

Advies 2022/18

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

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

Hervorming van het overbruggingsrecht: uitvoeringsbesluit

Samengevat.....	2
1 Context.....	3
2 Ontwerp van koninklijk besluit.....	3
2.1 Bedoelde situaties.....	4
2.1.1 Eerste toegangscriterium: omstandigheden onafhankelijk van de wil.....	4
2.1.2 Tweede toegangscriterium: economische moeilijkheden	5
2.2 Te controleren documenten	6
3 Advies van het Comité.....	7

Samengevat

In navolging van een recent wetgevend initiatief tot hervorming van het klassiek overbruggingsrecht, wordt voor advies aan het ABC ontwerp van koninklijk besluit voorgelegd dat :

- de situaties preciseert waarin het overbruggingsrecht kan worden toegekend, en
- aangeeft op basis waarvan de fondsen tijdens de behandeling van de aanvraag tot toekenning van het overbruggingsrecht kunnen nagaan of de aanvrager zich in een van de bedoelde situaties bevindt.

Het Comité is in de eerste plaats tevreden dat met deze adviesvraag wordt tegemoetgekomen aan de wens die het ABC in zijn verslag 2022/15 heeft uitgedrukt om kennis te kunnen nemen van het uitvoeringsbesluit dat bepaalde modaliteiten van het hervormde overbruggingsrecht verder zou specificeren.

Verder brengt het Comité een positief advies uit over dit ontwerp van koninklijk besluit, aangezien rekening werd gehouden met bepaalde elementen uit het eerdere ABC-verslag over de evaluatie van het overbruggingsrecht. Het ABC vestigt echter de aandacht op volgende punten:

1. Het Comité betreurt dat het zelfstandigen die hun activiteit moeten stopzetten omwille van een allergie in de toekomst nog steeds toegang zullen hebben tot het overbruggingsrecht. Het brengt in herinnering dat het ABC van mening is dat deze situatie een discriminatie vormt ten opzichte van sommige andere arbeidsongeschikte zelfstandigen en deze vorm van risicodekking meer tot het toepassingsgebied van de ziekte- en invaliditeitsverzekering behoort.
2. Het ABC vraagt om aan de wettelijke basis een bepaling toe te voegen die het mogelijk maakt om op het einde van de toekenningsperiode te werken met de toekenning van uitkeringen pro rata. Momenteel zal die werkwijze na de geplande hervorming enkel mogelijk zijn aan het begin van de toekenningsperiode (nl. tot het einde van de kalendermaand die volgt op die waarin de onderbreking of de stopzetting valt). Voor de rest van de toekenningsperiode zijn maanduitkeringen voorzien. Dit zal problemen geven wanneer de toekenningsperiode van de uitkering overbruggingsrecht start en dus ook eindigt in de loop van een kalendermaand. De toekenning van een maanduitkering voor die laatste onvolledige maand zou betekenen dat de maximale toekenningsduur van 12 maanden overschreden wordt ; de niet-toekenning zou betekenen dat de zelfstadige zijn recht op financiële uitkering niet volledig kan opnemen.
3. Het ABC vestigt de aandacht op het feit dat een onderbreking of stopzetting die aanleiding geeft tot de toekenning van het overbruggingsrecht voor bepaalde zelfstandigen volgt op een periode van economische moeilijkheden. In de mate dat in deze periode helemaal geen sociale bijdragen werden betaald, zullen deze zelfstandigen niet gedekt zijn in de ziekteverzekering op het moment dat zij het overbruggingsrecht genieten, hoewel dit een luik 'het behoud van rechten' omvat. Dit heeft te maken met het feit dat de zelfstandige in het jaar N rechten in de ziekteverzekering opbouwt voor het jaar N+2. Het ABC vraagt dat met de bevoegde instanties zou bekeken worden hoe voor deze situaties een legistische oplossing kan worden uitgewerkt, zodat zelfstandigen ook tijdens een tijdvak van overbruggingsrecht een garantie hebben op de terugbetaling in de ziekteverzekering

Tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2022 werd beslist om het overbruggingsrecht te hervormen. Eind oktober bracht het ABC advies uit over de artikelen in een ontwerp van programmawet die hieraan uitvoering moeten geven¹. Het ontwerp van koninklijk besluit dat voor advies aan het Comité wordt voorgelegd, geeft verdere invulling aan bepaalde modaliteiten van de nieuwe regeling.

1 Context

Het klassiek overbruggingsrecht biedt in een aantal specifieke situaties sociale bescherming aan zelfstandigen die hun beroepsactiviteit (noodgedwongen) stopzetten of onderbreken. De geboden bescherming omvat een maandelijkse financiële uitkering en het behoud van sommige sociale rechten gedurende een bepaalde periode.

In oktober werd beslist tot een hervorming van het klassieke overbruggingsrecht². Die hervorming³ ging uit van de aanbevelingen van het Comité⁴ en had voornamelijk betrekking op:

- een vereenvoudiging van het toepassingsgebied;
- een harmonisatie en een aanpassing van de algemene toekenningsvoorwaarden;
- de invoering van cumulatiemogelijkheden met een beroepsactiviteit en met een vervangingsinkomen;
- wijzigingen in de geboden bescherming, voornamelijk wat de toekenningsduur betreft.

De hervorming wordt wettelijk geregeld bij programmawet. Bepaalde aspecten van de nieuwe regeling moeten nog bepaald worden via een koninklijk uitvoeringsbesluit. Het ontwerp van koninklijk besluit dat voor advies aan het Comité wordt voorgelegd, is hiertoe bedoeld.

2 Ontwerp van koninklijk besluit

Naast een aantal technische aanpassingen preciseert het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit:

1. de situaties waarin het overbruggingsrecht kan worden toegekend, en
2. op basis waarvan de fondsen tijdens de behandeling van de aanvraag tot toekenning van het overbruggingsrecht kunnen nagaan of de aanvrager zich in een van de bedoelde situaties bevindt.

¹ Advies ABC 2022/15 'Programmawet' van 26 oktober 2022

² Titel 9 van de toekomstige programmawet houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen.

³ Voor meer details over de aangekondigde hervorming van het overbruggingsrecht, zie Advies ABC 2022/15 'Programmawet' van 26 oktober 2022.

⁴ Verslag ABC 2022/01 'Evaluatie van het klassiek overbruggingsrecht' van 17 maart 2022.

2.1 Bedoelde situaties

De aangekondigde hervorming van het overbruggingsrecht voorziet in de afschaffing van het huidige 4 pijlersysteem⁵ en de toekenning van het overbruggingsrecht in geval van:

- onderbreking of stopzetting door omstandigheden onafhankelijk van de wil (situaties die momenteel gevat worden door de pijlers 1 tot 3);
- stopzetting als gevolg van economische moeilijkheden (situaties die momenteel gevat worden door de pijler 4).

Het ontwerp van koninklijk besluit bepaalt wat dient te worden verstaan onder "omstandigheden onafhankelijk van de wil" en "economische moeilijkheden".

2.1.1 Eerste toegangscriterium: omstandigheden onafhankelijk van de wil

Het ontwerp van koninklijk besluit preciseert dat onder "omstandigheden onafhankelijk van de wil" alle situaties worden beoogd die momenteel gevat worden door de pijlers 1 en 3 van het overbruggingsrecht en somt ze op:

- natuurramp⁶
- brand⁷
- beschadiging⁸
- allergie⁹
- beslissing van een derde economische actor of een gebeurtenis die economische impact heeft¹⁰
- faillissement.

⁵ Met name pijler 1 voor de stopzettingen als gevolg van een faillissement, pijler 2 voor de stopzettingen in het kader van een collectieve schuldenregeling, pijler 3 voor de gedwongen onderbrekingen of stopzettingen door omstandigheden onafhankelijk van de wil, en pijler 4 voor de (officiële) stopzettingen als gevolg van economische moeilijkheden.

⁶ Namelijk a) elk natuurverschijnsel met uitzonderlijk karakter in de zin van artikel 2, § 1, van de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen en b) elke natuurramp in de zin van artikel 124 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen 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.

⁷ Namelijk elke gebeurtenis bedoeld in artikel 115 van voornoemde wet van 4 april 2014, die de voor professioneel gebruik bedoelde gebouwen of de professionele uitrusting van de aanvrager heeft beschadigd. 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

Voor helpers en meewerkende echtgenoten die aanspraak willen maken op het overbruggingsrecht zal niet langer gelden dat ook de hoofdzelfstandige omwille van dezelfde reden zijn activiteit tijdelijk of definitief moet hebben onderbroken/stopgezet.

De aanvangsdatum van de onderbreking zal op dezelfde manier als vandaag worden vastgesteld:

- voor de natuurrampen, de branden en de beschadigingen : de datum waarop de situatie zich voordoet
- in geval van allergie : de datum waarop de aanvrager niet invalide wordt erkend;
- in geval van beslissing van een derde economische actor of van een gebeurtenis die een economische impact heeft : de door de aanvrager verklaarde datum;
- in geval van faillissement : de datum van het vonnis van faillietverklaring.

2.1.2 Tweede toegangscriterium: economische moeilijkheden

Het ontwerp van koninklijk besluit voorziet dat het tweede criterium van het hervormde overbruggingsrecht op dezelfde situaties betrekking zal hebben als diegene die vandaag door de 4e pijler gevat worden, namelijk die waarin 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;
- beschikt over een inkomen dat de minimale bijdragedrempel¹¹ niet overschrijdt zowel tijdens het jaar van stopzetting als in het daaraan voorafgaande jaar.

De specifieke toegangsregels i) voor helpers en meewerkende echtgenoten in maxistatuut en ii) voor zaakvoerders, bestuurders of werkende vennoten in geval van lage inkomsten (3e situatie hierboven) blijven behouden. Zo:

- kunnen de helpers en meewerkende echtgenoten het overbruggingsrecht om die reden slechts genieten indien ook de inkomsten van de geholpen zelfstandige onder de minimale bijdragedrempel liggen;
- zijn er twee bijkomende voorwaarden van toepassing op zaakvoerders, bestuurders en werkende vennoten. Enerzijds moet er een procedure tot ontbinding en vereffening van de betrokken vennootschap(en) zijn gestart op het ogenblik van de stopzetting. Anderzijds moeten de vermogensvoordelen die de aanvrager heeft genoten naar aanleiding van de ontbinding en vereffening van de vennootschap(en) onder een bedrag blijven dat gelijk is aan het dubbele van de drempel van de minimale bijdrage.

¹¹ Minimale bijdragedrempel hoofdberoep voor zelfstandigen in hoofdberoep en helpers en minimale bijdragedrempel maxistatuut voor meewerkende echtgenoten maxistatuut.

2.2 Te controleren documenten

Het ontwerp van koninklijk besluit dat voor advies aan het Comité wordt voorgelegd, wijzigt niets aan de regels voor de controle van de aanvragen tot het bekomen van het overbruggingsrecht. Om de dossiers te verwerken zullen de sociaalverzekeringsfondsen dus, net zoals vandaag, van de volgende bewijsstukken uitgaan:

Bedoelde situatie	Bewijsstukken
Natuurramp, brand, en beschadiging	Documenten waaruit de datum van de gebeurtenis blijkt, alsook het oorzakelijk verband tussen deze gebeurtenis, de beschadiging van het voor professioneel gebruik bedoelde gebouw en de professionele uitrusting en de onderbreking van de activiteit
Allergie	Medisch getuigschrift waaruit blijkt dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de allergie en de zelfstandige activiteit, dat die laatste onverzoebaar zijn, en dat de rechten op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn uitgeput
Beslissing derde economische actor of gebeurtenis met economische impact	Documenten waaruit de datum waarop de beslissing of de gebeurtenis zich heeft voorgedaan blijkt, alsook het rechtstreeks oorzakelijk verband tussen de beslissing of de gebeurtenis en de tijdelijke of definitieve onmogelijkheid om elke zelfstandige activiteit voort te zetten
Faillissement	Vonnis van faillietverklaring
Leefloon	Attest van het bevoegde OCMW
Volledige vrijstelling	Beslissing tot toekenning door het RSVZ van een volledige of gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van de bijdragen
Laag inkomen	<p>Objectieve elementen waaruit blijkt dat het inkomen van de zelfstandige en, desgevallend, van de helper en/of meewerkende echtgenoot onder de minimale bijdragedrempel ligt.</p> <p>Bijkomende documenten voor de zaakvoerders, bestuurders en werkende vennoten: beslissing van het bevoegde orgaan waaruit de start blijkt van de procedure tot ontbinding en vereffening van de vennootschap, en vermenigvuldiging van het balanstotaal van het voorlaatste afgesloten boekjaar van de vennootschap met het percentage van de aandelen dat de aanvrager in zijn bezit heeft.</p>

3 Advies van het Comité

Op 26 oktober 2022 bracht het ABC een positief advies uit over een voorstel tot hervorming van het overbruggingsrecht. Het Comité kon toen immers vaststellen dat de ontwerptekst in grote mate uitvoering gaf aan de hervormingsvoorstellen die het ABC eerder dit jaar formuleerde naar aanleiding van een uitgebreide evaluatie van het klassiek overbruggingsrecht¹². In datzelfde advies vroeg het ABC kennis te kunnen nemen van het uitvoeringsbesluit dat bepaalde modaliteiten van het vernieuwde overbruggingsrecht verder zou specificeren. Het Comité is bijzonder tevreden dat aan deze vraag werd tegemoetgekomen.

Het ABC spreekt zich positief uit over het ontwerp van koninklijk besluit dat voor advies wordt voorgelegd omdat ook voor de verdere invulling van de modaliteiten werd rekening gehouden met elementen uit het evaluatieverslag van het Comité. Zo stelt het tevreden vast dat meewerkende echtgenoten en helpers die aanspraak willen maken op het overbruggingsrecht niet langer hun activiteit moeten onderbreken of stopzetten omwille van dezelfde reden als de hoofdzelfstandige wanneer zij een beroep willen doen op het overbruggingsrecht omwille van omstandigheden buiten hun wil. Het Comité wenst in dit verband te benadrukken dat de opheffing van die beperkende voorwaarde niet betekent dat helpers en meewerkende echtgenoten zonder meer toegang krijgen tot het overbruggingsrecht wanneer de hoofdzelfstandige zijn activiteit gedwongen stopzet. Er zal steeds een evaluatie van de concrete situatie moeten gebeuren.

Verder vestigt het ABC nog de aandacht op volgende punten :

1. In zijn evaluatieverslag wees het Comité erop dat een zelfstandige die lijdt aan een allergie die is veroorzaakt door de uitoefening van zijn zelfstandige activiteit momenteel een beroep kan 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 invaliditeitsverzekering¹³. Omdat i) het Comité meent dat deze situatie een discriminatie vormt ten opzichte van andere arbeidsongeschikte zelfstandigen die ook niet invalide erkend worden én ii) omdat deze vorm van risicodekking meer tot het toepassingsgebied van de ziekte- en invaliditeitsverzekering behoort, stelde het Comité voor om in de toekomst geen overbruggingsrecht meer toe te kennen aan zelfstandigen die hun activiteit moeten stopzetten omwille van een allergie. Het Comité stelt vast dat dit voorstel niet werd gevolgd en betreurt dit.
2. Het ontwerp van programmawet die de hervorming van het overbruggingsrecht moet regelen, voorziet dat de toekenningsperiode voor de uitkering in het kader van het overbruggingsrecht (die maximaal 12 maanden per feit bedraagt) voortaan start op het

¹² Verslag ABC 2022/01 'Evaluatie van het klassiek overbruggingsrecht' van 17 maart 2022.

¹³ 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.

ogenblik van de onderbreking of stopzetting¹⁴. Met het oog hierop is tevens voorzien¹⁵ dat de financiële uitkering aan het begin van de toekenningsperiode (nl. tot aan het einde van de kalendermaand die volgt op de kalendermaand van de onderbreking of stopzetting) voortaan in termijnen van zeven opeenvolgende kalenderdagen wordt toegekend, a rato van 25% van het maandelijks bedrag. Het begin van de onderbreking is hierdoor gedekt door een financiële uitkering, zelfs indien die in de loop van de maand valt. Voor de rest van de toekenningsperiode voorziet de tekst immers uitbetalingen per kalendermaand. Dit laatste geeft echter problemen in geval van een onvolledige kalendermaand op het einde van de toekenningsperiode. De toekenning van een maanduitkering voor die laatste onvolledige maand zou betekenen dat de maximale toekenningsduur van 12 maanden overschreden wordt ; de niet-toekenning zou betekenen dat de zelfstandige zijn recht op financiële uitkering niet volledig kan opnemen¹⁶. Om aan deze problematiek tegemoet te komen is het volgens het ABC aangewezen om aan de wettelijke basis een bepaling toe te voegen die het mogelijk maakt om ook op het einde van de toekenningsperiode te werken met de toekenning van uitkeringen pro rata.

3. De rechten op terugbetalingen in de ziekteverzekering zijn in beginsel gekoppeld aan een bewijs van bijdragebetaling. Dit bewijs, de zogenaamde bijdragebon, wordt per kalenderjaar afgeleverd door de sociaalverzekeringsfondsen en geeft kwartaal per kwartaal aan of de sociale bijdragen betaald zijn. De bijdragebon levert rechten op voor het jaar N+2 : bijdragen die een zelfstandige in 2022 betaald, leveren pas rechten op in 2024. Een zelfstandige die is toegelaten tot het overbruggingsrecht ontvangt in het kader van het luik 'behoud van rechten' van zijn fonds een bon die recht geeft op terugbetaling in de ziekteverzekering in het jaar N+2.

Het ABC vestigt de aandacht op het feit dat een onderbreking of stopzetting die aanleiding geeft tot de toekenning van het overbruggingsrecht, voor bepaalde zelfstandigen volgt op een periode van economische moeilijkheden en van problematische bijdragebetaling als gevolg daarvan. In de mate dat in deze periode helemaal geen sociale bijdragen werden betaald, zullen deze zelfstandigen niet gedekt zijn in de ziekteverzekering op het moment dat zij het overbruggingsrecht genieten. De dekking in die ziekteverzekering waarin het overbruggingsrecht voorziet, zal immers maar uitwerking hebben in het jaar N+2. Het ABC vraagt dat met de bevoegde instanties zou bekeken worden hoe voor deze situaties een legistische oplossing kan worden uitgewerkt zodat zelfstandigen ook tijdens een tijdvak van overbruggingsrecht een garantie hebben op de terugbetaling in de ziekteverzekering.

¹⁴ Vandaag start deze op de eerste dag van de kalendermaand die volgt op de maand waarin het feit zich voordoet (behalve in de huidige derde pijler waarin er weekbedragen wordt toegekend).

¹⁵ Artikel 196, §3 van het ontwerp van programmawet.

¹⁶ De zelfstandige wordt het slachtoffer van een brand op 15 maart 2023. Theoretisch loopt de toekenningsperiode van 15 maart 2023 tot 14 maart 2024. Voor de periode van 15 maart tot 30 maart 2023 voorziet de wet de toekenning van weekuitkeringen. Voor de toekenning van een uitkering in de periode van 1 tot 14 maart 2024 is er in de wet een lacune.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 8 december 2022:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter