

Brussel, 28 juli 2020

Advies 2020/14

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

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

**Verlenging van de tijdelijke crisismaatregel
overbruggingsrecht en het overbruggingsrecht ter
ondersteuning van de heropstart**

Inhoud

Samenvattend	1
1 Tijdelijke crisismaatregelen.....	2
1.1 Tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht	2
1.2 Overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart.....	3
2 Het voorstel	3
3 Budgettaire impact.....	4
4 Het advies van het Comité	4

Samenvattend

Het Comité brengt een positief advies uit over het voorstel tot verlenging tot 31 december 2020 van de tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht in hun bestaande vorm. Niettegenstaande dit positieve advies, heeft het Comité drie grote bezorgdheden bij de verderzetting van de tijdelijke crisismaatregelen in hun huidige vorm, nl. inzake de complexiteit, de doeltreffendheid en de budgettaire impact van het systeem.

Het Comité wijst er ook op dat het op dit moment een evaluatie maakt van het systeem. In de komende periode zal het Comité deze werkzaamheden nauwgezet verderzetten, met bijzondere aandacht voor deze drie bezorgdheden. De bevindingen en aanbevelingen zullen worden gebundeld en na de zomer ter beschikking worden gesteld in de vorm van een eindverslag. Dat het op dit moment een positief advies uitbrengt over een verlenging tot 31 december van de tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht, zal het Comité dus niet verhinderen om in de loop van de komende maanden voorstellen te formuleren tot bijsturing van het systeem wanneer het daartoe een noodzaak ziet.

1 Tijdelijke crisismaatregelen¹

1.1 Tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht

In maart 2020 introduceerde de federale regering de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht² (TCM-OR) ter ondersteuning van zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis genoodzaakt waren om hun zelfstandige activiteit te onderbreken³. 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 mei⁴ en juni⁵ 2020. In juni werd beslist om de maatregel nogmaals te verlengen⁶, nl. voor de maanden juli en augustus 2020, maar terzelfdertijd de beoogde doelgroep strikter af te bakenen. Sindsdien is het systeem voorbehouden aan zelfstandigen die hun zelfstandige activiteit tijdelijk niet of slechts gedeeltelijk kunnen 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-19.

¹ De modaliteiten van deze regelingen werden meer uitvoerig beschreven in de adviezen ABC 2020/03, 04 en 07

² 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.

³ Zie ook adviezen 2020/03 'Verlenging van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht' en 2020/04 'Verlenging van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht : juni'

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Koninklijk besluit nr. 41 van 26 juni 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

1.2 Overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart

Naast een verlenging van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht werd in juni ook beslist tot de invoering van een overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart 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.

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

1. de activiteit van de zelfstandige was op 3 mei nog beperkt of verboden door het ministerieel besluit van 23 maart 2020 in de versie zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 17 april 2020⁷;
2. de activiteit van de zelfstandige mag opnieuw uitgeoefend worden tijdens de volledige kalendermaand, zonder beperkingen anders dan de regels inzake social 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 2019 (uitz. voor de maand juni : het referentiekwartaal is het tweede kwartaal);
4. de zelfstandige mag voor de maand waarvoor de aanvraag geldt geen tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht genieten.

2 Het voorstel

Het ontwerp van koninklijk besluit dat voor advies aan het ABC wordt voorgelegd, voorziet de verlenging tot en met 31 december 2020 van :

- de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht. Er zijn immers nog steeds zelfstandigen die:
 - gedwongen zijn om hun zelfstandige activiteit geheel of gedeeltelijk te blijven onderbreken en dit vanwege de bij MB⁸ opgelegde sluitingen en beperkingen
 - hun zelfstandige activiteit nog steeds minstens gedurende 7 opeenvolgende kalenderdagen volledig moeten onderbreken in de loop van de desbetreffende maand omwille van een duidelijk oorzakelijk verband met de COVID-19-crisis (om een andere reden dan de regels ter naleving van de social distancing).
- het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart . De zelfstandigen actief in sectoren die zwaar getroffen werden door de maatregelen genomen door de overheid maar die hun zelfstandige activiteit in de periode van mei tot augustus 2020 opnieuw mochten opstarten hebben nog steeds extra ondersteuning nodig.

⁷ 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.

⁸ Het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken en de daaropvolgende besluiten

3 Budgettaire impact

De budgettaire impact voor een verlenging van de tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht tijdens wordt door het actuaariaat van de cel ExperTIZ geraamd op 405,1 miljoen EUR voor de maanden september en oktober 2020. Indien voor de maanden november en december wordt uitgegaan van het bedrag dat werd geraamd voor oktober, dan bedraagt de geschatte kostprijs van de voorgestelde verlenging tot 31 december 2020 ca. 788,9 miljoen EUR.

Tabel 1. Budgettaire impact van de voorgestelde maatregelen, in miljoenen EUR, 2020

	EUR
September*	213.211.500 EUR
Oktober*	191.890.350 EUR
November	191.890.350 EUR
December	191.890.350 EUR
Totaal	788.882.550 EUR

*Bron : Actuaariaat van de cel ExperTIZ (FOD Sociale Zekerheid)

4 Het advies van het Comité

De tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht waartoe in het kader van de Coronacrisis werd beslist, vormt een onmisbare ondersteuning voor de vele zelfstandigen die in deze uitzonderlijke periode geconfronteerd zijn geworden met - vaak aanzienlijke - inkomensverliezen (cf. tabel 2).

Tabel 2. Aantal aanvragen/uitbetalingen tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht, situatie op 27 juli 2020

	TCM-OR (volledig)	TCM-OR (gedeeltelijk)	OR ter ondersteuning van de heropstart
Maart	388.486*	9.396**	-
April	404.340*	10.081**	-
Mei	371.492*	9.791**	-
Juni	119.804*	1.961**	5.651**
Juli	6.998**		5.143**
Augustus	2.756**		4.903**

Bron : VSVZ * aantal betalingen ** aantal aanvragen

Met de TCM-OR heeft men in een eerste fase 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 gegeven tot een - veelal noodzakelijk - vervangingsinkomen. Met het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart is men in een tweede fase overgegaan tot het ondersteunen van zelfstandigen die na een onderbreking als gevolg van COVID-19, hun activiteit - in soms moeilijke omstandigheden - hervatten. Het Comité bracht de voorbije maanden dan ook een positief advies uit bij de

opeenvolgende voorstellen tot verlenging van de TCM-OR, evenals bij het voorstel tot invoering van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart.

Met het voorstel tot een verdere verlenging van beide maatregelen tot 31 december, stelt het Comité met tevredenheid vast dat er ook voor de komende maanden de bereidheid bestaat om ondersteuning te voorzien voor zelfstandigen die als gevolg van (de maatregelen rond) COVID-19 beperkt worden in hun activiteit en hierdoor een inkomensdaling ondervinden. Terzelfdertijd wijst het Comité erop dat het zich in zijn laatste advies m.b.t. tot de tijdelijke uitbreidingen van het overbruggingsrecht engageerde tot een evaluatie van deze maatregelen. De evaluatie zou, samen met een analyse van de economische situatie van de zelfstandigen die door de crisis worden getroffen, de basis vormen voor een ABC-advies over de eventuele noodzakelijke maatregelen na 31 augustus 2020.

Deze evaluatie is op dit moment aan de gang. Het Comité beschikt reeds over het nodige cijfermateriaal om het gebruik van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht tijdens de maanden maart tot mei te evalueren. Het Comité verwacht eerstdaags bijkomende gegevens voor de maanden juni en juli, wat ook toelaat om het gebruik van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart te analyseren. Idealiter zou men het resultaat van deze oefening - een eindverslag is voorzien begin september - afwachten vooraleer een beslissing te nemen over een eventuele verlenging van de betrokken crisismaatregelen en de modaliteiten ervan. Het Comité begrijpt dat de huidige situatie dit echter moeilijk maakt. Er is immers nood aan :

- een snelle besluitvorming, zeker als men wilt dat de huidige steun aan zelfstandigen die als gevolg van COVID-19 inkomensverlies lijden in september wordt voortgezet. De bestaande maatregelen zijn slechts van toepassing tot 31 augustus 2020. Het tijdsbestek om een bijsturing van de bestaande regeling uit te werken die ingaat per 1 september is te kort, zeker gelet op de actuele politieke context⁹ en op het feit dat de sociaalverzekeringsfondsen de mogelijkheid moeten hebben om hiervoor tijdig de nodige aanpassingen te doen op het vlak van administratie en informatica.
- duidelijkheid en perspectief : de evolutie van de pandemie is op dit moment van zulke aard dat de ongerustheid over het verloop van de exit-strategie en de daaraan verbonden socio-economische situatie opnieuw groeit en dit terwijl de professionele en financiële situatie van heel wat zelfstandigen nog steeds precair is. Voor zelfstandigen is het dan ook belangrijk te weten dat zij ook bij een eventuele tweede golf van de COVID-19-uitbraak kunnen rekenen op ondersteuning en dit volgens de vertrouwde modaliteiten.

Vanuit de bekommernis om de zelfstandigen die professioneel getroffen worden door de Coronacrisis en hierdoor inkomensverlies lijden enerzijds, en rekening houdend met de hoger genoemde socio-economische en politieke context anderzijds, brengt het Comité een positief advies uit over het voorstel tot verlenging tot 31 december 2020 van de tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht in hun bestaande vorm.

⁹ Waarbij de federale regering niet meer over bijzondere volmachten beschikt en voor nieuwe initiatieven de instemming nodig heeft van het parlement.

Niettegenstaande dit positieve advies, heeft het Comité drie grote bezorgdheden bij de verderzetting van de tijdelijke crisismaatregelen in hun huidige vorm.

1. Complexiteit van het systeem

Het blijkt in de praktijk niet altijd evident om na te gaan of de situatie van een zelfstandige aan de voorwaarden voldoet om in aanmerking te komen voor ondersteuning via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht. Niet alleen zijn de toekenningscriteria voor het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart en de TCM-OR verschillend, voor die laatste zijn ook de onderbrekingsvoorwaarden anders al naargelang de uitgeoefende activiteit. Bovendien is het in bepaalde concrete situaties soms moeilijk in te schatten (in het bijzonder voor de zelfstandige zelf) of een activiteit het voorwerp is (geweest) van verplichte tijdelijke sluiting of afhankelijk is van een activiteit waarvoor verplichte sluiting van toepassing is (geweest).

Het Comité is daarom voorstander van een meer eenvoudig, transparant systeem dat gemakkelijk toepasbaar is en zo min mogelijk ruimte laat voor interpretatie.

2. Doeltreffendheid van het systeem

Met invoering van de TCM-OR is aan het begin van de crisis in maart geopteerd voor een steunregeling die snel te operationaliseren was en op een laagdrempelige manier toegankelijk zou zijn voor de ruime groep zelfstandigen die professioneel getroffen werd door de COVID-19-epidemie. Volgens het Comité is dit in een eerste fase een terechte beleidskeuze geweest, gezien het acute karakter van de situatie en van de omvang en ernst van de socio-economische impact die daaruit voortvloeiende.

Volgens het Comité is het na die eerste fase echter aangewezen om de steun meer toe te spitsen op de zelfstandigen die professioneel (nog) het zwaarst getroffen worden door de crisis. Het is echter van belang dat de steun die men voor de komende maanden voorziet via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht, gericht is 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 wijst erop dat het er geen voorstander van is om het toepassingsgebied van een maatregel af te bakenen op basis van sectoren¹⁰. Het is immers niet altijd eenvoudig om een activiteit onder de ene of de andere sector onder te brengen. Bovendien kunnen zeer uiteenlopende activiteiten in de praktijk onder éénzelfde sector ressorteren of kan omgekeerd een bepaalde activiteit thuishoren of worden ondergebracht in meer dan één sector. Het is dan ook lang niet evident om op objectieve of aanvaardbare gronden te verantwoorden waarom activiteiten uit de ene sector wel onder het toepassingsgebied van een bepaalde maatregel zouden vallen en activiteiten uit een andere sector niet. Een sectorspecifieke benadering houdt volgens het Comité dan ook het gevaar in van (een gevoel van) discriminatie. Het is daarom van oordeel dat de steunmaatregelen in eerste instantie gericht moeten zijn op alle zelfstandigen en dat de doelgroep vervolgens nauwkeuriger moet worden afgebakend op basis van de toekenningscriteria. Op die manier kan men alle zelfstandigen die steun nodig hebben, ongeacht hun activiteitensector, bereiken en kan elke vorm van discriminatie worden vermeden.

¹⁰ Zie ook advies 2020/12 'Relanceplan voor de artistieke en evenementensector'

Vanuit deze optiek plaats het Comité dan ook een belangrijke kanttekening bij de verwijzing naar het MB van 23 maart voor de nauwere afbakening van het toepassingsgebied van de tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht. Net die verwijzing maakt de toegang tot het systeem immers sectorafhankelijk. Het Comité vestigde in zijn advies 2020/06 reeds de aandacht op de vaak preciaire situatie van zelfstandigen voor wie in het kader van 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 bepaalde zelfstandigen die actief zijn als taxichauffeur¹¹ of fotograaf¹² en aan sommige kleinhandelaars zoals bepaalde chocolatiers¹³. Volgens de huidige regels komen de zelfstandigen uit deze sectoren momenteel niet zonder meer in aanmerking voor het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart en kan er een drempel¹⁴ zijn om in aanmerking te komen voor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht. Het Comité ziet voor deze zelfstandigen op korte termijn graag een oplossing.

Overigens stelt zich ook de vraag in hoeverre de link met het MB zoals het tot en met 3 mei van toepassing was in de komende maanden houdbaar blijft. Onder andere wanneer gemeentelijke, stedelijke, provinciale of regionale overheden nieuwe beperkende en/of sluitingsmaatregelen kunnen opleggen op hun grondgebied, los van het federale MB.

Nagaan in welke mate en op welke manier het bestaande systeem moet bijgestuurd worden zodat i) het zich vooral toespitst op de zelfstandigen die er het meest nood aan hebben maar ii) terzelfdertijd alle zelfstandigen in dergelijke preciaire omstandigheden vat, is een delicate oefening. Ze is volgens het Comité echter noodzakelijk, zowel in het licht van de legitimiteit van het systeem als vanuit budgettaire oogpunt (cf. infra). Het Comité zal deze oefening in zijn evaluatie maken, o.m. op basis van de beschikbare cijfers en de bevindingen uit de praktijk. Desgevallend zal het aanbevelingen tot bijsturing formuleren.

3. Budgettaire impact van het systeem

De budgettaire impact van het voorstel dat voor advies aan het Comité wordt voorgelegd wordt geraamd op 788,9 miljoen EUR. Dit brengt de totale geraamde kost voor het tijdelijk overbruggingsrecht op dit moment op bijna 3,2 miljard euro¹⁵. Het Comité merkt op dat met de

¹¹ Wanneer zij actief zijn buiten de sector van de luchthavenvervoer of het vervoer voor recreatiedoeleinden.

¹² Afhankelijk van het feit of men al dan niet een studio heeft die verplicht gesloten is moeten worden, ...

¹³ Diegene die nooit verplicht gesloten zijn geweest maar zich toch geconfronteerd zagen met een aanzienlijk omzetverlies. Bv. chocolatiers buiten toeristische zones.

¹⁴ 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.

¹⁵ De budgettaire impact van de tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht voor de periode maart – augustus 2020 bedraagt volgens de laatste inschatting 2,4 miljard EUR.

crisismaatregelen overbruggingsrecht vooral een groot deel van de financiële impact van de Coronacrisis op korte termijn wordt ondervangen. Het vreest echter dat veel zelfstandigen ook op middellange termijn nog nood zullen hebben aan een vorm van financiële ondersteuning.

In enkele van zijn voorgaande adviezen¹⁶ vroeg het Comité reeds dat er snel duidelijkheid komt over de manier waarop de impact van de Coronacrisis op de globale beheren budgettair zal worden ondervangen. In de mate dat de globale beheren verondersteld worden om de budgettaire gevolgen van de crisismaatregelen in eerste instantie zelf te dragen¹⁷ én het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen hierdoor met een negatief begrotingssaldo wordt geconfronteerd, gaat het Comité ervan uit dat¹⁸ aan het zelfstandigenstelsel een evenwichtsdotatie wordt toegekend ter compensatie van dit begrotingstekort. Het Comité benadrukt alvast ook dat de budgettaire impact van deze maatregelen voor het stelsel in de toekomst onder geen beding kan gecompenseerd worden door een verhoging van de bijdragepercentages.

In de komende periode zal het Comité zijn evaluatiewerkzaamheden nauwgezet verderzetten, met bijzondere aandacht voor de drie hoger omschreven bezorgdheden. De bevindingen en aanbevelingen zullen worden gebundeld en na de zomer ter beschikking worden gesteld in de vorm van een eindverslag. Dat het op dit moment een positief advies uitbrengt over een verlenging tot 31 december van de tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht, zal het Comité dus niet verhinderen om in de loop van de komende maanden voorstellen te formuleren tot bijsturing van het systeem wanneer het daartoe een noodzaak ziet.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 28 juli 2020 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter

¹⁶ Adviezen 2020/06, 2020/10 en 2020/11 en verslag 2020/03

¹⁷ Zie ook advies 2020/11 'Impact van de tijdelijke crisismaatregelen voor zelfstandigen op het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen'

¹⁸ In uitvoering van artikel 23, § 6 van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid