

ADVIES Nr. 2.257

Zitting van dinsdag 7 december 2021

Voorstel tot hervorming van het kunstenaarsstatuut

x x x

ADVIES Nr. 2.257

Onderwerp: Voorstel tot hervorming van het kunstenaarsstatuut

Bij brief van 23 juli 2021 hebben de heren F. Vandenbroucke, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, P.-Y. Dermagne, vice-eersteminister en minister van Werk en Economie, en D. Clarinval, minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd over een voorstel tot hervorming van het kunstenaarsstatuut.

Een technische werkgroep gemodereerd door de beleidscellen van de voornoemde ministers en samengesteld uit vertegenwoordigers van sectorfederaties binnen de kunsten, diverse experts en de betrokken federale administraties, heeft dat hervormingsvoorstel op 8 juli 2021 gevalideerd.

Dat hervormingsvoorstel omvat strategische voorstellen betreffende:

- De Commissie Kunstenaars;
- De specifieke regels inzake werkloosheid;
- Het stelsel van de kleine vergoedingsregeling (KVR).

Op basis van het hervormingsvoorstel en het advies van de Raad zullen die beleidscellen regelgevende voorstellen uitwerken. Op hun beurt zullen die opnieuw voor advies voorgelegd worden aan de technische werkgroep, alsook aan de beheerscomités van de betrokken federale administraties en/of de Nationale Arbeidsraad.

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

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 7 december 2021 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE AANVRAAG

Bij brief van 23 juli 2021 hebben de heren F. Vandenbroucke, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, P.-Y. Dermagne, vice-eersteminister en minister van Werk en Economie, en D. Clarinval, minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd over een voorstel tot hervorming van het kunstenaarsstatuut.

Er wordt aan herinnerd dat het hervormingsvoorstel aansluit bij de formatienota van de regering waarin het volgende wordt bepaald: “De regering zal in overleg met de sector en de sociale partners bekijken hoe het sociaal statuut voor de artiesten verder hervormd kan worden. De overheid formuleert precieze, objectieve en eerlijke voorstellen voor bestaande en opkomende kunstenaars, die alle stadia van het creatieve werk versterken, van repetitie tot performance tot publicatie tot verkoop.”

Overeenkomstig de formatienota van de regering werd het hervormingsvoorstel uitgewerkt op basis van de bijdragen die werden geleverd in het raam van het Participatieproces "Working in the Arts" en is het het vertrekpunt van een diepgaande hervorming van het kunstenaarsstatuut. In dat voorstel wordt rekening gehouden met de verschillende standpunten die werden verwoord op het Participatieplatform www.workinginthearts.be, en uitgewerkt tijdens de 19 bijeenkomsten van de technische werkgroep tussen 27 april en 8 juli 2021.

Dat hervormingsvoorstel werd op 8 juli 2021 gevalideerd door een technische werkgroep, die werd gemodereerd door de beleidscellen van de voornoemde ministers en bestond uit vertegenwoordigers van de sectorfederaties binnen de kunsten, diverse experts en de betrokken federale administraties.

Het hervormingsvoorstel bevat bovendien strategische voorstellen met betrekking tot:

- De Commissie Kunstenaars;
- De specifieke regels inzake werkloosheid;
- Het stelsel van de kleine vergoedingsregeling (KVR).

Op basis van het hervormingsvoorstel en het advies van de Raad zullen die beleidscellen regelgevende voorstellen uitwerken. Op hun beurt zullen die opnieuw voor advies voorgelegd worden aan de technische werkgroep alsook aan de beheerscomités van de betrokken federale administraties en/of de Nationale Arbeidsraad.

In het bijzonder wil het hervormingsvoorstel, in een eerste fase, de volgende aspecten van het kunstenaarsstatuut regelen:

- De uitbreiding van het statuut tot technici en ondersteunende functies zodat de kunstenaar voortaan ruimer "kunstwerker" wordt genoemd teneinde er die laatste beroepen in te omvatten wanneer een link gelegd kan worden met een artistieke prestatie.

- De hervorming van de Commissie “Kunstenaars”, voortaan de “Kunstwerkcommissie”, tot het unieke loket voor het afleveren van het kunstwerkersattest en de toekenning van het werkloosheidsstatuut. De Commissie moet ook een intern expertisecentrum en een extern online-informatiepunt worden en een levend kadaster beheren dat een overzicht biedt van de verschillende criteria die worden gehanteerd om concrete artistieke, technische en ondersteunende prestaties te beoordelen.
- De afschaffing van het “kunstenaars”-visum en de vervanging ervan door een kunstwerkersattest dat als enige toegang fungeert voor de toekenning van het statuut als zodanig en voor de toegang tot de werkloosheid.
- De afschaffing van de “kunstenaars”-kaart en de omvorming van de zogenaamde “kleine vergoedingsregeling” (KVR) tot de amateurkunstvergoeding, enkel en alleen voor amateurkunstwerkers.
- De herziening van de werkloosheidsregels teneinde sociale zekerheid te garanderen voor de werknemers van de cultuursector die wordt gekenmerkt door freelance, geïnvisibiliseerd en/of onbetaald werk.

Zodra de eerste fase van het hervormingsvoorstel uitgevoerd en in werking is getreden, zullen de drie betrokken ministers, in een tweede fase, het statuut van de kunstwerker verder verbeteren en, volgens dezelfde werkmethode als voor de eerste hervormingsfase, waarover de Raad thans om advies wordt gevraagd, nieuwe hervormingsvoorstellen formuleren.

In de tweede fase van de hervorming zullen nieuwe voorstellen geformuleerd worden, met name betreffende de afbakening van het begrip “kunstwerker”, de auteursrechten, de links met de andere socialezekerheidsstakken of ook nog de afstemming van het statuut op dat van zelfstandige in hoofdberoep.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft het ter advies voorgelegde voorstel tot hervorming van het kunstenaarsstatuut, zoals toegelicht door de vertegenwoordigers van de drie genoemde beleidscellen, die hij dan ook bedankt, zorgvuldig besproken.

Bovendien heeft hij kunnen steunen op de waardevolle expertise van de vertegenwoordigers van de RVA, de FOD Sociale Zekerheid alsook personeelsleden van de commissie “Kunstenaars”, die hij ook van harte bedankt.

Hij wijst er onmiddellijk op dat hij heel erg in die problematiek geïnteresseerd is. De Raad ligt aan de basis van de vorige hervorming van het kunstenaarsstatuut, een problematiek waarover hij zich destijds uit eigen beweging heeft gebogen (zie de adviezen nrs. 1.744, 1.810 en 1.931 die hij respectievelijk heeft uitgebracht op 13 oktober 2010, 17 juli 2012 en 24 maart 2015), en heeft dus enige expertise in die problematiek opgedaan. Het advies nr. 2.061 dat de Raad hierover heeft uitgebracht op 28 november 2017, actualiseert de vorige adviezen.

Er moet verder aan herinnerd worden dat hij zich op 23 oktober 2002 via de adviezen nrs. 1.415 en 1.416 ook heeft uitgesproken over wetsontwerpen en ontwerpen van koninklijk besluit houdende diverse maatregelen ter verbetering van de sociale bescherming van de kunstenaars. Ten slotte heeft hij zich vroeger uitgesproken over de problematiek van de toepassing van de sociale zekerheid op schouwspelkunstenaars, namelijk in de adviezen nrs. 712 van 22 december 1980, 890 van 7 juni 1988 en nr. 1.166 van 23 oktober 1996. Sedertdien is hij de diverse werkzaamheden in dat verband blijven volgen, met name door regelmatige follow-up van de werkzaamheden van de Commissie “Kunstenaars”, die bovendien is samengesteld uit vertegenwoordigers van de sociale partners.

Aangezien hij nog niet om advies werd gevraagd over de wet- en regelgevende teksten op grond waarvan hij de exacte inhoud van de hervorming kan meten, wijst de Raad erop dat het advies dat hij uitbrengt, een tussentijds advies is. Hij wenst dan ook geraadpleegd te worden over de toekomstige ontwerp teksten waardoor hij zijn standpunt over de exacte draagwijdte van die hervorming kan verfijnen.

Hij dringt er voorts op aan dat tijdens de concrete tenuitvoerlegging van de hervorming, effectief rekening moet worden gehouden met dit advies en dat de door de technische werkgroep voorgestelde wijzigingen, via de invoering van nieuwe maatregelen, op geen enkele manier tot een achteruitgang op sociaal vlak mogen leiden.

In eerste instantie zal hij zich dan ook uitspreken over de grote lijnen van het hervormingsvoorstel en zijn aandacht toespitsen op de procedure en het ermee beoogde doel, alsook op de inhoud, door in te gaan op de Kunstwerkcommissie, het begrip “kunstwerker”, het werkloosheidsstatuut, de correlatie tussen de aflevering van het statuut en de toegang tot de werkloosheid, en ten slotte het stelsel van prestaties binnen de artistieke amateurpraktijk (vroegere KVR). In laatste instantie gaat dit advies in op de evaluatie van de toekomstige hervorming en werpt het vragen op die nog niet uitgeklaard konden worden.

A. Procedure die voor de hervorming wordt gevolgd

Hoewel hij het, gelet op zijn expertise in die problematiek, op prijs stelt dat hij wordt geraadpleegd, betreurt de Raad in de eerste plaats dat de sociale partners niet zijn vertegenwoordigd in de uitbouw van het hervormingsvoorstel in de technische werkgroep.

Hoewel die technische werkgroep, volgens de beleidscellen die belast zijn met de problematiek, samengesteld was uit vertegenwoordigers van de sectorfederaties binnen de kunsten, werpt hij op dat de gehele kunstsector niet altijd vertegenwoordigd kon worden, met name wat de werknemers- en werkgeversorganisaties van de sector betreft, ook al omdat de sector heel gediversifieerd is. De participatie van de Raad had die lacune kunnen opvullen omdat hij in de wereld van het Belgische sociale overleg een centrale plaats inneemt.

Hij vraagt dan ook dat de sociale partners op sectorniveau meer bij de tweede fase van de ontwikkeling van de hervorming betrokken zouden worden, met name dat ze zouden kunnen deelnemen aan de technische werkgroep die de hervorming vooraf voorbereidt, temeer daar de huidige leden van de Commissie "Kunstenaars", stakeholders zijn, met uitzondering van de sociale partners die nochtans zitting hebben in die Commissie.

Vervolgens constateert de Raad dat het hem voorgelegde advies betrekking heeft op een hervormingsvoorstel van een technische werkgroep die is samengesteld uit de beleidscellen van de betrokken ministers en experts maar dat de gehele regering dat voorstel niet goedgekeurd heeft.

Hij dringt er dan ook op aan dat hij betrokken zou worden bij alle latere fases van het hervormingsproces en voor de omzetting van dat hervormingsvoorstel om advies wordt gevraagd over de verschillende wet- en regelgevende teksten die nog opgemaakt moeten worden.

De Raad wijst er voorts op dat het voor hem moeilijk is zich over het hervormingsvoorstel in kwestie uit te spreken zonder de precieze inhoud ervan te kunnen analyseren aan de hand van de wet- en regelgevingsteksten die nog moeten worden opgesteld.

Dat wordt nog bemoeilijkt omdat het hervormingsvoorstel momenteel niet volledig is, waardoor de exacte draagwijdte noch de evenwichten ervan, ingeschat kunnen worden. Heel wat vragen blijven onbeantwoord omdat ze behandeld moeten worden in de tweede fase, die tot nieuwe hervormingsvoorstellen moet leiden. Hetzelfde geldt voor de afbakening van het begrip "kunstwerker", de problematiek van de auteursrechten (cumulatie, (para)fiscaliteit), de verduidelijking van de criteria en de objectivering van de verschillen voor de aanpassing van de regels inzake de toegang tot de werkloosheid, verbanden met de andere socialezekerheidstakken, zoals pensioenen (zal de omzetting van voordeliger rechten inzake werkloosheid in aanmerking worden genomen in de andere socialezekerheidstakken?), de manier van controle van de opdrachtgevers van het gebruik van het stelsel van prestaties binnen de artistieke amateurpraktijk ...

Hij heeft ook nog aan dat de afstemming van het zelfstandigenstatuut op dat van de kunstwerker, wat in de tweede fase van het hervormingstraject behandeld moet worden, hem geen beter overzicht van de problematiek biedt.

B. Doelstelling van het hervormingsvoorstel

De Raad constateert dat het hervormingsvoorstel wil tegemoetkomen aan de vraag van de regering om te komen tot *"een modernisering van de sociale bescherming die het bestaande "kunstenaarsstatuut" verbetert door te voorzien in:*

- *Socialezekerheidsregels die beter zijn aangepast aan de situatie en noden van de cultuurwerker;*
- *Een versterking van de artistieke praktijk;*
- *Solidariteit met en in de sector.*

Om te komen tot voorstellen die beantwoorden aan de noden van cultuurwerkers in alle fases van artistieke en technische loopbaan en in alle stadia van het creatieve en uitvoerende proces, is er nood aan een gecoördineerde aanpak van de sociale bescherming van de betrokken cultuurwerkers."

Over het algemeen waardeert de Raad de door de hervorming beoogde hoofddoelstelling, die er volgens hem uit bestaat een socialezekerheidsregeling uit te werken die is afgestemd op de kunstenaars.

Hij werpt evenwel op dat, binnen die hervorming, de terugkerende onderfinanciering van de cultuursector op de verschillende bevoegdheidsniveaus in het algemeen, en in het bijzonder op het niveau van de Gemeenschappen, niet uit het oog verloren mag worden.

Hij wijst er vervolgens op dat, om de onzekerheid van het kunstenaarsstatuut weg te werken, de hervorming zich in eerste instantie baseert op de herziening van de regels inzake de toegang tot de werkloosheid en het behoud van de rechten op die werkloosheid. Hoewel de Raad instemt met die noodzaak, benadrukt hij dat, indien het kunstenaarsstatuut op die manier geregeld wordt, de eerste doelstelling niet uit het oog verloren mag worden, namelijk de tewerkstelling in de sector door middel van specifieke steunmaatregelen bevorderen.

In de optiek van de bevordering en ondersteuning van de werkgelegenheid in de sector, vraagt de Raad zich bovendien af hoe het hervormingsvoorstel zal worden afgestemd op debutanten die niet noodzakelijk een opleiding of een artistieke praktijk kunnen laten gelden. Volgens hem moet het hervormingsvoorstel specifiek aandacht besteden aan die doelgroep, die zich aan een artistieke praktijk zou willen wagen.

Hij nodigt de regering en de Gemeenschappen en Gewesten dan ook uit op dit vlak een gecoördineerd en coherent beleid te voeren.

Hij merkt eveneens op dat de werkloosheidsregels, wegens de specificiteit van het kunstenaarsstatuut, specifiek aan die groep van individuen worden aangepast voor de opening en het behoud van de werkloosheidsrechten. Hij herinnert eraan dat, hoewel specifieke regels uitgevaardigd kunnen worden om rekening te houden met een specifieke situatie eigen aan een groep van individuen, erop toegezien moet worden dat die verschillende behandelingen objectief gerechtvaardigd zijn. Dat criterium moet behoorlijk specifiek voor de kunstwerker zijn, aangezien velen, in het bijzonder in die sector, werken met specifieke contracten zoals de contracten 1 bis, stukloon etc.

Hij dringt er in ieder geval op aan dat de door de technische werkgroep voorgestelde wijzigingen, met de invoering van de nieuwe maatregelen, op geen enkele wijze tot een achteruitgang op sociaal vlak mogen leiden.

C. Inhoud van de hervorming

1. Kunstwerkcommissie

a. Samenstelling en werking

Bij lezing van het hervormingsvoorstel constateert de Raad dat, naast de vertegenwoordigers van de betrokken administraties (RVA en RSZ), de sociale partners en vertegenwoordigers van de Gemeenschappen, de Kunstwerkcommissie voortaan *"wordt versterkt door vertegenwoordigers te voorzien met voldoende expertise met betrekking tot de sector, met gelijk stemgewicht en doorslaggevende stem van de sector bij de interpretatie van de artistieke en technische activiteit."* *"Voor het benoemen van de sectorvertegenwoordigers wordt een open kandidatuurstelling gebruikt. Na analyse van de administratie, geven de sectorfederaties hun advies met betrekking tot de evenwichtige samenstelling."* *"Om de effectieve deelname van kunstwerk(st)ers te verzekeren, wordt een vergoeding voorzien die zowel het voorbereidende werk als de deelname aan de zitting vergoedt. De vergoeding geeft geen aanleiding tot inkorting van de uitkeringen."*

Voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de kunstensector, vindt hij dat duidelijke representativiteitsregels moeten worden afgesproken voor de kunstenaars die in die commissie zitting moeten hebben. Er moet ook worden gezorgd voor een evenwichtige vertegenwoordiging van alle leden die in die Commissie een zitje moeten bekleden.

Verder vraagt de Raad zich af of wel een doorslaggevende stem gegeven moet worden aan de vertegenwoordigers van de sector in de interpretatie van de artistieke en technische activiteit aangezien die vertegenwoordigers zowel rechter als partij zullen zijn voor de interpretatie van de aard van de artistieke prestatie.

Een evenwichtige vertegenwoordiging, met name van kunstwerkers binnen die Commissie, moet sowieso aangemoedigd worden.

b. Uitbreiding van haar bevoegdheden

De Raad merkt op dat bij lezing van het hervormingsvoorstel, de aan de Kunstwerkcommissie gegeven opdrachten aanzienlijk uitgebreid werden. Zo wordt de Commissie “een expertisecentrum en intern aanspreekpunt voor alle sociaal-economische aspecten van werken in de kunsten. De Kunstwerkcommissie staat in voor beleidsontwikkeling en brengt de sector statistisch in kaart. De Kunstwerkcommissie ondersteunt als expertisecentrum sectororganisaties en andere actoren die bijstand verlenen aan kunstwerk(st)ers. Als extern online-informatiepunt beheert ze een digitaal portaal waarop kunstwerk(st)ers alle informatie kunnen vinden voor de uitbouw van een professionele praktijk in de sector. De Kunstwerkcommissie levert individuele kunstwerkattesten af en fungeert als unieke poortwachter voor andere administraties die specifieke regels voor kunstwerk(st)ers hanteren. Zij moet een levend kadaster beheren waarin de motivaties van de beslissingen van de Commissie opgenomen worden en de werkzaamheden van de Commissie moet ondersteunen, en een overzicht biedt van de verschillende criteria die worden gehanteerd om concrete artistieke, technische en ondersteunende prestaties te beoordelen.”

De Raad vindt de uitbreiding van de bevoegdheden van de Commissie te ruim. De eerste opdracht van de Kunstwerkcommissie bestaat er volgens hem in kunstwerkattesten af te leveren, alsook de artistieke of technische aard van het verrichte werk te beoordelen, zoals voordien het geval was bij de toekenning van het “kunstenaars”-visum, dat voortaan vervangen wordt door het kunstwerkattest.

In dit raam rijst bij hem de vraag of de Commissie, met de uitbreiding van haar opdrachten, haar eerste opdracht nog wel binnen de gegeven termijnen zal kunnen vervullen, ook al is volgens de uitleg van de vertegenwoordigers van de beleidscellen, extra administratief personeel voorzien om de veelvuldige opdrachten van de Commissie uit te voeren en zal de afschaffing van de “kunstenaars”-kaart kostbare tijd vrijmaken zodat ze haar andere diverse opdrachten kan verrichten. Verder moet specifieke aandacht worden besteed aan de betrokkenheid en deelname van de huidige equipe van de administratie.

De Raad drukt zijn waardering uit voor de in het hervormingsontwerp beoogde doelstelling, namelijk uiteenlopende interpretaties vermijden tussen de Kunstwerkcommissie en de verschillende administraties. Hij vindt echter dat de respectieve rollen die voortaan toebedeeld zullen worden aan de Kunstwerkcommissie en de RVA meer verduidelijkt moeten worden in de hervorming, temeer gezien de herziening van de samenstelling van de Kunstwerkcommissie en de uitbreiding van de toegang van kunstwerkers tot het werkloosheidsstelsel. In dit verband herinnert hij eraan dat, hoewel de Kunstwerkcommissie bevoegd is voor de aflevering van het kunstwerkattest, de RVA bevoegd blijft voor de bepaling van de werkloosheidsrechten.

Hij herinnert er eveneens aan dat de cultuurloketten en de professionele werkgevers- en werknemersorganisaties al ondersteuning en assistentie aan de artiesten bieden en dat hun rol dus niet onderschat mag worden. Hij beklemtoont dat er nog steeds veel bewustmaking moet gebeuren betreffende het gebruik van het platform `artist@work`. Sommige artiesten weten immers nog steeds niet welke documenten verstrekt moeten worden om een aanvraag voor een “kunstenaars”-visum/-kaart in te dienen, hoewel die kaarten zullen verdwijnen en worden vervangen door één enkel attest. De Raad veronderstelt desalniettemin dat dat platform in de toekomst zal blijven bestaan.

Met betrekking tot de rol van de Commissie als ombudsman, heeft hij bedenkingen of dat wel nuttig en wettig is, aangezien de Commissie andermaal rechter en partij zou zijn. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid tot intern beroep tegen de beslissingen van de Commissie, zelfs als andere leden van de Commissie de aanvankelijke beslissing opnieuw moeten bekijken, en ook voor de mogelijkheid tot annulatieberoep voor de Commissie, zelfs indien moet worden beslist over een eventuele fraude bij de aanvraagprocedure voor een attest. In geval van beroep bij de arbeidsrechtbank kan worden bepaald dat de Kunstwerkcommissie ook gehoord moet worden. Thans is dat niet het geval, waardoor de Commissie niet de mogelijkheid heeft de betwiste beslissingen te motiveren en te verdedigen.

2. Begrip "kunstwerker"

De Raad herinnert eraan dat een kunstenaar voortaan "kunstwerker" genoemd wordt om er naast de artistieke functies, ook de technische en ondersteunende functies in onder te brengen. Volgens het hervormingsontwerp gaat het om *"alle kunstwerk(st)ers wiens prestaties noodzakelijk zijn voor een artistieke creatie, productie, interpretatie of uitvoering, zowel artistieke, technische als ondersteunende functies. De noodzakelijkheid van de prestaties wordt beoordeeld onafhankelijk van de individuele prestaties van de aanvrager: het noodzakelijk karakter van de prestaties en de onmisbare vaardigheden voor de creatie, productie, interpretatie of uitvoering van een artistiek oeuvre, en niet slechts de hoedanigheid van de persoon die de prestatie uitvoert. Om een kunstwerkattest te verkrijgen moet de aanvrager bijkomend bewijs leveren van het bestaan van een professionele praktijk die zich voor een belangrijk deel afspeelt binnen de domeinen van de kunsten, onder meer de audiovisuele en beeldende kunsten, in de muziek, de literatuur, het spektakel, het theater, de choreografie, de strip dan wel in pluri- of transdisciplinaire domeinen."*

Hij merkt eveneens op dat dat begrip en de uitbreiding en afbakening ervan meer verfijnd zal worden in de tweede fase van het hervormingstraject. Hier rijst meteen de vraag of het begrip "kunstwerker" wel uitgebreid moet worden tot ondersteunende functies, die een aanzienlijke, blijkbaar nog niet kwantitatief gemeten, groep kunnen vertegenwoordigen. Hij wijst eveneens op het risico van verdringing van de reguliere tewerkstelling dat ontstaat door de uitbreiding van dat begrip naar bepaalde functies.

Voorts constateert hij dat het begrip "kunstwerker", naast op basis van kwantitatieve criteria, ook op basis van kwalitatieve criteria afgebakend moet kunnen worden. Hoewel de Raad apprecieert dat kwalitatieve criteria worden ingezet voor de afbakening van het begrip, benadrukt hij dat het werkloosheidsbesluit al een lijst met artistieke functies bevat waaruit volgens hem inspiratie kan worden gehaald om het begrip te verduidelijken. Er moet ook absoluut rekening worden gehouden met de expertise die de Commissie "Kunstenaars" heeft verworven: zij heeft in de loop der tijd een aanzienlijke jurisprudentie rond het begrip "artistieke prestatie" ontwikkeld en beschikt door haar praktijk over enige kennis op artistiek gebied, waarvan de essentie zelf constant evolueert. Hij waardeert het dan ook dat die Commissie centraal staat in het uitbouwen van het toekomstige levend kadaster.

Hij heeft ook van de beleidscellen vernomen dat die criteria eveneens verfijnd zullen worden aan de hand van een analysemethode op basis van een onderzoek naar een oorzakelijk verband, die tijdens de eerste fase van het hervormingstraject zal worden ontwikkeld, na de eerste lezing in de Ministerraad. De sociale partners vragen hierover ook geraadpleegd te worden.

Uit de toelichtingen van de beleidscellen blijkt overigens dat het ook de bedoeling is om de artistieke praktijk zo veel mogelijk te legitimeren, met name via het geïnviseerd werk van kunstwerkers, zoals repetities voor een acteur, trainingen voor een danser ... De Raad vraagt zich hier echter af wat de perimeter van de peri- en para-artistieke kunsten precies zal omvatten.

Hij wenst derhalve betrokken te worden bij de verduidelijking van het begrip "kunstwerker" tijdens de tweede fase van de hervorming, alsook bij het bepalen van de bovengenoemde analysemethode tijdens de eerste fase van de hervorming.

3. Toegang tot de werkloosheid

De Raad stelt vast dat volgens het hervormingsvoorstel "het huidige 'statuut' wordt hervormd om tot een duidelijk en samenhangend geheel van regels te komen die worden gegroepeerd binnen een aparte titel of hoofdstuk van het Koninklijk Besluit met betrekking tot de reglementering van de werkloosheid. De hervorming laat toe om sociale zekerheid te verzekeren voor kunstwerk(st)ers. Hun werk wordt gekenmerkt door freelance, geïnviseerd en onbetaald werk. Dit aspect wordt uitgewerkt in het verslag aan de Koning."

Zo voorziet de hervorming in een herziening van de specifieke regels inzake werkloosheid die van toepassing zijn op kunstenaars, met name door een wijziging van het aantal dagen voor de toegang tot het werkloosheidsstatuut, door de veralgemening van de omzettingsregel van het brutoloon, de opwaardering van het cachetbedrag dat in aanmerking wordt genomen voor de berekening van de werkloosheidsuitkering, de opwaardering van het mogelijk bedrag voor cumul met inkomsten uit auteursrechten of een zelfstandige activiteit, en de opwaardering van de minimumbedragen voor de werkloosheidsuitkeringen.

Op basis van de expertise die hij op dit gebied heeft kunnen verwerven, is de Raad zich ten volle bewust van de specifieke situatie waarin kunstenaars werken, die zich niet altijd in een loopbaanlogica "op maat" bevinden, maar in de ontwikkeling van een artistieke praktijk die ontsnapt aan de klassieke formules van de arbeidsmarkt. De ontwikkeling van de artistieke praktijk vergt namelijk tijd voor de conceptie, ervaring voor de uitwerking en vindt vaak plaats in opmerste onzichtbaarheid, wat steevast leidt tot de instabiliteit en inkomensonzekerheid waaraan kunstenaars ten prooi vallen.

Hoewel de hervorming kadert binnen de sociale zekerheid, wijst de Raad er voorts op dat de doelstelling van de hervorming van het statuut op het niveau van de werkloosheid niet mag resulteren in de toekenning van een soort basisinkomen ter vergoeding van werk en niet-werk en met name geïnvisibiliseerd werk. Het doel van de sociale zekerheid in het algemeen en van de werkloosheid in het bijzonder bestaat erin een vervangingsuitkering toe te kennen indien een bestaansrisico ontstaat, hier met name het verlies of het ontbreken van betaald werk.

Hoewel hij opmerkt dat in het regeerakkoord een aanvullende begroting wordt voorzien voor de werkloosheid, is hij van mening dat de gevolgen van de voorgestelde maatregelen op de begroting onvoldoende zijn geraamd, aangezien wordt uitgegaan van een doelgroep waarvan de uitbreiding niet werd becijferd. Het is nochtans van belang dat de eraan toegekende begroting volstaat om het solidariteits- en verzekeringsbeginsel, dat de grondslag van het sociaalzekerheidsstelsel vormt, te vrijwaren. Als beheerders van de sociale zekerheid willen de sociale partners kunnen beschikken over de begrotingsramingen die zullen moeten worden gemaakt om de gevolgen van de hervorming te kunnen evalueren, in het bijzonder op de werkloosheidsverzekering.

De Raad dringt er in dit verband op aan betrokken te worden bij de uitwerking van de regelgevende teksten tot omzetting van deze hervorming inzake de werkloosheidsverzekering.

De leden die de verschillende organisaties vertegenwoordigen binnen de Raad wensen opmerkingen te formuleren betreffende de toegang van kunstwerkers tot de werkloosheid, maar zij hebben hierover geen unaniem standpunt kunnen bereiken.

a. Standpunt van de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen

De representatieve werkgeversorganisaties zijn zich bewust van de moeilijke omstandigheden waarmee de creatieve sector sinds de uitbraak van de coronacrisis wordt geconfronteerd. Ze roepen de verschillende overheden op om de noodzakelijke en specifieke ondersteuning voor de culturele sector te voorzien, zodat niemand achtergelaten wordt.

Het voorgelegde hervormingsvoorstel is ook opgemaakt in deze crisissomstandigheden, maar bevat een plan dat de tijdelijke noodondersteuning overstijgt. Het gaat over structurele aanpassingen aan de reglementering. Ook al moet beleidsevaluatie rekening houden met de lessen die we kunnen trekken uit de crisis, zijn de doelstellingen van deze tijdelijke maatregelen toch verschillend van de voorgestelde structurele maatregelen.

Zij vragen de regering om in samenwerking met alle partners oplossingen te zoeken om de tewerkstelling in de creatieve sector en de leefbaarheid van het kunstwerk duurzaam te verbeteren.

De voorbije decennia bouwden verschillende federale regeringen een specifieke werkloosheidsreglementering uit voor de kunstenaars. Er was de noodzaak om aan bepaalde specifieke aspecten van het kunstwerk tegemoet te komen, zoals de verrekening van het taakloon in de toelaatbaarheid en het bedrag van de uitkering. Aan de andere kant waren sommige maatregelen op het federale niveau ook een reactie op besparingen doorgevoerd op andere beleidsniveaus. De werkgeversorganisaties voelen aan dat de voorliggende hervorming opnieuw beide dynamieken bevat, terwijl de financiering van het cultuurbeleid in eerste instantie zou moeten toekomen aan de bevoegde beleidsdomeinen en -niveaus. De federale sociale zekerheid dient te voorzien in de nodige vervangingsinkomens en tegelijkertijd de stap terug naar werk zoveel mogelijk te stimuleren.

De representatieve werkgeversorganisaties stellen vast dat het hervormingsvoorstel heel wat maatregelen beoogt in de werkloosheidsreglementering. Zij vinden het jammer dat voorafgaand aan de totstandkoming van deze maatregelen geen evaluatie is gemaakt van het huidige, bestaande systeem. Zo is het niet duidelijk welke impact de huidige reglementering de voorbije jaren heeft gehad op de tewerkstelling in de creatieve sector en de individuele situatie van de kunstenaars. Er is evenmin duidelijkheid over de budgetten die vandaag al worden besteed. Een grondige analyse ontbreekt van eventuele problemen die zich vandaag stellen.

Het hervormingsvoorstel bevat ook geen leidende principes en doelstellingen waaraan de concrete maatregelen die het bevat getoetst kunnen worden. Er is geen beeld over de budgettaire impact van de voorgestelde maatregelen.

De representatieve werkgeversorganisaties beoordelen de voorgestelde aanpassingen in de werkloosheidsreglementering met een gebrek aan deze cruciale informatie.

De representatieve werkgeversorganisaties zijn van oordeel dat de voorgestelde uitbreiding van het toepassingsgebied naar de tot op heden ongedefinieerde technische, ondersteunende, peri- en para-artistieke activiteiten (zoals bv. lesgeven) voor een ongecontroleerde toename van de groep kunstwerkers zal zorgen, die volgens het voorstel zelfs helemaal geen artistieke activiteiten meer zouden moeten aantonen om toegang te krijgen tot het specifieke werkloosheidsstelsel. Dit kan niet de bedoeling zijn. Om recht te hebben op een specifieke regeling in de werkloosheid, zou het inkomen dat aan de basis ligt van die toegang hoofdzakelijk verworven moeten worden uit artistieke prestaties. Bovendien zal er een ongelijke behandeling ontstaan tussen de zeer breed opgevatte groep kunstwerkers in de creatieve sector en werknemers die soortgelijke activiteiten en taken uitvoeren in andere sectoren.

Het hervormingsvoorstel ontnemt ook de bevoegdheid van de RVA om te toetsen of een kunstwerker in de feiten voldoet aan de voorwaarden om werkloosheidsuitkeringen te genieten. De representatieve werkgeversorganisaties vragen om de huidige opdrachten van de RVA niet te wijzigen.

Wat betreft de toegang is er een te verregaande versoepeling voorzien van het aantal en de aard van de vereiste dagen, de leeftijd en de vereiste minimumbedragen. Voor een hernieuwing van het statuut wordt een zeer laag bedrag aan bruto-inkomsten voor de omzettingsregel en laag aantal vereiste dagen gevraagd. Hetzelfde geldt voor de terugkeer naar het statuut. Daarnaast zou het maximumbedrag van beroepsinkomsten dat gecumuleerd kan worden met uitkeringen worden opgetrokken. De type beroepsinkomsten die in aanmerking komen voor cumulatie zouden worden verruimd. Men voorziet ook een verhoging van de uitkeringen. Eenmaal men op eenvoudige wijze erkend is in dit specifieke werkloosheidsstelsel zou de kunstwerker in de feiten ook vrijgesteld worden van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, ook al zijn er over een langere periode van erkenning weinig tot geen inkomsten. De representatieve werkgeversorganisaties kunnen zich niet achter deze voorstellen scharen.

b. Standpunt van de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen

De vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties stellen een groeiende precariteit (kortlopende contracten, lage verloning, taakloon) vast in de kunstsector. De coronapandemie versterkte die onzekerheid nog verder. Het hervormingsvoorstel tracht daar een antwoord op te formuleren en verbetert het werkloosheidsstatuut van kunstwerkers op verschillende vlakken. De vertegenwoordigers van de werknemersorganisatie wensen evenwel aan te stippen dat de precariteit in de sector in de eerste plaats samenhangt met het gebrek aan afdoende cultuursubsidies. De Gemeenschappen moeten een afdoende financiering voor de sector voorzien. In algemene termen missen ze maatregelen om duurzame en stabiele tewerkstelling te stimuleren.

De vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties steunen de noodzaak van specifieke regels voor de toegang tot werkloosheid en voor het behoud van rechten. Ze benadrukken dat in de eerste plaats alle vormen van arbeid in de sector moeten worden verloned, met inbegrip van “geïnviseibiliseerd werk”. Geïnviseibiliseerd werk moet ook in aanmerking worden genomen bij de opbouw van rechten die leiden tot de toekenning van het werkloosheidsstatuut, met name voor het taakloon.

De vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties stellen vast dat de regels inzake toegang tot de werkloosheid en hernieuwing van het statuut worden herzien. De toegang wordt versoepeld, terwijl de voorwaarden voor hernieuwing verstrengen. De combinatie van beide maatregelen lijkt hen evenwichtig. De vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties stellen zich evenwel vragen bij de verruiming van het statuut naar “ondersteunende functies”. De verruiming van het specifieke werkloosheidsstatuut kan de precariteit uitbreiden naar werknemers die nu nog een stabiele tewerkstelling genieten.

Ze merken eveneens op dat het hervormingsvoorstel onvolledig blijft, in die zin dat het verband met de andere takken van de sociale zekerheid nog niet duidelijk is. De versoepelde toegang tot de werkloosheid wekt de indruk dat men sociaal verzekerd is of blijft, maar een onderzoek naar de gevolgen voor andere rechten (bijvoorbeeld de concrete toepassing van de regelgeving inzake jaarlijkse vakantie, loopbaanjaren voor het pensioen ...) lijkt te ontbreken. Ze dringen er dan ook op aan dat daar onderzoek naar wordt gedaan in het kader van de hervorming.

Wat betreft de voorgestelde verhoging van de toepasbare dagminima om de werkloosheidsuitkering op te trekken tot een gemiddelde uitkering, dient na te worden gegaan hoe die uitkering kan worden verhoogd in overeenstemming met de realiteit van de sector, waarbij wordt verwezen naar goede sectorale praktijken, met name op het niveau van de fondsen voor bestaanszekerheid, door aanvullingen op de werkloosheidsuitkering toe te kennen.

De vertegenwoordigers van de werknemers zijn a priori geen voorstander van de veralgemening van de cachetregel, uit vrees dat functies die nu naar gewerkte tijd verloond worden, onzeker worden. Het voorstel stelt bovendien voor om de cachetregel toe te passen op alle inkomens en contracten, ook voor die kunstwerkers die niet via taakloon worden vergoed. Ze stellen zich de vraag of dat objectief kan gerechtvaardigd worden naar andere werklozen.

Verder wensen zij aan te stippen dat een werkloosheidsuitkering in de eerste plaats dient als vervangingsuitkering, niet als basisinkomen. Bepaalde elementen van het hervormingsvoorstel lijken eerder aan te sluiten bij de filosofie van het basisinkomen. Het gaat dan om de mogelijkheid om inkomsten te cumuleren met inkomsten uit een zelfstandige activiteit in bijberoep (onbeperkte cumul voor de kunstwerker) en andere inkomsten die specifiek zijn voor de kunstsector.

In dezelfde lijn stellen ze zich vragen bij de verdubbeling van het plafond voor de cumul tussen werkloosheidsuitkering en auteursrechten. Ook dat lijkt eerder aan te sluiten bij de filosofie van het basisinkomen. De problematiek van de auteursrechten moet algemener worden behandeld in de tweede fase van het hervormingstraject. De vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties menen evenwel dat de spreiding van de auteursrechten over drie jaar goed is, aangezien dat beter aansluit bij de dagelijkse realiteit.

Het hervormingsvoorstel stelt een administratieve vereenvoudiging voor, waarbij gegevens rechte reeks uitgewisseld zouden worden tussen RVA en commissie, teneinde de kunstwerker beter te informeren. De vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties wensen dat ook de uitbetalingsinstellingen betrokken worden in de hervorming. Zij beschikken over uitgebreide expertise over de werkloosheidsreglementering en haar praktische toepassing.

4. De correlatie tussen de toekenning van het statuut en de toegang tot de werkloosheid

De Raad merkt op dat een kunstwerkattest 5 jaar geldig is, net zoals het “kunstenaars”-visum waarvoor dit attest in de plaats moet komen, en dat een aangepast kunstwerkattest met een geldigheidsduur van drie jaar is voorzien voor jonge schoolverlaters en voor debutanten die een professionele praktijk willen uitbouwen. Dit attest is uniek en kan dus worden gebruikt om rechten binnen het zelfstandigenstelsel te laten gelden. Het attest moet ook de verklaring van zelfstandige activiteit vervangen.

Hij waardeert de benadering van het hervormingsvoorstel om voortaan slechts één enkel toegangspunt in te voeren voor het statuut van kunstwerkers zowel voor de erkenning van de beroepsactiviteit als voor de toekenning van het werkloosheidsstatuut, waardoor de administratieve complexiteit voor kunstwerkers, die vaak moeilijkheden ondervinden om erkenning van hun statuut te verkrijgen, wordt beperkt. Hij wijst er echter op dat de toekenning van het kunstwerkersstatuut voor de toegang tot de werkloosheid voortaan 3 jaar geldig is, in plaats van één jaar, zoals nu het geval is.

Hij betwijfelt echter of er wel een verband moet bestaan tussen de duur van het kunstwerkattest en de duur van het werkloosheidsstatuut. Hij vraagt zich in dit verband af of het niet zinvol zou zijn om een uniforme duur te voorzien en stelt derhalve een duur van drie jaar voor, die zowel geldt voor het attest als voor de erkenning van het statuut op werkloosheidsniveau.

5. Het stelsel van prestaties binnen de artistieke amateurpraktijk

De Raad stelt vast dat het stelsel van de kleine vergoedingsregeling (KVR) ook een algemene herziening ondergaat in het hervormingsvoorstel en dat het wordt omgedoopt tot de amateurkunstvergoeding (AKV). Enkel prestaties in de artistieke amateurpraktijk kunnen met dit soort vergoeding betaald worden, met uitzondering van technische en ondersteunende prestaties. Deze hervorming wil de professionele artistieke praktijk meer onderscheiden van de artistieke amateurpraktijk. De “kunstenaars”-kaart wordt afgeschaft voor amateurkunstenaars en het gebruik van dit stelsel wordt niet langer beperkt naargelang het statuut van de uitvoerder maar wel naargelang het statuut van de opdrachtgever en het soort prestaties. De controle van het gebruik van dit stelsel verschuift voortaan van de uitvoerder naar de opdrachtgever en gebeurt via registratie op een digitaal platform.

Hij constateert ook dat de hoofdoelstelling van deze hervorming van het stelsel van de kleine vergoedingsregeling is om het gebruik van prestaties in de artistieke amateurpraktijk te beperken. Hij kan zich achter deze doelstelling scharen, aangezien hij in het verleden, via de verschillende adviezen die hij heeft uitgebracht, reeds bepaalde oneigenlijke praktijken omtrent het gebruik van het stelsel van de kleine vergoedingsregeling heeft kunnen vaststellen en heeft gezien dat er zich via dit stelsel een precare vorm van tewerkstelling ontwikkelt, wat nooit de hoofddoelstelling ervan was.

Hoewel hij het nagestreefde doel interessant vindt, is de Raad echter van mening dat de uitwerking ervan tot een reeks problemen dreigt te leiden.

De Raad acht het eerst en vooral niet opportuun dat de kunstwerkers die in het bezit zijn van een kunstwerkattest gebruik kunnen maken van het stelsel van de artistieke amateurpraktijk. Hoewel het onderscheid tussen de professionele artistieke praktijk en de artistieke amateurpraktijk in de praktijk ingewikkeld is, zou kunnen worden overwogen om de houders van een kunstwerkattest – onder duidelijke voorwaarden en met een zekere soepelheid – uit te sluiten van het stelsel van prestaties binnen de artistieke amateurpraktijk voor de artistieke discipline waarvoor ze door de Kunstwerkcommissie als professional werden erkend.

Dat betekent dat de kunstwerker die als professional is erkend, prestaties in de amateurkunsten zou kunnen leveren op voorwaarde dat de geleverde prestatie valt onder een andere discipline dan diegene waarvoor hij als professional is erkend.

Hij merkt vervolgens op dat de hervorming van dit stelsel een fundamentele verandering van filosofie inhoudt, in die zin dat in het stelsel niet langer de uitvoerder maar wel de opdrachtgever centraal staat. Dat is voor een reeks opdrachtgevers niet zonder risico wat betreft de levensvatbaarheid en de continuïteit van hun activiteiten. In de praktijk is het niet vanzelfsprekend om duidelijk vast te stellen welke verenigingen zich uitsluitend op amateurkunsten richten. De Raad wil dat er bij de hervorming een evenwicht wordt gezocht tussen de plichten en verantwoordelijkheden van elke partij (uitvoerders en opdrachtgevers).

Hij stelt ook nog vast dat het maatschappelijk doel van de opdrachtgever voortaan het toegangscriterium wordt om uitvoerders in de amateurkunsten in te kunnen zetten, waardoor opnieuw een uitsluitingscriterium ontstaat. Hij wijst er in dit verband op dat het maatschappelijk doel van een aantal verenigingen niet altijd uitdrukkelijk rond de amateurkunsten is opgebouwd. Bovendien maakt een aantal opdrachtgevers gebruik van prestaties in de amateurkunsten zonder dat daar uitdrukkelijk naar wordt verwezen in hun maatschappelijk doel. Voorts zouden opdrachtgevers die een professionele praktijk als maatschappelijk doel hebben, er automatisch van worden uitgesloten, terwijl die soms gebruik maken van amateurkunstwerkers voor een eenmalig evenement.

Hij merkt ook nog op dat, indien er een voldoende duidelijke link is tussen de opdrachtgever en een federatie verenigingen van artistieke praktijken, er een voldoende vermoeden bestaat om de toegang van deze opdrachtgevers tot prestaties in de amateurkunsten toe te staan. Hij herinnert er in dit verband aan dat de sector zeer "artisaan" van aard is. De federaties van de amateurkunsten hebben zeer beperkte middelen die vooral worden ingezet voor de verdediging en promotie van de amateurkunsten. Als deze federaties daarbovenop een rol als toegangspoort toegewezen krijgen om te bepalen of een opdrachtgever al dan niet in aanmerking komt voor prestaties binnen de amateurkunsten, bestaat het risico dat deze federaties zodanig veel administratieve taken krijgen dat ze hun primaire taak niet langer met de nodige doeltreffendheid kunnen uitoefenen.

Indien enkel die opdrachtgevers die amateurkunsten als maatschappelijk doel hebben of die door een federatie van artistieke praktijk in de amateurkunsten werden erkend, toegang hebben tot de amateurkunstenvergoeding, zou volgens het huidige ontwerp van hervorming slechts een zeer klein deel van de opdrachtgevers die tot het huidige stelsel zijn toegelaten, in aanmerking komen voor deze vergoeding en zouden alle anderen ervan worden uitgesloten, hetgeen niet wenselijk is.

Hij wijst er ten slotte op dat de controle op het gebruik van het stelsel van de amateurkunstenvergoeding door de uitvoerder, verloopt via de opdrachtgever zonder dat er duidelijke controlecriteria zijn bepaald, hetgeen niet zonder bezwaar is wat betreft de rechtszekerheid en haalbaarheid. Hij vraagt zich af hoe die controles zullen worden uitgevoerd.

In verband met de huidige problematiek, wil de Raad tot slot herinneren aan zijn advies nr. 2.236 dat hij op 13 juli jl. heeft uitgebracht over verenigingswerk. Hij wijst wat dit betreft op het belang van samenhang tussen de herziening van het kunstenaarsstatuut en het alternatief dat hij heeft uitgewerkt in dat advies nr. 2.236 rond artikel 17 van het KB-RSZ voor de socio-culturele sector.

D. Evaluatie van de hervorming

De Raad wijst er tevens op dat alle in het kader van hervorming ingevoerde maatregelen drie jaar na de inwerkingtreding zullen worden geëvalueerd.

Hij wenst betrokken te worden bij deze evaluatie gezien de expertise die hij rond deze problematiek heeft opgebouwd en ook omwille van het feit dat de sociale partners stakeholders zijn in het proces, omdat ze zitting hebben in het beheerscomité van de RVA en in de Kunstwerkcommissie.

E. Punten die verduidelijking behoeven

De Raad constateert dat een bepaalde aanvullende begroting werd voorzien om zowel de kosten voor de werking van de Kunstwerkcommissie als de kosten op het niveau van de werkloosheidsverzekering van kunstenaars te dekken.

Hij vraagt zich af of dat zal volstaan en herinnert eraan dat hij, als beheerder van de sociale zekerheid, de begrotingsramingen wil krijgen die tot het vastleggen van deze begroting hebben geleid.
