

ADVIES Nr. 1.861

---

Zitting van dinsdag 16 juli 2013

---

Gelegenheidsarbeid in de horeca – Vermindering van socialezekerheidsbijdragen in de horeca - Ontwerpen van wet en van koninklijk besluit

x                    x                    x

2.626-1  
2.627-1

## **ADVIES Nr. 1.861**

---

Onderwerp : Gelegheidsarbeid in de horeca – Vermindering van socialezekerheidsbijdragen in de horeca - Ontwerpen van wet en ontwerpen van koninklijk besluit

---

Bij brief van 30 april 2013 heeft de heer J. CROMBEZ, Staatssecretaris voor de bestrijding van de sociale en fiscale fraude, het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over een wetsontwerp en een ontwerp van koninklijk besluit, waarin, in uitvoering van de relancestrategie, een nieuwe regeling wordt voorzien voor de gelegheidsarbeiders in de horecasector.

Tegelijkertijd heeft hij eveneens het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over een wetsontwerp en een ontwerp van koninklijk besluit tot invoering van een nieuwe doelgroepvermindering voor de werkgevers die ressorteren onder het paritair comité voor het hotelbedrijf.

Het onderzoek van dit dossier werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen/Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie, heeft de Raad op 16 juli 2013 navolgend advies uitgebracht.

x                      x                      x

## ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

---

### I. INLEIDING

Bij brief van 30 april 2013 heeft de heer J. CROMBEZ, Staatssecretaris voor de bestrijding van de sociale en fiscale fraude, het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over een wetsontwerp en een ontwerp van koninklijk besluit, waarin, in uitvoering van de relancestrategie, een nieuwe regeling wordt voorzien voor de gelegheidsarbeiders in de horecasector.

Volgens die nieuwe regeling zullen gelegheidswerkers vanaf 1 oktober 2013 gedurende 50 dagen onder dit statuut mogen werken, zullen de sociale bijdragen worden berekend op een forfait van 7,5 euro per uur of een dagforfait van 45 euro en zullen werkgevers het systeem niet meer dan 50/100 dagen per jaar mogen gebruiken. Voor de werknemers wordt vooraf een fiscaal tarief van 33% toegepast. Het statuut van gelegheidswerk (50 dagen) zal mogen worden gecombineerd met dat van studentenarbeid.

Tegelijkertijd met de adviesaanvraag over gelegheidswerk, heeft hij eveneens het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over een wetsontwerp en een ontwerp van koninklijk besluit tot invoering van een nieuwe doelgroepvermindering voor de werkgevers die ressorteren onder het paritair comité voor het hotelbedrijf.

Op basis van die nieuwe doelgroepvermindering, zullen werkgevers van de horeca vanaf 1 januari 2014, voor zover zij maximaal 49 werknemers tewerkstellen, voor 5 vaste werknemers naar keuze met een voltijdse arbeidsovereenkomst een forfaitaire vermindering per kwartaal kunnen krijgen ten bedrage van 500 euro of van 800 euro voor werknemers onder de 26 jaar, op voorwaarde dat zij gebruik maken van het geregistreerd kassasysteem en het begin en einde van de aanwezigheid van al het personeel gedurende de volledige duur van de toekenning van de vermindering registreren.

Uit hun toelichting bleek dat deze maatregelen genomen zijn in uitvoering van het relanceplan van juli 2012 waarbij de regering zich voornam de horeca beter te ondersteunen via een forfaitaire vermindering van de bijdragen voor zowel de vaste als de gelegheidswerknemers.

In uitvoering hiervan werd door de ministerraad op 26 april 2013 een horecaplan goedgekeurd, waarbij voor de horeca een ruimer kader voor studentenarbeid, een nieuw statuut voor gelegenhedsarbeid en een lastenverlaging voor de vaste medewerkers en voor overuren werd aangekondigd. De lastenverlaging voor vaste medewerkers en overuren zou worden gekoppeld aan een vrijwillige invoering van de geregistreerde kassa met black box vanaf 1 januari 2014. Bedoeling is om de invoering ervan te spreiden over twee jaar en vanaf 1 januari 2015 te verplichten.

De commissie kon tijdens zijn werkzaamheden rekenen op de geëvalueerde medewerking van vertegenwoordigers van de betrokken Beleidscel en de RSZ.

Tijdens de werkzaamheden van de commissie, werden door de vertegenwoordigers van de Beleidscel nieuwe ontwerpdocumenten overgemaakt die waren aangepast aan het advies van de Raad van State en aan enkele opmerkingen van de RSZ.

Zo werd, op voorstel van de RSZ, in artikel 4 van het ontwerp van koninklijk besluit, met betrekking tot het gelegenhedswerk voorzien dat een werkgever, die het contingent van 50 of 100 dagen overschrijdt, en dus een foutieve aangifte indient, een socialezekerheidsbijdrage moet betalen berekend op het forfait dat wordt toegepast bij kelners. Daarnaast werd, eveneens op voorstel van de RSZ, in artikel 4 de dubbele aangifte in de dmfa van het forfait gelegenhedswerk en het forfait kelners geschrapt; in de nieuwe versie maakt de RSZ de berekening van het forfait kelners automatisch en verstuurt ze via het netwerk van de sociale zekerheid. Tot slot wordt op advies van de Raad van State in artikel 2 van het aangepaste wetsontwerp expliciet vermeld dat de bijdragevermindering voor de horeca van onbepaalde duur is. Onderhavig advies heeft evenwel betrekking op de oorspronkelijke documenten uit de adviesaanvragen.

## **II. STANDPUNT VAN DE RAAD**

### **A. Standpunt van de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen**

1. De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen stellen vast dat deze maatregelen genomen zijn in uitvoering van het relanceplan van juli 2012 waarbij de regering zich voornam de horeca beter te ondersteunen via een forfaitaire vermindering van de bijdragen voor zowel de vaste als de gelegenhedswerknemers.

Deze pistes werden voorgelegd aan de sociale partners vertegenwoordigd in het paritair comité van de horeca en werden op 11 oktober 2012 unaniem negatief geadviseerd. *“Het paritair comité oordeelt dat het horecaplan geen antwoord is om de sector door de transitie te leiden. Daar waar het horecaplan algemene maatregelen aanreikt, dient de focus te worden gelegd om duurzame tewerkstelling in arbeidsintensieve ondernemingen, die onder de regelgeving van de geregistreerde kassa vallen, te garanderen.”*

Niettegenstaande dit negatief advies, werd door de ministerraad op 26 april 2013 een horecaplan goedgekeurd, waarbij voor de horeca een ruimer kader voor studentenarbeid, een nieuw statuut voor gelegenhidsarbeid en een lastenverlaging voor de vaste medewerkers en voor overuren werd aangekondigd. De lastenverlaging voor vaste medewerkers en overuren zou worden gekoppeld aan een vrijwillige invoering van de geregistreerde kassa met black box vanaf 1 januari 2014. Bedoeling is om de invoering ervan te spreiden over twee jaar en vanaf 1 januari 2015 te verplichten.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen betreuren dat er geen rekening is gehouden met het door het paritair comité uitgebrachte advies en dat 2 punten die initieel in het relanceplan zaten niet meer weerhouden werden :

- Consultatie van het paritair comité en evaluatie van de maatregelen en eventuele aanpassing van de forfaits bij volgende begrotingscontrole;
- Professionalisering van de sector: concrete voorstellen van de sector om te professionaliseren en om oneerlijke concurrentie tegen te gaan.

De voorgestelde maatregelen komen bijgevolg niet tegemoet aan de vooropgestelde doelen. Zo wordt opnieuw de kassa uitgesteld, een kassa die er al zou moeten geweest zijn in 2010 en waarvoor een BTW verlaging werd ingevoerd om extra zuurstof te verlenen. Dit is reeds een compensatie van 305 miljoen euro in 2011 en 282 miljoen euro in 2010.

Tot op heden kunnen die leden enkel vaststellen dat er geen maatregelen zijn getroffen in de strijd tegen het zwartwerk, en dat deze dode letter blijven met het nieuwe uitstel tot zeker eind 2015.

2. Met betrekking tot de specifieke regelingen wensen zij zich aldus te beperken tot enkele algemene opmerkingen.

Ze stellen zich ernstige vragen bij de neutraliteit van deze maatregelen op het vlak van de sociale zekerheid. Het verder uithollen van de sociale zekerheid is onaanvaardbaar. Ze vrezen dat de budgettaire neutraliteit van de genomen maatregelen niet gegarandeerd is. Vooreerst bestaat er een groot verschil tussen de voorgestelde en de huidige forfaits voor de gelegenhedswerknemers (7,5 € per uur of 45 € per dag tegenover 44,04 € voor 5 uur voorheen of 88,7 € voor 11 uren). Hierdoor verliest men nog meer de band tussen het loon voor prestaties, voldoende bijdragen die daarop verschuldigd zijn en de verzekerde sociale rechten, inclusief het recht op jaarlijkse vakantie. Aangezien de rechten van de werknemers gewaarborgd moeten worden, ontstaat er een bijkomende meerkost die ook in rekening gebracht moet worden.

Tenslotte moeten de informaticatoepassingen van de RSZ aangepast worden, wat ook een kost met zich meebrengt. Principieel moet voor het plan voldoende budget worden voorzien om al de genomen maatregelen en zijn uitwerking te dekken. De vraag werd aan de Beleidscel gesteld of dit het geval is, maar de gevraagde berekeningen werden niet meer bezorgd.

Met betrekking tot de doelgroepenvermindering :

- Deze maatregel is slechts van toepassing op een deel van de sector en werkt aldus meer oneerlijke concurrentie in de hand.
- Door de grens te leggen op 49 werknemers hebben zij het aanvoelen dat de Ministerraad mede ondersteuner en initiatiefgever is om bedrijven van + 50 werknemers op te splitsen in kleinere entiteiten, hierdoor de syndicale overlegorganen tracht uit te schakelen en syndicale controle (overlegorganen zijn er vanaf 50 werknemers) onmogelijk maakt, wat op zich wederom aanleiding zou kunnen geven tot meer sociale en fiscale fraude.
- Het is positief dat deze doelgroepenvermindering wordt gekoppeld aan het hebben van een kassa, doch hier hebben de vakbonden sterke twijfels of er al kassa's zullen beschikbaar zijn vanaf 1/1/2014, en dat aldus de werkgevers opnieuw een geschenk zullen krijgen zonder tegenprestatie.

Met betrekking tot de gelegenhedsarbeid:

Ze stellen vast dat de regering vertrokken is vanuit het perspectief dat een voordelig systeem moest mogelijk zijn voor de werknemers die reeds een volledige betrekking hadden.

In de totstandkoming en finalisering is dit essentieel criterium verdwenen.

Er is geen enkele basis waarop dit nieuwe systeem zou bijdragen tot de strijd tegen sociale fraude. Vandaag schrijven malafide werkgevers vaste werknemers in à rato van 2 u. per dag en werken ze voltijds, waarbij die malafide werkgevers sociale zekerheidsbijdrage betalen op 2 x 11 à 12 euro. Met het nieuwe systeem zullen die werkgevers geneigd zijn om gelegenhedswerknemers in te schakelen en slechts sociale zekerheidsbijdrage te betalen op 2 x 7,5 euro. In het huidige systeem gelegenheidsarbeid was dit op minimaal 47,44 EURO.

Voor werk op zondag of feestdag is er in het huidig systeem een verhoogd bedrag van toepassing, dit verdwijnt volledig in het nieuw systeem, wat aangeeft dat de regering absoluut geen respect heeft voor het sociale leven van de horecawerknemer.

Ze maken zich tevens ernstige zorgen over de sociale rechten van de betrokken werknemers (de doelgroep is niet meer dezelfde.... ook mensen zonder een voltijdse betrekking zullen in dit systeem terecht komen) en stellen dat deze er niet mogen op achteruit gaan en gelijk moeten zijn voor alle werknemers (vaste en gelegenhedswerknemers).

Ze stellen vast en betreuren dat door de invoering van het speciale tarief van 33 % voor de personenbelasting een nieuwe uitzondering gecreëerd wordt op het principe van de globalisering van de inkomsten. Hierdoor wordt het principe van de progressiviteit van ons fiscaal systeem opnieuw uitgehold. Bovendien wordt hier opzettelijk een discriminatie ingevoerd tussen werknemers.

Nergens is er een budget voorzien die er moet toe leiden dat er afdoende controles worden voorzien op het terrein. Controles zijn noodzakelijk om het voortbestaan van de bonafide werkgevers te garanderen.

Rekening houdend met het voorgaande adviseren de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen de voorliggende 2 voorstellen negatief.

## B. Standpunt van de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen

### 1. Algemene beschouwingen

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen stellen vast dat de voorgestelde maatregelen genomen zijn in uitvoering van het relanceplan van juli 2012 waarbij de regering zich voornam de horeca beter te ondersteunen via een forfaitaire vermindering van de bijdragen voor zowel de vaste als voor de gelegenhedswerknemers.

De federale regering bindt de strijd aan tegen fraude en dat is positief. In de horeca betekent een witte horeca ondermeer een meer eerlijke concurrentie, meer rechtszekerheid voor werkgevers en voor werknemers. Toch dreigt er een aanzienlijk probleem. De horeca is één van de meest arbeidsintensieve sectoren van het land en is bovendien een sector die niet in staat is om te delocaliseren of te automatiseren. Daarom wegen de hoge lasten op arbeid erg door. De sociale en fiscale fraude blijkt hier vaak een ontsnappingsroute voor te zijn. De overheid erkent dit en het horecaplan is een eerste aanzet om hier iets aan te doen. De vaststelling is echter dat dit plan ruim onvoldoende is om het loonlastenprobleem echt te compenseren. De strijd tegen fraude voeren zonder het probleem van de hoge lasten op arbeid aan te pakken, zal voor een aanzienlijk deel van de sector leiden tot faillissementen en jobverlies.

Dit probleem stelt zich niet alleen voor de horeca maar voor elke arbeidsintensieve activiteit in het land. Ook andere arbeidsintensieve sectoren worden geconfronteerd met de zogenaamde "baumol-ziekte" waarbij de onmogelijkheid om de inzet van arbeid te verminderen via innovatie en automatisering leidt tot een steeds toenemende kostenstructuur. De kernvraag is dus of er toekomst is in ons land voor arbeidsintensieve activiteiten.

Conclusie is dat het Horecaplan als een eerste stap gezien moet worden in het creëren van een ondernemingsklimaat waarbinnen een witte horeca mogelijk is. Het plan zelf is onvoldoende om het probleem op te lossen. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen pleiten dus voor een ruimer horecaplan waarin ook oplossingen kunnen zitten voor het lastenprobleem in het algemeen.



Ondanks deze analyse zijn de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen van oordeel dat de voorgestelde maatregelen uitgevoerd moeten worden, in afwachting van een grondige oplossing voor de loonlastenproblematiek in arbeidsintensieve sectoren. In de horecasector moeten snel aanvullende maatregelen ingevoerd worden ter begeleiding van de invoering van de geregistreerde kassa in de horeca.

Daarnaast maken zij onderstaande opmerkingen op de voorliggende ontwerpen.

## 2. Met betrekking tot de regeling voor gelegenhedswerk

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, steunen de maatregel voor de gelegenhedswerknemers en dringen erop aan dat de nieuwe regelgeving op 1 oktober 2013 in werking treedt.

Zij wensen niettemin de volgende opmerkingen te maken.

Zij constateren dat het laatste lid van artikel 6 van het ontwerp van koninklijk besluit als volgt luidt: "De werkgever die ressorteert onder het Paritair Comité voor de uitzendarbeid moet gebruik maken van het systeem "tijdstip van het begin van de prestatie en tijdstip van het einde van de prestatie"."

Voor dat verschil in behandeling tussen de ondernemingen van de horeca en de uitzendbureaus, wat de Dimona-aangifte betreft, is er volgens hen geen objectieve rechtvaardiging.

Zij constateren bovendien dat tal van ondernemingen van de horeca een beroep doen op uitzendarbeid voor de indienstneming van gelegenhedswerknemers, waarbij de administratieve formaliteiten adequaat ten laste worden genomen door de uitzendbureaus. Een beperking van de aangifte van de prestaties tot het systeem "tijdstip van het begin van de prestatie en tijdstip van het einde van de prestatie" zou de administratieve lasten van de uitzendbureaus verhogen, wat zou kunnen leiden tot een verhoging van de kosten voor de gebruikers, waardoor het voor sommige horecabedrijven minder interessant zou kunnen zijn om een beroep te doen op uitzendarbeid.

Zij vragen dan ook dat aan de uitzendbureaus de keuze wordt gelaten om hetzij het tijdstip van het begin van de prestatie en het tijdstip van het einde van de prestatie, hetzij het tijdstip van het begin van de prestatie (dagblok) aan te geven.

Een tweede opmerking heeft betrekking op de indexeringsmechanisme van het forfait. Hiervoor wordt in het ontwerp gebruik gemaakt van het indexeringsmechanisme dat op dit ogenblik toegepast wordt voor de zogenaamde dimona light, zoals bepaald in het KB 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. Dit indexeringsmechanisme veroorzaakt meerdere indexeringen per jaar en moet hervormd worden tot een enkelvoudig mechanisme zoals bepaald is voor de conventionele lonen in de sector.

Tot slot hebben de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen vernomen dat de initiële teksten die voor advies werden voorgelegd zouden worden aangepast in die zin dat de sociale rechten van de occasionele werknemers worden berekend op basis van een fictief loon (forfaitair loon voor kelners). Zij vinden dat, wat de berekening van het vakantiegeld betreft, het loon waarop de socialezekerheidsbijdragen worden berekend in aanmerking moet worden genomen, zo niet moeten andere sectoren bijdragen aan de financiering van het vakantiegeld van de gelegenhedswerknemers in de horeca. Zij vragen dan ook dat op het stuk van de sociale rechten op zijn minst wordt voorzien in een uitzondering voor de sector van de jaarlijkse vakantie, opdat het vakantiegeld wordt berekend op hetzelfde forfait als het forfait op basis waarvan de socialezekerheidsbijdragen worden berekend.

### 3. Met betrekking tot de doelgroepvermindering voor de horeca

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, wensen een aantal opmerkingen te maken over die ontwerp teksten.

Zij constateren dat artikel 4 van het voorontwerp van wet bepaalt dat alleen de ondernemingen die maximum 49 werknemers tewerkstellen aanspraak kunnen maken op de vermindering van de werkgeversbijdragen in de horeca, mits ze voldoen aan alle door de voornoemde wet en het voornoemde koninklijk besluit gestelde voorwaarden.

Zij wijzen erop dat de toepassing van een tewerkstellingsgrens in de onderneming, in dit geval maximum 49 werknemers, de ondernemingen met meer dan 49 werknemers de facto uitsluit van de maatregel.

Zij zijn van oordeel dat er in deze specifieke context geen objectieve criteria zijn voor een beperking tot de ondernemingen die maximum 49 werknemers tewerkstellen. Zij hebben dan ook vragen over de politieke of wettelijke redenen die een dergelijk verschil in behandeling van ondernemingen op grond van het aantal tewerkgestelde werknemers rechtvaardigen en pleiten ervoor dat de rechtvaardiging van de vaststelling van een tewerkstellingsgrens wordt opgenomen in de memorie van toelichting van het voorontwerp van wet. Indien dergelijke rechtvaardiging niet voorhanden zou blijken, zou, binnen de globale budgettaire enveloppe vastgesteld voor het Horecaplan, en gelet op de minderuitgaven voor 2013 en 2014, moeten worden onderzocht of deze beperking wel gewenst is, temeer daar deze perverse gevolgen kan hebben.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, merken bovendien op dat in het tiende en elfde lid van artikel 2 van het ontwerp van koninklijk besluit wordt voorzien in een verplichting voor de werkgever om het begin en het einde van de aanwezigheid van zijn personeel te registreren, hetzij door middel van het geregistreerde kassasysteem, hetzij via de dagelijkse Dimona-aangifte. Die verplichting strookt volgens hen niet met de beslissing om een aanwezigheidsregistratie te installeren. Het systeem moet dus veranderd worden in een echt aanwezigheidsregistratiesysteem in plaats van een verdoken systeem van arbeidstijdregistratie.

Zij betreuren dat de dagelijkse Dimona-aangifte in het ontwerp van koninklijk besluit wordt voorgesteld als een mogelijk en realistisch alternatief voor het gebruik van het geregistreerde kassasysteem om de aanwezigheden te registreren. Enerzijds dient dat instrument er immers toe om het begin en het einde van een arbeidsprestatie tussen een werkgever en een werknemer mee te delen aan de RSZ, en het heeft niet tot doel de aanwezigheid van een werknemer te registreren. Anderzijds zou de keuze van dat instrument om de aanwezigheden van alle werknemers te registreren niet kunnen passen in de praktische realiteit. De invoering van een dagelijkse Dimona-aangifte voor dat doel voor elke werknemer van de onderneming zou veel extra administratieve lasten meebrengen, die onmogelijk zijn voor de werkgever.

Ook is het voor de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen niet denkbaar dat alleen de mogelijkheid wordt behouden om de registratie van de aanwezigheidsuren te verrichten via het geregistreerde kassasysteem. Die oplossing zou immers inhouden dat iedere werknemer zich fysiek moet verplaatsen naar de plaats in de onderneming waar het geregistreerde kassasysteem zich bevindt, en dat zou ondernemingen met een flexibeler arbeidskader in moeilijkheden kunnen brengen.

Zij dringen er dan ook op aan dat een realistischer en flexibeler alternatief wordt ontwikkeld en dat men zich zelfs zou laten leiden door de aanwezigheidsregistratiesystemen die sommige ondernemingen op eigen initiatief hebben ingevoerd, voor zover die systemen voldoen aan alle nodige veiligheids- en betrouwbaarheidsgaranties.

Rekening houdend met het feit dat een vermindering van de sociale bijdragen voor een kwartaal alleen zal worden toegekend aan de werkgevers die vanaf het begin van dat kwartaal gebruikmaken van een operationeel geregistreerd kassasysteem, zijn de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen ten slotte bezorgd over de eventuele negatieve gevolgen van een vertraging van de invoering van het geregistreerde kassasysteem voor de werkgevers die vanaf 1 januari 2014 vrijwillig in het stelsel willen stappen.

Zij bevelen de regering dan ook aan om, indien zich een dergelijke vertraging zou voordoen, overgangsmaatregelen te nemen om de situatie tijdens het kwartaal waarin de maatregel wordt ingevoerd, te regelen.

x            x            x

De Raad neemt zich voor om, één jaar na de toepassing van voornoemde regeling, een grondige evaluatie te maken van de budgettaire impact, de administratieve toepasbaarheid en de gevolgen van het stelsel voor de reguliere arbeid en voor het sociaal statuut van de werknemers uit de sector. In die optiek dringt hij erop aan dat de gegevens hiervoor zouden worden bijgehouden en hem ter beschikking worden gesteld.

-----