

Brussel, 23 november 2020

Advies 2020/23

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

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

Aanpassing van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht in het kader van de Coronacrisis

Inhoud

Samenvattend	1
1 Tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht	1
1.1 Tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht	2
1.2 Overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart.....	4
2 Het voorstel.....	5
2.1 Pijler 1 : verplichte sluiting.....	5
2.2 Pijler 2 : omzetsdaling.....	5
3 Het advies van het Comité	6
Onderbrekingsvoorwaarde in de 1 ^{ste} pijler 'verplichte sluiting'.....	6
Uitkeringshoogte.....	7
Retroactieve inwerkingtreding.....	7
Referentieperiode voor het criterium 'omzetsdaling' in de 2 ^{de} pijler	8
Oneigenlijk gebruik	9
Implementatie.....	11

Samenvattend

Het ABC neemt kennis van het wetsontwerp dat de crisissteun via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht in aangepaste vorm verlengt tot 31 maart 2021. Het Comité stelt met grote tevredenheid vast dat men voor de uitwerking van het systeem dat vanaf 1 januari 2021 van toepassing moet worden, heeft rekening gehouden met de voorstellen die het ABC

formuleerde in zijn evaluatierapport 2020/04. Het Comité ziet de belangrijkste principes van de bijsturing die het in dit rapport voorstelde, vertaald in het wetsontwerp.

Het Comité formuleert ook nog een aantal opmerkingen met betrekking tot :

- de onderbrekingsvoorwaarde in de 1^{ste} pijler 'verplichte sluiting';
- de uitkeringshoogte;
- de inwerkingtreding;
- de referentieperiode voor het criterium 'omzetsdaling' in de 2^{de} pijler;
- het oneigenlijk gebruik;
- de implementatie.

1 Tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht

In het kader van de Coronacrisis kent de derde pijler van het 'klassieke' overbruggingsrecht¹, die bestemd is voor gevallen van overmacht, een tijdelijke uitbreiding van het toepassingsgebied.

Een eerste uitbreiding van de derde pijler gebeurde in maart 2020, met de invoering van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht² (cf. 2.1). Een tweede uitbreiding kwam er in juni 2020 met de introductie van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart³ (cf. 2.2).

1.1 Tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht

In maart 2020 introduceerde de federale regering de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht⁴ (TCM-OR) ter ondersteuning van zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis genooddaakt waren om hun zelfstandige activiteit te onderbreken⁵.

Aanvankelijk werd de maatregel voorzien voor de maanden maart en april 2020. De maatregel werd echter meerdere keren verlengd, de laatste keer t.e.m. 31 december 2020. De geïndiceerde bijdragecategorieën en de regels op het vlak van de toekenning en cumulatie van de uitkering, bleven daarbij telkens ongewijzigd. Het toepassingsgebied van de maatregel werd in de loop van

¹ Andere situaties van onderbreking of stopzetting waarvoor het systeem bedoeld is, zijn faillissement (pijler 1), collectieve schuldenregeling (pijler 2) en economische moeilijkheden (pijler 4).

² Wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

³ Koninklijk besluit nr. 41 van 26 juni 2020 tot wijziging van wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

⁴ Wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

⁵ Zie ook adviezen ABC 2020/03 'Verlenging van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht' en 2020/04 'Verlenging van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht : juni'

de crisis daarentegen wel meermaals aangepast en recent gebeurde er ook een bijsturing van de uitkeringsbedragen⁶.

1.1.1 Toepassingsgebied

Op dit moment is het systeem voorbehouden aan zelfstandigen die hun zelfstandige activiteit tijdelijk niet of slechts gedeeltelijk kunnen uitoefenen:

- als rechtstreeks gevolg van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 en elk ander later ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID - 19 te beperken of,
- omdat zij voor de uitoefening van hun activiteit afhankelijk zijn van de activiteiten bedoeld in het voorgaande punt.

1.1.2 Aard van de ondersteuning en beoogde bijdragecategorieën

Anders dan bij het klassieke overbruggingsrecht is er aan de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht geen bijdragevrijstelling met behoud van sommige sociale rechten verbonden maar wordt enkel een uitkering voorzien. Het volledige maandbedrag ervan bedraagt :

- 1.291,69 EUR voor de zelfstandige zonder gezinslast;
- 1.614,10 EUR voor de zelfstandige met gezinslast.

Het volledige maandbedrag wordt toegekend aan :

- zelfstandigen in hoofdberoep, helpers, meewerkende echtgenoten in het maxi-statuu;
- zelfstandigen in bijberoep⁷, student-zelfstandigen en zelfstandigen na de pensioenleeftijd zonder pensioen of enkel met het onvoorwaardelijk pensioen die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn die minstens gelijk zijn aan de minimumbijdragen voor zelfstandigen in hoofdberoep.

Maximaal de helft van het maandbedrag is voorzien voor :

- zelfstandigen in bijberoep⁸ en student-zelfstandigen die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn op een referentie-inkomen van N-3 dat zich situeert tussen 6.996,89 euro en 13.993,78 EUR;
- actief gepensioneerde zelfstandigen die niet in aanmerking komen voor de volledige uitkering en die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn op een referentie-inkomen van N-3 dat hoger is dan 6.996,89 euro.

Voor deze laatste categorieën geldt een cumulplafond⁹ in functie van eventuele vervangingsinkomsten die zij genieten.

⁶ Zie advies ABC 2020/19 van 26 oktober 2020 'Aanpassing van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht'

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

⁸ Inclusief zelfstandigen in hoofdberoep die zijn gelijk gesteld met bijberoep op basis van artikel 37 ARS.

⁹ Voor gerechtigden op slechts de helft van de overbruggingsuitkering geldt dat de som van de halve financiële uitkering en het andere vervangingsinkomen per maand het bedrag van maximum 1.614,10

Sinds oktober 2020 wordt het dubbele van het voorziene maandbedrag uitgekeerd in geval van:

- een volledige of gedeeltelijke onderbreking van de zelfstandige activiteit als rechtstreeks gevolg van het ministerieel besluit van 18 oktober 2020;
- een volledige onderbreking van de zelfstandige activiteit omwille van afhankelijkheid van een sector die gevisieerd is door het ministerieel besluit van 18 oktober.

1.2 Overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart

Sinds juni kunnen zelfstandigen die hun activiteit heropstarten na deze tijdelijk te hebben onderbroken als gevolg van het verbod op of de beperking van hun activiteit in het kader van COVID-19, een beroep doen op inkomenssteun via het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart. De tijdelijke ondersteuning bij de heropstart moest de zelfstandige aanmoedigen tot de herneming van zijn activiteit¹⁰ door hem tijdelijk inkomenszekerheid te geven. De idee was dat het bij een heropstart van de activiteit immers lang niet zeker was dat de zelfstandige een rendement zou halen dat vergelijkbaar is met dat van voor de crisis.

De maatregel is bestemd voor :

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

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

1. de activiteit van de zelfstandige was op 3 mei nog beperkt of verboden door het ministerieel besluit van 23 maart 2020 in de versie zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 17 april 2020¹¹;
2. de activiteit van de zelfstandige mag opnieuw uitgeoefend worden tijdens de volledige kalendermaand, zonder beperkingen anders dan de regels inzake social distancing;
3. het kwartaal voorafgaand aan de maand waarop aanvraag betrekking heeft, is er min. 10% omzetverlies of vermindering van bestellingen in vergelijking met hetzelfde kwartaal 2019 (uitz. voor de maand juni : het referentiekwartaal is het tweede kwartaal);
4. de zelfstandige mag voor de maand waarvoor de aanvraag geldt geen tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht genieten.

Het maandbedrag van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart bedraagt :

euro niet mag overschrijden. In geval van overschrijding zal het maandelijks bedrag van het overbruggingsrecht verminderd worden ten belope van deze overschrijding.

¹⁰ En in veel gevallen dus ook het verlaten van de TCO.

¹¹ Artikel 1, §§ 1, 5 en 6, van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID - 19 te beperken, in de versie zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 17 april 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.

- 1.291,69 EUR voor de zelfstandige zonder gezinslast;
- 1.614,10 EUR voor de zelfstandige met gezinslast.

De maatregel geldt op dit moment tot 31 december 2020.

2 Het voorstel

Het wetsontwerp voorziet een verlenging van de crisissteun via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht en dit tot 31 maart 2021. Terzelfdertijd voorziet het met ingang van 1 januari 2021 een bijsturing van de modaliteiten. De regeling wordt omgevormd tot een systeem bestaande uit 2 pijlers.

2.1 Pijler 1 : verplichte sluiting

Het wetsontwerp zorgt ervoor dat wat nu de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht is, vanaf 1 januari 2021 nog uitsluitend toegankelijk is voor zelfstandigen die i) als gevolg van de sanitaire maatregelen genomen door de overheid, gedwongen worden tot een gedeeltelijke of volledige sluiting van hun inrichting én ii) hun activiteit volledig onderbreken.

Zelfstandigen die nog een gedeelte van hun activiteit verderzetten of deze onderbreken omwille van een afhankelijkheid van een sector waarvoor een verplichte sluiting geldt¹², komen dus niet langer in aanmerking.

Het volledige maandbedrag van de uitkering bedraagt voortaan :

- 1.937,535 EUR voor de zelfstandige zonder gezinslast;
- 2.421,15 EUR voor de zelfstandige met gezinslast.

Zelfstandigen die hun zelfstandige activiteit volledig onderbreken omdat ze i) in quarantaine zijn geplaatst of omdat ze ii) moeten zorgen voor hun kinderen onder de 12 jaar die in quarantaine zijn geplaatst en/of waarvan de scholen (klassen) of crèches tijdens de schoolperiode zijn gesloten¹³, kunnen ook van deze maatregel gebruik maken. De uitkering wordt berekend naar rato van de duur van de onderbreking van de zelfstandige activiteit.

2.2 Pijler 2 : omzetzak

Het wetsontwerp moet ervoor zorgen dat voortaan alle zelfstandigen worden ondersteund die als gevolg van deze crisis getroffen met aanzienlijk omzet- en dus inkomensverlies en dit ongeacht de sector waarin ze actief zijn. Men verlangt dus van de zelfstandige die van de maatregel gebruik wenst te maken niet langer dat hij actief is in een sector die op basis van een MB onderworpen is (geweest) aan sluiting. Om in aanmerking te komen :

- mag de zelfstandige voor de maand waarvoor de aanvraag geldt - zoals vandaag - geen tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht genieten;

¹² M.u.v. take-away en click and collect

¹³ Een attest van quarantaine of sluiting van de school zal in dat geval moeten worden voorgelegd aan het sociaalverzekeringsfonds.

- de zelfstandige moet zijn wettelijk verschuldigde voorlopige bijdragen voor ten minste vier van de zestien kwartalen voorafgaand aan het kwartaal van de aanvraag daadwerkelijk hebben betaald. Voor de starters is de feitelijke betaling van de voorlopige bijdragen gedurende twee kwartalen voldoende.
- zal de zelfstandige moeten aantonen dat er in de kalendermaand voorafgaand aan de maand waarvoor de steun wordt aangevraagd, sprake is van min. 40% omzetverlies in vergelijking met dezelfde kalendermaand in 2019.

De zelfstandige zal dit laatste moeten staven aan de hand van een attest van zijn boekhouder. Is dit niet mogelijk dan moet de zelfstandigen een verklaring op eer afleveren en de bewijsstukken ter beschikking houden. De zelfstandige zal tot slot ook de link tussen het omzetverlies en de coronacrisis moeten motiveren.

Het wetsontwerp geeft de Koning de mogelijkheid om het percentage van de omzetsdaling te wijzigen om op een flexibele wijze te kunnen inspelen op de economische realiteit en de sanitaire omstandigheden.

In deze gevallen zal het volledige maandbedrag eveneens overeenstemmen met :

- 1.937,535 EUR voor de zelfstandige zonder gezinslast;
- 2.421,15 EUR voor de zelfstandige met gezinslast.

3 Het advies van het Comité

Het ABC neemt kennis van het wetsontwerp dat de crisissteun via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht in aangepaste vorm verlengt tot 31 maart 2021. Het Comité stelt met **grote tevredenheid** vast dat men voor de uitwerking van het systeem dat vanaf 1 januari 2021 van toepassing moet worden, heeft rekening gehouden met de voorstellen die het ABC formuleerde in zijn evaluatierapport 2020/04¹⁴. Het Comité ziet de belangrijkste principes van de bijsturing die het in dit rapport voorstelde, vertaald in het wetsontwerp.

In zijn rapport gaf het Comité ook aan zich nog verder te zullen buigen over bepaalde modaliteiten van zijn voorstel, o.m. voor wat betreft de uitwerking van een controlemechanisme in een systeem waarin gebruik wordt gemaakt van een referentieperiode die overeenstemt met de maand N-1. Op basis van de werkzaamheden die het Comité nog verrichtte sinds het uitbrengen van dit evaluatierapport, merkt het Comité nog het onderstaande op.

Onderbrekingsvoorwaarde in de 1^{ste} pijler 'verplichte sluiting'

Het wetsontwerp geeft uitvoering aan het voorstel van het Comité¹⁵ om de crisissteun via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht voortaan te enten op 2 pijlers, nl. i) verplichte sluiting en ii) aanzienlijke omzetsdaling.

Het Comité onderschrijft het in het wetsontwerp vooropgestelde principe om de toegang tot die 1^{ste} pijler enkel voor te behouden aan zelfstandigen die hun activiteit volledig moeten

¹⁴ ABC-rapport 2020/04 van 24 september 2020 ' Tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht in het kader van de coronacrisis. Evaluatie en voorstellen tot bijsturing'

¹⁵ ABC-rapport 2020/04 (cf. voetnoot 12)

onderbreken. Voor zelfstandigen die, ondanks een (gedeeltelijke) verplichting tot sluiting van hun inrichting, nog gedeeltelijk een activiteit blijven verderzetten maar omwille van een verminderde rendabiliteit nood hebben aan financiële ondersteuning, zal er de mogelijkheid blijven om die te ontvangen via het crisioverbruggingsrecht, zij het via de 2^{de} pijler van het systeem en dus voor zover er sprake is van een aanzienlijke omzetsdaling.

Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van het Comité om de steun via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht sterker toe te spitsen op de zwaarst getroffen zelfstandigen¹⁶. Het Comité herhaalt dat dit belangrijk is omwille van de legitimiteit maar ook omdat het systeem een budgettaire kost vertegenwoordigt die beheersbaar moet blijven, wil men de verderzetting ervan toelaten zolang de coronacrisis duurt en een impact heeft op het inkomen van de zelfstandigen.

Uitkeringshoogte

Het Comité stelt vast dat het wetsontwerp vanaf 1 januari 2021 uitkeringsbedragen voorziet die hoger zijn dan diegene die van toepassing zijn in het klassieke overbruggingsrecht. Het maakt hierbij de volgende kanttekeningen :

1. De keuze voor hogere uitkeringsbedragen is niet gemotiveerd in het wetsontwerp, noch in de bijhorende memorie van toelichting. Het is voor het Comité niet duidelijk op welke gronden die keuze objectief zou kunnen worden verantwoord.
2. Met de keuze voor uiteenlopende uitkeringsbedragen in enerzijds het crisis- en anderzijds het klassieke overbruggingsrecht, ontstaat i) een differentiëring in de steun aan zelfstandigen in moeilijkheden en dus ook ii) een verschil in behandeling binnen deze groep.
3. Voor de zelfstandigen is het van belang dat er een mogelijkheid tot crisissteun is zolang de coronacrisis duurt en er als gevolg daarvan een (zware) impact is op hun inkomen. Dit is echter maar mogelijk in de mate dat het systeem budgettair beheersbaar blijft.

Op basis van deze overwegingen, heeft het Comité voorbehoud bij de uitkeringsbedragen die zijn opgenomen in het wetsontwerp.

Retroactieve inwerkingtreding

In vroegere adviezen heeft het ABC meermaals zijn bekommernis geuit over de vaak precaire situatie van zelfstandigen voor wie in het kader van de bestrijding van COVID-19 nooit een verplichting tot tijdelijke onderbreking heeft gegolden, maar die als gevolg van de Coronacrisis wel geconfronteerd zijn (geweest) met een aanzienlijk inkomsten- of omzetverlies.

Bepaalde van deze zelfstandigen komen niet in aanmerking voor het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart en kunnen sinds 1 september ook niet meer terugvallen op de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht, tenzij zij voor hun activiteit afhankelijk zijn van een sector die wel onderworpen is (geweest) aan (gedeeltelijke) sluiting. Voor de toekenning van

¹⁶ Zie punt 5.1 'finaliteit' van het ABC-rapport 2020/04

een uitkering zijn deze zelfstandigen afhankelijk van hoe men in de praktijk invulling geeft aan de notie 'afhankelijk zijn van'.

Met de voorgestelde hervorming van het systeem wordt vanaf 1 januari 2021 aan deze bezorgdheid tegemoetgekomen. Dit zal leiden tot een meer gelijkwaardige behandeling van alle zelfstandigen die getroffen worden door substantieel inkomensverlies als gevolg van de Coronacrisis, ongeacht of hun activiteit al dan niet direct geïmponeerd is (geweest) door beperkende maatregelen opgelegd bij ministerieel besluit.

Om de zelfstandigen die i) in de periode september - december 2020 financieel getroffen werden door de crisis maar ii) als gevolg van de voorwaarde inzake verplichte sluiting niet konden terugvallen op het crisioverbruggingsrecht alsnog te kunnen ondersteunen, vraagt het Comité om een mechanisme te voorzien dat toelaat om de gevolgen van de tweede lockdown voor deze zelfstandigen op een retroactieve manier te ondervangen. Dat wil zeggen dat het mogelijk moet zijn om hen een crisioverbruggingsrecht volgens de nieuwe modaliteiten toe te kennen voor de maanden november en december 2020 (in functie van het omzetcijfer van respectievelijk de maanden november en december).

Het Comité vraagt daarnaast een retroactieve inwerkingtreding vanaf 1 september 2020 van de bepalingen die betrekking hebben op de financiële ondersteuning bij onderbreking als gevolg van quarantaine. Sinds 1 september 2020 maakt de regeling voor quarantainegevallen niet langer deel uit van de crisissteun maar is ze ondergebracht in het klassieke overbruggingsrecht, waarvoor andere (meer strikte) toegangsvoorwaarden gelden. Het wetsontwerp voorziet dat de regeling vanaf 1 januari 2021 opnieuw een onderdeel vormt van de crisissteun. Vanuit het oogpunt van legistische coherentie en in het belang van de zelfstandige is het aangewezen dat quarantaineregeling gedurende de volledige crisisperiode deel uitmaakt van de ondersteuning via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht.

Referentieperiode voor het criterium 'omzetzaling' in de 2^{de} pijler

Het wetsontwerp bepaalt om in het kader van de 40%-omzetzaling een vergelijking te maken tussen enerzijds het omzetcijfer van de kalendermaand die voorafgaat aan de kalendermaand waarvoor de uitkering wordt aangevraagd en anderzijds diezelfde kalendermaand in 2019.

Het Comité benadrukt het belang van het werken met omzetcijfers op maandbasis¹⁷ :

1. Deze werkwijze laat toe om voor wat betreft de financiële situatie van de zelfstandige een referentieperiode te gebruiken die zeer dicht aansluit bij - en dus zo representatief als mogelijk is voor - het tijdvak waarvoor de uitkering wordt aangevraagd. De zelfstandige zal op die manier ook de crisissteun kunnen ontvangen op het moment dat de nood hieraan het grootst is, zelfs voor korte periodes. Bovendien wordt op deze manier ook vermeden dat, bij een eventuele nieuwe verslechtering van situatie, zelfstandigen die een belangrijke omzetzaling ondervinden toch geen toegang zouden hebben tot het systeem omdat er tijdens het voorafgaande kwartaal een zeker herstel was van hun activiteiten.
2. Omgekeerd laat deze werkwijze ook toe om steun toe te kennen, uitsluitend voor die maanden waarin zich effectief een omzetzaling van 40% voordoet. In het voorbeeld van

¹⁷ In vergelijking met een benadering op kwartaalbasis

een omzetsdaling van 80% in maand 1, 20% in respectievelijk maanden 2 en 3 zal het mogelijk zijn om (in tegenstelling tot de kwartaalbenadering) uitsluitend voor maand 1 een uitkering toe te kennen. Er wordt met andere woorden vermeden dat het overbruggingsrecht nog steeds wordt toegekend wanneer de situatie van de zelfstandige in de loop van het kwartaal verbetert en er voor andere maanden van het kwartaal geen vervangingsinkomen meer nodig is.

3. Deze werkwijze komt tegemoet aan de bekommernis van het ABC om het crisioverbruggingsrecht in de toekomst meer toe te spitsen op de zelfstandigen die effectief nog zwaar getroffen worden door de crisis en dus daadwerkelijk nood hebben aan steun (cf. supra). Het maakt het systeem selectiever en dus fijnmaziger.
4. Deze werkwijze moet het systeem zo veel als mogelijk budgettair beheersbaar houden, door een meer doelgerichte toekenning van de steun.

Oneigenlijk gebruik

Voor het Comité is het van belang dat het systeem van het crisioverbruggingsrecht voldoende grendels omvat om i) oneigenlijk gebruik te voorkomen en, indien nodig, ii) steun terug te vorderen. Ook dit is voor het Comité essentieel voor de legitimiteit en (budgettaire) beheersbaarheid van het systeem.

Het Comité stelt vast dat het nieuwe voorstel, tegenover het bestaande overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart, bijkomende drempels omvat om i) ervoor te zorgen dat vooral zelfstandigen die zwaar getroffen worden een beroep doen op de maatregel, of ii) oneigenlijk gebruik te voorkomen:

- het criterium van de omzetsdaling werd verstrengd door het vereiste verlies op te trekken van 10% naar 40%;
- er geldt een bijkomende toekenningsvoorwaarde van 4 kwartalen effectieve bijdragenbetaling;
- er is voor de zelfstandige de verplichting om i) de omzetcijfers te berekenen van zowel de vorige maand als de overeenkomstige maand in 2019 en deze te vermelden op het aanvraagformulier¹⁸, en ii) de bewijsstukken aan te leveren die de omzetsdaling te staven.

Deze verstrenging van de toekenningscriteria moet voor het Comité ook samengaan met een communicatie om de zelfstandigen te wijzen op i) deze verstrenging en op ii) de controles a posteriori. Het is daarbij tevens van belang dat gewezen wordt op de verantwoordelijkheid van de zelfstandige om bij de aanvraag te goeder trouw te handelen en correct om te gaan met de gevraagde omzetgegevens.

Naast een betere beheersing van de instroom via verstrengde toekenningscriteria, is het voor het Comité essentieel om te blijven inzetten op goede opsporing- en controlemechanismen ter bestrijding van misbruik. Het Comité merkt op dat de overstap naar een werkwijze op maand- in plaats van op kwartaalbasis de introductie van nieuwe controlemechanismen a posteriori

¹⁸ Vandaag moet de zelfstandige zijn omzetcijfer ook opgeven, maar dan op kwartaalbasis.

impliceert¹⁹. Immers, de BTW-gegevens zijn enkel ter beschikking op kwartaalbasis. Op dit moment en tot eind december vormen deze gegevens de basis voor een controle voorafgaand aan de toekenning van het crisioverbruggingsrecht. Voor het nieuwe systeem heeft het Comité daarom een voorstel van controleprocedure uitgewerkt.

De controleprocedure die het Comité voorstelt bestaat uit drie fases :

1. Een eerste controle zal plaatsvinden op het niveau van de sociaalverzekeringsfondsen. Zij zullen voor **alle inkomende dossiers** onmiddellijk de verifieerbare voorwaarden nagaan op het moment dat het crisioverbruggingsrecht wordt aangevraagd (pijler 2). Deze eerste controle zal betrekking hebben op de criteria inzake :
 - bijdragebetaling ;
 - de toekenning van het overbruggingsrecht (eerste pijler) ;
 - de aanwezigheid van bewijsstukken;
 - het geschatte omzetcijfer (of het verschil tussen de bedragen 40% bedraagt).
2. Volgend op deze eerste controle 'a priori', zullen er ook controles a posteriori plaatsvinden. De sociaalverzekeringsfondsen zullen voor de ontvankelijke aanvragen de INSZ en KBO-nummers van de ontvankelijke aanvragen overmaken aan het RSVZ (alsook het aantal uitkeringen overbruggingsrecht dat werd aangevraagd in loop van het kwartaal waarin de maand voorafgaandelijk de aanvraag zich bevindt) zodat er een tweede controle van de dossiers kan worden uitgevoerd.

Deze tweede controle laat toe om die dossiers te identificeren waarvoor de evolutie van de BTW niet in lijn lijkt met de voorwaarde inzake de omzetzaling van 40% en er dus een discrepantie is.

Volgend op deze screening zal het RSVZ een lijst met deze 'verdachte dossiers' overmaken aan de sociaalverzekeringsfondsen. Deze zullen dan een meer diepgaande controle uitvoeren. Voor elk van deze dossiers verifieert het betrokken fonds de gegevens die aanwezig zijn in het dossier en vraagt het de zelfstandige, indien nodig, om bijkomende informatie (zoals een bewijs van de maandelijkse omzetcijfers) met het oog op een individuele controle en een eventuele noodzakelijke regularisatie.

3. In aanvulling op deze algemene screening, zal de dienst ECL nog andere indicatoren ontwikkelen die het mogelijk moeten maken om frauduleuze dossiers of misbruik te detecteren. Deze indicatoren zullen continu geanalyseerd en indien nodig aangepast worden om zo goed mogelijk de realiteit te vatten (wat een continue analyse van de dossiers veronderstelt).

De dienst ECL zal de geselecteerde dossiers onderzoeken en het RSVZ zal het resultaat van deze analyses zo snel mogelijk overmaken aan de fondsen (evolutie van de BTW en fraude).

Deze aanpak laat toe om te komen tot een systeem :

- waarin elk aanvraagdossier onderworpen wordt aan verificatie.

¹⁹ Naast de reeds bestaande controles a posteriori.

- van geautomatiseerde controles a posteriori die snel en efficiënt kunnen gebeuren zodat de eventuele gevallen van misbruik of manifeste fouten alsnog aan het licht kunnen worden gebracht en daarna op individuele basis kunnen worden onderzocht.
- waarin een snelle en correcte uitbetaling gegarandeerd blijft zonder dat de SVF elk individueel dossier op voorhand in detail moeten onderzoeken. De werklast van uitgebreide controles moet op deze manier realistisch en hanteerbaar zijn voor de sociaalverzekeringsfondsen maar ook voor de diensten van het RSVZ, met name de dienst ECL.

Implementatie

Voor wat betreft de tweede pijler van het voorgestelde systeem, wenst het Comité ook nog te wijzen op enkele belangrijke aandachtspunten inzake implementatie:

1. Het gebruik van het omzetcijfer op maand- in plaats van op kwartaalbasis²⁰ om de omvang en het inkomensverlies te meten, zal van **de zelfstandigen een extra administratieve inspanning** vragen. Wanneer de omzetsdaling minder significant is en schommelt rond de 40%, zal de zelfstandige de verantwoordelijkheid moeten nemen om - eventueel met hulp van zijn boekhouder - zijn maandelijkse omzetcijfers vast te stellen, zowel voor de betrokken maand in 2021 als de overeenkomstige maand in 2019. Hij zal ook bewijsstukken moeten aanleveren en, in voorkomend geval, moeten beschikken over een attest van de boekhouder²¹. Het Comité is echter van oordeel dat dit verantwoord wordt door het financiële voordeel dat er tegenover staat.
2. De overgang van een systeem op kwartaal- in plaats van op maandbasis zal voor de sociaalverzekeringsfondsen een extra inspanning vergen op het vlak van personeel en de ontwikkeling van nieuwe duidelijke documentatie en informaticatoepassingen. Hoewel dit behoort tot de kernopdrachten van de sociaalverzekeringsfondsen, vormt het voorgestelde systeem en de actuele context een extra uitdaging. Het is mogelijk dat het indienen van dossiers op basis van maandelijkse omzetcijfers door de zelfstandigen zelf, zal leiden tot een aanzienlijke stijging van het aantal individuele en meer complexe vragen tot bijkomende verduidelijking, o.m. in functie van de ondernemingsvorm (fysieke persoon versus vennootschap) of de aard van de inkomsten (omzetcijfer op basis van gefactureerde of ontvangen inkomsten). Deze werklast kan, in bepaalde gevallen, de verwerking van de dossiers of de telefonische afhandeling van aanvragen vertragen. Dit brengt tevens een kost mee zich die zal moeten gedekt worden (bv. via de beheerskosten die aan de zelfstandigen worden aangerekend of een tussenkomst door het stelsel).
3. De sociaalverzekeringsfondsen geven aan geen ervaring te hebben met de analyse van boekhoudkundige stukken of attesten van de boekhouder. Deze oefening stelt de fondsen voor een extra uitdaging - zeker in het licht van een weigeringsbeslissing a posteriori –

²⁰ Zoals in het bestaande overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart het geval is

²¹ Ter staving van de omzetsdaling in de voorbije maand zullen in de aanvraagfase zowel een voorlopige raming door de boekhouder (voor zelfstandigen die snel een aanvraag wensen te doen) als een definitief attest (voor zelfstandigen die met enige vertraging een aanvraag doen) in aanmerking worden genomen. In de controlefase volstaat uitsluitend een definitief attest over de omzetsdaling. Zelfstandigen die geen beroep kunnen doen op een boekhouder, kunnen andere bewijsstukken overmaken.

omdat er geen officiële bewijsstukken voorhanden zijn voor die zelfstandigen die geen BTW-aangifte op maandbasis doen. Het aantal aanvragen is onvoorspelbaar gelet op het karakter van de crisis. Dit impliceert dat de fondsen de mogelijkheid en de tijd moeten krijgen om hun organisatie en controleprocessen aan te passen. De fondsen moeten immers ook hun basisdienstverlening en hun lopende opdrachten verder (kunnen) blijven uitvoeren.

4. Los van de voorgaande opmerkingen geven de sociaalverzekeringsfondsen aan dat het voor hen niet mogelijk is om zonder bijkomende financiering, in 2021 nog de kosten te dragen van de tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht. Dit geldt in het bijzonder voor de extra kosten die aan het nieuwe systeem verbonden zijn in termen van informatie, verwerking en controle. Om te vermijden dat deze kosten via een verhoging van de beheerskosten rechtstreeks ten laste komen van de zelfstandigen, pleit het Comité ervoor om het wetsontwerp aan te vullen met een bepaling die voor fondsen een vergoeding voorziet ten belope van [2,5] % het bedrag aan toegekende overbruggingsuitkeringen. Een vergelijkbare financieringsregeling bestaat ook voor andere uitbetalingsinstellingen die actief zijn in het domein van de Belgische sociale zekerheid. Het Comité wijst erop dat dit voorstel geen verband houdt met een eventuele vraag tot verlenging van de voorschotregeling die eerder werd uitgewerkt²² ter compensatie van inkomstenverlies dat de fondsen ondervinden als gevolg van de in het kader van de coronacrisis doorgevoerde versoepeling van de bijdragefaciliteiten²³.
5. Tot slot geeft het RSVZ nog aan dat de uitvoering van de voorgestelde controles impliceert dat het een systeem zal moeten ontwikkelen dat toelaat om snel de verschillende verdachte gevallen te identificeren. Daarbij moet er rekening worden gehouden dat de indicatoren voor de verdachte gevallen, continu zullen moeten geanalyseerd en, indien nodig, aangepast worden om zo goed mogelijk de realiteit te vatten (wat een continue analyse van de dossiers veronderstelt). Voor het opzetten van dit systeem zijn dan ook personeels-²⁴ en IT-middelen nodig²⁵.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 23 november 2020 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter

²² Zie advies 2020/10 'Impact van de Coronacrisis op de financiële positie van de sociaalverzekeringsfondsen' en het Wetsontwerp houdende instelling van een eenmalig voorschot op de beheerskosten van de sociale verzekeringsfondsen der zelfstandigen

²³ Uitstel en vrijstelling van bijdragebetaling.

²⁴ 1 inspecteur voor datamining en 2 medewerkers op niveau B

²⁵ 1 IT-specialist voor het opzetten van de verschillende vragen die nodig zijn voor het triëren van dossiers op basis van de fraude-indicatoren.

