

ADVIES Nr. 1.486

Zitting van dinsdag 29 juni 2004

Statuut van de kunstenaars - Vrijstelling van kleinschalige artistieke activiteiten/ Bijdragevermindering - Ontwerpen van koninklijk besluit

x x x

2.072-1

ADVIES Nr. 1.486

Onderwerp : Statuut van de kunstenaars - Vrijstelling van kleinschalige artistieke activiteiten/ Bijdragevermindering - Ontwerpen van koninklijk besluit

De heren F. VANDENBROUCKE, minister van Werk, en R. DEMOTTE, minister van Sociale Zaken hebben bij brief van 5 april 2004 het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over een ontwerp van koninklijk besluit dat tot doel heeft de kleinschalige artistieke activiteiten vrij te stellen van socialezekerheidsbijdragen.

Daarnaast hebben de heren F. VANDENBROUCKE, minister van Werk, en R. DEMOTTE, minister van Sociale Zaken, op 5 april 2004 het beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) om advies verzocht over een ontwerp van koninklijk besluit inzake de vermindering van de socialezekerheidsbijdragen voor kunstenaars.

De sociale partners in de Raad en het beheerscomité van RSZ hebben besloten de twee vragen gezamenlijk in de Nationale Arbeidsraad in behandeling te nemen.

Het onderzoek van deze twee kwesties werd toevertrouwd aan de commissie Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 29 juni 2004 het volgende eenparige advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INLEIDING

A. Situering van de adviesaanvraag

De bijzondere ministerraad van 16 en 17 januari 2004 te Gemblours heeft zijn instemming betuigd met een nota, getiteld "Respect voor sociale solidariteit", die werd voorgelegd door voornoemde twee ministers. In punt IV, 6 van die nota worden twee maatregelen ten gunste van de kunstenaars voorzien.

Een eerste maatregel heeft betrekking op de amateurskunstenaars en houdt in dat, wanneer de kunstenaar van de opdrachtgever alleen een onkostenvergoeding ontvangt, die vergoeding niet zou onderworpen worden aan socialezekerheidsbijdragen.

De tweede maatregel betreft een verhoging van het netto inkomen van kunstenaars. Met het oog daarop zou het bedrag dat vrijgesteld is van werkgeversbijdragen worden opgetrokken en zou het BTW-tarief voor alle artistieke activiteiten worden verlaagd tot 6%.

B. Onderwerp en draagwijdte van de adviesaanvraag

In uitvoering van het eerste punt van bovenvermelde nota, hebben de heren F. VANDENBROUCKE, minister van Werk, en R. DEMOTTE, minister van Sociale Zaken, bij brief van 5 april 2004 de Nationale Arbeidsraad om advies verzocht over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en houdende uitvoering van artikel 12 ter van het koninklijk besluit van 5 november 2002 tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling, met toepassing van artikel 38 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de wettelijke pensioenstelsels.

Dit ontwerp van koninklijk besluit heeft tot doel vrij te stellen van sociale zekerheid : de personen die een artistieke prestatie of een artistiek werk leveren tegen een bepaalde forfaitaire onkostenvergoeding, op voorwaarde dat zij een controlemechanisme naleven dat zal bepaald worden door de minister van Sociale Zaken. Tevens is er in voorzien dat DIMONA niet van toepassing is op dit regime.

Om dit koninklijk besluit de nodige rechtsgrond te geven werd een wetsontwerp in die zin goedgekeurd door de ministerraad op 2 april 2004 (artikel 107 en 108 van het ontwerp van programmawet¹).

Voorts hebben de heren F. VANDENBROUCKE, minister van Werk, en R. DEMOTTE, minister van Sociale Zaken, in uitvoering van het tweede punt van de nota "Respect voor sociale solidariteit", bij brief van 5 april 2004 het advies gevraagd van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 juni 2003 inzake de vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen verschuldigd voor de kunstenaar.

Dit ontwerp van koninklijk besluit heeft tot doel de specifieke bijdragevermindering voor kunstenaars te verhogen van 35,00 euro tot 55,67 euro per dag en van 4,50 euro tot 7,33 euro per uur.

Op zijn vergadering van 23 april 2004 heeft het beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) beslist de aan hem voorgelegde adviesaanvraag mee te delen aan de Nationale Arbeidsraad. De sociale partners in de Raad en het beheerscomité van RSZ hebben besloten de twee vragen gezamenlijk in de Nationale Arbeidsraad in behandeling te nemen.

Tijdens een eerste vergadering met de beleidsmedewerkers van de betrokken ministers hebben de commissieleden op de twee ontwerpen een aantal opmerkingen geformuleerd die na bespreking op regeringsniveau hebben geleid tot een aanpassing van het eerste ontwerp van koninklijk besluit en voor de bijdragevermindering tot de goedkeuring van een amendement op genoemd wetsontwerp door de commissie Sociale Zaken van de Kamer².

¹ Kamer, Doc 51 1.138/001.

² Kamer/Doc 51 1.138/008.

Na die aanpassing werd bij brief van 6 juni 2004 in naam van de beleidscellen van de Federale Overheidsdiensten voor Sociale Zaken en Arbeid, Werkgelegenheid en Sociaal Overleg een nieuw ontwerp van koninklijk besluit aan de Raad overgemaakt zodat de Raad zijn standpunt kon bepalen op een gecoördineerde tekst.

Omdat beide besluiten in werking zouden moeten treden op 1 juli 2004, werd de Raad verzocht zich zo spoedig mogelijk uit te spreken over deze kwesties.

Vooraleer standpunt in te nemen, wil de Raad er eerst nog op wijzen dat de regeling al in de pers wordt aangekondigd alsof hij zal van toepassing zijn vanaf 1 juli 2004. De Raad betreurt deze gang van zaken want dit wekt de indruk dat zijn advies eerder een formaliteit is in plaats van een echt overlegmoment.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft de twee ontwerpen van koninklijk besluit en die hem ter advies werden voorgelegd met bijzondere aandacht onderzocht.

A. Over de regeling voor beperkte artistieke prestaties

De Raad stelt vast dat de regering met haar voorstel inzake de beperkte artistieke prestaties de ongerustheid wil wegnemen die bij de amateur-kunstenaars is ontstaan naar aanleiding het sinds 1 juli 2003 van kracht zijnde nieuw sociaal statuut voor de kunstenaars. Amateur-kunstenaars worden soms vergoed met onkostenvergoedingen, maar omdat dit moeilijk te bewijzen valt, vreesden zowel de betrokken kunstenaars als hun opdrachtgevers dat ze achteraf toch lasten zouden moeten betalen.

De forfaitaire vergoedingsregeling voorzien in het ontwerp van koninklijk besluit wil die rechtsonzekerheid wegnemen en het zwartwerk tegengaan. Concreet voorziet de regeling dat artiesten die jaarlijks minder verdienen dan 2.500 euro aan maximum 125 euro per prestatie gedurende maximaal 30 dagen niet onderworpen worden aan de sociale zekerheid, op voorwaarde dat zij een controlemechanisme naleven dat bepaald zal worden door de minister van Sociale Zaken. In dat geval wordt hun vergoeding beschouwd als een onkostenvergoeding. Kunstenaars die vallen onder bovengenoemde regeling worden ook niet onderworpen aan het DIMONA-stelsel. In de tweede versie van het ontwerp van koninklijk besluit wordt deze uitzondering op DIMONA beperkt tot het jaar 2004.

De Raad merkt op dat uit de toelichting van de vertegenwoordiger van het kabinet blijkt dat deze onkostenvergoeding om redenen van controle fiscaal zal worden belast aan een tarief van 25%.

1. Beginselstandpunt

a. Onderzoek van de voorgestelde regeling

De Raad kan de vaststelling van de regering onderschrijven dat er op het terrein veel onzekerheden en misbruiken zijn. Met betrekking tot het nieuw sociaal statuut van de kunstenaar, wijst de Raad erop dat hij in zijn advies nr. 1.415 van 23 oktober 2002 ervoor had gewaarschuwd dat het aanleiding zou geven tot tal van toepassings- en interpretatieproblemen, betwistingen en regularisaties.

Hoewel hij de bekommernissen van de regering kan onderschrijven, meent hij dat de voorgestelde regeling voor de beperkte artistieke activiteiten geen afdoend antwoord zal kunnen bieden op de problemen in de praktijk en eigenlijk zijn doelstelling mist, en wel om de hierna vermelde redenen.

Zo is de Raad vooreerst van oordeel dat de voorgestelde regeling onvoldoende het zwartwerk zal tegengaan, maar integendeel de grijze zone tussen occasionele artistieke prestaties en bezoldigde artistieke prestaties nog verder zal doen toenemen.

Dienaangaande wijst hij erop dat nergens in het ontwerp van koninklijk besluit wordt vermeld dat de regeling alleen bedoeld is voor amateurs. Gelet hierop, bestaat het risico dat beroepskunstenaars van die regeling gaan gebruik maken omdat ze financieel voordeliger is, met als gevolg dat onder het mom van beperkte artistieke activiteiten fiscale en sociale wetten ontdoken worden. Dat men ook bij de eigen werkgever of opdrachtgever zogenaamd occasionele artistieke prestaties kan leveren, werkt dit alleen maar in de hand.

Met betrekking tot de amateur-kunstenaars, vindt de Raad dat de regeling te complex is en dat het voorziene fiscale controlemechanisme te zwak is opdat het misbruiken zou tegengaan.

Bovendien stelt de Raad vast dat het in het ontwerp van koninklijk besluit voorziene bedrag van forfaitaire onkostenvergoeding voor kunstenaars een heel stuk hoger ligt dan het vrijgestelde bedrag voor vrijwilligerswerk. Hij vraagt zich dan ook af in welke mate hier nog sprake kan zijn van onbezoldigde arbeid of kleinschalige artistieke activiteiten, wat trouwens bevestigd wordt door het feit dat de forfaitaire onkostenvergoeding fiscaal zou belast worden aan 25%. Het is trouwens paradoxaal dat een onkostenvergoeding (voor beperkte artistieke prestaties) fiscaal belast wordt.

Rekening gehouden met het feit dat de brutolonen in de betrokken sector lager liggen dan de in het ontwerp voorziene bedrag van forfaitaire onkostenvergoeding, bestaat ook het risico van verdringing van bezoldigde artistieke prestaties.

Daarnaast wil de Raad wijzen op een bijkomend risico dat de regeling met zich mee kan brengen, namelijk dat ook andere sectoren die gelijkaardige problemen kennen de toepassing van een analoog systeem zullen vragen.

Ten slotte merkt de Raad op dat opnieuw een specifiek regime wordt gecreëerd dat uiteraard een verlies van inkomsten met zich meebrengt, zonder dat daar een evenredige financiering tegenover wordt geplaatst, niettegenstaande hij al meermaals, onder andere naar aanleiding van het statuut voor onthaalouders en betaalde sportbeoefenaars, heeft gevraagd om de ontwikkeling van dergelijke specifieke uitzonderingsregimes af te remmen.

Aldus spreekt de Raad zich negatief uit over het voorgestelde systeem voor de kleinschalige artistieke activiteiten en stelt hij het hierna vermelde alternatief voor.

b. Alternatief voorstel

De Raad stelt vast dat het hier in de eerste plaats gaat om een sectorgebonden aangelegenheid. Gelet hierop, verkiest de Raad dan ook dat in de betrokken sector naar een oplossing voor deze problematiek zou worden gezocht.

Concreet verzoekt de Raad de regering dat aan de betrokken paritaire comités de mogelijkheid zou gegeven worden een alternatief voorstel uit te werken dat op een structurele manier zou antwoord geven op de bestaande misbruiken en problemen en de nodige rechtszekerheid zou creëren in de artistieke sector.

Omdat de Raad vindt dat de sector over een redelijke termijn moet kunnen beschikken om zijn alternatief uit te werken, stelt hij voor om aan de betrokken paritaire comités een termijn van 6 maanden te laten om een eigen voorstel uit te werken.

2. Opmerkingen op ontwerp van koninklijk besluit

Onverminderd voornoemd beginselstandpunt, formuleert de Raad in ondergeschikte orde een aantal opmerkingen op het ontwerp van koninklijk besluit voor het geval dat de regering toch de voorgestelde regeling zou willen verwezenlijken.

a. Grens van 30 dagen

De Raad stelt vast dat het aantal dagen gedurende dewelke de kunstenaars aanspraak kunnen maken op de regeling in de geïntegreerde versie van het ontwerp van koninklijk besluit wordt beperkt tot 30 dagen per kalenderjaar (voor 2004 proportioneel beperkt tot 15).

Hij merkt op dat deze grens van 30 dagen nergens anders in de sociale wetgeving voorkomt. Bovendien vindt hij die grens te hoog. Omwille van eenvormigheid en redelijkheid pleit de Raad voor een analogie met de regeling voor studentenarbeid en stelt een limiet van 23 werkdagen voor.

b. Bedrag van de onkostenvergoeding

Zoals vermeld bij zijn principiële standpunt, stelt de Raad vast dat de brutolonen in de betrokken sector (gemiddeld 90 euro per prestatie) lager liggen dan het in het ontwerp voorziene bedrag van forfaitaire onkostenvergoeding, waardoor een reëel gevaar bestaat op verdringing van bezoldigde artistieke prestaties.

De Raad kan niet aanvaarden dat de ontwikkeling van kleinschalige artistieke activiteiten gebeurt ten koste van bezoldigde jobs. In die optiek moet het dagelijks bedrag van de forfaitaire onkostenvergoeding verminderd worden, bijvoorbeeld tot 80 euro.

c. Controle

Zoals reeds vermeld bij zijn principiële standpunt, is de Raad van oordeel dat het ontwerp van koninklijk besluit ook na aanpassing niet voldoende waarborgen biedt tegen misbruiken. Zo is het bijvoorbeeld nog altijd mogelijk om beperkte artistieke prestaties te leveren voor de eigen werkgever of voor de opdrachtgever, als bewezen wordt dat de prestaties van de verschillende activiteiten van verschillende aard zijn.

De Raad meent dan ook dat het ontwerp van koninklijk besluit in een afdoende controlemechanisme moet voorzien dat enerzijds de nodige waarborgen biedt op het vlak van bestrijding van zwartwerk en anderzijds de nodige rechtszekerheid creëert voor de opdrachtgevers.

Aangezien het ontwerp van koninklijk besluit ervan uitgaat dat amateur-kunstenaars geen bezoldigde activiteiten verrichten en zoals vrijwilligers enkel vergoed worden met een onkostenvergoeding, pleit de Raad voor een soepele toepassing van de DIMONA-aangifte, wat wil zeggen dat enkel opdrachtgevers met eigen personeel in dienst de DIMONA-aangifte moeten gebruiken voor de kleinschalige artistieke activiteiten.

Indien de regering beslist om dit regime voor de beperkte artistieke prestaties toch door te voeren, dan vindt de Raad dat tegelijkertijd een systeem moet worden op punt gezet dat enerzijds de opdrachtgevers in staat moeten stellen te bepalen of de persoon in kwestie zijn maximaal toegelaten prestaties niet heeft overschreden en in aanmerking komt voor de onkostenregeling en anderzijds de sociale inspectie in staat moeten stellen om de toepassing van de onkostenregeling te controleren.

B. Over de verhoging van de specifieke bijdragevermindering voor kunstenaars

De Raad stelt vast dat het ontwerp van koninklijk besluit tot doel heeft de versterking van de structurele lastenverlaging voor de profitsector om te rekenen naar de specifieke bijdragevermindering voor kunstenaars. In die optiek wordt voorzien in een verhoging van die specifieke bijdragevermindering voor kunstenaars tot 55,67 euro per dag en 7,33 euro per uur.

De Raad herinnert eraan dat hij zich in zijn advies nr. 1.416 van 23 oktober 2002 negatief heeft uitgesproken over die specifieke bijdragevermindering voor kunstenaars, omwille van de bijzondere franchisetechniek die erin gehanteerd wordt. Die techniek houdt in dat de vermindering van de werkgeversbijdragen ten behoeve van werkgevers die kunstenaars tewerkstellen groter is dan de vermindering op basis van de structurele lastenvermindering. Zulks kan leiden tot meerkosten en minderontvangsten voor het socialezekerheidsstelsel.

In dat kader merkt de Raad op dat de afwezigheid van een trimestrieel plafond in het ontwerp van koninklijk besluit een discriminatie is ten aanzien van de andere werknemers uit de particuliere sector.

De Raad stelt vast dat de commissie Sociale Zaken van de Kamer om aan dat bezwaar tegemoet te komen, op het ontwerp van programmawet een amendement heeft goedgekeurd waarin wordt bepaald dat bij koninklijk besluit een trimestrieel plafond op de specifieke bijdragevermindering voor kunstenaars kan worden ingesteld.

De Raad herhaalt zijn standpunt ingenomen in bovengenoemd advies, namelijk dat een verschil tussen de structurele en specifieke bijdragevermindering niet kan aanvaard worden zolang hiervoor geen extra budgettaire middelen voorzien worden.

Hij constateert voorts dat in genoemd amendement sprake is van een plafond van 47 dagen, terwijl de Beleidscellen van de betrokken ministers er één van maximum 55 keer het dagelijks bedrag en 418 keer het uurbedrag hebben naar voor geschoven.

Als die oplossing (invoering van een plafond) wordt aangehouden, dan geeft de Raad de voorkeur aan een plafond van 47 dagen aangezien op die wijze het verschil tussen de twee systemen van bijdragevermindering wordt gereduceerd.

BIJLAGE

Standpunt van de Confederatie van Social Profit Ondernemingen (CSPO) over het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de vrijstelling van kleinschalige artistieke activiteiten

De CSPO kan net zoals de overige sociale partners de bekommernissen van de regering onderschrijven. De CSPO ondersteunt dan ook de door het ontwerp KB beoogde doelstellingen, met name het creëren van meer rechtszekerheid in de artistieke sector en in het verlengde hiervan het bestrijden van de illegale tewerkstelling alsook het bevorderen van de kleinschalige artistieke activiteiten.

Ook het principe van de voorgestelde kleine vergoedingsregeling - het invoeren van duidelijke plafonds in combinatie met een efficiënt controlesysteem - kan op de steun van de CSPO rekenen. Deze werkwijze laat immers toe de vergoedingen in het kader van de kleinschalige artistieke activiteiten – die in de huidige situatie ook reeds uitbetaald worden, zij het zonder enige vorm van controle – eens en voor altijd ondubbelzinnig te kwalificeren als zijnde een van sociale zekerheidsbijdragen vrijgestelde onkostenvergoeding dan wel als een bijdrageplichtig loon. In tegenstelling tot de overige sociale partners is de CSPO dan ook de mening toebedeeld dat de kleine vergoedingsregeling geen negatieve gevolgen voor het sociale zekerheidssysteem zal genereren, in tegendeel. Om dienaangaande echter zekerheid te verwerven, stelt de CSPO voor de kleine vergoedingsregeling binnen een termijn van 2 jaar na haar inwerkingtreding aan een evaluatie te onderwerpen. Het vrijwaren van het financiële evenwicht en de financiële leefbaarheid van het sociale zekerheidstelsel is immers ook voor de werkgevers van de social-profit sector een absolute noodzaak.

Wat de concrete uitwerking van de kleine vergoedingsregeling betreft, is de CSPO het er met de overige sociale partners mee eens dat het voorstel, zoals het momenteel op tafel ligt, op diverse punten bijgeschaafd en verfijnd moet worden om misbruiken van de regeling uit te sluiten. De kans bestaat immers dat professionele kunstenaars deze regeling zouden misbruiken teneinde een de facto vrijstelling van de eerste €2500 te bekomen. De CSPO is dan ook voorstander van een verenging van het toepassingsgebied¹ en van een verdere uitwerking van het controlemechanisme.

Ook wenst de CSPO net zoals de overige sociale partners geen verdringing van bezoldigde artistieke prestaties, hetgeen niet geheel ondenkbaar is aangezien de brutolonen in de artistieke sector lager liggen dan de in het ontwerp voorziene bedragen van forfaitaire onkostenvergoeding. De CSPO stelt dan ook voor om het plafond per prestatie tot €80 te verlagen, evenwel met een behoud van het jaarplafond op €2500. Dit lijkt een aanvaardbaar bedrag te zijn rekening houdend met de investeringen van een kunstenaar in zijn/haar activiteit (vb. aankoop muziekinstrument, verfmateriaal, ...) wat tegelijkertijd ook het verschil met het vrijgestelde bedrag voor vrijwilligerswerk rechtvaardigt. In het verlengde hiervan pleit de CSPO er ook voor het aantal dagen, waarop men van deze regeling gebruik kan maken, niet te beperken. Een dergelijke beperking houdt immers geen rekening met de realiteit van de kleinschalige artistieke activiteiten.² Ten slotte sluit de CSPO zich aan bij de vaststelling dat een fiscale belasting van de forfaitaire onkostenvergoedingen een contradictio in terminis is.

¹ Onder meer door het schrappen van de mogelijkheid om kleinschalige artistieke prestaties voor de eigen werkgever te leveren.

² Denken we bijvoorbeeld aan een dirigent van een koor die wekelijks repeteert.

Ter afsluiting. De CSPO gelooft in de doeltreffendheid van de kleine vergoedingsregeling op voorwaarde evenwel dat met de voorgestelde verfijningen rekening gehouden wordt. Indien een oplossing voor deze problematiek uitblijft, loopt men immers het risico op hetzij een bestending en zelfs verergering van de illegale tewerkstelling in de artistieke sector – met al haar perverse effecten voor het stelsel van de sociale zekerheid tot gevolg – hetzij op een verstikking van de kleinschalige artistieke activiteiten in enge zin en van het verenigingsleven en de cultuurparticipatie in ruime zin.
