

Verslag 2022/01

Uitgebracht op eigen initiatief

Artikel 109 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

Evaluatie van het klassieke overbruggingsrecht

Samenvattend

De voorbije maanden maakte het ABC een **evaluatie van het klassiek overbruggingsrecht** dat sociale bescherming biedt aan zelfstandigen die getroffen worden door inkomensverlies als gevolg van een noodgedwongen onderbreking of stopzetting van hun activiteit. In dit document brengt het Comité verslag uit van deze werkzaamheden.

Het verslag omvat verschillende delen. **Deel 1** beschrijft kort de historiek van het overbruggingsrecht. **Deel 2** licht het overbruggingsrecht anno 2022 toe. **Deel 3** toont de evolutie van het aantal aanvragen en toekenningen in het kader van het overbruggingsrecht en gaat enkele kenmerken van de gebruikers na. In **deel 4** doet het Comité een reeks voorstellen tot bijsturing van het systeem.

De aanbevelingen van het Comité vertrekken voornamelijk vanuit de volgende **overwegingen** :

1. het **gebruik** van het klassieke overbruggingsrecht is **beperkt** in vergelijking met het aantal zelfstandigen die hun activiteit stopzetten, wat vermoedelijk mede verklaard wordt door de modaliteiten van het systeem ;
2. het klassiek overbruggingsrecht **sluit onvoldoende aan bij het ruimere maatschappelijke streven om arbeidsmarkt-integratie** na werkonderbreking te faciliteren;
3. het is gerechtvaardigd om zelfstandigen die moeten terugvallen op het overbruggingsrecht op bepaalde punten nog **beter te beschermen**;
4. in **tijden van crisis is er nood aan een meer aangepaste vorm van overbruggingsrecht** ter ondersteuning van zelfstandigen die als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden zware inkomensverliezen lijden.

De **belangrijkste voorstellen** van het Comité kunnen dan ook als volgt worden samengevat :

1 Gebruik van het klassiek overbruggingsrecht

Slechts een **zeer beperkt aandeel** van de zelfstandigen die hun activiteit stopzetten¹ ontvangt een **uitkering overbruggingsrecht**². Deels kan het verschil worden toegeschreven aan het feit dat aanvragen tot toekenning van het overbruggingsrecht lang niet altijd een positief vervolg kennen³, maar cijfers over het aantal aanvragen⁴ suggereren dat het overgrote deel van de zelfstandigen die stopzetten, geen beroep doet op het overbruggingsrecht.

Tot dusver werd nog niet systematisch onderzocht welke factoren het verschil verklaren tussen het aantal zelfstandigen dat stopzet enerzijds en het aantal zelfstandigen dat een overbruggingsuitkering ontvangt anderzijds. Het Comité denkt dat een **deel van de verklaring gelegen is in de modaliteiten van het systeem** en doet in zijn verslag een aantal voorstellen om bepaalde drempels weg te werken:

- Vereenvoudiging van het systeem

Het overbruggingsrecht wordt gekenmerkt door een **complex geheel van toegangs- en toekenningsregels** (cf. 2.1 en 2.2). Voor zelfstandigen die zich genoodzaakt zien om hun activiteit stop te zetten is het daardoor lang niet eenvoudig om te weten of het overbruggingsrecht ook bedoeld is voor hun specifieke situatie van stopzetting⁵ en aan welke voorwaarden zij desgevallend moeten voldoen om ervoor in aanmerking te komen. De complexiteit van het systeem kan zelfstandigen dan ook ontmoedigen om een aanvraag te doen. Het Comité stelt daarom voor om de regeling te **vereenvoudigen** door te evolueren naar een **algemeen toegangscriterium** (cf. 4.1.1) en een **eenvormige set van toekenningsregels** (cf. 4.1.2). Dit impliceert het verlaten van het bestaande pijlersysteem.

- Toelaten van een beperkte cumulatie met een beroepsactiviteit en een vervangingsinkomen

De rechten in het overbruggingsrecht zijn **onverenigbaar met enige beroepsactiviteit** of het recht op een vervangingsinkomen⁶ (cf. 2.2 en 4.2.). Dit laatste betekent ook dat een potentieel recht op een ander vervangingsinkomen de toekenning van het overbruggingsrecht verhindert.

Het absolute cumulatieverbod zorgt er wellicht voor dat een deel van de zelfstandigen die hun activiteit noodgedwongen stopzet, bij voorbaat uitgesloten is van het overbruggingsrecht. Een analyse van de geweigerde aanvragen leert dat de anticumulatiebepalingen in 2019 ca. 35% van de weigeringen verklaarden⁷ (cf. 3.6.4). Het Comité vraagt dan ook een **versoepeling** ervan en **doet voorstellen voor de concrete invulling van cumulatierregels** (cf. 4.3.3).

¹ In 2019 ging het om 36.883 zelfstandigen in hoofdberoep (tabel 4) waarvan 34.766 om een andere reden dan pensionering (tabel 13).

² Het ging om 456 toekenningen in 2019 (grafiek 1)

³ In 2019 bedroeg de toekenningsgraad nog 58%

⁴ In 2019 werden 781 aanvragen geregistreerd

⁵ En meer bepaald in het kader van welke pijler

⁶ Zoals een arbeidsongeschiktheids- of een werkloosheidsuitkering, ook al is het bedrag hiervan lager dan dat van het overbruggingsrecht.

⁷ 22% van de weigeringen had te maken met het verbod op cumulatie met een uitkering, 13% met het verbod op cumulatie met een arbeidsinkomen.

- [Mogelijkheid tot toekenning van het overbruggingsrecht bij elke nieuwe gebeurtenis](#)

Vandaag beschikt de zelfstandige in het overbruggingsrecht over een **rugzakje** met steun⁸, te gebruiken i) over een volledige beroepsloopbaan als zelfstandige en ii) voor alle gedekte vormen van stopzetting samen. (cf. 2.3.2)⁹. Is het 'rugzakje' uitgeput dan blijft de zelfstandige bij een nieuwe gebeurtenis van gedwongen stopzetting uitgesloten van het overbruggingsrecht.

Het Comité blijft voorstander van ondersteuning die per gebeurtenis beperkt is in de tijd. Het vindt het echter **niet langer gerechtvaardigd** dat een zelfstandige bij een gedwongen stopzetting mogelijk geen beroep meer kan doen op het overbruggingsrecht - en dus **geen vangnet heeft** - omwille van een eerdere gedwongen stopzetting. Het Comité stelt daarom voor om het **rugzakstelsel te vervangen** (cf. 4.4.1) door een regeling waarbij elke zelfstandige in het overbruggingsrecht beschikt over :

- een **basisrecht** van 12 maanden uitkering en 4 kwartalen behoud van rechten, en
- een **aanvullend recht** dat wordt toegekend na uitputting van dit minimumrecht en dat wordt berekend (op het moment van stopzetting) in functie van de loopbaanverleden als zelfstandige¹⁰.

- [Initiatieven tot vereenvoudiging van de aanvraagprocedure](#)

De **procedure** tot het bekomen van het overbruggingsrecht is **omslachtig**. Zelfstandigen worden hierdoor bij voorbaat ontmoedigd om een aanvraag in te dienen, haken in de loop van de procedure af of zien hun aanvraag geweigerd omdat niet aan de vereiste formaliteiten werd voldaan. Zo was een vijfde van de weigeringen in 2019 te wijten aan een niet tijdige indiening van het vereiste inlichtingenformulier of het ontbreken van de nodige bewijsstukken (cf. 3.6.4).

Het Comité meent dat de **verplichting** om bij een aanvraag overbruggingsrecht een **RVA-attest toe te voegen** waaruit blijkt dat de zelfstandige geen recht oppt op werkloosheidsuitkeringen, voor veel zelfstandigen in de praktijk een belangrijke en vaak onoverkomelijke drempel vormt voor het indienen van dergelijke aanvraag. Het stelt dan ook voor om die **verplichting af te schaffen** (4.5.2).

- [Analyse van eventuele non-take up](#)

Weliswaar zullen bovengenoemde voorstellen de toegang tot het overbruggingsrecht voor heel wat zelfstandigen al een stuk laagdrempeliger maken maar volgens het Comité is het niettemin **aangewezen om de oorzaken van het beperkte gebruik van de regeling in kaart te brengen**. Dit kan volgens het Comité door een onderzoek naar de **potentiële non-take-up** en door **analyses van de transities** die zelfstandigen maken **na stopzetting** van hun activiteit (cf. 2.7). Daarnaast is het ook raadzaam om na te gaan in welke mate de **fondsen** zelfstandigen op een meer **proactieve manier** kunnen helpen om hun weg naar het overbruggingsrecht te vinden.

⁸ Concreet gaat het om 12 maanden uitkering en 4 kwartalen behoud van rechten. Deze termijnen worden verdubbeld als de zelfstandige kan aantonen dat hij gedurende een voldoende lange periode bijdragen betaalde. Hij moet hiertoe 60 pensioenvormende kwartalen aantonen.

⁹ Voor tussenkomsten in de 4de pijler 'economische moeilijkheden' geldt nog een bijkomende beperking in de zin dat de maximumduur van de bescherming per feit er afhankelijk is van het aantal kwartalen waarvoor door de zelfstandige sociale bijdragen werden betaald die pensioenrechten openen.

¹⁰ het aantal pensioenvormende kwartalen als zelfstandige

2 Activering en tweedekansondernemerschap

Het overbruggingsrecht zoals het vandaag bestaat, **strookt niet** met i) het maatschappelijke **streven naar activering** na werkonderbreking en ii) het idee van het **tweedekansondernemerschap**.

De **strikte onverenigbaarheid** van het overbruggingsrecht met een **beroepsactiviteit** (cf. supra) maakt dat een gewezen zelfstandige in een gegeven maand niet langer rechten kan laten gelden in het overbruggingsrecht wanneer in diezelfde maand sprake is van beroepsactiviteit (ongeacht de intensiteit en de duur ervan). Dit zet zelfstandigen niet aan om een nieuwe activiteit (als werknemer of als zelfstandige) aan te vatten. Daarenboven kan ook het feit dat men bij een eventuele **nieuwe gedwongen stopzetting mogelijk niet meer kan terugvallen op een vangnet**, een drempel vormen om opnieuw de stap naar het ondernemerschap te zetten.

Ook vanuit deze optiek pleit het Comité dus voor een **versoepeling** van het strikte **cumulatieverbod** (met afzonderlijke cumulatieregelingen voor respectievelijk zelfstandige activiteiten en activiteiten als werknemer en ambtenaar - cf. 4.3.3) en voor de **garantie op de toekenning van het overbruggingsrecht bij elke nieuwe gedwongen stopzetting**¹¹.

3 Verbetering van de bescherming

Het Comité meent dat de bescherming die zelfstandigen in het kader van het overbruggingsrecht kunnen genieten op twee punten verder kan **verbeterd** worden, nl. door :

- - zoals hoger reeds werd toegelicht - ervoor te zorgen dat een zelfstandige **bij elke gedwongen stopzetting** kan terugvallen op het **overbruggingsrecht**, al is het maar voor een zeer beperkte periode.
- te zorgen dat tijdvakken van **overbruggingsrecht mee kunnen tellen** voor de **pensioenberekening** door kwartalen gedurende dewelke de zelfstandige het overbruggingsrecht geniet, te beschouwen als een tijdvak van gelijkstelling in het kader van pensioenopbouw (cf. 4.4.3).

4 Crisisregeling

In het verleden is meermaals gebleken dat het **klassieke vangnet** voor gevallen van gedwongen stopzetting **ontoereikend** is wanneer er sprake is van **uitzonderlijke crisissituaties**. De meest uitgesproken voorbeelden hiervan vormen de coronacrisis (2020 - 2021) en de overstromingen van juli 2021. Op korte tijd werd twee keer een regeling in het leven geroepen om zelfstandigen financieel te ondersteunen buiten het klassieke overbruggingsrecht om.

Om in de toekomst dergelijke interventies 'ad-hoc' te vermijden en dus ook voor de nodige rechtszekerheid te zorgen, stelt het Comité voor om te **voorzien in een mechanisme van crisioverbruggingsrecht** en dit **structureel te verankeren** op een manier die toelaat de regeling snel te activeren in situaties van nood. Dit kan volgens het Comité door de basisprincipes ervan in te schrijven in de wet en de concrete modaliteiten te regelen bij koninklijk besluit op het moment dat de regeling moet geactiveerd worden. Het ABC doet een concreet **voorstel voor de contouren van dergelijke regeling** (cf. 4.6), die volgens het Comité moet opgebouwd worden rond het **principe van omzetsdaling**.

¹¹ Voor zover aan alle voorwaarden voldaan is.

Inhoudsopgave

Samenvattend.....	1
Inhoudsopgave.....	5
Inleiding.....	6
1 Korte historiek.....	6
2 Het klassiek overbruggingsrecht in 2022	8
2.1 De 4 pijlers van het overbruggingsrecht.....	8
2.2 Algemene toekenningsvoorwaarden.....	9
2.3 De bescherming	10
2.4 Aanvraagmodaliteiten.....	11
3 Gebruik van het overbruggingsrecht	11
3.1 Voorafgaandelijke opmerkingen bij de cijfers	11
3.2 Stopzettingen.....	14
3.3 Gebruik doorheen de tijd.....	15
3.4 Gebruik per pijler	18
3.5 Profiel van de gebruikers van het overbruggingsrecht.....	19
3.6 Stopzettingen vs. toegekende overbruggingsuitkeringen	28
4 Voorstellen tot hervorming van het klassiek overbruggingsrecht.....	33
4.1 Vereenvoudiging van het systeem.....	33
4.2 Personeel toepassingsgebied.....	36
4.3 Algemene toekenningsvoorwaarden.....	37
4.4 Bescherming.....	40
4.5 Administratieve procedures	43
4.6 Kader voor een crisisregeling.....	45
4.7 Financiële positie van de fondsen.....	47
4.8 Non-take up	47
Bijlage.....	49

Inleiding

In 2016 werd de vroegere faillissementsverzekering inhoudelijk omgevormd tot het overbruggingsrecht¹². Met de hervorming werd uitvoering gegeven aan een reeks aanbevelingen die het ABC in 2015 had geformuleerd¹³ naar aanleiding van een uitgebreide evaluatie van de faillissementsverzekering. Het Comité maakte in die evaluatie een stand van zaken op van de toenmalige regeling en ging na op welke punten er nood was aan bijsturing.

De voorbije maanden deed het ABC een vergelijkbare evaluatieoefening als die uit 2015. De omvorming van de faillissementsverzekering naar het overbruggingsrecht betekende immers een nieuwe, belangrijke stap in de geleidelijke uitbouw van een sociaal vangnet voor zelfstandigen die gedwongen hun activiteit moeten onderbreken of stopzetten. Het leek het Comité daarom aangewezen om meer dan 5 jaar na die hervorming een nieuwe stand van zaken op te maken, met bijzondere aandacht voor het gebruik, de toegankelijkheid en de transparantie van het systeem.

Dit verslag is als volgt opgebouwd : een eerste deel beschrijft kort de historiek van het overbruggingsrecht. Deel twee licht het overbruggingsrecht anno 2022 toe. Deel drie beschrijft de evolutie van het aantal aanvragen en toekenningen in het kader van het overbruggingsrecht en probeert een profiel te schetsen van de gebruikers. In deel vier formuleert het Comité een reeks beargumenteerde voorstellen tot verdere verbetering en bijsturing van het systeem.

1 Korte historiek

Het overbruggingsrecht biedt sociale bescherming aan zelfstandigen die getroffen worden door inkomensverlies als gevolg van een noodgedwongen (tijdelijke) stopzetting van hun beroepsactiviteit. De regeling zoals ze vandaag bestaat, kent een lange voorgeschiedenis¹⁴, die bovendien wordt gekenmerkt door een aanhoudend streven om het sociaal vangnet voor situaties van gedwongen onderbreking of stopzetting te verbeteren.

Een eerste initiatief in de gelijke uitbouw van wat vandaag het overbruggingsrecht is, vormde de bijzondere regeling¹⁵ die in 1995 in het leven werd geroepen binnen het systeem van de voortgezette verzekering. Deze liet gefailleerden onder bepaalde voorwaarden¹⁶ toe om een gedurende een beperkte periode hun sociale rechten¹⁷ te vrijwaren. De regeling kende echter weinig succes¹⁸ en hield

¹² De naamsverandering gebeurde al eind 2015 maar de inhoudelijke hervorming werd in de loop van 2016 doorgevoerd (cf. punt 1).

¹³ Verslag 2015/02 'Evaluatie van de sociale verzekering in geval van faillissement' van juli 2015

¹⁴ Voor een meer uitgebreide beschrijving zie ABC-verslag 2015/02 'Evaluatie van de sociale verzekering in geval van faillissement'

¹⁵ KB 07.04.1995 (BS 18.05.1995)

¹⁶ Op het vlak van onderwerping en sociale bijdragen

¹⁷ Pensioen, gezinsbijslag en verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen

¹⁸ In de praktijk bleek de voorwaarde inzake bijdragebetaling voor veel zelfstandigen een problematisch gegeven.

op te bestaan toen in 1997 de sociale verzekering in geval van faillissement werd geïntroduceerd als een nieuwe volwaardige tak in het sociaal statuut¹⁹.

In de bijna 2 decennia die daarop volgden werden systematisch inspanningen geleverd om de faillissementsverzekering te verbeteren, zowel door een uitbreiding van de geboden bescherming²⁰ als van het toepassingsgebied²¹. Samen met een nieuwe verruiming van het toepassingsgebied²² werd eind 2015 besloten om de faillissementsverzekering om te dopen tot overbruggingsrecht²³. Deze benaming moest niet alleen beter de ruimere finaliteit weerspiegelen die het systeem ondertussen had gekregen²⁴ maar werd ook beschouwd als meer representatief voor de uiteenlopende situaties van stopzetting waarvoor het doorheen de tijd bescherming was gaan bieden.

De naamsverandering werd in de loop van 2016 gevolgd door een grondige herwerking van het reglementair kader. De opeenvolgende wijzigingen had dit erg gefragmenteerd gemaakt waardoor het moeilijk leesbaar en weinig transparant was geworden. Deze herwerking leidde tot een meer coherente wettelijke verankering van het systeem²⁵, zonder dat aan de filosofie en de basisprincipes werd geraakt²⁶. De herwerking van het wettelijk kader werd ook aangegrepen om het toepassingsgebied van het systeem opnieuw uit te breiden en de bescherming verder te verbeteren. Een tot dusver laatste initiatief om het overbruggingsrecht via wijzigingen van het toepassingsgebied en de bescherming nog beter af te stemmen op de noden van zelfstandigen die hun activiteit (tijdelijk) gedwongen moeten stopzetten, werd medio 2019 genomen^{27,28} (cf. infra).

¹⁹ KB 18.11.1996 houdende invoering van een sociale verzekering ten gunste van zelfstandigen, in geval van faillissement, en van gelijkgestelde personen, met toepassing van de artikelen 29 en 49 van de wet van 26.07.1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de wettelijke pensioenstelsels (BS 13.12.1996)

²⁰ Zo werd bijvoorbeeld de initiële uitkeringsduur van 2 maanden opgetrokken naar 6 maanden in 2001 en naar 12 maanden in 2007.

²¹ Waar de verzekering in geval van faillissement bij aanvang uitsluitend bedoeld was voor gefailleerde zelfstandigen, werd het toepassingsgebied in 1999 verruimd tot zelfstandigen die een collectieve schuldenregeling verkregen en in 2012 tot zelfstandigen die zich door omstandigheden onafhankelijk van hun wil genoodzaakt zagen tot (tijdelijke) onderbreking van hun activiteit.

²² Tot zelfstandigen in economische moeilijkheden

²³ Wet van 16 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake het sociaal statuut van de zelfstandigen

²⁴ nl. een tijdelijk vangnet in afwachting van een nieuwe professionele start

²⁵ Wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen (BS. 6 januari 2017) ; ABC-advies 'het overbruggingsrecht' van 22 september 2016

²⁶ Het overgrote deel van de bestaande bepalingen werden dan ook gewoon overgenomen in de nieuwe teksten.

²⁷ Wet van 2 mei 2019 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en het koninklijk besluit van 8 januari 2017 tot uitvoering van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen ; ABC-advies van 11 maart 2019 'Overbruggingsrecht : uitbreiding van het toepassingsgebied'.

²⁸ Begin 2020 werd nog wel het initiatief genomen om voor de 3^{de} pijler over te schakelen van maand- op weekuitkeringen.

2 Het klassiek overbruggingsrecht in 2022

2.1 De 4 pijlers van het overbruggingsrecht

Het overbruggingsrecht berust formeel op 4 pijlers, die elk bedoeld zijn voor een andere vorm van onderbreking of stopzetting van de activiteit, nl. :

- *pijler 1* voor stopzettingen als gevolg van een faillissement²⁹;
- *pijler 2* voor officiële stopzettingen in het kader van een collectieve schuldenregeling³⁰;
- *pijler 3* voor onderbrekingen of definitieve stopzettingen³¹ die noodgedwongen³² plaatsvinden als gevolg van een natuurramp³³, brand³⁴, beschadiging³⁵, allergie³⁶ of een beslissing van een derde economische actor of een gebeurtenis die economische impact heeft³⁷;
- *pijler 4* voor officiële stopzettingen als gevolg van economische moeilijkheden. Er is sprake van economische moeilijkheden als de zelfstandige :
 - een leefloon geniet op het ogenblik van de stopzetting;
 - in de 12 maanden voorafgaand aan de maand van de stopzetting een beslissing tot volledige of gedeeltelijke vrijstelling van bijdragebetaling bekomen heeft van het RSVZ;

²⁹ Personen die strafrechtelijk zijn veroordeeld wegens misdrijven die verband houden met de staat van faillissement, zijn uitgesloten.

³⁰ i.c. voor zelfstandigen die in het kader van een collectieve schuldenregeling door de rechter de homologatie van een minnelijke aanzuiveringsregeling verkregen hebben, een gerechtelijke aanzuiveringsregeling opgelegd geweest zijn of een aanpassing of herziening van de regeling verkregen hebben in de zin van de wet van 5 juli 1998 betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen, binnen een periode van drie jaar die voorafgaat aan de eerste dag van het kwartaal volgend op het kwartaal waarin de zelfstandige activiteit werd stopgezet.

³¹ Er moet dus niet noodzakelijk sprake zijn van een officiële stopzetting. En tijdelijke onderbreking volstaat.

³² Dat wil zeggen onafhankelijk van de wil van de zelfstandige

³³ Onder 'natuurramp' wordt verstaan a) elk natuurverschijnsel met uitzonderlijk karakter en b) elke natuurramp die de voor professioneel gebruik bedoelde gebouwen of de professionele uitrusting heeft beschadigd. Concreet gaat het om algemene rampen, landbouwrampen, overstromingen, aardbevingen, het overlopen of het opstuwen van openbare riolen, aardverschuivingen of grondverzakkingen.

³⁴ Concreet betreft het de schade veroorzaakt door brand, blikseminslag, ontploffing, implosie, het neerstorten van of het getroffen worden door luchtvaartuigen of door voorwerpen die ervan afvallen of eruit vallen, en het getroffen worden door voertuigen of dieren.

³⁵ Het gaat om elke beschadiging van de voor professioneel gebruik bedoelde gebouwen of de professionele uitrusting ten gevolge van een gebeurtenis, anders dan de voorgaande 2 situaties.

³⁶ Het gaat hier om elke allergie waaraan de aanvrager lijdt, die werd erkend door de adviserend arts van zijn verzekeringsinstelling, die is veroorzaakt door de uitoefening van de zelfstandige activiteit van de aanvrager, indien de aanvrager, na het uitputten van zijn rechten op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gedurende het tijdvak van primaire arbeidsongeschiktheid, op grond van een beslissing van het bevoegde medische orgaan niet werd erkend tijdens het tijdvak van invaliditeit.

³⁷ Het gaat hier om situaties waar de uitoefening van elke zelfstandige activiteit onmogelijk is gemaakt door een beslissing van een derde economische actor of door een gebeurtenis waarvan de economische impact de activiteit van de onderneming van de aanvrager rechtstreeks en aanzienlijk raakt.

- beschikt over een inkomen dat de minimale bijdragedrempel³⁸ niet overschrijdt zowel tijdens het jaar van stopzetting als in het daaraan voorafgaande jaar.

Het overbruggingsrecht is toegankelijk voor zelfstandigen in hoofdberoep³⁹, helpers en meewerkende echtgenoten in het maxistatuut. Voor die laatste twee geldt dat zij slechts toegang hebben tot:

- pijler 1, als ze ook persoonlijk failliet werden verklaard
- pijler 3, als ook de geholpen zelfstandige door de situatie van overmacht getroffen is en gedwongen is de activiteit tijdelijk of definitief stop te zetten.
- pijler 4, omwille van een laag inkomen⁴⁰, indien ook de inkomsten van de geholpen zelfstandige onder de minimale bijdragedrempel liggen.

2.2 Algemene toekenningsvoorwaarden

Ongeacht de pijler dient een zelfstandige die aanspraak wenst te maken op het overbruggingsrecht :

- verzekeringsplichtig te zijn geweest zijn als zelfstandige in hoofdberoep in het kwartaal van de (gedwongen) onderbreking of stopzetting en in de drie kwartalen daaraan voorafgaand⁴¹;
- gedurende dezelfde periode bijdragen als een zelfstandige in hoofdberoep⁴² te zijn verschuldigd geweest⁴³;
- effectief bijdragen hebben betaald voor minstens 4 van de 16 kwartalen die voorafgaan aan de eerste dag van het kwartaal dat volgt op dat van de onderbreking of stopzetting^{44,45}.

Bovendien geldt dat de betrokken zelfstandige:

- een hoofdverblijfplaats in België moet hebben;
- geen enkele beroepsactiviteit mag uitoefenen⁴⁶;
- geen recht mag kunnen laten gelden op een vervangingsinkomen⁴⁷.

³⁸ Minimale bijdragedrempel hoofdberoep voor zelfstandigen in hoofdberoep en helpers en minimale bijdragedrempel maxistatuut voor meewerkende echtgenoten maxistatuut

³⁹ Ook mandatarissen en werkende vennoten hebben toegang. Voor de toegang tot de 4^{de} pijler op basis van een laag inkomen i) moet er op het ogenblik van de stopzetting een procedure tot ontbinding en vereffening van de betrokken vennootschap(en) zijn gestart en ii) moeten de vermogensvoordelen die de aanvrager heeft genoten naar aanleiding van de ontbinding en vereffening van de vennootschap(pen) onder een bedrag blijven dat gelijk is aan het dubbele van de drempel van de minimale bijdrage.

⁴⁰ Dus niet in geval van leefloon of vrijstelling van bijdragen

⁴¹ Periodes van gelijkstelling of de voortgezette verzekering komen niet in aanmerking.

⁴² Met inbegrip van helpers en meewerkende echtgenoten in het maxistatuut. Zelfstandigen actief in bijberoep of na de wettelijke pensioenleeftijd komen niet in aanmerking, ook niet als zij minstens de minimumbijdrage hoofdberoep betalen.

⁴³ Periodes van vrijstelling komen dus in aanmerking

⁴⁴ De voorwaarde werd toegevoegd in 2017 (Wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen)

⁴⁵ Vrijgestelde of gelijkgestelde kwartalen komen niet in aanmerking om aan deze voorwaarde te voldoen.

⁴⁶ De financiële uitkering wordt dus opgeschort gedurende de hele maand waarin een beroepsactiviteit wordt uitgeoefend, onafhankelijk van de duur en de vergoeding ervan.

⁴⁷ Alleen al het feit dat er een potentieel recht op een vervangingsinkomen bestaat, staat de toekenning van het overbruggingsrecht in de weg. Het speelt geen rol of dit inkomen al dan niet effectief door de aanvrager is ontvangen. Hierbij dient opgemerkt dat het gaat om vervangingsinkomens in de sociale zekerheid. Aangezien het leefloon een bijstandsuitkering is, vormt het genot ervan geen beletsel voor de toegang tot het overbruggingsrecht.

Voor de 4^{de} pijler geldt tot slot nog dat een zelfstandige er slechts beroep op kan doen voor zover hij minstens acht kwartalen kan aantonen waarvoor hij pensioenrechten opbouwde.

2.3 De bescherming

2.3.1 Aard van de bescherming

De rechten in het kader van het overbruggingsrecht zijn van tweeërlei aard.

Ten eerste behoudt de begunstigde van het overbruggingsrecht zijn rechten in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen^{48,49}.

Ten tweede wordt vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de maand van onderbreking of stopzetting voorzien in een maandelijks financiële uitkering. Het maandelijks bedrag van de uitkering bedraagt (maart 2022) :

- 1.398,17 EUR voor de zelfstandige zonder gezinslast⁵⁰;
- 1.747,16 EUR voor de zelfstandige met gezinslast.

In pijler 3 wordt slechts een percentage van dit bedrag toegekend indien de onderbreking korter is dan een volledige kalendermaand⁵¹.

2.3.2 Duur van de bescherming

In beginsel omvat het overbruggingsrecht :

- de toekenning van een uitkering voor een periode maximaal 12 maanden en
- het behoud van rechten voor een periode maximaal 4 kwartalen.

Deze termijnen worden echter verdubbeld als de zelfstandige kan aantonen dat hij gedurende 15 jaar pensioenrechten opbouwde⁵².

De bovengenoemde termijnen vormen telkens de maximale duur van de bescherming i) over een volledige beroepsloopbaan als zelfstandige en ii) voor alle gedekte vormen van stopzetting samen. De zelfstandige kan tijdens zijn loopbaan immers meerdere keren, gedurende kortere periodes gebruik maken van het overbruggingsrecht tot de hogergenoemde termijnen volledig zijn uitgeput⁵³. In deze gevallen is het dus mogelijk dat de zelfstandige doorheen zijn loopbaan op meer dan één pijler van het overbruggingsrecht een beroep doet.

⁴⁸ Vanaf de eerste dag van het kwartaal dat volgt op het kwartaal waarin het feit zich voordoet

⁴⁹ De kinderbijslag is immers een regionale bevoegdheid geworden.

⁵⁰ De notie gezinslast verwijst sinds maart 2020 naar het hebben van personen ten laste in de zin van artikel 123 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Tot dan werd de notie gezinslast gehanteerd zoals die van toepassing is in de uitkeringsverzekering.

⁵¹ 25%, 50% en 75% bij onderbrekingen van respectievelijk minstens 7, 14 of 21 opeenvolgende kalenderdagen

⁵² De zelfstandige moet 60 'pensioenvormende kwartalen' aantonen

⁵³ Indien de zelfstandige de maximumduur voor de toekenning van het overbruggingsrecht niet in een keer heeft "opgebruikt", zal hij voor de resterende maanden/kwartalen nog het overbruggingsrecht zal kunnen genieten tijdens zijn verdere loopbaan

De duur van het overbruggingsrecht is overigens niet enkel beperkt over de beroepsloopbaan maar ook per gebeurtenis: per feit waarvoor men een beroep doet op het systeem is de toekenningsduur beperkt tot 12 maanden uitkering en 4 kwartalen behoud van rechten.

Voor tussenkomsten in de 4^{de} pijler 'economische moeilijkheden' geldt nog een bijkomende beperking in de zin dat de maximumduur van de bescherming per feit er afhankelijk is van het aantal kwartalen waarvoor door de zelfstandige sociale bijdragen werden betaald die pensioenrechten openen.

Tabel 1. Overzicht van het aantal maanden waarop men aanspraak kan maken op de 4^{de} pijler van het overbruggingsrecht in functie van de opgebouwde pensioenrechten

Kwartalen pensioenopbouw	Max. duur financiële uitkering	Max. duur behoud rechten
Minder dan 8 kwartalen	Geen toekenning van het overbruggingsrecht	
Tussen 8 en 19 kwartalen	3 maanden	1 kwartaal
Tussen 20 en 59 kwartalen	6 maanden	2 kwartalen
Meer dan 60 kwartalen	12 maanden	4 kwartalen

2.4 Aanvraagmodaliteiten

Om het overbruggingsrecht te kunnen genieten, moet de zelfstandige zijn aanvraag indienen bij het sociaalverzekeringsfonds (cf. 2.5) waarbij hij het laatst was aangesloten en dit, ten laatste binnen de twee kwartalen volgend op het kwartaal waarin het feit (faillissement, onderbreking/stopzetting) zich voordoet. In dat kader moet hij een formulier invullen, ondertekenen en terugsturen binnen de 30 dagen volgend op zijn aanvraag.

3 Gebruik van het overbruggingsrecht

3.1 Voorafgaandelijke opmerkingen bij de cijfers

3.1.1 Aanvragen versus toekenningen

Dit deel bevat cijfers over zowel het aantal aanvragen als het aantal toekenningen dat gebeurt in kader van het overbruggingsrecht. Het verschil tussen beide is soms groot. Hierop wordt verder in het rapport (cf. 3.6) meer uitgebreid ingegaan.

3.1.2 Aantal aanvragen

De aanvraagcijfers die in dit deel gepresenteerd worden, betreffen uitsluitend het aantal geregistreerde aanvragen. De RSVZ-gegevens zijn immers gebaseerd op het aantal aanvragen tot het bekomen van het overbruggingsrecht dat de sociale verzekeringsfondsen als dusdanig registreren. In zijn rapport van 2015⁵⁴ gaf het Comité aan te vermoeden dat de cijfers inzake het aantal

⁵⁴ ABC rapport 2015/02 'Evaluatie van de sociale verzekering in geval van faillissement' van juli 2015

geregistreerde aanvragen, geen sluitende weergave (en eerder een onderschatting) vormen van het aantal effectieve aanvragen.

Er stellen zich in verband met de registratie twee moeilijkheden:

- De uniforme invulling van het begrip 'aanvraag': wat dient begrepen te worden onder een aanvraag? Hoe definiëren de verschillende sociaalverzekeringsfondsen dit? Wordt de definitie door de afzonderlijke fondsen op eenzelfde manier ingevuld?;
- De registratie van wat als een aanvraag wordt gepercipieerd: worden alle aanvragen consequent als dusdanig door de sociaalverzekeringsfondsen geregistreerd? De cijfers doen volgens het Comité vermoeden dat er vandaag geen uniformiteit is in de registratieprocedure van de aanvragen door de verschillende fondsen.

De onduidelijkheid omtrent de consequente definiëring en registratie van de aanvragen door de verschillende fondsen maakt het moeilijk een correcte inschatting te maken van de toekenningsgraad (succesvolle aanvragen⁵⁵) in het overbruggingsrecht.

Verder is het mogelijk dat de zelfstandige verschillende opeenvolgende aanvragen moet indienen om uiteindelijk het overbruggingsrecht te verkrijgen. Dit is het geval wanneer een eerste aanvraag wordt afgewezen, maar de tweede aanvraag wordt aanvaard voor dezelfde periode en hetzelfde soort overbruggingsrecht. Dit is een punt waarmee rekening moet worden gehouden bij het lezen van de toekenningsgraad.

3.1.3 Laatst gekende cijfers

De cijfers m.b.t. de woonplaats, de sector van activiteit en de nationaliteit van de personen die het overbruggingsrecht hebben aangevraagd, hebben betrekking op de gegevens zoals die het laatst gekend zijn in Sequoia. Ze hebben dus niet noodzakelijk betrekking op de situatie van de aanvrager of de begunstigde op het ogenblik van de aanvraag van het overbruggingsrecht. De zelfstandige kan immers tussen de datum van registratie van de aanvraag en de datum van extractie van de gegevens zijn verhuisd (ook naar het buitenland), een activiteit in een andere sector hebben opgenomen of van nationaliteit zijn veranderd. De statistische dienst geeft echter aan dat waar een verandering van woonplaats regelmatig voorkomt, een verandering van nationaliteit of sector van activiteit zeldzamer is.

3.1.4 Gegevens 2020 en 2021

Deze evaluatie heeft betrekking op het klassiek overbruggingsrecht. Dit betekent dat de cijfers die voor 2020 en 2021 gepresenteerd worden :

- geen rekening houden met het zogenaamde 'crisisoverbruggingsrecht' dat i) in het leven werd geroepen ter ondersteuning van de zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis inkomensverlies leden⁵⁶ en ii) in 2021 tijdelijk en onder bepaalde voorwaarden werd opengesteld voor slachtoffers van de overstromingen van juli 2021;

⁵⁵ Het aantal toekenningen afgezet tegenover het aantal aanvragen.

⁵⁶ In een eerste fase gekend onder de noemers tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht en tijdelijke maatregel overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart. In een tweede fase gekend onder de noemer tijdelijke

crisismaatregel overbruggingsrecht met luik 1 'gedwongen onderbreking', luik 2 'omzetsdaling' en luik 3 'quarantaine/zorgen voor een kind'.

- abstractie maken van de zelfstandigen die beroep deden op de 3de pijler van het klassieke overbruggingsrecht omwille van i) quarantaine, ii) sluiting van scholen/opvangfaciliteiten of iii) of economische impact⁵⁷ door de coronacrisis. Meer dan 85% van de aanvragen voor het klassiek overbruggingsrecht in 2020 had betrekking op deze situaties (8.303 - tabel 2).

Tabel 2. Aantal aanvragen en toekenning tijdelijke uitbreiding 3^{de} pijler klassiek overbruggingsrecht, 2020

2020				
	Aanvragen		Toekenningen	
Quarantaine	6.972	84,0%	5.198	81,9%
COVID-19 ⁵⁸	735	8,9%	650	10,2%
Sluiting scholen/opvang	596	7,2%	496	7,8%
Totaal	8.303	100%	6.344	100%

Bron: Dienst Statistieken/GIB van het RSVZ

Omdat het tijdelijke en uitzonderlijke situaties betrof, wordt met deze zelfstandigen geen rekening gehouden om het gebruik van het klassieke overbruggingsrecht in kaart te brengen.

3.2 Stopzettingen

Op basis van gegevens van Statbel blijkt dat jaarlijks ongeveer 6 à 7% van de actieve ondernemingen⁵⁹ in ons land zijn activiteiten stopzet. Dit percentage is vrij stabiel doorheen de tijd. Hierbij kan worden opgemerkt dat faillissementen slechts een beperkt deel van deze stopzettingen vormen (10,4% in 2019 – zie tabel 21 bijlage).

Tabel 3. Aantal actieve ondernemingen, aantal stopzettingen en stopzettingsgraad, België, 2008-2020

	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020
Actieve ondernemingen	779.789	814.159	849.456	905.903	976.309	1.010.635	1.050.768
Stopzettingen	53.759	55.211	65.524	55.266	62.218	69.421	64.342
Stopzettingsgraad	6,89%	6,78%	7,71%	6,10%	6,37%	6,87%	6,12%

Bron: Statbel

RSVZ-gegevens geven aan dat voorafgaandelijk de Coronacrisis jaarlijks ongeveer 5% van de aangesloten zelfstandigen zijn activiteiten stopzette. Bij de zelfstandigen in hoofdberoep ligt aandeel iets lager dan in de volledige populatie.

⁵⁷ Zelfstandigen die in september 2020 niet meer konden terugvallen op de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht 'vrijwillige onderbreking' (omdat die maatregel ophield te bestaan, in tegenstelling tot de maatregel 'gedwongen onderbreking') konden desgevallend een beroep doen op de derde pijler van het klassieke overbruggingsrecht indien ze daartoe alle voorwaarden voldeden.

⁵⁸ Het gaat om zelfstandigen die door de coronacrisis werden getroffen maar niet in aanmerking kwamen voor de tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht. Uiteraard onder voorbehoud van alle voorwaarden die gelden in de derde pijler van het klassiek overbruggingsrecht.

⁵⁹ Btw-plichtige ondernemingen.

Tabel 4. Aantal stopzettingen, aanvragen overbruggingsrecht en toekenningen overbruggingsrecht, 2017-2020

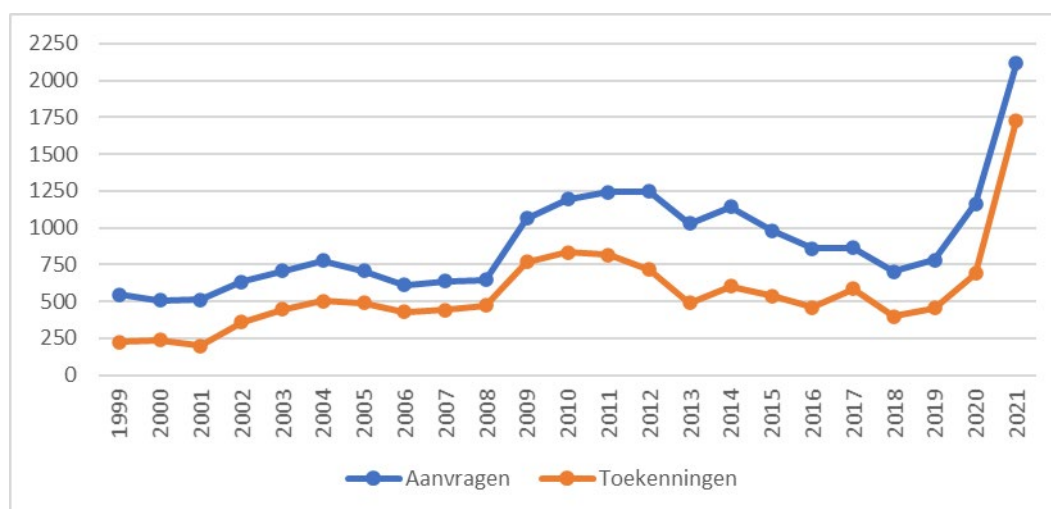
	2017	2018	2019	2020
Volledige populatie				
Aangesloten zelfstandigen	1.087.763	1.112.646	1.145.015	1.182.747
Stopzettingen ⁶⁰	57.751	59.306	59.894	48.475
Stopzettingsgraad	5,31%	5,33%	5,23%	4,10%
Populatie hoofdberoep				
Aangesloten zelfstandigen	722.941	734.170	747.589	766.359
Stopzettingen	34.777	36.184	36.883	27.301
Stopzettingsgraad	4,81%	4,93%	4,93%	3,56%

Bron: Dienst GIB, RSVZ

3.3 Gebruik doorheen de tijd

Grafiek 1 toont de evolutie van het aantal aanvragen en toekenningen in de periode 1999 - 2021.

Grafiek 1. Evolutie van het aantal geregistreerde aanvragen en toekenningen in het kader van de faillissementsverzekering (1999 – 2017) en het overbruggingsrecht (2017 – 2021)⁶¹



Bron: Dienst Statistieken/GIB van het RSVZ

De aanvragen en toekenningen kennen een schommelend verloop maar hun aantallen liggen vandaag een stuk hoger dan in de beginperiode van de regeling. Daarbij kan worden opgemerkt dat :

- de populatie zelfstandigen in diezelfde periode eveneens groeide (+44%);
- het aantal aanvragen en toekenningen laag blijft in vergelijking tot het aantal stopzettingen (59.894 in 2019 waarvan 36.883 zelfstandigen in hoofdberoep);

⁶⁰ Inclusief pensioneringen.

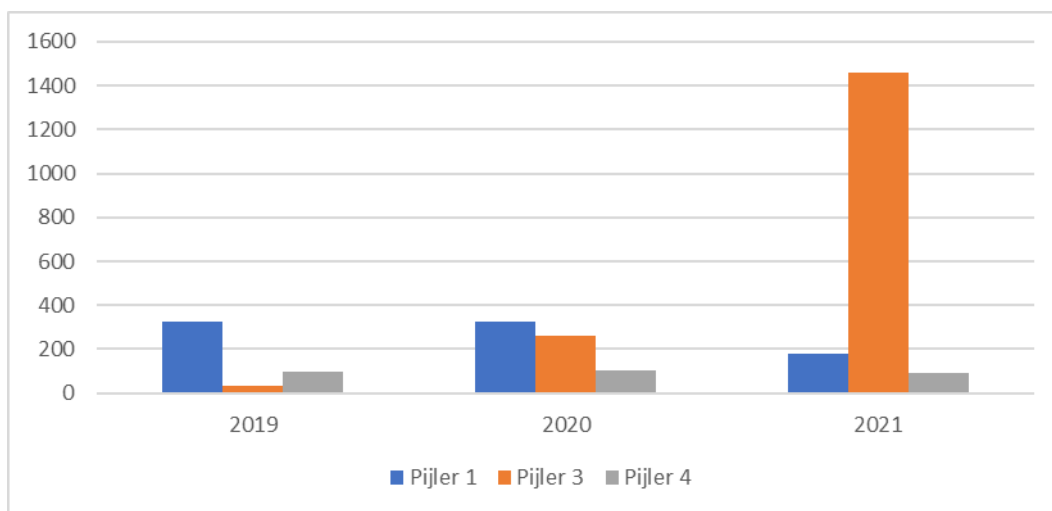
⁶¹ Het jaar betreft het jaar van de registratie van de aanvraag.

- de opeenvolgende aanpassingen van het toepassingsgebied tot dusver niet lijken te hebben gezorgd voor een exponentiële groei van het aantal zelfstandigen dat beroep doet op het systeem.

Voor 2020 en 2021 laat grafiek 1 een substantiële stijging zien van het aantal aanvragen en toekenningen. De oorzaak daarvan is volledig toe te schrijven aan een stijging van de aantallen in pijler 3 'overmacht' (zie grafiek 2). Voor 2020 is dit het gevolg van een toename van het aantal zelfstandigen dat zich tot het overbruggingsrecht wendt omwille van een (tijdelijke) stopzetting als gevolg van een beslissing van een derde economische actor of een gebeurtenis die economische impact heeft. Voor 2021 wordt de stijging verklaard door een toename van het aantal zelfstandigen dat ondersteuning nodig heeft naar aanleiding van een natuurramp. In dit kader kan verwezen worden naar de overstromingen van juli 2021.

Er dient ook opgemerkt dat een aantal voorwaarden voor het klassieke overbruggingsrecht voor feiten tussen 1 april 2020 en 30 september 2021 werden versoepeld⁶².

Grafiek 2. Aantal aanvragen overbruggingsrecht naar pijler, 2019-2021



Bron: Dienst Statistieken/GIB van het RSVZ

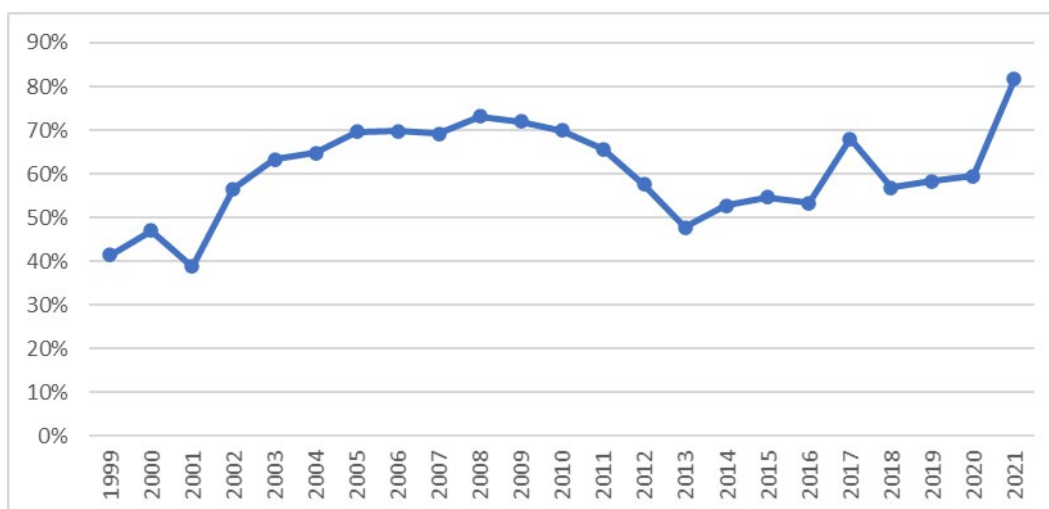
Er kan in dit verband eveneens opgemerkt worden dat de tijdelijke uitbreiding van de faillissementsverzekering in de periode 2009 - januari 2011 naar aanleiding van de toenmalige crisis, ook gepaard ging met een tijdelijke verhoging van het aantal aanvragen en toekenningen van de gewone faillissementsuitkering. Nadien daalden deze aantallen opnieuw.

Grafiek 1 laat zien dat de aanvraag in een aanzienlijk deel van de gevallen niet leidt tot de toekenning van een faillissementsuitkering/uitkering overbruggingsrecht. Het aantal uitkeringen dat wordt toegekend, ligt immers systematisch een stuk lager dan het aantal aanvragen dat werd ingediend (grafiek).

Noot : in 2020 ligt de toekenningsgraad hoger bij de zelfstandigen die een beroep deden op het klassieke overbruggingsrecht omwille crisis gerelateerde redenen (COVID). Zie hierboven.

⁶²Onder bepaalde voorwaarden werden starters toegelaten, de cumulatie met een vervangingsuitkering werd onder bepaalde voorwaarden toegelaten, er werd een gelijkstelling pensioenen toegekend en de aanvraagtermijn werd uitgebreid.

Grafiek 3. Aantal toekenningen van de faillissementsverzekering (1999-2021) en het overbruggingsrecht (2010-2020) in procent van het aantal aanvragen



Bron: Dienst Statistieken/GIB van het RSVZ

Wijzigingen faillissementsverzekering – overbruggingsrecht 1999 - 2020

- 1999 : uitbreiding faillissementsverzekering met collectieve schuldenregeling
- 2009 - januari 2011 : tijdelijke uitbreiding in het kader van de crisis
- 2012 : verdere uitbreiding met overmacht
- 2017 : omvorming faillissementsverzekering tot overbruggingsrecht
- 2019 :
 - Aanpassing personeel toepassingsgebied 1^{ste} pijler i.f.v. nieuw begrip onderneming
 - uitbreiding 3^{de} pijler met oorzaak 'gebeurtenis economische impact/beslissing derde economische actor' + versoepeling voorwaarden vernieling (hoeft niet langer door een derde → betreft voortaan 'beschadiging')
- April 2020 – 31 september 2021 : Tijdelijke versoepelingen klassiek overbruggingsrecht

3.4 Gebruik per pijler

In 2019 gebeurden er 776 aanvragen en 451 toekenningen in het kader van het klassieke overbruggingsrecht. Meer dan 70% hiervan had betrekking op de pijler "faillissement" en een vijfde op de pijler "economische moeilijkheden". Er werd geen enkele aanvraag ingediend naar aanleiding van collectieve schuldenregeling⁶³.

Tabel 5. Aantal aanvragen en toekenningen per pijler, 2019

	Aanvragen		Toekenningen	
Pijler 1 - faillissement	569	72,9%	327	71,7%
Pijler 2 - collectieve schuldenregeling	-	-	-	-
Pijler 3 - gedwongen onderbreking	45	5,8%	34	7,5%
Pijler 4 - economische. moeilijkheden	167	21,4%	95	20,8%
Totaal	781	100%	456	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ

In de derde pijler van het overbruggingsrecht werd meer dan de helft van het – zeer beperkte - aantal aanvragen in 2019 ingediend als gevolg van een brand. Gedwongen onderbrekingen als gevolg van een economische impact waren goed voor bijna een kwart van de aanvragen, terwijl onderbrekingen als gevolg van een vernieling/beschadiging goed waren voor bijna een vijfde van de aanvragen.

Tabel 6. Aantal aanvragen en toekenningen in de 3de pijler naar oorzaak, 2019

	Aanvragen		Toekenningen	
Natuurramp	1	2,2%	-	-
Brand	24	53,3%	21	61,8%
Vernieling/beschadiging	8	17,8%	4	11,8%
Allergie	1	2,2%	-	-
Economische impact	11	24,4%	9	26,5%
Totaal	45	100%	34	100%

Bron : Dienst GIB, RSVZ

In de vierde pijler van de overbruggingsrecht is het overgrote deel van de aanvragen in 2019 gedaan op basis van een laag beroepsinkomen.

⁶³ In de praktijk is pijler 2 van het overbruggingsrecht overbodig geworden. Sinds 1 november 2018 kan geen enkele zelfstandige meer gebruik maken van de collectieve schuldenregeling. Immers, sinds die datum zijn ondernemingen in de zin van art. I.1 van het Wetboek van economisch recht uitgesloten van het toepassingsgebied van de collectieve schuldenregeling. Zelfstandigen worden immers beschouwd als ondernemingen.

Tabel 7. Aantal aanvragen en toekenningen in de 4de pijler naar oorzaak, 2019

	Aanvragen		Toekenningen	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent
Leefloon	12	7,2%	3	3,2%
Vrijstelling	16	9,6%	6	6,3%
Laag inkomen	139	83,2%	86	90,5%
Totaal	167	100%	95	100%

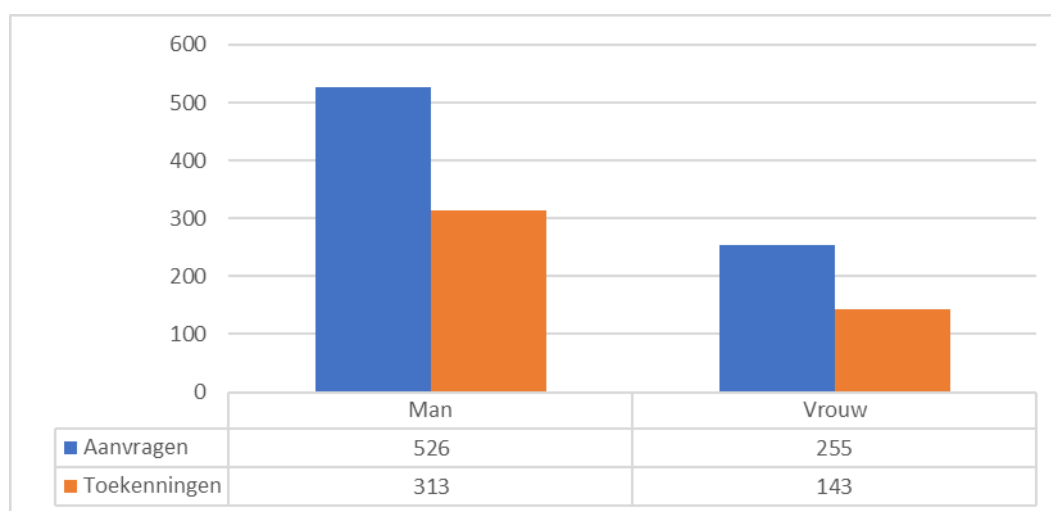
Bron : Dienst GIB, RSVZ

3.5 Profiel van de gebruikers van het overbruggingsrecht

3.5.1 Geslacht

In 2019 waren meer dan twee derde van de aanvragers en ontvangers van het overbruggingsrecht mannen. Deze verdeling benadert die van de in 2019 aangesloten zelfstandigen in hoofdberoep⁶⁴.

Grafiek 4. Aantal aanvragen en toekenningen naar geslacht, 2019

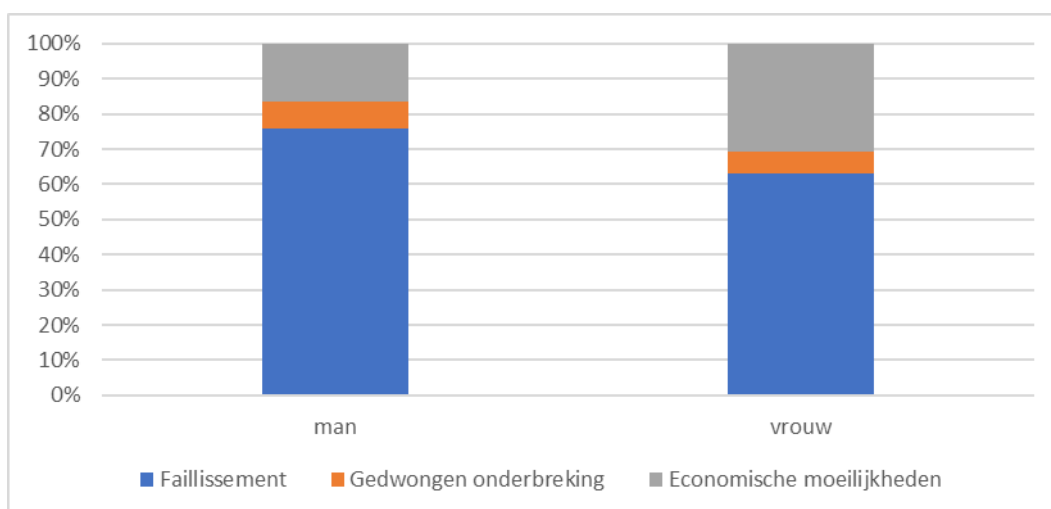


Bron : Dienst GIB, RSVZ

In 2019 varieerde het gebruik van de verschillende pijlers enigszins naar gelang het geslacht van de begunstigde. Mannelijke begunstigden ontvingen het overbruggingsrecht vaker dan vrouwen op basis van een faillissement. Bij vrouwen was het aandeel begunstigden met een overbruggingsrecht naar aanleiding van economische moeilijkheden dan weer groter.

⁶⁴ 65,9% mannen en 34,1% vrouwen - Zie tabel 22

Grafiek 5. Aandeel van de verschillende pijlers in de toekenningen naar, 2019

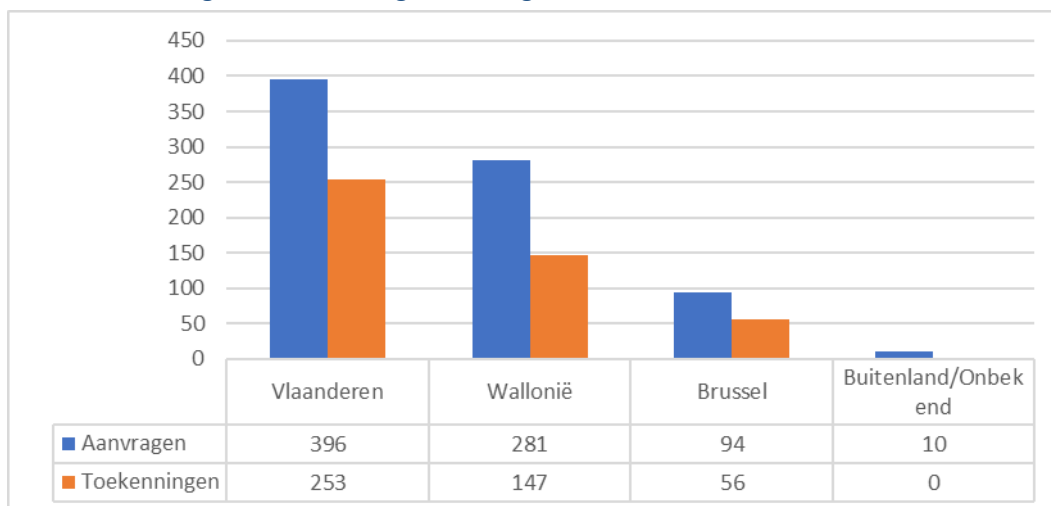


Bron: Dienst GIB, RSVZ

3.5.2 Woonplaats⁶⁵

In 2019 werd de helft van de aanvragen voor het overbruggingsrecht ingediend door zelfstandigen uit Vlaanderen en ongeveer een derde door zelfstandigen uit Wallonië. Vergeleken met hun aandeel in de populatie zelfstandigen in hoofdberoep doen Waalse zelfstandigen vaker een beroep op het overbruggingsrecht⁶⁶.

Grafiek 6. Aantal aanvragen en toekenningen naar regio, 2019



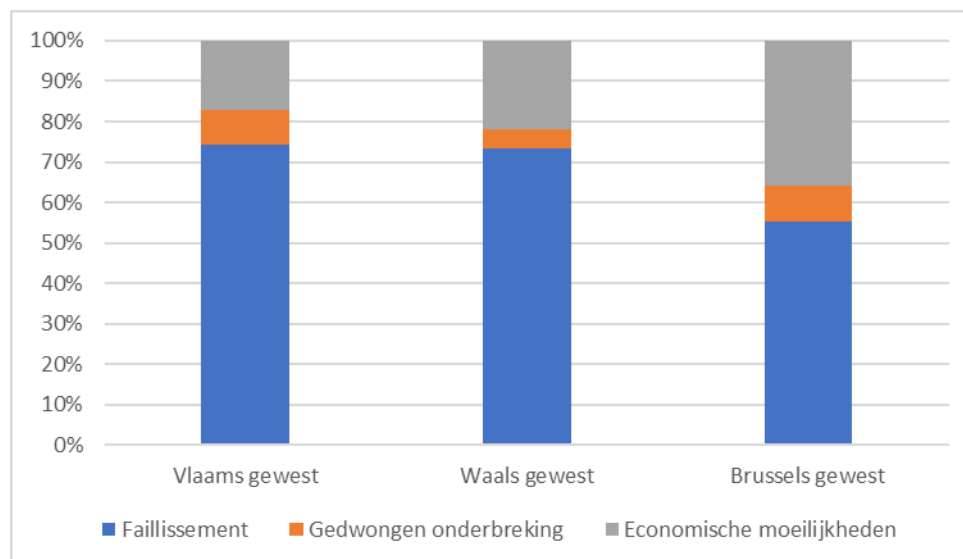
Bron: Dienst GIB, RSVZ

⁶⁵ De regio van de woonplaats is de laatst bekende, d.w.z. de laatste in het ARZA gecodeerde verblijfplaats. Het is niet noodzakelijkerwijs de regio van verblijf van de zelfstandige op het moment van de aanvraag van het overbruggingsrecht. Een klein percentage van de aanvragen en toekenningen gebeurt door zelfstandigen geregistreerd als woonachtig in het buitenland. Op basis van een steekproef geeft de statistische dienst aan dat het hoofdzakelijk gaat om personen die naar het buitenland zijn verhuisd of die vervolgens automatisch zijn geschrapt.

⁶⁶ In verhouding tot de populatie van de op 31/12/2019 aangesloten zelfstandigen in hoofdberoep is het aandeel van de aanvragen van het overbruggingsrecht verhoudingsgewijs lager in Vlaanderen (50,7% in vergelijking met 61,3%) en hoger in Wallonië (36,0% in vergelijking met 25,7%) (zie tabel 22).

In 2019 waren er regionale verschillen in de redenen op basis waarvan het overbruggingsrecht werd toegekend. In vergelijking met de andere twee gewesten ontvingen begunstigden uit Brussel vaker een overbruggingsrecht omwille van economische moeilijkheden en minder naar aanleiding van een faillissement.

Grafiek 7. Aandeel van de verschillende pijlers in de toekenningen naar regio, 2019.



Bron: Dienst GIB, RSVZ

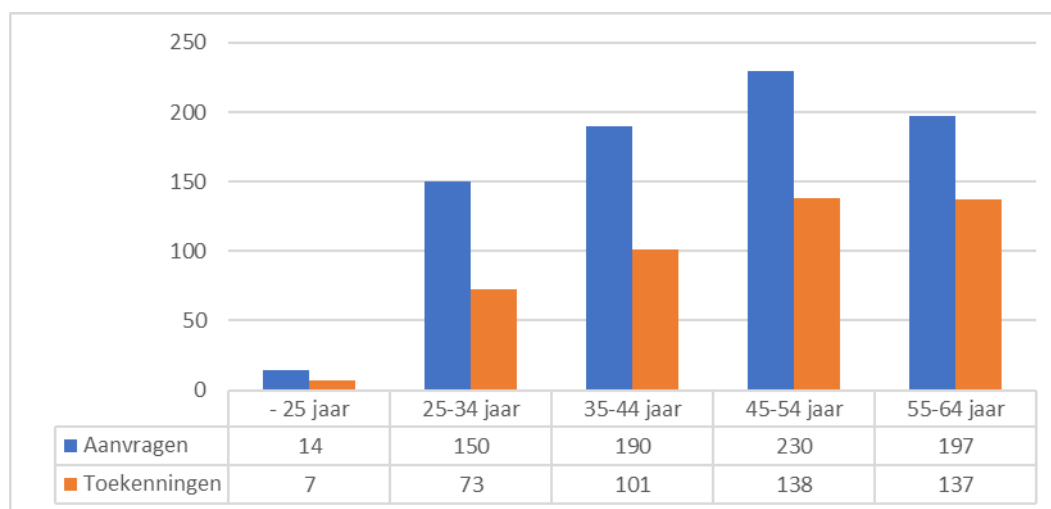
3.5.3 Leeftijd

In 2019 werd de helft van alle aanvragen voor het overbruggingsrecht ingediend door zelfstandigen van 45 jaar of ouder⁶⁷. Deze leeftijdsverdeling stemt overeen met die van de totale populatie zelfstandigen in hoofdberoep⁶⁸.

⁶⁷ Leeftijd op het moment van aanvraag.

⁶⁸ Op 31 december 2019 was 51,6% van de zelfstandigen in hoofdberoep tussen 45 en 65 jaar oud. De leeftijdsverdeling van de zelfstandigen in hoofdberoep op 31 december 2019 komt vrij goed overeen met de leeftijdsverdeling van de aanvragen die in 2019 het overbruggingsrecht hebben aangevraagd (zie tabel 22).

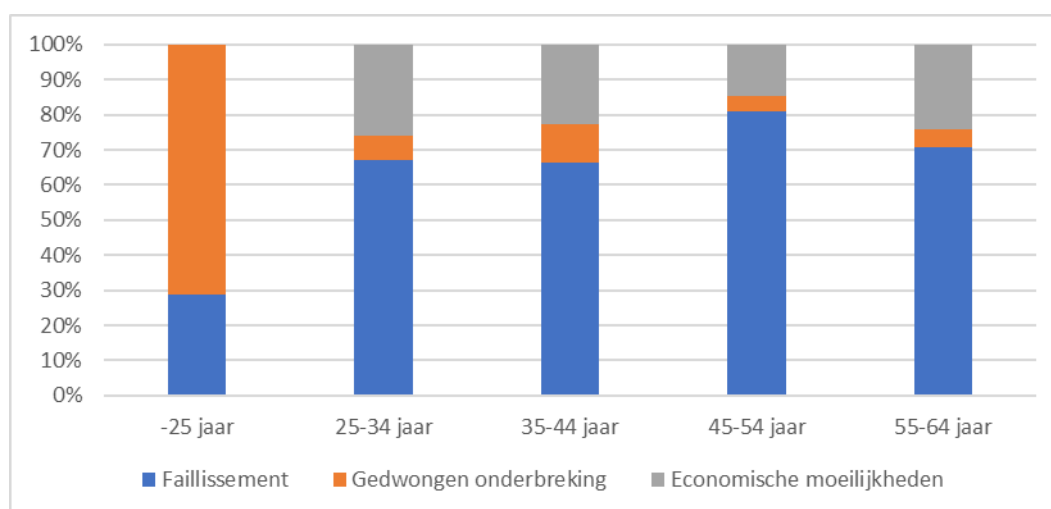
Grafiek 8. Aantal aanvragen en toekenningen overbruggingsrecht naar leeftijd op het moment van de aanvraag, 2019



Bron : Dienst GIB, RSVZ

In 2019 was er een kleine variatie in de verdeling per pijler naargelang de leeftijd van de begunstigde.

Grafiek 9. Aandeel van de verschillende pijlers in de toekenningen naar leeftijd, 2019



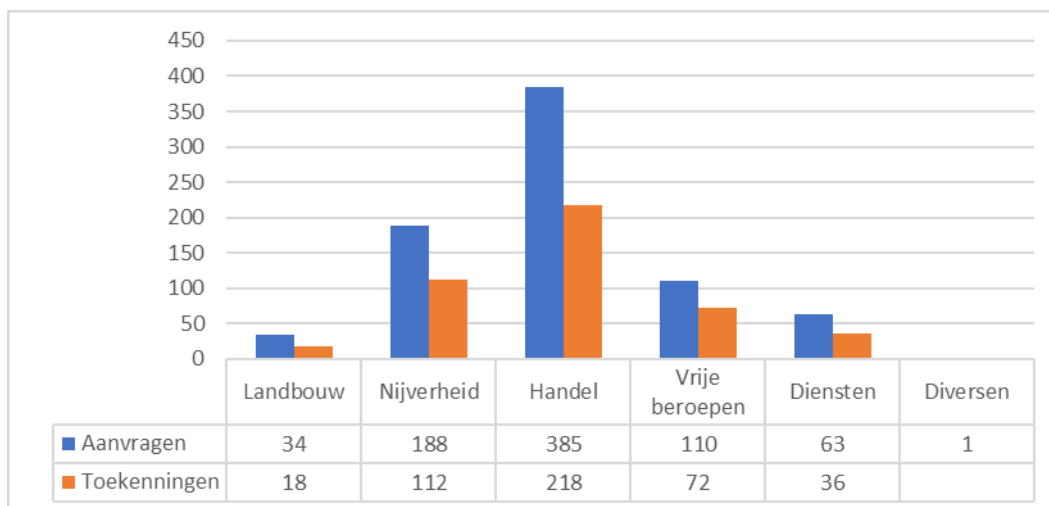
Bron : Dienst GIB, RSVZ

3.5.4 Sector van activiteit

In 2019 had meer dan 50% van de aanvragen en toekenningen van het overbruggingsrecht betrekking op zelfstandigen actief in de handel, bijna 25% in de industrie en oefende ongeveer 13% een vrij beroep uit. Vergelijken met hun aandeel in de totale groep zelfstandigen in hoofdberoep zijn zelfstandigen in de handel duidelijk oververtegenwoordigd bij de toekenningen van het overbruggingsrecht. Voor de vrije beroepers geldt een ondervertegenwoordiging⁶⁹.

⁶⁹ In vergelijking met de populatie van zelfstandigen in hoofdberoep die op 31 december 2019 waren aangesloten, is er een veel hoger percentage in de handel (49% tegenover 29%) en een lager percentage in de landbouw (4% tegenover 8%) en de vrije beroepen (14% tegenover 30%) (zie tabel 22).

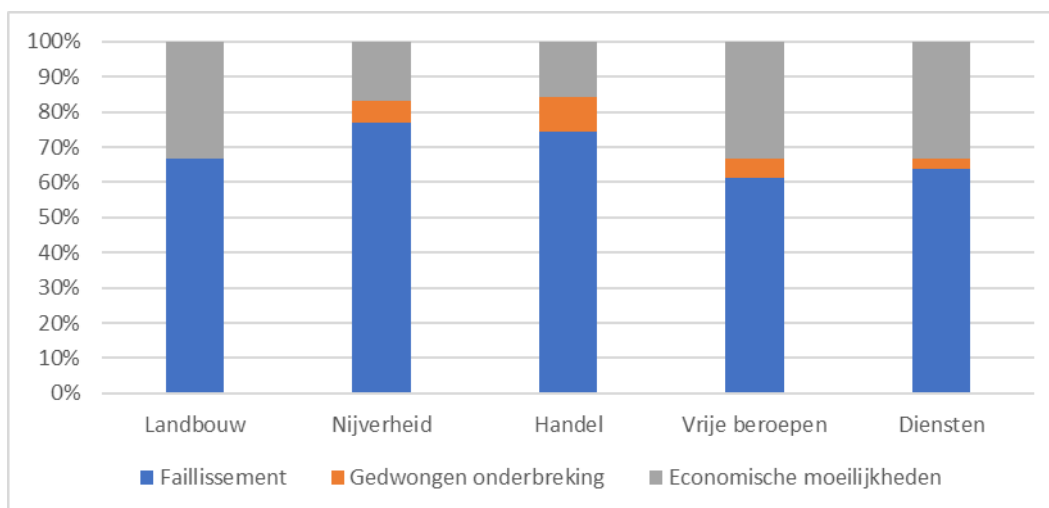
Grafiek 10. Aantal aanvragen en toekenningen naar sector van activiteit, 2019



Bron: Dienst GIB, RSVZ

De verdeling per pijler van de toekenningen van het overbruggingsrecht varieerde naar gelang van de sector van activiteit. Vrije beroepers⁷⁰ en zelfstandigen actief in de dienstensector doen vaker dan zelfstandigen uit andere sectoren een beroep op het overbruggingsrecht omwille van economische moeilijkheden en minder omwille van faillissement. Bij zelfstandigen uit de handel wordt het overbruggingsrecht ook meer dan in de andere sectoren toegekend in het kader van gedwongen stopzetting.

Grafiek 11. Aandeel van de verschillende pijlers in de toekenningen naar sector, 2019



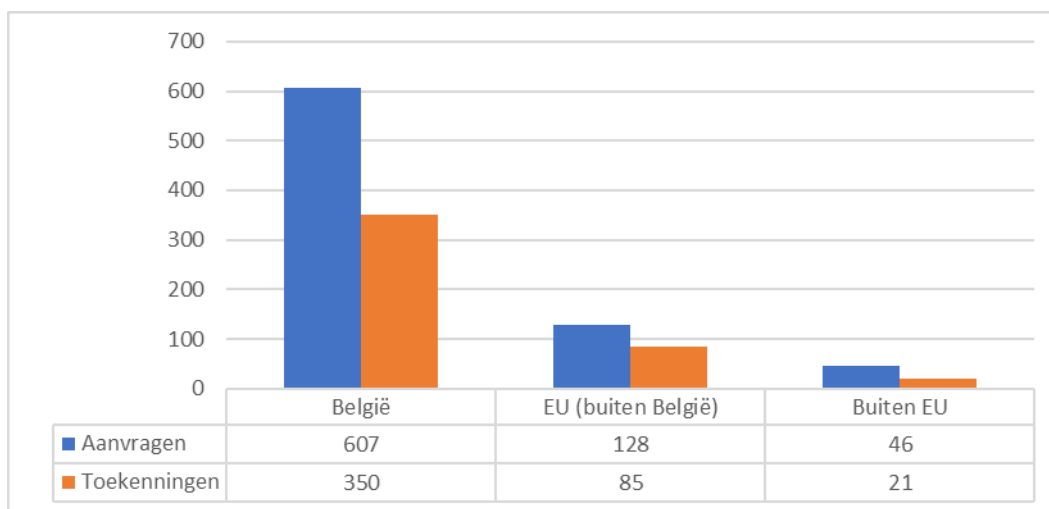
Bron: Dienst GIB, RSVZ

⁷⁰ Sinds 1 mei 2018 is het toepassingsgebied van de insolventiewetgeving uitgebreid tot elke natuurlijke persoon die zelfstandig is en - mits enkele uitzonderingen - tot elke organisatie (met of zonder rechtspersoonlijkheid). Sindsdien kunnen dus ook vrije beroepers failliet verklaard worden.

3.5.5 Nationaliteit

In 2019 had meer dan 3/4de van de aanvragen en toekenningen van het overbruggingsrecht betrekking op zelfstandigen met de Belgische nationaliteit⁷¹. Niettemin is het aandeel niet-Belgen dat gebruik maakt van het systeem groter dan hun aandeel in de totale populatie.

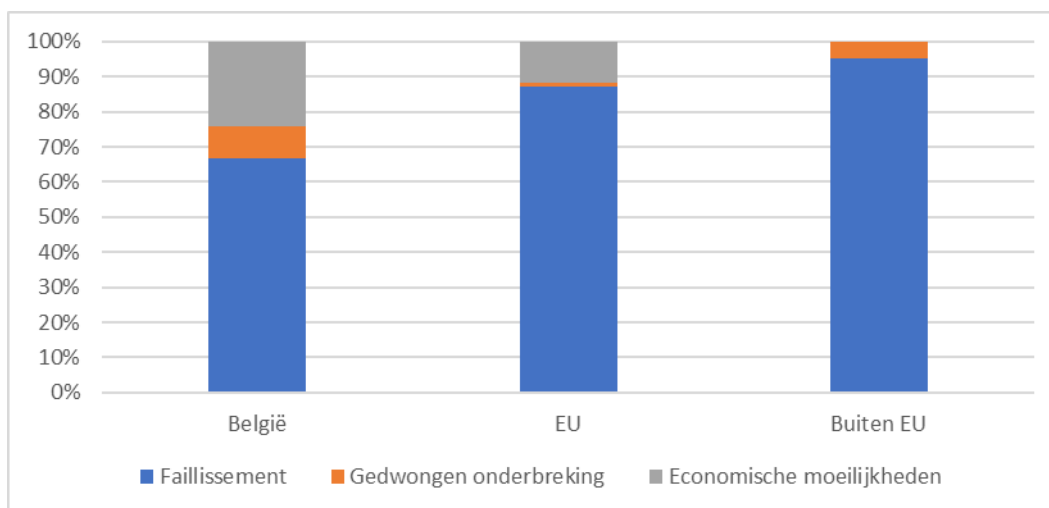
Grafiek 12. Aantal aanvragen en toekenningen naar nationaliteit, 2019



Bron : Dienst GIB, RSVZ

Ten opzichte van de volledige populatie zelfstandigen op 31 december 2019, stelt men vast dat verhoudingsgewijs een groter aandeel van de aanvragers van het overbruggingsrecht van vreemde nationaliteit is (voor de EU-landen 17 % tegen 10 %, en voor de niet EU-landen 6% tegen 2%).

Grafiek 13. Aandeel van de verschillende pijlers in de toekenningen naar nationaliteit, 2019



Bron: Dienst GIB, RSVZ

⁷¹ In vergelijking met de populatie van zelfstandigen op 31 december 2019 werd verhoudingsgewijs een groter aandeel van de aanvragen voor het overbruggingsrecht ingediend door zelfstandigen met een buitenlandse nationaliteit (voor EU-landen 16% tegenover 10% en voor niet-EU-landen 5% tegenover 2%) – tabel 22.

Faillissement is de voornaamste reden om beroep te doen op het overbruggingsrecht, zowel voor Belgen als niet-Belgen. Het aandeel van de pijler "Faillissement" was evenwel groter bij toekenningen aan zelfstandigen met vreemde nationaliteit.

3.5.6 Duur van de zelfstandige loopbaan

In 2019 gebeurde ca. 45% van de aanvragen voor het overbruggingsrecht door zelfstandigen die minder dan 10 jaar actief waren als zelfstandige en ca. 30% door zelfstandigen met een arbeidsverleden van 10 à 24 jaar. Respectievelijk 40% en 34% van de toekenningen gebeurden aan diezelfde groepen. Hoe langer de aanvrager als zelfstandige werkzaam is, des te vaker kent de aanvraag een positief gevolg.

Tabel 8. Aantal aanvragen en toekenningen naar aantal jaren van onderwerping, 2019

	Aanvragen		Toekenningen	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent
- 1 jaar	8	1,0%	-	-
1-4 jaar	195	25,0%	107	23,5%
5-9 jaar	159	20,4%	77	16,9%
10-14 jaar	89	11,4%	45	9,9%
15-19 jaar	83	10,6%	58	12,7%
20-24 jaar	80	10,2%	53	11,6%
25-29 jaar	76	9,7%	60	13,2%
30-34 jaar	42	5,4%	35	7,7%
35-39 jaar	22	2,8%	16	3,5%
40-44 jaar	5	0,6%	5	1,1%
45 jaar en ouder	22	2,8%	-	-
Totaal	781	100%	456	100%
Gemiddelde (m.u.v. onbekend)	13,8 jaar ⁷²		15,8 jaar ⁷³	

Bron : Dienst GIB, RSVZ

3.5.7 Duur van de zelfstandige activiteit voorafgaand aan de stopzetting

Voordat zij hun activiteit beëindigden⁷⁴ waren zelfstandigen gemiddeld gedurende 5 jaar onderworpen aan het sociaal statuut⁷⁵. Bovendien is voor meer dan 90% van de zelfstandigen die in

⁷² 53,7 kwartalen

⁷³ 63,1 kwartalen

⁷⁴ Met uitzondering van pensionering in hetzelfde jaar of het jaar volgend op de beëindiging.

⁷⁵ Gemiddeld waren de begunstigden van het overbruggingsrecht in 2019 beschouwd gedurende 17 jaar onderworpen geweest aan het sociaal statuut.

2019 hun zelfstandige activiteit hebben stopgezet⁷⁶, de periode van onderwerping voorafgaand aan deze stopzetting minder dan 15 jaar⁷⁷.

Tabel 9. Duur van de zelfstandige activiteit die aan de stopzetting voorafgaat, 2017-2020

Stopzetting in	2017		2018		2019		2020	
- 1 jaar	10.675	32,5%	11.464	33,5%	12.749	36,7%	8.803	34,7%
1-4 jaar	12.208	37,2%	12.574	36,8%	12.615	36,3%	8.998	35,4%
5-9 jaar	4.627	14,1%	4.811	14,1%	4.414	12,7%	3.417	13,5%
10-14 jaar	2.420	7,4%	2.161	6,3%	1.982	5,7%	1.560	6,1%
15-19 jaar	989	3,0%	1.264	3,7%	1.254	3,6%	1.008	4,0%
20-24 jaar	779	2,4%	711	2,1%	627	1,8%	553	2,2%
25-29 jaar	535	1,6%	573	1,7%	534	1,5%	448	1,8%
30-34 jaar	378	1,2%	382	1,1%	355	1,0%	344	1,4%
35-39 jaar	163	0,5%	174	0,5%	182	0,5%	176	0,7%
40-44 jaar	55	0,2%	60	0,2%	49	0,1%	67	0,3%
45+ jaar	2	0,0%	11	0,0%	5	0,0%	10	0,0%
Totaal	32.831		34.185		34.766		25.384	
Gemiddelde duur	5,13 jaar		5,04 jaar		4,67 jaar		5,23 jaar	

Bron: Dienst GIB en dienst PEN, RSVZ

3.5.8 Uitkeringsduur

In 2019 werd het overbruggingsrecht voor een periode van gemiddeld 7 maanden toegekend. Minder dan een vijfde van de toekenningen (17,7%) gebeurde voor de volledige maximumduur van het overbruggingsrecht, d.w.z. 12 maanden uitkering.

De toekenningsduur van het overbruggingsrecht is iets korter in de pijler "Economische moeilijkheden", waar de maximale toekenningsduur afhankelijk is van de duur van de loopbaan waarvoor werd bijgedragen.

⁷⁶ Met uitzondering van pensionering in hetzelfde jaar of het jaar volgend op de beëindiging.

⁷⁷ Van de toekenningen van het overbruggingsrecht in 2019 werd 47% ontvangen door zelfstandigen met minder dan 15 jaar loopbaan in het stelsel voor zelfstandigen.

Tabel 10. Duur van het voordeel van het overbruggingsrecht, 2019

	Alle pijlers samen		Pijler Economische moeilijkheden	
1 – 3 maanden	111	24,6%	28	30,1%
4 – 6 maanden	93	20,6%	23	24,7%
7 – 9 maanden	99	22,0%	21	22,6%
10 – 12 maanden	147	32,6%	20	21,5%
24 maanden	1	0,2%	1	1,1%
Totaal	451	100%	93	100%
Gemiddelde duur	7,1 maand		6,7 maand	

Bron: Dienst Statistieken/GIB van het RSVZ.

3.5.9 Periode tussen het indienen van de aanvraag en de eerste toekenning

In de overgrote meerderheid van de dossiers (80%), ligt het begin van de toekenningsperiode van het overbruggingsrecht vóór de registratiedatum van de aanvraag. Als men ervan uitgaat dat de financiële uitkering wordt toegekend vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin het feit zich voordoet, kan men besluiten dat een groot deel van de begunstigen hun aanvraag overbruggingsrecht niet onmiddellijk hebben ingediend na het feit waarvoor zij er beroep op hebben gedaan.

Tabel 11. Duur van het voordeel van het overbruggingsrecht, 2019

	2019	
Toekenning die begint te lopen vóór de registratiedag	367	80,5%
• Minder dan 30 dagen	136	29,8%
• Tussen 30 en 60 dagen	85	18,6%
• Tussen 61 en 90 dagen	61	13,4%
• Tussen 91 en 180 dagen	76	16,7%
• Meer dan 180 dagen ⁷⁸	9	2,0%
Toekenning die begint te lopen op de registratiedag	6	1,3%
Toekenning die begint te lopen na de registratiedag	83	18,2%
• Minder dan 15 dagen	61	13,4%
• Tussen 15 en 30 dagen	18	3,9%
• Meer dan 30 dagen ⁷⁹	4	0,9%
Totaal	456	100%

Bron: Dienst Statistieken/GIB van het RSVZ

⁷⁸ Van 185 tot 331 dagen.

⁷⁹ Van 44 tot 319 dagen.

3.6 Stopzettingen vs. toegekende overbruggingsuitkeringen

Er is een groot verschil tussen het aantal zelfstandigen dat stopzet en het aantal zelfstandigen dat een overbruggingsuitkering ontvangt. Dit heeft verschillende mogelijke oorzaken:

1. Niet elke zelfstandige zal na stopzetting een beroep doen op het overbruggingsrecht. Dit kan het geval zijn wanneer de zelfstandige :
 - met pensioen gaat;
 - een nieuwe professionele activiteit start;
 - kan terugvallen op een ander vervangingsinkomen, of
 - om nog andere dan de hiervoor genoemde redenen meent dat hij (mogelijk) niet in aanmerking komt.
2. Niet elke aanvraag tot toekenning van het overbruggingsrecht kent een positief gevolg.

Tot dusver werd nog niet systematisch onderzocht in welke mate de hogergenoemde redenen het verschil verklaren tussen het aantal zelfstandigen dat stopzet enerzijds en het aantal zelfstandigen dat een uitkering overbruggingsrecht ontvangt anderzijds. In een poging om hierop een eerste, indicatief zicht te krijgen worden hieronder een aantal elementen samengebracht.

3.6.1 Pensionering

Een deel van de zelfstandigen die hun activiteit stopzetten, zal dit doen om met pensioen te gaan. Deze situaties blijken echter betrekking te hebben op een zeer beperkt aantal stopzettingen. In 2019 ging het om nog geen 6% van de stopzettingen door zelfstandigen in hoofdberoep.

Tabel 12. Aantal stopzettingen door zelfstandigen in hoofdberoep, 2017-2019

	2017	2018	2019	2020
Stopzetting gevolgd door pensionering ⁸⁰	1.946	1.999	2.117	1.917
Stopzetting gevolgd door een andere situatie dan pensionering	32.831	34.185	34.766	25.384
Totaal	34.777	36.184	36.883	27.301

Bron: Dienst GIB en dienst PEN, RSVZ

3.6.2 Instroom in de werkloosheidsverzekering

Zelfstandigen met een loopbaanverleden als werknemer kunnen in bepaalde gevallen na stopzetting van hun zelfstandige activiteit beroep doen op vroeger opgebouwde rechten in de werkloosheidsverzekering (zie Bijlage 3, voor een uitgebreide toelichting):

- de betrokkenen moeten een minimaal aantal werkdagen kunnen bewijzen binnen de vooropgestelde referentieperiode⁸¹. De gebruikelijke referentieperiode kan voor zelfstandigen verlengd worden tot een maximum 15 jaar⁸².

⁸⁰ Tijdens hetzelfde of het volgende jaar.

⁸¹ Beide variëren in functie van de leeftijd

⁸² Artikelen 30, derde lid, 3° en 42, §2, 3° van het Werkloosheidsbesluit.

- zelfstandigen die in het verleden zelf hun activiteit als werknemer stopzetten met het oog op het uitoefenen van een zelfstandige activiteit, moeten het bewijs leveren niet opnieuw aan het werk te kunnen bij hun voormalige werkgever.

De RVA is niet in de mogelijkheid om cijfers aan te leveren over het totale aantal individuen dat instroomt in de werkloosheidszekering na een zelfstandige activiteit.

Een individu dat toegelaten wordt tot de werkloosheidsverzekering omdat het voldoet aan de algemene voorwaarden inzake arbeidsdagen en referentieperiode⁸³, wordt in de RVA-databank geregistreerd als 'toegelaten op basis van de gewone toelaatbaarheidsregels'. Het is niet mogelijk om te identificeren welke van deze individuen zijn ingestroomd na een zelfstandige activiteit. Dit wordt niet geregistreerd.

De RVA houdt daarentegen wel afzonderlijke gegevens bij van de individuen die (opnieuw) toegelaten worden tot de werkloosheidsverzekering na een verlenging van de referentieperiode. In 2020 ging het om 2.208 personen.

Tabel 13. Evolutie van het aantal volledig werklozen⁸⁴ dat op basis van artikelen 30,3,3° en 42,§2, 3°⁸⁵ wordt toegelaten tot de werkloosheidsverzekering, periode 2000 - 2020

Jaar ⁸⁶	Art. 30,3,3°	Art. 42§2,3°	Totaal
2000	844	1.902	2.746
2005	1.052	1.826	2.878
2010	1.403	2.149	3.552
2015	1.257	2.208	3.465
2016	1.216	2.009	3.225
2017	1.129	2.021	3.150
2018	1.004	1.913	2.917
2019	1.037	1.802	2.839
2020	817	1.391	2.208

Bron : RVA, Directie Statistieken - Begroting - Studies

3.6.3 Leefloon

De POD-MI geeft aan dat het geen gegevens heeft over het aantal steunvragen naar socio-economische status. Dat wil zeggen dat de instelling niet over informatie beschikt over het aantal zelfstandigen dat beroep doet op het leefloon. De POD kan enkel nagaan of een persoon naast een leefloon ook nog andere inkomsten heeft, zonder zicht te hebben op de aard van die inkomsten. Als men meer info wil over het profiel van hun steuntrekkers dan moet men beroep doen op de gegevens uit de KSZ.

⁸³ Art. 30, eerste lid van het Werkloosheidsbesluit

⁸⁴ Ingestroomde personen tijdens het referentiejaar.

⁸⁵ Zie bijlage voor een toelichting bij deze artikelen.

⁸⁶ Referentiejaar (= jaar waarop de betaling betrekking heeft)

In het kader van de opvolging van de sociale impact van de COVID-crisis organiseerde de POD-MI verschillende opeenvolgende enquêtes bij de OCMW's om een zicht te krijgen op i) het aantal personen dat in de crisisperiode een steunaanvraag indiende bij het OCMW en op ii) de situatie van de betrokkenen. In deze enquêtes werden ook gegevens verzameld over de socio-economische situatie van de steuntrekkers vóór hun steunaanvraag. Andere profielkenmerken werden niet bevraagd.

De POD-MI kan op basis van de resultaten van deze enquêtes tijdens de crisis geen significante toename observeerde van het aandeel zelfstandigen (en artiesten), hoewel die tijdens de gezondheidscrisis zwaar getroffen zijn⁸⁷. De POD veronderstelt dat de betrokkenen eerst trachten om hun financiële reserves aan te spreken en andere sociale rechten uit te putten alvorens ze een steunaanvraag bij het OCMW indienen. Daarnaast gaat de POD-MI ervan uit dat ook de genomen crisismaatregelen een temperend effect hebben (gehad) op de instroom.

3.6.4 Weigering tot toekenning van het overbruggingsrecht

Lang niet alle aanvragen tot het bekomen van het overbruggingsrecht kennen een positief vervolg. In deel 3.3 werd geïllustreerd dat in een aanzienlijk deel van de gevallen de aanvraag niet leidt tot een effectieve toekenning van het overbruggingsrecht.

Gegevens

Er geldt voor de sociaalverzekeringsfondsen geen verplichting om in geval van weigering tot toekenning van het overbruggingsrecht, de reden(en) hiervan te noteren. Gegevens over de beslissingen tot weigering worden dan ook niet op een systematische wijze verzameld over de fondsen heen.

In het kader van de evaluatiewerkzaamheden werden de sociaalverzekeringsfondsen bevraagd die wel een registratie van de weigeringsgronden kennen. Hoewel de verzamelde gegevens niet volledig en mogelijk niet volledig representatief zijn, kunnen ze wel een indicatie geven van vaak voorkomende oorzaken tot weigering.

Er dient voorafgaandelijk opgemerkt dat het onderzoek van een aanvraagdossier doorgaans wordt stopgezet van zodra een van de vereiste toekenningsvoorwaarden niet vervuld is en de aanvraag bijgevolg onontvankelijk blijkt. Eventuele resterende voorwaarden zullen in dat geval door het fonds dus niet verder worden geverifieerd. Dit heeft twee gevolgen voor de interpretatie van de gegevens:

- de reden die het fonds registreert is mogelijk niet de enige grond op basis waarvan de aanvraag zou kunnen geweigerd worden. Het zou kunnen dat in een dossier meerdere toekenningsvoorwaarden niet vervuld zijn, zonder dat dit door het fonds als dusdanig wordt geregistreerd.
- het aantal geweigerde aanvragen stemt niet per definitie overeen met het aantal zelfstandigen dat zijn aanvraag geweigerd ziet. Het is mogelijk dat een zelfstandige na een eerste weigering een nieuw aanvraagdossier indient dat weliswaar voldoet aan de

⁸⁷ POD Maatschappelijke Integratie (2021), Enquête Sociale Impact COVID-19. Vijfde rapport, oktober 2021

voorwaarde op basis waarvan het eerder werd geweigerd maar opnieuw wordt geweigerd op een andere grond.

Cijfers

In 2019 werden 403 van de aanvragen die bij een Ventourisfonds werden ingediend (tabel 14), geweigerd. Deze weigeringen gebeurden het vaakst omdat de aanvrager :

- over een vervangingsinkomen beschikte of hierop potentieel recht had (22,1%)⁸⁸;
- niet voldeed aan de voorwaarde van 4 kwartalen effectieve bijdragebetaling in de referteperiode van 16 kwartalen die aan de (tijdelijke) stopzetting voorafgaan (20,6%);
- zijn inlichtingenformulier niet (tijdig) terugbezorgde of onvoldoende bewijskrachtige documenten aanleverde (19,85%);
- een beroepsactiviteit uitoefende (12,9%)⁸⁹.

Als men het geheel aan redenen bekijkt op basis waarvan de aanvragen tot toekenning van het overbruggingsrecht in 2019 werden verworpen, dan gebeurden de meeste weigeringen omwille van redenen die verband houden met de algemene toekenningsvoorwaarden (ca. 65%) en veel minder op basis van pijlgebonden voorwaarden (ca. 10%) of andere elementen (ca. 25%).

De i) aanwezigheid van een vervangingsinkomen en ii) het niet voldoen aan de voorwaarde inzake bijdragebetaling als twee van de vaakst voorkomende weigeringsgronden, worden bevestigd door gegevens van UCM (tabel 15).

⁸⁸ Zelfstandigen hebben vaak een gemengde loopbaan waardoor zij mogelijk rechten openen in de werkloosheidsverzekering. Sinds eind 2012 geldt voor de zelfstandige de verplichting om er zelf voor te zorgen (door het indienen van een aanvraag tot werkloosheidsuitkering) dat de RVA een attest aflevert dat aantoont dat de betrokkene geen aanspraak maakt op een werkloosheidsuitkering. In zijn rapport 2015/02 gaf het Comité aan dat de praktijk toen leerde dat deze richtlijn resulteerde in meer weigeringen als gevolg van het ontbreken van dergelijk attest bij de aanvraag.

⁸⁹ In het ABC-rapport 2015/02 werd het feit dat zelfstandigen soms nog een mandaat uitoefenen in een vennootschap als een mogelijke verklaringsgrond gegeven.

Tabel 14. Weigeringsgronden aanvragen overbruggingsrecht naar type, 2019, Ventourisfondsen

Reden	Aantal	Aandeel
Algemene		64,76%
• Buiten categorie	8	1,99%
• Geen hoofdverblijfplaats in België	11	2,73%
• Geen verzekeringsplicht in kwartaal van feit en de 3 daaraan voorafgaande kwartalen	18	4,47%
• Beroepsactiviteit	52	12,90%
• Geen 4 kwartalen effectieve bijdragebetaling tijdens referentieperiode van 16 kwartalen	83	20,60%
• Vervangingsinkomen	89	22,08%
Andere		24,81%
• Fraude	-	-
• Rugzak uitgeput	2	0,50%
• Laattijdige aanvraag	18	4,47%
• Inlichtingenformulier	80	19,85%
Specifieke		10,42%
• Geen aanvraag door de geholpen zelfstandige (pijlers 3 ⁹⁰ en 4 ⁹¹)	3	0,74%
• Onvoldoende pensioenvormende kwartalen (pijler 4)	6	1,49%
• Geen stopzetting (pijlers 1,2 en 4)	11	2,73%
• Situatie valt buiten de wettelijk voorziene situaties (pijlers 1-4)	22	5,46%
Totaal	403	100,00%

Bron : Ventouris

Tabel 15. Weigeringsgronden aanvragen overbruggingsrecht naar type, 2019, UCM

Geen 4 kwartalen effectieve bijdragebetaling tijdens referentieperiode van 16 kwartalen	8
Aanwezigheid van een vervangingsinkomen (werkloosheid)	7
Voorwaarde inzake onderwerping niet vervuld	6
Maximum aantal kwartalen overbruggingsrecht reeds bereikt	2
Verblijf in het buitenland	1
Gebrek aan bewijsstukken (de zelfstandige legt niet de vereiste stukken voor)	1
De voorwaarde dat de vrijstelling tijdens de referentieperiode moet zijn verkregen is niet vervuld (pijler economische moeilijkheden)	1
Totaal	26

Bron : UCM

⁹⁰ M.u.v. de situatie 'allergie'.

⁹¹ Enkel situatie laag inkomen.

4 Voorstellen tot hervorming van het klassiek overbruggingsrecht

4.1 Vereenvoudiging van het systeem

Het overbruggingsrecht wordt gekenmerkt door een complex geheel van toegangs- en toekenningsregels (cf. 2.1 en 2.2). Dit kan de zelfstandige ontmoedigen om er gebruik van te maken⁹². Het Comité stelt voor om de regeling te vereenvoudigen door te evolueren naar een algemeen toegangscriterium (cf. 4.1.1) en een eenvormige set van toekenningsregels (cf. 4.1.2). Dit impliceert het verlaten van het bestaande pijlersysteem.

Vandaag wordt aan de hand van de vier pijlers op een limitatieve wijze gespecificeerd in welke situaties van (tijdelijke) stopzetting zelfstandigen beroep kunnen doen op het overbruggingsrecht.

Die limitatieve opsomming is voortgevloeid uit de geleidelijke ontwikkeling van de regeling waarbij het toepassingsgebied van de initiële faillissementsverzekering stapsgewijs werd uitgebreid naar nieuwe situaties van stopzetting (cf. punt 1). Het Comité meent dat het systeem ondertussen echter de nodige maturiteit bezit om te kunnen evolueren naar een meer algemene definiëring van het toepassingsgebied⁹³. Voor het ABC kan daarom worden afgestapt van die limitatieve opsomming en dus van het bestaande pijlersysteem. Dit zou toelaten om voortaan:

1. een vangnet te bieden aan elke zelfstandige⁹⁴ die zijn beroepsactiviteit noodgedwongen (tijdelijk) stopzet (cf. punt 4.1.1);
2. te werken met een eenvormige set van toekenningsregels voor alle vormen van gedwongen stopzetting (cf. punt 4.1.2).

Deze ingrepen zouden het systeem vereenvoudigen en het overbruggingsrecht bijgevolg eenvoudiger toepasbaar en transparanter maken.

4.1.1 Naar een algemeen toegangscriterium

Volgens het Comité moeten alle zelfstandigen die hun beroepsactiviteit noodgedwongen (tijdelijk) stopzetten in de toekomst een beroep kunnen doen op het overbruggingsrecht, ongeacht de oorzaak van die gedwongen stopzetting. In deze optiek moeten de criteria die vandaag de toegang tot elk van de afzonderlijke pijlers regelen, finaal vervangen worden door een algemeen toegangscriterium dat alle vormen van gedwongen stopzetting vat.

De precieze invulling van dergelijk criterium vraagt de nodige aandacht. Ten eerste moet men komen tot een definitie die enerzijds voldoende ruim is zodat alle beoogde situaties van stopzetting worden gevat maar die anderzijds ook specifiek genoeg is om alle situaties van niet-gedwongen stopzetting met zekerheid uit te sluiten. Ten tweede moet de toegangsvoorwaarde zo geformuleerd worden dat

⁹² Een zelfstandige kan zich bijvoorbeeld afvragen of zijn situatie onder een van de pijlers van het overbruggingsrecht valt of hij kan worden ontmoedigd door de complexiteit van de aanvraagprocedure (cf. 4.5).

⁹³ Het Comité merkt in dit verband op dat de cijfers leren dat vroegere aanpassingen van het toepassingsgebied niet hebben geleid tot een exponentiële toename van het aantal aanvragen.

⁹⁴ Voor zover die aan de vereiste toekenningsvoorwaarden voldoet.

ze in de praktijk in elk van de beoogde situaties op een eenvoudige wijze verifieerbaar en controleerbaar is.

Invulling van de notie 'gedwongen stopzetting'

Alle pijlers van het overbruggingsrecht zijn bedoeld voor zelfstandigen die zich genoodzaakt zien om hun activiteit (tijdelijk) stop te zetten⁹⁵. Elk van de (tijdelijke) stopzettingen waarvoor pijlers 1 t.e.m. 3 van het overbruggingsrecht bedoeld zijn, hebben een duidelijk aanwijsbare, externe oorzaak en kunnen dus beschouwd worden als niet-intentioneel. Dit is niet per definitie zo voor de stopzettingen waarop pijler 4 betrekking heeft.

Pijler 4 van het overbruggingsrecht is bedoeld om zelfstandigen te ondersteunen die hun activiteit stopzetten omdat die niet langer levensvatbaar of rendabel blijkt of geen perspectief meer biedt. Deze pijler biedt deze zelfstandigen de kans om hun activiteit op een waardige wijze stop te zetten op het moment dat duidelijk wordt dat er zich een moeilijk overkomelijk financieel probleem stelt. Deze tijdelijke ondersteuning kan met andere woorden voorkomen dat zelfstandigen hun problemen te lang laten aanslepen en uiteindelijk failliet gaan.

Het Comité vindt het nog steeds waardevol deze eerder preventieve ontsnappingsroute aan te bieden. Het herinnert eraan dat deze zelfstandigen verondersteld worden zich in een situatie te bevinden die gelijkaardig is aan een situatie van gedwongen stopzetting, zoals na een faillissement.

Hoewel stopzettingen waarvoor pijler 4 bedoeld is, doorgaans het gevolg zijn van situaties waarin een faillissement dreigt of waarvan de omstandigheden hiermee te vergelijken zijn, kan men echter niet zonder meer aannemen dat deze stopzettingen:

1. uitsluitend het gevolg zijn van een externe oorzaak. Het zal doorgaans net de situatie van de activiteit zijn die leidt tot stopzetting.
2. niet-intentioneel zijn. De zelfstandige zal vaak zelf de beslissing nemen tot stopzetting van de activiteit, na economische afwegingen.

Het uitwerken van een eenvormige definitie voor alle situaties van gedwongen stopzetting – en dus ook voor diegene die vandaag onder pijler 4 ressorteren - zal daarom de nodige reflectie en voorbereidingstijd vergen.

Verificatie en controle

In pijler 4 wordt het overbruggingsrecht toegekend op voorwaarde dat i) er een definitieve en officiële stopzetting gebeurt van alle zelfstandige activiteit én ii) de zelfstandige zich in economische moeilijkheden bevindt. Men gaat ervan uit dat de zelfstandige zich in een situatie van economische moeilijkheden bevindt als hij een leefloon ontvangt⁹⁶, een vrijstelling van bijdragen verkreeg⁹⁷ of over een inkomen lager dan de minimumdrempel hoofdberoep beschikt⁹⁸. Destijds werd voor deze

⁹⁵ en zich hierdoor in een economische moeilijk situatie bevinden

⁹⁶ op het ogenblik van de stopzetting van de zelfstandige activiteit

⁹⁷ tijdens de periode van 12 maanden voorafgaand aan de stopzetting

⁹⁸ tijdens het jaar van stopzetting en het daaraan voorafgaande jaar.

limitatieve opsomming geopteerd omdat deze situaties op een eenvoudige wijze te staven en de verifiëren zijn en de piste van een middelentoets op die manier kon worden uitgesloten.

Het Comité meent dat er nog verdere reflectie vereist is om na te gaan op welke manier de situaties die gevat worden onder pijler 4 een plaats kunnen krijgen binnen het veralgemeend toegangscriterium, dat niet langer verwijst naar concrete situaties. Een middelentoets blijft immers uitgesloten net zoals uitgebreide procedures waarbij de zelfstandige met bewijsstukken moet rechtvaardigen dat zijn activiteit niet langer rendabel is en stopzetting dus de enige zinvolle mogelijkheid vormt. Beiden zouden immers leiden tot een aanzienlijke administratieve last voor zowel de zelfstandige (die een aanvraagdossier zal moeten samenstellen) als voor het sociaalverzekeringsfonds (dat dit dossier zal moeten analyseren om een beslissing te nemen), terwijl het Comité vaststelt dat er nood is aan een vereenvoudiging van de procedures.

Voorstel tot gefaseerde aanpak

Vanuit hogergenoemde overwegingen stelt het Comité voor om gefaseerd tewerk te gaan en in een eerste beweging te evolueren naar een dubbel toegangscriterium, nl. :

- een onderbreking of stopzetting door omstandigheden onafhankelijk van/buiten de eigen wil. Hieronder vallen o.m. de situaties die vandaag gevat worden door pijlers 1, 2 en 3.
- een stopzetting door economische moeilijkheden (te bewijzen door leefloon, vrijstelling of laag inkomen). Dit is bedoeld voor de situaties die vandaag onder pijler 4 vallen.

Op die manier kan men de nodige tijd nemen om in een tweede beweging te bekijken hoe een algemeen toegangscriterium kan worden opgesteld voor alle situaties van gedwongen (tijdelijke) stopzetting. Bij deze oefening moet ervoor worden gezorgd i) dat op zijn minst alle de situaties worden gevat die momenteel door het overbruggingsrecht worden gedekt en ii) dat men komt tot regeling die voldoende coherent en transparant is.

4.1.2 Eén set toekenningsvoorwaarden

Het Comité stelt voor om te komen tot één set van toekenningsregels voor alle situaties waarop het overbruggingsrecht van toepassing is, ongeacht de reden van gedwongen stopzetting. Dit zorgt voor meer rechtszekerheid en een grotere transparantie van het systeem. Men zal hier logischerwijze toe komen wanneer men evolueert naar een eenvormig toegangscriterium voor alle situaties van gedwongen stopzetting maar het Comité stelt voor om de volledige integratie van de pijlers niet af te wachten en zo snel mogelijk tot harmonisering over te gaan.

4.1.3 Gedwongen stopzetting : allergieën

Een zelfstandige die lijdt aan een allergie die is veroorzaakt door de uitoefening van zijn zelfstandige activiteit kan momenteel een beroep doen op de derde pijler van het overbruggingsrecht, op voorwaarde dat zijn rechten in de ziekte- en invaliditeitsverzekering zijn uitgeput. Concreet gaat het

om zelfstandigen die na het tijdvak van primaire arbeidsongeschiktheid niet worden toegelaten tot de invaliditeitsverzekering⁹⁹.

Het Comité is van mening dat deze situatie een discriminatie vormt ten opzichte van andere arbeidsongeschikte zelfstandigen die ook niet als invalide erkend worden. Bovendien behoort deze vorm van risicodekking meer tot het toepassingsgebied van de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Om deze redenen stelt het Comité voor om in de toekomst geen overbruggingsrecht meer toe te kennen aan zelfstandigen die hun activiteit moeten stopzetten omwille van een allergie.

4.1.4 Collectieve schuldenregeling

De hervorming van het ondernemingsrecht en het insolventierecht leidde ertoe dat ook zelfstandigen die een vrij beroep uitoefenen failliet verklaard kunnen worden. Bovendien stelt het Comité vast dat er de voorbije jaren geen overbruggingsrecht werd toegekend aan voormalige zelfstandigen die beroep deden op een collectieve schuldenregeling.

Het Comité is dan ook van mening dat er geen nood meer is aan de toegang tot het overbruggingsrecht op basis van de toekenning van een Collectieve schuldenregeling.

4.2 Personeel toepassingsgebied

Anders dan het klassieke overbruggingsrecht was het crisioverbruggingsrecht onder bepaalde voorwaarden¹⁰⁰ toegankelijk voor zelfstandigen in bijberoep, student-zelfstandigen en zelfstandigen actief na de wettelijke pensioenleeftijd.

Hoewel tijdens de crisis is gebleken dat deze zelfstandigen ook een reële behoefte kunnen hebben aan financiële ondersteuning wanneer zij hun zelfstandige activiteit (tijdelijk) onafhankelijk van hun wil moeten stopzetten, acht het Comité het op dit ogenblik voorbarig om het overbruggingsrecht structureel uit te breiden naar deze categorieën :

- In de eerste plaats zou een beslissing over het toegankelijk maken van het overbruggingsrecht voor deze zelfstandigen deel moeten uitmaken van een bredere visie op de sociale bescherming van de betrokken en op de financiering daarvan.. Deze zelfstandigen betalen immers niet systematisch elk jaar voldoende bijdragen om in het sociaal statuut rechten te openen. Als men hen van rechten wil verzekeren, zoals in het overbruggingsrecht, dan moet men nadenken over de precieze bescherming die men hen wil bieden alsook over welk bijdrageniveau daar tegenover moet staan. Een uitbreiding van het toepassingsgebied naar nieuwe categorieën brengt immers een budgettaire kost met zich mee waarvan men vooraf goed de omvang moet inschatten en waarvoor men de nodige financieringsbasis moet voorzien. Een debat over de toegang tot het overbruggingsrecht moet parallel lopen met die over andere sectoren van het sociaal statuut, met name de pensioenen.

⁹⁹ D.w.z. dat de zelfstandige zijn rechten op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gedurende het tijdvak van primaire arbeidsongeschiktheid bedoeld in artikel 6, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 heeft uitgeput en op grond van een beslissing van het bevoegde medische orgaan niet erkend wordt tijdens het tijdvak van invaliditeit bedoeld in artikel 6, 3°, van het koninklijk besluit van 20 juli 1971.

¹⁰⁰ Voor zover die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd waren die minstens gelijk zijn minimumbijdragen voor zelfstandigen in hoofdberoep voor een volledige uitkering en aan minstens de helft voor een halve uitkering.

- Daarnaast leert de ervaring met het crisioverbruggingsrecht dat de uitbreiding van het personeel toepassingsgebied i) verschillende uitdagingen van technische en administratieve aard verbonden met zich meebrengt ¹⁰¹ maar ook ii) aanleiding geeft tot vragen van meer principiële aard¹⁰². Ook deze zaken vragen voorafgaandelijk de nodige aandacht.

Omwille van het voorgaande meent het Comité dat het moment nog niet rijp is om een nieuwe uitbreiding van het toepassingsgebied in overweging te nemen.

4.3 Algemene toekenningsvoorwaarden

4.3.1 Onderwerping en bijdragebetaling

De toekenning van het overbruggingsrecht is gebonden aan voorwaarden inzake onderwerping en bijdragebetaling (cf. deel 1). Het Comité benadrukt het belang van deze principes vanuit verzekeringsperspectief¹⁰³ en in het licht van misbruikpreventie¹⁰⁴. Het merkt echter op dat periodes waarin een vrijstelling van bijdragen of een gelijkstelling werd toegekend niet in aanmerking kunnen komen om de voorwaarde inzake bijdragebetaling na te gaan. Periodes van gelijkstelling kunnen voor geen van beide voorwaarden in aanmerking worden genomen. Het Comité is niettemin van oordeel dat het billijk zou zijn om bepaalde vrijgestelde kwartalen toch te beschouwen als een volwaardig tijdvak van onderwerping en bijdragebetaling. Het Comité denkt met name aan kwartalen van vrijstelling waarvoor het behoud van rechten wordt toegekend : een vrijstelling na bevalling, tijdvakken van arbeidsongeschiktheid met gelijkstelling, tijdvakken van overbruggingsrecht.

4.3.2 Verblijfplaats

Om het overbruggingsrecht te kunnen genieten moet men een hoofdverblijfplaats in België hebben. Het Comité vraagt om deze voorwaarde te schrappen. In het kader van het crisioverbruggingsrecht werd deze voorwaarde immers opgeheven en deze tijdelijke afschaffing bracht geen bijzondere moeilijkheden met zich mee. Het schrappen van deze voorwaarde maakt het weliswaar mogelijk om het overbruggingsrecht toe te kennen aan personen die in het buitenland wonen maar het Comité merkt op dat dit uitsluitend mogelijk zal zijn voor zover de betrokkenen hiertoe voorafgaandelijk voldoende hebben bijgedragen aan het sociaal statuut in België.

4.3.3 Verenigbaarheid met een beroepsactiviteit of een vervangingsinkomen

De rechten in het overbruggingsrecht zijn onverenigbaar met enige beroepsactiviteit of met het recht op een vervangingsinkomen. Het Comité vraagt een versoepeling van deze strikte anti-cumulbepalingen.

¹⁰¹ Bv. Inzake bijdragebetaling en de controle hierop

¹⁰² Bv. Welk uitkeringsbedrag tegenover welk bijdrageniveau moet staan.

¹⁰³ om te vermijden dat het overbruggingsrecht zou worden toegekend aan individuen die niet of onvoldoende hebben bijgedragen aan de financiering van het stelsel.

¹⁰⁴ in het bijzonder door personen die zich uitsluitend aansluiten bij het sociaal statuut om het overbruggingsrecht te krijgen

Verenigbaarheid met een beperkte beroepsactiviteit

In het overbruggingsrecht geldt een strikte onverenigbaarheid met een beroepsactiviteit¹⁰⁵. Die maakt dat een gewezen zelfstandige in een gegeven maand niet langer rechten kan laten gelden in het overbruggingsrecht wanneer in diezelfde maand sprake is van beroepsactiviteit (ongeacht de intensiteit en de duur ervan)¹⁰⁶.

In zijn verslag 2015/02 merkte het Comité reeds op dat deze regel de zelfstandige niet aanzet om een nieuwe activiteit (als werknemer of als zelfstandige) aan te vatten en dus ingaat tegen de ondernemingszin. Het pleitte daarom voor een versoepeling ervan.

Het Comité herhaalt de vraag tot versoepeling en doet concrete voorstellen om de cumulatie van het overbruggingsrecht met een beroepsactiviteit te regelen. Het Comité opteert daarbij voor afzonderlijke cumulatieregelingen voor activiteiten als respectievelijk zelfstandige en als werknemer of ambtenaar :

- er zijn verschillen op het vlak van inkomenszekerheid. Een tewerkstelling als werknemer of ambtenaar biedt een zekere inkomensgarantie. Dit is niet het geval bij de (her)start van een zelfstandige activiteit, ook al is er de mogelijkheid om in het begin van de activiteit ook een behoorlijk inkomen te verdienen.
- het is moeilijk om objectieve parameters te vinden om zowel de cumulatie met een activiteit als werknemer of ambtenaar als die met een zelfstandige activiteit te regelen. Anders dan bij werknemers en ambtenaren zijn gegevens over de intensiteit van het werk en de hoogte van het inkomen bij zelfstandigen met vertraging beschikbaar of moeilijker verifieerbaar¹⁰⁷.

Zelfstandige activiteit

Voor de combinatie met een zelfstandige activiteit stelt het Comité een regeling voor waarbij:

- de toegelaten cumulatieduur afhankelijk is van de duur van het overbruggingsrecht¹⁰⁸. Het Comité denkt aan een cumulatieperiode die de helft bedraagt van de stopzettingsduur¹⁰⁹.
- de totale cumulatieperiode maximaal 3 maanden bedraagt.
- het bedrag van de overbruggingsuitkering tijdens de periode van cumulatie een degressief verloop kent.

¹⁰⁵ Die werd in het verleden ingevoerd om misbruiken tegen te gaan (zie ABC-verslag 2015/02)

¹⁰⁶ ook al gaat het slechts om een dag

¹⁰⁷ Het inkomensniveau is twee jaar later bekend en er is geen indicatie van de arbeidsintensiteit. Het gebruik van deze parameters is enkel haalbaar indien gewerkt zou worden met een verklaring op eer. Dit is niet wenselijk omdat dit een aanzienlijke werklast voor de zelfstandige en de sociaalverzekeringsfondsen met zich meebrengt (controles a posteriori, mogelijke terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, een groter frauderisico en bijgevolg een ingewikkelde en dure administratieve opvolging).

¹⁰⁸ Op het moment van de aanvang van de activiteit

¹⁰⁹ Een zelfstandige die 4 maanden overbruggingsrecht geniet, kan gedurende 2 maanden zijn overbruggingsrecht cumuleren met een zelfstandige activiteit.

Tabel 16. Voorstel van uitkeringsschema voor cumulatie van het overbruggingsrecht met een zelfstandige activiteit

Tijdvak van cummulatie	Toegekende uitkering in % van een volledig maandbedrag
1e maand	75%
2e maand	50 %
3e maand	25 %

Een activiteit als werknemer of ambtenaar

Voor de combinatie met een activiteit als werknemer of ambtenaar stelt het Comité een regeling voor die :

- een cumulatie mogelijk maakt met een beperkte activiteit. Voor de invulling van de notie 'beperkt' stelt het Comité voor om gebruik te maken van bestaande bepalingen in de regeling rond zelfstandige activiteiten in bijberoep. Een activiteit zou dan een beperkt karakter hebben voor zover ze niet voldoet aan de voorwaarden om in de regeling bijberoep te worden beschouwd als een hoofdactiviteit. Het voordeel van deze werkwijze is gelegen in het feit dat de regeling bijberoep voor de invulling van de noties hoofd- en nevenactiviteit, rekening houdt met diverse arbeidsvormen en contracttypes (onderwijs, interim, nachtwerk).
- de toekenning van 75% van het volledige bedrag van het overbruggingsrecht voorziet.

Verenigbaarheid met een vervangingsinkomen

Om aanspraak te kunnen maken op de financiële tegemoetkoming in het kader van het overbruggingsrecht mag de zelfstandige vandaag geen recht op een ander vervangingsinkomen kunnen laten gelden. Dit betekent o.m. dat de zelfstandige die in de loop van een maand een vervangingsinkomen ontvangt, gedurende diezelfde maand geen overbruggingsrecht zal genieten, ongeacht de duur of het bedrag van het andere vervangingsinkomen. Dit betekent in sommige gevallen ook dat de zelfstandige bij stopzetting terugvalt op een vervangingsinkomen dat lager is dan het bedrag van de uitkering die wordt toegekend in het kader van het overbruggingsrecht, zelfs indien de betrokkene voldoet aan alle overige toegangs- en toekenningsvoorwaarden.

Het Comité stelt voor om in de toekomst een combinatie van het overbruggingsrecht en een ander vervangingsinkomen toe te laten. Het Comité ziet twee mogelijkheden om dit te regelen:

1. de toekenning van het overbruggingsrecht voor niet vergoede dagen : het overbruggingsrecht wordt toegekend voor dagen die niet reeds door een ander vervangingsinkomen worden gedekt. De toekenning van een ander vervangingsinkomen voor een deel van de maand (bv. arbeidsongeschiktheid) belet de toekenning van het overbruggingsrecht voor de overige, niet gedekte dagen van de maand dus niet.
2. de toekenning van het overbruggingsrecht in de vorm van een inkomenscomplement : het bedrag van de vervangingsuitkering wordt aangevuld met het overbruggingsrecht tot op het niveau van de overbruggingsuitkering, indien de vervangingsuitkering onder dat niveau ligt. Omdat het overbruggingsrecht een subsidiair karakter heeft, moet het overbruggingsrecht worden toegekend als aanvulling op het andere vervangingsinkomen en kan dit niet omgekeerd.

Voor het Comité is deze tweede piste uitsluitend mogelijk indien aan de tijdvakken van overbruggingsrecht, pensioenrechten verbonden zijn. Zo niet, ontstaat een situatie waarin zelfstandigen die het overbruggingsrecht cumuleren met een andere uitkering voor het tijdvak van hun stopzetting een volwaardig uitkeringsbedrag ontvangen én daarnaast ook pensioenrechten opbouwen. Het Comité acht deze situatie niet wenselijk want moeilijk te verantwoorden ten aanzien van zelfstandigen die tijdens hun stopzetting uitsluitend vergoed worden via de regeling van het overbruggingsrecht en dus geen pensioenrechten opbouwen (cf. 4.3.3).

4.3.4 Specifieke voorwaarden voor helpers en meewerkende echtgenoten

Het overbruggingsrecht staat open voor helpers en meewerkende echtgenoten die hun activiteit (tijdelijk) moeten stopzetten, voor zover ook de hoofdzelfstandige zijn activiteit (om dezelfde reden) gedwongen heeft stopgezet¹¹⁰. Helpers en meewerkende echtgenoten kunnen hierdoor geconfronteerd worden met situaties van gedwongen stopzetting zonder de mogelijkheid te hebben om een beroep te kunnen op het overbruggingsrecht, hoewel ondersteuning in deze gevallen wel gerechtvaardigd zou zijn. Het Comité denkt bijvoorbeeld aan de helper (verkoper) die niet anders kan dan zijn activiteit stop te zetten omdat de hoofdzelfstandige arbeidsongeschikt (bv. bakker) wordt. De betrokkene komt niet in aanmerking voor het overbruggingsrecht omdat formeel gezien de oorzaak van de stopzetting niet identiek is. Een ander voorbeeld vormt de onderneming waar er door een externe gebeurtenis voldoende werk voor de hoofdzelfstandige blijft maar niet meer voor de helper. Die laatste heeft geen recht op het overbruggingsrecht omdat de hoofdzelfstandige zijn activiteit niet stopzet.

Het Comité zou daarom graag zien dat de beperkende voorwaarden zouden worden aangepast om met dergelijke situaties rekening te kunnen houden. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het voorstel tot invoering van een criterium 'gezinslast' eigen aan het overbruggingsrecht (zie 4.5.1).

4.4 Bescherming

4.4.1 Toekenningsduur

Het overbruggingsrecht is beperkt in de tijd. In beginsel beschikt elke zelfstandige voor zijn volledige loopbaan over een rugzakje met maximaal 12 maanden uitkering en maximaal 4 kwartalen behoud van rechten, te gebruiken voor 1 of meerdere periodes van gedwongen stopzetting. De inhoud van dit rugzakje verdubbelt wanneer de zelfstandige gedurende minstens 60 kwartalen pensioenrechten heeft opgebouwd in het sociaal statuut¹¹¹.

Het Comité blijft voorstander van een overbruggingsrecht dat beperkt is in de tijd. Het overbruggingsrecht is immers bedoeld als een instrument om de zelfstandige te ondersteunen in afwachting van het hervatten van de activiteit, het herstellen van de geleden schade of van de

¹¹⁰ De geholpen zelfstandige moet zijn activiteit ook hebben stopgezet omwille van overmacht (pijler 3) of economische moeilijkheden (pijler 4). Zowel de meewerkende echtgenoten en helpers als de geholpen zelfstandige moeten failliet verklaard zijn (pijler 1)

¹¹¹ In dat geval geldt evenwel een beperking per feit blijft van 12 maanden voor de uitkering en 4 kwartalen behoud van rechten.

verandering van professionele activiteit. Het tijdelijk karakter sluit hierbij aan en moet voor het Comité dus behouden blijven.

Het Comité denkt echter dat het rugzakje met een vooraf vastgelegd aantal tijdvakken van ondersteuning voor de volledige loopbaan een rem kan vormen op tweedekansondernemerschap. Dat men bij een eventuele nieuwe gedwongen stopzetting mogelijk niet meer kan terugvallen op een vangnet, kan immers een drempel vormen om opnieuw de stap naar het ondernemerschap te zetten. Overigens is het aan zelfstandigen soms moeilijk te verantwoorden dat zij geen beroep meer kunnen doen op ondersteuning omdat hun rechten volledig werden uitgeput bij een eerdere gedwongen stopzetting. Vooral wanneer de stopzettingen het gevolg zijn van overmacht, kan dit als onrechtvaardig worden gepercipieerd.

Het Comité stelt daarom voor om over te stappen naar een systeem waarbij elke zelfstandige¹¹² beschikt over :

- een basisrecht van 12 maanden overbruggingsuitkering;
- een aanvullend recht op uitkering dat wordt toegekend na uitputting van dit minimumrecht en dat wordt berekend (op het moment van stopzetting) in functie van het aantal pensioenvormende kwartalen als zelfstandige¹¹³. Het Comité doet hiervoor onderstaand voorstel.

Tabel 17. Voorstel voor de invoering van een aanvullend recht op een overbruggingsuitkering na uitputting van het minimumrecht

Aantal pensioenvormende kwartalen	Uitkeringsduur bij een nieuwe gebeurtenis
< 12 kwartalen	3 maanden
12 - 15 kwartalen	4 maanden
16 - 19 kwartalen	5 maanden
20 - 23 kwartalen	6 maanden
...	...
vanaf 44 kwartalen	12 maanden (maximum)

Wanneer hun basisrecht is uitgeput zullen zelfstandigen bij elke nieuwe gedwongen stopzetting dus voor minimaal 3 maanden kunnen terugvallen op een overbruggingsuitkering¹¹⁴. Voor zelfstandigen met een loopbaan van minstens 12 kwartalen wordt dit aanvullend recht uitgebreid met een extra maand uitkering per bijkomend loopbaanjaar. Per nieuwe gebeurtenis kan het aanvullend recht echter niet meer dan 12 maanden bedragen.

¹¹² Voor zover aan de toekenningsvoorwaarden is voldaan

¹¹³ Niet elk kwartaal van onderwerping als zelfstandige geeft recht op pensioen. Dit is bijvoorbeeld zo voor tijdvakken waarin de zelfstandige een vrijstelling van bijdragen verkreeg. De totale loopbaanduur van een zelfstandige kan het aantal pensioenvormende kwartalen dus overschrijden.

¹¹⁴ Voor zover aan de toekenningsvoorwaarden voldaan is.

Met uitzondering van de situaties waarin er sprake is van cumulatie met een zelfstandige activiteit of een gelijkstelling in het pensioenstelsel van de zelfstandigen, stelt Comité voor om het behoud van rechten toe te kennen voor elk kwartaal in de loop waarvan een uitkering wordt toegekend.

De nieuwe regeling zou moeten gelden voor elke vorm van gedwongen stopzetting en zou de afschaffing betekenen van het specifieke toekenningsschema dat nu van toepassing is in de vierde pijler.

4.4.2 Uitkeringsbedrag

Periodiciteit van de uitkering

Het Comité stelt voor om het systeem van weekuitkeringen dat sinds 2020 van toepassing is in de 3^{de} pijler, in de toekomst te veralgemenen naar alle pijlers. Dit systeem:

- laat toe om de zelfstandige sneller te vergoeden (er moet niet meer gewacht worden tot het einde van de volgende maand of het begin van de daaropvolgende maand)
- maakt het mogelijk om het overbruggingsrecht toe te kennen voor periodes van stopzetting korter dan een maand¹¹⁵. Deze onderbrekingen worden vandaag niet vergoed in pijlers 1, 2 en 4.

Het Comité stelt voor om de uitkering te berekenen volgens onderstaand schema, waarin onderbrekingen van minder dan 7 dagen niet vergoed worden.

Tabel 18. Uitkeringspercentages in de 3de pijler van het overbruggingsrecht

Duur van de onderbreking	Percentage van het volledige maandbedrag
Minder dan 7 dagen	0 %
Tussen 7 en 13 dagen	25 %
Tussen 14 en 20 dagen	50 %
Tussen 21 en 27 dagen	75 %
28 dagen of meer	100 %

Bovendien wijst het Comité erop dat ook de invoering van een dagbedrag mogelijk is op voorwaarde dat een minimumperiode van 7 dagen van onderbreking vereist is. Een dagbedrag maakt het mogelijk om :

- gemakkelijk een uitkering toe te kennen voor het resterende deel van de maand waarin de gebeurtenis plaatsvindt,
- de regels te vereenvoudigen wanneer de onderbreking of stopzetting van de activiteit ten minste 7 dagen duurt maar gespreid over twee maanden zodat er geen 7 dagen zijn in een bepaalde maand.

¹¹⁵ Bijvoorbeeld na het aanvatten van een niet-cumuleerbare beroepsactiviteit.

Forfaitaire versus proportionele uitkering

Uit recente enquêtes¹¹⁶ blijkt dat een groot deel van de zelfstandigen wenst dat het bedrag van de uitkering overbruggingsrecht (en ook de arbeidsongeschiktheidsuitkering) meer in verhouding zou staan tot het inkomensverlies dat men lijdt en tot het eerder verdiende inkomen.

Het Comité verbindt zich er dan om te onderzoeken of en hoe het technisch en financieel mogelijk is om de forfaitaire uitkering te vervangen door een uitkering waarvan het bedrag wordt berekend op basis van de inkomsten waarop in het verleden bijdragen werden betaald.

4.4.3 Pensioenrechten

De kwartalen gedurende dewelke de zelfstandige het overbruggingsrecht geniet, worden niet beschouwd als een tijdvak van gelijkstelling in het kader van pensioenopbouw¹¹⁷. Het Comité herhaalt zijn vraag om voor deze kwartalen in de toekomst wel pensioenrechten te voorzien¹¹⁸.

Zelfstandigen die zich genoodzaakt zien een beroep te doen op het overbruggingsrecht bevinden zich immers in een economische of financieel kwetsbare positie. Met het toekennen van pensioenrechten voor de periodes van overbruggingsrecht versterkt men de sociale bescherming van de betrokken groep. Terzelfdertijd wordt voor de zelfstandige een drempel weggenomen om effectief van het systeem gebruik te maken. Het ontbreken van pensioenrechten kan zelfstandigen er vandaag immers van weerhouden om een beroep te doen op het overbruggingsrecht. Bovendien kan het feit dat het vangnet voor zelfstandigen in geval van economische moeilijkheden slechts voorziet in een gedeeltelijk behoud van sociale rechten, voor geïnteresseerden een drempel vormen om effectief de stap naar zelfstandig ondernemerschap te zetten.

4.5 Administratieve procedures

Het is in het belang van zelfstandigen dat de toegang tot het overbruggingsrecht laagdrempelig is en dat de verwerkings- en betalingstermijnen na een aanvraag zo kort mogelijk zijn. Het Comité is van oordeel dat het hoge aandeel weigeringen om administratieve redenen¹¹⁹ en het lage aantal aanvragen en toekenningen in verhouding tot het aantal stopzetting (wat mogelijk signalen zijn van een aanzienlijke non take up) mee veroorzaakt worden door de te complexe administratieve procedures. In dit licht moet maximaal worden ingezet op administratieve eenvoud¹²⁰. Het Comité doet twee voorstellen tot administratieve vereenvoudiging.

¹¹⁶ Unizo, UCM

¹¹⁷ In het zelfstandigenstelsel is de opbouw van pensioenrechten afhankelijk van effectieve, volledige bijdragebetaling. Tijdens bepaalde kwartalen kunnen zelfstandigen vrijgesteld worden van bijdragebetaling. In sommige gevallen wordt een vrijgesteld kwartaal voor de pensioenberekening gelijkgesteld met een tijdvak van beroepsactiviteit. Deze periodes worden dan in aanmerking genomen voor de pensioenberekening. Dergelijke gelijkstelling is echter niet voorzien wanneer de vrijstelling wordt toegekend in het kader van het overbruggingsrecht.

¹¹⁸ Zie ook ABC-advies 2019/09 'Opbouw van pensioenrechten in geval van overbruggingsrecht en vrijstelling van bijdragen' van 23 mei 2019

¹¹⁹ Uit de enquête onder de sociaalverzekeringsfondsen (zie 3.6.4) blijkt dat ongeveer een vijfde van de weigeringen om administratieve redenen plaatsvindt.

¹²⁰ Zo blijkt een belangrijke oorzaak van vertraging in de dossierverwerking of de uitbetaling de vragen aan zelfstandigen tot vertrekking van bijkomende informatie of bewijsstukken.

4.5.1 Andere invulling van de notie gezinslast

Het Comité is van mening dat een eerste stap kan worden gezet door het begrip "gezinslast" aan te passen en niet langer uit te gaan van de definitie zoals die gebruikt wordt in de sector van de geneeskundige verzorging.

Momenteel wordt het bedrag van de overbruggingsuitkering voor zelfstandigen met gezinslast toegekend wanneer de begunstigde een persoon ten laste heeft in de zin van de geneeskundige verzorging^{121,122}. Het Comité merkt op dat dit een louter administratieve invulling is, dat niet refereert aan de reële gezinslast van de begunstigde en een aantal problemen met zich meebrengt bij de praktische toepassing¹²³.

Het Comité stelt daarom voor om niet langer gebruik te maken van een notie gezinslast die gebruikt wordt in een andere regeling maar een specifieke definitie van gezinslast te ontwikkelen voor de overbruggingsrecht, waarbij het gezinsbedrag wordt toegekend wanneer er een kind in hetzelfde huishouden woont of materieel afhankelijk is van een zelfstandige. Dit kan worden geverifieerd aan de hand van de gezinssamenstelling. Daarnaast kan overwogen worden om het gezinsbedrag ook toe te kennen aan zelfstandigen die een gezin vormen met een persoon met een handicap of een persoon met een handicap materieel afhankelijk is van een zelfstandige.

4.5.2 Afschaffing aanvraag werkloosheidsuitkering

Het Comité meent dat de verplichting om een RVA-attest voor te leggen een tweede administratieve drempel vormt die zou moeten weggewerkt worden.

Een zelfstandige heeft geen recht op het overbruggingsrecht indien hij een potentieel recht opent in de werkloosheidsverzekering¹²⁴. Een zelfstandige die een beroep wenst te doen op het overbruggingsrecht moet daarom aan zijn sociaalverzekeringsfonds een RVA-attest voorleggen waaruit blijkt dat hij niet tot de werkloosheidsverzekering wordt toegelaten¹²⁵. Om dit attest te bekomen moet de zelfstandige een aanvraag tot werkloosheidsuitkering indienen bij een uitbetalingsinstelling die vervolgens het dossier voor beslissing overmaakt aan de RVA.

Deze verplichting is administratief omslachtig en leidt vaak tot onbegrip bij zelfstandigen, inz. wanneer zij vooraf reeds weten dat zij niet in aanmerking komen voor een werkloosheidsuitkering (bijvoorbeeld als zij nooit een activiteit als werknemer uitoefenden). Sommige sociale verzekeringsfondsen geven aan dat zelfstandigen met deze plicht worstelen. Het Comité vermoedt dan ook dat deze verplichting

¹²¹ van artikel 123 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

¹²² Dit is de regeling zoals die retroactief in werking trad op 1 maart 2020. Voordien werd de notie gezinslast gehanteerd in de zin van artikel 225 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (met name het begrip 'gezinslast' in het kader van de uitkeringsverzekering). Omdat de toetsing ervan in de praktijk veelal onmogelijk was (zie ook ABC-advies 2021/01) werd overgestapt naar de huidige definitie.

¹²³ Interpretatieproblemen en administratieve complexiteit

¹²⁴ m.a.w. indien hij voldoet aan de toelaatbaarheidsvoorwaarden die in de werkloosheidsverzekering van toepassing zijn.

¹²⁵ Dit geldt niet in geval van gedwongen onderbrekingen omdat de zelfstandige dan onderworpen blijft aan het sociaal statuut en bijgevolg niet in aanmerking kan komen voor een werkloosheidsuitkering.

één van de redenen is waarom zoveel aanvragen om administratieve redenen worden geweigerd. Het Comité stelt daarom voor om de verplichting af te schaffen.

Om in aanmerking te komen voor een uitkering, moet doorgaans een aanvraag worden ingediend. Het Comité herinnerde er al meermaals aan dat een wilsuiting, bv. onder de vorm van een aanvraag of een bevestiging van een ambtshalve toegekend recht, een constitutief element vormt voor de toekenning van sociale rechten. Zonder aanvraag of een andere vorm van wilsuiting kan er geen sprake kan zijn van een (potentieel) recht op een uitkering. Het Comité maakt de vergelijking met andere regelingen zoals de arbeidsongeschiktheid en het vervroegd pensioen, in die gevallen wordt een zelfstandige niet verplicht om een aanvraag in te dienen. Het Comité is dan ook van mening dat het overbruggingsrecht toe te kennen is in de gevallen waarin geen werkloosheidsuitkering werd aangevraagd.

De afschaffing van de verplichting tot voorlegging van een RVA-attest, vergroot volgens het Comité het belang om de zelfstandigen vanuit de fondsen voldoende te informeren. Zij moeten de aanvrager wijzen op de rechten die zij mogelijk openen in de werkloosheidsverzekering en hen aanmoedigen een uitkeringsaanvraag in te dienen.

4.6 Kader voor een crisisregeling

De uitzonderlijke aard van de coronacrisis deed men in maart 2020 beslissen om de derde pijler van het overbruggingsrecht tijdelijk uit te breiden met een crisisregeling die werd gekenmerkt door soepelere toekenningsmodaliteiten en in bepaalde gevallen een hogere uitkering. Een vergelijkbare beslissing werd in 2021 genomen met de crisissteun voor zelfstandigen die getroffen werden door de overstromingen van juli 2021.

In zijn advies 2021/06¹²⁶ merkte het Comité op dat op korte tijd twee keer een regeling in het leven werd geroepen om zelfstandigen financieel te ondersteunen buiten het klassieke overbruggingsrecht om en dit in situaties waarvoor dit systeem in oorsprong net bedoeld is.

Om in de toekomst dergelijke interventies "ad-hoc" te vermijden en dus ook voor de nodige rechtszekerheid te zorgen, stelt het Comité voor om een mechanisme crisISOVERBRUGGINGSRECHT structureel te verankeren op een manier die toelaat de regeling snel te activeren in situaties van nood. Dit kan volgens het Comité door de basisprincipes ervan in te schrijven in de wet en de concrete modaliteiten te regelen bij koninklijk besluit op het moment dat de regeling moet geactiveerd worden.

Het Comité herinnert aan zijn bezorgdheden in verband met een billijke en gelijke behandeling van zelfstandigen, opgenomen in diverse adviezen met betrekking tot het crisISOVERBRUGGINGSRECHT tijdens de coronacrisis. Het herhaalt dan ook met klem dat het geen voorstander is van een puur sectorale benadering, ook niet van een verplichting tot een sluiting van de activiteiten of een strikte afbakening van toegelaten restactiviteiten als toegangsvoorwaarde¹²⁷.

¹²⁶ 'Advies ABC 2021/16 'Verlenging van het crisISOVERBRUGGINGSRECHT 'corona' en invoering van een crisISOVERBRUGGINGSRECHT voor de zelfstandigen die het slachtoffer zijn geworden van de overstromingen van juli 2021'.

¹²⁷ <https://www.rsvz.be/nl/adviezen-en-verslagen-van-het-algemeen-beheerscomite>

4.6.1 Beoogde situaties

Het Comité is van oordeel dat het crisISOverbruggingsrecht moet kunnen worden geactiveerd bij i) gebeurtenissen waarvan de socio-economische impact zwaar is, niet beperkt blijft tot een sector en de Belgische context overstijgt of ii) bij gebeurtenissen die het maatschappelijk leven (nationaal, regionaal, lokaal) in meerdere facetten (economisch, sociaal, infrastructuur, enz.) raken. Het Comité denkt aan de volgende voorbeelden: de wereldwijde economische crisis van 2008, de crisis na de aanslagen in Brussel van 2016, de coronacrisis van 2020, de overstromingen van juli 2021.

Het zou aan de regering toekomen om bij koninklijk besluit te bepalen of de een bepaalde gebeurtenis een crisiskarakter heeft, wat de begin- en einddatum van de crisisperiode is en op welke datum de crisISOverbruggingsrecht in werking treedt. Het Comité is van mening dat de crisisregeling voor verlengbare periodes moet kunnen worden geactiveerd.

4.6.2 Bescherming

Het Comité stelt voor om :

- de toekenning van het crisISOverbruggingsrecht niet afhankelijk te maken van een onderbreking of stopzetting van de activiteit, maar van een effectieve omzetzaling.
- de hoogte van de uitkering te differentiëren in functie van de omvang van de omzetzaling.

Het comité is er voorstander van om bij wet uitsluitend de contouren van de regeling te bepalen (m.n. eventuele drempels voor de omzetzaling voor elke van de bedragen en de minimum- en maximumgrenzen voor de uitkering). Dit laat de mogelijkheid om de precieze omvang van de steun bij elke crisis af te stemmen op de ernst en de duur ervan.

Concreet stelt het Comité het volgend schema wettelijk te verankeren :

Tabel 19. Voorstel van toekenningschema voor het crisISOverbruggingsrecht

Omzetzaling	Percentage van de uitkering
Drempel 1 : minstens 30 %	Minimum 50 % en maximum 100 %
Drempel 2 : minstens 60 %	Minimum 100 % maximum 150 %

Voorts is het Comité van mening dat aan de crisisregeling geen behoud van sociale rechten mag verbonden zijn. Het baseert zich hiervoor op 2 overwegingen:

1. Het crisISOverbruggingsrecht moet bedoeld zijn als een steunmechanisme voor zelfstandigen die als gevolg van een maatschappelijke noodsituatie geconfronteerd worden met ernstige omzetzalingen zonder dat zij zich per definitie genoodzaakt zien om hun zelfstandige activiteit volledig te onderbreken. Voor het Comité is het van belang dat zelfstandigen ook in crisissituaties hun activiteiten zo goed als mogelijk kunnen blijven verderzetten. In dit verband brengt het in herinnering dat het zich gedurende de coronacrisis herhaaldelijk heeft uitgesproken tegen de verplichte sluiting van volledige sectoren.
2. Het behoud van sociale rechten in tijden van crisis komt de facto neer op het verlenen van een bijdragevrijstelling aan alle door de crisis getroffen zelfstandigen. Dit is niet haalbaar vanuit budgettair oogpunt, o.m. omdat het stelsel dan te maken zou krijgen met een sterke

daling van de inkomsten. Bovendien zouden de zelfstandigen automatisch hun pensioenrechten verliezen.

Ten slotte beveelt het Comité aan dat er geen maximumperiode wordt vastgesteld gedurende welke men aanspraak kan maken op de crisisregeling.

4.7 Financiële positie van de fondsen

Als uitvoeringsinstellingen staan de sociaalverzekeringsfondsen in voor de administratieve verwerking van de aanvragen tot het bekomen van het overbruggingsrecht en voor uitbetaling van de uitkeringen.

De enige financieringsbron van de fondsen vormen de beheervergoedingen die zelfstandigen betalen boven op hun sociale bijdragen¹²⁸. Hiermee moeten zij de kosten dekken die verband houden met hun informatieopdracht, de toekenning en uitbetaling van prestaties, de controles op en eventuele terugvorderingen van onterecht toegekende prestaties, enz.. De hoogte van deze beheersvergoedingen staat los van het concrete aantal dossiers dat een de fonds dient te verwerken, bijvoorbeeld in het kader van het overbruggingsrecht.

De ervaring met de pandemie leert dat een substantiële stijging van het aantal dossiers 'overbruggingsrecht' een impact heeft op de financiële positie van de sociaalverzekeringsfondsen. Een toename van het aantal dossiers vertaalt zich immers in een stijging van de werklust (verwerking, verificatie en controle van dossiers, informatieverstrekking, budgettaire monitoring, enz.). Om in dergelijke situaties een optimale dienstverlening aan de zelfstandigen te kunnen blijven verzekeren zijn dus extra uitgaven noodzakelijk, terwijl de inkomsten uit de beheersvergoedingen niet stijgen of - zoals tijdens de coronacrisis - zelfs dalen¹²⁹.

Op het moment dat de sociaal verzekeringsfondsen geconfronteerd worden met een aanzienlijke toename van het aantal dossiers overbruggingsrecht (bv. naar aanleiding van de inwerkingtreding van een crisisregeling), is het dus ook noodzakelijk om oog te hebben voor het financieel beheer van de individuele fondsen, zodat de continuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening steeds gegarandeerd blijft.

4.8 Non-take up

Het is op dit ogenblik niet mogelijk om onderbouwde uitspraken te doen over de factoren die het grote verschil verklaren tussen het aantal zelfstandigen dat een activiteit stopzet en het aantal zelfstandigen dat een uitkering overbruggingsrecht ontvangt (cf. deel 3.6). Twee types van analyse zouden kunnen bijdragen aan een beter inzicht ter zake.

In de eerste plaats is het aangewezen om na te gaan in welke mate er sprake is van mogelijke non-take-up. In de meeste enge zin wordt hierbij bekeken of en waarom potentiële rechthebbenden hun

¹²⁸ Het bedrag stemt overeen met een percentage van het verschuldigde bijdragebedrag.

¹²⁹ In crisisperiodes zoals tijdens de pandemie vragen immers meer zelfstandigen een betalingsuitstel of vrijstellingen van bijdragen aan wat de inkomsten van de sociale verzekeringsfondsen negatief beïnvloedt en bovendien de werklust verder verhoogt,

recht (bedoeld of onbedoeld) niet opnemen¹³⁰. In meer ruimere zin wordt nagegaan in hoeverre i) potentiële rechthebbenden wel initiatieven nemen om hun rechten te laten gelden maar de rechten geweigerd zien (bv. op het niveau van de administratie)¹³¹ en ii) de architectuur van een regeling ervoor zorgt dat bepaalde individuen van een recht uitgesloten blijven hoewel die net bedoeld is voor de situatie waarin ze zich bevinden¹³².

Om de groep potentiële rechthebbenden zo goed mogelijk te kunnen afbakenen, zou het in de tweede plaats goed zijn meer zicht krijgen op de transitie die zelfstandigen maken na stopzetting van hun activiteit. De mate waarin zelfstandigen na stopzetting (meteen) opnieuw beroepsactief worden of instromen in andere regelingen in de sociale zekerheid heeft immers een effect op de groep potentiële rechthebbenden¹³³.

De resultaten van dergelijke analyses zouden toelaten om eventuele drempels voor het gebruik van het overbruggingsrecht te identificeren en remediëringmaatregelen uit te werken.

Het Comité wijst erop dat sommige van zijn voorstellen reeds drempelverlagend zouden moeten werken, bv. de vereenvoudiging van de structuur van de overbruggingsrecht (zie 4.1) en afschaffing van de verplichting tot voorlegging van een RVA- attest (zie 4.5.2). Er moeten ook nog andere inspanningen worden geleverd, met name op het gebied van gegevensuitwisseling en vereenvoudiging van het aanvraagformulier.

Het is volgens het Comité ook raadzaam om een methodologie te ontwikkelen die de sociaalverzekeringsfondsen in staat stelt contact op te nemen met zelfstandigen die zich in een situatie bevinden die recht zou kunnen geven op het overbruggingsrecht of om de betrokkenen zelfs actief op te sporen. Er bestaat reeds een verplichting om informatie te verstrekken wanneer een zelfstandige failliet dreigt te gaan. Het Comité stelt voor dat de fondsen ook contact opnemen met zelfstandigen die gedurende een aantal jaren systematisch een laag inkomen genereren of die regelmatig om vrijstelling van bijdragen vragen. Het Comité onderstreept dat het belangrijk is over voldoende en correcte administratieve gegevens te beschikken om snel, gemakkelijk en correct te kunnen vaststellen met welke zelfstandigen contact moet worden opgenomen.

¹³⁰ Men spreekt in deze gevallen van primaire non-take-up. Belangrijk is de afweging die potentiële rechthebbenden kunnen maken tussen kosten (psychologische en sociale kosten alsook kosten in termen van informatie en procedures) en de baten (m.n. het sociaal voordeel).

¹³¹ Men spreekt in deze gevallen van secundaire non-take-up. De oorzaken houden bv. verband met de kwaliteit van informatieverstrekking, de gebruiksvriendelijkheid van aanvraagprocedures, de samenwerking tussen de bevoegde diensten.

¹³² Men spreekt in deze situaties van tertiaire non-take-up. Mogelijke oorzaken zijn bv. de geldende toekenningsregels of de administratieve beoordelingsvrijheid.

¹³³ In 2020 bracht IWEPS een studie uit waarin d.m.v. een clusteranalyse onder meer werd nagegaan wat de arbeidsmarktpositie van Waalse zelfstandigen is eens zij hun activiteit als zelfstandige hebben stopgezet. (Institut Wallon de la prospective et de la statistique (2020). Prendre, occuper et quitter le statut d'indépendant en Wallonie. Analyse de trajectoires professionnelles d'indépendants et réflexion sur leurs déterminants sociaux. Rapport de recherche n°39)

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 17 maart 2022:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter

Bijlage

1 Ondernemingen : stopzettingen en faillissementen

Tabel 20. Evolutie van het aantal ondernemingen die hun activiteit stopzetten of failliet gaan, België, 2008-2020

	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020
Faillissementen	9.570	10.587	10.736	9.170	9.878	10.598	7.203
Stopzettingen	53.759	55.211	65.524	55.266	62.218	69.421	64.342
Aandeel	17,80%	19,18%	16,38%	16,59%	15,88%	10,38%	11,19%

Bron: Statbel

2 Vergelijking met de volledige populatie zelfstandigen

Er zijn verschillen in de verdeling tussen de algemene populatie van zelfstandigen en de aanvragers van het overbruggingsrecht met betrekking tot :

- woonplaats : in vergelijking met de volledige populatie wonen er minder aanvragers in het Vlaamse en meer in het Waalse Gewest ;
- sector van activiteit : in vergelijking met de volledige populatie zelfstandigen, zijn aanvragers vaker actief in de handel en minder aan het werk in een vrij beroep ;
- nationaliteit : in vergelijking met de volledige populatie zelfstandigen, zijn er onder de aanvragers meer zelfstandigen met een buitenlandse nationaliteit.

Tabel 21. Overzicht van de aangesloten zelfstandigen en de aanvragen en toekenningen van het overbruggingsrecht naar kenmerken van de zelfstandige, België, 2019

	Aangesloten ¹³⁴	Hoofdberoep ¹³⁵	Aanvragen	Toekenningen
Geslacht				
Mannen	65,0%	65,9%	67,3%	68,6%
Vrouwen	35,0%	34,1%	32,7%	31,4%
Woonplaats				
Vlaanderen	61,4%	61,3%	50,7%	55,5%
Wallonië	27,4%	25,7%	36,0%	32,2%
Brussel-Hoofdstad	10,0%	11,7%	12,0%	12,3%
Buitenland/Onbekend	1,2%	1,3%	1,3%	0,0%
Leeftijd				
- 25 jaar	3,4%	4,0%	1,5%	1,5%
25 - 34 jaar	18,0%	18,6%	19,2%	16,0%
35 - 44 jaar	23,7%	25,3%	24,3%	22,1%
45 - 54 jaar	25,9%	29,3%	29,4%	30,3%
55 - 64 jaar	19,7%	22,3%	25,2%	30,0%
+ 65 jaar	9,3%	0,4%		
Bedrijfstak				
Landbouw	8,6%	8,2%	4,4%	3,9%
Visserij	0,0%	0,0%		
Nijverheid	23,1%	24,6%	24,1%	24,6%
Handel	28,8%	29,1%	49,3%	47,8%
Vrije beroepen	31,4%	30,0%	14,1%	15,8%
Diensten	7,3%	7,3%	8,1%	7,9%
Diversen	0,8%	0,7%	0,1%	0,0%
Nationaliteit				
België	87,50%		77,7%	76,8%
EU	10,12%		16,4%	18,2%
Buiten EU	2,38%		5,9%	5,0%

¹³⁴ Chiffres arrêtés au 31/12/2019

¹³⁵ Chiffres arrêtés au 31/12/2019

3 Toegang tot de werkloosheidsverzekering na zelfstandige activiteit

3.1 Eerste toelaatbaarheid

3.1.1 Wachtijd (art. 30, eerste lid werkloosheidsbesluit¹³⁶)

De toegang tot de werkloosheidsverzekering is gebonden aan het vervullen van een wachtijd : men moet binnen een referteperiode een minimum aantal arbeidsdagen bewijzen (cf. tabel 1) :

- arbeidsdagen : het gaat om dagen van effectieve arbeidsprestaties in loondienst¹³⁷ of daaraan gelijkgestelde dagen. Arbeidsdagen als zelfstandige tellen niet mee.
- referteperiode : de arbeidsdagen moeten gelegen zijn binnen een bepaalde periode voorafgaand aan de aanvraag tot werkloosheidsuitkering. Deze referteperiode bedraagt 21, 33 of 42 maanden.

Tabel 22. Te bewijzen minimum aantal arbeidsdagen in loondienst en referteperiode naar leeftijd¹³⁸

Leeftijd	Wachtijd	Referteperiode
- 36 jaar	312 dagen	21 maanden
	468 dagen	33 maanden
	624 dagen	42 maanden
36 tot 49 jaar	468 dagen	33 maanden
	624 dagen	42 maanden
	234 dagen	33 maanden
	+ 1.560 dagen in de 10 jaar voorafgaand aan de 33 maanden	
	312 dagen	33 maanden
	+ 8 dagen voor elke dag die ontbreekt om tot 468 dagen te komen in de 10 jaar voorafgaand aan de 33 maanden	
Vanaf 50 jaar	624 dagen	42 maanden
	312 dagen	42 maanden
	+ 1.560 dagen in 10 jaar voorafgaand aan de 42 maanden	
	416 dagen	42 maanden
	+ 8 dagen voor elke dag die ontbreekt om tot 624 dagen te komen 10 jaar voorafgaand aan de 42 maanden	

Bron : RVA, infoblad T31

3.1.2 Verlenging van de referteperiode (art. 30, derde lid, 3° werkloosheidsbesluit)

De referteperiode wordt in bepaalde gevallen verlengd. Dit is met name zo in geval van *'de uitoefening gedurende een periode van ten minste zes maanden van een beroep waardoor de werknemer niet onder de sociale zekerheid, sector werkloosheid, valt'*¹³⁹. Hieronder dient (ook)

¹³⁶ Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering

¹³⁷ Dagen waarvoor men loon heeft ontvangen en waarop inhoudingen voor de sociale zekerheid werden betaald.

¹³⁸ Wachtijd en referteperiode voor een voltijdse werknemer

¹³⁹ Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering

de uitoefening van een zelfstandige activiteit begrepen te worden. De referteperiode wordt in deze situaties verlengd met het aantal dagen dat de periode van zelfstandige activiteit omvat en dit met een minimum van 6 maanden en maximum van 15 jaar¹⁴⁰.

3.2 Terugkeer naar de werkloosheid

3.2.1 Vrijstelling van de wachttijd (art. 42,§1 werkloosheidsbesluit)

De werknemer die binnen de 3 jaar na het verlaten van de werkloosheidsverzekering opnieuw een werkloosheidsuitkering aanvraagt als volledig werkloze, kan zonder nieuwe wachttijd tot de uitkeringsverzekering worden toegelaten.

3.2.2 Verlenging van de referteperiode (art. 42,§2,3° werkloosheidsbesluit)

De periode van 3 jaar kan in een aantal gevallen verlengd worden, o.a. in *geval van de uitoefening gedurende de periode van ten minste zes maanden van een beroep waardoor de werknemer niet onder de sociale zekerheid, sector werkloosheid, valt.*

De periode van 3 jaar wordt in deze situaties verlengd met het aantal dagen dat de periode van zelfstandige activiteit omvat en dit met een minimum van 6 maanden en een maximum van 12 jaar¹⁴¹.

3.3 Toekenningsvoorwaarden

Om werkloosheidsuitkeringen te kunnen genieten moet een werkloze zonder arbeid en zonder loon zijn, wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil¹⁴².

Wie werkloos is of wordt wegens omstandigheden die wel afhankelijk van zijn wil, kan bijgevolg uitgesloten worden van het genot van de uitkeringen¹⁴³. Het werkloosheidsbesluit somt een reeks situaties op van werkverlating en ontslag op die gelijkstaan met werkloosheid wegens omstandigheden afhankelijk van de wil. Wat betreft deze situaties wordt echter een uitzondering gemaakt voor :

1. *de werknemer die vóór zijn uitkeringsaanvraag een nieuwe dienstbetrekking heeft uitgeoefend gedurende ten minste [dertien (KB 18.1.2018 - BS 9.2 - IW 19.2)] weken;*
2. *de werknemer die het voordeel kan inroepen van artikel 30, derde lid, 2° of 3° (zie punt 1.1.2) of 42, § 2, 2° of 3° (zie punt 1.2.2), op voorwaarde dat hij aantoont dat zijn voormalige werkgever niet bereid is hem opnieuw tewerk te stellen.*

De werkloze die (voor de eerste keer of na een onderbreking van de werkloosheid) een uitkering wenst na een werkverlating met het oog het uitoefenen van een zelfstandige activiteit, moet dus het bewijs leveren niet opnieuw aan het werk te kunnen bij zijn voormalige werkgever. Deze

¹⁴⁰ Art. 30, tweede lid, 3° van het Werkloosheidsbesluit

¹⁴¹ Art. 42, §2, 3° van het Werkloosheidsbesluit

¹⁴² Art. 44 van het Werkloosheidsbesluit

¹⁴³ Art 51, §1 van het Werkloosheidsbesluit

voorwaarde geldt niet voor zelfstandigen die na hun vroegere loontrekkende activiteit onvrijwillig werkloos werden.

Het gevraagde bewijs kan geleverd worden met alle middelen. De werkloze dient dit bewijs samen met zijn uitkeringsaanvraag in te dienen bij zijn uitbetalingsinstelling, die het dossier overmaakt aan de RVA. De RVA zal nagaan of het bewijs is toegevoegd. Levert de werkloze dit bewijs niet dan kan hij beschouwd worden als werkloos wegens omstandigheden afhankelijk van zijn wil¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Toelichting door RVA - Directie Werkloosheidsreglementering en Geschillen, mail van 14/12/2021