

ADVIES Nr. 1.931

Zitting van dinsdag 24 maart 2015

Sociaal statuut van de kunstenaars – Voorontwerp van wet houdende diverse sociale bepalingen – Follow-up van de adviezen nr. 1.744 en nr. 1.810

x x x

2.739-1

ADVIES Nr. 1.931

Onderwerp: Sociaal statuut van de kunstenaars – Voorontwerp van wet houdende diverse sociale bepalingen – Follow-up van de adviezen nr. 1.744 en nr. 1.810

Mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken, heeft bij brief van 13 februari 2015 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een voorontwerp van wet houdende diverse sociale bepalingen. Dat voorontwerp van wet bevat 13 hoofdstukken die verschillende aangelegenheden behandelen.

De Raad dient zich uit te spreken over de hele tekst, met uitzondering van de hoofdstukken 6, 9, 10 en 12.

Het Bureau heeft zich een eerste keer over die adviesaanvraag gebogen, waarna werd besloten de verschillende hoofdstukken van dat voorontwerp van wet afzonderlijk te behandelen.

In dit advies spreekt de Raad zich uit over hoofdstuk 4 van het voorgelegde voorontwerp van wet, dat bepalingen tot herstelling van het sociaal statuut van de kunstenaars bevat. Met betrekking tot dat hoofdstuk wijst de minister erop dat de erin opgenomen bepalingen lichtjes gewijzigd werden, vergeleken met de ontwerptekst die de FOD Sociale Zekerheid had meegedeeld aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en die op verzoek van het beheerscomité van de RSZ op 5 november 2014 aan de Raad werd bezorgd.

De bespreking van dat vraagstuk werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen – Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 24 maart 2015 het volgende eenparige advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken, heeft bij brief van 13 februari 2015 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een voorontwerp van wet houdende diverse sociale bepalingen. Dat voorontwerp van wet bevat 13 hoofdstukken die verschillende aangelegenheden behandelen.

De Raad dient zich uit te spreken over de hele tekst, met uitzondering van de hoofdstukken 6, 9, 10 en 12.

Het Bureau heeft zich een eerste keer over die adviesaanvraag gebogen, waarna werd besloten de verschillende hoofdstukken van dat voorontwerp van wet afzonderlijk te behandelen.

In dit advies spreekt de Raad zich uit over hoofdstuk 4 van het voorgelegde voorontwerp van wet, dat bepalingen tot herstelling van het sociaal statuut van de kunstenaars bevat. Met betrekking tot dat hoofdstuk wijst de minister erop dat de erin opgenomen bepalingen lichtjes gewijzigd werden, vergeleken met de ontwerp tekst die de FOD Sociale Zekerheid had meegedeeld aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en die op verzoek van het beheerscomité van de RSZ op 5 november 2014 aan de Raad werd bezorgd.

De Raad heeft tijdens zijn werkzaamheden kunnen rekenen op de waardevolle medewerking van vertegenwoordigers van de RSZ en vertegenwoordigers van de beleidscel van de minister van Sociale Zaken, en hij bedankt hen daarvoor.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Opmerkingen vooraf

De Raad heeft zich aandachtig gebogen over hoofdstuk 4 van het hem voorgelegde voorontwerp van wet, waarin bepalingen tot herstelling van het sociaal statuut van de kunstenaars opgenomen zijn.

Hij herinnert eraan dat hij in het verleden uit eigen beweging een onderzoek heeft gewijd aan de problematiek van het sociaal statuut van de kunstenaars, zoals het uit de programmawet van 24 december 2002 voortvloeit, omdat er in de praktijk een aantal misbruiken met dat specifieke statuut geconstateerd werden. Hij heeft bijgevolg uit eigen beweging respectievelijk op 13 oktober 2010 en op 17 juli 2012 de eenparige adviezen nr. 1.744 en nr. 1.810 uitgebracht. In het kader daarvan heeft de Raad denksporen ontwikkeld om de lacunes die hij met betrekking tot het statuut van de kunstenaar heeft vastgesteld, aan te vullen en op die manier het statuut, zoals het uit de programmawet van 24 december 2002 voortvloeit, te consolideren.

Naar aanleiding van die adviezen en omdat er in de praktijk onzekerheid bleef bestaan over het statuut van de kunstenaars, heeft de toenmalige regering in 2013 en 2014 een aantal wet- en regelgevende teksten aangenomen. De Raad betreurt dat hij niet werd geraadpleegd over die teksten, die nog steeds voor een aantal problemen zorgen en met name hebben geleid tot de onderhavige adviesaanvraag over bepalingen tot herstelling van het sociaal statuut van de kunstenaars.

Hij stelt het dan ook op prijs over die herstellingsbepalingen te worden geraadpleegd.

Hij spreekt zich in dit advies in eerste instantie uit over het voorgelegde voorontwerp van wet, dat dringend geïmplementeerd moet worden om de rechtszekerheid in het veld te herstellen.

Daarnaast wenst de Raad ook enkele opmerkingen te maken over de tenuitvoerlegging van de kunstenaarskaart, hoewel de onderhavige adviesaanvraag er geen betrekking op heeft.

In tweede instantie zal hij zich verder buigen over de andere regelgevende bepalingen inzake het statuut van de kunstenaars die in de praktijk problemen zouden kunnen blijven opleveren, en dit in samenspraak met vertegenwoordigers van de RSZ, de RVA en de artistieke sector zelf, zoals dat al het geval was in het kader van zijn vroegere adviezen.

B. Eigenlijke bespreking van hoofdstuk 4 van de wet houdende diverse sociale bepalingen, wat de bepalingen tot herstelling van het sociaal statuut van de kunstenaars betreft

1. Oprichting en samenstelling van de commissie "Kunstenaars"

De Raad constateert dat de eerste herstellingsbepaling in het voorgelegde voorontwerp van wet (artikel 19) betrekking heeft op artikel 172 van de programmawet van 24 december 2002 betreffende de oprichting van de commissie "Kunstenaars".

Hij herinnert eraan dat artikel 172, §1 van de voornoemde programmawet voorziet in de oprichting van die commissie en de samenstelling ervan bepaalt. In paragraaf 2 van dat artikel worden de opdrachten van de commissie vastgesteld. Paragraaf 3 voorziet in de wettelijke basis voor de Koning om de nadere regels voor de organisatie, de samenstelling en de werking van de commissie "Kunstenaars" te bepalen. Op basis daarvan heeft de Koning de samenstelling van de commissie "Kunstenaars" uitgebreid; artikel 4 van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 tot aanvulling van het sociaal statuut der kunstenaars en tot vaststelling van de nadere regels voor de toekenning van het visum kunstenaar en van de kunstenaarskaart, heeft die nieuwe samenstelling bepaald.

De Raad wijst er evenwel op dat het voornoemde koninklijk besluit van 26 maart 2014 de samenstelling van de commissie verruimt ten opzichte van wat in de wettelijke basis in artikel 172 van de voornoemde programmawet is bepaald.

Het voornoemde koninklijk besluit bepaalt in navolging van artikel 172 van de programmawet dat de commissie is samengesteld uit ambtenaren van de RSZ en het RSVZ maar ook uit een vertegenwoordiger van de RVA en negen vertegenwoordigers van de werknemers- en de werkgeversorganisaties en de artistieke sector, zoals de sociale partners overigens hadden gevraagd in hun advies nr. 1.810.

Bovendien bepaalt het voornoemde koninklijk besluit ook dat elke Gemeenschapsregering, indien zij dat wenst, een vertegenwoordiger kan aanduiden in de kamer van de haar betreffende taalrol, met dien verstande dat wanneer de commissie een aanvraag moet behandelen van een kunstenaar die in het Duits taalgebied woont, die vertegenwoordiger wordt aangeduid door de regering van de Duitstalige Gemeenschap.

De Raad constateert in dat verband dat de nieuwe regeling waarin artikel 19 van de wet houdende diverse sociale bepalingen voorziet, rechtszekerheid wil brengen door preciezer te bepalen hoe de commissie is samengesteld ten opzichte van het voornoemde koninklijk besluit en waar die commissie "Kunstenaars" opgericht wordt.

De Raad betuigt zijn instemming met die nieuwe regeling.

Hij wijst er voorts op dat de commissie "Kunstenaars" haar opdrachten ook heeft zien groeien. Hij dringt erop aan dat die bepaling tot herstelling van het sociaal statuut van de kunstenaars snel wordt aangenomen, zodat de commissie daadwerkelijk kan bijeenkomen en snel kan werken, gelet op de nieuwe opdrachten die haar werden toebedeeld en die ervoor moeten zorgen dat een groot aantal kunstenaars een statuut krijgen. Zolang de commissie niet werkt, kan ze immers geen "beroepsvisum kunstenaar", geen verklaring van zelfstandige activiteiten en geen kunstenaarskaart afgeven.

In de lijn van zijn vorige bezorgdheid dringt hij er ook op aan dat de budgettaire middelen voor de werking van de commissie snel worden vastgesteld en aan die commissie worden toegekend. Uit de informatie die de beleids-cel van de minister van Sociale Zaken heeft verstrekt, blijkt namelijk dat nog geen beslissing over die middelen genomen werd, wat de werking van de commissie "Kunstenaars" nog kan afremmen en een bron van grote rechtsonzekerheid in de praktijk kan zijn.

2. Al dan niet onderwerping aan de sociale zekerheid van de werknemers door artikel 1 bis van de wet van 27 juni 1969

De Raad constateert dat de tweede bepaling tot herstelling van het sociaal statuut van de kunstenaars in het voorgelegde voorontwerp van wet (artikel 20) betrekking heeft op artikel 1 bis van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

- a. Volgens de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet definieert die bepaling het begrip "prestatie of werk van artistieke aard" en stelt ze de criteria vast op basis waarvan de commissie "Kunstenaars" zal moeten uitmaken wat als prestatie of werk van artistieke aard zal moeten worden beschouwd.

De Raad herinnert eraan dat hij in zijn vorige adviezen waarin hij zich heeft gebogen over de ontsporingen in verband met het statuut van de kunstenaars, heeft geconcludeerd dat een en ander vooral misliep door de bepalingen zelf van artikel 1 bis, vooral vanwege de moeilijkheid om het begrip "artistieke prestatie" te omschrijven.

Dienaangaande onderstreept hij dat de herschikking van het statuut van de kunstenaar in 2002 niet heeft geleid tot een definitie van de artistieke prestatie, maar veeleer tot de oprichting van een commissie "Kunstenaars", die aanvankelijk als opdracht had op verzoek van een kunstenaar of op eigen initiatief, adviezen te verlenen over de vraag of de aansluiting van een kunstenaar, bedoeld in het voornoemde artikel 1 bis, bij het socialeverzekeringsstelsel der zelfstandigen in overeenstemming was met de socio-economische realiteit.

Tijdens zijn vroegere werkzaamheden betreffende het sociaal statuut van de kunstenaars vond de Raad dat het nuttig zou zijn het begrip "artistieke prestatie" nader te omschrijven. Hoewel de ontsporingen als gevolg van het ontbreken van een definitie van het begrip "artistieke prestatie" moeten worden beperkt, was de Raad echter steeds de mening toegedaan dat dit om een evidente reden die rechtstreeks verband houdt met de essentie zelf van de kunst, er niet toe mocht leiden dat een wettelijke definitie van het begrip "artistieke prestatie" wordt vastgesteld. Kunst is op zoek, evolueert, en is constant in verandering. Tegen die achtergrond zou een inbedding van het begrip "artistieke prestatie" in een verordenend keurslijf volgens de Raad helemaal niet sporen met die constant veranderende artistieke realiteit.

Met de oprichting van die commissie werd volgens de Raad zo de klip van de definitie van het begrip "artistieke prestatie" omzeild, aangezien ze zich bij het vervullen van haar opdrachten moet beraden over het al dan niet "artistieke" karakter van de prestatie.

Volgens hem was de commissie "Kunstenaars", sedert haar oprichting in 2004, bijgevolg nuttig en heeft ze een reden van bestaan op grond van de opgedane ervaring en de rechtspraak die ze in de loop der jaren heeft ontwikkeld.

In dat kader heeft de Raad, met behoud van de filosofie die ten grondslag ligt aan de herschikking van het statuut van de kunstenaars in 2002, ervoor gepleit de opdrachten van de commissie "Kunstenaars" te verruimen en haar ermee te belasten een visum toe te kennen aan de kunstenaar die voornemens is artistieke prestaties te verrichten met toepassing van het voornoemde artikel 1 bis. Dat "beroepsvisum kunstenaar" moet worden afgegeven voor een inschrijving in een overeenkomst die onder artikel 1 bis valt.

De Raad dringt er dan ook op aan dat de nieuwe wetsbepaling concreet wordt uitgevoerd, zodat de commissie "Kunstenaars" haar werkzaamheden kan aanvangen, wat essentieel is om de rechtszekerheid voor alle actoren van de artistieke sector in het veld te garanderen.

- b. De Raad merkt verder op dat artikel 1 bis al werd gewijzigd door de programmawet van 26 december 2013. Die wijzigingen hadden tot doel de commissie "Kunstenaars" volledig de bevoegdheid te geven om uit te maken of een prestatie al dan niet van artistieke aard is. Hij wijst erop dat de Raad van State een negatief advies had uitgebracht over dat nieuwe artikel 1 bis, zoals gewijzigd door de programmawet van 26 december 2013 en van oordeel was dat de overdracht van bevoegdheid aan de commissie "Kunstenaars" onwettig was, omdat ze veel te ruim is.

Volgens die in 2013 gewijzigde regeling oordeelt de commissie "Kunstenaars" op basis van een methodologie bepaald in haar huishoudelijk reglement, bekrachtigd bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de ministerraad, of de betrokkene prestaties levert of werken produceert van artistieke aard.

De Raad constateert dat de aanpassingen die het voorgelegde voorontwerp van wet aanbrengt in de tekst van artikel 1 bis, rekening willen houden met het advies van de Raad van State, door een aanzet voor een definitie van het begrip "prestatie of werk van artistieke aard" te geven. Naast de evaluatie door de commissie "Kunstenaars" op basis van haar methodologie, bepaalt de nieuwe tekst in het voorgelegde voorontwerp van wet voortaan dat "als prestatie of werk van artistieke aard moet worden beschouwd, de prestatie of het werk waarvoor een visum kunstenaar werd afgeleverd door de Commissie Kunstenaars en die met name gekenmerkt wordt door het originele en creatieve karakter".

De Raad wijst erop dat de nieuwe wijzigingen die het voorgelegde voorontwerp van wet aanbrengt in artikel 1 bis beantwoorden aan de bezorgdheid die hij in zijn vorige adviezen heeft geformuleerd en zodoende rekening houden met de filosofie die ten grondslag ligt aan de herschikking van het statuut van de kunstenaars in 2002. Hij kan daar alleen maar verheugd over zijn.

- c. Ten slotte constateert de Raad dat het voorgelegde voorontwerp van wet ook een verwarring opheft betreffende de interpretatie van artikel 172 van de programmawet van 24 december 2002 zoals gewijzigd door de programmawet van 26 december 2013, namelijk dat zodra de geleverde activiteit wel degelijk van artistieke aard is, zelfs indien ze wordt verricht in het kader van de aflevering van een verklaring van zelfstandige activiteit, de betrokkene, naast die verklaring van zelfstandige activiteit, een visum kunstenaar moet krijgen.

In dat verband herinnert de Raad eraan dat hij in zijn vorige adviezen de situaties heeft geïdentificeerd waarbinnen een kunstenaar kan werken, maar dat het nooit zijn bedoeling was te eisen dat de kunstenaar die als zelfstandige werkt, ook een "beroepsvisum kunstenaar" moet krijgen.

Hij wijst erop dat het "beroepsvisum kunstenaar" wordt afgegeven aan kunstenaars die prestaties of werken van artistieke aard leveren in het kader van artikel 1 bis, namelijk in soortgelijke socio-economische voorwaarden als die waarin een werknemer zich ten opzichte van zijn werkgever bevindt, en wanneer een of verschillende elementen van de arbeidsovereenkomst ontbreken, met name het ondergeschikt verband. Zodra die elementen geïdentificeerd zijn, kan de betrokkene, door een beroep te doen op artikel 1 bis, bevestigd door het feit dat hij een visum heeft gekregen, onderworpen worden aan de sociale zekerheid van de werknemers.

De Raad wijst er in dat verband op dat de kunstenaar die van de commissie "Kunstenaars" een verklaring van zelfstandige activiteiten heeft gekregen om prestaties of werken van artistieke aard te leveren, nadien bij de commissie toch nog een visum kunstenaar kan aanvragen om met toepassing van artikel 1 bis een precieze prestatie of werk van artistieke aard te leveren.

Het feit dat een verklaring van zelfstandige activiteiten wordt gekregen, neemt dus niet weg dat een beroepsvisum verkregen kan worden, maar het verkrijgen van het ene geeft geen aanleiding tot de afgifte van het andere.

De Raad constateert hier met voldoening dat die verwarring voortaan van de baan is; het voorontwerp van programmawet voegt in paragraaf 1 van artikel 1 bis immers een nieuw lid in dat als volgt luidt: "In dit geval geeft de erkenning van de artistieke aard van de activiteit waarvoor de aangifte van zelfstandige activiteiten wordt toegekend, geen aanleiding tot de aflevering van een visum kunstenaar."

C. Afgifte van een kunstenaarskaart

De Raad wijst erop dat de kleinevergoedingsregeling een van de situaties is waarbinnen een artiest kan werken, en die hij met name in zijn advies nr. 1.810 heeft geïdentificeerd.

Hij herinnert eraan dat die specifieke regeling werd ingevoerd omdat er in de artistieke sector enorm veel kunstenaars zijn met kleinschalige artistieke activiteiten die in de praktijk beperkt blijven. Die regeling werd zo genoemd omdat de artistieke sector ook wordt gekenmerkt door kleinschalige artistieke prestaties die vaak door de opdrachtgever worden vergoed door middel van onkostenvergoedingen.

In het kader van zijn vroegere werkzaamheden heeft de Raad ook kunnen constateren dat soms verkeerdelijk een beroep wordt gedaan op die regeling, waardoor de kunstenaar geen efficiënte sociale bescherming geniet en waardoor kan worden ontsnapt aan de betaling van socialezekerheidsbijdragen, zodat er een vorm van concurrentie binnen het artistieke beroep zelf ontstaat. Omdat er voor die kleinevergoedingsregeling geen specifieke controle bestaat, loopt de socialezekerheidsbegroting bovendien ontvangsten mis. De Raad onderstreept dat die situatie al tien jaar duurt.

Die kleinevergoedingsregeling werd aanvankelijk ingesteld ter wille van de rechtszekerheid en om zwartwerk te bestrijden.

De Raad wijst erop dat hij in zijn voornoemde advies nr. 1.810 de kleinevergoedingsregeling niet op de helling heeft willen zetten, maar de wens heeft uitgedrukt dat die regeling behouden zou worden, maar dan wel binnen strikte grenzen.

Daarom heeft hij in zijn voornoemde advies nr. 1.810 en in de lijn van de beslissingen van de bijzondere ministerraad van Gembloers op 16 en 17 januari 2004, aangedrongen op de concrete invoering van een kunstenaarskaart wanneer de kunstenaar een beroep doet op de kleinevergoedingsregeling, en dit om controle te kunnen uitoefenen en te vermijden dat de aangegeven prestaties een bepaald bedrag overschrijden.

Het beginsel van die kunstenaarskaart is immers sedert 3 juli 2005¹ opgenomen in de regelgeving maar werd nooit concreet uitgewerkt.

De Raad merkt op dat de commissie "Kunstenaars" ingevolge artikel 22 van de programmawet van 26 december 2013 voortaan de opdracht heeft om de kunstenaarskaart af te geven, maar dat die kaart voornamelijk om drie redenen niet afgegeven kan worden.

In de eerste plaats omdat de commissie "Kunstenaars" momenteel niet werkt. Dienaangaande herhaalt hij met aandrang dat die commissie snel en concreet opgericht moet worden en dat zij de noodzakelijke middelen moet krijgen om haar opdrachten correct uit te voeren.

Ten tweede omdat hij heeft kunnen constateren dat sommige regelgevende teksten nog ontbreken om die kunstenaarskaart concreet te kunnen afgeven.

Ten derde omdat er discussies zijn ontstaan over de vraag of de papieren kunstenaarskaart niet door een elektronische kunstenaarskaart vervangen moet worden. Uit de door de beleidscel van de minister van Sociale Zaken verstrekte uitleg blijkt dat daarover nog geen beslissing werd genomen, temeer daar voor een elektronische kaart de nodige financiële middelen uitgetrokken moeten kunnen worden, wat gezien de huidige budgettaire context niet zeker is.

De Raad pleit er bijgevolg voor dat de papieren kunstenaarskaart op korte termijn wordt uitgewerkt, zodat die kaart snel concreet kan worden afgegeven; dat is immers een simpele, coherente en haalbare oplossing om snel een einde te maken aan de rechtsonzekerheid in het veld. Toch neemt dit niet weg dat later nog een elektronische kaart ingevoerd kan worden.

Hij brengt dienaangaande in herinnering dat bij de uitwerking van een simpele en haalbare oplossing rekening moet worden gehouden met de gebruikers van de kaart, namelijk kunstenaars die kleinschalige artistieke prestaties leveren van dertig dagen per jaar en voor een dag- en jaarbedrag dat bepaalde plafonds niet overschrijdt.

¹ Artikel 17 sexies van het koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, zoals ingevoegd door het koninklijk besluit van 3 juli 2005.

De Raad voegt er nog aan toe dat de concrete toepassing van die kaart de artistieke schepping niet mag belemmeren en de kunstenaars niet mag ontmoedigen om kleinschalige artistieke prestaties te leveren.

D. Slotbeschouwingen

1. De Raad vraagt met aandrang dat de bepalingen van het voorgelegde voorontwerp van wet snel ten uitvoer worden gelegd; daardoor zal in de praktijk rechtszekerheid worden gecreëerd en zal de commissie "Kunstenaars", die voortaan een belangrijke rol voor het statuut van de kunstenaars zal moeten spelen, haar nieuwe opdrachten effectief op zich kunnen nemen. Hij dringt er ook op aan dat de budgettaire middelen voor de werking van de commissie snel worden vastgesteld en aan die commissie worden toegekend.
2. In dezelfde gedachtegang dringt de Raad er eveneens op aan dat de kunstenaarskaart snel wordt ingevoerd, in eerste instantie in papieren vorm, om zo een einde te kunnen maken aan bepaalde oneigenlijke praktijken wat de kleinevergoedingsregeling betreft, die hij hierboven aan de kaak heeft gesteld en die al tien jaar bestaan.
3. De Raad wijst er verder op dat hij zich in een tweede fase zal buigen over alle in het statuut van de kunstenaars aangebrachte regelgevende wijzigingen die volgens de door de RSZ verstrekte verduidelijkingen nog een aantal problemen kunnen blijven opleveren.
4. Ten slotte herinnert de Raad eraan dat hij zich in zijn advies nr. 1.810 ertoe heeft verbonden de maatregelen die de bevoegde autoriteiten zullen uitwerken binnen twee jaar te evalueren om met name de doeltreffendheid en de impact ervan, zowel in de praktijk als op budgettair vlak, te beoordelen.

In dit verband zou hij graag kennis kunnen nemen van de rechtspraak die de commissie "Kunstenaars" in het kader van haar nieuwe opdrachten zal moeten ontwikkelen, om na te gaan of de door de commissie gekozen koers beantwoordt aan de bezorgdheid die de Raad in dit advies en zijn vroegere adviezen heeft geuit.
