



ADVIES

**met betrekking tot het wetsontwerp betreffende het
verenigingswerk, de occasionele diensten van burger tot burger en
de deeleconomie (semi-agoraal werk), opgenomen in het
wetsontwerp betreffende de economische relance en de
versterking van de sociale cohesie**

15 maart 2018

Aanvrager	Minister Didier Gosuin
Aanvraag ontvangen op	6 februari 2018
Aanvraag behandeld door	Commissie Economie-Werkgelegenheid- Fiscaliteit-Financiën
Aanvraag behandeld op	27 februari 2018
Advies uitgebracht door de Plenaire zitting op	15 maart 2018

Vooraf

De federale regering werkt momenteel aan een wetsontwerp op het verenigingswerk, de occasionele diensten van burger tot burger en de deeleconomie. Dit wetsontwerp wil alle personen met een hoofdstatuut (als loontrekkende, ambtenaar, zelfstandige of gepensioneerde) in de mogelijkheid stellen om jaarlijks tot 6.000 euro – met een maximum van 500 euro per maand – aan bijkomende inkomsten te verwerven. Deze inkomsten zouden vrijgesteld zijn van belastingen en sociale bijdragen en passen in het kader van verenigingswerk, occasionele diensten van burger tot burger en platformen die erkend zijn als behorend tot de deeleconomie. Deze maatregel zal leiden tot de oprichting van twee nieuwe statuten die tussen vrijwilligerschap en loonarbeid liggen : het statuut van verenigingswerker en dat van werknemer voor occasionele diensten tussen burgers. Dit wetsontwerp gaat over tot de uitvoering van het zomerakkoord “Ambitieuze hervormingen voor jobs, koopkracht en sociale cohesie” dat op 26 juli 2017 door de federale regering werd aangenomen.

De minister van Economie en Tewerkstelling vraagt aan de Raad om een advies te verstrekken over de impact van zo'n reglementering op de economie en de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en meer bepaald wat betreft de mogelijke impact van deze wet op de social-profitsector en de sectoren van de begeleiding van personen, dienstencheques, de ziekenhuissector en de sociale economie.

De Raad heeft bijzondere aandacht besteed aan de ontwikkeling van de deeleconomie en aan de mogelijke impact ervan in het Brussels gewest. **De Kamer van de middenstand** heeft hierover een studie besteld op basis waarvan zij een initiatiefadvies heeft opgesteld met aanbevelingen inzake regulering van de deeleconomie. Deze studie werd voorgesteld tijdens een colloquium dat op 17 mei 2017 in het Brussels parlement werd georganiseerd, in aanwezigheid van minister Gosuin en van vertegenwoordigers van platformen en het Bestuur. Teneinde het onderwerp nog verder uit te diepen, heeft **de Raad** vervolgens een aanvullend advies verstrekt dat op 22 februari 2018 werd aangenomen.

In dit advies zal **de Raad** bijgevolg elementen van antwoord verstrekken op de vragen en uitdagingen waarop door minister Gosuin is gewezen met betrekking tot dit federaal wetsontwerp op het semi-agoraal werk.

Advies

De Raad verwijst vanuit een algemeen oogpunt naar zijn aanvullend advies bij het initiatiefadvies van de Kamer van de middenstand betreffende de aanbevelingen inzake regulering van de deeleconomie (zie bijlage)¹. Hij onderschrijft tevens de conclusies en aanbevelingen van de Nationale Arbeidsraad in het kader van zijn advies nr. 2065 op het verenigingswerk, de occasionele diensten van burger tot burger en de deeleconomie georganiseerd door tussenkomst van een erkend platform (zie bijlage)². Hij erkent bijgevolg de drie gevaren waarop door de NAR is gewezen wat betreft dit wetsontwerp, namelijk :

¹ A-2018-016-ESR, Aanvullend advies bij het initiatiefadvies van de Kamer van de middenstand betreffende de aanbevelingen in termen van regulering van de deeleconomie, aangenomen op 22 februari 2018.

² Nationale Arbeidsraad, zitting van 29 november 2017, Advies nr. 2065, “Verenigingswerk, occasionele diensten van burger tot burger en deeleconomie via erkend platform – Ontwerp van wet en koninklijk besluit – Gevolg rapport nr. 107 over digitalisering en deeleconomie”.

- de oneerlijke concurrentie en de verschuiving van beroepsactiviteiten en reguliere tewerkstelling naar vrijgestelde verdiensten;
- de de-professionalisering van bepaalde activiteiten;
- een verarming van de sociale zekerheid.

De Raad verstrekt op meer specifieke wijze antwoorden op de verschillende vragen die de minister van Economie en Tewerkstelling in zijn schrijven van 6 februari 2018 heeft gesteld.

De Raad verheugt zich eerst en vooral over het feit dat hij over dit wetsontwerp werd geraadpleegd, en herinnert eraan dat de Franse gemeenschapscommissie op 19 januari 2018 een motie heeft gestemd over een belangenconflict wat betreft dit wetsontwerp. Deze motie was gebaseerd op een gebrek aan overleg met de gefedereerde entiteiten, dit terwijl de lijst van de activiteiten, die in het kader van verenigingswerk, of occasionele diensten tussen burgers kunnen worden uitgeoefend, nochtans voornamelijk tot de personaliseerbare materies behoren waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn. Dit wetsontwerp heeft het immers over wetgevingen die door de gefedereerde entiteiten zouden moeten worden genomen of aangepast.

De Raad wenst eveneens de oorsprong van dit wetsontwerp in herinnering te brengen dat met name het gevolg is van een vraag van de sportsector en de Nederlandstalige sector van amateurkunsten. Doel hierbij was de promotie van een volkomen onbaatzuchtig statuut van vrijwilliger. Een modelvoorbeeld is de scheidsrechter voor voetbalwedstrijden in lagere afdelingen of de trainer van sportverenigingen voor amateurs waarvoor de grens tussen werk en vrijwilligerschap niet altijd zeer duidelijk is. Dit wetsontwerp wil een kader creëren voor semi-atorale activiteiten door de oprichting van het statuut van verenigingswerker. **De Raad** is van oordeel dat dit wetsontwerp een onaangepast globaal antwoord aanreikt voor een partiële problematiek.

De Raad betreurt dat dit wetsontwerp in deze twee nieuwe “substatuten” activiteitsectoren heeft opgenomen waarvoor de bestaande statuten volkomen functioneel zijn en waarin er geen enkele vraag was naar een zo’n ingrijpende ontwikkeling. Hij betreurt bovendien dat dit wetsontwerp ook de deeleconomie opneemt die volgens hem een economisch model vormt, terwijl de twee andere soorten van prestaties volgens hem meer weg hebben van een vorm van officialisering van “informele” activiteiten.

1. Eventuele effecten inzake concurrentie of complementariteit tussen de arbeidsstatuten die reeds lange tijd bestaan (loontrekkende, volledig of bijkomend zelfstandige) en de statuten die recentelijk zijn gecreëerd of op het punt staan om te worden ingevoerd door de federale regering (student-zelfstandige, afwezigheid van een statuut in het kader van de wet op de deeleconomie, en ‘semi-atoraal’ werk)

De Raad herinnert eraan dat hij geen voorstander is van de oprichting van een nieuw statuut, en verwijst naar zijn aanvullend advies dat op 22 februari 2018 werd aangenomen.

In zijn aanvullend advies over de deeleconomie heeft **de Raad** zich bezorgd getoond over het feit dat de deel- en/of platformeconomie een oneerlijke concurrentie zou kunnen vormen voor de bestaande commerciële en non-profit operatoren indien deze niet op een toereikende manier wordt gereguleerd. Om zo’n oneerlijke concurrentie te vermijden, vraagt hij ten eerste om de inkomsten van de platformen daadwerkelijk te belasten waar de activiteit plaatsvindt, opdat deze aan de rechtmatige financiering van de collectiviteiten zouden deelnemen. Ook moet men zich ervan vergewissen dat de

arbeidsvoorwaarden aan de bestaande normen voldoen. Bepaalde huidige vormen van arbeid vallen buiten het kader van loonarbeid en garanderen bijgevolg niet de rechten en bescherming van de werknemer die aan dit statuut zijn verbonden. Ook nemen zij niet op rechtmatige wijze deel aan de financiering van de sociale zekerheid en het algemeen budget van de collectiviteit.

In de praktijk gaat het erom, eerst en vooral de werkrelatie op correcte wijze te herkwalficeren als bezoldigd of zelfstandig statuut, en de situatie van de werknemers te verduidelijken die zich in de grijze zone tussen loontrekkende en zelfstandige bevinden, zonder hiervoor een derde statuut op te richten. Hierdoor kan men vermijden dat platformen ontsnappen aan alle nadelen om met loontrekkenden te werken (betaling van sociale zekerheidsbijdragen als werkgever, terbeschikkingstelling van de werkinstrumenten, collectieve onderhandelingen, enz.) maar toch alle voordelen genieten (hiërarchische controle, vaststelling van de prijzen, keuze van de klanten, mogelijkheid tot het sluiten van de rekening, enz.).

De Raad wenst dat de Regering een registratiesysteem voor de prestaties invoert waardoor men zou kunnen nagaan dat aan alle sociale en fiscale verplichtingen van deze nieuwe statuten is voldaan (naleving van de voorwaarden van het hoofdstatuut, cumulatie van prestaties en sociale uitkeringen, verzekeringen, enz.).

Ook moet men vermijden dat er geen economische activiteiten extern worden toevertrouwd, onder de vorm van semi-agoraal werk, activiteiten van burger tot burger of in het kader van de deeleconomie teneinde een fiscale en sociale vrijstelling te genieten. Dat zou immers een oneerlijke concurrentie vormen voor de actoren van de traditionele sector.

De Raad wenst dit controlesysteem uit te breiden teneinde ons toe te laten om de (eventuele) impact van deze nieuwe statuten op de tewerkstellingsgraad in de verschillende betrokken sectoren te ramen en te meten.

De Raad treedt vanuit een algemeen oogpunt de bezorgdheden van de NAR bij wat betreft :

- het gevaar voor een oneerlijke concurrentie en een verschuiving van beroepsactiviteiten van de reguliere arbeid naar vrijgestelde verdiensten;
- het gevaar voor een verschuiving van het vrijwilligerschap naar occasionele diensten van burger tot burger of verenigingswerk;
- het feit dat de taken van het verenigingswerk en de diensten tussen burgers kunnen worden aangeboden door middel van erkende deelplatformen, wat de voor de twee eerste statuten bepaalde voorwaarden makkelijk kan ontcrachten;
- het feit dat deze nieuwe statuten indruisen tegen verschillende bijzondere statuten die beschermingen genieten inzake arbeidsrecht en op het vlak van de sociale zekerheid.

2. Mogelijkheid tot een coherentie tussen de ontwikkeling van het semi-agoraal werk en de dynamiek van professionalisering van de sectoren die in het Brussels gewest door de Raad worden bevorderd, in samenwerking met de Raad

De Raad ziet geen mogelijkheid tot enige coherentie tussen de ontwikkeling van het 'semi-agoraal' werk en de dynamiek van professionalisering die in het Brussels gewest wordt bevorderd. Integendeel, hij vindt dat de ontwikkeling van dit nieuwe statuut indruist tegen de professionalisering die

momenteel aan de gang is en die door de sectoren wordt gevraagd (statuut van de onthaalmoeders/vaders, buitenschoolse opvang, sociale huishoudhulp i.p.v. dienstencheques). Er bestaat dan ook een gevaar voor een achteruitgang.

De Raad herinnert er bovendien aan dat het onontbeerlijk is dat over de naleving van de sectorale reglementeringen voor activiteiten, met name deze van de social-profitsector wordt gewaakt, en dit zowel door de platformen en werknemers van de deeleconomie als door de verenigingswerkers : kwalificatievoorwaarden, normen inzake kwaliteit en omkadering, erkenningen, regels op het vlak van de veiligheid en bescherming van de werknemers, enz. Alle prestaties, die tegen een vergoeding worden verricht, ongeacht hun karakter als hoofdactiviteit of hun recurrent karakter, moeten worden verwezenlijkt binnen het reglementair kader dat met het soort van betrokken activiteiten overeenstemt. Is dat niet het geval, dan dreigt de kwaliteit van de werkgelegenheid en van de aangeboden diensten om aan de fundamentele noden van de bevolking te voldoen in het gedrang te komen ten koste van de begunstigden. De afwezigheid van zo'n afbakening zal een oneerlijke concurrentie meebrengen ten aanzien van de (non-)profit ondernemingen die de verschillende geldende reglementeringen moeten naleven.

Er dient bovendien over de kwaliteit van de aangeboden diensten te worden gewaakt door een aangepaste opleiding of een validatie van bekwaamheden.

De betrokken sectoren ressorteren bovendien onder de bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten. Het is bijgevolg belangrijk dat het Gewest over de kwestie zijn advies kan verstrekken. Wat gebeurt er met de sectorale akkoorden gesloten via de dienst van de Facilitator ? Het Gewest voert een beleid in akkoord met de sectoren. De federale wet moet hierop bijgevolg afgestemd zijn. **De Raad** wijst erop dat de activiteiten, die tot de social-profitsector behoren, meer bepaald wanneer het gaat om medische verzorging, gereguleerde beroepen zijn die niet door iedereen mogen worden uitgeoefend. Er moeten specifieke beroepskwalificaties en erkenningen worden bekomen die door de gemeenschappen en gewesten erkend zijn.

3. Bijdrage van deze vormen van arbeid tot de openbare begroting via de fiscale bijdrage

Zie aanvullend advies van de ESR.

De Raad vindt de bijdrage van deze nieuwe vormen van arbeid tot de algemene begroting van de collectiviteit ontoereikend. Volgens hem zou een vorm van bijdrage vanwege de platformen en voor het verenigingswerk moeten worden voorzien.

4. Bijdrage van deze vormen van arbeid tot de sociale zekerheid via de sociale bijdragen

Zie aanvullend advies van de ESR.

De Raad is van oordeel dat dit wetsontwerp een gevaar voor een verarming van de sociale zekerheid behelst aangezien op de inkomsten, die uit deze systemen worden gehaald, geen enkele sociale bijdrage noch belasting zullen worden betaald. Hij herinnert bovendien aan de tegenstrijdigheden in het verslag van het Rekenhof voor de begroting van 2018 waarop door de NAR wordt gewezen.

5. Sociale dekking verleend aan de werknemers

Zie aanvullend advies van de ESR.

De Raad is de mening toegedaan dat de aan de werknemers verleende sociale dekking ontoereikend is.

6. Relevantie van de perimeter van de opgenomen activiteiten

De Raad wenst een strikte scheiding tussen deze activiteiten en deze die door de professionele sociale profitsector zullen worden opgenomen. Er is immers een gevaar voor oneerlijke concurrentie en voor een verschuiving van beroepsactiviteiten en reguliere werkgelegenheid naar vrijgestelde verdiensten, evenals een gevaar voor concurrentie met het systeem van de dienstencheques en de arbeidsplaatsen van de PWA.

De Raad herhaalt dat de activiteiten, die onder dit wetsontwerp vallen, de activiteiten moeten blijven die door de betrokken sectoren worden gesteund, namelijk de sportsector en de kunstensector voor amateurs.

De Raad deelt bijgevolg het advies van de NAR dat wijst op de noodzaak van een strikte begrenzing van de verrichte activiteiten, evenals van het prestatievolume wat betreft deze nieuwe statuten (bijvoorbeeld door het bedrag te beperken dat per prestatie mag worden geïnd of de instelling van een maximaal aantal prestaties die een opdrachtgever kan genieten). Ook moet een impactanalyse worden verricht.

7. Wat betreft de deeleconomie, vormt de fiscale bijdrage van 10% op de inkomsten uit arbeid voor deze platformen een belangrijke rem op de ontwikkeling van de sector ?

De Raad wenst op zijn minst dat de fiscale bijdrage van 10% op de inkomsten uit arbeid voor de platformen behouden blijft. Hij is van oordeel dat elke verloning *de facto* de heffing van een belasting veronderstelt, en dat de fiscale bijdrage toelaat om de activiteiten te controleren.

De Raad verwijst in dit verband naar het aanvullend advies van de ESRBHG : “Enkel niet-winstgevende activiteiten, die niet sectoraal gereguleerd zijn, mogen in een zone van lage regulering voorkomen. Alle al dan niet recurrente winstgevende activiteiten vallen onder de sectorale regulering”.

Dat betekent dat wij geen voordelige taxatie van de inkomsten aanvaarden voor werk dat wordt gepresteerd via erkende platformen buiten een sectoraal akkoord.

De Raad vindt dat het simpele feit dat activiteiten worden verricht via platformen, die beweren te behoren tot de “deeleconomie”, niet rechtvaardigt dat deze worden gestimuleerd door middel van een lichtere taxatie.

8. Behoren alle activiteiten van de erkende platformen tot de deeleconomie, waarbij diensten worden bevorderd dit door particulieren aan andere particulieren worden verleend (peer-to-peer) ? Zouden deze activiteiten onder statuten moeten kunnen ressorteren waaraan geen sociale en fiscale bijdragen verbonden zijn ?

De Raad vindt dat enkel de “echte” deelplatformen (zonder winstoogmerk) een “beperkte” regulering zouden mogen genieten. Alle platformen met een winstoogmerk moeten onder de “sectorale” regulering vallen (cf. aanvullend advies van de Raad).

Herhaling van de definitie van deeeconomie van K. Frenken :

Het advies van de Kamer van de middenstand vraagt dat in de eerste plaats door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een definitie van de deeeconomie zou worden aangenomen die toelaat om dit nieuwe fenomeen te ontleden wat betreft het aan wenselijke elementen voor ons economisch systeem bevat. Zo laat de definitie van K. Frenken toe om een onderscheid te maken tussen de luiken van de zogeheten deeeconomie die moeten worden gestimuleerd en de luiken die zouden moeten worden gereguleerd en – geval per geval – gecontroleerd door de overheid.

Het advies beschouwt deze definitie niet als de ultieme definitie van de deeeconomie maar maakt ervan gebruik, want deze laat toe om het noodzakelijk onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van deze “nieuwe economie”. Deze definitie laat bovendien ook toe om de eventuele noodzaak na te gaan van de omkadering van de activiteiten door een ‘smart regulation’.

In deze definitie voldoet de deeeconomie aan drie gezamenlijke criteria :

- een geoptimaliseerd gebruik van goederen (wat dienstactiviteiten = « on-demand economy » uitsluit);
- in een relatie van particulier tot particulier (wat verhuur en leasing uitsluit, waarbij een van beide actoren beroepsmatig handelt = « product service economy »);
- voor een tijdelijk gebruik en zonder uitwisseling van eigendom (wat de tweedehandseconomie = « second hand economy » uitsluit).

Volgens **de Raad** is het essentieel dat prestatieverleners, die een beroepsactiviteit uitoefenen, op sociaal en fiscaal vlak op dezelfde manier worden behandeld dan anderen die een gelijkaardige activiteit uitoefenen. Het statuut moet dat zijn van zelfstandige of loontrekkende. Ook mogen de verleners van diensten niet het gevaar lopen om in een situatie van verdoken armoede terecht te komen waarbij zij de opdrachten via deze platformen vermenigvuldigen. Het is bovendien belangrijk om een rechtmatige en billijke taxatie aan te nemen ten opzichte van de “traditionele” economische actoren. Hij wenst de activiteiten via deze platformen niet te ontmoedigen, maar deze moeten een inkomenscomplement mogelijk maken of een springplank naar een reguliere zelfstandige activiteit vormen.

De Raad wenst bovendien dat de platformen ertoe zouden worden aangezet om zich te registreren opdat de overheid een controle van de door de prestatieverleners gegenereerde inkomsten zou kunnen uitoefenen. Hij denkt dat het nuttig zou zijn dat de applicatie zou vermelden wanneer het plafond van vrijgestelde inkomsten overschreden wordt.

9. Zou het niet wenselijk zijn om de platformen te promoten die hun leden daadwerkelijk laten deelnemen aan hun corporate governance ?

Een bevordering van de platformen, die hun leden aan hun corporate governance laten deelnemen, past in de logica van de toekomstige ordonnantie op de sociale economie die dit soort van initiatieven wil stimuleren. **De Raad** vindt het echter niet gepast om de andere soorten van platformen uit te sluiten, want deze vormen eveneens een meerwaarde voor het Gewest. Zij laten immers toe om welvaart en activiteiten te creëren (met name voor lokale zelfstandigen en KMO), evenals werkgelegenheid.

Het initiatiefadvies van de Kamer van de middenstand heeft aan de Regering gevraagd om – naar het voorbeeld van de stad Amsterdam – een juridische cel op te richten die belast is met de analyse van elke specifieke situatie teneinde dit onderscheid te maken en een reglementering voor te stellen met het oog op een optimalisering van de bijdrage van de deeleconomie, met een maximale beperking van de negatieve impact ervan.

*
* *
*