

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2011-2012

13 OCTOBRE 2011

Proposition de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires en vue de relever le plafond d'exonération de cotisations de sécurité sociale pour l'indemnisation des frais en ce qui concerne le volontariat dans le secteur des soins

(Déposée par M. Dirk Claes
et Mme Cindy Franssen)

DÉVELOPPEMENTS

L'on ne soulignera jamais assez l'importance et la valeur du volontariat dans le secteur des soins, tant pour le volontaire lui-même que pour la société dans son ensemble. Il offre au volontaire la possibilité de tisser un réseau social, ce qui a bien souvent des retombées positives pour son propre bien-être. Il lui inculque aussi une série de valeurs sociales importantes, telles que le sens de la coopération, le souci d'autrui, l'aide aux plus vulnérables, la prise en charge de personnes handicapées, etc.

Le volontariat dans le secteur des soins est également bénéfique à la société. Nous n'avons peut-être pas assez conscience du nombre de tâches indispensables, mais pas toujours très visibles, qui sont accomplies par des bénévoles dans le domaine des soins. Il suffit de songer au volontaire qui, chaque semaine, fait les courses pour une personne âgée habitant sa commune ou à celui qui veille sur une personne démente en l'absence de la personne qui dispense les soins de proximité, ou encore au volontaire qui propose de transporter en chaise roulante la personne qui ne peut se déplacer de manière autonome.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2011-2012

13 OKTOBER 2011

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, teneinde het plafond van vrijstelling van socialezekerheidsbijdragen voor de onkostenvergoeding van het zorgend vrijwilligerswerk te verhogen

(Ingediend door de heer Dirk Claes
en mevrouw Cindy Franssen)

TOELICHTING

Het belang en de waarde van zorgend vrijwilligerswerk in onze maatschappij kan niet genoeg benadrukt worden. Zorgend vrijwilligerswerk heeft zowel voor de vrijwilliger als voor de samenleving zeer positieve effecten. De vrijwilliger bouwt een sociaal netwerk uit, met vaak een gunstige invloed op zijn eigen persoonlijk welbevinden. In het zorgend vrijwilligerswerk komen bij uitstek een aantal belangrijke maatschappelijke waarden aan bod, zoals samenwerken, rekening houden met anderen, opkomen voor zwakkere, omgaan met beperkingen, enz.

Ook de samenleving heeft baat bij zorgend vrijwilligerswerk. We beseffen misschien te weinig hoeveel noodzakelijke, maar niet altijd even opvallende zorgende taken uitgevoerd worden door vrijwilligers. Denk maar aan de vrijwilliger die wekelijks de boodschappen doet voor een hoogbejaarde inwoner van de gemeente, of de vrijwilliger die een oogje in het zeil houdt wanneer de mantelzorger van een dementerende persoon afwezig is, of de vrijwilliger die vervoer aanbiedt voor de persoon in een rolwagon die zich niet zelfstandig kan verplaatsen.

Le volontariat dans le secteur des soins se caractérise par le fait que les activités du volontaire s'adressent à un groupe cible très spécifique de personnes à autonomie réduite, qui ont besoin d'assistance pour accomplir certaines activités du quotidien.

Ce volontariat se distingue, à cet égard, des soins de proximité, dès lors que l'intéressé vient en aide, sur une base volontaire, à une personne avec laquelle il n'a pas de lien personnel, ni de lien familial. Le volontariat dans le secteur des soins ne s'adresse donc pas exclusivement à une seule personne, mais procède d'une motivation intrinsèque d'aider des personnes handicapées que le volontaire, bien souvent, ne connaît même pas. En ce sens, le volontariat dans le secteur des soins se poursuit pour le volontaire, même lorsqu'une situation de soins spécifique prend fin en raison, par exemple, du décès de l'intéressé ou de son rétablissement.

La loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires a été publiée au *Moniteur belge* du 29 août 2005.

L'article 3 de cette loi définit une série de notions :

1^o volontariat : toute activité :

- a) qui est exercée sans rétribution ni obligation;
- b) qui est exercée au profit d'une ou de plusieurs personnes autres que celle qui exerce l'activité, d'un groupe ou d'une organisation ou encore de la collectivité dans son ensemble;
- c) qui est organisée par une organisation autre que le cadre familial ou privé de celui qui exerce l'activité;
- d) et qui n'est pas exercée par la même personne et pour la même organisation dans le cadre d'un contrat de travail, d'un contrat de services ou d'une désignation statutaire;

2^o volontaire : toute personne physique qui exerce une activité visée au 1^o;

3^o organisation : toute association de fait ou personne morale de droit public ou privé, sans but lucratif, qui fait appel à des volontaires, étant entendu que, par association de fait, il y a lieu d'entendre toute association dépourvue de la personnalité juridique et composée de deux ou plusieurs personnes qui organisent, de commun accord, une activité en vue de réaliser un objectif désintéressé, excluant toute répartition de bénéfices entre ses membres et administrateurs, et qui exercent un contrôle direct sur le fonctionnement de l'association.

Eu égard à la nature de leurs activités, il est évident que les volontaires ne peuvent prétendre à une rémunération. Ils peuvent toutefois obtenir une in-

Eigen aan het zorgend vrijwilligerswerk is dat de activiteiten van de vrijwilliger zich richten naar een zeer specifieke doelgroep van personen met zelfredzaamheidsbeperkingen, die ondersteuning nodig hebben voor het verrichten van bepaalde activiteiten uit het dagelijkse leven.

Het zorgend vrijwilligerswerk onderscheidt zich van de mantelzorg omdat de betrokken op vrijwillige basis zorg verleent ten aanzien van een persoon waarmee er geen persoonlijke of familiale band bestaat. Zorgend vrijwilligerswerk richt zich dan ook niet exclusief tot één persoon, maar krijgt gestalte vanuit een intrinsieke motivatie om zorg te verlenen ten aanzien van vaak niet eens door de vrijwilliger gekende personen met beperkingen. Het zorgend vrijwilligerswerk continueert in die zin voor de vrijwilliger ook wanneer een bepaalde zorgsituatie een einde neemt, bijvoorbeeld door overlijden van de betrokken, of door zijn of haar herstel.

Op 29 augustus 2005 werd de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd.

Artikel 3 van deze wet geeft een aantal definities :

1^o vrijwilligerswerk : elke activiteit :

- a) die onbezoldigd en onverplicht wordt verricht;
- b) die verricht wordt ten behoeve van één of meer personen, andere dan degene die de activiteit verricht, van een groep of organisatie of van de samenleving als geheel;
- c) die ingericht wordt door een organisatie anders dan het familie- of privé-verband van degene die de activiteit verricht;

d) en die niet door dezelfde persoon en voor dezelfde organisatie wordt verricht in het kader van een arbeidsovereenkomst, een dienstencontract of een statutaire aanstelling;

2^o vrijwilliger : elke natuurlijke persoon die een in 1^o bedoelde activiteit verricht;

3^o organisatie : elke feitelijke vereniging of private of publieke rechtspersoon zonder winstoogmerk die werkt met vrijwilligers, waarbij onder feitelijke vereniging wordt verstaan elke vereniging zonder rechtspersoonlijkheid van twee of meer personen die in onderling overleg een activiteit organiseren met het oog op de verwesenlijking van een onbaatzuchtige doelstelling, met uitsluiting van enige winstverdeling onder haar leden en bestuurders, en die een rechtstreekse controle uitoefenen op de werking van de vereniging.

Vrijwilligers hebben uiteraard door de aard van hun activiteiten geen recht op een loon. Ze kunnen wel een onkostenvergoeding krijgen. Deze onkostenvergoe-

demnité de défraiement qui est réglée par les articles 10 et 12 de la loi précitée.

S'il choisit l'indemnisation des frais réels, le volontaire doit justifier ses frais au moyen de documents probants. Il n'est alors soumis à aucun plafond et ne doit pas payer de cotisations sociales, ni mentionner cette indemnité de défraiement dans sa déclaration à l'impôt des personnes physiques. Toutefois, comme ce système d'indemnisation des frais réels peut représenter une lourde charge administrative pour le volontaire, celui-ci opte généralement pour l'indemnisation forfaitaire. Dans ce cas, la loi impose de ne pas dépasser le plafond indexé qui est fixé pour le montant journalier et pour le montant annuel.

Pour l'année de revenus 2011, le plafond de l'indemnisation forfaitaire est fixé à 30,82 euros par jour et à 1 232,92 euros par an. En deçà de ce plafond, il ne faut pas verser de cotisations de sécurité sociale. Le gros problème du système est qu'en cas de dépassement du plafond, l'intéressé perd son statut de volontaire. En pareil cas, toutes les indemnités forfaitaires versées au cours de l'année dans le cadre du volontariat seront imposées, et l'intéressé sera considéré comme un travailleur salarié ou indépendant.

C'est précisément dans ces plafonds forfaitaires que réside l'imperfection de la loi. Pour le groupe spécifique des volontaires qui sont actifs dans le domaine des soins, le plafonnement de l'indemnité de défraiement empêche parfois d'assurer durablement la continuité des soins, le lien de confiance avec la personne tributaire de soins et des soins accessibles dans un cadre organisé, tels que visés à l'article 3 de la loi relative aux droits des volontaires. En ce sens, le volontariat dans le secteur des soins à domicile constitue un secteur très spécifique.

1. Continuité des soins

Dans la pratique, nous constatons par exemple que les volontaires qui assurent des gardes ne peuvent plus offrir leurs services en automne parce qu'ils ont déjà atteint le plafond annuel à cette période de l'année.

Un volontaire qui, en moyenne, garde une personne tributaire de soins chez elle une fois par semaine (cinq nuits par mois) atteindra déjà, avec une indemnisation de 2,5 euros de l'heure, l'actuel plafond annuel après huit ou neuf mois.

Cela signifie qu'un volontaire dont l'activité moyenne correspond à celle décrite dans l'exemple précité ne pourra plus, à partir de septembre/octobre, percevoir d'indemnisation pour son activité de volon-

ding wordt geregeld in de artikelen 10 en 12 van voornoemde wet.

Wanneer de vrijwilliger zou kiezen voor een reële onkostenvergoeding, dient hij bewijskrachtige documenten te tonen die zijn onkosten staven. Hij hoeft dan geen rekening te houden met een plafond, hij dient geen sociale bijdragen te betalen en hij hoeft deze onkostenvergoeding niet te vermelden op het aangifteformulier voor de personenbelasting. Wegens de zware administratieve last die de vrijwilliger echter door dit systeem van reële onkostenvergoeding kan ondervinden, wordt meestal gekozen voor een forfaitaire onkostenvergoeding. In dit geval dient men krachtens de wet rekening te houden met een geïndexeerd plafond van zowel het dagbedrag als het jaarbedrag van de onkostenvergoeding.

Voor inkomenstjaar 2011 geldt voor de forfaitaire onkostenvergoeding een plafond van 30,82 euro per dag en van 1 232,92 euro per jaar. Wanneer men onder deze grenzen blijft, hoeft men geen sociale zekerheidsbijdragen te betalen. Het grote probleem is echter dat wanneer de vrijwilliger deze plafonds wel overschrijdt, zijn hoedanigheid van vrijwilliger verliest. Op dat moment zullen alle forfaitaire vergoedingen voor vrijwilligerswerk van dat jaar belast worden en zal de betrokken beschouwd worden als werknemer of zelfstandige.

De onvolkomenheid van de wet situeert zich juist bij deze forfaitaire grensbedragen. Voor de specifieke groep van vrijwilligers, die zorgend vrijwilligerswerk presteren, biedt de begrenzing van de onkostenvergoeding onvoldoende waarborgen om de continuïteit van zorg, de vertrouwensband met de zorgbehoedende persoon, en een laagdrempelige zorg in een georganiseerd verband, zoals bedoeld in artikel 3 van de vrijwilligerswet, blijvend aan te bieden. Het zorgend vrijwilligerswerk in de thuiszorg vormt in die zin een zeer specifieke sector.

1. Continuïteit van zorg

In de praktijk stellen we vast dat bijvoorbeeld oppasvrijwilligers in het najaar geen vrijwilligerszorg meer kunnen bieden omdat ze het jaaplaafond bereiken.

Een vrijwilliger die op gemiddelde basis van één keer per week (vijf nachten per maand) oppas biedt bij een zorgbehoedende persoon thuis zal met een onkostenvergoeding van 2,5 euro per uur reeds na ongeveer acht à negen maanden het huidige jaaplaafond bereiken.

Dit betekent dat een vrijwilliger met een dergelijke gemiddelde activiteit vanaf september/oktober geen onkostenvergoeding voor het vrijwilligerswerk meer kan bekomen, wanneer hij of zij niet geopteerd heeft

tariat s'il n'a pas opté pour le système des frais réels. Cette situation a un effet dissuasif sur de nombreux volontaires. En effet, dans le cadre du volontariat dans le secteur des soins, il n'est pas rare d'exercer une activité moyenne de cinq nuits de garde par mois. La fréquence moyenne peut même être encore plus élevée lorsque l'on alterne des périodes de gardes occasionnelles avec des périodes relativement intenses (lorsque la personne aidée devient plus dépendante).

2. Lien de confiance avec la personne tributaire de soins

Le volontariat dans le secteur des soins est souvent effectué au domicile de la personne tributaire des soins en raison de ses infirmités. Ce type de volontariat a ainsi une grande incidence sur la personne et sur son environnement. Le volontaire pénètre en effet dans l'intimité de la personne dépendante et sa présence la met face à ses propres limites et à son besoin d'aide. C'est pourquoi l'existence d'un lien de confiance est très importante pour les personnes tributaires de soins, lesquelles préfèrent bénéficier de l'aide de leur(s) volontaire(s) de confiance pendant toute la durée de la situation de dépendance.

À cet égard, il convient également de souligner que des prestations de garde par des volontaires sont régulièrement proposées pour des personnes atteintes de démence et nécessitant une surveillance. Le volontaire offre alors l'aide nécessaire pour soulager la personne qui dispense les soins de proximité pendant certaines parties de la journée ou de la nuit. Néanmoins, pour la personne démente, il est particulièrement difficile de devoir s'habituer à différents volontaires. La problématique de la démence a ceci de spécifique qu'il est préférable, dans la mesure du possible, que la personne conserve un environnement stable avec des personnes de confiance.

3. Soins abordables

Les volontaires dans le secteur des soins ne reçoivent qu'une modeste indemnité forfaitaire qui est financièrement supportable par l'usager. S'il fallait recourir à des soins professionnels en cas d'impossibilité de poursuivre les soins dispensés par des volontaires, les seuils d'accès aux soins nécessaires seraient sensiblement relevés.

La présente proposition de loi vise à permettre aux volontaires actifs dans le secteur des soins de recevoir une indemnité deux fois plus élevée sur une base annuelle. L'on tiendrait compte ainsi des besoins spécifiques du secteur des soins : la continuité des soins serait assurée toute l'année par des volontaires qui entretiennent un lien de confiance avec les personnes tributaires de soins, et les soins resteraient

pour het systeem van een reële onkostenvergoeding. Voor vele vrijwilligers heeft dit een ontmoedigend effect. In de sector van het zorgend vrijwilligerswerk doet een gemiddelde intensiteit van vijf nachten oppas per maand zich immers vaak voor. De gemiddelde intensiteit kan overigens nog oplopen wanneer perioden van eerder beperkte occasionele oppas worden afgewisseld met vrij intense periodes (bij toenemende zorgafhankelijkheid).

2. Vertrouwensband met de zorgbehoevende persoon

Zorgend vrijwilligerswerk wordt door de beperkingen van de zorgbehoevende vaak verricht in zijn of haar huis. Daardoor heeft dit zorgend vrijwilligerswerk een grote impact op de persoon en zijn omgeving. De vrijwilliger betreedt immers de privacy van de zorgbehoevende en zijn of haar aanwezigheid confrontereert ook de zorgbehoevende met de eigen beperkingen en nood aan ondersteuning. Vandaar vinden zorgbehoevenden een vertrouwensband met de vrijwilliger zeer belangrijk en wensen zij liefst hun vertrouwde vrijwilliger(s) te behouden voor ondersteuning gedurende de gehele zorgsituatie.

Hierbij dient ook opgemerkt dat vrijwilligersoppas geregeld wordt geboden ten aanzien van dementeerde personen met nood aan toezicht. De vrijwilliger biedt dan de noodzakelijke ondersteuning om de mantelzorg gedurende bepaalde dagdelen of nachten te ontlasten. Voor de dementerende persoon is het evenwel bijzonder moeilijk om met verschillende vrijwilligers te worden geconfronteerd. Het is eigen aan de dementieproblematiek dat in de mate van het mogelijke een vast patroon met vertrouwde personen wordt aangeboden.

3. Laagdrempelige zorg

De vrijwilligers in de zorg ontvangen slechts een bescheiden forfaitaire kostenvergoeding die financieel toegankelijk is voor de gebruiker. Indien door onmogelijkheid om vrijwilligerszorg te continueren, professionele zorg zou moeten worden ingeschakeld, zou dit de drempels voor het effectief inschakelen van de nodige zorg aanzienlijk verhogen.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe vrijwilligers die actief zijn in het zorgend vrijwilligerswerk recht te geven op een verdubbeling van de onkostenvergoeding op jaarrbasis. Hierdoor wordt tegemoet gekomen aan de specifieke noden die in de zorg bestaan; de continuïteit van de zorg wordt het hele jaar verzekerd door vrijwilligers met wie de zorgbehoevenden vertrouwd zijn en de zorg wordt laagdrempelig gehouden. Deze

abordables. La mesure proposée est proportionnée à l'objectif poursuivi, dès lors qu'elle vise à relever uniquement le plafond annuel. Le plafond journalier, tel qu'il existe actuellement, est maintenu.

La présente proposition de loi vise à prévoir, dans l'article 12 de la loi relative aux droits des volontaires, un plafond annuel de 2 465,84 euros pour le volontariat dans le secteur des soins, soit le double du montant actuel. Par ailleurs, l'article 12 proposé donne la possibilité au Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, de relever les plafonds prévus à l'article 10 pour d'autres catégories spécifiques de volontaires, aux conditions qu'il détermine.

Ces montants journaliers et annuels seront indexés chaque année, comme le prévoit déjà la loi de 2005 relative aux droits des volontaires.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cet article définit la notion de « volontariat dans le secteur des soins ».

Article 3

Cet article modifie l'article 12 de la loi relative aux droits des volontaires, en portant le plafond applicable aux volontaires actifs dans le secteur des soins à 1 983,14 euros par an.

Il s'agit d'un montant non indexé qui doit être lié à l'indice-pivot pour la fonction publique et les allocations sociales. Le plafond s'élèverait ainsi actuellement à 2 465,84 euros.

En outre, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, relever les plafonds prévus à l'article 10 pour d'autres catégories spécifiques de volontaires, aux conditions qu'il détermine.

maatregel is evenredig met het beoogde doel, aangezien enkel het jaarlijks grensbedrag verhoogd wordt. Het daggrensbedrag zoals het nu bestaat, blijft behouden.

Via dit wetsvoorstel wordt in artikel 12 van de vrijwilligerswet een verdubbeling van het jaarlijks grensbedrag tot 2 465,84 euro voor het zorgend vrijwilligerswerk ingeschreven. Verder geeft het voorgestelde artikel 12 de Koning de bevoegdheid, na in de Ministerraad overlegd besluit, voor andere specifieke categorieën van vrijwilligers de grensbedragen vermeld in artikel 10 te verhogen onder de door Hem bepaalde voorwaarden.

De dag- en jaargrensbedragen dienen jaarlijks geïndexeerd te worden, zoals nu reeds bepaald is in de vrijwilligerswet van 2005.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Dit artikel definieert het begrip « zorgend vrijwilligerswerk ».

Artikel 3

Dit artikel wijzigt artikel 12 van de wet betreffende de rechten van vrijwilligers, met dien verstande dat het grensbedrag voor vrijwilligers die actief zijn in het zorgend vrijwilligerswerk wordt verhoogd tot 1 983,14 euro per jaar.

Dit is een niet-geïndexeerd bedrag dat moet worden gekoppeld aan de spilindex voor het openbaar ambt en de sociale uitkeringen. Momenteel betekent dit in de praktijk een verhoging van het grensbedrag tot 2 465,84 euro.

Verder krijgt de Koning de bevoegdheid om, na in de Ministerraad overlegd besluit, voor andere specifieke categorieën van vrijwilligers de grensbedragen vermeld in artikel 10 te verhogen onder de door Hem bepaalde voorwaarden.

Dirk CLAES.
Cindy FRANSSEN.

*
* *

*
* *

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 3 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, le 4^o, abrogé par la loi du 19 juillet 2006, est rétabli dans la rédaction suivante :

«4^o volontariat dans le secteur des soins : activité visée au 1^o, qui consiste à dispenser une aide et une assistance non médicales, sans empiéter sur le secteur des soins aux personnes, et à offrir une compagnie et une surveillance aux personnes à autonomie réduite lors de l'accomplissement d'activités de la vie quotidienne.»

Art. 3

L'article 12 de la même loi est remplacé par ce qui suit :

«Le montant total annuel maximum des indemnités perçues, visé à l'article 10, alinéa 1^{er}, est porté à 1 983,14 euros pour les volontaires actifs dans le secteur des soins.

Le montant visé à l'alinéa précédent est lié à l'indice-pivot 103,14 (base 1996 = 100) et varie comme prévu par la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 3 van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers wordt de bepaling onder 4^o, opgeheven bij de wet van 19 juli 2006, hersteld als volgt :

«4^o zorgend vrijwilligerswerk : de in 1^o bedoelde activiteit die bestaat uit het bieden van niet-medische hulp en bijstand, zonder het terrein van de persoonsverzorging te betreden, en/of het bieden van gezelschap en toezicht bij het verrichten van activiteiten uit het dagelijkse leven van personen met zelfredzaamheidsbeperkingen.»

Art. 3

Artikel 12 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

«Het jaarlijks grensbedrag van het totaal van de ontvangen vergoedingen, bedoeld in artikel 10, eerste lid, wordt verhoogd tot 1 983,14 euro voor vrijwilligers die actief zijn in het zorgend vrijwilligerswerk.

Het in het vorige lid bedoelde bedrag is gekoppeld aan de spilindex 103,14 (basis 1996 = 100) en varieert zoals bepaald bij de wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijs worden gekoppeld.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, relever les montants prévus à l'article 10 pour d'autres catégories spécifiques de volontaires, aux conditions qu'Il détermine.»

19 septembre 2011.

De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, voor andere specifieke categorieën van vrijwilligers onder de door Hem bepaalde voorwaarden, de in artikel 10, eerste lid bedoelde grensbedragen verhogen.»

19 september 2011.

Dirk CLAES.
Cindy FRANSSEN.