

Brussel, 8 juni 2020

Advies 2020/06

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

Artikel 110, §1 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

Tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht en overbruggingsrecht 'relance'

Inhoud

Samenvattend	1
1 Tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht	2
2 Het voorstel	2
2.1 Verdere toepassing van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht	3
2.2 Overbruggingsrecht 'relance'	4
3 Het advies van het Comité	5

Samenvattend

Het ABC brengt een positief advies uit over een ontwerptekst die een verlenging voorziet van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht voor de maanden juli en augustus 2020 en een overbruggingsrecht 'relance' introduceert. Het ABC neemt tevreden kennis van de bereidheid om via het mechanisme van het overbruggingsrecht ook tijdens de komende maanden in te zetten op de ondersteuning van zelfstandigen die als gevolg van (de maatregelen rond) COVID-19 beperkt worden in hun activiteit en hierdoor een substantiële inkomensdaling ondervinden. Het Comité brengt dan ook een positief advies uit maar heeft wel een aantal bezorgdheden bij de modaliteiten van het voorgestelde systeem, inz. m.b.t. de beoogde doelgroep en de implementatie en controle van het systeem. Het Comité engageert zich om tegen 15 juli de nieuwe regeling en de economische situatie van de zelfstandigen die door de crisis worden getroffen te evalueren, en op basis hiervan een advies uit te brengen over eventuele noodzakelijke maatregelen na 31 augustus 2020.

1 Tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht

In maart 2020 introduceerde de federale regering de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht¹ ter ondersteuning van zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis genoodzaakt zijn (geweest) om hun zelfstandige activiteit te onderbreken². De regeling vat de volgende situaties :

- verplichte sluitingen : zelfstandige activiteiten waarvoor de overheid via MB beslist heeft dat die tijdelijk niet langer meer mogen worden uitgeoefend als gevolg van de Coronacrisis. Er is geen minimumduur van onderbreking vereist voor deze zelfstandigen.
- niet-verplichte sluitingen : zelfstandigen die hun activiteit volledig gedurende een minimumduur van 7 opeenvolgende kalenderdagen moeten onderbreken omwille van de gevolgen van de coronacrisis.

Aanvankelijk werd de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht voorzien voor de maanden maart en april 2020. In een tweede en derde fase werd de maatregel verlengd voor respectievelijk de maanden mei³ en juni⁴ 2020.

2 Het voorstel

Het ontwerp van koninklijk besluit dat voor advies aan het ABC wordt voorgelegd, voorziet :

- de verdere toepassing van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht tijdens de maanden juli en augustus 2020, zij het met een beperkter toepassingsgebied en striktere voorwaarden;
- de invoering van een zogenaamd overbruggingsrecht 'relance' voor de maanden juni, juli en augustus 2020.

¹ Wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

² Zie ook adviezen 2020/03 'Verlenging van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht' en 2020/04 'Verlenging van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht : juni'

³ Koninklijk besluit van 6 mei 2020 tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen, B.S. 8 mei 2020.

⁴ Koninklijk besluit van 28 mei 2020 tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen, B.S. 3 juni 2020.

2.1 Verdere toepassing van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht

2.1.1 Doelgroep

Voor de maanden juli en augustus zal de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht worden voorbehouden aan zelfstandigen die hun zelfstandige activiteit tijdelijk niet of slechts gedeeltelijk uitoefenen:

- als gevolg van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 en elk ander later ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID - 19 te beperken of,
- omdat zij voor de uitoefening van hun activiteit afhankelijk zijn van de activiteiten bedoeld in het voorgaande punt.
- omdat zij zich genoodzaakt zien om hun zelfstandige activiteit gedurende ten minste 7 opeenvolgende kalenderdagen volledig te onderbreken als gevolg van COVID-19. In dat geval moet de zelfstandige voortaan een gemotiveerde aanvraag indienen, d.w.z. een aanvraag doen waaruit op basis van objectieve elementen blijkt dat er sprake is van een gedwongen onderbreking naar aanleiding van COVID-19⁵.

De maatregel blijft toegankelijk voor zelfstandigen in hoofdberoep, helpers, meewerkende echtgenoten in het maxistatuut, evenals voor zelfstandigen in bijberoep, student-zelfstandigen en gepensioneerden die nog actief zijn als zelfstandige en die voldoende hoge bijdragen betalen (cf. 2.1.3).

2.1.2 Cumulatievevoorwaarden

De cumulatievevoorwaarden die tijdens de voorbije periode golden, zullen verder van toepassing blijven. D.w.z. dat de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht :

- kan worden toegekend indien de zelfstandige reeds genoten heeft van het maximale aantal maandelijkse uitkeringen in het klassieke overbruggingsrecht. Omgekeerd worden de periodes toegekend onder de tijdelijke crisismaatregel niet in aanmerking genomen voor het maximale aantal toekomstige toekenningen in het klassiek overbruggingsrecht;
- onder bepaalde voorwaarden mag gecombineerd worden met een of meerdere andere vervangingsinkomens⁶;
- niet kan worden toegekend voor het onderbreken van een zelfstandige bezigheid die kadert in de regeling van toegelaten activiteit voor gerechtigden op een primaire arbeidsongeschiktheids- of een invaliditeitsuitkering.

⁵ Tot nu toe werd aan de zelfstandige geen motivering van de aanvraag verlangd aan de hand van objectieve elementen.

⁶ Voor gerechtigden op slechts de helft van de overbruggingsuitkering geldt dat de som van de halve financiële uitkering en het andere vervangingsinkomen per maand het bedrag van maximum 1.614,10 euro niet mag overschrijden. In geval van overschrijding zal het maandelijks bedrag van het overbruggingsrecht verminderd worden ten belope van deze overschrijding.

2.1.3 Uitkeringshoogte

Het volledige maandbedrag, bedraagt :

- 1.291,69 EUR indien de zelfstandige geen gezinslast heeft;
- 1.614,10 EUR indien de zelfstandige wel gezinslast heeft.

Het volledige maandbedrag wordt toegekend aan :

- zelfstandigen in hoofdberoep, helpers, meewerkende echtgenoten in het maxi-statuut;
- zelfstandigen in bijberoep⁷ en student-zelfstandigen die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn die minstens gelijk zijn aan de minimumbijdragen voor zelfstandigen in hoofdberoep.

Maximaal⁸ de helft van het maandbedrag is voorzien voor :

- zelfstandigen in bijberoep⁹ en student-zelfstandigen die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn op een referte-inkomen van N-3 dat zich situeert tussen 6.996,89 euro en 13.993,78 EUR;
- gepensioneerden die nog actief zijn als zelfstandige en wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn op een referte-inkomen van N-3 dat hoger is dan 6.996,89 euro.

2.2 Overbruggingsrecht 'relance'

2.2.1 Doelgroep

Voor de periode juni – augustus voorziet het koninklijk besluit een overbruggingsrecht 'relance' voor zelfstandigen die hun activiteit heropstarten na deze tijdelijk te hebben onderbroken als gevolg van het verbod op of de beperking van hun activiteit in het kader van COVID-19.

De maatregel is bestemd voor :

- zelfstandigen in hoofdberoep, helpers, meewerkende echtgenoten in het maxistatuut;
- zelfstandigen in bijberoep en student-zelfstandigen voor zover die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn die minstens gelijk zijn aan de minimumbijdragen voor zelfstandigen in hoofdberoep.

2.2.2 Voorwaarden

Voor de zelfstandigen die gebruik willen maken van deze maatregel, zullen de volgende vier cumulatieve voorwaarden gelden :

⁷ Inclusief zelfstandigen in hoofdberoep die zijn gelijk gesteld met bijberoep op basis van artikel 37 ARS.

⁸ Voor deze categorieën geldt een cumulplafond in functie van eventuele vervangingsinkomsten die zij genieten.

⁹ Inclusief zelfstandigen in hoofdberoep die zijn gelijk gesteld met bijberoep op basis van artikel 37 ARS.

1. de activiteit van de zelfstandige was op 3 mei nog beperkt of verboden door ministerieel besluit van 23 maart 2020 in de versie zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 17 april 2020¹⁰;
2. de activiteit van de zelfstandige mag opnieuw uitgeoefend worden tijdens de volledige kalendermaand, zonder beperkingen anders dan de regels inzake sociale distancing;
3. het kwartaal voorafgaand aan de maand waarop aanvraag betrekking heeft, is er min. 10% omzetverlies of vermindering van bestellingen in vergelijking met hetzelfde kwartaal 2018 of 2019 (uitz. voor de maand juni, moet het gaan om het kwartaal waarin de maand valt);
4. de zelfstandige mag voor de maand waarvoor de aanvraag geldt geen tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht genieten.

Het overbruggingsrecht kan worden toegekend indien de zelfstandige reeds genoten heeft van het maximale aantal maandelijkse uitkeringen in het klassieke overbruggingsrecht. Omgekeerd worden de periodes toegekend onder de tijdelijke crisismaatregel niet in aanmerking genomen voor het maximale aantal toekomstige toekenningen in het klassiek overbruggingsrecht.

2.2.3 Uitkering

Het volledige maandbedrag van het overbruggingsrecht 'relance' bedraagt :

- 1.291,69 EUR indien de zelfstandige geen gezinslast heeft;
- 1.614,10 EUR indien de zelfstandige wel gezinslast heeft.

3 Budgettaire impact

De totale budgettaire impact van het voorstel wordt door het actuaariaat van de cel Expertiz geraamde op 561,9 miljoen EUR.

Tabel 1. Budgettaire impact van de voorgestelde maatregelen, in miljoenen EUR

	Juni	Juli	Augustus	Totaal
Tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht		92,8	33,1	125,9
Overbruggingsrecht 'relance'	93,2	151,5	191,3	436

Bron : Actuaariaat van de cel Expertiz (FOD Sociale Zekerheid)

4 Het advies van het Comité

De tijdelijke crisismaatregelen die de federale regering in maart 2020 introduceerde naar aanleiding van de Coronacrisis, vormen een noodzakelijke ondersteuning voor de vele

¹⁰ Artikel 1, §§ 1, 5 en 6, van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID - 19 te beperken, in de versie zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 17 april 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.

zelfstandigen die in deze uitzonderlijke periode geconfronteerd zijn geworden met - vaak aanzienlijke - inkomensverliezen.

Dit geldt in het bijzonder voor de *tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht*, waarmee men zelfstandigen die hun zelfstandige activiteit gedwongen (hebben) moeten onderbreken als gevolg van de beperkende maatregelen rond COVID-19, op een *snelle en laagdrempelige manier toegang* heeft willen geven tot een *vervangingsinkomen*.

Het ABC neemt tevreden kennis van de bereidheid om via het mechanisme van het overbruggingsrecht ook tijdens de komende maanden in te zetten op de ondersteuning van zelfstandigen die als gevolg van (de maatregelen rond) COVID-19 beperkt worden in hun activiteit en hierdoor een substantiële inkomensdaling ondervinden. Het Comité brengt dan ook een *positief advies* uit maar heeft wel een aantal *bezorgdheden bij de modaliteiten* van het voorgestelde systeem.

1. Geviseerde doelgroep

De steun die men voor de komende maanden via de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht en het overbruggingsrecht 'relance' voorziet, moet volgens het Comité gericht zijn op *alle zelfstandigen* die als gevolg van de beperkende maatregelen rond COVID-19 *nood hebben aan financiële ondersteuning omwille van een ernstige inkomensdaling*. Het Comité kan zich dan ook vinden in het voorstel om, zoals het ontwerp van KB bepaalt, de komende maanden nog een overbruggingsuitkering te voorzien voor:

- zelfstandigen die actief zijn in een sector die nog geïmponeerd wordt door het ministerieel besluit van 23 maart 2020 en elk ander later ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID - 19 te beperken, dan wel voor hun activiteit van dergelijke sector afhankelijk zijn. Zoals blijkt uit de meest recente enquête van de ERMG¹¹ blijft de situatie in de sectoren van de horeca, de kunst, het amusement en de recreatie – omwille van grote liquiditeitsproblemen en gemiddelde omzetverliezen van om en bij de 90% - kritiek en is voor de nabije toekomst een normalisatie van de situatie nog niet aan de orde.
- zelfstandigen die zich genoodzaakt zien om hun zelfstandige activiteit gedurende ten minste 7 opeenvolgende kalenderdagen volledig te onderbreken als gevolg van COVID-19. Een enquête door UCM van handelaars aan het begin van hun heropstart¹² toonde bij de bevroegden een grote bezorgdheid over het rendement dat ze in de eerste periode van de heropstart zouden kunnen realiseren. 84% gaf toen aan te verwachten dat hun activiteit in deze eerste fase nog niet rendabel zou zijn en meende bijgevolg nood te zullen hebben aan het overbruggingsrecht.
- zelfstandigen die hun activiteit heropstarten na een verplichte tijdelijke onderbreking maar wiens rendement nog niet het niveau bereikt als voorheen. In heel wat gevallen verhindert de heropstart van zelfstandige activiteiten immers niet dat zelfstandigen ook dan nog een aanzienlijke economische impact ondervinden van de Coronacrisis. Dit blijkt ook uit de meest

¹¹ Persbericht van 2 juni 2020 (<https://www.nbb.be/nl/artikels/de-omzet-van-de-ondernemingen-begint-zich-te-herstellen-maar-de-vooruitzichten-voor-de>)

¹² Bevraging uitgevoerd door UCM in de week van 13 mei 2020.

recente bevraging van de ERMG¹³ waarin het overgrote deel van de ondernemingen zich pessimistisch toont over de omzetvooruitzichten voor de komende maanden. Slechts één op acht van de bevroagde ondernemingen denkt in het derde kwartaal het omzetniveau van vóór de crisis te zullen halen of te zullen overschrijden. Een zwakke vraag blijkt de voornaamste reden waarom ondernemingen geen aanzienlijke verbetering verwachten van hun omzetcijfer tussen nu en de maand oktober.

Het Comité is bijgevolg tevreden dat deze drie groepen zelfstandigen zich de komende maanden nog zullen kunnen beroepen op het overbruggingsrecht. Het ABC wenst echter ook de *aandacht* te vestigen op de vaak *precaire situatie van zelfstandigen* voor wie in het kader de bestrijding van COVID-19 *nooit een verplichting tot tijdelijke onderbreking heeft gegolden*, maar die als gevolg van de Coronacrisis wel geconfronteerd zijn (geweest) met een aanzienlijk inkomsten- of omzetverlies. Het Comité denkt daarbij bijvoorbeeld aan zelfstandigen met activiteiten gelinkt aan de reis- (bv. de autocarbedrijven, de reisbureaus, de hotels, de taxi's die instaan voor luchthavenvervoer) of evenementensector (bv. de traiteurs die hoofdzakelijk feesten verzorgen).

In het voorstel dat voor advies aan het ABC wordt voorgelegd, komen de zelfstandigen uit deze sectoren *niet in aanmerking* voor het overbruggingsrecht 'relance' en kan er *een drempel* zijn om in aanmerking te komen voor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht voor juli en augustus. De zelfstandigen die dat willen, zullen immers genoodzaakt zijn om :

- ofwel hun activiteit 7 kalenderdagen te onderbreken, hoewel de mogelijkheid tot uitoefening van de activiteit er wel is. Een verderzetting of heropstart van de activiteit kan hierdoor ontmoedigd worden.
- ofwel aan te tonen dat zij voor hun activiteit afhankelijk zijn van een sector die wel onderworpen is (geweest) aan (gedeeltelijke) sluiting. Voor de toekenning van een uitkering zullen deze zelfstandigen dan ook afhankelijk zijn van hoe men in de praktijk invulling zal geven aan de notie 'afhankelijk zijn van' (cf. 2).

Het Comité vraagt alvast dat men bij de verdere uitwerking van de praktische modaliteiten (i.e. de afhankelijkheidsnotie) van het systeem de nodige soepelheid aan de dag legt, zodat de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht voor de maanden juli en/of augustus ook toegankelijk zal zijn voor de zelfstandigen uit deze sectoren. Dit zal bijdragen tot een gelijkwaardige behandeling van alle zelfstandigen die getroffen worden door substantieel inkomensverlies als gevolg van de Coronacrisis, ongeacht of hun activiteit al dan niet direct gevisieerd is door beperkende maatregelen opgelegd bij ministerieel besluit. Het is immers niet omdat men niet verplicht is geweest tot sluiting, dat de financiële gevolgen van de crisis minder zwaar zijn (geweest).

2. Implementatie en controle van het systeem

Bij aanvang werd de tijdelijke crisismaatregel zo vormgegeven dat zelfstandigen er op een zeer laagdrempelige manier beroep op konden doen. Het systeem kent immers een ruim toepassingsgebied en een aanvraagprocedure die administratief eenvoudig is en waaraan een

¹³ Persbericht van 2 juni 2020 (<https://www.nbb.be/nl/artikels/de-omzet-van-de-ondernemingen-begint-zich-te-herstellen-maar-de-vooruitzichten-voor-de>)

zeer beperkte bewijslast verbonden is. Dit heeft de sociale verzekeringsfondsen tot dusver toegelaten om de aanvraagdossiers snel te verwerken en korte uitbetalingstermijnen te hanteren. Men is op die manier snel kunnen tegemoetkomen aan de nood van een grote groep zelfstandigen die door overmacht in een situatie van acuut inkomensverlies terecht kwamen¹⁴.

Het systeem dat in het ontwerp van koninklijk besluit wordt voorgesteld, vergt van de fondsen meer toezicht op de instroom en zal de verwerking van de aanvraagdossiers in veel gevallen bijgevolg complexer maken en zo een impact hebben op de doorloop- en uitbetalingstermijnen. Voor de toekenning van de uitkering zal men voor wat betreft:

- de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht strikter moeten toezien op i) de sector van activiteit en in een heel aantal dossiers ook op ii) de naleving van de onderbrekingsvoorwaarde van 7 opeenvolgende kalenderdagen en iii) de bij de aanvraag opgegeven motivatie van de zelfstandige.
- het overbruggingsrecht 'relance', moeten nagaan of voldaan is aan de vier voorwaarden.

Om de verwerking van de aanvraagdossiers zo snel en correct mogelijk te laten verlopen, is het volgens het Comité van belang dat de toekenningscriteria zo weinig mogelijk interpretatie toelaten en kunnen getoetst worden aan de hand van beschikbare gegevens. De ervaring leert dat de verificatie van elementen zoals de sector van activiteit, omzetsdaling of onderbreking van 7 opeenvolgende kalenderdagen - net omwille van moeilijkheden inzake interpretatie en/of beschikbaarheid van gegevens - in de praktijk ofwel uiterst moeilijk te controleren blijken ofwel erg tijdsintensief zijn om na te gaan¹⁵, zowel op het moment van aanvraag als bij controles post factum.

Het voorgaande indachtig meent het Comité dat er naar implementatie en controle van het systeem toe bijzondere aandacht nodig is voor :

- de nota aan de socialeverzekeringsfondsen waarin de praktische modaliteiten uitgebreid aan bod zullen moeten komen en verder zullen moeten worden geconcretiseerd;
- de beschikbaarheid en doorstroming van de gegevens die noodzakelijk zijn voor verificatie van dossiers.

Voor wat betreft de instroom in het systeem benadrukt het Comité het belang van een uitgebreide communicatie naar de zelfstandigen waarin wordt verduidelijkt :

- op welke doelgroepen de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht en het overbruggingsrecht 'relance' de komende maanden gericht zal zijn;
- dat COVID-19 als reden van de tijdelijke onderbreking het hoofdcriterium is bij de beoordeling, dat primeert op de voorwaarde inzake 7 dagen onderbreking;
- dat er actief zal worden ingezet op verificatie en controle van de aanvraagdossiers.

¹⁴ En terzelfdertijd geconfronteerd bleven met hun (soms aanzienlijke) vaste kosten.

¹⁵ Omwille van de noodzaak tot manuele verificatie of controle.

3. Budgettaire impact

De budgettaire impact van het voorstel dat voor advies aan het Comité wordt voorgelegd wordt geraamd op 561,9 miljoen EUR. Dit brengt de nu de totale geraamde kost voor het tijdelijk overbruggingsrecht op 2,3 miljard euro. De financiële ondersteuning voorzien in deze crisismaatregel is dus bedoeld om een groot deel van de korte termijnimpact voor de zelfstandigen op te vangen. Het Comité benadrukt weliswaar dat het stelsel hiervoor middelen moet krijgen om de totale budgettaire weerslag op te vangen via bijvoorbeeld het mechanisme van de evenwichtsdotatie.

4. Evaluatie

Het Comité stelt vast dat het voorstel over de verlenging van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht en de invoering van een overbruggingsrecht 'relance' er is gekomen zonder voorafgaandelijke evaluatie van het systeem zoals het tot dusver van toepassing was. Het ABC engageert zich om tegen 15 juli de nieuwe regeling en de economische situatie van de zelfstandigen die door de crisis worden getroffen, te evalueren, en op basis hiervan een advies uit te brengen over eventuele noodzakelijke maatregelen na 31 augustus.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 8 juni 2020 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter