



VERSLAG

CRB 2017-2170

Digitalisering en deeleconomie

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



**Diagnose van de sociale partners over digitalisering en
deeleconomie – Uitvoering van het Interprofessioneel Akkoord
2017-2018**

**Brussel
04.10.2017**

Executive summary

In de laatste decennia volgen technologische innovaties elkaar in sneltempo op en dat laat zich voelen in alle geledingen van de samenleving. Deze innovaties kunnen leiden tot meer groei en werkgelegenheid maar door hun snelheid en omvang stellen ze ook enkele prangende beleidsvragen. Het uitzicht van de wereld van morgen wordt gevormd door de ideeën en de acties van mensen in het heden. Digitalisering en de economie kregen dan ook een prominente plaats in het interprofessioneel akkoord dat de sociale partners sloten voor de jaren 2017-2018.

Dit diagnoserapport is een eerste en essentiële stap in een proces dat werd overeengekomen in het interprofessioneel akkoord en dat tegen het einde van dit jaar moet resulteren in concrete voorstellen. Het omvat de eerste vaststellingen die de sociale partners hebben gemaakt omtrent de fenomenen digitalisering en de economie en de gevolgen die ze met zich meebrengen.

Digitalisering

Digitalisering biedt, net als technologische innovatiegolven in het verleden, kansen voor **productiviteits- en economische groei**. De sociale partners wijzen op het belang van de juiste omstandigheden, zoals een aantrekkelijk investeringsklimaat, een performante digitale infrastructuur, een uitstekend onderwijs- en opleidingssysteem dat wendbaar kan inspelen op technologische en andere ontwikkelingen, en een goed functionerende arbeidsmarkt. De maatschappelijke uitdaging zal er in bestaan om productiviteitswinsten te ondersteunen en er tegelijk, mede via het sociaal overleg, voor te zorgen dat transitie welvaartsverhogend is voor iedereen.

Op het vlak van **werk en werkgelegenheid** stellen de interprofessionele sociale partners dat digitalisering opportuniteiten kan genereren voor de verbetering van de kwaliteit van werk en voor een toename op termijn van de werkgelegenheid. Er dient echter ook rekening worden gehouden met mogelijke risico's: zo kan digitalisering gepaard gaan met bepaalde verschuivingen op de arbeidsmarkt, met als voorbeeld de uitholling van de middengekwalificeerde werkgelegenheid. De partners zijn het erover eens dat beleid rond digitalisering aandacht moet hebben voor digitale inclusiviteit om de digitale kloof te dichten en dat een beroepsbevolking die beschikt over de juiste vaardigheden (zowel ict-gerelateerde vaardigheden als zgn. soft skills) nodig is om de transitie naar een digitale samenleving zo vlot mogelijk te laten verlopen.

Om duurzame groei, werkgelegenheid en ondernemerschap door digitalisering te stimuleren is het belangrijk dat er een stabiel en consistent reglementair kader bestaat. Binnen dit kader dient er o.a. rekening worden gehouden met het level playing field, cybersecurity, digitale consumentenbescherming en digitale connectiviteit. Tevens is coördinatie op vlak van regelgeving tussen de verschillende regio's noodzakelijk.

In dit diagnoserapport is ervoor geopteerd om de fiscale aspecten van digitalisering vanuit een brede invalshoek te bestuderen. De sociale partners wijzen erop dat er door de digitalisering o.a. minder nood is om fysiek aanwezig te zijn om zaken te doen waardoor het moeilijker is om na te gaan wie de fiscale autoriteiten precies dienen te belasten en welke jurisdictie hiervoor bevoegd is, dat het niet evident is om nieuwe digitale activiteiten in bestaande fiscale structuren onder te brengen en dat er omwille van de digitalisering steeds meer gegevens vrijkomen die fiscale autoriteiten kunnen ondersteunen bij hun werkzaamheden.

De digitalisering en de innovaties die daaruit voortvloeien, kunnen interacties tussen burgers, ondernemingen en overheden vereenvoudigen. Zo kunnen ze bijvoorbeeld een efficiëntere omgang mogelijk maken tussen de overheid enerzijds, en ondernemingen en burgers anderzijds. Daarnaast zijn de transacties binnen de deeleconomie grondig hertekend door de ontwikkeling van digitale applicaties en is de digitale deeleconomie bezig aan een stevige opmars.

De overheid kan via de digitalisering van publieke dienstverlening de interactie tussen ondernemingen en burgers, en de overheid bevorderen en een katalysatoreffect creëren dat digitale vooruitgang in andere lagen van de samenleving stimuleert. Door de inzet van eGovernment kan de overheid op verschillende manieren meerwaarde creëren voor ondernemingen en burgers door o.m. een toegenomen efficiëntie maar de overheid dient ook rekening te houden met enkele uitdagingen, zoals het begeleiden in de digitale transitie van mensen die, zij het vanwege materiële redenen dan wel een gebrek aan digitale vaardigheden, geen digitale toegang (meer) hebben, bijvoorbeeld door het voorzien van een opt-out¹ zoals werd opgenomen in de Digital Act van 21 juli 2016 die Europese verordening 910/2014.

Deeleconomie

De deeleconomie is ook in België aan een opmars bezig, maar de omvang van dit fenomeen is moeilijk vast te leggen, enerzijds omwille van de snelheid waarmee platformen worden opgericht en innoveren, en anderzijds omdat de uitwisseling van digitale gegevens niet meetbaar is. Om een transparanter beeld te krijgen op de ontwikkelingen in de deeleconomie, zijn meer betrouwbare gegevens noodzakelijk.

Voor het begrip deeleconomie bestaat momenteel nog **geen eenduidige definitie**. Momenteel worden verschillende termen (deeleconomie, sharing economy, samenwerkingseconomie, peer-to-peer, collaboratieve consumptie, platformeconomie...) door elkaar gebruikt, waardoor verwarring ontstaat over wat precies bedoeld wordt. In het rapport wordt de analyse op basis van een typologie beperkt tot de **commerciële digitale platformen**, die fungeren als tussenschakel voor het leveren van diensten of het gemeenschappelijk gebruik van informatie of goederen, al zal ook kort worden ingegaan op het aangekondigde kader voor activiteiten van burger tot burger.

Het **profiel** van de dienstverleners die via platformen werken, is zeer **gevarieerd**. Het gaat voornamelijk over een jong hoogopgeleid stedelijk publiek die er hun diensten of goederen aanbieden, maar ook laaggeschoolde profielen vinden hun weg naar de platformeconomie voor meer materiële taken, zoals de verzorging van kinderen of dieren of levering van pakjes of maaltijden.

Uit de diverse **hoorzittingen** met platformen, sectoren, administraties en inspectiediensten is gebleken dat de platformeconomie **kansen** biedt op vlak van werkgelegenheid, ondernemerschap en innovatie, maar ook bepaalde **uitdagingen** stelt. Meer bepaald zet de snelle ontwikkeling en de internationale schaal van bepaalde platformen het gelijk speelveld tussen hen en traditionele ondernemingen onder druk. Dit **ongelijk speelveld** kan deels worden verklaard door het regelgevend vacuüm waarin zij momenteel denken te opereren, omdat zij zichzelf niet zien als een economische speler, maar slechts een tussenschakel, onder de vorm van een App. Dit is nochtans niet het geval. Elke economische speler, wat ook de achterliggende structuur is, moet de spelregels naleven. De controle op de naleving van die regels moet een topprioriteit zijn van het beleid. Alleen op die manier wordt een gelijk speelveld gewaarborgd voor alle ondernemingen. Een ander aspect waarmee rekening moet worden gehouden is

¹ Deze opt-out houdt in dat individuen het recht behouden om via niet-elektronische weg met de overheid te interageren. Zie artikel 7 van de Wet van 21 juli 2016 tot uitvoering en aanvulling van de verordening (EU) nr. 910/2014.

dat sommige actoren die via digitale platformen werken, de regels inzake sociale bijdragebetaling of fiscaliteit onterecht beschouwen als niet van toepassing.

De overheden en inspectiediensten, stellen dat ze, buiten de bestaande **fiscale regeling voor deeleconomie**, tot nu toe maar beperkt grip hebben op deze nieuwe ontwikkelingen, ondermeer door de legitimiteit die platformen onder het mom van technologische vernieuwing en innovatie hebben verworven, waardoor gerichte controles erop beleidsmatig niet als prioritair wordt beschouwd. Nochtans zijn er al elementen in de bestaande reglementering en informatiestromen, **die een intensievere fraudebestrijding toelaten**. In die optiek menen de sociale partners dat een pro-actieve aanpak, die verder gaat dan louter reageren op klachten, noodzakelijk is. In die zin zou een snellere gegevensuitwisseling kunnen worden opgezet tussen de fiscus en de administraties, waarbij ook aandacht moet besteed worden aan de internationale dimensie.

Als slotbeschouwingen stellen de sociale partners dat de platformeconomie zeker nieuwe kansen kan bieden, maar dat die kansen maar volop kunnen ontwikkelen met een beleid dat het **level playing field** voldoende waarborgt door de positieve effecten te stimuleren en bestaande spelregels gelijk toe te passen en af te dwingen. In die optiek doen de sociale partners aan het eind van dit tussentijds diagnoseverslag al een aantal eerste **aanbevelingen**, waarvan sommige verder zullen worden uitgewerkt in het eindverslag van december. Allereerste prioriteit daarbij is op korte termijn tot een gezamenlijke strategische aanpak te komen met alle betrokken inspectiediensten naar de digitale platformen, in samenwerking tussen sociale en fiscale inspectiediensten, vertrekkend van de instrumenten en de expertise die BBI reeds heeft ontwikkeld. Dit zal ook toelaten om de respectieve hinderpalen voor een doeltreffende aanpak in kaart te brengen met het oog op eventuele wettelijke, reglementaire of administratieve ingrepen.

Daarnaast stellen de sociale partners zich **vragen** bij de in het zomerakkoord aangekondigde **fiscale en sociale vrijstelling voor inkomen tot 6000 euro dat verworven wordt via vrijetijdswerk, specifieke functies in de non-profit (semi-agonale arbeid) en diensten van particulieren tot particulieren**. In de conclusies van het rapport wijzen de sociale partners erop dat dit voornemen niet alleen **complex** wordt, maar ook **risico's** met zich meebrengt, niet alleen op vlak van deloyale concurrentie en gelijke behandeling maar ook op vlak van arbeidsorganisatie, sociale bescherming, fiscale inkomsten en socialezekerheidsuitgaven en -inkomsten. Ze dringen er bij de regering op aan alvorens deze stelsels concreet uit te werken om dit grondig te onderzoeken, hierover overleg aan te gaan met de interprofessionele en direct betrokken sectorale sociale partners en alle risico's in kaart te brengen.

Met betrekking tot de "autonome werknemer", zijn de sociale partners van oordeel dat geen nieuw statuut moet worden gecreëerd, maar dat veeleer moet worden nagedacht over de wijze waarop de huidige statuten moeten worden afgestemd op de platformeconomie.

Inhoudsopgave

1 Context – Werkzaamheden van de CRB en de NAR en algemene uitgangspunten	8
2 Definitie “Digitalisering”	10
2.1 Inspiratiebronnen definitie digitalisering	10
2.2 Definitie sociale partners concept digitalisering	10
2.3 Digitale innovaties.....	11
3 Impact van digitalisering op werkgelegenheid en groei.....	12
3.1 Macro-economische impact	13
3.1.1 Algemene vaststellingen.....	13
3.1.2 Groei en productiviteit.....	13
3.1.3 Werkgelegenheid.....	14
3.1.4 Digitale inclusie.....	18
3.1.5 Vaardigheden, onderwijs en voortgezette opleiding	19
3.2 Virtuele arbeid en nieuwe vormen van tewerkstelling	20
3.2.1 Begrip virtuele arbeid.....	20
3.2.2 Nieuwe vormen van arbeid en tewerkstelling	21
4 e-Government.....	24
4.1 Waarom eGovernment?.....	25
4.2 Enkele mogelijke risicofactoren	25
4.3 Hoe presteert België op het vlak van eGovernment?.....	26
4.4 eGovernment-gebruikers	27
4.4.1 Het gebruik van eGovernment in België en haar buurlanden is gestagneerd	27
4.4.2 Alle stakeholders dienen worden te betrekken bij de uitrol van eGovernment.....	30
4.4.3 Echter, mensen die beschikken over relatief weinig digitale vaardigheden kunnen benadeeld worden indien publieke dienstverlening voornamelijk digitaal wordt georganiseerd.....	30
4.4.4 Het is belangrijk dat zowel zij die eGovernment gebruiken als zij die de digitale administratie verhandelen (back- en front office), over de nodige instrumenten en expertise beschikken om dit op een performante manier te doen	31
4.4.5 De toegenomen afhankelijkheid van digitale netwerken stelt nieuwe cybersecurity-eisen.....	31
4.5 Voor-ingevulde formulieren.....	32
4.5.1 De mate waarin formulieren op voorhand zijn ingevuld, is de voorbije jaren achteruitgegaan.....	32
4.5.2 Door de administratieve lasten voor ondernemingen en burgers te verminderen en het only-onceprincipe toe te passen kunnen efficiëntiewinsten geboekt worden	33
4.5.3 Er is nood aan coördinatie tussen de verschillende overheden o.a. op het vlak van uitwisselingen van de nodige informatie	33
4.6 Online administratie	33
4.6.1 De sterke vooruitgang op het vlak van online afhandeling van publieke administratie zet zich niet verder	33
4.6.2 Een meer effectieve dienstverlening moet als uitgangspunt dienen voor digitalisering van de publieke administratie	34

4.6.3	De overheid dient continuïteit te garanderen in een verantwoord IT-investeringsbeleid	35
4.7	Open data	35
4.7.1	België hinkt achterop op het vlak van open data maar de Belgische bevoegdheidsstructuur nuanceert deze lage score	35
4.7.2	De verdere uitrol van open data kan transparantie bevorderen en duurzame groei stimuleren	36
4.7.3	Er is nood aan cultuurverandering in de verschillende overheidsinstellingen, waarbij openheid van data de standaard vormt	36
4.7.4	De overheid moet oog hebben voor de privacy en de veiligheid alsook de bruikbaarheid van open data	37
5	Reglementaire en fiscale aspecten van digitalisering	37
5.1	Algemene vaststellingen	37
5.2	Reglementaire aspecten	38
5.3	Level playing field	39
5.3.1	In België bestaan er twee specifieke maatregelen die van tel zijn voor de stimulering van platformeconomie en e-commerce	39
5.3.2	Er is nood aan een evenwichtig reglementair kader dat de digitalisering bevordert en de gedigitaliseerde economie niet als afzonderlijk fenomeen wordt aanschouwd	40
5.3.3	Het is belangrijk dat de verschillende bevoegdheidsniveaus zich bij de uitwerking, implementatie en handhaving van regelgeving voldoende op elkaar afstemmen	40
5.4	Cybersecurity	40
5.4.1	Het cyberbeleid, en dus ook de uitwerking van nieuwe cyber-regelgeving, vereist een multi-stakeholder benadering die rekening houdt met de noden en wensen van alle belangengroepen (burgers, ondernemingen en andere betrokken organisaties)	41
5.4.2	Op het vlak van cybersecurity dient kennisontwikkeling verder te worden gestimuleerd	42
5.4.3	Verdere uitbouw van cybersecurity in België is essentieel	42
5.5	Digitale consumentenbescherming	42
5.5.1	Online verkoop creëert onzekerheid en doet nieuwe gevaren voor oplichtingspraktijken ontstaan. Dit vraagt voldoende bescherming voor digitale consumenten	42
5.5.2	Bescherming van persoonsgegevens is een cruciaal onderdeel van het consumentenbeschermingsbeleid in een digitaal tijdperk	43
5.6	Digitale connectiviteit	44
5.6.1	Bij uitwerking van nieuwe regelgeving dient er rekening gehouden te worden met de brede impact van investeringen in telecomminfrastructuur	45
5.6.2	Een goede marktwerking binnen de telecomsector is belangrijk	45
5.7	Fiscale aspecten	46
5.7.1	Er is nood aan meer supranationale samenwerking om de fiscale uitdagingen aan te pakken	46
5.7.2	Het destinatieprincipe onderzoeken als leidraad voor de belasting bij verkoop van goederen op afstand	47
5.7.3	De houdbaarheid van de sociale zekerheid mag niet ontbreken op de digitale agenda	47
5.7.4	De overheid kan een efficiëntere belastinginning, fiscaal toezicht en belastingstelsel bekomen door digitale tools en (big) data-analyse in te zetten	47

6 Deeeconomie	48
6.1 Begrippen	48
6.1.1 Deeeconomie, functionaliteits- of kringlooeconomie, gifteconomie, peer-to-peer- economie	48
6.1.2 Economie van samenwerkingsplatformen	49
6.2 Omvang van het fenomeen	52
6.3 Gevolgen voor de arbeid	52
6.3.1 Bijzondere aandachtspunten t.a.v. klassieke arbeidsrelaties	52
6.3.2 Profiel	55
6.4 Juridische omkadering van de prestaties	56
6.4.1 Europeesrechtelijk perspectief	56
6.4.2 Belgisch standpunt	59
7 Slotbeschouwingen	68
7.1 Met betrekking tot de digitalisering	68
7.2 Met betrekking tot het specifieke terrein van de deeeconomie	69
7.3 Algemeen besluit	72

1 Context – Werkzaamheden van de CRB en de NAR en algemene uitgangspunten

Naar aanleiding van de honderdste verjaardag van de toekomst van de arbeid die in 2019 gevierd zal worden, heeft de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) tijdens de 104e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie (juni 2015), werkzaamheden gestart met als doel de nodige tools te bekomen om talrijke nieuwe uitdagingen te begrijpen en er efficiënt aan tegemoet te komen, zoals de technologische ontwikkelingen, de ecologische overgang of de genderdimensie. Daartoe heeft ze verzocht een dialoog te voeren – eerst op nationaal niveau en vervolgens op niveau van de IAO – over vier thema's die bepalend zijn voor de toekomst van de arbeid: “Werk en samenleving”, “Waardig werk voor iedereen”, “Organisatie van de arbeid en de productie” en “De governance van de arbeid”.

In 2016 heeft de Europese Commissie op het niveau van de Europese Unie een initiatief gelanceerd voor een Europese pijler van sociale rechten² en in april 2017 richtsnoeren geformuleerd voor de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten. Die pijler bevat 20 essentiële principes en rechten die moeten bijdragen aan de goede werking en billijkheid van de arbeidsmarkten en socialebeschermingsstelsels. De pijler werd ontwikkeld als kompas om de convergentie weer op te trekken en betere leef- en werkomstandigheden te creëren in een Europa dat is gekenmerkt door socio-economische milieus die voortdurend evolueren. De lidstaten, de instellingen van de Europese Unie, de sociale partners en de burgermaatschappij worden verzocht hun verantwoordelijkheden op te nemen om die pijler in de praktijk te brengen.

Direct aansluitend op die initiatieven hebben de sociale partners in de Nationale Arbeidsraad het advies nr. 2009 van 17 december 2016 over de toekomst van de arbeid (Futur of Work) uitgebracht en beslist zich over de problematiek van de deeleconomie te buigen. In dat opzicht hebben ze een nota over de deeleconomie opgesteld en over de impact ervan in België op de regelgevingen inzake het socialezekerheidsrecht, alsook het individueel en collectief arbeidsrecht. De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven is tegelijkertijd van start gegaan met zijn werkzaamheden over de digitalisering van de economie.

De sociale partners hebben op 2 februari 2017 het interprofessioneel akkoord (IPA) voor de periode 2017-2018 gesloten en beslist binnen de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven te onderzoeken welke maatregelen kunnen worden genomen om erop toe te zien dat de digitalisering en de deeleconomie meer groei, werkgelegenheid en ondernemerschap teweegbrengen, alsook een duurzame sociale zekerheid.

In dat opzicht bepaalt het IPA dat de Raden in een voor 30 juni 2017 gepland rapport een eerste diagnose van die twee thematieken zullen stellen. Het rapport en de aanbevelingen van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, het advies nr. 2009 van 17 december 2016 van de Nationale Arbeidsraad over de toekomst van de arbeid (Futur of Work) en de documenten van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven over de digitalisering en de arbeidsmarkt vormen in dit verband basisreferenties voor de werkzaamheden van de twee Raden. Daarnaast hebben hoorzittingen van de inspectiediensten, de vertegenwoordigers van de transportsector, de horecasector, de deelplatforms, de beleidscellen van de digitale agenda en van Financiën en de vertegenwoordigers van de academische wereld de sociale partners stof tot nadenken verschaft.

Dat akkoord legt voor de sociale partners een werkkader vast om een rapport over deeleconomie en digitalisering op te stellen, d.i. aandacht hebben voor de impact op de duurzaamheid van de economie

² Aanbeveling van de Europese Commissie over de Europese sokkel van sociale rechten, 26 april 2017. C (2017) 2600 final.

en de markt en op de eerlijke concurrentie tussen alle actoren/ondernemers op de arbeidsmarkt, identificeren waar de opportuniteiten of gevaren zich bevinden, en in dat kader voorstellen formuleren om de werknemers en werkgevers/ondernemers beter voor te bereiden om die uitdagingen aan te gaan en eventuele ongewenste effecten het hoofd te bieden.

Op basis van dit rapport zullen de Raden tegen 31 december 2017 concrete voorstellen uitwerken. In dat opzicht heeft de minister van Werk en Economie, de heer K. Peeters, de Raden gevraagd een kaderadvies uit te werken met een aantal richtlijnen om de deeleconomie en de platformeconomie verder te kunnen ontwikkelen.

Dit rapport beoogt dus het eerste voornoemde luik van het interprofessioneel akkoord ten uitvoer te leggen. Gezien de overvloed aan lectuur over de vraagstukken rond digitalisering en deeleconomie, de verschillende standpunten van de geraadpleegde auteurs over deze problematiek, die zelf soms evolueren met de tijd, en ter wille van de duidelijkheid hieromtrent, hebben de sociale partners, zoals hierboven beschreven, een aantal basisreferenties in aanmerking genomen. Dat leidt ertoe dat de begrippen, concepten, typologieën en krachtlijnen uit dit rapport bepaalde opties van de sociale gesprekspartners weerspiegelen, maar ook niet kunnen stroken met de door bepaalde auteurs uiteengezette opties.

Het rapport is opgebouwd als volgt; nadat de definities van digitalisering en deeleconomie volgens de sociale partners worden voorgesteld, wordt in het derde deel hun kijk op de digitalisering en haar brede consequenties voor de samenleving op het vlak van groei, werkgelegenheid, inclusie en vaardigheden, onderwijs, voortgezette opleiding werk en opkomst van nieuwe werkvormen uiteengezet aan de hand van een aantal kernvaststellingen.

Innovaties die dankzij de digitalisering en deeleconomie tot stand zijn kunnen komen, hebben het potentieel om interacties in ruime zin eenvoudiger te maken. De overheid kan daar een voortrekkersrol in spelen door zelf een adequaat beleid te voeren. Het is vanuit die optiek dat de sociale partners in deel vier een meer diepgaande diagnose hebben uitgevoerd omtrent eGovernment op federaal niveau en de deeleconomie.

Om de maatschappelijke evoluties die in de voorgaande delen worden geschetst, op te vangen, digitale kansen te grijpen en digitale uitdagingen aan te gaan, moet een geschikte context gecreëerd worden waarbinnen ondernemingen en burgers kunnen opereren. Die geschikte context impliceert dat de overheid een consistent en helder fiscaal en reglementair kader garandeert waarbinnen digitalisering op een verantwoorde manier iedereen ten goede kan komen waardoor ze een sleutelcomponent vormt voor meer inclusieve welvaart. Deel vijf bevat daarom een diagnose van de reglementaire en fiscale aspecten van de digitalisering.

De impact van technologische ontwikkelingen op de maatschappij is niet louter economisch van aard. Ze verandert de manier waarop we werken en samenwerken. Eén van de meest in het oog springende ontwikkelingen is de opkomst en de verspreiding van de digitale deelplatformen. Zij worden dan ook uitgebreid onder de loep genomen in deel zes waarin een overzicht wordt geboden van de verschillende typologieën van deeleconomie en de juridische omkadering vanuit Europeesrechtelijk en Belgisch perspectief dat een fiscale, arbeidsrechtelijk en sociaal zekerheidsrechtelijk aspect omvat.

2 Definitie “Digitalisering”

Om de studies rond de digitalisering van de economie en de economie in goede banen te leiden, hebben de sociale partners gekozen om de thema's in een eerste fase te concretiseren en duidelijk te kaderen.

2.1 *Inspiratiebronnen definitie digitalisering*

Digitalisering is een ruim begrip en er worden verschillende definities gehanteerd in de studies rond haar impact op de economie. Zo aanschouwt de OESO (2011) digitalisering als het geheel van de zogeheten ICT-sectoren zoals gedefinieerd door de OESO³. Een nadeel is echter dat hiermee nog niet alles is gezegd over digitalisering aangezien er hierdoor de impact van (de uitbouw van) digitale structuren op de economie uit het oog verloren worden en niet stilgestaan wordt bij de vraag waar de toenemende digitalisering vandaan komt en welke richting ze uitgaat. De Europese Commissie (2015) hanteert op haar beurt een breder concept waarin ze de ICT-sector niet meer onderscheidt van de rest van de economie aangezien ze steeds meer geïntegreerd is in alle sectoren en de samenleving.

De CRB (2015) benadrukt dat digitalisering een transversaal proces is, gedreven door de complexe interactie tussen aanbod (de ICT-sectoren zoals gedefinieerd door de OESO uitgezonderd de telecom), infrastructuur (telecom, datacenters,...) en vraag (de rest van de economie). Net als de EC stelt de CRB dat digitalisering meer dan enkel technologische innovatie in de ICT-sectoren behelst. Digitalisering is onlosmakelijk verbonden met ontwikkelingen en processen in de rest van de economie en de maatschappij.

Ook de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2016) biedt een ruime definitie van digitalisering: “In ruime zin kan digitalisering worden gedefinieerd als de adoptie en het toenemend gebruik van informatie-, communicatie en afgeleide technologie (robotica, artificiële intelligentie, machine learning, internet of things, analyse van big data...) door ondernemingen, bedrijfstakken en individuen en de impact hiervan op maatschappelijke, economische en sociale ontwikkelingen. De gevolgen van automatisering en robotisering worden dus mee in beschouwing genomen. In deze zin heeft digitalisering een transversale impact op alle bedrijfstakken, waardeketens en alle werkenden, gezien de integratie van deze technologieën in de gehele economie.”

2.2 *Definitie sociale partners concept digitalisering*

Op basis van de discussie hebben de sociale partners beslist om hierin volgende elementen op te nemen voor hun werkzaamheden:

“In ruime zin kan digitalisering worden gedefinieerd als de adoptie en toenemend gebruik van informatie-, communicatie en afgeleide technologie (robotica, artificiële intelligentie, machine learning, internet of things, analyse van big data...) door overheden, ondernemingen, bedrijfstakken en individuen en de impact hiervan op maatschappelijke, economische en sociale ontwikkelingen. De gevolgen van automatisering en robotisering worden dus mee in beschouwing genomen. Digitalisering is een

³ Industrie: C26.1 Vervaardiging van elektronische onderdelen en printplaten, C26.2 Vervaardiging van computers en randapparatuur, C26.3 Vervaardiging van communicatieapparatuur, C26.4 Vervaardiging van consumentenelektronica, C26.8 Vervaardiging van magnetische en optische media Telecommunicatie: J61 Telecommunicatie Diensten: G46.5 Groothandel in informatie- en communicatieapparatuur, J.58.2 Uitgeverijen van software, J.62 Ontwerpen en programmeren van computerprogramma's, computerconsultancy-activiteiten en aanverwante activiteiten, J63.1 Gegevensverwerking, webhosting en aanverwante activiteiten, webportalen S95.1 Reparatie van computers en communicatieapparatuur.

transversaal proces, gedreven door de complexe interactie tussen aanbod, vraag en infrastructuur waardoor het geïntegreerd is in de gehele economie.”

In deze definitie worden inzichten uit CRB (2015) en HRW (2016) gebundeld om zo te komen tot een geschikte definitie voor het begrip digitalisering.

Toelichting bij de definitie

Men kan bovenstaande brede definitie hanteren om de vervolgprojecten van CRB rond digitalisering te kaderen. Een verdere toelichting ondersteunt de werkzaamheden van de Raad rond digitalisering aangezien we de projecten moeten kunnen kaderen binnen dit concept. De invulling van de definitie en haar vertaling in concrete werkzaamheden gebeurt a.d.h.v. twee niveaus.

Op het eerste niveau worden de elementen vastgelegd die vallen onder informatie-, communicatie en afgeleide technologie. De definitie omvat enkele concepten waarrond we concrete vaststellingen kunnen doen, namelijk ICT⁴ en afgeleide technologieën als artificiële intelligentie, machine learning, internet of things en analyse van big data.

Op het tweede niveau wordt nagegaan wat de impact van de bovenstaande elementen is op bepaalde maatschappelijke, economische en sociale ontwikkelingen zoals o.a. werkgelegenheid, (potentiële) groei, privacy, de benodigde vaardigheden, interacties met de overheid, duurzaamheid, socio-economische cohesie, ondernemerschap, productiviteit en organisatievormen.

Men kan elementen van het eerste niveau combineren met elementen van het tweede niveau om thema's rond digitalisering vorm te geven. Zo is de studie rond eGovernment bijvoorbeeld een studie naar de impact van het gebruik van ICT (niveau 1) op de interactie met de overheid (niveau 2).

2.3 Digitale innovaties

Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen digitalisering en de innovaties die daaruit voortvloeien. Zo geeft de Conseil d'orientation pour l'emploi (2017), een Franse overheidsinstelling die als taak heeft om economische diagnoses en beleidsvoorstellen uit te werken, in haar omschrijving verschillende kanalen waarlangs digitalisering zich manifesteert:

“(vert.) In de strikte betekenis is digitalisering de omzetting van de informatie op een drager (tekst, beeld, audio, video) of van een elektrisch signaal naar digitale gegevens die door informatietechnologieën kunnen worden verwerkt. Tegenwoordig wordt deze term evenwel gebruikt voor het bredere fenomeen van verspreiding van digitale gegevensdragers en informatietechnologieën over het hele productiesysteem en, ruimer gezien, over de samenleving in haar geheel. Het internet heeft deze digitale omwenteling ingeluid, maar ook de opkomst van andere instrumenten en technologieën, zoals de smartphones in de jaren 2000 of nog, een decennium later, de zogenoemde bigdatatechnologieën waarmee alsmaar grotere gegevensstromen kunnen worden opgeslagen en behandeld, heeft in grote mate bijgedragen tot dit verschijnsel. Voorts communiceren intelligente machines met elkaar en zijn bedieningsterminals aanzienlijk verbeterd. Bovendien is het zo dat de processen van ogenblikkelijk informatieverkeer, die met name mogelijk worden gemaakt door de ontwikkeling van digitale platforms

⁴ Hieronder vallen ook onderwerpen zoals e-commerce, dat in feite de toepassing van ICT in de distributiesector omhelst, of de online platformeconomie, waarbij ICT ingezet wordt voor het ver-minderen van transactiekosten tussen vragers en aanbieders.

die de voorbije decennia grotendeels binnen de ondernemingen bleven, zich nu ook voltrekken tussen ondernemingen (leveranciers en klanten) en tot bij de finale klant.”

In wat volgt worden twee concrete innovaties gedefinieerd waarvan geacht wordt dat ze een potentieel verregaande impact kunnen hebben.

Robotisering

Robotisering, of het toenemend gebruik van robots in de samenleving, is nog relatief beperkt in omvang⁵ maar het gebruik neemt wel steeds sneller toe door nieuwe mogelijkheden gecreëerd door nieuwe infrastructuur en technologieën.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2015) stelt dat er onder de term ‘robot’ meer dan enkel fysieke robots vallen. Zij aanschouwen ook technologieën als softbots (computerprogramma dat handelt op basis van een gebruiker of een ander programma), artificiële intelligentie, sensoren en data datatoepassingen bij de invulling van het begrip. Ze noemen dit ‘the Internet of Robotic Things’ waarbij het internet uitgebreid wordt met sensoren, handen en voeten (actuatoren) en ook ‘smart’ kan zijn dankzij lerende machines en artificiële intelligentie. Industriële en dienstrobs zijn slechts robots in de nauwe zin van het woord.

Deeconomie

In de literatuur treedt er geregeld verwarring op omtrent de begrippen digitalisering en deeconomie waardoor interpretatiefouten voortkomen. EESC (2016) meent dat deeconomie geregeld verkeerdelijk tot online winstgevende platformen gereduceerd wordt. Zij geven aan dat er nog tal van andere soorten deeconomie bestaan, elk met hun eigen specifieke voordelen en uitdagingen. Enkele voorbeelden: de toegangseconomie waarin onbenut eigendom wordt aangeboden, de economie op aanvraag die fragmentatie van de arbeidskrachten en dus flexibilisering daarvan mogelijk maakt en de gifteconomie waarbij participanten goederen en diensten op altruïstische wijze met elkaar delen.

In het diagnoserapport zal dit fenomeen nog dieper worden besproken in deel XI.

3 Impact van digitalisering op werkgelegenheid en groei

Nu is afgebakend wat de interprofessionele sociale partners precies verstaan onder digitalisering en deeconomie, wordt hieronder hun perspectief op bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen die eruit voortvloeien uit de doeken gedaan. In dit hoofdstuk worden eerst enkele algemene vaststellingen gemaakt, alvorens de sociale partners hun diagnose maken over de impact van de digitalisering op de groei en de productiviteit, de werkgelegenheid, digitale inclusie, en vaardigheden, onderwijs en voortgezette opleiding.

⁵ Voor concrete cijfers, zie: International Federation of Robotics (2016), World Robotics Report 2016.

3.1 Macro-economische impact

3.1.1 Algemene vaststellingen

Sinds het einde van de 18de eeuw hebben verschillende innovatiegolven onze samenleving ingrijpend veranderd: denk aan de algemene mechanische toepassing van de stoommachine aan het einde van de 18de eeuw, de inzet van elektriciteit in massaproductie en de ontwikkeling van verbrandingsmotoren vanaf 1870, en de verspreiding van informatietechnologie vanaf eind jaren 1960. De exploitatie van Big Data, robotisering, artificiële intelligentie en het 'Internet of Things' zijn enkele van de meest recente innovaties die worden gevat onder de noemer digitalisering⁶.

De exponentiële toename van rekenkracht, de snelheid waarmee digitale nieuwigheden elkaar opvolgen en de zichtbaarheid van toepassingen ervan in het dagelijkse leven maken van de digitalisering een thema dat tot de verbeelding spreekt. In sommige discours wordt het fenomeen daarbij ontmenselijkt en ontstaat de indruk dat het gaat om een losstaand, onvermijdelijk of zelfstandig proces. Het is echter essentieel om in het achterhoofd te houden dat technologie steeds ontwikkeld wordt door en voor mensen. Met andere woorden, "digitalisering overkomt je niet" (Went et al. (2015), of nog:

De ontwikkeling van technologische vernieuwingen en hun impact op de maatschappij kunnen actief gestuurd worden door keuzes van overheden, sociale partners, ondernemingen en burgers.

In een onderwerp dat zich bijzonder goed leent tot anekdotiek en verbluffende toepassingen is het bij uitstek van belang om uitspraken te baseren op feiten en cijfers. Op dit moment worden door onderzoeks- en overheidsinstellingen verschillende definities van digitalisering gehanteerd, die meestal nauwer zijn dan de invulling die de sociale partners eraan geven. Er zijn op dit moment onvoldoende statistische instrumenten publiek beschikbaar waarmee de effecten van de digitalisering op de werkgelegenheid in detail kunnen worden geëvalueerd, noch is er voldoende coördinatie tussen verschillende beleidsniveaus en stakeholders over het thema. Onderzoek, gefinancierd of uitgevoerd door de overheid, is nochtans noodzakelijk om een gepast en 'evidence-based' digitaliseringsbeleid te kunnen voeren. Om toe te laten aan belanghebbenden om te wegen op het debat, is het ook belangrijk dat overheden hun rol als publieke informatieverstrekker spelen door te voorzien in kwaliteitsvolle en eenvoudig te interpreteren statistieken omtrent de digitalisering en haar invloed op de arbeidsmarkt.

3.1.2 Groei en productiviteit

De digitalisering vormt, net zoals andere vormen van innovatie, een motor voor een groeiende welvaart. In dat verband wordt het door Schumpeter gepopulariseerde concept 'creatieve destructie' vaak aangehaald: een proces waarbij innovatie oude en minder efficiënte structuren vernietigt en zo middelen vrijmaakt die elders kunnen worden ingezet.

Het vraagstuk naar de verhouding tussen productiviteitswinsten en welvaartsgroei is overigens niet nieuw. Ook in het verleden werd nagedacht over hoe technologische vooruitgang en productiviteitswinsten kunnen worden omgezet in economische groei, aangezien het ene niet 'automatisch' leidt tot het andere. De sociale partners namen zich bijvoorbeeld in 1954 en 1959 in hun "Gemeenschappelijke verklaring voor de produktiviteit (sic)" reeds voor om de nodige inspanningen te leveren voor het verhogen van de productiviteit, aangezien dit volgens hen de beste garantie was om het

⁶ Al is niet iedereen ervan overtuigd dat het geheel van deze innovaties een onderscheiden industriële revolutie vormt van dezelfde aard als de eerder genoemde. Sommigen spreken over 'de vierde industriële revolutie' (Schwab, 2016) of 'the second machine age' (Brynjolfsson en McAfee, 2014), maar zulke termen worden door anderen (bv. Robert Gordon, 2012) betwist.

levenspeil van de bevolking te verhogen, mits de vruchten van de groei op een billijke manier konden worden verdeeld.

De digitalisering doet, net als bij vorige technologische omwentelingen, vragen ontstaan over het verband tussen productiviteitswinsten en welvaarts-groei. De maatschappelijke uitdaging zal erin bestaan om productiviteitswinsten te ondersteunen en er tegelijk, mede via het sociaal overleg, voor te zorgen dat de digitale transitie welvaartsverhogend is voor iedereen.

Uit een vorige nota van de CRB (2015-2107) werd duidelijk dat er grofweg drie kanalen bestaan waarlangs de digitalisering de arbeidsproductiviteit en zo ook de economische groei positief kan beïnvloeden: via ict-kapitaalverdieping (dus het opdrijven van het hoeveelheid ict-kapitaal), via efficiëntiewinsten in ict-sectoren, en via efficiëntiewinsten in de ict-gebruikende sectoren. In diezelfde nota werd gesteld dat een gezond digitaal ecosysteem voorhanden moet zijn om optimaal te profiteren van de voordelen die de digitalisering kan bieden.

Om de kansen voor de economische groei die de digitalisering met zich meebrengt ten volle te grijpen, is het van belang dat de juiste omstandigheden aanwezig zijn, zoals een aantrekkelijk investeringsklimaat, een performante digitale infrastructuur, een goed functionerende arbeidsmarkt en een uitstekend onderwijs- en opleidingssysteem die wendbaar kunnen inspelen op technologische en andere maatschappelijke ontwikkelingen.

De digitalisering van de economie zal ook een niet te verwaarlozen impact hebben op andere factoren die de groei en de productiviteit van de economie beïnvloeden. Opdat diensten gerelateerd aan zorg en welzijn volop hun rol als sociale stabilisator kunnen spelen, moet hun kwaliteit optimaal zijn en hun toegankelijkheid universeel. Een belangrijke uitdaging van de digitalisering is te garanderen dat de fundamentele transformaties die zij met zich mee brengt, helpen tegemoetkomen aan groeiende behoeften in de toekomst. Dit zonder dat de kwaliteit en de toegankelijkheid van de diensten verslechteren, en binnen een context van een strak budgettair kader.

3.1.3 Werkgelegenheid

Met de creatieve destructie die hierboven werd besproken, kan ook een proces van destructie en creatie van werkgelegenheid gepaard gaan. In het geval van technologische innovatie spelen er op macroniveau twee tegengestelde effecten (Petropoulos, 2017). Aan de ene kant nemen technologieën bepaalde taken over van mensen. Dit noemt men het verdringingseffect. Aan de andere kant is er een productiviteitseffect, waarbij dankzij digitalisering de vraag naar arbeid in andere, vaak volstrekt nieuwe, activiteiten of naar andere soorten banen groeit⁷.

De vraag die zich dan stelt is of het verdringings- dan wel het productiviteitseffect zal overheersen, met andere woorden of het netto-effect van de digitalisering op de werkgelegenheid negatief dan wel positief zal zijn. De meningen hierover lopen uiteen. Dat de grote technologische omwentelingen in het verleden steeds zijn uitgemond in een netto-werkgelegenheidsgroei kan doen vermoeden dat dit voor de digitalisering evenzeer zou kunnen gelden, hoewel dit niet met zekerheid gezegd kan worden.

Daar waar de impact van de digitalisering het meest zichtbaar is, bijvoorbeeld in de hoogtechnologische sectoren, wordt in de afgelopen vijftien jaar wel stelselmatig een werkgelegenheidsgroei opgetekend die

⁷ Dat mechanisme kan via diverse kanalen verlopen: door productiviteitsstijgingen kunnen producten en diensten bijvoorbeeld worden vervaardigd aan lagere kost. Indien dit resulteert in prijsdalingen gaat dit normaliter gepaard met meer vraag naar het product of de dienst en hebben consumenten bovendien een groter deel van hun beschikbaar inkomen dat ze kunnen besteden aan (nieuwe of andere) goederen en diensten, waardoor dan weer de vraag naar arbeid in die activiteiten aantrekt.

groter is dan gemiddeld (Goos et al., 2015). Digitalisering werkt tevens drempelverlagend voor ondernemerschap en ook via die weg⁸ ontstaan er werkgelegenheidsopportunities. Onder de juiste voorwaarden kan digitalisering bovendien gunstig zijn voor de kwaliteit van werk, bijvoorbeeld doordat zware, gevaarlijke en repetitieve taken van werknemers worden overgenomen en zij de kans krijgen om zich op andere werkgebieden te ontplooien (Autor, 2015).

Desondanks kan worden aangenomen dat op korte termijn banen zullen worden gecreëerd in sommige sectoren, terwijl de werkgelegenheid in andere sectoren zal worden aangetast ten gevolge van technologische ontwikkelingen, zoals dat voortdurend het geval is in een evoluerende economie. Het zal niet eenvoudig zijn om er de vinger op te leggen waar en in welke mate de digitalisering een bepalende factor is voor de werkgelegenheidscreatie- of destructie in een bepaalde sector. Gegeven de vermoedelijke uiteenlopende sectorale werkgelegenheidseffecten zou er niettemin ook op sectorniveau moeten worden geanalyseerd welke taken en jobs in de sector in kwestie bedreigd worden enerzijds en hoe de opportuniteiten optimaal benut kunnen worden anderzijds.

De impact van automatisering op beroepen, taken en sectoren in cijfers

Zoals eerder werd aangehaald is het vanwege de grote onzekerheid bijzonder moeilijk om de impact van de automatisering op de werkgelegenheid in cijfers uit te drukken. Aan de becijferingen die in de literatuur worden gemaakt, gaan altijd bepaalde assumpties vooraf en het is daarom belangrijk om de nodige voorzichtigheid aan de dag te leggen bij de interpretatie van het cijfermateriaal dat hieronder wordt gepresenteerd.

Om de impact van automatisering te berekenen, gaan heel wat studies uit van een methodologie die werd ontwikkeld door Carl Benedikt Frey, een econoom, en Michael Osborne, een computerwetenschapper, die de 'automatiseerbaarheid' van beroepen evalueerden op basis van hun inhoud. Zij pasten hun methodologie toe op 702 beroepen⁹. Hun veelvuldig geciteerde publicatie (Frey & Osborne, 2013) wees uit dat 47 procent van de banen in de VS een hoge kans heeft om op termijn volledig geautomatiseerd te worden. De HRW deed de oefening voor België, waaruit bleek dat ongeveer 39% van de werkgelegenheid gekenmerkt wordt door een hoge kans op automatisering.

⁸ De sociale partners onderstreepten in hun advies rond ondernemerschap CRB 2011-0920 reeds het belang van ondernemerschap voor innovatie en groei.

⁹ Naar SOC-classificatie.

Tabel 3-1: Aandeel werkgelegenheid met hoge kans op automatisering (methodologie Frey & Osborne)

Auteurs	Land	Jaartal	Hoge kans op automatisering
Bowles	EU28	2014	54%
Fölster	Zweden	2015	53%
Frey & Osborne	Verenigde Staten	2013	47%
HRW	België	2016	39%
Baert & Ledent	België	2015	35%
Pajarinen et al.	Finland	2015	35%
Frey & Osborne	Verenigd Koninkrijk	2014	35%
Pajarinen et al.	Noorwegen	2015	33%

Bron: HRW (2016)

In België zouden vooral in de ISCO-categorieën administratief personeel, dienstverlenend personeel, verkopers en ambachtslieden relatief veel banen geautomatiseerd kunnen worden (HRW, 2016 p. 129).

Er kwam echter heel wat kritiek op de werkwijze van Frey en Osborne. Het voornaamste bezwaar luidde dat in de praktijk geen 'volledige' beroepen worden geautomatiseerd, maar bepaalde taken binnen die beroepen¹⁰. Arntz et al. (2016) vertrokken daarom voor de OESO vanuit een taakgeoriënteerde methodologie, gebaseerd op de taken die werknemers effectief uitvoeren tijdens hun baan. Zij bekomen heel wat lagere aandelen van banen met hoge kans op automatisering: 9 procent voor de OESO, 7 procent voor België.

Tabel 3-2: Aandeel werkenden met hoge kans op automatisering van hun baan (methodologie Arntz et al.)

Land	Hoge kans op automatisering
Duitsland	12%
Nederland	10%
Frankrijk	9%
België	7%
OESO	9%

Bron: Arntz et al. (2016).

Voorts kan automatisering niet enkel gevolgen hebben voor het arbeidsvolume uitgedrukt in tewerkgestelden, maar zouden er via de digitalisering van bepaalde taken ook effecten kunnen zijn op de arbeidsduur binnen banen. Het McKinsey Global Institute (2017) raamde dat ongeveer 46 procent van de gewerkte uren in de VS op termijn automatiseerbaar zijn.

In het grootste deel van de publicaties wordt berekend wat de numerieke impact is van automatisering op de banen of taken die op dit moment bestaan. Inschatten welke en hoeveel nieuwe (soorten) banen in de toekomst zullen voorkomen, is complexer, terwijl het voorbeeld van de applicatieontwikkeling aantoont dat op vrij korte termijn heel wat werkgelegenheid gecreëerd kan worden in volstrekt nieuwe activiteiten.

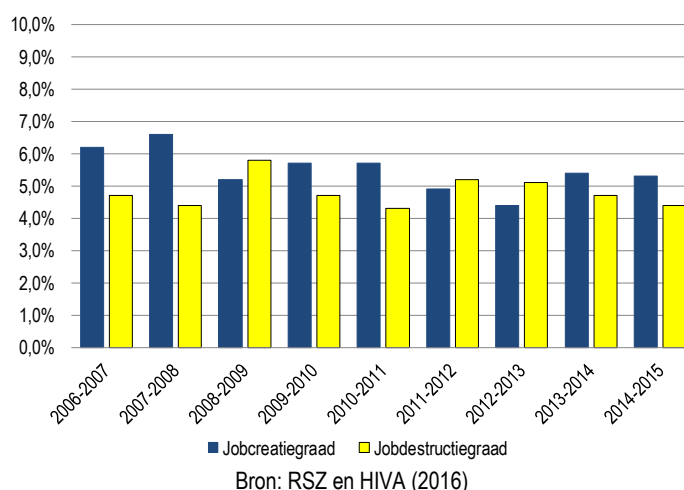
¹⁰ Een andere kritiek wijst er op dat de onderzoekers eerst zelf 70 beroepen in detail analyseerden en op basis van die analyse een algoritme ontwikkelden dat de rest van de database van de be-roepen categoriseerde. Die categorisering werd achteraf niet meer 'manueel' nagekeken. Zo werden mannequins ingedeeld als volledig automatiseerbaar beroep, en effecten-en valutahandelaars als weinig automatiseerbaar beroep, in beide gevallen weinig realistisch.

Het World Economic Forum (2016) lijst op basis van ondervragingen bij personeelsverantwoordelijken wereldwijd op in welke jobcategorieën de werkgelegenheid hoogstwaarschijnlijk zal toenemen. Volgens hen zal de vraag naar technische profielen zoals data-analysten, computer- en wiskundige banen, architecten en ingenieurs, en productontwikkelaars bijvoorbeeld groeien, maar ook die naar HR-profielen, managers en experts in PR. Het WEF meent overigens ook dat sociale vaardigheden meer bevroegd blijven dan specifieke technische vaardigheden.

De HRW (2016) ging dan weer na welke taken in de toekomst waarschijnlijk nog door mensen uitgeoefend zullen worden. Het gaat om taken die intuïtie, gezond verstand, creativiteit en inventiviteit vergen, transdisciplinaire taken, taken gelinkt met sociale interactie en emotionele intelligentie, taken die berusten op zintuiglijke ervaringen en fijne motorische vaardigheden, en taken gelinkt met ethiek, moraliteit en politiek.

Tot slot is het zo dat netto werkgelegenheid de uitkomst is van werkgelegenheidscreatie en – destructie. Eenzelfde werkgelegenheidsevolutie kan verschillende realiteiten op de arbeidsmarkt weerspiegelen. Een lichte groei van de werkgelegenheid kan bijvoorbeeld het resultaat zijn van grote jobdestructie maar nog grotere creatie, of van een bescheiden creatie van nieuwe banen gepaard met een matige jobdestructie. Cijfers van de RSZ en het HIVA (2016) tonen aan dat de laatste paar jaren niet gekarakteriseerd werden door uitzonderlijk veel fluctuaties op de arbeidsmarkt, integendeel. Er kwamen tussen 2014 en 2015 meer dan 202 000 arbeidsplaatsen bij, terwijl er bijna 170 000 verloren gingen. Tegenover 2013 - 2014 neemt de jobdestructiegraad af en blijft de jobcreatiegraad stabiel. Ook op iets langere termijn beschouwd ligt de jobdestructiegraad, net als de jobcreatiegraad overigens, van 2015 in het verlengde van het gemiddelde in de vorige jaren en is hij zelfs iets lager: 4,4 procent tegenover 4,8 procent. In de realiteit is er de laatste jaren met andere woorden voorlopig geen sprake van grote disruptie op de Belgische arbeidsmarkt en vernietiging van banen door automatisering, al is het ook hier moeilijk om abstractie te maken van conjuncturele effecten en te meten in welke mate de digitalisering een bepalende component is geweest bij de creatie en destructie van werkgelegenheid, en bieden werkgelegenheidsevoluties in het verleden geen garanties voor werkgelegenheidsevoluties in de toekomst.

Grafiek 3-1: Jobcreatie en destructie vanaf 2006



Daarnaast is het reeds duidelijk dat de digitalisering bepaalde structurele verschuivingen op de arbeidsmarkt in de hand werkt. Een van de voorbeelden die het vaakst wordt aangehaald, is de geleidelijke afname van middengekwalificeerde werkgelegenheid, terwijl er zich een toename voordoet

van enerzijds hoog- en anderzijds laaggekwalificeerde werkgelegenheid¹¹. Men spreekt in dat verband over arbeidsmarkt – of jobpolarisatie (De Mulder en Duprez, 2015).

Bij de analyse van zulke fenomenen en het formuleren van gepaste beleidsantwoorden daarop moet overigens rekening worden gehouden met het onderscheid tussen het kwalificatieniveau van een baan en het opleidingsniveau van een werknemer. Het eerste is een maatstaf voor de complexiteit van een functie-inhoud, het tweede meet in essentie het hoogst behaalde diploma van de werkende. In België wordt net als in de rest van de EU15 een belangrijk deel van de middengekwalificeerde arbeid uitgevoerd door laagopgeleiden (De Mulder en Duprez, 2015). Om die reden dient de nodige nuance aan de dag te worden gelegd bij onderzoek naar en beleid rond arbeidsmarktpolarisatie.

Om de hierboven geschetste potentiële arbeidsmarkttransities op te vangen en te waarborgen dat iedereen is uitgerust om mee te draaien in een digitale economie zal het nodig zijn om een kwalitatief en gericht doelgroepenbeleid te voeren, waarvan het voortdurend verbeteren van de competenties van werkenden een hoeksteen vormt (zie infra) en dat begint bij het aanleren van de vereiste vaardigheden bij jongeren in het primair, secundair en hoger onderwijs.

De digitalisering kan via verschillende kanalen positieve effecten op de werkgelegenheid en de kwaliteit van werk doen ontstaan, maar kan tegelijk verschuivingen veroorzaken op de arbeidsmarkt. Verzekeren dat die verschuivingen op een vlotte manier verlopen, is één van de grote uitdagingen voor de komende jaren. Hierbij dient erop worden toegezien dat zo weinig mogelijk mensen uit de boot vallen.

3.1.4 Digitale inclusie

De digitale kloof omvat de verschillen tussen individuen, huishoudens, ondernemingen of landen met betrekking tot de toegang tot en het gebruik van ict, waaronder het internet (HRW, 2016). In termen van toegang tot het internet is de digitale kloof stelselmatig kleiner geworden sinds 2005. In dat jaar had de helft van de bevolking een internetaansluiting, tegenover 85 procent in 2016. Het aantal volwassenen dat nog nooit het internet gebruikt heeft, daalde in de afgelopen tien jaar van 40 naar 10 procent (AD Statistiek). Niet alle bevolkingsgroepen hebben echter in dezelfde mate toegang tot ict. Wat betreft het internetgebruik, bestaan er bijvoorbeeld aanzienlijke verschillen tussen leeftijdsgroepen, naar scholings- en inkomensniveau, en naar statuut inzake werkgelegenheid (HRW, 2016). Er moet overigens worden opgemerkt dat de prijzen van de telecom het afgelopen jaar toenamen in België, terwijl diezelfde diensten net goedkoper werden in de buurlanden (INR, 2017).

Digitale inclusie reikt verder dan enkel de fysieke toegang tot het internet. Ze behelst eveneens digitale vaardigheden en de doelen waarvoor ICT wordt aangewend. Hier is de digitale kloof duidelijker. In België is immers niet iedereen voldoende behendig in het werken met ict: 60 procent van de Belgen mag dan wel een basisniveau of beter hebben in het aanwenden van ict, de percentages gaan snel naar beneden van zodra complexere taken, zoals het aanpassen van veiligheidsparameters van een internetbrowser (slechts 21 procent slaagt hierin) uitgevoerd moeten worden (Eurostat, 2016). Men spreekt in dat verband over ‘digitaal analfabetisme’¹². Voor een groot deel volgt de digitale kloof bestaande sociaaleconomische ongelijkheden. Daarom geldt dat:

¹¹ Kwalificatieniveau van de job is slechts één voorbeeld van een dimensie waarlangs het fenomeen polarisatie benaderd kan worden. Een ander voorbeeld zou polarisatie naar inkomen kunnen zijn, waarbij de werkgelegenheid toeneemt in de slechtst betaalde en de best betaalde beroepen, ter-wijl ze afneemt in de middencategorie. De verschillende soorten polarisatie kunnen onderling correleren.

¹² De werkgroep digitale economie van de Nederlandse overheid bestempelt het stimuleren van digitale geletterdheid zelfs als het 21ste -eeuwse equivalent van het bestrijden van het analfabetisme.

Beleid rond digitalisering zou aandacht moeten hebben voor digitale inclusiviteit, om bestaande sociaaleconomische ongelijkheden niet te vergroten.

3.1.5 Vaardigheden, onderwijs en voortgezette opleiding

Waar er nog enigszins onenigheid bestaat over de impact van digitalisering op de totale werkgelegenheid, is zo goed als iedereen het erover eens dat digitalisering de manier waarop we werken en het takenpakket van beroepen ingrijpend zal doen veranderen. Om met die evolutie om te gaan en om haar inclusief karakter te garanderen, wordt telkens gewezen op de nood aan een beroepsbevolking met de juiste vaardigheden en bovenal met de capaciteit om snel nieuwe competenties onder de knie te krijgen.

De OESO (2016) onderscheidt in dat verband drie types van vaardigheden: ict-specifieke vaardigheden (zoals programmeren), ICT-algemene vaardigheden (zoals het gebruiken van office-software, het opzoeken van informatie of het uitvoeren van simpele bewerkingen in rekenprogramma's) en ICT-complementaire vaardigheden of soft skills (zoals lees- en rekenvaardigheden, sociale en emotionele vaardigheden).

Voor elk van die vaardighedentypes kunnen een aantal knelpunten worden vastgesteld voor de Belgische arbeidsmarkt. Wat betreft de ict-specifieke vaardigheden, heerst er een tekort aan technische profielen in het algemeen en ict-specialisten in het bijzonder¹³. Bovendien ligt het aantal afgestudeerden in STEM-richtingen in België onder het Europese gemiddelde¹⁴, al groeit het aantal inschrijvingen in het secundair onderwijs en het aantal doorstromingen naar het hoger onderwijs de laatste jaren gestaag (STEM-monitor, 2016)¹⁵. Op vlak van ict-generieke vaardigheden, is het zo dat meer dan 40 procent van de werkenden die dagelijks ict gebruikt op het werk in feite onvoldoende vaardig is om ict doeltreffend te gebruiken (OESO, 2015). Ict-complementaire vaardigheden zijn moeilijker om te meten, maar hun belang wordt veelvuldig onderstreept. Het zijn immers deze bij uitstek menselijke en sociale vaardigheden die vooralsnog niet in algoritmes te vatten zijn en in de toekomst door mensen zullen worden blijven uitgevoerd.

Bij dit alles moet worden onderstreept dat er in studie- en beroepskeuzes verschillen bestaan tussen de geslachten en dat dit consequenties kan hebben voor de arbeidsmarkt. Van de leerlingen die in 2014-2015 instroomden in STEM-richtingen in de tweede graad secundair onderwijs, maakten meisjes slechts een kwart uit (STEM-monitor, 2016)¹⁶. In het hoger onderwijs zijn 22,5 procent van de beginnende professionele bachelorstudenten in een STEM-richting vrouwelijk, voor de academische bachelors is dat 33,5 procent. Net als voor de inschrijvingen in het algemeen evolueren deze cijfers langzaam in de goede richting: het aandeel meisjes in STEM-richtingen neemt jaar na jaar toe.

¹³ Van alle Belgische ondernemingen die in 2016 personeel gespecialiseerd in ict hebben aangeworven of wensten aan te werven, gaf maar liefst 59 procent aan dat ict-vacatures moeilijk ingevuld raakten (cijfers Eurostat).

¹⁴ In 2014 studeerden 14 personen per duizend inwoners af in een STEM-richting, waarmee ons land de 21ste plaats in Europa bekleedt. Het Europese gemiddelde is 19 personen per duizend inwoners.

¹⁵ Cijfers m.b.t. Vlaanderen.

¹⁶ Er zijn grote verschillen tussen ASO, TSO en BSO. In het ASO vormen meisjes bijna de helft van de STEM-leerlingen, in het TSO maar iets meer dan 10 procent en in het BSO slechts 5 procent. Cijfers zijn m.b.t. Vlaanderen, voor de Franse Gemeenschap zijn gelijkaardige gegevens niet beschikbaar.

Er bestaan een aantal tekortkomingen met betrekking tot de vaardigheden van de huidige en toekomstige Belgische beroepsbevolking. Een beroepsbevolking die beschikt over de juiste ict-specifieke, ict-algemene en ict-complementaire vaardigheden is nochtans onontbeerlijk om de opportuniteiten die de digitalisering creëert, te grijpen en de risico's die ze genereert, in te perken. De overheid (onderwijs, arbeidsbemiddelingsdiensten) en de sociale partners op verschillende beleidsniveaus hebben hieromtrent elk hun eigen specifieke verantwoordelijkheden op te nemen, maar ook hier is er behoefte aan coördinatie en samenwerking.

3.2 Virtuele arbeid en nieuwe vormen van tewerkstelling

Uit de bovenstaande globale analyse blijkt duidelijk dat de meeste deskundigen het erover eens zijn dat de digitalisering al een grote impact heeft en zal blijven hebben op de tewerkstelling, de manier van werken, de inhoud van de arbeid en de vormen van tewerkstelling. In dit deel wordt ingegaan op het begrip "virtuele arbeid" en wordt vervolgens een overzicht gegeven van die nieuwe vormen van tewerkstelling en de kenmerken ervan. Na dat descriptief overzicht wordt in dit rapport vervolgens de focus gelegd op de arbeid binnen digitale platforms.

3.2.1 Begrip virtuele arbeid

De rechtsleer gebruikt het concept van "virtuele arbeid" ter aanduiding van alle vormen van arbeid die via internet, computers of andere IT-tools wordt verricht, ongeacht de werkplaats (thuis, openbare ruimtes, andere plaatsen dan de gebruikelijke werkomgevingen).

"Virtuele arbeid steunt op het feit dat het grootste deel van de dagelijkse digitale activiteiten van de gebruikers van sociale netwerken, mobiele applicaties en zoekmachines een meerwaarde leveren, die naar nieuwe economische actoren gaat zoals de online platforms en de digitale diensten.

Volgens die rechtsleer kunnen die activiteiten aan arbeid worden gelijkgesteld indien ze aan drie voorwaarden voldoen:

- ze produceren waarden voor economische actoren;
- ze zijn onderworpen aan een soort contractueel kader, dat bijvoorbeeld de ei-gendom van de door de gebruikers gegenereerde inhoud bepaalt, alsook de modaliteiten voor de verspreiding en uitwisseling van persoonsgegevens, of op een algemenere manier "de algemene gebruiksvoorwaarden" van een online dienst, die de gebruiker in enkele kliks kan onderschrijven.
- ze worden aan performantiemetingen onderworpen, door reputatie-, kwaliteits-, populariteitsindicatoren in te voeren, alsook indicatoren voor de evaluatie door leken, eerder dan door experts.¹⁷

¹⁷ D.Cardon et Casilli A. "Qu'est-ce que le digital labor?", Paris, INA Editions, collection Etudes et controverses, 2015.

3.2.2 Nieuwe vormen van arbeid en tewerkstelling

De opkomst en uitbreiding van virtuele arbeid gaat gepaard met nieuwe arbeidsvormen. In dat opzicht ontstaan er allerhande nieuwe arbeidsvormen die voortdurend evolueren als gevolg van de steeds grotere mogelijkheden die de nieuwe technologieën bieden.

Om die nieuwe arbeidsvormen enigszins duidelijk te omschrijven, wordt in dit punt uitgegaan van de door Eurofound verrichte onderzoeken.

Zo heeft Eurofound¹⁸ in een periode van tien jaar de verschijning van negen nieuwe arbeidsvormen vastgesteld, op basis van een in 27 landen opgemaakte inventaris. In het kader van die studie wordt een arbeidsvorm als "nieuw" beschouwd wanneer die voor het eerst in minstens één lidstaat verschijnt, ongeacht of die al elders bestaat.

Die nieuwe arbeidsvormen kunnen één van de volgende of beide kenmerken vertonen:

- een nieuwe vorm van arbeidsbetrekking tussen de werkgever en de werk-nemer of tussen de klant en de werknemer,
- een nieuwe arbeidsregeling, d.i. de manier waarop het werk wordt uitgevoerd.

Het gaat om time sharing of om employee sharing, job sharing, interim management, occasionele arbeid, digitale nomaden, voucher based work, portfolio work, collaborative self-employment, crowd working. In België is een aantal van die arbeidsvormen al meer dan tien jaar aanwezig en heeft ook de digitalisering haar intrede gedaan, hetzij in de vorm van een elektronisch arbeidsovereenkomst, hetzij in de vorm van telewerk.

Van die negen nieuwe arbeidsvormen wordt enkel ingegaan op de vormen die op het onderwerp van dit rapport betrekking hebben, d.i. de deeleconomie.

Eenzijds gaat het om wat men de "digitale nomaden" noemt, maar dit rapport richt zich niet op die arbeidsvorm, en anderzijds om crowd working, wat verwijst naar de digitale platforms die vraag en aanbod van arbeid met elkaar in verbin-ding brengen voor projecten die in microtaken worden verdeeld en via een vir-tuele "cloud" worden georganiseerd. Die twee arbeidsvormen zijn compleet nieuw en weinig gekend. Occasionele arbeid komt enigszins aan bod onder het oogpunt van platformarbeid aangezien het het geval beoogt waarin de werkge-ver in functie van zijn behoeften arbeiders tewerkstelt, waarbij die laatsten op vraag worden opgeroepen, wat in België verboden is als het om een arbeidsovereenkomst gaat.

Digitale nomaden

Uit het samenvattend rapport van de enquête naar de arbeidsomstandigheden in Europa (EWCS 2010) is een indicator ontstaan die de digitale nomaden in kaart brengt: het gaat om werknemers – in loondienst of zelfstandig – die tijdens het grootste deel van hun werktijd gebruikmaken van computers en het internet, die geen vaste hoofdarbeidsplaats hebben – noch de lokalen van de werkgevers, noch de eigen lokalen (indien ze zelfstandig zijn) – en die bijgevolg met de hulp van de moderne technologie op elk moment kunnen werken. Wanneer het om werknemers in loondienst gaat, kan het gaan om een soort van telewerk. In de resultaten van dat onderzoek wordt geen onderscheid gemaakt tussen werknemers in loondienst en zelfstandigen.

¹⁸ Eurofound, " Living and working in Europe ", Yearbook 2015.

Eind jaren 2000 heeft het digitale nomadisme zich aanzienlijk ontwikkeld. Volgens de gegevens van de enquête (EWCS 2005) presteerde in 2005 7 % van de werknemers van de Europese Unie minstens een kwart van hun werktijd in een andere omgeving dan de gewoonlijke werkplaats. In 2010 behoorde 24 % van de Europese werknemers tot de digitale nomaden, met grote verschillen tussen de landen: meer dan 40 % in Nederland en in de Noordse landen, tussen 25 en 30 % in België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Sindsdien is het fenomeen nog groter geworden en neemt het aantal digitale nomaden voortdurend toe.

Op voorwaarde dat de tewerkstelling en de taken op elkaar zijn afgestemd, is het digitale nomadisme niet beperkt tot een specifieke sector, organisatiegrootte of specifieke beheersstructuur. Het komt echter meer voor in de ICT-, engineering- (auto-industrie, luchtvaart, bouwindustrie) en gezondheidssector, alsook in de decentrale industriële productie. De digitale nomaden komen echter het meeste voor in de financiële sector (bijna 50 %), maar ook in de dienstverlening aan ondernemingen, het onderwijs en de overheid (ongeveer 30 %), in de bouw- en de gezondheidssector (iets meer dan 20 %).

Het nomadisme kan ook virtueel zijn. Hoewel bepaalde digitale nomaden een grote fysieke mobiliteit hebben doordat ze online werken, zijn er ook werksituaties waar de fysieke mobiliteit beperkt is, maar waar de verscheidenheid aan locaties virtueel is: werken op afstand in virtuele teams, videoconferenties op computers, virtuele vergaderingen met avatars van reële personen, het toezicht en onderhoud op afstand van industriële installaties, enz.

Crowd working of werk voor digitale platformen¹⁹ (zie ook hoofdstuk 6)

Volgens de geraadpleegde rechtsleer vormen de onlineplatformen een nieuwe soort van “tweezijdige markt” of “two-sided market”. De theorie van de tweezijdige markten, die in de jaren 2000 is ontstaan, verwijst naar “producten of diensten die tegelijkertijd worden aangeboden aan twee soorten gebruikers, op twee zijden, via een platform dat via een pc, smartphone of tablet toegankelijk is”²⁰.

Op één van die zijden hebben de consumenten toegang tot lage-kost-diensten, of zelfs gratis diensten. Ze genieten positieve netwerkexternaliteiten: hoe talrijker ze zijn, hoe uitgebreider en goedkoper de diensten. Door gebruik te maken van die diensten, verschaffen ze het platform een reeks gegevens over hun persoonlijk profiel, locatie en consumptiegedrag. Hoe meer de consumenten de dienst van input voorzien, hoe meer de dienst hen van nut zal zijn, omdat ze dankzij de talrijke opmerkingen van andere gebruikers een betrouwbare keuze kunnen maken. Dat is wat men “crowd working” of “travail de la multitude” noemt.

De waarde wordt niet enkel gecreëerd door het benutten van een dienst maar ook door het benutten van gegevens door datacenters via hooggeschoolde werkkrachten.

De andere zijde van de markt wordt ingenomen door economische actoren die bij de dienstverlening van het platform betrokken zijn (adverteerders, klassieke economische actoren). Ook zij genieten positieve netwerkexternaliteiten, in verhouding tot het publiek op de eerste zijde. De waarde van de dienst voor de actoren die zich op een zijde van de markt bevinden, hangt af van het aantal actoren dat op de andere zijde aanwezig is en van hun kwaliteit. Het gaat om wat de economen “cross network externalities” noemen.

¹⁹ Dit punt baseert zich grotendeels op P. Vendramin en G. Valenduc, o.c.

²⁰ J.-C. Rochet, J. Tirole, "Platform competition in two-sided markets", Journal of the European Economic Association, volume 1, n°4, 2003, p.990-1029.

De financiering van het platform wordt verzekerd door een heffing op de transacties die tussen de twee zijden van de markt gebeuren, of door de bijdragen van de adverteerders.

De arbeid en tewerkstelling op massive externalisation platforms (crowd working)

De externalisatie die open is voor het grote publiek of op grote schaal of crowd-sourcing (onderaanneming door de menigte) betekent “arbeid die wordt verricht vanaf onlineplatformen die organisaties of individuen via het internet de toegang verlenen tot een onbepaalde en onbekende groep van andere organisaties of individuen om tegen betaling specifieke problemen op te lossen of specifieke diensten of producten te leveren”²¹.

De nieuwe ontwikkelingen van de platformeconomie versterken daarmee een tendens van de externalisatie van arbeid in loondienst naar zelfstandig werk via die platformen. Die crowd working verenigt ook de particulieren en professionals, waarbij een grijze zone tussen aangegeven en niet-aangegeven arbeid wordt gecreëerd.

Die platforms bieden ofwel micro-arbeid (babysitten, een huisdier verzorgen, tuinieren, klussen), ofwel hooggekwalificeerde taken (computerprogrammering, grafische vormgeving, vertaling, consultancy, enz.). Het gaat om de ontwikkeling van een markt die zich eerder op de taak dan op de tewerkstelling richt, wat een nieuwe ontwikkeling is waaraan ons juridisch kader niet noodzakelijk is aangepast.

Dienstenplatformen

De dienstenplatformen zijn een tussenschakel tussen de aanbieders en aanvragers van diensten die niet immaterieel zijn. Het kan gaan om personenvervoer (Uber, CarA-sap,...), pakketbezorging, toeristische accommodatie (zoals AirBnB), diensten aan huis. Die platformen functioneren als tweezijdige markten.

Uit het business model van de dienstenplatformen komt de figuur van de “prosument” voort, een samentrekking van de woorden producent en consument van digitale gegevens. Zo verricht de “prosument” vaak onbezoldigde arbeid die bestaat uit het leveren van gegevens en diensten die eerder minstens gedeeltelijk door werknemers in loondienst werden geleverd, zoals de evaluatie van de kwaliteit van een dienst of product door leken, de door gebruikers gegenereerde inhoud, de codering van gegevens.

Platformen van arbeid op afroep en/of occasionele arbeid

Arbeid op afroep bestaat uit “een continue werkrelatie zonder continu werk”. De opdrachtgever of werkgever garandeert een opdracht of arbeidsovereenkomst maar verbindt zich er niet toe continu werk aan te bieden. Een dergelijke overeenkomst berust op het principe van arbeid op afroep, in functie van de vraag. In het Eurofound-rapport (ECWS 2015) wordt arbeid op afroep in dezelfde categorie geplaatst als occasionele arbeid bij tussenpozen, seizoensarbeid of arbeid die wordt beperkt tot een taak of prestatie. Seizoensarbeid of arbeid bij tussenpozen is niet nieuw en is a priori niet gelinkt aan de digitale economie. Maar voor arbeid op afroep zijn de onlineplatformen wel een nieuwe vorm van tussenschakel tussen een aanvraag tot arbeid en reserves van arbeiders die op taken en opdrachten wachten.

²¹ Green A. de Hoyos M., Barnes S.-A., Baldauf B., Behle H. (2013), CrowdEmploy crowdsourcing case studies : an empirical investigation into the impact of crowdsourcing on employability, Euro-pean Commission Joint Research Center, Institute for Prospective Technological Studies, JRC Technical Reports (report EUR 26351 EN), Luxembourg, Publication Office of European Union.

Het gebruik van onlineplatformen om arbeid op afroep te organiseren, maakt het mogelijk tegelijk de aanvraag tot arbeid, de locaties waar de prestaties worden gevraagd, en de jobaanbieding, de geografische en tijdelijke beschikbaarheid van de op het platform ingeschreven werknemers, te geolocaliseren. De combinatie van het webplatform, de geolocalisatie en het mobiele internet maakt het mogelijk in real time de aanvragen en beschikbaarheden te laten samenvallen, waardoor het systeem van arbeid op afroep doeltreffender wordt.

In ondernemingen kunnen intern ook platformen voor occasionele arbeid worden ontwikkeld, om een contingente arbeidsreserve optimaler te beheren die volgens een principe van “just in time” en “just in case” kan worden ingezet.

De arbeid op afroep ontwikkelt zich in sectoren waar de aanvragen continu maar variabel zijn, zoals thuiszorg, kinderopvang, detailhandel, buitenschoolse activiteiten, de organisatie van events. Alle kwalificatieniveaus komen in aanmerking.

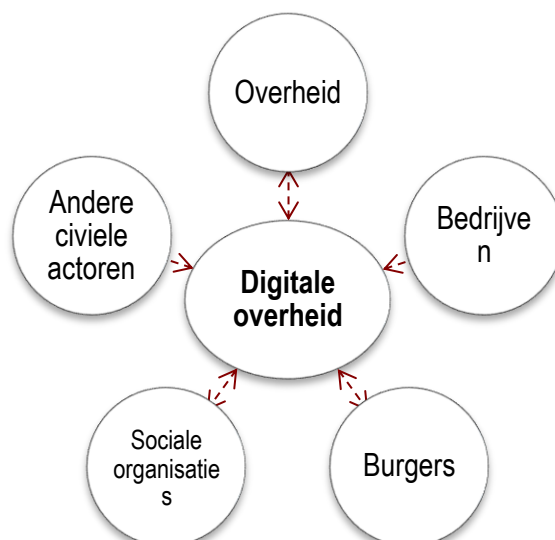
4 e-Government

Nu de algemene maatschappelijke evoluties die gepaard gaan met de digitalisering in kaart werden gebracht, vernauwen we ons perspectief en nemen we enkele concrete manieren waarop de digitalisering wordt aangewend onder de loep: eGovernment en de deeleconomie.

De digitalisering biedt mogelijkheden voor een efficiëntere interactie tussen burgers, ondernemingen en overheden. De overheid kan zelf het goede voorbeeld geven door een adequate digitalisering van haar eigen werkzaamheden waarbij ze de opportuniteiten optimaal benut en de risico's beperkt. Zo kan ze via de digitalisering van de interactie met ondernemingen en burgers een verbeterde dienstverlening en participatie realiseren. Vooraleer te beginnen met de eigenlijke diagnose, wordt het begrip 'eGovernment' kort toegelicht.

Bekkers (2003) biedt een overzichtelijke omschrijving van het begrip 'eGovernment'. Hierin wordt het omschreven als het gebruik van ICT, momenteel voornamelijk het internet en web-technologie, door een publieke instelling om huidige en/of toekomstige relaties met 'stakeholders' in interne en externe omgeving te regelen. Relevante stakeholders zijn: burgers, ondernemingen, sociale organisaties, andere overheidsinstellingen en civiele actoren.

Figure 4-1 : Mogelijke interacties via eGovernment



Bron: Samengesteld op basis van Bekkers V.J.J.M. (2003). E-government and the emergence of virtual organizations in the public sector.

Het begrip eGovernment dient men niet te verwarren met 'eGovernance'. Palvia & Sharma (2007) meent dat de verwarring optreedt door de gelijkenis qua benaming. eGovernance omvat de exploitatie van IT en internet door alle organisaties (publiek, privé, social-profit,...) voor een meer efficiënt en effectief beleid. eGovernment is een deelaspect van eGovernance.

4.1 *Waarom eGovernment?*

Overheden kunnen met behulp van eGovernment verschillende diensten aanbieden aan burgers en ondernemingen: informatie ter beschikking stellen, contact maken, afhandeling van elektronische administratieve diensten, participeren in de publieke sfeer en gegevensuitwisseling.

Door het gebruik van eGovernment kan de overheid op verschillende manieren meerwaarde creëren voor ondernemingen en burgers. Enkele voorbeelden: een toegenomen bereik van de overheid, verbetering van de kwaliteit van publieke dienstverlening, een toename van politieke en publieke legitimiteit, een meer gebruiksvriendelijke en efficiënte administratie, een toegenomen politieke participatie van ondernemingen en burgers, een toegenomen beschikbaarheid (op ieder moment),... Voorts kan de overheid aan de hand van een adequaat digitaliseringsbeleid van de eigen dienstverlening een katalysatoreffect creëren voor digitalisering in andere segmenten van de samenleving.

4.2 *Enkele mogelijke risicofactoren*

Aan de andere kant dient de overheid bij de verdere digitalisering van publieke dienstverlening ook stil te staan bij potentiële risico's. Ongewenste neveneffecten van de digitalisering van de interactie met de overheid dienen zo veel mogelijk beperkt te worden.

Ionas (2014) haalt aan dat eGovernment kan leiden tot sociale uitsluiting indien de overheid bepaalde groepen van burgers niet kan bereiken met deze dienstverlening. Volgens de auteur ervaren vooral (digitaal) kwetsbare groepen moeilijkheden bij de aanwending van eGovernment. Dit fenomeen kan polariserend werken tussen digitaal sterkeren en zwakkeren.

Charalabidis & Loukis (2011) lijsten enkele factoren op die ertoe kunnen leiden dat eGovernment-projecten in hun opzet falen, met name: onvoldoende samenwerking en afstelling met de stakeholders, ontwikkeling van nieuwe/betere technologieën, een gebrek aan vereiste middelen bij potentiële gebruikers, een inadequate interne werking bij de ontwikkelaars en een gebrek aan vereiste (digitale) vaardigheden bij ontwikkelaars/gebruikers. Lean (2010) en Colesca (2015) kaarten voorts aan dat de perceptie van de potentiële gebruiker m.b.t. het nut, de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de ICT-toepassingen en hun vertrouwen in de overheid en de technologie onontbeerlijk zijn voor een succesvolle uitrol van eGovernment.

4.3 Hoe presteert België op het vlak van eGovernment?

De Europese Commissie schreef in haar DESI-rapport²² over België dat de uitrol van digitale publieke dienstverlening gestagneerd is overheen de voorbije jaren. eGovernment is tevens het DESI-domein waarop België het minste scoort (13e plaats in Europa in 2017). Op ieder deeldomein van eGovernment scoren we beduidend lager als de Europese koplopers. Er is met andere woorden ruimte voor verbetering.

De EC doet voor de evaluatie van eGovernment (zie onderstaande Tabel 4-1) beroep op metingen uit vier deelaspecten: (1) aantal eGovernment gebruikers, (2) mate waarin formulieren op voorhand worden ingevuld, (3) online administratieve afhandeling van diensten en (4) Open Data²³. De vier verschillende deelaspecten zullen hieronder meer in de diepte behandeld worden.

²² DESI is een index die voor alle Europese landen jaarlijks berekend wordt om na te gaan in welke mate de economie en de samenleving gedigitaliseerd zijn. Hiervoor doet de Europese Commissie metingen op vijf domeinen: (1) verbondenheid, (2) menselijk kapitaal, (3) gebruik van internet, (4) integratie van digitale technologieën en (5) digitale publieke dienstverlening. In 2017 scoorde België zesde van Europa op deze gecombineerde index (in 2016 stond België nog op de vijfde plaats).

²³ Data en publicaties die gecreëerd of verzameld zijn door de overheid of waarvoor zij betaald hebben en die vrij voor hergebruik worden aangeboden aan het publiek. Tevens kan er ook metadata ter beschikking worden gesteld zoals de titel, de aanbieder, datum van inzending, log van updates, informatie over het bestandsformaat,...

Tabel 4-1: Digital Economy and Society Index – Digitale publieke dienstverlening

Digitale publieke dienstverlening	België				EU-gemiddelde
	DESI 2017		DESI 2016		DESI 2017
	DESI 2017	Rang	Waarde	Rang	Waarde
Samengestelde eGovernment indicator	0,57	13	0,56	13	0,55
eGovernment-gebruikers (% internet gebruikers)	40%	10	39%	10	34%
Voor-ingevulde formulieren (score op 100)	59	11	65	10	49
Online administratie (score op 100)	84	14	85	15	82
Open Data (% van maximum score)	48%	21	34%	21	59%

Noot: voor de berekeningen van de DESI worden telkens de gegevens van het voorgaande jaar gebruikt. Voor de opstelling van DESI 2017 gebruikte de overheid dus gegevens uit het jaar 2016 en voor DESI 2016 gegevens uit het jaar 2015.

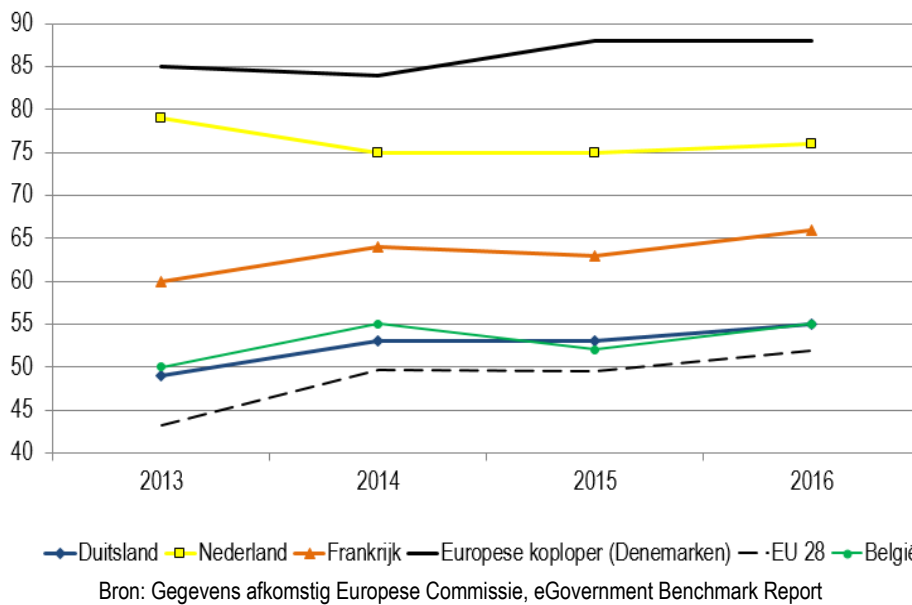
Bron: Europese Commissie (2017a), Belgium DESI country profile, pg. 4. Gegevens oorspronkelijk van Europese Commissie, eGovernment Benchmark Report.

4.4 eGovernment-gebruikers

4.4.1 Het gebruik van eGovernment in België en haar buurlanden is gestagneerd

Op het vlak van 'eGovernment-gebruikers' is België het laatste jaar lichtjes gegroeid (van 39% naar 40%). Dit werd berekend als het procentueel aantal internetgebruikers dat formulieren heeft uitgewisseld met publieke autoriteiten van het totaal aantal internetgebruikers (16-74 jarigen) overheen de 12 voorbije maanden.

Een bredere invulling van het concept 'eGovernment-gebruikers' (zie onderstaande Grafiek 4-1) dat de Europese Commissie ook berekent, is het aantal individuen dat het internet gebruikt voor interactie met publieke autoriteiten. Hieronder verstaat de Commissie personen die informatie vergaren via websites van publieke instellingen, officiële documenten downloaden en formulieren naar publieke autoriteiten verzenden. In deze nota zal dit bredere concept gehanteerd worden.

Grafiek 4-1: Aantal individuen (%) dat internet gebruikt voor interactie met publieke autoriteiten

Bovenstaande Grafiek 4-1 toont aan dat 55% van de Belgen tussen 16 en 74 jaar in 2016 gebruik heeft gemaakt van eGovernment en dat België over de hele periode (2013-2016) beter scoort dan het EU-gemiddelde maar dat dit verschil verkleind is overheen de periode. Het gebruik van eGovernment is aanzienlijk hoger in Frankrijk en Nederland. Het gebruik in Duitsland is gelijkaardig aan dat in België.

Er dient echter rekening gehouden te worden met het feit dat mensen die ouder zijn dan 74 jaar hier niet in rekening worden genomen en dat ouderen minder digitaal geletterd zijn volgens de jaarstudie van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2016). Solidaris (2017) toont aan dat slechts 19% van de bevroegde Waalse en Brusselse 80-plussers beschikt over internetverbinding. 81% van deze leeftijdsgroep kan bij hun thuis bijgevolg geen gebruikmaken van digitale publieke dienstverlening. Het effectieve eGovernment-gebruik ligt dus lager dan opgemeten door de Europese Commissie.

Om de mogelijkheden van de digitalisering van de interactie met de overheid optimaal te kunnen benutten, is een technologieneutraal wettelijk kader vereist. Hiermee wordt bedoeld dat de wetgever de digitale procedures moet gelijkstellen aan de schriftelijke procedures. In Denemarken (Europese koploper) creëerde de wetgever wetten die ondernemingen en burgers (verplicht) aanzetten tot het gebruik van digitale equivalenten van publieke dienstverlening. In lijn met een technologieneutraal wettelijk kader, dient er ook worden nagegaan of bestaande regels en wetten vereenvoudigd kunnen worden met als doelstelling om (digitale) procedures van publieke dienstverlening te vereenvoudigen.

De overheid kan generieke eGovernment-instrumenten ontwikkelen die ondernemingen en burgers ten goede komen. In onderstaand deel zullen enkele instrumenten (elektronische identificatie, elektronische handtekening, officiële e-mailbox, toegangsbewijzen, stemmingsprocedures en intelligente monitoringsoftware) kort toegelicht worden. Er zijn echter nog tal van andere mogelijkheden op het vlak van generieke eGovernment-instrumenten.

Een groot deel van de digitale dienstverlening voor ondernemingen en burgers vereist digitale identificatie. De identificatieprocedure is een belangrijke schakel in persoonsgebonden dienstverlening. Om zoveel mogelijk mensen digitaal te kunnen bereiken, is het cruciaal dat er continu gezocht wordt naar meer efficiënte inlogtoepassingen. In dit kader heeft de ministerraad op 13 januari 2017 een voorontwerp van een wet voor elektronische identificatie goedgekeurd. Als gevolg hiervan zou het binnenkort mogelijk

moeten zijn om zich via minder omslachtige procedures digitaal te identificeren. De verdere uitwerking van bijvoorbeeld de mobile ID kan hierdoor vergemakkelijkt worden. De overheid moet er evenwel voor zorgen dat hun technologie ter beschikking staat voor relevante sectoren en ondernemingen die hier gebruik van wensen te maken. Zwakkere doelgroepen moeten ook steeds toegang kunnen blijven hebben tot publieke dienstverlening. Een samenwerkingsverband tussen de Belgische telecomoperatoren en zakenbanken heeft op 30 mei 2017 geresulteerd in een smartphone-app (itsme). 'Itsme' kan gebruikt worden voor bankdiensten en eventueel in de toekomst ook voor mobiele identificatie. De betrouwbaarheid en veiligheid van de nieuwe applicatie dient wel eerst worden nagegaan.

In Denemarken heeft de overheid de aankoop van abonnementen en tickets van openbaar vervoer gekoppeld aan de eID. Dit fenomeen kan echter nog verder worden uitgediept. In België is dit reeds mogelijk voor treintickets van de NMBS maar niet bij de MIVB en voor bus tickets. Door dit specifiek aan de eID te koppelen wordt het eenvoudiger om de dienstverlening te richten op persoonskenmerken zoals leeftijd. De overheid dient hierbij echter rekening te houden dat gevoelige persoonsgebonden informatie die ook aan de eID gekoppeld zijn, niet zonder meer vrij gegeven worden aan de privésector.

Het is mogelijk om eGovernment-toepassingen te ontwikkelen voor stemmingsprocedures bij aangelegenheden waarbij de publieke opinie gewenst is. Zo kan iedereen in Estland waar er internet ter beschikking is, deelnemen aan verkiezingen met behulp van 'i-Voting' na elektronische identificatie²⁴. Dit toont aan dat er via de eID de mogelijkheid heeft om burgerparticipatie efficiënter te organiseren. Hierbij dient echter voldoende aandacht besteed te worden aan cybersecurity. Nederland koos bijvoorbeeld expliciet voor een stemming met pen en papier voor de nationale verkiezingen in maart 2017 wegens de vrees voor potentiële hacking.

De elektronische handtekening is in België al in zekere mate ontwikkeld maar het biedt nog verdere mogelijkheden. Momenteel bestaat er voor verschillende dienstverlening (bv. uittreksel opvragen strafregister, financiële contracten, verzekeringscontracten,...) nog steeds wetgeving die een akkoord of ondertekening via schriftelijke procedure vereist waardoor de verdere digitalisering van de handtekening voorlopig moeilijk is (cf. supra: technologie-neutraal wettelijk kader). Door de verdere uitbouw van de e-handtekening kunnen er efficiëntiewinsten bekomen worden (bv. doordat de digitale procedure minder tijd in beslag neemt).

Een officiële gestandaardiseerde elektronische mailbox voor burgers en ondernemingen die fungeert als een 'digitaal adres' biedt mogelijkheden. Dit zou het bijvoorbeeld eenvoudiger maken om individuen en organisaties digitaal te kunnen bereiken. De overheid kan deze mailboxen een belangrijkere rol toekennen voor de interactie met ondernemingen en burgers door bijvoorbeeld officiële documenten (aangetekende zendingen²⁵, aktes,...) meer via digitale weg af te handelen. Binnen de Belgische sociale zekerheid kennen we al een soort van 'eBox' die gelinkt wordt aan een mailadres gekozen door de burgers en ondernemingen zelf voor de afhandeling van officiële documenten. Er zou kunnen worden nagaan of de verschillende eBox-systemen van overheidsinstellingen kan centraliseren. Er dient hier echter rekening gehouden te worden met mensen met een voorkeur voor het fysieke kanaal van publieke dienstverlening, voor mogelijke e-mailadreswijzigingen en mogelijkheid tot herziening van de keuze voor digitalisering van de dienstverlening.

²⁴ Dit kadert in het Estse beleid van 'open data by default' waarmee ze als eerste van Europa trachtten om zoveel mogelijk data om te vormen tot open data (zie deel 4.5 voor omschrijving).

²⁵ Het kabinet van minister De Croo heeft aangegeven om in de loop van 2017 de digitalisering van aangetekende zendingen te realiseren in België.

Intelligente software die informatie omtrent files, luchtzuiverheid, het weer, openbaar vervoer,... op een overzichtelijke manier up-to-date weergeeft aan ondernemingen en burgers kan ook ontwikkeld worden in het kader van eGovernment. Door het bundelen van deze informatie via een gebruiksvriendelijke monitoringapp kunnen ondernemingen en burgers zich beter afstemmen op alledaagse ontwikkelingen.

4.4.2 Alle stakeholders dienen worden te betrokken bij de uitrol van eGovernment

CBO (2015) haalt aan dat de gebruikers moeten openstaan voor de digitale equivalenten van publieke dienstverlening voor een effectieve eGovernment of voor samenwerkingen met de privésector als de overheid bepaalde gegevens en middelen ter beschikking stelt vanuit een open datastrategie. Er dient met andere woorden een maatschappelijk draagvlak te zijn voor de digitalisering van deze dienstverlening. Er is in dit kader een rol weggelegd voor sensibiliseringscampagnes vanuit de publieke en private sfeer om mee te gaan in hun digitaliseringsverhaal en om ondernemingen en burgers te betrekken bij de digitalisering van de publieke dienstverlening.

Nixon (2016) argumenteert dat het vertrouwen van de burger onmisbaar is voor een succesvolle uitrol van eGovernment. Om dit te bekomen stelt hij dat de burger centraal dient geplaatst te worden. Enkele manieren om dit te garanderen zijn: (1) benadrukken hoe eGovernment mensen vooruit kan helpen, (2) focussen op de toegankelijkheid, de effectiviteit en het respect voor privacy, (3) partnerschappen met de privésector aangaan ter ontwikkeling van eGovernment en (4) de burgers uitleggen hoe eGovernment bijdraagt tot de veiligheid.

Het is belangrijk dat de overheid en de privésector nauw samenwerken bij de ontwikkeling van de digitale publieke dienstverlening. De overheid moet voldoende begeleiding en middelen ter beschikking stellen aan de private partners voor de ontwikkeling van de vereiste digitale tools en voor innovatieve ideeën en oplossingen uit de privésector.

4.4.3 Echter, mensen die beschikken over relatief weinig digitale vaardigheden kunnen benadeeld worden indien publieke dienstverlening voornamelijk digitaal wordt georganiseerd

De overheid dient hier steeds rekening mee te houden door voldoende begeleiding te garanderen. Ze kan bijvoorbeeld inzetten op gebruiksvriendelijke handleidingen (zoals in België reeds bestaat voor bv. digitaal aanmelden²⁶), een aanbod aan gerichte begeleiding uitwerken en verder inzetten op de ontwikkeling van digitale vaardigheden bij ondernemers en burgers. Bijzondere beleidsaandacht is vereist voor de meer kwetsbare doelgroepen in de samenleving. Een studie van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2016, pg. 147-152) toont op basis van cijfers van de Europese Commissie aan dat 13% van de Belgen tussen de 16 en 74 jaar nog nooit het internet heeft gebruikt, bij laaggeschoolden loopt dit op tot 29%. Verder blijkt dat werklozen, ouderen en vooral inactieven ook beduidend minder gebruik maken van internet dan de werkende bevolking. Dit illustreert de noodzaak om meer te investeren in de digitale geletterdheid van deze doelgroepen.

²⁶ Zie bijvoorbeeld de volgende videohandleiding van CSAM: <https://www.youtube.com/watch?v=Ds1rv6ngnT0>

Burgers dienen steeds de vrije keuze te behouden om niet over te schakelen naar digitale equivalenten voor publieke dienstverlening en moeten steeds over de mogelijkheid beschikken om terug te komen op hun keuze (in tegenstelling tot de manier waarop bv. tax-on-web nu georganiseerd wordt). De overheid dient tevens voldoende begeleiding te voorzien bij het aanbod van digitale publieke dienstverlening.

Het aanleren van digitale vaardigheden is een stapsgewijs proces. Individuen raken stelselmatig meer vertrouwd met digitale infrastructuur. Mensen met relatief weinig digitale vaardigheden vertrouwd maken met eGovernment kan gezien worden als een onderdeel van hun digitaal leerproces.

Indien er verder wordt ingezet op de uitbouw van elektronische publieke dienstverlening moet iedereen de kans krijgen om te genieten van de voordelen van de digitalisering van de publieke dienstverlening. Niet ieder gezin heeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om voor ieder gezinslid een mobiele telefoon, computer of bepaalde software programma's aan te schaffen waardoor er mogelijks een deel dat het al moeilijker heeft, niet bereikt wordt. Er dient dus ingezet te worden op een betaalbaar en inclusief eGovernment-aanbod. In België krijgt iedere Belg ouder dan twaalf²⁷ een persoonlijke identiteitskaart die uitgebouwd is met een chip die elektronische identificatie toelaat. Vanaf vijftien jaar is iedereen bij wet verplicht om overal en op ieder moment zijn/haar eID bij zich te hebben zodat individuen overal digitaal geïdentificeerd kunnen worden. Door systemen hierop af te stemmen, is het mogelijk dat bepaalde individuen (tijdelijk) niet bediend kunnen worden (bv. bepaalde groepen van toeristen en migranten die uit landen komen waar de identiteitskaart niet uitgerust wordt met een elektronische chip of individuen die hun eID-kaart zijn kwijtgeraakt). Er dient hier rekening mee worden gehouden en het ontbreken hiervan kunnen opvangen.

4.4.4 Het is belangrijk dat zowel zij die eGovernment gebruiken als zij die de digitale administratie verhandelen (back- en front office), over de nodige instrumenten en expertise beschikken om dit op een performante manier te doen

De overheid kan zelf middelen ter beschikking stellen aan het publiek waarmee gebruikers via digitale weg publieke dienstverlening kunnen verschaffen. Een voorbeeld hiervan is de inrichting van 'IT-centra' waar gratis gebruik kan worden gemaakt van computers, software en internet. De bibliotheek van Kopenhagen waar het publiek dergelijke IT-infrastructuur voorziet en veel gebruikt worden, is hier een goed voorbeeld van. In België kennen sommige bibliotheken gelijkaardige infrastructuur. Bij voorkeur richten zulke maatregelen zich in hoofdzaak, maar niet exclusief, op zij die moeite ervaren om zelf IT-middelen aan te schaffen of te gebruiken.

Voor een succesvolle uitrol van eGovernment moet het personeel dat instaat voor het aanbieden en verwerken van digitale publieke dienstverlening voldoende vertrouwd zijn met de digitale systemen. Er dient dus worden ingezet op gebruiksvriendelijke systemen en te voorzien dat het verantwoordelijke personeel over de vereiste expertise beschikt en eventueel bijscholen.

4.4.5 De toegenomen afhankelijkheid van digitale netwerken stelt nieuwe cybersecurity-eisen

Er dient bij de digitalisering van processen steeds rekening gehouden te worden met de cybersecurity. De toenemende afhankelijkheid van ICT maakt onze samenleving steeds kwetsbaarder voor misbruik en uitval. Het cyberbeleid, en dus ook de uitwerking van nieuwe cyber-regelgeving, vereist een multi-stakeholder benadering die rekening houdt met de noden en wensen van alle belangengroepen.

²⁷ Voor jongere kinderen kennen we de kids-ID die ook uitgerust is met een elektronische chip. De ouders (of degene verantwoordelijk voor de voogdij) van het kind zijn ter alle tijden verplicht om deze kaart bij zich te hebben.

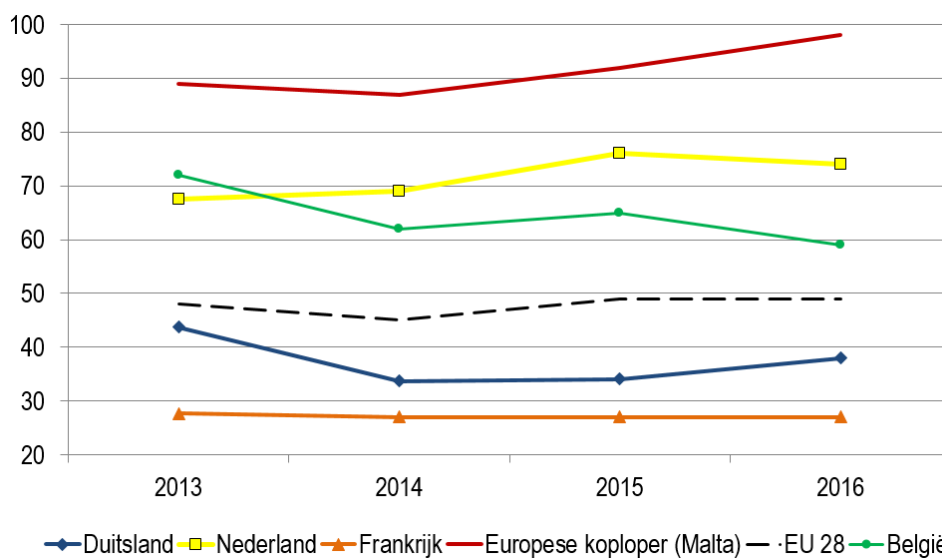
Er moet ten alle tijden kunnen gegarandeerd worden dat gevoelige informatie zoals persoonsgegevens beveiligd zijn en cybercriminaliteit vermeden wordt. Gezien het feit dat cybercriminelen innovatieve methoden hanteren om toe te slaan op IT-systemen, dient er proactief op zoek gegaan te worden naar state-of-the-art cyberbescherming en de regelgeving hieraan aanpassen. Er zou vanuit de overheid onderzoek naar cyberveiligheid uitgevoerd of uitbesteed kunnen worden. De overheid draagt zelf de eindverantwoordelijkheid om digitale publieke dienstverlening cybersecure te maken.

4.5 Voor-ingevulde formulieren

4.5.1 De mate waarin formulieren op voorhand zijn ingevuld, is de voorbije jaren achteruitgegaan

De mate waarin formulieren op voorhand zijn ingevuld op basis van reeds opgevraagde informatie is volgens de EC in België in de periode 2013-2016 achteruitgegaan (van 72/100 in 2013 naar 59/100 in 2016). Voorlopig scoort België echter nog boven het EU-gemiddelde (49/100). In het begin van de periode behoorde België nog bij de Europese top 5 maar door de achteruitgang zijn we naar de 11e plaats gezakt. Op uitzondering van Nederland scoort België beter dan haar buurlanden.

Grafiek 4-2: Mate waarin documenten op voorhand zijn ingevuld



Bron: Europese Commissie, eGovernment Benchmark Report.

De ferme achteruitgang in de score tijdens 2015-2016 is misleidend. Er is voor de berekening van de score voor DESI 2017 een methodologische wijziging doorgevoerd waardoor vergelijkingen doorheen de tijd bemoeilijkt worden. Concreet zijn er dossiers toegevoegd aan de berekening. Zij gaven aan dat het voor dit deeldomein ten gevolge van de methodologische aanpassing meer zinvol is om vergelijkingen tussen lidstaten uit te voeren dan doorheen de tijd.

4.5.2 Door de administratieve lasten voor ondernemingen en burgers te verminderen en het only-onceprincipe toe te passen kunnen efficiëntiewinsten geboekt worden

Met het 'only-onceprincipe' wordt bedoeld dat de overheden slechts éénmaal gegevens dienen op te vragen en ze vervolgens ter beschikking stellen aan alle overheidsorganen waardoor de gebruikers niet telkens opnieuw dezelfde informatie dienen te verschaffen²⁸. Dit streefdoel is op federaal niveau vastgelegd in de wet van 5 mei 2014²⁹.

4.5.3 Er is nood aan coördinatie tussen de verschillende overheden o.a. op het vlak van uitwisselingen van de nodige informatie

Indien de overheid formulieren op voorhand wenst in te vullen of processen wenst te automatiseren, is het noodzakelijk dat de verantwoordelijke overheidsafdeling beschikt over de nodige informatie. Sommige informatie is echter verspreid overheen verschillende overheidsinstelling. Deze aspecten vereisen een sterke interne communicatie tussen verschillende overheidsactoren vanuit alle bevoegdheidsniveaus en de verschillende overheidsafdelingen.

Voorlopig gebeurt deze samenwerking in België voornamelijk op vrijwillige basis met de geïnteresseerde overheidsdiensten. Dit zou verder kunnen worden uitgebouwd zodat er een meer efficiënte en uniforme publieke dienstverlening kan worden gerealiseerd.

4.6 Online administratie

4.6.1 De sterke vooruitgang op het vlak van online afhandeling van publieke administratie zet zich niet verder

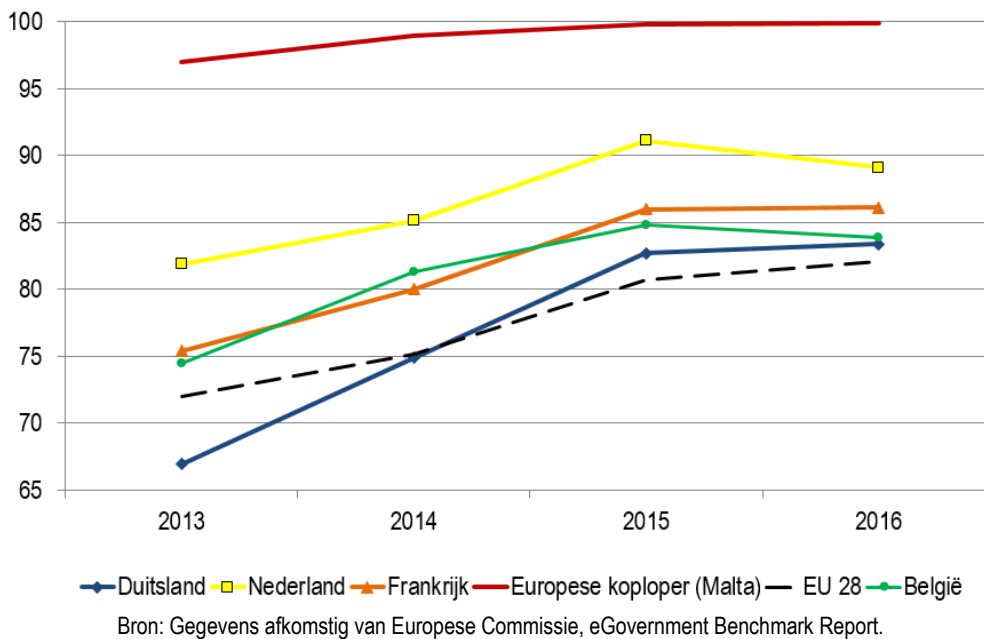
Ter berekening van de score op dit domein meet de Commissie het aantal administratieve stappen gerelateerd aan 'major life events'³⁰ dat online kan worden afgehandeld. Uit onderstaande Grafiek 4-3 kan er worden afgeleid dat België in de periode 2013-2015 sterk gegroeid is binnen dit domein (11 punten op 100) maar het voorbije jaar een lichte achteruitgang (1 punt op 100) kent. In de ons omringende landen is de situatie gelijkaardig als die in België. Nederland en Frankrijk scoren ietsje beter dan België. Dit toont aan dat er nog werk voor de boeg is.

²⁸ De heer Windmolders, hoofd van de beleidscel Digitale Agenda, heeft tijdens een hoorzitting aangegeven dat de Europese Commissie volledig geautomatiseerde publieke dienstverlening buiten beschouwing van haar evaluaties laat. Deze procedure is volgens de beleidscel echter een betere oplossing dan formulieren op voorhand in te vullen de gebruikers zelf minder stappen moeten ondernemen.

²⁹ WET van 5 mei 2014 houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkenschakeling van elektronische en papieren formulieren, BS, 4 juni 2014, pg. 42601-42605.

³⁰ Behoren tot deze groep: start-up van een bedrijf, het verliezen en het vinden van een job, studeren, reguliere zakentransacties, beschikken en rijden met een auto, het aangaan van een claims procedure.

Grafiek 4-3: Online afhandeling van administratie major life events



In België biedt de overheid online administratieve afhandeling van publieke diensten aan via portalen die erkend worden door de overheid. Sinds 2015 werkt ze met het portaal MyBelgium waarop de overheid digitale publieke dienstverlening tracht te groeperen. Ondertussen biedt ze via dit kanaal een vijftigtal verschillende publieke diensten aan voor burgers en ondernemingen en het aanbod wordt stapsgewijs uitgebreid. Enkele voorbeelden: tax-on-web (meer dan 3 miljoen gebruikers), eHealth, informatiepunt (gezondheid, pensioen eerste en tweede pijler,...), persoonlijk fiscaal dossier, integratie van Kruispuntbank van Ondernemingen, e-Griffie, energiekostensimulator, stedenbouwkundige aanvraag,...

4.6.2 Een meer effectieve dienstverlening moet als uitgangspunt dienen voor digitalisering van de publieke administratie

Minstens even belangrijk als de mogelijkheid tot digitale afhandeling van publieke administratie is de mate waarin het publiek de digitale dienstverlening effectief gebruikt en nuttig acht. Zo scoort Malta bijvoorbeeld het beste op het vlak van de mogelijkheden (99,875/100) maar wordt eGovernment er relatief weinig gebruikt (44%).

De autoriteiten dienen effectief een meer efficiënte administratie te bewerkstelligen via een adequate digitalisering van publieke diensten. Er dient met andere woorden over gewaakt te worden dat de gebruikers de digitalisering zelf ervaren als een vereenvoudiging van administratieve procedures. Voorts dient de digitale interactie ten alle tijden het officiële karakter van de interactie te vrijwaren waar nodig (bv. aangetekende zendingen). Hiervoor dient de overheid betrouwbare digitale systemen te ontwikkelen die een gelijke juridische waarde genieten als de schriftelijke handtekening (cf. elektronische handtekening).

Voor ondernemers en burgers is het belangrijk dat online publieke dienstverlening eenvoudig terug te vinden is. Het internet biedt enorm veel documentatie maar vaak op een ongestructureerde manier. In dit opzicht is het belangrijk dat de dienstverlening centraal en geharmoniseerd aangeboden wordt. Zo is 'centraal en geharmoniseerd' hét motto van het federale MyBelgium-portaal voor de administratie verbonden aan publieke dienstverlening. Men vindt echter nog verschillende administratieve dienstverlening exclusief terug op de web-portalen van lokale en gewestelijke overheden als gevolg van

de bevoegdheidsverdeling in België. MyBelgium zou verder uitgebreid kunnen worden met doorverwijzingen naar websites van lokale en regionale overheden voor hun respectievelijke bevoegdheden.

4.6.3 De overheid dient continuïteit te garanderen in een verantwoord IT-investeringsbeleid

De publieke autoriteiten dienen investeringen in de realisatie van een digitale publieke dienstverlening voldoende op te volgen. Investeringsplannen en beleid m.b.t. ICT zijn typisch verspreid over meerdere jaren. Zo werken de overheden van de Europese landen telkens een 'digitale agenda' van een viertal jaren uit bij de aanvang van een nieuwe legislatuur. Echter, gezien de centrale uitdagingen die de digitalisering stelt, moet er getracht worden om een zekere continuïteit te garanderen overheen regeringswissels.

4.7 Open data

4.7.1 België hinkt achterop op het vlak van open data maar de Belgische bevoegdheidsstructuur nuanceert deze lage score

De score werd voor DESI 2017 berekend door een nieuwe samengestelde indicator die nagaat in welke mate een 'Open Data strategie' gerealiseerd wordt en de politieke, sociale en economische impact van open data op het nationale dataportaal. Gegeven de keuze voor een nieuwe indicator (zie onderstaande Tabel 4-2) wordt een opvolging doorheen de tijd bemoeilijkt.

Onder de nieuwe invulling van deze indicator scoort België (48%) beduidend onder het EU-gemiddelde (59%) en staan we zowel in DESI 2016³¹ als in DESI 2017 op de 21ste plaats van Europa. Frankrijk en Nederland doen het allebei aanzienlijk beter dan België op het vlak van open data. Duitsland scoort ook beter dan België maar het verschil is minder uitgesproken.

Tabel 4-2: Open data

Open data	DESI 2016	
	(onder nieuwe invulling begrip)	DESI 2017
Duitsland	51%	51%
Nederland	60%	79%
Frankrijk	76%	86%
Europese koploper (Spanje)	82%	91%
EU 28	50%	59%
België	34%	48%

Noot: voor de berekeningen van de DESI worden telkens de gegevens van het voorgaande jaar gebruikt. Voor de opstelling van DESI 2017 worden dus gegevens uit het jaar 2016 gebruikt en voor DESI 2016 gegevens uit het jaar 2015.

Bron: Europese Commissie, eGovernment Benchmark Report

De manier waarop in België de uitrol van open data gerealiseerd wordt, dient hierbij aangekaart te worden ter nuancering. Enkel indien een open data-initiatief op alle bestuursniveaus aanwezig is, wordt het opgenomen in de Europese beoordeling. België kent een bevoegdheidsstructuur waarin de lokale en regionale overheden een zekere mate van soevereiniteit kennen. Zo hebben de Vlaamse, Waalse en Brusselse overheden tal van initiatieven op poten gezet die buiten de berekening van de index vallen.

³¹ Onder de oude invulling van open data stond België in DESI 2016 op de 16e plaats.

Iedere Belgische regio heeft ook zijn eigen open data portaal³². Vlaanderen is Belgische koploper binnen dit domein en Wallonië en Brussel zijn bezig met een forse inhaalbeweging.

In het vijfjarenplan 'Federal open data strategy (2015-2020)' uit augustus 2015 worden enkele prioriteiten opgesomd die moeten leiden tot een versterking van het Belgisch digitaal ecosysteem en om te evolueren naar een efficiëntere, meer moderne overheid. Het plan werkt vanuit drie concrete ankerpunten: (1) overstap naar 'open by default', (2) hergebruik van data en wegwerken van drempels en (3) bescherming van privacy.

In lijn met de open data strategie is onder andere het initiatief Open Data Portal op het federaal niveau gelanceerd in januari 2016. Het omvat een portaal (<http://data.gov.be>) waarop iedereen publicaties, onderzoeken en cijfers die opgesteld zijn door de federale overheid vrij kan raadplegen.

4.7.2 De verdere uitrol van open data kan transparantie bevorderen en duurzame groei stimuleren

De Verenigde Naties onderstreept in haar tweejaarlijkse eGovernment-survey³³ het belang van open overheidsdata als drijfkracht voor een meer transparante en toerekenbare overheid en haalt aan hoe het duurzame groei kan stimuleren. Organisaties kunnen op basis van gegevens nieuwe inzichten verwerven en zo ook beter tegemoet komen aan de noden van burgers en ondernemingen. Denk bijvoorbeeld aan schema's van de dienstregeling van het openbaar vervoer, de aanwezigheid van ondernemingen, topografische informatie, werkgelegenheidscijfers,... Door het publiek ter beschikking te stellen van gestructureerde data, kan er zowel in de private als de publieke sector aanzienlijke waarde gecreëerd worden. Digitale data biedt zowel direct als indirect eindeloze mogelijkheden qua toepassingen en door de continue verbetering van ICT- infrastructuur wordt de grens van het mogelijke steeds hertekend.

4.7.3 Er is nood aan cultuurverandering in de verschillende overheidsinstellingen, waarbij openheid van data de standaard vormt

In het kader van het open data-beleid is het aangewezen om meer informatie over de werking van de verschillende overheidsinstellingen vrij te geven. Dit kan de legitimiteit van de overheid vergroten door een toegenomen transparantie van overheidswerking te realiseren. Zulke informatie publiek ter beschikking stellen is een kwestie van een open cultuur (cf. open by default). De verschillende afdelingen kunnen op dit domein leren van elkaar en er kan hiervoor een gecoördineerde aanpak worden opgesteld.

³² Voor Vlaanderen: <http://opendata.vlaanderen.be/>; voor Wallonië: <http://data.digitalwallonia.be/>; voor Brussel: <https://opendata.brussel.be/>

³³ Verenigde Naties (2016) eGovernment Survey 2016. pg. 21-44.

4.7.4 De overheid moet oog hebben voor de privacy en de veiligheid alsook de bruikbaarheid van open data

Bij de verdere uitrol van open data is het van belang dat de overheid er over waakt dat bv. gevoelige persoonsgebonden informatie niet openbaar gemaakt wordt wegens privacy- en veiligheidsredenen.

VN (2016) haalt aan dat er, behalve het formaat waarin de gegevens ter beschikking worden gesteld, bijkomende uitdagingen zijn op het vlak van de bruikbaarheid van open data die de aandacht vereisen. Het is belangrijk dat de overheden monitoren wie en hoe gegevens geraadpleegd worden om de portalen optimaal af te stemmen op de noden van (potentiële) gebruikers. Zo zou de overheid kunnen trachten om te achterhalen wat (potentiële) gebruikers nuttige informatie achten en waarom ze bepaalde open data raadplegen.

Voorts haalt het VN-rapport aan dat het essentieel is dat gebruikers voldoende vertrouwen hebben in de aangeboden open data en het platform voldoende aantrekkelijk en gebruiksvriendelijk ervaren wordt. Hiervoor dient de overheid er metadata aan te koppelen waarmee ze de nodige toelichtingen verschaft. Indien het publiek de kwaliteit van de gepubliceerde gegevens of het platform inadequaat (bv. onbetrouwbaar) acht, zal men minder geneigd zijn de gegevens te gebruiken.

5 Reglementaire en fiscale aspecten van digitalisering

De diagnose uit de voorgaande delen toont aan dat de digitale revolutie stuurbaar is door de keuzes van beleidsmakers en door de garantie van geschikte randvoorwaarden. Om te kunnen garanderen dat digitalisering duurzame groei, werkgelegenheid en ondernemerschap stimuleert, is er een aangepaste reglementaire en fiscale omkadering nodig. Zoals er in dit deel zal worden aangetoond, zijn het reglementair en fiscaal kader niet altijd geheel afgestemd op nieuwe economische ontwikkelingen zoals digitalisering waardoor er zich conflicten kunnen voordoen. Bijgevolg zullen de sociale partners enkele principes en praktijken aanreiken die de digitale transitie voor burgers en ondernemingen kunnen ondersteunen.

5.1 Algemene vaststellingen

De digitalisering heeft de voorbije decennia de creatie van nieuwe zakenmodellen (e-commerce, platformeconomie, crowd working, high-frequency-trading platformen, app-winkels,...) mede mogelijk gemaakt. Het gebruik van ICT-toepassingen is cruciaal bij deze vormen van zakendoen. Deze nieuwe transactievormen zijn meestal nog relatief klein maar winnen snel aan belang ten opzichte van de traditionele zakenmodellen³⁴.

In de literatuur die uitdagingen van digitalisering op het Belgische fiscaal en reglementair kader bespreekt, wordt er vaak vertrokken met praktijkvoorbeelden vanuit e-commerce en platformeconomie. Bijgevolg zullen deze twee zakenmodellen enkele keren aan bod komen in deze discussienota. Er zal echter slechts kort naar deze zakenmodellen verwezen worden om enkele vaststellingen te kunnen doen en er moet rekening mee gehouden worden dat er nog tal van andere varianten bestaan.

³⁴ Zie o.a. Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2016) en Hortaçsu en Syverson (2015).

Europees Parlement (2016)³⁵ schrijft dat de gedigitaliseerde economie zeer diverse zakenprofielen kent. Mensen die in hun vrije tijd diensten (maaltijden, lessen,...) aanbieden via platformen zijn niet dezelfde spelers als Google, Amazon en Facebook die expliciet trachten om een dominante positie in de markt te behouden. Beleidsmakers dienen rekening te houden met deze heterogeniteit voor de uitwerking van gerichte maatregelen.

Binnen de platformeconomie zijn onderlinge verschillen in digitale zakenprofielen zeer zichtbaar. Zo opteert Uber voor een relatief groot marktaandeel en indien ze er niet in slaagt om een dominante positie te bekomen, trekt ze zich terug (bv. teruggetrokken in China). Aan de andere kant zijn er ook digitale platformen waarin er voornamelijk op basis van duurzame overwegingen diensten worden aangeboden aan derden (bv. BlaBlaCar waarbij er via het platform liften aangeboden worden en de ritkosten gedeeld worden).

Om de impact van digitalisering, bv. op de overheidsinkomsten te berekenen, dient er rekening gehouden te worden met enkele complicaties die een grondige macro-economische analyse bemoeilijken, met name het ontbreken van gegevens over digitale zakenmodellen en de totale impact van de intrede van nieuwe actoren binnen bestaande markten.

Er ontbreken momenteel kwalitatieve gegevens over de precieze omvang van de digitale zakenmodellen zoals platformeconomie³⁶ en e-commerce³⁷. Hierdoor is het momenteel moeilijk om hun evoluties en mogelijke impact te ramen en is er vooralsnog weinig onderzoek verricht over concrete (para)fiscale aspecten.

Voorts dient er voor macro-economische analyses steeds rekening gehouden te worden met zowel de directe impact van de actoren door de activiteiten die zij zelf uitvoeren maar ook met bv. de indirecte invloed die zij uitoefenen op de activiteiten van andere actoren in de markt. Deze indirecte impact is zeer moeilijk te becijferen aangezien het onmogelijk is om precies in kaart te brengen welke wijzigingen de verschillende traditionele spelers precies ervaren door de intrede van nieuwe actoren.

5.2 Reglementaire aspecten

Om de vruchten te kunnen plukken van digitalisering dient er voldoende ruimte te zijn om te kunnen experimenteren maar we dienen echter ook oog te hebben voor potentiële risico's op het vlak van bv. veiligheid en privacy. Beleidsmakers dienen de belangen van alle betrokken partijen in acht te nemen om een verantwoord reglementair kader te creëren waarbinnen de digitalisering op een duurzame, vlotte en adequate manier vooruitgang kan realiseren.

³⁵ Europees Parlement (2016), Tax Challenges in a Digital Economy.

³⁶ Door de nieuwe regelgeving binnen de platformeconomie (deze regelgeving stelt dat inkomsten uit activiteiten die uitgevoerd worden op door de overheid erkende platformen tot en met 5.100 eu-ro slechts voor de helft van de bekomen middelen belast worden en aan een verlaagd percentage van 20%), is het mogelijk dat er in de nabije toekomst meer kwalitatieve gegevens beschikbaar zullen worden over de omvang en de aard van de activiteiten indien de aanbieders effectief ge-bruikmaken van deze regeling.

³⁷ Momenteel onderzoekt Eurostat de omvang van e-commerce in de verschillende Europese landen. Eurostat becijferde recentelijk dat het aandeel van e-commerce in de omzet van Belgische bedrijven in 2016 31% bedroeg terwijl dit voor 2012 slechts 14% was (voor de periode 2013-2015 is er voor België geen beschikbare data).

De Europese Commissie bestudeert de wederzijdse invloed van digitalisering en wetgeving in het kader van de werkzaamheden rond Digital Single Market³⁸. Uit deze werkzaamheden kunnen er enkele thema's onderscheiden worden die relevant zijn voor de studie rond het Belgisch reglementair kader: (1) level playing field, (2) cybersecurity, (3) digitale consumentenbescherming (de EC aanschouwt enkel ePrivacy) en (4) digitale connectiviteit. Deze vier thema's zullen hieronder verder toegelicht worden met behulp van enkele vaststellingen uit België.

5.3 Level playing field

Het is belangrijk om na te gaan of het level playing field gevrijwaard blijft bij de intrede van digitale actoren, uitgaande van het standpunt van zowel nieuwe als traditionele partijen. Een verstoord level playing field bedreigt de economische vooruitzichten (groei, werkgelegenheid en ondernemerschap) voor de benadeelde partij op een onrechtvaardige manier door het feit dat de ene partij onder andere (minder restrictieve) regelgeving opereert dan de andere.

Er zijn verschillen voor de toetreding tot de markt tussen digitale en niet-digitale actoren

Europees Parlement (2016)³⁹ schrijft dat het via digitale zakenmodellen eenvoudiger is om toe te treden tot de markt aangezien hier minder toetredingsbarrières aanwezig zijn. Zo zou het minder kostelijk zijn om toe te treden, digitale administratie efficiënter werken, makkelijker zijn om potentiële klanten te vinden en opereren ze soms onder andere vereisten qua attesten en vergunningen,... Deze elementen bieden incentieven voor ondernemerschap.

5.3.1 In België bestaan er twee specifieke maatregelen die van tel zijn voor de stimulering van platformeconomie en e-commerce

Met de programmawet van 1 juli 2016⁴⁰ wil de regering platformeconomie uit de grijze fiscale zone halen en het voor iedereen mogelijk maken om met een minimum aan formaliteiten en een beperkte taks/bijdrage op de inkomsten een kleine bijkomende activiteit uit te oefenen. Om te kunnen genieten van deze regelgeving moet het platform erkend worden. Echter, verschillende platformen hebben deze erkenning niet aangevraagd (bv. Airbnb). Voorlopig bestaan er twaalf⁴¹ erkende platformen in België (sinds 8 april 2017). Voor de correcte toepassing van deze en andere wetgeving is er voldoende transparantie nodig over de uitgevoerde activiteiten van de aanbieders van deze diensten en hun verworven inkomsten. Dit zowel met betrekking tot de erkende als met betrekking tot de niet-erkende platformen.

Een tweede maatregel uit het Zomerakkoord 2017 bestaat erin dat werknemers en gepensioneerden tot 6.000 euro per jaar onbelast kunnen bijverdienen met zogenaamde semi-agonale arbeid, dit wil zeggen wanneer zij in non-profit organisaties en verenigingen actief zijn als trainer, jeugdmonitor, etc.

³⁸ Zie: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/environment-digital-single-market>

³⁹ Europees Parlement (2016), Tax Challenges in a Digital Economy.

⁴⁰ Zie studies van de NAR rond platformeconomie.

⁴¹ ListMinut, FLAVR, Bringr, Conceptz, Heetch, PWIIC, Branpont, Daoust, Your private butler, Ubereats, MY SHERPA en Menu Next Door.

5.3.2 Er is nood aan een evenwichtig reglementair kader dat de digitalisering bevordert en de gedigitaliseerde economie niet als afzonderlijk fenomeen wordt aanschouwd

Om de vruchten te kunnen plukken van digitalisering dient er voldoende ruimte te zijn om te kunnen experimenteren zodat de mogelijkheden van digitale innovatie uitgediept worden. Beleidsmakers dienen echter ook oog te hebben voor potentiële risico's. Nieuwe wetgeving voor digitale activiteiten kan opportuun zijn om zaken zoals consumentenbelangen, milieu, algemene veiligheid en privacy te vrijwaren. In België is de huidige wetgeving meer restrictief voor bepaalde digitale activiteiten dan in de buurlanden (bv. dronewetgeving⁴²). Op andere punten is de wetgeving dan meer soepel (bv het fiscaal en parafiscaal gunstregime voor inkomsten verworven via erkende digitale platformen).

Economic Perspective Club (2017), Europees Parlement (2016) en OESO (2015b) argumenteren dat specifieke gunstregelgeving voor bepaalde digitale zakenmodellen het level playing field in het gedrang brengt. Het is volgens hen tevens steeds moeilijker om de digitale en de niet-digitale economie van elkaar te onderscheiden. Zij achten het beter om op basis van problemen die worden ondervonden bij gedigitaliseerde activiteiten maatregelen uit te werken die van toepassing zijn op de gehele economie om het level playing field te respecteren. We zouden zulke regelgeving echter als een opstap kunnen aanschouwen voor bredere reglementaire wijzigingen gericht op een sterker digitaal economisch stelsel.

5.3.3 Het is belangrijk dat de verschillende bevoegdheidsniveaus zich bij de uitwerking, implementatie en handhaving van regelgeving voldoende op elkaar afstemmen

Tijdens de uitrol van nieuwe regelgeving dienen de beleidsniveaus onderling te overleggen over thema's die niveau-overschrijdend zijn en een gezamenlijke visie uit te werken. In de praktijk is dit echter niet altijd vanzelfsprekend⁴³.

5.4 Cybersecurity

Niet alleen brengen het internet en verbonden toestellen voordelen met zich mee, maar ook enkele risico's. De toenemende afhankelijkheid van ICT maakt onze samenleving meer kwetsbaar voor misbruik en uitval. De Europese Raad (2015) haalt aan dat IT-beveiligingsincidenten (bv. storingen en virussen) steeds vaker voorkomen en dat ermee omgaan steeds lastiger wordt. Cybersecurity is dan ook van essentieel belang gezien de mogelijke bedreigingen die we het hoofd moeten bieden.

De Europese Richtlijn voor netwerk- en informatiebeveiliging (NIB) is op 6 juli 2016 goedgekeurd door het Europees Parlement. De richtlijn verplicht lidstaten om binnen de 21 maanden de nationale cybersecuritycapaciteit op orde te hebben, de samenwerking met de EU te verstevigen en om de beveiligings- en meldingseisen voor aanbieders van essentiële diensten in te richten⁴⁴. Deze richtlijn past

⁴² In de verschillende Europese landen zijn we tegenwoordig bezig met de uitrol van dronewetgeving met het oog op veiligheid en privacy. Voor recreatieve en beroepsmatige doeleinden kent België momenteel een relatief restrictief wettelijk kader in vergelijking met buurlanden Duitsland en Nederland. In Frankrijk kennen ze een meer uitgebreide dronewetgeving dan de Belgische die op sommige vlakken meer en andere vlakken minder restrictief is.

⁴³ Het deelplatform Heetch, een digitaal carpoolingplatform dat zich specifiek richt op betaalde dienstverlening in de weekenden en 's nachts, biedt een recent voorbeeld. Het platform is in België momenteel enkel werkzaam in het Brusselse. Heetch werd door de Brusselse minister van Mobiliteit, Pascal Smet, op 14 april 2017 verboden in Brussel omwille van het ontbreken van vereiste vergunningen van de chauffeurs. De federale wetgever heeft chauffeurs die actief zijn op dit platform op 25 april 2017 echter goedkeuring gegeven om het fiscale gunsttarief te hanteren voor de bekomen inkomsten.

⁴⁴ Concreet stelt de wet: (1) lidstaten moeten beschikken over een Computer Security Incident Response Team (CSIRT) en een nationale NIB-autoriteit, (2) de opstelling van een coöperatieve cybersecurity-groep tussen alle lidstaten en een CSIRT-

in de strategie van de EU m.b.t. cyberbeveiliging⁴⁵. Vanop het Europese niveau willen de autoriteiten een minimumniveau van cyberbeveiliging garanderen waardoor de digitale Europese samenleving kan floreren.

In België kennen we sinds oktober 2014 het Centre for Cyber Security Belgium (CCB) dat instaat voor de uitrol van het Belgische cybersecuritybeleid. Deze federale instelling is belast met volgende taken: beheer en coördinatie van de cyberveiligheid; voorstellen tot aanpassing van het regelgevend kader m.b.t. cyberveiligheid; opstellen, verspreiden, en toezicht van standaarden, richtlijnen en veiligheidsnormen; internationale vertegenwoordiging van België m.b.t. cyberveiligheid; opvolgen, evalueren en certifiëren van de veiligheid van ICT; informeren en sensibiliseren van ICT-gebruikers. Voorts kan het publiek via de portaalsite van deze centrale instelling handleidingen terugvinden opgedeeld volgens potentiële doelgroepen (gezinnen, ondernemingen, scholen en nutssector) en is de instelling per mail bereikbaar voor cyberklachten⁴⁶ en vragen van het publiek.

In België hebben de overheid, de privésector en de academische wereld in 2015 samen de Cyber Security Coalition opgericht met als doelstelling om samen de Belgische cybersecurity te versterken. De taken van dit coalitieverband zijn: (1) delen van good practices tussen de leden, (2) bewustzijn rond cyberveiligheid in België vergroten, (3) samenwerken rond incidentmanagement en (4) beleidsaanbevelingen voor de overheden formuleren m.b.t. cyberveiligheid.

5.4.1 Het cyberbeleid, en dus ook de uitwerking van nieuwe cyber-regelgeving, vereist een multi-stakeholder benadering die rekening houdt met de noden en wensen van alle belangengroepen (burgers, ondernemingen en andere betrokken organisaties)

Nationaal Cyber Security Centrum (2016) uit Nederland haalt aan dat cyber-governance zeer complex is en niet altijd in traditionele fora kan worden opgelost. Overleg met vertegenwoordigers van de verschillende belangengroepen is met andere woorden aangewezen.

Cyber Security Raad (2016) uit Nederland schrijft dat de overheid 'cybersecure certificaten' zou kunnen uitreiken aan ondernemingen die cybersecurity-faciliteiten verschaffen aan derden. Meer concreet kunnen voldoende professionele ondernemingen, na een screeningsprocedure door de overheid waaruit blijkt dat ze voldoen aan vooropgestelde normen, een accreditatie verkrijgen. Deze ondernemingen opereren met experts om de cybersecurity van o.a. overheidsinstellingen, banken en ziekenhuizen te versterken. Het voorbeeld van zulke certificaten toont aan hoe er via een wisselwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven een versterking van cybersecurity zou kunnen worden gerealiseerd.

netwerk en (3) de garantie van een cultuur van cybersecurity in alle sectoren en in het bijzonder de vitale sectoren (energie, transport, water, banken en andere financiële instellingen, gezondheidszorg en digitale infrastructuur).

⁴⁵ Zie ook Europese Commissie (2013), Strategie inzake cyberbeveiliging van de Europese Unie: Een open, veilige en beveiligde cyberspace.

⁴⁶ Sedert 1 januari 2017 heeft de overheid cert.be (federale cyber emergency team) geïntegreerd onder CCB. Deze afdeling doet dienst voor cyber-klachten.

5.4.2 Op het vlak van cybersecurity dient kennisontwikkeling verder te worden gestimuleerd

Aangezien cybercriminaliteit mee evolueert met de digitale ontwikkelingen zou cybersecurity verder kunnen worden geïntegreerd in bestaande projecten rond kennisontwikkeling en vorming. Iedereen die te maken heeft met verbonden toestellen heeft er immers baat bij om te weten welke toepassingen betrouwbaar zijn, hoe ze veilig te gebruiken, hoe cybercriminaliteit herkend kan worden en hoe om te gaan met cyberincidenten.

De overheid kan zelf onderzoek naar cyberveiligheid uitvoeren of uitbesteden. Gezien het feit dat cybercriminelen innovatieve methoden hanteren om toe te slaan op IT-systemen, dienen publieke autoriteiten proactief op zoek te gaan naar state-of-the-art cyberbescherming.

5.4.3 Verdere uitbouw van cybersecurity in België is essentieel

De overheid dient zelf over geschikte IT-infrastructuur te beschikken die voldoende opgewassen is tegen potentiële cyberaanvallen. Voorts kan zij investeren in en zoeken naar standaarden van IT-infrastructuur voor het publiek, eventueel in samenwerking met de privésector. Deze standaarden dienen nadien op een adequate manier gecommuniceerd te worden naar burgers en ondernemingen zodat zij ze ook daadwerkelijk zullen hanteren. Momenteel voorzien het CCB en de Cyber Security Coalition via hun websites reeds cybersecurity-informatie en tips.

Het bovenstaande toont aan dat een goed uitgebouwde cybersecurity het algemeen belang ten goede komt. De overheid heeft bijgevolg een belangrijke verantwoordelijkheid binnen dit domein. Ze dient hier voldoende in te investeren zodat de samenleving via digitalisering duurzame vooruitgang kan realiseren en de overheid dient na te gaan of ze lessen kan trekken uit het buitenland. Een sterk ontwikkelde cybersecurity kan tevens gezien worden als een concurrentievoordeel voor de gedigitaliseerde economie.

De Belgische publieke cybersecurity-instelling (CCB) en de Cyber Security Coalition kennen een meer beknopte werking dan haar Nederlandse varianten (Cyber Security Raad en Nationale Cyber Security Centrum). Gegeven het belang van cybersecurity in een gedigitaliseerde wereld, zou de overheid kunnen inzetten op een verdere uitbouw van de Belgische instellingen met de Nederlandse cyber-instellingen als voorbeeld. Ze publiceren op regelmatige basis uitgebreide adviesrapporten en evaluaties over cybersecurity voor de Nederlandse overheid, ondernemingen en burgers.

5.5 Digitale consumentenbescherming

5.5.1 Online verkoop creëert onzekerheid en doet nieuwe gevaren voor oplichtingspraktijken ontstaan. Dit vraagt voldoende bescherming voor digitale consumenten

Indien een consument een aankoop wilt uitvoeren via het internet, kan het artikel meestal niet fysiek bekeken worden vooraleer er overgegaan wordt tot de beslissing van aankoop waardoor individuen soms niet goed weten wat te verwachten van het product in kwestie. Bijgevolg heeft de Europese Commissie een uitgebreide retourregeling uitgewerkt voor webshops. Consumenten mogen tot 14 dagen na zending bepaalde goederen in hun oorspronkelijke staat terugzenden op kosten van de verkoper en de leverancier moet dit aanvaarden zonder expliciete reden van de consument. Dit is een strengere retourregeling dan die voor de fysieke winkels waarbij de herroeping slechts mogelijk is indien de

verkoper dit toestaat⁴⁷. Digitalisering van de handel biedt ook nieuwe gevaren voor oplichtingspraktijken van consumenten. Denk bijvoorbeeld aan phishing-mails, valse loterijen, hacking... Een samenwerking tussen verschillende federale overheidsinstellingen⁴⁸ heeft in 2016 geresulteerd in een centraal meldpunt⁴⁹ voor oplichtingspraktijken, gecoördineerd door de dienst Economische Inspectie. In 2016 is het aantal onderscheppingen fors toegenomen (in 2015 bedroeg de reële koopwaarde van de in beslag genomen goederen 12.3 miljoen euro, in 2016 bedroeg dit 16 miljoen euro). De federale regering schrijft deze toename toe aan de efficiëntie van het nieuwe meldpunt.

Sedert 2016 is 'mystery shopping' een erkende onderzoeksmethode voor ambtenaren van de dienst Economische Inspectie ter vaststelling van overtredingen. In april 2017 heeft de overheid deze onderzoeksmethode verfijnd met enkele concretere bepalingen. Dit maakt het mogelijk voor inspecteurs om zichzelf voor te doen als potentiële cliënten van online aankopen.

De overheid dient zowel proactief als reactief op te treden tegen oplichtingspraktijken. Het is belangrijk om burgers en ondernemingen voldoende voorzichtigheid bij te brengen, wanpraktijken actief op te sporen en aan te pakken alsook voldoende slachtofferhulp aan te bieden⁵⁰. Om de consument vertrouwen te geven in de digitale handel, dient de overheid allereerst de betrouwbaarheid te garanderen.

De overheid kan inzetten op gestandaardiseerde, duidelijke en gekende labels die aangeven dat een digitale activiteit betrouwbaar is. Dit kan ze eventueel in samenwerking met de privésector. Momenteel keert UNIZO e-commerce labels uit aan webshops die voldoen aan welbepaalde juridische vereisten. Dit moet hand in hand gaan met complementaire sensibiliseringsacties, eventueel vanuit de overheid, zodat de (potentiële) consumenten ermee vertrouwd geraken.

5.5.2 Bescherming van persoonsgegevens is een cruciaal onderdeel van het consumentenbeschermingsbeleid in een digitaal tijdperk

Ondernemingen komen via digitale weg heel veel persoonlijke informatie te weten over digitale consument door bv. elektronische aankopen. Het gaat hier over persoonlijke informatie omtrent de aankoop maar door het gebruik van bv. cookies komen ondernemingen ook informatie omtrent loginnamen en surfgedrag van gebruikers te weten.

⁴⁷ Hierop zijn nog enkele uitzonderingen van toepassing, voor meer info zie: <http://economie.fgov.be/nl/consument/Handelspraktijken/Herroepingstermijnen/>.

⁴⁸ FOD Economie, Federale Politie, Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, Ethische Commissie voor de Telecommunicatie, Sociale Inlichten- en Opsporingsdienst en FOD Financiën.

⁴⁹ Zie: meldpunt.belgie.be

⁵⁰ Het beleid rond oplichtingspraktijken op het net valt onder de bevoegdheid van de dienst Economische Inspectie van de FOD Economie. De taken omvatten: toezicht houden op de naleving van economische reglementering, actief strijden tegen fraude en aanbieden van geschillenmediation tussen consumenten en bedrijven.

Het is belangrijk dat ondernemingen verantwoord omgaan met de informatie van hun consumenten (plaats van aankoop, creditcard gegevens, allerlei persoonsgebonden informatie,...). Indien hieraan verzaakt wordt, zullen ondernemingen op lange termijn het vertrouwen van de consument kwijtraken. Indien de verschillen actoren op een verantwoorde manier omgaan met (persoons)gegevens kan digitale handel voor alle partijen voordelen genereren. Consumenten krijgen de garantie dat hun privacy gerespecteerd wordt en ondernemingen kunnen door een verantwoorde omgang met gegevens op de lange termijn duurzame winsten genereren (bv. analyse van big data). De overheid dient een zinvol regelgevend kader uit te werken dat een leidraad biedt voor de ontwikkeling van commerciële databanken van klantengegevens.

Het Europees Parlement heeft op 14 april 2016 de General Data Protection Regulation (GDPR)⁵¹ goedgekeurd met de bedoeling om consumenten meer controle te geven over hun eigen gegevens en om voor ondernemingen een meer helder, uniform Europees reglementair kader te voorzien. Voorheen waren lidstaten in grote mate vrij om zelf invulling te geven aan de vereisten qua databescherming waardoor er grote interlandelijke verschillen waren. Deze wetgeving zal in mei 2018 de nationale wetgevingen rond databescherming in heel de Europese Unie vervangen. Bij niet-naleving van de wet kan de wetgever boetes opleggen. GDPR regelt ook de mogelijkheden tot export van persoonlijke gegevens buiten de EU. Lidstaten zijn vrij om deze wetgeving verder te verfijnen/verduidelijken met behulp van bijkomende nationale wettelijke bepalingen.

5.6 Digitale connectiviteit

Een andere belangrijke uitdaging is de garantie van de aanwezigheid van goed uitgebouwde breedbandinfrastructuur, zowel vast als mobiel. Op het vlak van digitale connectiviteit bekleedt België op dit moment de derde plaats in Europa⁵². België is momenteel Europese koploper voor de opname van snel internet. Een vergelijking doorheen de tijd wordt echter bemoeilijkt door methodologische wijzigingen in de betrokken indicatoren.

⁵¹ Startpunt: iedereen heeft het recht op bescherming van persoonlijke gegevens. Ankerpunten: transparantie (personen voldoende informeren), doelbeperking (enkel voor gewettigde doelen), gegevensbeperking (enkel noodzakelijke informatie), juistheid (correcte informatie), bewaarbe-perking (niet langer bewaard dan noodzakelijk), integriteit (beschermd tegen onbevoegden, verlies of vernietiging) en verantwoording (kunnen aantonen dat de regels gerespecteerd worden).

⁵² DESI 2017, beschikbaar via <http://digital-agenda-data.eu>.

Tabel 5-1: Digitale connectiviteit in België

Digitale connectiviteit	België				EU-gemiddelde
	DESI 2017		Desi 2016		DESI 2017
	Waarde	Rang	Waarde	Rang	Waarde
Samengestelde indicator	0.78	3	0.76	2	0.63
Vaste breedband bereik (% huishoudens)	99.93%	7	99.93%	6	98%
Vaste breedband opname (% huishoudens)	80%	6	78%	6	74%
Mobiele breedband (per 100 inwoners)	68	23	61	23	84
4G-dekkingsgraad (% bereik huishoudens)	95%	7	/	/	84%
Beleid inzake radio-frequentie spectrum (% t.o.v. target)[1]	68%	15	72%	14	68%
NGA-dekking (% huishoudens)[2]	99%	2	99%	2	76%
Abonnement snelle breedband (% abonnementen >= 30Mbps)	81%	1	78%	1	37%
Prijs vaste breedbandverbinding (% inkomen)	1.3%	18	1.2%	18	1.2%

Noot: Voor de score van het jaar 2017 werden er vaststellingen gedaan in 2016 en voor de score van 2016 in het jaar 2015.

[1] Hiermee meet de Europese Commissie het percentage van de radiofrequentie dat wordt ingezet m mobiele breedband aan te bieden in het land en ze vergelijkt dit met de geharmoniseerde EU-target.

[2] Next-generation access breedbandverbinding heeft betrekking op een bepaald soort breedbandinfrastructuur waarmee internet kan verspreid worden aan 30 megabyte per seconde of sneller. De Europese Commissie meet de aanwezigheid van deze infrastructuur in het kader van de snelheid van digitale connectiviteit weer te geven.

Bron: Europese Commissie (2017a), Digital Economy and Society Index (DESI) country profile Belgium.

Indien we de Europese DESI-cijfers meer in detail gaan bekijken valt het op dat er voor bepaalde domeinen echter nog ruimte voor verbetering is. Zo staat België volgens de Europese berekeningen uit 2017 op de 23ste plaats voor mobiele breedbandopname⁵³, wordt er een relatief laag percentage van de radiofrequentie ingezet voor mobiele breedband en is breedbandverbinding in België relatief duur (18e plaats van Europa).

5.6.1 Bij uitwerking van nieuwe regelgeving dient er rekening gehouden te worden met de brede impact van investeringen in telecominfrastructuur

Het is belangrijk dat regelgeving – op alle niveaus – geen onnodige barrières opwerpt voor investeringen in infrastructuur. Regelgeving binnen de telecomsector dient niet uitsluitend beoordeeld te worden op haar impact op investeringen in telecominfrastructuur. Er zijn ook andere publieke belangen, bv. gezondheid, leefmilieu... Gegeven de potentieel belangrijke sociaal-economische impact van investeringen in breedband dient bij de evaluatie van nieuwe of bestaande regelgeving echter ook de bredere impact van deze investeringen meegenomen te worden.

5.6.2 Een goede marktwerking binnen de telecomsector is belangrijk

Daarnaast kan een goede marktwerking van de telecomsector bijdragen tot het aanmoedigen van investeringen, betaalbare prijzen voor breedband en kwaliteitsvolle breedbandinfrastructuur. Een goede

⁵³ Dit is echter niet per se problematisch aangezien we een relatief goede 4G-dekkingsgraad kennen. Het zou bv. kunnen dat een groot deel van de bevolking een voorkeur heeft om geen mobiele breedband op te nemen en dit dus zelf niet echt als een probleem ervaren.

marktwerking van de telecomsector biedt tevens een concurrentievoordeel voor de ontwikkeling van digitale economische activiteiten.

Het is echter niet evident om (prijs)vergelijkingen tussen landen uit te voeren voor activiteiten verbonden aan de telecomsector aangezien de dienstverlening en producten zeer heterogeen zijn. Er heersen grote verschillen in snelheid, aanbod van aantal keuzemogelijkheden, uptime, kwaliteit dienstverlening back- en front-office, voordeelacties,...

5.7 Fiscale aspecten

OESO (2015b) biedt enkele concrete digitale uitdagingen op het vlak van fiscaliteit, met name: (1) fysieke afwezigheid en (2) de nieuwigheid van de activiteiten. De uitdagingen worden momenteel voornamelijk vanop het Europese niveau in het kader van de werkzaamheden rond de Digital Single Market aangepakt.

De fysieke afwezigheid heeft betrekking op het feit dat er door digitalisering steeds minder noodzaak is om fysiek aanwezig te zijn om ergens zaken te doen. Het feit dat het soms onduidelijk is waar digitale economische activiteiten precies plaatsvinden (cf. geografische (non)lokalisatie), bemoeilijkt de kwestie verder.

Werkgevers kunnen steeds eenvoudiger werknemers van overal ter wereld tewerkstellen, hierdoor kan er bv. beter tegemoet worden gekomen aan een 24/7-dienstverlening. Denk hier bv. aan het digitale zakenmodel crowd working waarbij organisaties via digitale platformen individuen inzetten om specifieke problemen (ingeven, opvolgen en verwerken van gegevens, programmeren,...) op te lossen in ruil voor een betaling. Deze werknemers en ondernemingen, soms gesitueerd in landen die minder strenge wettelijke vereisten kennen (lonen, sociale zekerheid, milieunormen,...), concurreren in toenemende mate met Belgische werknemers en ondernemingen.

Het is niet evident om de nieuwe digitale activiteiten en de nieuwe digitale manieren van het aanbieden van diensten te categoriseren in bestaande belastingstelsels. Zo is bv. het aanbieden van infrastructuur (webruimte,...) ook een nieuwe vorm van diensten. Zouden de betalingen voor zulke activiteiten moeten behandeld worden als royalties, betalingen voor technische diensten,...?

Jacobs (2017) en Olden (2017) halen voorts aan dat de opmars van nieuwe databronnen fiscale regulatoren ook voor een nieuwe uitdaging stelt. Economische activiteiten gebeuren in toenemende mate digitaal waardoor ze ook steeds meer geregistreerd kunnen worden. IBM stelde in 2013 dat 90% van de data die toen beschikbaar was, gecreëerd zou zijn in de twee jaren voordien en dat het volume van data quasi-exponentieel blijkt aan te groeien. King (2015) stelt dat de grote doorbraak van big data de voorbije jaren niet zozeer het toegenomen volume betreft maar de toegenomen bruikbaarheid en de impact van data(toepassingen) op de samenleving. Jacobs (2017) argumenteert dat digitalisering via het vrijkomen van nieuwe gegevens fiscale autoriteiten in de toekomst zou kunnen helpen.

5.7.1 Er is nood aan meer supranationale samenwerking om de fiscale uitdagingen aan te pakken

Gegeven de mogelijkheid van fysieke afwezigheid voor digitale activiteiten, is er slechts een beperkte marge voor nationale regulatoren, laat staan lokale. Grote ondernemingen kunnen hun digitale activiteit relatief eenvoudig verplaatsen naar het buitenland indien een nationale regering een weinig gunstige maatregel uitwerkt. Dit toont aan dat nationale regeringen in grote mate afhankelijk zijn van andere landen voor hun fiscaal en reglementair digitaal beleid.

Er is nood aan meer supranationale samenwerking om een efficiënter en rechtvaardiger reglementair en fiscaal kader te creëren waarbinnen de digitalisering van de economie verder kan bloeien.

5.7.2 Het destitatieprincipe onderzoeken als leidraad voor de belasting bij verkoop van goederen op afstand

Dit principe houdt in dat activiteiten worden belast op de plaats waar het verbruik plaatsvindt (de bestemming). Op het vlak van de taxering van goederen en diensten die online worden verhandeld, is de literatuur⁵⁴ ervan overtuigd dat het destitatieprincipe het efficiëntste werkt. Indien er daarentegen gekozen wordt om de belastingen te heffen op de plaats van oorsprong, creëert de bevoegde autoriteit een incentive om zich frequent te verplaatsen in functie van fiscale wetgeving om te kunnen genieten van voordelige tarieven.

Op Europees niveau is er in lijn met het destitatieprincipe de (niet-verplichte) 'mini one-stop shop' (MOSS) uitgewerkt om belastinginning volgens verbruiksplaats voor bepaalde activiteiten⁵⁵ te faciliteren. Concreet houdt MOSS in dat ondernemingen die zich hiervoor opgeven één keer per kwartaal de belastingen voor al de verkopen van de betreffende activiteiten aan consumenten uit andere Europese landen moet overhandigen aan de autoriteit van het land waarin ze de activiteiten uitvoert. Vervolgens zal het land er dan voor zorgen dat de belastingen terechtkomen bij het land dat er volgens het destitatieprincipe recht op heeft. De verantwoordelijke overheden zouden kunnen nagaan of het MOSS-schema uitgebreid kan worden naar andere economische activiteiten.

5.7.3 De houdbaarheid van de sociale zekerheid mag niet ontbreken op de digitale agenda

De regering dient na te gaan of de houdbaarheid van de sociale zekerheid in het gedrang komt door de digitalisering van de economie alsook bij de uitwerking van haar digitaal beleid. Zij moet erover waken dat ze via een adequaat digitaliseringsbeleid de potentiële productiviteitswinsten optimaal benut en dat de digitale transitie welvaartsverhogend is voor iedereen. De overheid dient de digitale zakenmodellen en de nieuwe vormen van werk nauw op te volgen vanuit een fiscaal oogpunt. De opkomst van nieuwe economische activiteiten kan de belastbare basis doen aangroeien en hierdoor de sociale zekerheid ten goede komen.

5.7.4 De overheid kan een efficiëntere belastinginning, fiscaal toezicht en belastingstelsel bekomen door digitale tools en (big) data-analyse in te zetten

De overheid kan via digitalisering van de eigen werking efficiëntiewinsten realiseren voor de belastinginning en het fiscale toezicht. Enkele voorbeelden: monitoring digitale fiscale gegevens met behulp van nieuwe software, digitalisering fiscaal-administratieve procedures, automatische gegevensverzameling van betalingsverkeer,... De overheid kan zulke digitale tools inzetten om het Belgische belastingstelsel te optimaliseren⁵⁶. Een recent Belgisch voorbeeld hiervan is terug te vinden binnen de platformeconomie⁵⁷. De overheid zou kunnen nagaan of er ook andere platformen – die om

⁵⁴ Zie o.a. Mintz & Tulkens (1986), Devereux & de la Feria (2014), de la Feria (2014) en Auerbach et al. (2017).

⁵⁵ Elektronische diensten, telecommunicatiediensten en radio- en televisieomroepdiensten (Meer informatie: <https://financien.belgium.be/nl/E-services/Intervat/moss> ; http://europa.eu/youreurope/business/vat-customs/moss-scheme/index_nl.htm).

⁵⁶ Zie ook nota 'eGovernment' voor aandachtspunten bij digitalisering van publieke dienstverlening.

⁵⁷ De betaling voor de diensten via erkende platformen verloopt via de applicatie en de verschuldigde belastingen worden rechtstreeks overgemaakt aan de fiscus via het platform. Bij niet-erkende platformen in België geldt deze regeling niet.

welke reden dan ook niet van de gunstige fiscale regeling van de erkende platformen kunnen genieten – een (digitaal) systeem kan uitgewerkt worden dat de transparantie zou kunnen bevorderen.

De massa aan informatie die digitalisering voortbrengt, biedt mogelijkheden voor de uitwerking van een efficiënter belastingsysteem. Jacobs (2017) haalt aan dat imperfecte informatie de uitrol van een (welvaarts)optimale belasting (vanuit het standpunt van de samenleving) meestal in de weg staat. De fiscale autoriteiten kunnen met behulp van de analyse van big data⁵⁸ echter beter geïnformeerde fiscale beslissingen maken. Digitalisering biedt dus de mogelijkheid om het fiscaal beleid beter af te stemmen op de reële economie. (Fiscale) regulatoren dienen deze nieuwe mogelijkheid dan ook ten volle te benutten door de nieuwe informatiebronnen aan te boren in de uitwerking van het (fiscaal) beleid.

6 Deeleeconomie

6.1 Begrippen

6.1.1 Deeleeconomie, functionaliteits- of kringlooeconomie, gifteconomie, peer-to-peer-economie⁵⁹

Het woord deeleeconomie omvat een veelheid aan realiteiten en het toepassingsgebied van deze nieuwe economie is moeilijk af te bakenen. Er zijn evenveel definities voor deeleeconomie als rechtsleerartikelen over dit onderwerp. Zo betekent deeleeconomie volgens Botsman⁶⁰ “een economisch model dat is gebaseerd op gedistribueerde netwerken van verbonden individuen en gemeenschappen, tegenover gecentraliseerde instellingen die onze manier van produceren, consumeren, financieren en leren veranderen”.

Volgens het platform van de MVO (Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen)-verbintenis en van het duurzaam ondernemen, berust “de deeleeconomie op de mutualisatie en de uitwisseling van diensten, middelen, goederen, tijd, kennis en competenties. Ze legt eerder de nadruk op volwaardige horizontale relaties en een horizontale organisatie van gelijke tot gelijke in plaats van een verticale en hiërarchische organisatie. Naast de economische overwegingen (matiging van de uitgaven, beperking of zelfs schrapping van de tussenpersonen) stoelt ze hoofdzakelijk op sociale en ecologische waarden en valoriseert ze het gebruik ten nadele van het bezit.”

Er is overigens geen eensgezindheid over het gebruik van dat begrip. Nu eens spreekt men van deeleeconomie, dan weer van peer-to-peer-economie, functionaliteitseconomie, kringlooeconomie of platformeconomie.

⁵⁸ Denk hier bijvoorbeeld aan een toegenomen volledigheid en diversiteit van databronnen over consumentengedrag, bedrijfsomzet, milieu-effecten, gezondheidseffecten,... en het feit dat er steeds meer frequente metingen kunnen worden uitgevoerd.

⁵⁹ De definities van de verschillende begrippen komen uit de classificatie in “L'économie des plate-formes collaboratives” M. Lambrecht, CRISP.

⁶⁰ Botsman R. (2013) The sharing economy lacks a share definition. Fast company.

Het gebruik van een van die begrippen is in het algemeen een keuze van de economische actoren om tot een bepaalde stroming te behoren in functie van het discours dat ze in hun economische relaties naar voren wensen te brengen.

Zo heeft de functionaliteitseconomie, die vaak wordt gelinkt aan het begrip kringloop-economie, het economisch doel om “een zo hoog mogelijke gebruikswaarde te creëren gedurende een zo lang mogelijke periode, door zo weinig mogelijk materiële middelen en energie te verbruiken”.

De gifteconomie beoogt “de bevordering van een economische ruimte die is gebaseerd op een link van uitgestelde wederkerigheid, en die een kwaliteitsvol menselijk contact of een authenticiteit in de sociale band zou voortzetten, die in de traditionele handelstransacties zou ontbreken”.

De peer-to-peer-economie of coöperatieve economie beoogt “de bevordering van een model waarin de productie wordt georganiseerd door de vrije samenwerking tussen gelijken”.

Het gaat hierbij om bestaande economische modellen: ze baseren zich op relaties van uitwisseling en samenwerking, niet noodzakelijkerwijs met een winstoogmerk. Ze beroepen zich op klassieke economische relaties en ze stoelen op de bestaande wetgevingen. Die voornoemde economische modellen blijven bijgevolg buiten het onderzoeksveld van de sociale partners.

Die verschillende begrippen, en in het bijzonder dat van de “economie van samenwerkingsplatformen”, moeten nog nader worden ontwikkeld. In dat opzicht wordt verwezen naar de werkzaamheden van de FOD Economie die een overzicht heeft gemaakt van interviews van deskundigen om die verschillende begrippen beter af te bakenen.

Op juridisch vlak worden die begrippen gebruikt naargelang de door de regeling nagestreefde doelstellingen.

6.1.2 Economie van samenwerkingsplatformen

De nieuwigheid in wat we “deeleconomie” of “economie van samenwerkingsplatformen” noemen is het feit dat bestaande praktijken (zoals carpooling) door digitale platformen worden gecoördineerd.

In dit rapport willen de sociale gesprekspartners zich enkel op de platformeconomie richten om het toepassingsgebied ervan af te bakenen.

Combinatie van cumulatieve voorwaarden

Om effectief over economie van samenwerkingsplatformen en van bezoldigde arbeid te kunnen spreken, moet er sprake zijn van een combinatie van de volgende elementen:

Er moet een digitaal platform zijn

Dat digitale platform werkt in het kader van zogenaamde twee- of meerzijdige markten (zie hierna). Het gaan om “markten waar platformen de interactie tussen eindgebruikers mogelijk maken en die door positieve cross network externalities worden gekenmerkt (hoe meer leden van een gebruikerscategorie, hoe groter het door de andere categorieën gegenereerde overschot)”⁶¹.

⁶¹ J.-C. Rochet, J. Tirole, "Platform competition in two-sided markets", Journal of the European economic association, volume 1, nr. 4, 2003, p. 990-1029.

Zo vertonen de onlineplatformen de volgende eigenschappen⁶² : hun capaciteit om nieuwe markten te creëren en vorm te geven, de traditionele markten in vraag te stellen en nieuwe vormen van participatie te organiseren of een activiteit uit te oefenen op basis van de accumulatie van persoonsgegevens, het feit dat ze opereren op meerzijdige markten met wisselende controle over de interacties tussen groepen gebruikers, dat ze profiteren van "netwerkeffecten", waarbij de waarde van de diensten toeneemt naargelang het aantal gebruikers, dat ze vaak berusten op de informatie- en communicatietechnologieën om snel en moeiteloos hun gebruikers te bereiken, dat ze een cruciale rol spelen in de creatie van digitale waarde (ook via data-accumulatie), door nieuwe bedrijfsprojecten te vergemakkelijken en een nieuwe strategische afhankelijkheid te creëren.

Daarnaast gebruikt de heer Lambrecht⁶³ specifiek de term "samenwerkingsplatformen", om nadruk te leggen op het feit dat de gebruikers samenwerken aan de werking van de dienst, waarbij die laatste eigenschap het mogelijk maakt door derden aangeboden zoekmachines en inhoudsleveranciers als Google, E-bay, Spotify, Amazon of Tripadvisor, enz. uit het toepassingsgebied uit te sluiten.

Het digitale platform wordt gematerialiseerd door een webapplicatie en fungeert als tussenschakel, zonder eigendomsoverdracht

De webapplicatie werkt op basis van algoritmes waarmee het aanbod en de vraag van de gebruikers met elkaar worden gelinkt voor de levering van een dienst of de uitwisseling of het delen van informatie of goederen.

De platformoperator is niet de eigenaar van het goed of de dienst die hij ter beschikking stelt. Hij is alleen eigenaar van de webapplicatie en van de gebruikersgegevens die via de webapplicatie worden doorgevoerd.

Het onlineplatform fungeert enerzijds als tussenschakel omdat het de mogelijkheid biedt om middels een webapplicatie online een dienst aan te bieden tussen de eindconsument en de dienstverlener, zonder eigendomsoverdracht⁶⁴.

Het online platform fungeert anderzijds als tussenschakel of heeft een functie van herintermediatie omdat het de door de eindgebruikers gestorte betalingen voor de verkregen dienst centraliseert en de door de activiteiten gegenereerde inkomsten onder de platformwerknemers herverdeelt.

Het feit dat de platformen als tussenschakel tussen de eindgebruikers fungeren en er geen sprake is van eigendomsoverdracht, maakt het mogelijk het domein van de economie van samenwerkingsplatformen beter af te bakenen.

⁶² Europese Commissie, "Online platforms en de digitale eengemaakte markt. Kansen en uitdagingen voor Europa", Mededeling SWD 2016, 172 final.

⁶³ De heer Lambrecht, "L'économie des plateformes collaboratives", CRISP.

⁶⁴ Europese Commissie, "Een Europese agenda voor de deeleconomie", Mededeling aan het Euro-pees Parlement.

Bepaalde ondernemingen kunnen aan hun gebruikers een dienst leveren door nieuwe technologieën te gebruiken. Voorbeelden daarvan zijn Villo of Cambio. De eindgebruikers delen voertuigen, terwijl de onderneming er de eigenaar van blijft. Die ondernemingen onderscheiden zich dus niet van andere verhuurbedrijven, afgezien van het feit dat ze op moderne technologie stoelen.

De in het kader van samenwerkingsplatformen geleverde diensten worden vergoed en hebben een zekere regelmaat

In het kader van de samenwerkingsplatformen wordt een goed verhuurd of een dienst geleverd tegen betaling, waardoor de dienstverlener winst kan maken.

Een winstoogmerk in hoofde van de particuliere dienstverlener maakt het ook mogelijk een reeks initiatieven uit te sluiten van het domein van de economie van samenwerkingsplatformen, namelijk op vrijwillige basis uitgevoerde initiatieven.

Het digitale platform houdt een vergoeding in voor het gebruik van de webapplicatie met winstoogmerk

De platformoperator houdt een vergoeding in voor de terbeschikkingstelling van een webapplicatie aan zijn gebruikers.

Die webapplicatie maakt het mogelijk het aanbod en de vraag van de gebruikers te linken, teneinde diensten te verkopen. Daartoe stelt ze ook een evaluatiesysteem, een betalend systeem voor de beoordeling van de geleverde dienst, ter beschikking van zijn gebruikers.

Dat maakt het mogelijk platforms uit te sluiten voor de uitwisseling van diensten of producten die aan de gemeenschap worden aangeboden, door vrijwilligers worden gesteund en ingevoerd en beheerd door vzw's, voor zover ze geen winstoogmerk hebben.

Typologie van de platformen afhankelijk van de aangeboden taken

De "crowd working"-platformen breiden zich volop uit en vormen belangrijke markt-plaatsen, zowel voor micro-werkzaamheden als taken van grotere omvang. P. Vendramin en G. Valenduc reiken een classificatie van de platformen aan volgens de taken die ze aan hun gebruikers aanbieden:

- de algemene platformen die virtuele arbeid aanbieden, los van de geografische locatie van de aanbieders en aanvragers. Enkele voorbeelden zijn Amazon Mechanical Turk, PeoplePerHour, UpWork, die diverse intellectuele taken aanbieden: grafische vormgeving, computerprogrammering, duplicatie van gegevens, vertaling, enz. Aangezien het om puur virtueel werk gaat, zijn die platformen vaak van wereldwijde omvang.
- de gespecialiseerde platformen in bepaalde domeinen zoals vertaling en copywriting, computerprogrammering, enz. Sommigen werken op basis van het principe van de biedingen, anderen leggen een tarief voor de taken vast.
- de algemene platformen die niet-virtuele micro-taken aanbieden: babysitten, boodschappen, huishouden, dierenzorg, tuinieren, schilderen, enz. en die in het algemeen geen specifieke kwalificatie vereisen, zoals TaskRabbit, Myprivatebutler, Listminut. Die platformen onderscheiden zich van de vorige door het feit dat de vraag en het aanbod van werk binnen een verplicht beperkte geografische zone worden aangeboden.

6.2 Omvang van het fenomeen

De ontwikkeling van nieuwe technologieën en van het internet heeft de ontwikkeling van de deeleconomie bevorderd die vandaag een hoge vlucht neemt. De talrijke initiatieven die de laatste jaren zijn genomen, wekken de indruk van een snelgroeiend fenomeen. Leugen of waarheid? De omvang van dat fenomeen is moeilijk te bepalen. Ondanks de economische vooruitzichten die een exponentiële groei van die economie in de komende jaren beloven, bestaan er weinig betrouwbare indicatoren om er de omvang van te bepalen.

Dat gebrek aan afdoende cijfers is toe te schrijven aan het feit dat elke dag verschillende soorten samenwerkingsplatformen ontstaan en dat een aanzienlijk deel van de uitwisselingen op die platformen plaatsheeft dankzij de activiteit van een ongedifferentieerd aantal actoren van allerlei strekkingen.

Met andere woorden, miljoenen gebruikers zorgen voor activiteit door de voortdurende uitwisseling van digitale gegevens die niet meetbaar is. Op te merken valt ook dat de taken die via die platformen worden uitgevoerd, rijkdom creëren maar niet altijd bezoldigd werk genereren.

De op de platformen beschikbare gegevens richten zich hoofdzakelijk op de activiteiten van de handelsdeeleconomie, waarbij de op die platformen uitgevoerde transacties een betaling impliceren⁶⁵.

6.3 Gevolgen voor de arbeid

6.3.1 Bijzondere aandachtspunten t.a.v. klassieke arbeidsrelaties

Vanuit een bepaald oogpunt, zijn arbeidsrelaties in digitale omgevingen anders gestructureerd dan in klassieke arbeidsrelaties. Waar klassieke arbeidsrelaties over het algemeen plaatsvinden met een zekere regelmaat en binnen een van tevoren bepaalde omgeving, zijn arbeidsrelaties op een digitaal platform meer mobiel en grenzeloos. Internetplatformen brengen medewerkers in contact met klanten voor welomschreven opdrachten waardoor prestaties meer hyperflexibel, tijdelijk, op afroep, onmiddellijk en aflopend zijn. Aangezien het aanbod op internetplatformen wordt gedaan door van elkaar onafhankelijke (onder)aannemers, is het vaak gebaseerd op individuele taken die op ad-hoc basis worden uitgevoerd. Door de digitale netwerken wordt arbeid op grote schaal toegankelijk en beschikbaar, het kan in veel gevallen decentraal en los van een van tevoren vastgelegde werkplaats worden verricht.

Positief gevolg van die mobiliteit en flexibiliteit is dat ondernemingen hun personeel efficiënter kunnen inzetten, wat leidt tot meer samenwerking en uitwisseling over de grenzen heen. De variaties aan digitale netwerken en opdrachten op een platform, komen ook tegemoet aan de vraag naar een meer autonome invulling van het werk en eventueel een evenwichtiger werk-gezinsbalans. In die zin sluit de manier van werken op internetplatformen aan bij de actuele tendens naar meer individualisering van de arbeidsrelaties.

⁶⁵ Enquête ING, http://www.uberisation.org/sites/default/files/iis_think_forward_special_report_sharing_economy_2015.pdf; Enquête PWC, « Consumer Intelligence Series: The Sharing Economy », avril 2015, http://www.pwc.fr/fr/assets/files/pdf/2015/05/pwc_etude_sharing_economy.pdf; Fondation Roi Baudoin, « L'économie collaborative, une opportunité pour les plus pauvres ? Etude exploratoire », 2016, https://www.kbs-frb.be/fr/~media/Files/Bib/Publications/PUB2016_3450_EconomieCollaborative.pdf; Hamari, J., Sjöklint, M., Ukkonen, A., "The Sharing Economy: Why People Participate in Collaborative Consumption", in JOURNAL OF THE ASSOCIATION FOR INFORMATION SCIENCE AND TECHNOLOGY, June 2015, p.2047-2059, http://people.uta.fi/~kjuham/2016-hamari_at_the_sharing_economy.pdf

Hierbij dient wel één en ander te worden genuanceerd naargelang de sturende rol die platformen zich toe-eigenen. Sommige platformen doen meer dan alleen vraag en aanbod samenbrengen en betalingen afhandelen. Bepaalde platformen bepalen de prijs en houden de identiteit van zowel gebruikers als medewerkers voor zich. Nog andere platformen houden zich het recht voor deelnemers de toegang te weigeren op basis van matige of negatieve beoordelingen van gebruikers of vragen een vooraf vastgelegde respons zowel op het aantal uitgevoerde opdrachten, als op de snelheid waarop op een aanbod wordt gereageerd. Indien die doelstellingen niet worden gehaald, dan wordt de betrokken medewerker de toegang tot het platform ontzegd. In sommige gevallen wordt die beoordeling ook digitaal gedaan door een algoritme. Hier stelt zich dan ook de vraag in welke mate medewerkers van een platform nog over voldoende autonomie beschikken om hun werk zelf te organiseren. Hier is een rol weggelegd voor de sociale partners om samen met de andere actoren, namelijk de beheerders van platformen en de overheden, op alle niveau's regelgevende concurrentie te vermijden.

Door voornoemde toegankelijkheid en flexibiliteit, kunnen platformen mensen ook in staat stellen economisch actief te worden wanneer traditionele vormen van werkgelegenheid voor hen niet geschikt of beschikbaar zijn. In die zin genereren de internetplatformen inkomsten bovenop de klassieke arbeidsverhoudingen. Burgers, die voorheen alleen via bedrijven een baan konden vinden, kunnen nu zelf hun diensten rechtstreeks aanbieden aan potentiële afnemers, wat zowel kansen kan bieden aan starters als extra inkomsten kan bieden bovenop de reguliere tewerkstelling of aan mensen met een uitkering. Volgens sommigen leidt de platformeconomie dan ook tot een nieuw type actor « de micro-ondernemer » op de arbeidsmarkt, die via digitale platformen een deel van zijn tijd, kennis of middelen ter beschikking stelt van opdrachtgevers. De sociale partners raden aan om geen nieuw statuut te creëren, maar veeleer na te denken over de wijze waarop de huidige statuten aan de digitale economie kunnen worden aangepast.

Met betrekking tot die kansen voor start-ups, dient evenwel te worden vermeld dat sommige platformen een monopolie houden op de gegevens van gebruikers, welke een rem kan zetten op die kansen. Hierdoor kunnen starters bijvoorbeeld de controle over hun eigen reputatie verliezen, want platformen behouden zowel de identiteit van gebruikers als de reden van negatieve beoordelingen voor zich. In die zin zijn de kansen voor starters mede afhankelijk van de mate van transparantie die internetplatformen geven in hun gegevens.

Een minder positieve kant van voornoemde flexibiliteit is dat de aangeboden opdrachten op internetplatformen niet altijd regelmatig en stabiel zijn. Als dit gecombineerd wordt met economische spelers die de toepasselijke wetgeving ontwijken, dan kan dat nefast zijn voor de sociale bescherming van de platformwerkers, en zet dat het gelijke speelveld voor de concurrenten op de helling.

Sommige spelers (platform in combinatie met een derdebetaler) gebruiken de « portage salarial » waarmee aan een netwerk van medewerkers (van een platform) een arbeidsovereenkomst wordt aangeboden door de derde betaler, die defacto enkel instaat voor de betaling van het loon en de onkostenvergoeding, terwijl de (arbeids)prestaties worden geleverd aan 1 of meerdere gebruikers.

De kwestie van matching in de deeleconomie staat niet los van het debat over het verbod op “portage salarial” in België (een vorm van arbeidsorganisatie die in Frankrijk is toegelaten en die het een werknemer in loondienst mogelijk maakt op zelfstandige basis een beroepsactiviteit uit te oefenen en een statuut als loontrekkende te hebben).

De Nationale Arbeidsraad heeft zich over die kwestie gebogen in het kader van een meer algemeen onderzoek naar de praktische moeilijkheden omtrent het sociaal statuut van kunstenaars en de geconstateerde gevallen van misbruik van de regelgeving (advies nr. 1.744 van 13 oktober 2010). Om met die opmerkingen rekening te houden, werd 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 aangepast. Tijdens de follow-up van het sociaal statuut van kunstenaars door de Raad, heeft de sociale inspectie van de FOD Sociale Zekerheid gewezen op het feit dat een beroep wordt gedaan op het mechanisme van “zelfstandige werknemers”, wat een gelijkaardig mechanisme is als dat ten gunste van kunstenaars, maar dat volgens die inspectie uitzonderlijk moest blijven.

Hierbij stelt zich de vraag in welke mate deze techniek in overeenstemming is met de bestaande regels inzake ter beschikking stelling van personeel. In tegenstelling tot interimarbeid, blijft het platform die ter beschikking stelt, in hun visie immers beperkt tot een knooppunt van medewerkers die in tegenstelling tot een uitzendwerknemer, zelf opdrachten zoeken en onafhankelijk werken zonder onder het gezag te staan van de gebruiker. Daarbij wordt in bepaalde gevallen ook creatief omgesprongen met de verloning, door voor opdrachten hoge onkostenvergoedingen in te brengen waarop geen sociale en fiscale bijdragen worden betaald. Dit vormt oneerlijke concurrentie ten aanzien van de uitzendbedrijven, die een soortgelijke intermediatiedienst verlenen, maar als werkgevers onderworpen zijn aan veel strengere verplichtingen.

Bovendien kon tijdens de hoorzittingen worden vastgesteld dat de toezichthoudende overheden en inspectiediensten nog geen volledig inzicht hadden in de werking en sturing van platformmechanismen, omwille van het gebrek aan transparantie en de snelheid waarmee ze innoveren. Tot op de hoorzittingen gaven de inspectiediensten aan alleen te reageren op basis van individuele klachten, die zelden voorkomen en waarvan momenteel één dossier hangende is voor de rechtbank. Daarbij wordt erkend dat regularisatie zelden wordt toegepast. Een gemeenschappelijke strategie echter over de verschillende bevoegde diensten heen was nog niet uitgewerkt om voornoemd soort misbruiken te bestrijden, vooral omdat het gaat om moeilijk te traceren en complexe dossiers die bovendien tot zwakke financiële resultaten leiden en meer controlepersoneel vereisen. Fraudebestrijding bij platformen staat ook niet als prioriteit aangeduid in hun beheersovereenkomsten.

Op vraag van de commissie om hiervoor een gemeenschappelijke strategie uit te werken zodat het gelijk speelveld opnieuw zou kunnen worden hersteld, heeft de SIOD een analyse van de praktische en juridische hinderpalen uitgewerkt, die op 19 juni 2017 aan de Nationale Arbeidsraad werd overgemaakt. Naar aanleiding van die analyse, werden de verschillende inspectiediensten, de SIOD, RSVZ en de fiscale inspectie, opnieuw gehoord over de belangrijkste problemen waarmee zij bij controles worden geconfronteerd. Voor de erkende platformen, geven zij de vertraging op de fiscale gegevens aan als één van de belangrijkste problemen waarop zij stuiten. De sociale partners menen dat hiervoor een oplossing moet worden gezocht tussen de fiscus en de verschillende administraties, door bijvoorbeeld een snellere gegevensuitwisseling te voorzien dan louter op basis van de fiscale gegevens in de fiscale fiches. Die snelle gegevensuitwisseling is ook van belang wanneer een overschrijding van het grensbedrag wordt vastgesteld, want dan moet een volledige regularisatie (belastingen, BTW, sociale bijdragen) worden toegepast op alle inkomsten en niet alleen op de inkomsten boven dat grensbedrag, terwijl veel mensen ervan uitgaan dat alleen een regularisatie zal worden toegepast op de inkomsten boven het fiscaal plafond.

In geval van vermoeden van fraude, geven de inspectiediensten als belangrijkste problemen aan dat aanvragen tot informatie aan platformen, die veelal internationaal georganiseerd zijn, onbeantwoord blijven of zij hoogstens aangeven dat zij omwille van hun connectieve structuur niet over de opgevraagde gegevens beschikken. Op basis van onvolledige gegevens kan onmogelijk worden nagegaan wanneer bijvoorbeeld prestaties worden geleverd of wat de aard is van de arbeidsrelatie, ook al omdat het veelal gaat om delokaliseerbare activiteiten die op internationale schaal worden georganiseerd. Wanneer de prestaties in de eigen woning worden geleverd, dan is de controlebevoegdheid van de inspecteurs beperkt en moet een beroep worden gedaan op bijzondere regelingen om hiertoe toegang te krijgen. Ook de fiscale fiche voor de regeling deeleconomie geeft hierop geen antwoord, want hierop worden alleen inkomsten vermeld en geen prestaties.

Naar aanleiding van het debat hierover tussen sociale partners en inspectiediensten, werd wel aangegeven dat de BBI, op basis van een versterking van het bestaande Samenwerkingsprotocol met de SIOD, aan gegevensuitwisseling zou kunnen doen over platformen die worden opgespoord met de E-audit voor de e-commerce. Vanuit de optiek die tool af te stemmen op opsporing van fraude in de platformeconomie, heeft de Nationale Arbeidsraad het initiatief genomen de BBI, de SIOD, de FOD Economie samen te brengen zodat de expertise die de verschillende administraties op dat vlak hebben opgebouwd, zou kunnen worden samengebracht om die tool te optimaliseren voor opsporing van fiscale en sociale fraude bij commerciële platformen.

6.3.2 Profiel

Het profiel van de werknemers van samenwerkingsplatformen is zeer gevarieerd. Vaak gaat het om een jonge en hooggeschoolde persoon die in de stad woont. Volgens de gegevens van de Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden in 2010⁶⁶ zijn 24 % van de werknemers van de Europese Unie digitale nomaden, de zogenaamde crowdworkers⁶⁷. De meerderheid zijn mannen (65 %), hooggeschoolden (56 %) en zitten in de leeftijdscategorie 35-49 jaar (45 %)⁶⁸.

Onder de profielen van hooggeschoolde digitale nomaden vindt men IT-profielen, maar ook creatieve, wetenschappelijke, pedagogische, medische en management profielen (meer dan 45 %) en in mindere mate intermediaire beroepen als technici, assistenten, supervisors en paramedici (33 %). Wat betreft de sectorale spreiding blijkt dat de digitale nomaden het meest in de financiële sector aanwezig zijn (bijna 50 %). Ze zijn ook terug te vinden in de diensten aan ondernemingen, het onderwijs en de overheid (ongeveer 30 %), in de bouw- en gezondheidssector (iets meer dan 20 %).

⁶⁶ Eurofound, Enquête européenne sur les conditions de travail 2010, <https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys/fifth-european-working-conditions-survey-2010>.

⁶⁷ J. Berg, "Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers", in ILO Conditions of Work and Employment Series n° 74, 2016, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_479693.pdf

⁶⁸ Eurofound, Enquête européenne sur les conditions de travail 2010, <https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys/fifth-european-working-conditions-survey-2010>

Onder de werknemers van samenwerkingsplatformen vindt men ook laaggeschoolde profielen die materiële taken uitvoeren zoals het oppassen van kinderen of dieren, levering of het huishouden. Die werknemers zijn vaak vooral jongeren die op zoek zijn naar een aanvullend inkomen, zoals studenten, werkzoekenden of mantelzorgers. De meesten hebben niet als doel om van hun platformarbeid hun hoofdberoep te maken⁶⁹.

6.4 Juridische omkadering van de prestaties

Zoals blijkt uit de typologie, bestaat er een enorme variatie aan deelplatformen en de manier waarop ze gestructureerd zijn en werken. Hierbij doen zich continu nieuwe ontwikkelingen voor, wat niet altijd gemakkelijk is om juridisch te kaderen. Een aantal onder hen zijn internationaal actief en hebben zowel gebruikers als medewerkers die prestaties leveren over verschillende landen heen. Hierbij stelt zich de vraag naar het toepasselijk recht.

Bovendien dient erop gewezen te worden dat het juridisch kader ruimer is dan louter de omkadering van de prestaties en het statuut van de medewerker. Ook de aspecten erkenning, vergunning, voedsel- en brandveiligheid, bescherming consumenten en de compatibiliteit van de lokale regelgeving moeten mee in aanmerking genomen worden.

6.4.1 Europeesrechtelijk perspectief

Het is van belang te wijzen op het onvolledige en evoluerende karakter van deze analyse, rekening houdend met het feit dat het sociaal recht en het arbeidsrecht onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen. Dat verklaart bijgevolg waarom dit rapport zich in de eerste plaats richt op de beschrijving van de Belgische situatie.

Desondanks kadert dit rapport toch binnen een gedeeltelijk bindende Europese context. Zo kunnen bepaalde elementen/begrippen op Europees niveau, met name uit het vrije verkeer, de dienstenrichtlijn en de detachering van werknemers ook (on)rechtstreeks van toepassing zijn op de verschillende aspecten van het recht die betrekking hebben op de deeleconomie. Met andere woorden: zowel de platformen als de prestaties van de werknemers van die platformen kunnen rechten en plichten toegekend of opgelegd krijgen bij toepassing van het primair (verdragen) of afgeleid (Europese richtlijnen of verordeningen) Europees recht. Die impact is op nationaal niveau echter moeilijk te evalueren in het kader van deze oefening en zou op zich een grondig en multidisciplinair onderzoek vereisen.

Kwalificatie van de prestaties – Het begrip werknemer

Er dient aan te worden herinnerd dat het begrip werknemer in de context van het arbeidsrecht een nationaal begrip is. In de praktijk interfereert de Europese Unie echter op het nationale niveau via diverse kanalen, zoals een aantal Europese richtlijnen, alsook de rechtsspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

⁶⁹ Vendramin, P. en Valenduc, G., le travail virtuel : nouvelles forme de travail et d'emploi dans l'économie digitale <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Work-in-the-digital-economy-sorting-the-old-from-the-new>

Bijgevolg zal in dit rapport het door de Europese Unie uitgewerkte begrip van werknemer niet worden aangenomen, aangezien het niet als dusdanig in de nationale wetgeving kan worden omgezet en in het bijzonder in de thematiek van de deeleconomie.

Kwalificatie van samenwerkingsplatforms

Verschillende elementen die op Europees niveau zijn ontwikkeld, kunnen een rechtstreekse of onrechtstreekse invloed hebben op de manier waarop de aard van de samenwerkingsplatformen wordt gekwalificeerd.

Er moet in de eerste plaats worden verduidelijkt dat die kwestie werd onderzocht in het licht van de conclusies van de advocaat-generaal Szpunar op basis van de bestaande rechtspraak en juridische teksten.

Om de regels te bepalen die erop van toepassing zijn, moet men nagaan of een samenwerkingsplatform een dienst van de informatiemaatschappij inhoudt, in de zin van de Europese richtlijn 98/34, of dat het platform een onderliggende dienst uitoefent in de zin van de Europese richtlijn 2006/123, oftewel de dienstenrichtlijn. In het eerste geval is het platform dat een tussenschakel vormt tussen de dienstverlener en de gebruiker, aan geen enkele beperking onderworpen. In het tweede geval kan de overheid bepalen dat de dienstverleners in een beperkt kader worden onderworpen aan de overeenkomstige nationale sectorale regelgevingen.

De advocaat-generaal Szpunar heeft in zijn recente conclusies van 11 mei 2017 in het kader van een door de arbeidsrechtbank van Barcelona gestelde prejudiciële vraag in de zaak "Asociacion Profesional Elite Taxi/Uber Systems Spain SL" (C-434/15) onderzocht of de door Uber geleverde prestaties al dan niet onder vervoersdiensten vallen en daarom de betreffende nationale regelgevingen moesten worden nageleefd.

In dat opzicht kan de aard van de activiteit van het samenwerkingsplatform aan de hand van meerdere criteria worden bepaald:

- de (al dan niet elektronische) weg waarlangs de dienst wordt geleverd die de prestatie haar economisch betekenis geeft;
- de economische onafhankelijkheid van de hoofdactiviteit ten opzichte van de langs elektronische weg geleverde prestatie. Indien het gaat om een prestatie waarbij het platform de dienstverlener en de gebruiker met elkaar in contact brengt, dan wordt de activiteit niet als economisch onafhankelijk beschouwd;
- de mate waarin het samenwerkingsplatform de dienstverlener controleert of beïnvloedt, is relevant.

Die mate van controle of invloed kan aan de hand van een reeks criteria worden bepaald:

- bepaling van de uiteindelijke prijs door het platform;
- de vastlegging van andere belangrijke contractuele voorwaarden: verplichte regels voor het leveren van de onderliggende dienst, minimale veiligheidsvoorwaarden omgezet in vooropgestelde vereisten, controle op de toegankelijkheid van de dienst, van het gedrag van de dienstverlener middels een evaluatiesysteem, en van de mogelijkheid om van het platform te worden verwijderd;

- eigendom van de voornaamste middelen voor het verlenen van de onderliggende dienst.
- het ten laste nemen van de kosten en risico's met betrekking tot de dienstverlening;
- het bestaan van een arbeidsverhouding.

In het licht van die evaluatiecriteria heeft de advocaat-generaal Szpunar geoordeeld dat de door Uber geleverde prestaties onder de vervoerdiensten vallen en daarom de nationale regelgevingen moesten worden nageleefd.

Hoewel de advocaat-generaal van mening is dat het feit dat het platform een controle of invloed uitoefent, niet zozeer een antwoord biedt op het vraagstuk van het statuut van de platformwerknemers⁷⁰ en dat de vraag omtrent het statuut van die platformwerknemers rijst zodra de activiteit is gekwalificeerd op basis van die criteria en los van die kwalificatie, kunnen die conclusies ondanks alles gevolgen hebben op het vraagstuk van het statuut van die werknemers.

Indien de conclusies van de advocaat-generaal worden gevolgd door de rechters van het Hof van Justitie van de Europese Unie, kan een dergelijke rechtspraak een grote invloed hebben op zowel het Uber-platform, gelet op de regeling van de transportsector die ze zou inhouden, als op de platformeconomie in haar geheel, gelet op haar mogelijke consequenties voor de kwalificatie van de arbeidsverhouding.

Welke sociale bescherming voor platformwerknemers?

De opkomst van de deeleconomie gaat gepaard met nieuwe en flexibelere vormen van arbeidsorganisatie, met name op ruimtelijk en temporeel vlak, alsook met een steeds complexer kader van arbeidsverhoudingen.

Hoewel er in België veel inspanningen zijn geleverd om die verschillen tussen de werknemersstatuten weg te werken, dringt het statuut van sommige van die nieuwe arbeidsvormen zich op, met name doordat elk statuut momenteel een andere sociale dekking biedt.

Hoewel in de Europese context momenteel geen enkel sociaal kader voor de deeleconomie wordt aangeboden, is dit debat nog lang niet voorbij.

Ter informatie: de Europese Commissie heeft recent een reeks initiatieven op tafel gelegd, waarvan er twee een rechtstreekse impact op de deeleconomie kunnen hebben, d.i. de herziening van de Europese richtlijn "schriftelijke verklaring" door de toepassing ervan door te trekken naar de nieuwe arbeidsvormen en de universele toegang tot de minimale sociale bescherming voor alle arbeidsvormen, en in het bijzonder voor de personen op wie nieuwe atypische vormen van arbeid of niet-bezoldigde arbeid betrekking hebben.

Die initiatieven zitten nog in ontwerpfasen en moeten nog worden besproken.

⁷⁰ Conclusies van de advocaat-generaal Szpunar, Zaak C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi tegen Uber System Spain SL.

6.4.2 Belgisch standpunt

De Belgische fiscale omkadering (zie ook punt V)

Beschrijving van het fiscaal stelsel

Bij de goedkeuring van de fiscale omkadering streefde de regering ernaar de inkomsten uit bepaalde activiteiten op samenwerkingsplatformen uit een grijze zone te halen (en sociale en fiscale fraude te vermijden, alsook oneerlijke concurrentie) en dus transparantie te creëren, waarbij het ondernemerschap wordt gestimuleerd. Bijgevolg wilde ze een minimum aan formaliteiten met betrekking tot die activiteiten opleggen.

Zo is hoofdstuk twee van de programmawet van 1 juli 2016 gewijd aan de deeleconomie. De inkomstenbelasting heeft betrekking op de inkomsten van particulieren die voortkomen uit diensten die enkel aan natuurlijke personen worden geleverd (deeleconomie "peer-to-peer") in het kader van overeenkomsten die worden afgesloten door tussenkomst van een erkend elektronisch platform of een door de overheid georganiseerd elektronisch platform. Bovendien mogen de inkomsten enkel via het platform of via de tussenkomst ervan worden toegekend of uitbetaald aan de dienstverlener. Die inkomsten mogen jaarlijks niet hoger liggen dan 3 225 euro (basisbedrag, hetzij 5.100 euro geïndexeerd bedrag).

Elk erkend samenwerkingsplatform moet een specifieke fiscale fiche invullen. Dat maakt het de fiscale administratie mogelijk de bedragen samen te tellen die de op verschillende platformen actieve personen ontvangen, met het oog op de belastingberekening. Daarnaast werd een waarschuwingssysteem voor de erkende platformen ingevoerd, dat afgaat wanneer een actieve persoon op die platformen zijn limiet van 5.100 euro bijna heeft bereikt. De belastingen worden rechtstreeks door het platform ingehouden.

Die inkomsten worden als "diverse inkomsten" beschouwd. Er werd een afzonderlijk belastingtarief van 20 % ingevoerd alsook van 50 % voor kosten en lasten, aftrekbaar van de bruto-inkomsten. De inkomsten uit de toeristische verhuur (kamers, meubelen en diensten) vallen onder drie verschillende inkomstencategorieën: onroerende (voor de kamer op zich), roerende (voor de meubels die de kamer inrichten) en diverse inkomsten. Die laatste diverse inkomsten betreffen de verstrekking van lakens, het onthaal, eventuele maaltijden, enz. en kunnen enkel vallen onder de deeleconomie-inkomsten. Bij de verhuur van een kamer en meubelen gaat het respectievelijk om onroerende en een roerende inkomsten.

Wanneer de voornoemde bovengrens wordt overschreden, worden alle uit de deeleconomie verkregen inkomsten onderworpen aan de normale belasting, behalve als de persoon kan aantonen dat het om diverse inkomsten gaat.

Er wordt een beperking opgelegd voor de activiteiten die kunnen worden uitgevoerd. Zo moeten de activiteiten altijd verschillen van de activiteiten die de dienstverlener als zelfstandige zou hebben ontwikkeld in het kader van zijn beroepsactiviteit. Bovendien worden bepaalde activiteiten uitdrukkelijk uit de deeleconomie uitgesloten: de levering van goederen en de verhuur.

Wat de administratieve formaliteiten betreft, moeten de op samenwerkingsplatformen actieve particulieren zich niet bij de btw (ze zijn niet btw-plichtig) en bij de KBO inschrijven.

Er werden koninklijke besluiten tot uitvoering van die maatregelen goedgekeurd om enerzijds de voorwaarden voor de erkenning van de samenwerkingsplatformen te regelen⁷¹ en anderzijds de bedrijfsvoorheffing in te voeren voor de inkomsten uit activiteiten op die platformen, alsook het tarief (10 %) van die bedrijfsvoorheffing⁷². Er staat een lijst met erkende platformen op de website van de FOD Financiën. Op 3 oktober 2017 werden 13 erkenningen toegekend.

Daarnaast zou de federale regering in uitvoering van het zomerakkoord 2017, vanaf 1 januari 2018, bovenop de andere fiscale regeling voor de economie, een volledige fiscale en sociale vrijstelling voorzien tot 500 euro/maand en 6.000 euro/jaar voor alle inkomens uit vrijetijdswerk, specifieke functies in de non-profitsector en diensten van particulieren aan particulieren al dan niet aangeboden via digitale (deel)platformen. De regering dient hiervan de praktische modaliteiten verder uit te werken. Binnen de maatregel zou ook aandacht worden besteed aan semi-agoraal werk.

De uit de huidige fiscale regeling voortvloeiende kwesties

De huidige fiscale wetgeving biedt een aantal samenwerkingsplatformen een juridisch kader, hoewel dat kader momenteel slechts op een beperkt aantal activiteiten van toepassing is, alsook transparantie de facto op een markt die nog in volle ontwikkeling is. Die wetgeving doet ook een aantal vragen rijzen:

Wat is het doel van de Belgische wetgeving⁷³?

- Ze dekt namelijk niet alle soorten (bezoldigde) activiteiten die via samenwerkingsplatformen kunnen worden uitgevoerd, omdat ze betrekking heeft op de peer-to-peer-deeconomie en bepaalde activiteiten uitsluit waaronder de activiteiten die onder het zelfstandigenstatuut worden uitgevoerd.
- Voorziet het fiscale systeem in een stelsel dat als voordeliger kan worden beschouwd? Zo zouden personen die dezelfde soort activiteit uitvoeren, verschillend worden behandeld op fiscaal en parafiscaal niveau, afhankelijk van het feit of ze die activiteiten al dan niet via een digitaal platform (of ap-plicatie) uitvoeren.

⁷¹ Koninklijk besluit van 12 januari 2017 tot uitvoering van artikel 90, lid 2, van het Wetboek van de inkomstenbelasting 1992, inzake de voorwaarden tot de erkenning van elektronische platformen van de deconomie, en tot onderwerping van de in artikel 90, eerste lid, 1° bis, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 vermelde inkomsten aan de bedrijfsvoorheffing.

Om te worden erkend, moet het platform ingericht zijn binnen een vennootschap of een VZW die is opgericht in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte of met de wetgeving van een staat waarvoor België de verbintenis heeft aangegaan om haar ondernemingen op dezelfde manier te behandelen als Belgische ondernemingen.

De maatschappelijke zetel, voornaamste vestiging of zetel van bestuur of beheer van de vennootschap of VZW moet in de Europese Economische Ruimte gevestigd zijn of in een staat waartegenover België de verbintenis heeft aangegaan om haar ondernemingen te behandelen als Belgische ondernemingen.

De vennootschap of de VZW is voor die werkzaamheid, ingeschreven in de Kruispuntbank van Ondernemingen of ingeschreven in het handelsregister, beschikt over een door de Kruispuntbank van Ondernemingen toegekend nummer, dat geldt als btw-nummer of, bij ontstentenis van dergelijk nummer, beschikt over, voor zover het bestaat, over een btw-nummer in de staat waar ze is gevestigd.

⁷² Koninklijk besluit van 12 januari 2017 tot bepaling van de bedrijfsvoorheffing op de inkomsten zoals bedoeld in artikel 92, lid 1er, 1° bis, van het Wetboek van de belastinginkomsten 1992.

⁷³ - Advies nr. 2.016/08 van 26 mei 2016 van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut van zelfstandige werknemers van het RSVZ.

- Advies betreffende de deconomie van 7 juli 2017 van de Hoge Raad van de Zelfstandigen en de kmo's.

- Er ontstaan vragen bij de impact ervan op de regeling inzake arbeidsrecht en sociale zekerheid. Bovendien mag geen enkele socialezekerheidsbijdrage worden gestort zolang de bovengrens van 5.100 euro niet is bereikt. Vormt de fiscale wetgeving bijgevolg een toereikende rechtsbasis om alle aspecten van de deeleconomie te omkaderen? Is ze aangepast om alle soorten samenwerkingsplatformen te dekken?
- Wat zijn de (retroactieve) consequenties voor het overschrijden van de voornoemde bovengrens van 5.100 euro?
- Zullen de niet-Europese platformen ertoe worden aangezet die erkenning aan te vragen? De Belgische fiscale wetgeving bestaat namelijk enkel in functie van de in België behaalde inkomsten die middels in België erkende samenwerkingsplatformen zijn gegenereerd.

Een andere vraag die zich voordoet, is die naar de controle, met name de efficiëntie/effectiviteit van de controle met betrekking tot de overschrijding van de fiscale bovengrens van 5.100 euro, hoofdzakelijk wanneer de inkomsten afkomstig zijn uit samenwerkingsactiviteiten die op meerdere platformen worden uitgevoerd en waarvan de eventuele herkwalficatie van de zodoende verworven inkomsten het gevolg is.

Voor de controlekwestie moet ook worden bepaald hoe de controle kan worden uitgevoerd, wat de technische en technologische middelen zijn die in werking moeten worden gesteld en welke wet- en/of regelgevingen eventueel moeten worden aangenomen:

- enerzijds met betrekking tot de zelfstandigen die hun eigen beroepsactiviteiten middels een samenwerkingsplatform zouden uitvoeren;
- anderzijds met betrekking tot de uitkeringsgerechtigden (en met name als de via samenwerkingsplatformen geleverde diensten onvermijdelijk onder "arbeid" vallen).

Bovendien moeten de volgende kwesties in acht worden genomen:

- oneerlijke concurrentie als gevolg van een meer voordelig fiscaal en parafiscaal kader;
- ongelijke behandeling van werknemers en zelfstandigen in het kader van de huidige regeling (de zelfstandige kan geen activiteiten uitvoeren die in het verlengde liggen van zijn beroepsactiviteit, terwijl de werknemer dit wel kan).

Zou door het grote aantal buitenlandse platformen de internationale samenwerking inzake fiscaliteit tot slot geen aandachtspunt kunnen zijn?

Wat is het verband tussen de fiscale (federale) erkenning en de gewestelijke regelgevingen (bijvoorbeeld inzake verhuur, transport) (zie hieromtrent de ordonnantie van 23 december 2016 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de gewestbelasting op de inrichtingen van toeristisch logies)?

Arbeids- en sociaal zekerheidsrechtelijk perspectief

Statuut platform/aard van de prestaties

Vooraleer de economie vanuit arbeids- en sociaal zekerheidsrechtelijk perspectief besproken kan worden, dient vooreerst gewezen te worden op het feit dat er meerdere dimensies verbonden zijn aan de afbakening van het toepassingsgebied, namelijk enerzijds het statuut van het platform waarbij verwezen kan worden naar de verschillende typologieën van de economie zoals besproken in punt 6 van deze nota en anderzijds de aard van de prestaties die geleverd worden.

Zo zal deze afbakening van het toepassingsgebied zich hoofdzakelijk situeren binnen de platformeconomieën waar er prestaties worden verricht vanuit een bepaalde beroepshoedanigheid met een winstmotief en niet binnen de andere vormen van de economie waarbij er geen prestaties verricht worden in die zin. Bijgevolg vallen de werkzaamheden in het kader van vrijwilligerswerk of prestaties waarvoor geen vergoeding wordt verkregen buiten de toepassing van het juridisch kader gezien het aspect sociale bescherming hierbij niet aan bod komt.

Kwalificatie van de arbeidsrelatie

Vanuit deze optiek kunnen er in het huidige Belgische arbeidsrecht voornamelijk twee statuten worden waargenomen namelijk het **werknemersstatuut** en het **zelfstandigenstatuut**.

Het werknemersstatuut⁷⁴ is van toepassing op alle personen die door een arbeidsovereenkomst zijn verbonden waarbij navolgende drie elementen arbeid, loon en gezag aanwezig zijn. Het zelfstandigenstatuut⁷⁵ is van toepassing op iedere persoon die in België een beroepsbezigheid uitoefent, die inkomsten kan opleveren en die niet verbonden zijn door een arbeidsovereenkomst of een ander statuut. Bovendien bepaalt het arbeidsrecht in sommige gevallen het statuut op basis van de aard van het werk. Zo zal een betaalde sportbeoefenaar, handelsvertegenwoordiger, apotheker of een uitzendkracht als werknemer beschouwd worden volgens het arbeidsrecht.

Voor de toepassing van de sociale zekerheidsreglementering zal er rekening gehouden worden met het voorziene arbeidsrechtelijke statuut, maar bij de uitoefening van bepaalde werkzaamheden zoals voor artiesten, chauffeurs van goederen en personen, taxibestuurders en studenten werd er een weerlegbaar vermoeden van werknemersstatuut ingebouwd, waardoor er in de praktijk mengvormen ontstaan waarbij bepaalde personen enerzijds arbeidsrechtelijk als zelfstandige beschouwd kunnen worden en anderzijds waarbij vanuit de sociale zekerheidsreglementering het werknemersstatuut toepasselijk is.

Bovendien zijn er ook specifieke sociale zekerheidsstatuten ontwikkeld, die onafhankelijk van het werknemers of zelfstandigenstatuut bestaan, en een aparte sociale bescherming aanbieden zoals beschreven in punt 3 van deze nota.

⁷⁴ Art. 1 RSZ – wet (Uitbreiding door artikel 2 – 3 Uitvoeringsbesluiten RSZ-wet) – art. 2 AOW.

⁷⁵ Art. 3, § 1, derde lid, Sociaal Statuut Zelfstandigen.

Om, vanuit arbeidsrechtelijke perspectief, de toepasselijke arbeidsrelatie te bepalen, dient er beroep gedaan te worden op de **arbeidsrelatieswet**⁷⁶ die, al wie werkt onder brengt in één van de bovengenoemde twee statuten. Afhankelijk van het statuut dat wordt toegepast zullen er andere rechten en plichten van toepassing zijn op de betrokkenen (arbeidsrechtelijke en sociale zekerheidsrechtelijk).

Specifiek om te bepalen of iemand werknemer of zelfstandige is, legt de arbeidsrelatieswet een aantal criteria vast om te bepalen of een arbeidsrelatie al dan niet onder gezag wordt uitgeoefend, aangezien het verschil tussen een werknemer en een zelfstandige vooral bepaald wordt door de mate van ondergeschiktheid. Zo wordt van de werknemer verwacht dat hij de instructies van de werkgever opvolgt terwijl een zelfstandige zelf bepaalt waar, wanneer en hoe hij zijn werk organiseert.

Deze wet bepaalt in **hoofdzaak 4 kernelementen**⁷⁷ om te bepalen of een werknemer in loondienst of als zelfstandige aan de slag is.

Zo wordt voorzien in het eerste element dat de kwalificatie die de partijen zelf aan hun samenwerking geven, doorslaggevend is, tenzij de feitelijke uitvoering de gekozen kwalificatie uitsluit.

Het tweede element omvat de vrijheid van organisatie van de werktijd. De Memorie van Toelichting bij de arbeidsrelatiewet bepaalt evenwel dat richtlijnen omtrent de organisatie van de werktijd niet onmiddellijk een kwalificatie als werknemer tot gevolg hebben.

Het derde element omvat de vrijheid in organisatie van het werk, die wordt beoordeeld in de mate dat de zelfstandige een resultaatsverbintenis op zich neemt en het vierde element is de mogelijkheid om een hiërarchische controle uit te oefenen. In Belgische en buitenlandse rechtspraak kan het bestaan van een ingebouwd sanctiemechanisme erop wijzen dat er een hiërarchie in de arbeidsrelatie is.

Indien de uitoefening van de arbeidsrelatie voldoende elementen naar voren brengt, die overeenkomstig de arbeidsrelatieswet en haar uitvoeringsbesluiten, onverenigbaar zijn met de kwalificatie die door de partijen aan de arbeidsrelatie wordt gegeven dan zal er een **herkwalificatie** van de arbeidsrelatie optreden.

Het is dus de taak van de rechter om, op basis van de feitelijke gegevens die worden aangevoerd, te onderzoeken of er een gezagsrelatie bestaat. De verkregen elementen moeten door de rechter beoordeeld worden op basis van de algemene criteria en, in voorkomend geval, de toepasselijke specifieke criteria⁷⁸ die bij KB kunnen worden uitgewerkt voor één of meerdere sectoren, en één of meerdere beroepen waar veel schijnzelfstandigheid bestaat.

Daarnaast laat de Memorie van Toelichting van de arbeidsrelatieswet ook ruimte tot interpretatie. Zo kan er bij de beoordeling van de aard van de arbeidsrelatie naast de toepassing van de 4 hoofdcriteria ook rekening gehouden worden met andere criteria. De rechtspraak kan in dat opzicht voor bepaalde criteria ruimere interpretaties bieden of zich over andere criteria buigen.

⁷⁶ Titel XIII van de programmawet (I) van 27.12.2006 - Wet van 25 augustus 2012, Belgisch Staatsblad van 11 september 2012, 2de editie, tot wijziging van Titel XIII van de programmawet (I) van 27 december 2006.

⁷⁷ Algemene criteria vastgelegd in artikel 333 § 1 Arbeidsrelatiewet.

⁷⁸ Art. 334 Arbeidsrelatieswet.

Daarnaast zal een arbeidsrelatie ook geherkwalificeerd kunnen worden, indien de kwalificatie die door de partijen aan de arbeidsrelatie wordt gegeven niet overeenstemt met de aard van de arbeidsrelatie zoals die wordt vermoed overeenkomstig de arbeidsrelatieswet en dit vermoeden niet wordt weerlegd. Namelijk een aantal specifieke arbeidsrelaties⁷⁹ worden weerlegbaar vermoed een arbeidsovereenkomst te zijn wanneer uit de analyse van de arbeidsrelatie blijkt dat meer dan de helft van de 9 voorziene criteria zijn vervuld⁸⁰.

Met betrekking tot deze voornoemde 9 voorziene criteria werden er ook bij koninklijke besluiten een aantal specifieke criteria voorzien die eigen zijn aan één of meerdere sectoren of beroepen en die de 9 voorziene algemene criteria vervangen of aanvullen. Zo werden er onder andere specifieke criteria bepaald voor de bewakingsagenten, de taxi-sector, de werkzaamheden in het kader van het wegvervoer en de logistiek voor rekening van derden, ... die van toepassing kunnen zijn op bepaalde platform economieën.

De RSZ heeft van voornoemde criteria al in één geval toepassing gemaakt. Tijdens de hoorzittingen is evenwel gebleken dat die aftoetsing niet evident is. In ieder geval staat vast dat de toepassing van de arbeidsrelatieswet op platformen verschillende uitkomsten kan hebben, omdat de platformen zelf zeer divers en anders georganiseerd zijn.

Daarom is het van belang dat partijen op platformen hun arbeidsrelatie correct kwalificeren. Immers, een herkwalificatie heeft een retroactieve toepassing van een andere socialezekerheidsstelsel tot gevolg, met ingrijpende economische en financiële consequenties.

In de arbeidsrelatieswet werd overigens een sociale ruling ingebouwd. Dit is een procedure die de personen betrokken bij een arbeidsrelatie toelaat aan de administratieve commissie ter regeling van de arbeidsrelatie te vragen zich uit te spreken over de aard van de arbeidsrelatie. Bij onzekerheid over het statuut werknemer/zelfstandige kan het initiatief hiertoe genomen worden voorafgaandelijk aan de aanvang van de arbeidsrelatie tot 1 jaar na aanvang door elke partij in de arbeidsrelatie.

De beslissing van deze administratieve commissie kan enerzijds een zekere rechtszekerheid bieden in die zin dat het advies bindend is voor de RSZ, het RSVZ en de Sociale Verzekeringskassen voor de zelfstandigen, maar anderzijds is het advies niet bindend voor de rechter. Wat de werkzaamheden in de praktijk betreft, specifiek in het kader van platform economieën, blijkt uit het jaarverslag 2016 dat er slechts een beperkt aantal dossiers betrekking hebben gehad op de sectoren waarvoor er specifieke criteria werden vastgelegd.

⁷⁹ Dit vermoeden is van toepassing voor de arbeidsrelaties die bestaan in het raam van de uitoefening van werken in onroerende staat, de uitoefening van de activiteit die erin bestaat voor rekening van derden alle soorten bewakings- en/of toezichtsdiensten uit te oefenen, het vervoer van goederen en/of personen voor rekening van derden, met uitzondering van ambulancediensten en het vervoer van personen met een handicap en de activiteiten die vallen onder het toepassingsgebied van het PC voor de schoonmaak.

⁸⁰ Met andere woorden wanneer aan minder dan de helft van deze criteria voldaan is, dan ontstaat het weerlegbaar vermoeden dat er sprake is van een samenwerking op zelfstandige basis.

Gevolgen voor de sociale zekerheid

Toepasselijk sociale zekerheidsstelsel

De vraag naar de kwalificatie van het statuut werknemer/zelfstandige van de aanbieders binnen de platform economieën heeft gevolgen naar toepassing van het sociale zekerheidsstelsel die afhankelijk van het soort sociaal statuut andere regels en grenzen zal voorzien.

Zo zal een werknemer sociale rechten opbouwen in de sociale zekerheid in het kader van de werkloosheidsverzekering, gezinsbijslagregeling, ziektekostenverzekering, arbeidsongeschiktheidsverzekering, betaalde jaarlijkse vakantie en specifieke verlofregelingen, moederschapsrechten, werkloosheidsverzekering en de pensioensregeling.

Een zelfstandige zal afhankelijk van zijn specifieke statuut rechten opbouwen in het kader van de ziekteverzekering, ziektekostenverzekering, de pensioensregeling, moederschapsrechten en de gezinsbijslagregeling. De zelfstandige heeft geen recht op betaalde jaarlijkse vakantie en specifieke verlofregelingen noch op een werkloosheidsuitkering (maar wel op een overbruggingsuitkering).

Tegenover de sociale bescherming die afhankelijk van het toepasselijke sociale statuut kan genoten worden, staat ook een ander soort van bijdrageregeling.

Andere bestaande sociale zekerheidsstatuten / Bijzondere tewerkstellingsstatuten

Vanuit sociale zekerheidsrechtelijk perspectief dient er evenwel ook op gewezen te worden dat er verschillende sociale zekerheidsstatuten bestaan, die onafhankelijk van het gezagselement, een sociale bescherming bieden aan bepaalde categorieën van werkenden.

Zo kan er, in het kader van de werkzaamheden binnen de platformen en los van de discussie over de toepassing van het werknemers- of het zelfstandigenstatuut, gewezen worden op navolgende relevante sociale zekerheidsstatuten zoals huisarbeiders, huispersoneel, dienstboden, goederenvervoerders, personenvervoerders, taxibestuurders, kunstenaars, ... Ook de tewerkstelling via bijzondere tewerkstellingsstatuten is mogelijk zoals flexijobs, gelegenhedswerknemers in de horecasector en in land- en tuinbouwsector eventueel in combinatie met het statuut als student, ...

Evenwel zijn aan deze bijzondere statuten soms andere rechten en plichten verbonden en zal er ook een andere sociale bescherming genoten kunnen worden.

Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid om een sociale uitkering te cumuleren met een activiteit ofwel onder het werknemersstatuut ofwel onder het zelfstandigenstatuut onder voorwaarden en binnen strikte grenzen. Zo kan een gepensioneerde onbepaalde toegelaten arbeid verrichten vanaf 65 jaar met een loopbaan van 45 jaar. Werklozen kunnen eventueel ook onder voorwaarden hun activiteiten in bijberoep verderzetten of opstarten tijdens de werkloosheidsperiode. Voor arbeidsongeschikte personen is er eveneens een mogelijkheid voorzien tot verderzetting van de beroepsactiviteit tijdens een periode van arbeidsongeschiktheid.

Gevolgen voor de arbeidsrelatie

Nieuwe vormen van tussenschakeling of matching⁸¹

Naast de reeds lang bestaande vormen van tussenschakeling of matching (driehoeksverhoudingen in de uitzendarbeid, arbeidsbemiddeling door overheidsdiensten, ...) zijn er nieuwe maar gereguleerde vormen ontstaan (werkgeversgroeperingen). Er is echter een nieuwe soort van matching ontstaan, waar bepaalde HR-prestaties onder vallen. De deeleconomie vormt ook een nieuwe vorm van matching waarbij een van de belanghebbende partijen wordt “gedematerialiseerd”.

Dat leidt tot de vraag over de aard van de samenwerkingsplatformen en de noodzaak om het juridische statuut en de rol van die “matching platforms” te verduidelijken.

Nog recenter is een vorm van “vierkante” matching ontstaan, waarbij de gebruiker een beroep doet op een platform dat een dienstverlener oproept die een arbeidsovereenkomst met een derde heeft; die laatste heeft een “protocol” met het platform afgesloten om de dienstverlener minimale sociale rechten en een arbeidsongevallenverzekering te verzekeren.

Dat roept de vraag op van de rol, het juridische statuut en de aansprakelijkheid van respectievelijk het platform en de derde partij, alsook in verband met de overeenkomst van die juridische structuren met het Belgisch positief recht, met name wat de terbeschikkingstelling van werknemers betreft.

Het individueel arbeidsrecht

Wanneer de samenwerkingsplatformen activiteiten aanbieden die door natuurlijke personen ten behoeve van derden moeten worden uitgevoerd, moeten de volgende punten in acht worden genomen, vooral wanneer de dienstverlener als “werknemer” wordt gekwalificeerd. In dat opzicht rijst de vraag of het huidige arbeidsrecht een toereikende omdakering biedt voor de in het kader van de deeleconomie geleverde prestaties, waarbij het gaat om variabele prestaties die vaak spontaan en desgevallend periodiek en/of (on)regelmatig worden geleverd.

- Het type contractuele relatie

Het contractuele model van samenwerkingsplatformen bestaat in het algemeen uit een “inschrijving” via de website of de applicatie van het betreffende platform. Die inschrijving bevat minimale gegevens (bv. naam, voornaam, e-mail, beschrijving of keuze van de aangeboden dienst ...). De tewerkstellingsvoorwaarden worden zeer beknopt beschreven.

In het algemeen zijn aan die inschrijving rechtstreeks geen volledige contractuele voorwaarden of clausules verbonden, die voor de raadpleging ervan een vrijwillige opzoeking op de website of de applicatie vereisen. Die contractuele voorwaarden bevatten standaardclausules (“begrippen en voorwaarden”), met inbegrip van de regels voor het oplossen van geschillen (bevoegde rechtbanken en vaak de toepasselijke wet). De door de samenwerkingsplatformen gebruikte begrippen hebben geen betrekking op de werkomgeving, maar eerder op “partners”, “leden”, “hosts”, “chauffeurs” ...

⁸¹ Universiteit van Luik, seminarie van 30 september 2016, « Transformation du marché du travail et dispositifs d'intermédiation »: <http://www.valorh.ulg.ac.be/news/86/28/Transformations-du-marche-du-travail-et-dispositifs-d-intermediation/d.actualites.html>.

- De arbeidsorganisatie

Een van de aandachtspunten heeft betrekking op de beperkingen van de arbeidsduur. Moet men bijvoorbeeld een minimale en maximale arbeidstijd, tijdsbestekken en pauzes vastleggen? Moeten er maatregelen worden genomen ter beperking van de plicht om onder alle omstandigheden beschikbaar of bereikbaar te zijn?

Er ontstaan ook vragen rond de toepassing van de regelgeving inzake deeltijdse arbeid en de betaling van overuren.

- De arbeidsvoorwaarden

Het loon is variabel en verschilt van het aantal geleverde prestaties. De winst uit prestaties via samenwerkingsplatformen lijkt vaak een aanvullende inkomst te zijn.

In dat kader rijst ook de vraag over het recht op jaarlijkse vakantie en verlofdagen en andere verloven alsook de rechten met betrekking tot moeder-/vaderschapsverlof en de toekenning van een opzegtermijn of compensatoire opzegvergoedingen.

Er dient ook aandacht te worden besteed aan het recht op betwisting van de beslissingen van de directie/de evaluaties van de gebruikers/de ontslagen/het recht om het last minute aangeboden werk zonder gevolgen te weigeren alsook de bescherming van de intellectuele eigendom.

Collectief arbeidsrecht

De collectieve aspecten van het arbeidsrecht hebben meer bepaald betrekking op de vraag wat het bevoegde paritair comité is en hoe de inlichting en raadpleging van de werknemers moet worden georganiseerd. Ondanks het Verdrag (nr. 98) inzake het recht zich te organiseren en van collectieve onderhandeling, 1949⁸² en de Belgische nationale wetgeving, kan immers een aantal personen die via samenwerkingsplatformen worden tewerkgesteld, in de praktijk van de collectieve onderhandelingen (sociale verkiezingen, OR, CPBW) en de syndicale vertegenwoordiging (syndicale afvaardiging) worden uitgesloten, en hebben ze bovendien geen toegang tot een individuele onderhandeling.

Men kan echter vaststellen dat er in bepaalde landen verenigingen van werknemers van samenwerkingsplatformen ontstaan. (zie HvJ van 4 december 2014 (FNV KunstenInformatie en Media c. Staat der Nederlanden) en Competition (Amendment) Bill, 2016, Ireland/ICTFU - IAO - Normalex - Observation (CEACR) - Adopted 2016, published 106th ILC session (2017)).

Gezondheid en veiligheid op het werk

Het lijkt noodzakelijk om de toepasselijkheid van de regelgevingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk te verduidelijken en met betrekking tot de onlineplatformen, de vraagstukken te behandelen betreffende de regelgeving van de activiteit van het matching platform en de respectievelijke verantwoordelijkheden van dat matching platform en het samenwerkingsplatform, met name in geval van een (arbeids)ongeval of schade aan derden, teneinde de door die platformen tewerkgestelde personen te beschermen, alsook de consumenten en het publiek in het algemeen.

⁸² Zo ook hangt de bevoegdheid van de rechtbanken af van het feit of het statuut van werknemer of van zelfstandige wordt toegekend.

Andere kwesties

De arbeid via samenwerkingsplatformen doet een aantal andere vragen rijzen, zoals de bescherming van de privacy en persoonsgegevens van de medewerkers en klanten, de impact van de technische ontwikkelingen op de vaardigheden (levenslang leren, bijscholing, perfectionering) en de impact ervan op de digitale kloof.

7 Slotbeschouwingen

Dit diagnoserapport is een eerste en essentiële stap in een proces dat werd overeengekomen in het interprofessioneel akkoord 2017 – 2018 en dat tegen het einde van dit jaar moet resulteren in concrete voorstellen. Het omvat de eerste vaststellingen die de sociale partners hebben gemaakt omtrent de fenomenen digitalisering en deeleconomie en de gevolgen die ze met zich meebrengen. Tevens worden inzake deeleconomie al een eerste reeks aanbevelingen gedaan.

7.1 Met betrekking tot de digitalisering

Digitalisering biedt, net als technologische innovatiegolven in het verleden, kansen voor **productiviteits- en economische groei**. De sociale partners wijzen op het belang van de juiste omstandigheden, zoals een aantrekkelijk investeringsklimaat, een performante digitale infrastructuur, een uitstekend onderwijs- en opleidingssysteem dat wendbaar kan inspelen op technologische en andere ontwikkelingen, en een goed functionerende arbeidsmarkt. De maatschappelijke uitdaging zal er in bestaan om productiviteitswinsten te ondersteunen en er tegelijk, mede via het sociaal overleg, voor te zorgen dat transitie welvaartsverhogend is voor iedereen.

Op het vlak van **werk en werkgelegenheid** stellen de interprofessionele sociale partners dat de digitalisering opportuniteiten kan genereren voor de verbetering van de kwaliteit van werk en voor een toename op termijn van de werkgelegenheid. Er dient echter ook rekening te worden gehouden met mogelijke risico's: zo kan digitalisering gepaard gaan met bepaalde verschuivingen op de arbeidsmarkt, met als voorbeeld de uitholling van de middengekwalificeerde werkgelegenheid.

De partners zijn het erover eens dat beleid rond digitalisering aandacht moet hebben voor digitale **inclusiviteit** en dat een beroepsbevolking die beschikt over de juiste vaardigheden (zowel ict-gerelateerde vaardigheden als zgn. soft skills) nodig is om de transitie naar een digitale samenleving zo vlot mogelijk te laten verlopen.

De overheid kan via de digitalisering van publieke dienstverlening de interactie tussen ondernemingen en burgers, en de overheid bevorderen en een katalysatoreffect creëren dat digitale vooruitgang in andere lagen van de samenleving stimuleert. Door de inzet van **eGovernment** kan de overheid op verschillende manieren meerwaarde creëren voor ondernemingen en burgers door o.m. een toegenomen efficiëntie maar de overheid dient ook rekening te houden met enkele uitdagingen, bv. het adequaat opvangen van digitaal zwakkeren.

Om duurzame groei, werkgelegenheid en ondernemerschap door digitalisering te stimuleren is het belangrijk dat er een stabiel en consistent **reglementair kader** gecreëerd wordt. Binnen dit kader dient er o.a. rekening worden gehouden met het level playing field, cybersecurity, digitale consumentenbescherming en digitale connectiviteit. Tevens is coördinatie op vlak van regelgeving tussen de verschillende regio's noodzakelijk.

In dit diagnoserapport is ervoor geopteerd om de **fiscale aspecten** van digitalisering vanuit een brede invalshoek te bestuderen. De sociale partners wijzen erop dat er door de digitalisering o.a. minder nood is om fysiek aanwezig te zijn om zaken te doen waardoor het moeilijker is om na te gaan wie de fiscale autoriteiten precies dienen te belasten en welke jurisdictie hiervoor bevoegd is, dat het niet evident is om nieuwe digitale activiteiten in bestaande fiscale structuren onder te brengen en dat er omwille van de digitalisering steeds meer gegevens vrijkomen die fiscale autoriteiten kunnen ondersteunen bij hun werkzaamheden.

7.2 Met betrekking tot het specifieke terrein van de deeleconomie

Uit de diagnose over de deeleconomie is gebleken dat de platformeconomie **kansen** biedt op vlak van werkgelegenheid, ondernemerschap en innovatie, maar ook bepaalde **uitdagingen** stelt. Meer bepaald zet de snelle ontwikkeling en de internationale schaal van bepaalde platformen het gelijk speelveld tussen hen en traditionele ondernemingen onder druk. Dit **ongelijk speelveld** kan deels worden verklaard door het regelgevend vacuüm waarin zij momenteel denken te opereren, omdat zij zichzelf niet zien als een economische speler, maar slechts een tussenschakel, onder de vorm van een App. Dit is nochtans niet het geval. Elke economische speler, wat ook de achterliggende structuur is, moet de spelregels naleven. De controle op de naleving van die regels moet een toprioriteit zijn van het beleid. Alleen op die manier wordt een gelijk speelveld gewaarborgd voor alle ondernemingen. Een ander aspect waarmee rekening moet worden gehouden is dat sommige actoren die via digitale platformen werken, dat de regels inzake sociale bijdragebetaling of fiscaliteit onterecht beschouwen als niet van toepassing.

Tijdens de verschillende hoorzittingen stelden de overheden en verschillende inspectiediensten dat ze tot nu toe maar beperkt grip hebben op deze nieuwe ontwikkelingen en eerder afwachtend hebben gereageerd. Voor wat betreft de controle op de toepassing van de sociale wetgeving, worden de actoren die via deze platformen actief zijn momenteel niet actief gewezen op de toepasselijke regelgeving. In de mate dat overduidelijk toepasselijke regels lijken te worden genegeerd, en hierdoor het gelijke speelveld in het gedrang komt, zorgt dit voor frustraties op het terrein

Vanuit de optiek het gelijk speelveld opnieuw te herstellen, wensen de Raden dan ook in dit tussentijds rapport een reeks aanbevelingen te doen, waarvan een aantal verder zullen worden verfijnd en geconcretiseerd in het eindrapport dat volgens de timing van het IPA 2017-2018 tegen eind december kan worden verwacht.

Doeltreffende fiscale regeling deeleconomie voor meer rechtszekerheid

Meer bepaald met betrekking tot de bestaande fiscale regeling voor deeleconomie, kon tijdens de hoorzittingen worden vastgesteld dat de administraties niet-aangeslotenen niet kunnen opsporen tot zolang de fiscale aangifte niet is verwerkt door de FOD Financiën. Gelet op de tijd die daartussen verloopt, leidt dit tot **rechtsonzekerheid** en onduidelijkheid over eventuele regularisaties en over de toepasselijke fiscale en sociale regelgeving. Vandaar dat de sociale partners op dit vlak pleiten voor een snellere gegevensuitwisseling tussen de fiscus en de betrokken administraties, die verder gaat dan de gegevens via de fiscale fiches.

Daarnaast blijkt ook dat de inspectiediensten nog geen gezamenlijke aanpak hebben om fraude bij internetplatformen gezamenlijk en systematisch op te sporen. In die zin stellen de Raden voor de fiscale regeling deeleconomie **doeltreffender** te maken, enerzijds **door platformen aan te moedigen zich te laten erkennen** waardoor de overheid een beter zicht krijgt op de snelle en innovatieve ontwikkelingen op het terrein, anderzijds door een **signaal** in te stellen wanneer het **grensbedrag** van 5.100 euro bij verschillende platformen is **overschreden**, waardoor regularisaties achteraf worden vermeden en meer **rechtszekerheid** ontstaat. Nog vanuit de optiek van meer rechtszekerheid, zou het ook aangewezen zijn te verduidelijken welke gevolgen er gelden bij overschrijding van dit grensbedrag met het oog op regularisatie

Level playing field garanderen door gezamenlijke aanpak fraude

Naast de lijst van erkende platformen in de fiscale regeling, zou ook een lijst kunnen worden opgesteld van platformen die geen erkenning aanvragen of waarvoor een aanvraag geweigerd wordt. Om die lijst te vervolledigen, kan de expertise en typologie worden ingezet van de verschillende betrokken administraties (FOD Economie, SIOD, RSVZ, NAR). Op basis van die lijst, zouden aan de hand van de bestaande tool voor de e-commerce van de BBI platformen kunnen worden **gescreend op mogelijke fraude**, waarbij door een versterking van het bestaande Samenwerkingsprotocol een gegevensuitwisseling en gezamenlijke aanpak van fraudeopsporing onder de verschillende inspectiediensten kan worden opgezet. Gelet op de ontwrichting die dergelijke platformen veroorzaken in bepaalde sectoren en de verdere te verwachten dynamiek, zijn de Raden van oordeel dat die **gezamenlijke aanpak van fraude een prioriteit** moet zijn, waarvoor beleidsmatig de nodige middelen moeten worden uitgetrokken. Die prioriteiten kunnen in overleg met de **sectorale sociale partners** verder worden afgebakend. De sociale partners pleiten dan ook voor een meer pro-actieve aanpak dan louter en alleen reageren op basis van klachten, waarbij eveneens aandacht wordt besteed aan de internationale dimensie.

Risico's inperken in nieuw stelsel deeleconomie 2.0

De werkzaamheden in uitvoering van het IPA 2017-2018 werden doorkruist door de aankondiging in het zomerakkoord van een tweede vorm van fiscale en sociale vrijstelling voor digitale platformen en activiteiten van burger tot burger, al dan niet te onderscheiden van het specifieke kader dat de regering wenst te creëren voor de zgn. semi-agorale arbeid (bezoldigde vrijetijdsactiviteiten voor welomschreven activiteiten in de non-profit) komen. Hoewel de praktische modaliteiten verder dienen te worden uitgewerkt door de regering, zouden aan deze maatregel extra voorwaarden worden gekoppeld die nog door de regering moeten worden vastgelegd. Eén ervan zou een tewerkstellingsvoorwaarde zijn, namelijk dat de vrijstelling zou worden voorbehouden voor mensen die minstens 4/5de zijn tewerkgesteld, met een uitbreiding voor gepensioneerden. Om in aanmerking te komen voor de fiscale vrijstelling, zouden burgers (aanbieder/opdrachtgever), die diensten binnen de vastgestelde grenzen leveren, zelf hun prestaties kunnen laten registreren op een nog uit te werken overheidsapplicatie, wat verschilt met de bestaande fiscale regeling waar gewerkt wordt met erkende platformen die instaan voor de fiscale fiches. Welke prestaties vallen onder de noemer activiteiten van burger tot burger en onder semi-agorale arbeid, dient ook nog verder te worden omschreven.

Aangezien die regeling nog verder door de regering zal worden geconcretiseerd, wensen de sociale partners naar aanleiding van dit tussentijds rapport dan ook te wijzen op een aantal risico's die voornoemde fiscale en sociale vrijstelling met zich kan meebrengen indien ze onvoldoende wordt begrensd. In eerste instantie stellen ze zich de vraag of twee systemen naast elkaar voor de economie, de ene louter fiscaal en de andere fiscaal en sociaal, met verschillende grensbedragen, andere aangiffemodaliteiten en elk hun eigen voorwaarden, de zaak niet nodeloos complex zal maken, vooral voor starters die hun eerste stappen zetten in deze nieuwe vorm van economie.

De activiteit die binnen de deeleconomie 2.0 zal worden ontwikkeld valt in de meeste gevallen onder de huidige sociale en fiscale regelgeving. De vraag stelt zich dan ook in hoeverre een fiscale en parafiscale vrijstelling van de inkomsten die aan deze activiteiten verbonden zijn, objectief en redelijk kan worden verantwoord. Deze vraag stelt zich ook met betrekking tot de activiteiten binnen de erkende platformen.

Daarnaast vragen de sociale partners zich af op welke manier er in het stelsel voldoende garanties zullen worden ingebouwd om het level playing field te bewaken. Uit de toelichting van de Beleidsce van de minister van Financiën hebben zij begrepen dat de aard van de prestaties onder burgers nog dient te worden gedefinieerd. De sociale partners menen dat hierbij in ieder geval moet worden vermeden dat volledige economische activiteiten zouden worden geoutsourced naar semi-agorale arbeid en activiteiten van burger tot burger, die daarvoor een volledige fiscale en sociale vrijstelling krijgen, terwijl andere meer traditionele sectoren voor dezelfde diensten belast worden aan het gewone tarief (beroepsinkomsten), waardoor die dreigen uit de markt te worden geconcurrerd. Daarom vragen zij dat bij die definiëring bijzondere aandacht zou worden besteed aan de impact hiervan op, de sectoren met de hoogste risicogevoeligheid op dit vlak van bouwsector, dienstenchequesector, de interim sector, horeca, IT sector, de vervoersector, tuinaanleg en -onderhoud, entertainment enz.... . In dit kader wijzen ze er ook op dat werknemers, in tegenstelling tot zelfstandigen, wel gelijkaardige activiteiten als hun beroepsactiviteit aan andere burgers mogen aanbieden, waardoor die met een gelijkaardige expertise door voornoemde belastingsvrijstelling en vrijstelling van sociale bijdragen dreigen hun eigen werkgever en andere ondernemingen buiten spel te zetten.

Bovendien wensen de sociale partners erop te wijzen dat het level playing field ruimer is dan alleen de fiscale en sociale bijdragen, het omvat ook op andere domeinen verplichtingen die soms ook sectoraal, lokaal of regionaal zijn georganiseerd, zoals verzekeringen, vergunningen, veiligheid, consumentenbescherming, privacy. Naast de fiscale en sociale vrijstelling, zouden deze aspecten bij de uitwerking van stelsels voor de economie ook in aanmerking moeten worden genomen en afgestemd op andere lokale en regionale besluiten.

Naast voornoemd risico op concurrentievervalsing, wensen de sociale partners ook te wijzen op de potentiële gevolgen van voornoemde regeling op de arbeidsmarkt, arbeidsorganisatie, sociale bescherming en sociale zekerheid.

Tot slot vragen de sociale partners zich af op welke manier het nieuwe systeem niet-erkende platformen aanmoedigt zich te laten registreren, gelet op het feit dat er een overheidsapplicatie zal worden opgezet waarbij de verantwoordelijkheid voor het aangeven van inkomsten uit de deeleconomie volledig bij de burger, in zijn hoedanigheid van dienstverlener en/of opdrachtgever, wordt gelegd en het vrijgestelde bedrag hoger is. Meer nog stelt zich zelfs de vraag in welke mate de erkende platformen, die zich aan de bestaande spelregels houden, niet zullen overstappen op de overheidsapplicatie die hen ontslaat van hun administratieve verplichtingen inzake de fiscale fiche. In die zin moet er bij de uitwerking over worden gewaakt dat die overheidsapplicatie voldoende waterdicht is om alle inkomsten uit de deeleconomie te vatten, zeker omdat prestaties onder burgers plaatsvinden in de privé-sfeer, wat de controle mogelijkheden voor de overheid al bijkomend beperkt. Daarnaast zou het de rechtszekerheid

tegemoetkomen indien die applicatie zou aangeven wanneer het vastgestelde grensbedrag overschreden wordt.

De sociale partners menen dat de platformeconomie en zijn innovaties nieuwe kansen kunnen bieden, maar stellen zich vragen bij de werkwijze van sommige platformen, die de level playing field onder druk zetten. Net om bonafide platformen in hun verdere groei te ondersteunen en eerlijke kansen te geven, menen ze dat de naleving van de regelgeving op alle economische spelers op dezelfde manier moet worden afgedwongen. Ze vragen dan ook met aandring aan de regering om alvorens de in het zomerakkoord, aangekondigde sociale en fiscale vrijstelling voor vrijetijdswerk, specifieke functies in de non-profit (semi-agonale arbeid) en diensten van particulieren tot particulieren concreet uit te werken, om dit grondig te onderzoeken, hierover overleg aan te gaan met de interprofessionele en direct betrokken sectorale sociale partners en alle risico's in kaart te brengen.

Met betrekking tot de "autonome werknemer", zijn de sociale partners van oordeel dat geen nieuw statuut moet worden gecreëerd, maar dat veeleer moet worden nagedacht over de wijze waarop de huidige statuten moeten worden afgestemd op de platformeconomie.

7.3 Algemeen besluit

In de komende maanden zal in uitvoering van het interprofessioneel akkoord 2017 – 2018, worden bekeken hoe de vaststellingen uit het diagnoserapport, zowel wat betreft digitalisering als deeleconomie, vertaald kunnen worden in aanvullende beleidsboodschappen. Daarbij zal bijzondere aandacht worden besteed aan de elementen vermeld in het voornoemd interprofessioneel akkoord; meer groei, werkgelegenheid en ondernemerschap en een duurzame sociale zekerheid.

Woonden, onder het voorzitterschap van de heer P. WINDEY, voorzitter van de Nationale Arbeidsraad, de gemeenschappelijke plenaire vergadering van 4 oktober 2017, bij:

Leden van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties van de industrie en van het bank- en verzekeringswezen:

mevrouw DEMBOUR, de heer DEMARREE

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de ambachten, de kleine en middelgrote handelsondernemingen en de kleinindustrie vertegenwoordigen:

mevrouw DEITEREN

Leden benoemd op voorstel van de bosbouw:

de heer COOLENS

Leden benoemd op voorstel van de federale socialprofitsector in België:

mevrouw SLANGEN

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de arbeiders vertegenwoordigen:

Algemeen Belgisch Vakverbond: de heer QUINTARD

Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België: de heer VALENTIN

Leden van de Nationale Arbeidsraad:

Werkgeversorganisaties:

Verbond van Belgische Ondernemingen: mevrouw DE JONGHE, de heer DEMARREE

Middenstandsorganisaties: de dames DEITEREN en RAMAKERS de heer DEWEVRE

Belgische Boerenbond: de heer BOTTERMAN

Unie van socialprofitondernemingen : mevrouw SLANGEN

Werknemersorganisaties:

Algemeen Belgisch Vakverbond: de heer VANDER LINDEN mevrouw ULENS

Algemeen Christelijk Vakverbond: de heren LYS, SERROYEN en VERJANS

Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België: de heer VALENTIN

Woonden de vergadering bij als deskundigen van de Raad:

De dames VERMEERSCH en COENEGRACHTS