



Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 november 2018, nr. 2018-0000175442, tot wijziging van de Regeling vrijwilligerswerk in de WW in verband met verruiming van de mogelijkheden tot het doen van vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

Gelet op artikel 8, zesde lid, van de Werkloosheidswet;

Besluit:

ARTIKEL I REGELING VRIJWILLIGERSWERK IN DE WW

De Regeling vrijwilligerswerk in de WW wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de alfabetische volgorde wordt ingevoegd:

algemeen nuttige activiteiten: activiteiten, die niet tegen commerciële tarieven worden verricht en die erop zijn gericht de doelstelling van een algemeen belang beogende organisatie of instelling te verwezenlijken of te bevorderen;

organisatie of instelling zonder winstoogmerk: organisatie of instelling die niet aan een winstbelasting is onderworpen dan wel daarvan is vrijgesteld en die, daadwerkelijk blijkend uit zowel eigen regelgeving als uit de feitelijke werkzaamheden van overwegend algemeen nuttige activiteiten, nagenoeg uitsluitend het algemeen belang dient;.

2. De definitie van 'onbetaalde arbeid' komt te luiden:

onbetaalde arbeid: werkzaamheden waar geen vergoedingen of verstrekkingen tegenover staan waarvan de gezamenlijke waarde hoger is dan de bedragen, genoemd in artikel 2, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964;.

3. De definitie 'UWV: het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, genoemd in hoofdstuk 5 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen; en' vervalt.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel c, wordt na 'een algemeen nut beogende instelling,' ingevoegd 'een organisatie of instelling zonder winstoogmerk,'.

2. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Het UWV kan artikel 2, eerste lid, onderdeel c, buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang van het bevorderen van vrijwilligerswerk met behoud van een uitkering op grond van de Werkloosheidswet zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

ARTIKEL II INWERKINGTREDINGSBEPALING

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2019.



Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 27 november 2018

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees*



TOELICHTING

ALGEMEEN

Aanleiding

De Regeling vrijwilligerswerk in de WW (hierna: de regeling) is op 1 januari 2015 in werking getreden. Doel was het verruimen van de regels omtrent het verrichten van vrijwilligerswerk met behoud van een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (hierna: WW). De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aan de Tweede Kamer toegezegd de regeling te zullen evalueren. Deze evaluatie is op 21 februari 2017 naar de Tweede Kamer gestuurd¹.

Aanleiding om de regeling aan te passen zijn enerzijds de uitkomsten van de evaluatie en anderzijds de moties Schouten en Kerstens² en Keijzer³.

Evaluatie

Hoofdconclusie van de evaluatie is dat de regeling, zoals beoogd, ruimere mogelijkheden biedt om vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering te verrichten. Dit komt met name door het gewijzigde referentiekader van het criterium 'gebruikelijk onbetaalde werkzaamheden'. In plaats van naar het hele land wordt hiervoor nu gekeken naar de werklocatie. Tegelijkertijd zijn er ook signalen dat de regeling mogelijkheden om vrijwilligerswerk te doen blokkeert, die voorheen wel mogelijk waren. Dit heeft te maken met het criterium ANBI-SBBI⁴. Bij sommige organisaties die niet in aanmerking komen voor of (nog) geen ANBI- of SBBI-status hebben, kan echter de vraag gesteld worden of het niet wenselijk is dat vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering toch wordt toegestaan.

Uit de evaluatie komt (onder andere) naar voren dat burgerinitiatieven lastig te beoordelen zijn op grond van de regeling. Onder burgerinitiatieven worden initiatieven verstaan van individuele burgers die zich al dan niet gezamenlijk inzetten voor de (lokale) samenleving. Door het afwijkende karakter ten opzichte van 'regulier' vrijwilligerswerk is voor het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) lastig te beoordelen of een burgerinitiatief voldoet aan de regeling. Ten aanzien van vrijwilligerswerk bij politie en brandweer noemt de evaluatie het knelpunt van de uurvergoeding die hoger is dan volgens de regeling is toegestaan. Verder beveelt de evaluatie aan om aan te geven hoe met eenmalige grote evenementen moet worden omgegaan.

Aanpassing regeling

De regeling is uitsluitend bedoeld om te bepalen wat vrijwilligerswerk in de zin van artikel 8, eerste lid, WW is. Uitgangspunt daarbij is het doel van de WW, namelijk de verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid.

Vrijwilligerswerk is van grote waarde voor de samenleving en kan tevens voor uitkeringsgerechtigden het vinden van betaald werk bevorderen. Tegelijkertijd wordt met de WW niet beoogd (extra) vrijwilligerscapaciteit beschikbaar te stellen, maar om een periode tussen twee banen te overbruggen. Vanuit dit perspectief is bij deze aanpassing van de regeling gezocht naar een noodzakelijke balans tussen enerzijds het maatschappelijk belang van vrijwilligerswerk en anderzijds het doel en de daarbij behorende plichten van de WW.

Bij het uitvoeren van de hiervoor genoemde moties van de Tweede Kamer, die vragen om de mogelijkheden voor het doen van vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering te verruimen, is het tevens gewenst dat gelet wordt op het voorkomen van verdringing van reguliere arbeid. Tegelijkertijd is het van belang bij verruiming van de mogelijkheden om met behoud van een WW-uitkering vrijwilligerswerk te doen, de administratieve lasten en uitvoeringsmogelijkheden van UWV mee te wegen.

De evaluatie heeft geen significante verdringing aan het licht gebracht. Daarom wordt vastgehouden aan de waarborgen die reeds in de regeling opgenomen zijn. Het gaat dan om de voorwaarde dat er sprake moet zijn van onbetaalde arbeid en dat deze onbetaalde arbeid moet bestaan uit gebruikelijk onbetaalde werkzaamheden. Wel noemt de evaluatie de mogelijkheid dat in een enkel individueel geval een verkeerde inschatting gemaakt kan worden. Dat is in deze regeling onontkoombaar omdat

¹ Kamerstukken II 2016/17, 29 544, nr. 771.

² Kamerstukken II 2014/15, 17 050, nr. 510.

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 369, nr. 10.

⁴ Stcr. 2014, 36337, blz. 4 en 5.



UWV niet per individuele aanvraag expliciet toetst op verdringing. Het is uit kosten/baten overweging niet efficiënt om van UWV te verlangen bij elke aanvraag de specifieke verdringingsrisico's in kaart te brengen en te beoordelen. Dat zou enerzijds substantieel meer capaciteit van UWV vergen en anderzijds zou dit de beslistermijn op de aanvraag verlengen; een maatschappelijk ongewenst effect. Het gedetailleerd in kaart brengen van verdringingsrisico's is niet nodig omdat artikel 2, eerste lid, onderdelen a en b, al voldoende waarborg biedt.

Ook na de verdere verruiming is het verrichten van vrijwilligerswerk met behoud van de WW-uitkering alleen mogelijk bij een organisatie of instelling waar werkzaamheden worden verricht met een algemeen of maatschappelijk nut. Hieronder wordt verstaan een algemeen nut beogende instelling (hierna: ANBI), een sociaal belang behartigende instelling (hierna: SBBI), of andere niet-commerciële instellingen die nagenoeg uitsluitend het algemeen belang dienen met algemeen nuttige activiteiten, zoals bijvoorbeeld sportverenigingen, scholen, zorginstellingen, vakbonden en buurtcentra. Het is niet de bedoeling dat WW'ers met behoud van uitkering commerciële activiteiten gaan verrichten of werk doen dat gebruikelijk betaald werk is, ook niet binnen organisaties of instellingen met een maatschappelijk nut, want dat kan immers organisaties op een economisch voordeel zetten en leiden tot verdringing van regulier werk.

Om een goede balans te vinden in het spanningsveld tussen enerzijds de politieke en maatschappelijke wens voor verdere verruiming van de mogelijkheden tot het doen van vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering en anderzijds het hiervoor geschetste aspect van verdringing, is niet gekozen om specifieke sectoren, bedrijven en soorten werk te definiëren maar om één algemene categorie toe te voegen aan de regeling, namelijk een organisatie of instelling zonder winstoogmerk die overwegend activiteiten van algemeen nut uitvoert. Hiermee wordt het knelpunt opgelost dat niet alle organisaties of instellingen waar vrijwilligerswerk wordt gedaan een ANBI of SBBI status hebben of willen/kunnen aanvragen.

Voor het criterium 'organisatie of instelling zonder winstoogmerk die overwegend activiteiten van algemeen nut uitvoert' is eveneens gekeken naar de belastingwetgeving. Zie ook de artikelsgewijze toelichting. Voor het kunnen vaststellen of een organisatie of instelling onder deze categorie valt is weliswaar niet één sluitend toetsingskader zoals bij ANBI's voorhanden, tegelijkertijd zijn er wel andere objectieve toetsingsmogelijkheden beschikbaar. Gekeken kan worden naar de rechtsvorm (stichting, vereniging), naar gegevens in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel, naar de statuten en/of naar de jaarrekening. Wat de rechtsvorm betreft wordt in deze regeling bedoeld dat er geen winststreven mag zijn omwille van de winst zelf. Een organisatie of instelling die exploitatieoverschotten behaalt bij het uitvoeren van haar feitelijke werkzaamheden in het kader van haar doelstelling (de algemeen nuttige werkzaamheden) en deze aanwendt ten bate van dat algemeen nut, heeft niet direct een (commercieel) winstoogmerk in de zin van deze regeling.

Zo komen nu ook lokale buurtinitiatieven, zoals bijvoorbeeld buurtbusverenigingen en boodschappen-diensten, zorgcentra, bibliotheken, vakbonden en hospices in aanmerking voor het doen van vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering, voor zover het om gebruikelijk onbetaalde werkzaamheden gaat. Er kunnen dus bij deze buurtinitiatieven en instellingen verschillen in beoordeling of een functie wel of geen vrijwilligerswerk in de zin van artikel 8, eerste lid WW is, voorkomen.

Bij bijvoorbeeld buurtbussen is het voor deze beoordeling in principe niet van belang hoe lang een buurtbus bestaat en of een buurtbus zonder vrijwilligers met een WW-uitkering ophoudt te bestaan. De WW is immers, zoals eerder aangegeven, niet bedoeld om vrijwilligerscapaciteit te genereren. Het gaat om de vraag of er geen verdringing van reguliere arbeid of oneerlijke concurrentie optreedt. Onderscheidende criteria hiervoor zijn uitsluitend de voorwaarden genoemd in artikel 2 van de regeling. Zo kan het dus zijn dat een buurtbus die een op zichzelf staande organisatie zonder commerciële kenmerken is wel voldoet aan deze regeling en een buslijn met vrijwilligers die een onderdeel is van een provinciaal vervoersbedrijf niet. Bijvoorbeeld indien er binnen de provinciale vervoersconcessie wel betaalde chauffeurs zijn en/of de lijn kenmerken van regulier betaald werk heeft, zoals het heffen van een regulier tarief met de OV chipkaart. Ander voorbeeld is het doen van vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering bij een vakbond. Met de verruiming in artikel 2, eerste lid, onderdeel c, is dat nu in principe mogelijk. Een vakbond kan worden aangemerkt als een organisatie zonder winstoogmerk, waarbinnen overwegend activiteiten van algemeen nut gedaan worden. Ook hier geldt evenwel dat er bij de beoordeling van een aanvraag voor het mogen doen van vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering gekeken wordt of het werk voldoet aan de voorwaarden genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdelen a en b. Dit is daarom geen belemmering van het recht van personen om zich te organiseren maar om verdringing van betaalde arbeid te voorkomen.

Naast de hiervoor genoemde verruiming van de mogelijkheden tot het verrichten van vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering door toevoeging van de extra categorie 'organisatie of instelling zonder winstoogmerk die overwegend activiteiten van algemeen nut uitvoert, is tevens de definitie van het begrip 'onbetaalde arbeid' aangepast. Door de vergoedingsbedragen te schrappen en uitsluitend te verwijzen naar artikel 2, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, is het knelpunt van te hoge uurvergoedingen bij bijvoorbeeld politie en brandweer weggenomen. Overigens is artikel



3 van de regeling niet gewijzigd; er moet sprake zijn van gebruikelijk onbetaalde werkzaamheden. Het schrappen van de vergoedingsbedragen heeft tevens als bijkomend voordeel dat de regeling ter indexatie van de bedragen niet meer jaarlijks behoeft te worden aangepast.

In de regeling ontbreekt de mogelijkheid voor UWV om in te spelen op onvoorziene onwenselijke situaties. Gedacht kan dan bijvoorbeeld worden aan eenmalige en/of kortdurende evenementen en organisaties met een maatschappelijke functie, die naast betaalde medewerk(st)ers ook vrijwilligers in dienst hebben die bijvoorbeeld voorlichting geven. Of het fenomeen dat naast betaalde bestuurders ook vrijwillige, onbetaalde, bestuurders actief zijn binnen een organisatie of instelling die min of meer ander werk doen dan de betaalde bestuurders. In specifieke gevallen is er dan wel degelijk onderscheid te maken in de intensiteit van het werk, de verantwoordelijkheden en de formele relatie tot de organisatie, waardoor het risico op verdringing van betaald werk niet reëel is. Om het voor UWV mogelijk te maken in deze en andere kennelijk onwenselijke situaties af te kunnen wijken van de voorwaarden in artikel 2, is een hardheidsclausule opgenomen in de regeling.

De hardheidsclausule is bedoeld om in te kunnen spelen op incidentele, unieke, gevallen die zich onvoorzien voordoen. Het ligt daarom niet voor de hand om vooraf regels vast te stellen voor toepassing van de hardheidsclausule. Wel kan ter afbakening als algemene richtlijn gelden dat de betreffende organisatie of instelling voor de diensten die vrijwilligers met behoud van WW-uitkering uitvoeren geen tarief in rekening brengt aan derden. Met tarief wordt hierbij niet bedoeld een eventuele vergoeding voor werkelijk gemaakte kosten.

Er is geen overgangsrecht opgenomen omdat aanpassing van de regeling een verruiming van de regels inhoudt. De regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2019 en de verruiming geldt ook voor reeds lopende zaken.

Uitvoeringstoets UWV

Het UWV heeft een toets uitgebracht over de conceptregeling. Daarin geeft het UWV aan dat de regeling uitvoerbaar is per 1 januari 2019.

UWV heeft opmerkingen geplaatst ten aanzien van de toetsbaarheid en handhaafbaarheid van het criterium 'geen winstoogmerk' en de hardheidsclausule. In nader overleg met UWV zijn deze punten besproken en opgelost, hetgeen UWV bevestigd heeft in een addendum bij de uitvoeringstoets.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Onderdeel A (Artikel 1)

Onder de categorie organisatie of instelling zonder winstoogmerk vallen verenigingen en stichtingen. Een mogelijkheid om te oordelen of een organisatie of instelling zonder winstoogmerk onder deze categorie valt is om gebruik te maken van een vereiste in de artikelen 5c, onder b, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en 1a, eerste lid, onderdeel a, en 1f, eerste lid, onderdeel a, van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994. Om te oordelen kan het UWV kijken naar de rechtsvorm van de organisatie, de gegevens die zijn opgenomen in het Handelsregister (Kamer van Koophandel), de statuten en/of de jaarrekening. Voorbeelden zijn sportverenigingen, het Rode Kruis, andere goede doelenorganisaties, bepaalde organisaties in de gezondheidszorg en kringloopwinkels. Het moet gaan om overwegend algemeen nuttige activiteiten. Gezien de aard en het doel van de werkzaamheden die worden verricht in deze organisaties is deze categorie toegevoegd aan de regeling.

Voor het begrip onbetaalde arbeid is voor de hoogte van de vergoeding aangesloten bij artikel 2, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964. De hoogte van de vergoeding gaat per 1 januari 2019 omhoog van € 150,- per maand naar € 170,- per maand en van € 1.500,- per kalenderjaar naar € 1.700,- per kalenderjaar. Aansluiting bij deze bedragen is vanuit het oogpunt van harmonisatie voor de hand liggend nu deze bedragen niet belast worden en deze bedragen tevens bepalend zijn voor het al dan niet zijn van werknemer.⁵

Onderdeel B (artikel 2, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid (nieuw))

De categorie waar onbetaalde arbeid en gebruikelijk onbetaalde werkzaamheden mag worden

⁵ Vgl. de artikelen 6, eerste lid, onderdeel c, van de WW, 6, eerste lid, onderdeel e, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en 6, eerste lid, onderdeel e, van de Ziektewet.



uitgevoerd wordt verruimd met de organisatie of instelling zonder winstoogmerk (die overwegend activiteiten van algemeen nut uitvoert).

Het UWV geeft geen toestemming om vrijwilligerswerk te doen met behoud van de WW-uitkering indien niet is voldaan aan de vereisten, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de regeling. Er zijn echter situaties waarin het wenselijk is om toch toestemming te geven, zoals bij bepaalde kortdurende (grote) evenementen (Tour de France of Giro d'Italia) of bij bepaalde burgerinitiatieven. Niet alle onwenselijke situaties zijn momenteel in beeld. Om onwenselijke situaties te vermijden heeft het UWV de mogelijkheid om af te wijken van de eis dat de onbetaalde arbeid moet worden uitgevoerd bij een algemeen nut beogende instelling, een sociaal belang behartigende instelling, een steunstichting SBBI of bij een organisatie of instelling zonder winstoogmerk die overwegend activiteiten van algemeen nut uitvoert. De hardheidsclausule is vormgegeven aan de hand van een standaard formulering volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Een voorbeeld kan zijn een zelfvoorzienende vereniging die ook een buslijn onderhoudt met eigen vervoer. Dat wil zeggen geen buslijn die behoort tot de concessie van een commerciële vervoerder. Ander voorbeeld kan zijn een buurtbus die wel binnen een concessie(gebied) van bijvoorbeeld een provincie valt maar formeel geen deel van de concessie uit maakt, een te laag aantal personen vervoert per tijdsperiode om commercieel rendabel te zijn en waarvan mensen voor hun mobiliteit afhankelijk zijn, en die van oudsher door vrijwilligers draaiende wordt gehouden. Hoewel dit in principe een verantwoordelijkheid van het provinciebestuur is en niet van de Werkloosheidswet, kan het risico op verdringing in de praktijk erg klein of afwezig zijn en zou artikel 2, eerste lid, onder c, zijn doel voorbij schieten als deze werkzaamheden niet als vrijwilligerswerk in de zin van de WW zouden worden aangemerkt.

Zodra het gaat om een werkzaamheid bij een vervoersmaatschappij die in opdracht van provincie of stadregio de dienstverlening faciliteert als onderdeel van de concessie valt deze niet onder de hardheidsclausule. Evenmin indien de buurtbus wel buiten de concessie valt maar een commercieel winstoogmerk heeft.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees*