de directeur wat de beslissingstermijn betreft en die de vrijwilliger een grote mate van rechtszekerheid verschafft, is een belangrijke en bij te vallen innovatie. Hij komt ook voor in art. 13, derde lid Vrijwilligerswet, en vormt één van de hoekstenen van de rechtenbescherming waar deze wet naar streeft.

De dubbele regel dat de directeur ertoe gehouden is binnen twaalf werkdagen te beslissen en dat de activiteit als geoorloofd vrijwilligerswerk wordt aanvaard zolang niet anders is beslist, heeft een grote symbolische waarde. In zekere zin wordt de bewijslast omgekeerd en wordt het verrichten van vrijwilligzaam als een recht van de werkloze beschouwd, indien hij maar een voorafgaande aangifte doet. D. DUMONT en P. CLAES gewagen van een wetgevende omwenteling, die weer een stap verder betekent in de erkenning van elkeen recht op deelname aan het maatschappelijke leven.³⁵

41. Wanneer de RVA op eigen initiatief of op vraag van een belanghebbende – wordt met deze laatste naast de kandidaat-vrijwilliger ook een organisatie bedoeld? – op algemene wijze vaststelt dat de betreffende activiteiten beantwoorden aan de definitie van vrijwilligerswerk, dat de uitoefening ervan de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt niet in de weg staat en dat de toegekende materiële of financiële voordelen geen beletsel vormen voor de toekenning van werkloosheidsuitkeringen, kan de rijksdienst “op algemene en voorafgaande wijze de uitoefening van het vrijwilligerswerk toelaten” en dus meteen vrijstelling verlenen van het doen van individuele aanvragen (art. 45bis, § 3 Werkloosheidsbesluit, in uitvoering van art. 13, vierde lid, 2° Vrijwilligerswet).

42. Tot hier de regeling vervat in de art. 13 Vrijwilligerswet en 45bis Werkloosheidsbesluit. Tot vóór de inwerkingtreding (op 1 augustus 2006) van beide materiële wetten, was het verrichten van vrijwilligerswerk door een werkloze enkel geregeld door art. 18 Toepassingsbesluit Werkloosheid, dat een M.B. is. Het is merkwaardig dat dit laatste artikel niet werd opgeheven, maar integendeel bij art. M.B. 31 juli 2006 werd gewijzigd. De “nieuwe” inhoud is bijna volledig afgestemd op hetgeen zo-even is beschreven, op twee uitzonderingen na, die toch wel onze aandacht verdienen.

³⁵ *Le nouveau statut des bénévoles*, Brussel, Larcier, 2006, 169.

43. Vooreerst dient te worden betreurd dat art. 18, § 1, eerste lid Toepassingsbesluit Werkloosheid zich niet schikt naar de definitie van vrijwilligerswerk uit de Vrijwilligerswet, maar een eigen, meer beperkende omschrijving geeft. Het gaat om “een vrijwillige en gratis activiteit uitgeoefend voor een privé-persoon” en “deze activiteit mag niet plaatsvinden in de professionele sfeer”. Twee voorwaarden worden dus toegevoegd: het werk moet een privé-persoon tot baat strekken en moet zich situeren buiten de professionele sfeer. Het is duidelijk dat deze twee beperkingen, vervat in een M.B., staan tegenover de definitie van het voluntariaat, zoals gehanteerd door de Vrijwilligerswet, dus een formele wet – en bijgevolg conform art. 159 G.W. moeten wijken.

44. Enkel paragraaf 4 van art. 18 levert een constructieve bijdrage. Het stelt dat een vergoeding of materieel voordeel voor de toepassing van de art. 45 en 46 Werkloosheidsbesluit – van art. 45bis wordt geen gewag gemaakt – buiten beschouwing blijven indien drie voorwaarden gelijktijdig zijn vervuld: a) het voordeel moet zijn toegekend in het kader van activiteiten die de werkloze verricht ten bate van een privé-persoon of van sportieve activiteiten als amateuristische sportbeoefenaar, b) het voordeel moet kostendekkend zijn of moet door de fiscale wetgeving worden beschouwd als een niet-belastbaar voordeel en c) er moet zijn voldaan aan de plicht tot voorafgaande aangifte van vrijwilligerswerk.

45. De nieuwe regeling nopens het verrichten van vrijwilligerswerk door werklozen is in voege getreden op 1 augustus 2006, dus op hetzelfde tijdstip als de Vrijwilligerswet zelf. Het ligt voor de hand deze regeling te vergelijken met die welke gold vóór de aangegeven datum. We zien vier noemenswaardige verschilpunten.

De oude regel van art. 18 Toepassingsbesluit Werkloosheid toonde interesse voor de “derde”, ten bate waarvan het voluntariaat werd uitgeoefend. Het moest gaan om een openbare dienst, een instelling van openbaar nut, een onderwijsinstelling, een cultureel centrum, een jeugdtehuis of een vzw. In de nieuwe versie komt geen limitatieve opsomming meer voor. Nog om een andere reden toonde de oude regel interesse voor de tewerkstellende derde: zette die een werkloze aan het werk zonder dat hij daartoe was toegelaten door de directeur, dan werd het hem een bepaalde periode verboden nog op vrijwilligers een beroep te doen.

Een tweede verschilpunt was, dat de toestemming *in elk geval* slechts gold voor een periode van twaalf maanden (die wel kon worden verlengd). Thans is een periode van onbepaalde duur de regel, en een beperking tot twaalf maanden de uitzondering.

Een pluspunt van het nieuwe art. 18 tegenover het oude is, dat op de directeur een zekere druk wordt uitgeoefend om een beslissing te nemen, wat voorheen niet het geval was: onder de nieuwe redactie geldt na twee weken de regel, dat een negatieve beslissing niet kan terugwerken in het verleden.

Op één bepaald punt ten slotte is de rechtszekerheid van de persoon die zich vrijwillig inzet enigszins teruggeschroefd: het nieuwe art. 18 vermeldt niet

meer dat een niet-aangifte in bepaalde gevallen niet leidt tot een verlies van uitkeringen (de oude regeling toonde zich terzake soepel indien gelijktijdig aan drie voorwaarden was voldaan: de werkloze moest aantonen dat de activiteiten voor hem een vrijetijdsbesteding uitmaakten, dat ze niet konden worden ingeschakeld in het economische ruilverkeer van goederen en diensten en dat ze hem geen loon of materieel voordeel hadden opgeleverd).

Art. 14, vierde lid, 3° Vrijwilligerswet bood nochtans een grondslag om te bepalen onder “welke voorwaarden de afwezigheid van een voorafgaande aangifte niet leidt tot het verlies van uitkeringen”. Zoals zojuist gezegd neemt art. 18 Toepassingsbesluit Werkloosheid de vóór 1 augustus 2006 bestaande, vrij soepele regeling niet over, en art. 45bis Werkloosheidsbesluit bewaart eveneens het stilzwijgen over dit punt. Dit aspect van de rechtenbescherming van de vrijwilliger-werkloze is dus niet nader uitgewerkt, ondanks de aanzet daartoe in het geciteerde wetsvoorschrift uit de Vrijwilligerswet.

§5. Brugpensioen

46. Wat bruggepensioneerde vrijwilligers betreft, beperkt de Vrijwilligerswet er zich toe (in zijn art. 14) de zo-even beschreven regeling voor werklozen tot hen uit te breiden. In feite komt de nieuwe regel erop neer, de bestaande regel te bestendigen dat de betrokkenen enkel activiteiten zonder loon mogen verrichten, maar is een zekere uitbreiding gelegen in het feit dat deze gratis activiteiten niet langer enkel ten behoeve van bepaalde bloedverwanten of ten bate van zekere types van rechtspersonen mogen worden uitgeoefend.³⁶

Het is duidelijk dat met de vergrijzing van de bevolking het kwantitatief belang van het voluntariaat toeneemt: enerzijds is het aanbod groter, zeker bij degenen die vóór de pensioenleeftijd de arbeidsmarkt verlaten, anderzijds neemt ook de vraag naar vrijwilligerswerk toe, gezien de zorgbehoevendheid van vele ouderen en de afbrokkeling van traditionele vormen van mantelzorg.

§6. Gewaarborgd inkomen voor bejaarden/inkomensgarantie voor ouderen

47. Worden niet in aanmerking genomen bij het bestaansmiddelenonderzoek, gepaard gaande met het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en met de inkomensgarantie voor ouderen (IGO): de vergoedingen die men desgevallend ontvangt in het raam van vrijwilligerswerk, voor zover deze vergoedingen de bedragen niet overschrijden, vermeld in de art. 10 tot 12 Vrijwilligerswet (art.

³⁶ Tot voor de inwerkingtreding van de Vrijwilligerswet mochten personen met brugpensioen enkel gratis activiteiten verrichten ten bate van a) zichzelf of van bloed- of aanverwanten tot de tweede graad, en ten gerieve van b) organismen of verenigingen met een cultureel, sociaal of humanitair doel (art. 6bis K.B. 7 december 1992).

18 Vrijwilligerswet en art. 19 IGO-Besluit, als gewijzigd bij art. 1 K.B. 5 augustus 2006).³⁷

Deze regel is minder evident dat hij op het eerste gezicht lijkt. Art. 10 Vrijwilligerswet bepaalt forfaitaire dag- en jaarbedragen, maar voegt daaraan toe dat er aan de vrijwilliger meer kan worden toegekend, indien hij met bewijskrachtige documenten aantoont een hoger bedrag aan kosten te hebben gedaan. Is dit laatste het geval, dan wordt het meerbedrag van de kostenvergoeding ten overstaan van de forfaitaire bedragen *wel* in rekening gebracht bij het vaststellen van het recht op en de omvang van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden of de IGO!

§7. Gezinsbijslag

48. Om rechtgevend te zijn en te blijven op kinderbijslag mag het kind geen winstgevende activiteit uitoefenen die bepaalde – het dient gezegd, ruime – grenzen te boven gaat. In dit opzicht is het nuttig dat art. 19 Vrijwilligerswet in art. 62 Kinderbijslagwet *Werknemers* een zesde paragraaf invoegt, die twee principes duidelijk vooropstelt: dat vrijwilligerswerk (in de zin van de Vrijwilligerswet) niet beschouwd wordt als een winstgevende activiteit, en dat een eventuele toekenning van een kostenvergoeding conform art. 10 Vrijwilligerswet niet doorgaat voor een inkomen, brutoloon of sociale uitkering, voor zover – wordt hier veiligheidshalve aan toegevoegd – het voluntariaat zijn onbezoldigd karakter niet verliest.

49. Het is te verwachten dat een soortgelijke bepaling zal worden ingevoegd in het Kinderbijslagbesluit *Zelfstandigen*.

50. Voor de regeling van de *gewaarborgde gezinsbijslag* liggen de zaken iets moeilijker, vermits zowel het rechtgevende kind als de persoon die voor diens onderhoud instaat, aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Wat het kind betreft, voegt art. 20 Vrijwilligerswet een nieuwe alinea in tussen het eerste en het tweede lid van art. 1 Wet Gewaarborgde Gezinsbijslag. Daarin staat te lezen, dat het genieten door het kind van een vergoeding conform de Vrijwilligerswet, geen beletsel uitmaakt voor de toekenning van de gezinsbijslag. Voor de rechthebbende – in de terminologie van de kinderbijslagwetgeving – rijst de vraag of het verrichten van vrijwilligerswerk en (vooral) het ontvangen van een kostenvergoeding diens status in het kader van het bestaansmiddelenonderzoek wijzigen. Deze kwestie wordt door art. 21 Vrijwilligerswet aan de Koning ter reglementering overgelaten. Vooralsnog is terzake nog geen K.B. uitgevaardigd.

³⁷ B.S. 4 september 2006.

§8. Leefloon

51. Volgens art. 16 Vrijwilligerswet hoort het de Koning te bepalen onder welke voorwaarden en volgens welke modaliteiten van het vrijwilligerswerk en het ontvangen van een kostenvergoeding, verenigbaar zijn met het recht op het leefloon.

52. Twee principes werden door het K.B.3 december 2006³⁸ ingevoegd als een nieuwe paragraaf 5 in art. 6 Besluit Maatschappelijke Integratie. Vooreerst geldt als regel dat de leefloongerechtigde die vrijwilligerswerk wil presteren in de zin van de Vrijwilligerswet, het OCMW daarover vooraf moet inlichten. Dat dit ook schriftelijk moet gebeuren, wordt hier strikt genomen niet gevegd. En de verplichting lijkt unilateraal te zijn: de gerechtigde licht het betrokken Centrum in, en dit laatste moet met dit voornemen niet instemmen; er wordt immers geen OCMW-toestemming vereist. Een tweede regel luidt, dat de vrijwillige activiteit in geen geval afbreuk mag doen aan de werkbereidheidseis uit art. 3, 5° Wet Maatschappelijke Integratie. Gezien het eerder schimmige karakter van deze eis, wacht de leefloongerechtigde die zijn intentie heeft bekendgemaakt aan het OCMW, best ook de bewilliging door dit laatste af.

53. Door het geciteerde K.B. 3 december 2006 wordt art. 22, § 1, eerste lid Besluit Maatschappelijke Integratie, dat een opsomming geeft van de elementen die vrijgesteld zijn van de middelentoets? aangevuld als volgt: “q) de vergoedingen voorzien in artikel 10, eerste lid, van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, die worden ontvangen als vrijwilliger”. De precisering “eerste lid” in deze passus is van groot belang: in dat eerste lid worden de forfaitaire bedragen aangegeven, en pas in het derde lid van art. 10 Vrijwilligerswet wordt gesteld, dat er door de organisatie vergoedingen kunnen worden uitgekeerd boven deze forfaits, indien met “bewijskrachtige documenten” wordt aangetoond dat de reëel door de vrijwilliger gedane kosten zich boven het niveau van de forfaitaire bedragen situeren. Is dit laatste het geval, en heeft de leefloongerechtigde vrijwilliger méér verkregen dan deze bedragen, dan is dit meerbedrag niet vrijgesteld van het onderzoek naar de bestaansmiddelen. Hier geldt dus een identieke regel als voor de inkomensgarantie voor ouderen (*supra*, nr. 47).

54. De Wet Maatschappelijke Integratie streeft allereerst de inschakeling na in het beroepsleven, en als dit (voorlopig) buiten het bereik ligt van de aanvrager, wordt de steven gewend naar een integratie in de maatschappij. Art. 11, § 1, derde lid geciteerde wet – dat over de integratiecontracten handelt – geeft duidelijk blijk van deze dubbele gerichtheid. Het kan o.i. nuttig zijn, in gevallen waar (voorlopig enkel) een inschakeling in de samenleving wordt betracht, het verrichten van vrijwilligerswerk als één der modaliteiten in een integratiecontract op te nemen: het staat buiten kijf dat de betrokken persoon dit soort werk als een opstap kan gebruiken bij het zoeken naar zijn plaats in de samenleving, en dat zijn zelfbeeld er beter door wordt. Hier past echter een verwittiging. Voluntariaat presteren kan in een intergratiecontract worden opgenomen als een

³⁸ B.S. 18 december 2006.

mogelijkheid, hoogstens een suggestie, maar geenszins als een voorwaarde voor het (verder) ontvangen van het leefloon. Dit laatste toch doen, komt erop neer aan de Wet Maatschappelijke Integratie een eis toe te voegen, die deze wet niet kent.

§9. Eventuele kostenvergoeding: al dan niet RSZ-bijdrageplichtig

55. Er mag geen misverstand over bestaan, dat art. 10 Vrijwilligerswet voor de persoon die zich vrijwillig inzet, tegenover zijn organisatie geen subjectief recht creëert op een vergoeding van zijn kosten. Wat de legale bepaling wél doet, is twee principes vooropstellen voor de gevallen waar een organisator de beslissing neemt, tot een kostenvergoeding over te gaan.

Vooreerst: realiteit noch omvang van de kosten moeten worden bewezen, voor zover het totaal van de vergoedingen niet meer bedraagt dan de volgende forfaits: 24,79 euro per dag (te indexeren, geïndexeerd op 1 augustus 2006: 27,92 euro) of 991,57 euro per jaar (geïndexeerd op 1 augustus 2006: 1116,7 euro).

Ten tweede: wanneer de vergoeding die de vrijwilliger van zijn organisatie ontvangt meer bedraagt dan de aangegeven sommen, kan deze vergoeding enkel als een terugbetaling van kosten worden beschouwd, indien de realiteit en het bedrag van deze kosten kan worden aangetoond door – wat de wet noemt – bewijskrachtige documenten.

56. Het is een nuttig oefening, deze twee regels in verband te brengen met art. 17quinquies R.S.Z.-Besluit.³⁹ Reeds voordat de Vrijwilligerswet het licht zag, bepaalde dit wetsvoorschrift dat dezelfde forfaitaire bedragen die in deze wet zouden worden opgenomen, aan RSZ-bijdrageplicht ontsnapten, indien ze werden toegekend als vergoeding voor een vrijwillige inzet (onder bepaalde voorwaarden: het moest gaan om vrijwillige activiteiten voor rekening van “een club, federatie, vereniging, instelling of enige andere organisatie die geen winstgevend doel nastreeft”, of “ten behoeve van anderen of van de samenleving”).

57. Er dient echter te worden gewezen op paragraaf 3 art. 17quinquies R.S.Z.-Besluit: in gevallen waar de forfaitaire bedragen in de loop van een kalenderjaar worden overschreden, zijn zowel de organisator als de vrijwilliger voor het betrokken jaar onderworpen aan de RSZ-bijdrageplicht. En het wetsvoorschrift laat niet na te preciseren, dat deze onderwerping geldt *voor het geheel van de betaalde vergoedingen*, en dus niet enkel voor het bedrag van de overschrijding. Dit gevolg treft niet enkel gevallen waar de kostenvergoeding forfaitair wordt vastgelegd, maar eveneens situaties waar, overeenkomstig de zojuist aangegeven tweede regel uit art. 10 Vrijwilligerswet, de vrijwilliger bewijst (door “bewijskrachtige documenten”) hogere kosten dan de forfaits te hebben gemaakt.

³⁹ Voor een commentaar bij dit artikel: J. VAN LANGENDONCK en J. PUT, *Handboek socialezekerheidsrecht*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006, 211, nr. 475.

Een persoon die een vergoeding ontvangt boven de forfaitaire bedragen uit art. 10, eerste lid Vrijwilligerswet en die niet kan staven door aan te tonen (met bewijskrachtige documenten) dat hij kosten heeft gedaan boven deze bedragen, valt *buiten* het bereik van de Vrijwilligerswet (art. 11). *A contrario* volgt hieruit dat hij *binnen* zijn toepassingsveld blijft, indien hij deze supplementaire kosten door de vereiste documenten kan bewijzen. Hier situeert zich een discrepantie met het “vrijwilligersartikel” 17quinquies R.S.Z.-Besluit, meer bepaald met diens paragraaf 3: ook bij bewijs van kosten boven de forfaitaire niveaus, is de betrokken persoon, tezamen met zijn organisatie, bijdrageplichtig.

Voor de ene wet voor vrijwilliger doorgaan en voor een andere niet: logisch is anders. Hier wordt een essentieel voordeel uit de Vrijwilligerswet – vergoeding van ook de hoge kosten – erg op de proef gesteld. Het valt immers te vrezen dat (vooral de kleinere) organisaties geen kostenvergoedingen boven de *forfaits* zullen toekennen, al is het uit schrik voor de administratieve last die met een aansluiting bij de Rijksdienst voor sociale zekerheid gepaard gaat. Zo worden vrijwilligers dan verplicht reële kosten met eigen middelen te dragen, wat de bedoeling van de nieuwe wet niet kan zijn – gericht als deze is op de belangen van wie zich vrijwillig inzet.

58. Vermeldenswaard is zeker ook art. 17quinquies, § 5 R.S.Z.-Besluit: de vrijwilliger moet per kalenderjaar een vrijwilligerskaart bijhouden voor al zijn activiteiten verricht onder de vorm van vrijwillige inzet. Laat hij dit na, dan verbeurt hij zijn voordeel van niet-RSZ bijdrageplichtige vrijwilliger.