

Brussel, 11 maart 2019

**Advies 2019/03**

**Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen**

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

### Overbruggingsrecht: uitbreiding van het toepassingsgebied

*Het voorontwerp van wet dat voor advies aan het Comité wordt voorgelegd, beoogt een uitbreiding van het toepassingsgebied van het overbruggingsrecht.*

*Eenzijds versoepelt het de voorwaarden om dit recht te kunnen genieten. In de 3e pijler moet de beschadiging in geval van vernieling niet per definitie meer veroorzaakt worden voor een derde en wordt het overbruggingsrecht ook toegankelijk in situaties waar de uitoefening van de activiteit onmogelijk is geworden door een beslissing van een derde economische actor of door een gebeurtenis die een economische impact heeft op de onderneming van de aanvrager. In de 4e pijler (economische moeilijkheden) wordt het inkomstenbedrag waaronder de zelfstandige zich moet bevinden om beschouwd te worden als zijnde in economische moeilijkheden, verdubbeld.*

*Anderzijds beoogt het ontwerp een verdubbeling van de maximale duur voor de toekenning van het overbruggingsrecht wanneer de zelfstandige over een voldoende lange loopbaan beschikt.*

*Tot slot past het voorontwerp van wet het personeel toepassingsgebied van de 1<sup>ste</sup> pijler (faillissement) aan, om rekening te houden met de invoering van het nieuwe begrip "onderneming" in het Wetboek van economisch recht.*

*Het Comité neemt kennis van het voorgelegde voorontwerp van wet.*

*Voor wat betreft de aanpassingen aan de 3<sup>de</sup> pijler, stelt het voor om te verduidelijken i) wat moet begrepen worden onder een beslissing van een derde economische actor of van een gebeurtenis met economische impact, ii) hoe het sociaalverzekeringsfonds moet vaststellen of de onderbreking van de zelfstandige activiteit daarvan het gevolg is en iii) wanneer een onderbreking in dat geval wordt geacht te zijn aangevallen.*

*Voor wat de aanpassingen aan de 4<sup>de</sup> pijler betreft, stelt het Comité vast dat het voorontwerp het overbruggingsrecht openstelt voor zelfstandigen die zich weliswaar in een economisch moeilijke situatie bevinden maar er vandaag geen beroep op kunnen doen omdat hun inkomen niet onder de inkomensgrens van 13.847,38 EUR ligt. Het ziet een eventuele aanpassing van de toekenningmodaliteiten van het overbruggingsrecht in geval van economische moeilijkheden echter graag voorafgaan door een grondige evaluatie van deze 4<sup>de</sup> pijler.*

Aan het Comité wordt voor advies een voorontwerp van wet voorgelegd dat het overbruggingsrecht moet uitbreiden.

## 1 Het overbruggingsrecht

In januari 2017 werd de verzekering in geval van faillissement omgevormd tot het overbruggingsrecht<sup>1</sup>. Dit recht biedt in een aantal specifieke situaties (cf. infra) sociale bescherming aan zelfstandigen die hun beroepsactiviteit (noodgedwongen) stopzetten of onderbreken. Hiermee wil men zelfstandigen in economische moeilijkheden helpen die situatie te boven te komen en/of de gelegenheid geven om een nieuwe activiteit te vinden.

Het overbruggingsrecht biedt bescherming in volgende situaties:

- faillissement (pijler 1);
- collectieve schuldenregeling (pijler 2);
- gedwongen onderbreking (pijler 3);
- economische moeilijkheden (pijler 4);

Om het overbruggingsrecht te kunnen genieten moet de zelfstandige voldoen aan een aantal voorwaarden inzake onderwerping, bijdragebetaling, stopzetting van activiteit en verblijfplaats.

Het overbruggingsrecht omvat i) een maandelijks financiële uitkering die overeenstemt met het bedrag van het minimumpensioen<sup>2</sup> en ii) het behoud van de rechten in de ziekte- en invaliditeitsverzekering<sup>3</sup>. De regeling is residuair van aard. De betrokkene mag geen recht kunnen laten gelden op een ander vervangingsinkomen.

Sinds de invoering van de faillissementsverzekering -later het overbruggingsrecht-, werden systematisch inspanningen geleverd om dit sociaal vangnet te verbeteren, zowel door een uitbreiding van de geboden bescherming als van het toepassingsgebied. Het voorstel dat voor advies wordt voorgelegd, kan gezien worden als een volgende stap in de stelselmatige verbetering van deze regeling.

## 2 Het voorstel

### 2.1 Aanpassing toepassingsgebied 1<sup>ste</sup> pijler

Het voorontwerp van wet past het personeel toepassingsgebied van de eerste pijler aan, om rekening te houden met het nieuwe begrip "onderneming" dat in het Wetboek van economisch recht is opgenomen. Volgens het nieuwe insolventierecht kan voortaan immers elke "onderneming" failliet worden verklaard. Dit begrip is ruimer dan "handelsvennootschap", dat op dit ogenblik wordt gebruikt in het kader van het overbruggingsrecht. Als gevolg van deze wijziging zullen de helpers en meewerkende echtgenoten van een gefailleerde zelfstandige voortaan eveneens deze bescherming kunnen genieten.

---

<sup>1</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van de evolutie van de faillissementsverzekering en de omvorming ervan naar het overbruggingsrecht, zie verslag ABC 2015/04 en advies ABC 2016/12

<sup>2</sup> 1.253,83 EUR per maand voor een zelfstandige zonder gezinslast en 1.566,79 EUR per maand voor een zelfstandige met gezinslast, in 2019.

<sup>3</sup> Met inbegrip van de arbeidsongeschiktheid en de moederschapsverzekering.

## 2.2 *Uitbreiding van het toepassingsgebied van de 3e pijler*

De derde pijler staat open voor zelfstandigen, helpers en meewerkende echtgenoten die gedwongen worden om hun zelfstandige activiteit tijdelijk of definitief te onderbreken, als gevolg van omstandigheden onafhankelijk van hun wil, nl. bij:

- een natuurramp;
- een brand;
- vernieling veroorzaakt door een derde, of;
- een allergie<sup>4</sup>.

Het aan het Comité voorgelegde voorontwerp van wet voorziet in een versoepeling van deze toekenningsvoorwaarden.

Ten eerste moet in geval van vernieling, de beschadiging van de voor professioneel gebruik bedoelde gebouwen of de professionele uitrusting, niet langer veroorzaakt worden door een derde. De derde pijler zal voortaan dus ook toegankelijk zijn bij stopzetting of onderbreking als gevolg van beschadigingen die niet door een derde werden veroorzaakt.

Vervolgens wordt de derde pijler voortaan ook toegankelijk in een vijfde situatie, nl. wanneer de uitoefening van elke zelfstandige activiteit onmogelijk is geworden door een beslissing van een derde economische actor of door een gebeurtenis die een economische impact heeft op de onderneming van de aanvrager.

## 2.3 *Wijziging van het toepassingsgebied van de 4e pijler*

De vierde pijler staat open voor de zelfstandigen, helpers en meewerkende echtgenoten die hun zelfstandige activiteit officieel stopzetten en die:

- een leefloon ontvangen op het ogenblik van de stopzetting of
- een vrijstelling van betaling van de bijdragen bij de Commissie voor vrijstelling van de bijdragen hebben verkregen binnen de periode van 12 maanden voorafgaand aan de maand van de stopzetting, of
- aantonen dat hun inkomen onder de minimale bijdragedrempel ligt tijdens het jaar van stopzetting en het voorafgaande jaar<sup>5</sup>.

Het aan het Comité voorgelegde voorontwerp van wet voorziet in een versoepeling van de inkomensvoorwaarde om het overbruggingsrecht te kunnen genieten op grond van economische moeilijkheden. Het inkomstenbedrag waaronder de zelfstandige zich moet bevinden om beschouwd te worden als zijnde in economische moeilijkheden, wordt verdubbeld. De inkomensgrens wordt met andere woorden verhoogd van 13.847,38 EUR op 27.694,76 EUR per jaar.

---

<sup>4</sup> Die erkend is door de adviserend geneesheer en veroorzaakt werd door de uitoefening van de zelfstandige activiteit en waarvoor de zelfstandige niet als invalide werd erkend. De zelfstandige moet zijn rechten op arbeidsongeschiktheid hebben uitgeput om het overbruggingsrecht te kunnen genieten.

<sup>5</sup> De meewerkende echtgenoten en de helpers moeten eveneens aantonen dat de inkomsten van de geholpen zelfstandige evenmin boven deze drempel liggen voor de betrokken jaren.

## 2.4 Verlenging van de maximale toekenningsduur

De zelfstandige kan in de loop van zijn loopbaan meerdere keren beroep doen op het overbruggingsrecht. De maximale toekenningsduur mag over de gehele carrière echter nooit meer bedragen dan 12 maanden (financiële uitkeringen) of 4 kwartalen (behoud van rechten inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering)<sup>6</sup>.

Een derde wijziging in het voorontwerp van wet verlengt de maximale toekenningsduur van het overbruggingsrecht in bepaalde gevallen. Zelfstandigen die beschikken over een loopbaan van minstens 15 jaar waarin bijdragen werden betaald waar tegenover pensioenrechten staan, zullen voortaan over hun loopbaan gedurende 24 maanden/8kwartalen het overbruggingsrecht kunnen genieten. Voor elke afzonderlijke gebeurtenis blijft de maximale toekenningsduur echter 12 maanden/4kwartalen.

## 3 Budgettaire raming

Het Actuarieat van de DG Zelfstandigen heeft de kostprijs van de voorgestelde wijzigingen berekend. De berekening is gebaseerd op onderstaande RSVZ-gegevens.

Tabel 1. Aantal uitkeringen over een periode van 15 maanden

Pijler	Aantal zelfstandigen	Aantal toegekende maanden	Gemiddelde uitkering per zelfstandige
Faillissement	409	4.743	11,60
Gedwongen onderbreking : brand	14	111	7,93
Gedwongen onderbreking: désastre nature	9	90	10,00
Economische moeilijkheden : beslissingen CVB	77	761	9,88
Economische moeilijkheden: leefloon	20	172	8,60
Economische moeilijkheden: laag inkomen	2	24	12,00
<b>Totaal</b>	<b>531</b>	<b>5.901</b>	<b>11,11</b>

Bron : RSVZ

Wat betreft de verlenging van de maximale uitkeringsduur van het overbruggingsrecht tot 24 maanden is het Actuarieat van oordeel dat de budgettaire impact gering zal zijn. Het is immers van mening dat het aantal onderbrekingen dat aanleiding geeft tot het overbruggingsrecht, weinig zal toenemen. De meerderheid van de zelfstandigen zal gedurende de carrière met andere woorden niet meer dan 1 keer een beroep doen op het overbruggingsrecht.

<sup>6</sup> Uitzondering vormt de vierde pijler. Voor deze pijler is de duur van de toekenning van het overbruggingsrecht afhankelijk van een aantal kwartalen waarvoor de aanvrager kan aantonen dat er pensioenrechten werden opgebouwd.

Wat de uitbreiding van de derde pijler betreft, beschikt het Actuarium niet over gegevens over zelfstandigen die economisch afhankelijk zijn van een derde. Daarom kan geen nauwkeurige inschatting van de maatregel gemaakt worden. Het Actuarium gaat ervan uit dat de maatregel zal zorgen voor een verdubbeling van de uitgaven toegekend aan zelfstandigen die zich in een situatie van gedwongen onderbreking bevinden.

**Tabel 2. Geraamde kostprijs van de voorgestelde wijzigingen**

Maatregel	Kost
Uitbreiding van de maximale duur van het overbruggingsrecht	moeijlijk te ramen
- <i>Faillissement</i>	
- <i>Gedwongen stopzetting</i>	
- <i>Economische moeijlijkheden</i>	
Verhoging van de inkomensgrens voor de erkenning als zelfstandige in moeijlijkheden	550.341 EUR
Uitbreiding 3de pijler 'gedwongen stopzetting'	207.701 EUR
<b>Totale kost</b>	<b>758.042 EUR</b>

Bron : Actuarium van de DG Zelfstandigen

Wat de verdubbeling van de inkomensgrens in de vierde pijler betreft, is het eveneens zeer moeijlijk om de kostprijs daarvan in te schatten. Op basis van het huidig aantal zelfstandigen dat beroep doet op de vierde pijler, schat het Actuarium de kostprijs in op 550.341 EUR. Er moet echter rekening mee worden gehouden dat deze pijler momenteel onderbenut wordt. Niet elke zelfstandige die voldoet aan de voorwaarden, doet er een beroep op. Het Comité wijst er op dat 57% van alle zelfstandigen in hoofdberoep in 2017 sociale bijdragen betaalde op een inkomen van 27.500 EUR of minder. Een verdubbeling van de inkomensgrens maakt het overbruggingsrecht dus toegankelijk voor een brede groep zelfstandigen die stopzetten. In een maximumscenario vraagt 57% van de zelfstandigen in hoofdberoep die stopzetten een overbruggingsuitkering aan. De kostprijs van een dergelijk maximumscenario – rekening houdend met een gemiddelde opnametermijn van 11,11 maanden – bedraagt 291 miljoen EUR. Dit scenario zal zich echter niet realiseren omdat er steeds sprake zal zijn van onderbenutting en het overbruggingsrecht een residuair recht is dat enkel toegankelijk is als de zelfstandige geen recht kan laten gelden op een ander vervangingsinkomen. Niettemin mag verwacht worden dat de kostprijs hoger zal liggen dan 550.341 EUR.

#### 4 Advies van het Comité

Het Comité neemt kennis van het voorontwerp van wet dat zelfstandigen die hun economische activiteit (noodgedwongen) moeten onderbreken of stopzetten, nog beter wil beschermen. Het formuleert daarbij enkele opmerkingen.

Voor wat de uitbreiding van het toepassingsgebied van de 3<sup>de</sup> pijler betreft, heeft het Comité vier voorstellen tot aanpassing van de ontwerptekst zoals die voor advies aan het Comité werd voorgelegd. Het stelt meer bepaald voor om :

- in het kader van de 3<sup>de</sup> pijler te verwijzen naar situaties van 'onderbreking' (die tijdelijk of definitief van aard kunnen zijn) en dus niet te spreken van 'stopzetting';
- in de definitie van "beslissing van een derde economische actor of een gebeurtenis die economische impact heeft" te verduidelijken dat :
  - i) er sprake moet zijn van een oorzakelijk verband tussen de beslissing of gebeurtenis enerzijds en de onderbreking anderzijds en,
  - ii) de impact van de beslissing of gebeurtenis aanzienlijk moet zijn.

Het Comité stelt daarom voor om de definitie opgenomen in artikel 8, b) van het voorontwerp als volgt te wijzigen :

*"Onder beslissing van een derde economische actor of een gebeurtenis die economische impact heeft" wordt verstaan: de beslissing van een derde economische actor of de gebeurtenis waarvan de economische impact de activiteit van de onderneming van de aanvrager rechtstreeks en aanzienlijk raakt."*

- een bepaling te voorzien waarin aangegeven wordt hoe de datum moet vastgesteld worden van een onderbreking die het gevolg is van een beslissing van een derde economische actor of van een gebeurtenis met een economische impact. Die datum is immers niet per definitie identiek aan de datum waarop de beslissing of de gebeurtenis die aan de onderbreking ten grondslag ligt, plaatsvindt. Het Comité stelt voor om artikel 3 van het KB van 8 januari 2017<sup>7</sup> als volgt aan te vullen:

*"De onderbreking van de zelfstandige activiteit naar aanleiding van de in artikel 2, § 1, 5°, bedoelde situatie, wordt geacht aan te vangen op de door de aanvrager verklaarde datum."*

- een bepaling te voorzien waarin aangegeven wordt hoe het sociaalverzekeringsfonds kan vaststellen of de zelfstandige zijn beroepsactiviteit heeft moeten onderbreken als gevolg van een beslissing van een derde economische actor of van een gebeurtenis met een economische impact. Het Comité stelt voor om artikel 5 van het KB van 8 januari 2017 aan te vullen met een bepaling 3°, luidende :

*« in geval van de in artikel 2, § 1, 5°, bedoelde situatie, afdoende documenten toelaten om vast te stellen dat ;*

- a) *de beslissing of de gebeurtenis zich heeft voorgedaan op een bepaalde datum en,*
- b) *de beslissing of de gebeurtenis de rechtstreekse oorzaak is van de tijdelijke of definitieve onmogelijkheid van de zelfstandige en, indien van toepassing, van zijn helper en/of meewerkende echtgenoot om elke zelfstandige activiteit verder te zetten. »."*

De notie 'bepaalde datum' onder punt a) heeft betrekking op elk welomlijnd tijdvak.

Voor wat de aanpassing van de 4de pijler betreft, wijst het Comité er op dat zelfstandigen in economische moeilijkheden slechts sinds 1 januari 2017 toegang hebben tot het overbruggingsrecht. Deze 4de pijler werd ingevoerd op voorstel van het Comité, dat was ingegeven vanuit de expliciete overweging om ook een vangnet te creëren voor zelfstandigen in ernstige financiële moeilijkheden<sup>8</sup>:

<sup>7</sup> Koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen

<sup>8</sup> Verslag ABC 2015/02 'Evaluatie van de sociale verzekering in geval van faillissement' van juli 2015, p.21

*“De [vierde] pijler moet een vangnet vormen voor zelfstandigen wiens activiteit niet langer financieel leefbaar of rendabel is dan wel nog weinig perspectieven biedt, zonder dat er reeds sprake is van een faillissement. Op voorwaarde dat zij alle zelfstandige activiteit definitief en officieel stopzetten én zich in een behartigenswaardige situatie bevinden, zouden deze zelfstandigen een beroep kunnen doen op de bescherming die geboden wordt via de [vierde] pijler. Zelfstandigen die geconfronteerd worden met ernstige financiële moeilijkheden, zouden op die manier op zoek kunnen gaan naar een nieuwe professionele bezigheid terwijl zij tijdelijk ondersteuning genieten.”*

Het is vanuit deze optiek dat de huidige criteria (ontvangst van een leefloon, vrijstelling van bijdragen en een inkomen onder de minimale bijdragedrempel) werden vastgelegd. Het Comité wijst er op dat er in de vierde pijler geen voorwaarde is opgenomen die bepaalt dat de moeilijke situatie waarin de zelfstandige zich bevindt, ontstaan moet zijn onafhankelijk van zijn wil of dat elke zelfstandige activiteit onmogelijk moet zijn. De inkomensdrempel werd geacht om deze voorwaarde mee te vatten door het bedrag ervan te laten samenvallen met de minimale bijdragedrempel.

Een verdubbeling van de inkomensdrempel naar 27.694,76 EUR wijkt volgens het Comité dan ook substantieel af van de intentie om zich met de vierde pijler specifiek te richten op zelfstandigen in ernstige financiële moeilijkheden. In het jaar 2017 betaalde 57% van de zelfstandigen immers sociale bijdragen op een inkomen van 27.500 EUR of minder. Bovendien kan deze maatregel potentieel belangrijke meeruitgaven met zich meebrengen voor het sociaal statuut (cf. punt 3).

Het Comité deelt echter wel de bezorgdheid dat momenteel slechts een beperkt aantal zelfstandigen gebruik maakt van de vierde pijler. Er is dus sprake van onderbenutting. Bovendien kan de vraag gesteld worden of een zelfstandige wiens inkomen licht boven de minimale bijdrage ligt, ook geen economische en financiële moeilijkheden ondervindt waarvoor het overbruggingsrecht een gewenste tijdelijke ondersteuning zou kunnen bieden. Het Comité stelt vast dat het voorontwerp het overbruggingsrecht openstelt voor deze groep, nl. de zelfstandigen die zich in een economisch moeilijke situatie bevinden maar vandaag geen beroep op kunnen doen op het overbruggingsrecht omdat hun inkomen niet onder de inkomensgrens van 13.847,38 EUR ligt.

Omdat vooralsnog geen grondige evaluatie van deze vierde pijler plaatsvond, is het op dit moment moeilijk in te schatten i) in welke mate de bestaande toegangscriteria voor zelfstandigen een rem vormen om zich bij economische moeilijkheden te wenden tot het overbruggingsrecht en/of ii) in hoeverre de toegangscriteria ervoor zorgen dat zelfstandigen uit de beoogde doelgroep geen toegang krijgen tot het overbruggingsrecht. Het Comité vraagt dan ook dat de 4<sup>de</sup> pijler eerst het voorwerp zou uitmaken van een uitgebreide evaluatiestudie vooraleer over te gaan tot een substantiële aanpassing van de modaliteiten ervan. Op die manier kan men een onderbouwde inschatting maken van de ingrepen (en hun kostprijs) die noodzakelijk en/of wenselijk zijn, om de regeling beter en adequater te maken. Vanuit deze overwegingen pleit het Comité er dan ook voor om het bedrag van de inkomensgrens

waaronder men geacht wordt zich in economische moeilijkheden te bevinden, op dit moment ongewijzigd te laten, m.n. gelijk aan het bedrag van de minimale bijdragedrempel (momenteel 13.847,38 EUR).

Verder wijst het Comité er ook op dat het aangewezen is om de artikelen 6 en 7 van het koninklijk besluit van 8 januari 2017 aan te passen in functie van de hervormde regeling inzake vrijstelling van bijdragen. Met name :

- zou artikel 6 voortaan als volgt moeten luiden : *"hij heeft in de periode van twaalf maanden voorafgaand aan de maand van de stopzetting, in het kader van een aanvraag voor vrijstelling van bijdragen ingediend bij het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, een beslissing tot volledige of gedeeltelijke vrijstelling van bijdragebetaling bekomen;"*.
- moet in artikel 7 "Commissie voor vrijstelling van bijdragen" vervangen worden door "het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen".

Het Comité stelt tot slot vast dat de wetgeving over het overbruggingsrecht door de jaren heen verschillende keren uitgebreid werd, waardoor ze op vandaag versnipperd en ondoorzichtig is geworden. Het Comité plant dan ook een grondige evaluatie van de wetgeving met het oog op een betere transparantie en doeltreffendheid.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 11 maart 2019:

**Veerle DE MAESSCHALCK,**  
Secretaris

**Jan STEVERLYNCK,**  
Voorzitter