

TIJDELIJKE UITBREIDING VAN HET OVERBRUGGINGSRECHT ALS FINANCIËEL VANGNET VOOR ZELFSTANDIGEN DIE INKOMENSVERLIES ONDERVINDEN ALS GEVOLG VAN DE CORONACRISIS¹

DOOR **MARINA GEERAERT en VEERLE DE MAESSCHALK**

Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ)

1. INLEIDING

Sedert het begin van de crisis werden een aantal wijzigingen doorgevoerd in het sociaal statuut van zelfstandigen ter ondersteuning van hen die als gevolg van de coronacrisis werden getroffen door inkomensverlies. De ingrepen waren van tweeërlei aard.

Een eerste set maatregelen verlicht de bijdragedruk voor zelfstandigen door een tijdelijke versoepeling van de betalingsfaciliteiten. Mogelijkheden tot uitstel van bijdragebetaling², de niet-toepassing van verhogingen³ en de opschorting van de praktijk inzake aanmaningen bij laattijdige bijdragebetaling, moeten de getroffen zelfstandigen in deze uitzonderlijke periode meer financiële ademruimte geven. De maatregelen vormen een aanvulling op de bestaande mogelijkheden tot vermindering van voorlopige bijdragen en vrijstelling van bijdragen.

Een tweede set maatregelen is gericht op de compensatie van inkomensverlies. Naast de tijdelijke ouderschapsuitkering voor zelfstandigen⁴ gaat het hierbij vooral om de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht. Via deze tijdelijke uitbreiding wordt sinds maart een financieel vangnet geboden aan zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis worden geconfronteerd met een verminderde professionele activiteit en/of rendement, en bijgevolg met verlies aan arbeidsinkomen.

(1) Deze bijdrage vormt een herwerkte versie van het evaluatierapport dat het Algemeen Beheerscomité voor het Sociaal Statuut der Zelfstandigen (ABC) uitbracht op 24 september 2020. De inhoud van dit artikel is bijgevolg het resultaat van de intellectuele bijdrage die alle deelnemers aan deze evaluatiewerkzaamheden in de schoot van het ABC geleverd hebben. Het redactiewerk gebeurde door het ABC-secretariaat. Voor meer info zie <https://www.rsvz.be/nl/algemeen-beheerscomite-abc>.

(2) In casu, de voorlopige bijdragen van het eerste, tweede, derde en vierde kwartaal van 2020 en voor de regularisatiebijdragen van kwartalen van 2018 die vervallen op 31 maart 2020, 30 juni 2020, 30 september 2020 en 31 december 2020.

(3) Zelfstandigen die hun voorlopige sociale bijdragen van het eerste, tweede en derde kwartaal van 2020 niet voor 30 september 2020 betalen, zullen omwille van die laattijdige betaling geen verhogingen moeten betalen. Hetzelfde geldt voor de laattijdige betaling van regularisatiebijdragen die tussen 1 januari en 30 september 2020 moesten betaald zijn. Die verhogingen vallen automatisch weg.

(4) Het equivalent van het corona-ouderschapsverlof voor werknemers.

In deze bijdrage worden de filosofie en modaliteiten van de tijdelijke uitbreiding van het klassieke overbruggingsrecht beschreven. Daarnaast zal dieper worden ingaan op het gebruik van de maatregelen. Op basis van de gegevens van socialeverzekeringsfondsen is het mogelijk om een zicht te krijgen op het profiel van de zelfstandigen, die een beroep doen op de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht, alsook op de duur van de steunverlening. Verder zal in deze bijdrage kort worden stilgestaan bij de budgettaire inspanning die via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht wordt geleverd om voor de zelfstandigen de financiële impact te ondervangen van een tijdelijke onderbreking ten gevolge van COVID-19. Tot slot wordt in deze bijdrage een voorstel tot bijsturing van de tijdelijke crisissteun via het overbruggingsrecht toegelicht, dat het Algemeen Beheerscomité voor het Sociaal Statuut van de Zelfstandige (ABC) formuleerde in een recent evaluatierapport.⁵

2. TIJDELIJKE UITBREIDING VAN HET OVERBRUGGINGSRECHT IN HET KADER VAN DE CORONA-CRISIS

De verregaande inperking van het economische en openbare leven maakte in maart 2020 meteen de noodzaak duidelijk van een inkomensvervangende ondersteuning voor zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis werden geconfronteerd met een verlies aan arbeidsinkomen. Reeds midden maart werd beslist om in het sociaal statuut van de zelfstandige een regeling van tijdelijke, inkomensvervangende crisissteun uit te werken en die in te passen in het bestaande systeem van het overbruggingsrecht.

Dit overbruggingsrecht is de opvolger van de vroegere faillissementsverzekering⁶ en is bedoeld om aan zelfstandigen in moeilijkheden sociale bescherming⁷ te bieden in een aantal situaties van stopzetting of onderbreking. De derde pijler van dit 'klassieke' overbruggingsrecht⁸, die bestemd is voor gevallen van overmacht, kent in het kader van de coronacrisis een tijdelijke uitbreiding van het toepassingsgebied.

Een eerste uitbreiding van de derde pijler van het klassieke overbruggingsrecht gebeurde met de invoering van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht⁹ (cf. 2.1.). De maatregel moest zorgen voor een financieel vangnet voor zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis genoodzaakt werden om hun zelfstandige activiteit te onderbreken.

(5) Waarvan deze bijdrage een herwerkte versie is.

(6) Voor een uitgebreide beschrijving van de evolutie van de faillissementsverzekering en de omvorming ervan naar het overbruggingsrecht, zie verslag ABC 2015/04 en advies ABC 2016/12.

(7) Het gaat om een uitkering die op maandbasis overeenstemt met het bedrag van het minimumpensioen en het behoud van de rechten in de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

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

(9) 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.

Een tweede uitbreiding kwam er met de introductie van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart¹⁰ (cf. 2.2.). Met deze maatregel wilde men zelfstandigen die in het kader van de coronacrisis verplicht werden om hun zelfstandige activiteit tijdelijk te onderbreken, ondersteunen bij de herneming van hun activiteit.

Omdat men met de tijdelijke uitbreiding van het klassieke overbruggingsrecht de grote groep getroffen zelfstandigen op een snelle en laagdrempelige manier heeft willen helpen, gelden voor deze twee crisismaatregelen minder strikte toekenningsvoorwaarden dan diegene die gebruikelijk van toepassing zijn in de derde pijler. In essentie wordt van de zelfstandige die van de regeling gebruik wenst te maken enkel verlangd dat hij sociale bijdragen verschuldigd is in België. De andere voorwaarden die van toepassing zijn voor de toekenning van het klassieke overbruggingsrecht wegens overmacht, gelden hier dus niet.¹¹

2.1. TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT (TCO)

2.1.1. Aard van de ondersteuning en beoogde bijdragecategorieën

De bescherming die de zelfstandige ontvangt in het kader van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht (TCO) is beperkter dan diegene geboden via het klassieke overbruggingsrecht. In tegenstelling tot die laatste, 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.

Dit volledige maandbedrag wordt toegekend aan:

- zelfstandigen in hoofdberoep, helpers, meewerkende echtgenoten in het maxi-statuut;
- zelfstandigen in bijberoep¹², student-zelfstandigen en zelfstandigen na de pensioenleeftijd zonder pensioen of enkel met het onvoorwaardelijke pensioen die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd¹³ zijn die minstens gelijk zijn aan de minimumbijdragen voor zelfstandigen in hoofdberoep.

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

(11) Verzekeringsplichtig in het sociaal statuut gedurende de 4 voorafgaande kwartalen, effectieve bijdragebetaling gedurende 4 kwartalen, geen beroepsactiviteit uitoefenen, geen recht kunnen laten gelden op een vervangingsinkomen, de indiening van de aanvraag per aangetekende brief en het hebben van een hoofdverblijfplaats in België.

(12) Inclusief zelfstandigen in hoofdberoep die zijn gelijkgesteld met bijberoep op basis van artikel 37 ARS.

(13) Anders dan in het klassieke overbruggingsrecht geldt dus geen voorwaarde van effectieve bijdragebetaling.

De helft van het maandbedrag¹⁴ is voorzien voor:

- zelfstandigen in bijberoep¹⁵ en student-zelfstandigen die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn op een referte-inkomen van N-3 dat zich situeert tussen 6.996,89 EUR en 13.993,77 EUR;
- actief gepensioneerde zelfstandigen die niet in aanmerking komen voor de volledige uitkering en die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn op een referte-inkomen van N-3 dat hoger is dan 6.996,89 EUR.

In het klassieke overbruggingsrecht komen deze laatste bijdragecategorieën enkel in aanmerking voor zover ze sociale bijdragen verschuldigd zijn zoals een zelfstandige in hoofdberoep.

2.1.2. Mogelijkheid tot cumulatie

Het klassieke overbruggingsrecht is residuair van aard. Het feit dat er een potentieel recht op een vervangingsinkomen bestaat, staat het genot van het overbruggingsrecht per definitie in de weg. Of er al dan niet sprake is van een daadwerkelijke toekenning van dit inkomen, dan wel hoe hoog dit zou zijn, is daarbij niet van belang. Een uitkering in het kader van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht mag daarentegen onder bepaalde voorwaarden wel gecombineerd worden met één of meerdere andere vervangingsinkomens.¹⁶ Ze kan evenwel niet worden toegekend voor het onderbreken van een zelfstandige bezigheid die kaderde in de regeling van toegelaten activiteit voor gerechtigden op een primaire arbeidsongeschiktheids- of een invaliditeitsuitkering.

Verder staat de toekenning van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht los van het genot van het klassieke overbruggingsrecht. De rechten in het klassieke overbruggingsrecht zijn beperkt in duur. Per gebeurtenis, d.w.z. per feit dat leidt tot de toekenning van het overbruggingsrecht, is de bescherming beperkt tot 12 maanden voor de financiële uitkering en 4 kwartalen voor het behoud van rechten. Over zijn hele loopbaan kan de zelfstandige weliswaar meerdere keren het overbruggingsrecht aanvragen, met inachtneming van een totale maximumduur van 12 maanden/4 kwartalen in geval van een loopbaan van minder dan 15 jaar en 24 maanden/8 kwartalen in geval van een langere loopbaan.¹⁷

Voor de toekenning van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht wordt echter geen rekening gehouden met eerder opgenomen tijdvakken van het klassieke overbruggingsrecht. D.w.z. dat de zelfstandige er gebruik van kan maken, ook al heeft hij reeds het maximum aantal maandelijks uitkeringen in het klassieke

(14) Voor zelfstandigen in bijberoep, student-zelfstandigen, zelfstandigen die de toepassing genieten van artikel 37 en de gepensioneerden die nog actief zijn als zelfstandige die in aanmerking komen voor een gedeeltelijke uitkering, mag de som van de halve financiële uitkering en het andere vervangingsinkomen per maand het bedrag van maximum 1.614,10 EUR niet overschrijden. In geval van overschrijding zal het maandelijks bedrag van het overbruggingsrecht verminderd worden ten belope van deze overschrijding.

(15) Inclusief zelfstandigen in hoofdberoep die zijn gelijkgesteld met bijberoep op basis van artikel 37 ARS.

(16) 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 EUR niet mag overschrijden. In geval van overschrijding zal het maandelijks bedrag van het overbruggingsrecht verminderd worden ten belope van deze overschrijding.

(17) Voor het berekenen van die loopbaan komen de kwartalen in aanmerking die recht geven op pensioen.

overbruggingsrecht genoten. Omgekeerd worden de periodes toegekend onder de tijdelijke crisismaatregel niet in aanmerking genomen voor het maximale aantal toekomstige toekenningen in het klassieke overbruggingsrecht.

2.1.3. Beoogde situaties

De geïndiceerde bijdragecategorieën en de regels op het vlak van de uitkering en cumulatie ervan, zijn sinds de invoering van de tijdelijke crisismaatregel in maart 2020 ongewijzigd gebleven. Het toepassingsgebied van de TCO is in de loop van de crisis daarentegen wel meermaals aangepast.

a. Periode maart-juni 2020

Aanvankelijk werd de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht voorzien voor de maanden maart en april 2020. In een tweede en derde fase werd de maatregel verlengd voor respectievelijk de maanden mei¹⁸ en juni¹⁹ 2020. De beslissingen tot continuering werden ingegeven door i) het aanhouden van de sanitaire maatregelen en ii) door de vaststelling dat de exitstrategie niet anders dan gefaseerd zou kunnen verlopen en heel wat zelfstandigen dus nog langer gehinderd zouden blijven in de (normale) uitoefening van hun professionele activiteit.

In de periode maart-juni werden met de TCO twee situaties gevat:

- verplichte sluitingen: zelfstandige activiteiten waarvoor de overheid via MB²⁰ beslist had dat die tijdelijk niet langer meer mochten worden uitgeoefend als gevolg van de coronacrisis. Er was voor deze zelfstandigen geen minimumduur van onderbreking vereist;
- niet-verplichte sluitingen: zelfstandigen die zichzelf genoodzaakt zagen om hun activiteit gedurende een minimumduur van 7 opeenvolgende kalenderdagen volledig te onderbreken omwille van de gevolgen van de coronacrisis. Het betrof met andere woorden zelfstandigen die niet onmiddellijk zelf het voorwerp vormden van de sluitingsmaatregelen, maar wel (onrechtstreeks) ernstige moeilijkheden ervaarden door het coronavirus en zich als gevolg hiervan genoodzaakt zagen (bv. wegens onderbroken leveringen, daling reservaties, afname bezetting, toename annuleringen) om hun zelfstandige activiteit tijdelijk volledig te onderbreken (bijvoorbeeld omdat het verderzetten ervan verlieslatend werd).²¹

(18) Koninklijk besluit van 6 mei 2020 tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

(19) Koninklijk besluit van 28 mei 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.

(20) Ministerieel besluit van 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (BS 18 maart 2020) en elk volgend besluit dat de bepalingen van dit besluit verruimt, aanpast of vervangt.

(21) Nota P9-20-9 aan de sociale verzekeringsfondsen voor zelfstandigen van 18 maart 2020.

b. Periode juli-augustus 2020

In juni werd de TCO opnieuw verlengd, nl. voor de maanden juli en augustus 2020.²² Omdat veel zelfstandigen sinds 4 mei 2020 opnieuw hun zelfstandige activiteit mochten uitoefenen, werd tezelfdertijd de beoogde doelgroep strikter afgebakend. De tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht werd van dan af voorbehouden aan zelfstandigen die hun zelfstandige activiteit tijdelijk niet of slechts gedeeltelijk uitoefenden:

- als gevolg van de COVID-19-besluiten^{23 24} of,
- omdat zij voor de uitoefening van hun activiteit afhankelijk waren van de activiteiten bedoeld in het voorgaande punt. De zelfstandige moest in zijn aanvraag die band aantonen;
- omdat zij zich genoodzaakt zagen om hun zelfstandige activiteit gedurende ten minste 7 opeenvolgende kalenderdagen volledig te onderbreken als gevolg van COVID-19. In dat geval moest de zelfstandige voortaan een gemotiveerde aanvraag indienen, d.w.z. een aanvraag doen waaruit op basis van objectieve elementen bleek dat er sprake is van een gedwongen onderbreking naar aanleiding van COVID-19.²⁵ Hiermee werden onder andere de zelfstandigen beoogd die hun rentabiliteit tijdens de eerste maanden van de crisis zagen kelderen en waarvan verwacht werd dat zij hun activiteit in juli en/of augustus niet zouden kunnen hernemen op een manier die het mogelijk zou maken om een leefbaar inkomen te genereren.²⁶

c. Periode september-december 2020

In augustus werd de TCO voor een voorlopig laatste keer verlengd en dit tot 31 december 2020. Opnieuw werd het toepassingsgebied verengd waardoor de maatregel sinds 1 september 2020 nog uitsluitend bestemd is voor zelfstandigen die hun activiteit verplicht moeten onderbreken, dan wel voor de uitoefening ervan afhankelijk zijn van een activiteit waarvoor nog een verplichte sluiting geldt. Het gaat met andere woorden om activiteiten in de sectoren die nog gesloten moeten blijven na de vierde fase van de heropstart of om zelfstandigen wier activiteit hoofdzakelijk afhangt van dergelijke activiteit of sector. Dit betreft hoofdzakelijk nog de zelfstandigen actief in de evenementensector in ruime zin en degenen die hiervan afhankelijk zijn.

2.2. OVERBRUGGINGSRECHT TER ONDERSTEUNING VAN DE HEROPSTART

2.2.1. Beoogde situaties

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

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

(23) 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.

(24) Het ging dus over de sectoren die nog gesloten bleven na de derde fase van de heropstart (verslag aan de Koning bij het KB van 26 juni 2020).

(25) Tot dan toe werd aan de zelfstandige geen motivering van de aanvraag verlangd aan de hand van objectieve elementen.

(26) Verslag aan de Koning bij het KB van 26 juni 2020.

overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart. De onderliggende idee bij de introductie van de maatregel was dat het bij een heropstart van de activiteit lang niet zeker was dat de zelfstandige een rendement zou halen dat vergelijkbaar was met dat van voor de crisis. De tijdelijke ondersteuning bij de heropstart moest de zelfstandige aanmoedigen tot de herneming van zijn activiteit²⁷ door hem tijdelijk inkomenszekerheid te geven.

Aanvankelijk was de maatregel bedoeld voor de periode juni-augustus. Begin augustus werd beslist tot de verlenging ervan tot 31 oktober 2020 en dit onder dezelfde voorwaarden en modaliteiten.²⁸ Bij de verlenging werd expliciet de mogelijkheid gelaten om de maatregel ook na 31 oktober 2020 nog te continueren, al dan niet in aangepaste vorm en rekening houdend met de resultaten van een evaluatie van het systeem door het ABC.^{29 30}

2.2.2. Voorwaarden

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

- 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 2020³¹;
- de activiteit van de zelfstandige mag opnieuw uitgeoefend worden, zonder andere beperkingen dan de regels inzake sociale distancing³²;
- in het kwartaal voorafgaand aan de maand waarop de aanvraag betrekking heeft, is er minstens 10% omzetverlies of vermindering van bestellingen in vergelijking met hetzelfde kwartaal 2019;
- de zelfstandige mag voor de maand waarvoor de aanvraag geldt geen tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht genieten.

Met het geheel van deze voorwaarden wilde men de steun toespitsen op die sectoren die i) tot dan toe zwaar getroffen waren door de beperkende maatregelen, ii) als gevolg hiervan geconfronteerd werden met een belangrijk verlies aan koopkracht en iii) waarvoor verwacht werd dat de omstandigheden van een heropstart niet zouden toelaten om een inkomen te genereren van het niveau van voor de crisis. Het toekennen van een financiële ondersteuning zonder onderbrekingsvoorwaarde moest de betrokkenen de nodige incentive bieden om, ondanks het vooruitzicht op een

(27) En in veel gevallen dus ook het verlaten van de TCO.

(28) Koninklijk besluit van 22 augustus 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.

(29) Die op dat moment van de verlenging nog in uitvoering was.

(30) Verslag aan de koning bij het KB van 22 augustus 2020.

(31) 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.

(32) Het ging daarbij o.m. om de horeca, de non-food detailhandel (met uitzondering van doe-het-zelf-zaken, tuincentra en dagbladwinkels), de markten, de kappers en schoonheidsspecialisten.

verminderde omzet, te opteren voor de herneming van de activiteit eerder dan voor een tijdelijke sluiting in combinatie met een vervangingsuitkering.

2.2.3. Aard van de ondersteuning en beoogde bijdragecategorieën

Het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart is bestemd voor:

- zelfstandigen in hoofdberoep, helpers, meewerkende echtgenoten in het maxistatuut;
- zelfstandigen in bijberoep, student-zelfstandigen en zelfstandigen na de pensioenleeftijd zonder pensioen of enkel met het onvoorwaardelijk pensioen voor zover die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn die minstens gelijk zijn aan de minimumbijdragen voor zelfstandigen in hoofdberoep. Anders dan bij de TCO komen deze bijdragecategorieën dus niet in aanmerking (voor een halve uitkering) als zij minder dan de minimumbijdrage in hoofdberoep verschuldigd zijn.

Net als bij het klassieke overbruggingsrecht en de TCO bedraagt het volledige maandbedrag van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart:

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

Net als bij de TCO kan het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart worden toegekend wanneer de zelfstandige reeds van het maximale aantal maandelijke uitkeringen in het klassieke overbruggingsrecht heeft genoten. Omgekeerd worden de periodes toegekend onder het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart niet in aanmerking genomen voor het maximale aantal toekomstige toekenningen in het klassieke overbruggingsrecht.

Evenzo als bij de TCO kan het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart niet worden toegekend voor het onderbreken van een zelfstandige bezigheid die kaderde in de regeling van toegelaten activiteit voor gerechtigden op een primaire arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering.

3. GEBRUIK TIJDELIJKE UITBREIDING OVERBRUGGINGSRECHT³³

De betalingsgegevens van de socialeverzekeringsfondsen hebben de voorbije maanden toegelaten om de evolutie van het aantal aanvragen tot tussenkomst in het kader van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht nauwgezet op te volgen. Op basis van deze gegevens is het dus mogelijk om een zicht te krijgen op het gebruik van het

(33) Dit deel van het rapport is gebaseerd op een databestand dat ter beschikking werd gesteld door de Dienst Informatiebeheer (GIB) van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) en dat werd opgemaakt op basis van de gegevens die in de applicatie Sequoia (voordien Microfocus) ingevoerd werden door de socialeverzekeringsfondsen. Het dient opgemerkt dat deze gegevens steeds de situatie weergeven zoals die op het moment van extractie door de fondsen reeds is geregistreerd. Het is mogelijk dat een nieuwe extractie van gegevens op een later tijdstip nog voor een lichte wijziging van de resultaten zorgt. De uitbetalingsgegevens kunnen immers nog geruime tijd onderhevig zijn aan wijzigingen bv. als gevolg van aanvragen met retroactief karakter, het bijkomende onderzoek dat in bepaalde dossiers nodig is, etc. De gegevens die de basis vormden voor deze analyse, zijn de gegevens waarover de dienst GIB beschikte op 29 augustus 2020.

systeem en op het profiel van de zelfstandigen die er de afgelopen periode gebruik van maakten.

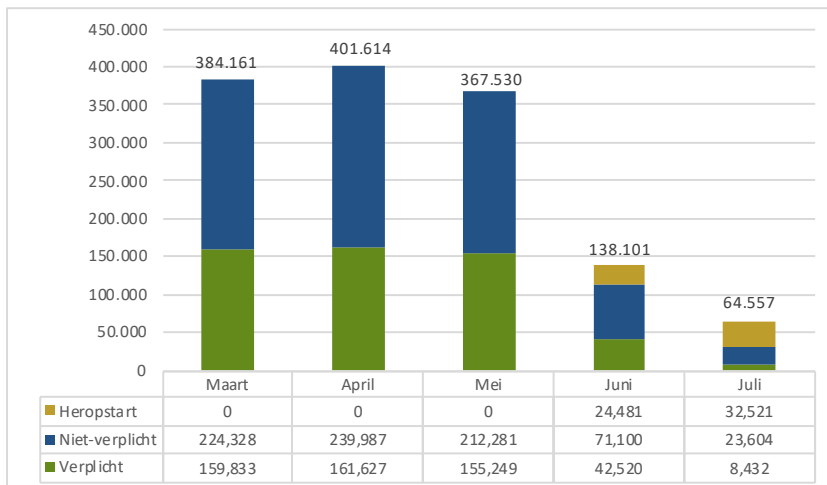
3.1. UITBETALINGEN UITKERINGEN TIJDELIJKE UITBREIDING OVERBRUGGINGSRECHT

In de periode maart-juli 2020 werd 1.355.963 keer inkomenssteun toegekend in het kader van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht.

Het aantal toekenningen lag vooral hoog tijdens de eerste fase van de crisis (periode maart-mei), met een piek van 401.614 uitbetalingen in de maand april. In de maanden maart en mei lagen de aantallen iets lager maar ook toen werd aan meer dan 360.000 zelfstandigen een uitkering 'tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht' uitbetaald. In deze eerste periode van de crisis gebeurde de toekenning van de tijdelijke inkomenssteun in ongeveer 40% van de gevallen aan zelfstandigen wier activiteit onder het toepassingsgebied van het MB inzake de verplichte tijdelijke sluitingen viel.

Sinds de geleidelijke heropstart van de economie is het aantal toekenningen van inkomenssteun in het kader van de tijdelijke uitbreiding overbruggingsrecht sterk teruggelopen. In de maanden juni en juli was er nog slechts sprake van respectievelijk 138.101 en 64.557³⁴ uitbetalingen. Deze terugval is bovendien gepaard gegaan met een verschuiving in de aard van de toegekende uitkeringen. Het aandeel toekenningen op basis van een tijdelijke onderbreking is fors afgenomen (het meest uitgesproken bij de verplichte sluitingen) ten voordele van de toekenningen ter ondersteuning van de heropstart (aandeel van 50% in juli). De crisissteun via de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht vervult op die manier in toenemende mate een inkomensondersteunende in plaats van een louter inkomensvervangende functie.

(34) Wat overeenstemt met respectievelijk 12% en 5% van de aangesloten zelfstandigen.

GRAFIEK 1: AANTAL UITBETAALDE UITKERINGEN TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT, MAARTJULI 2020³⁵

Bron: Dienst Informatiebeheer (GIB), Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ).

3.2. PROFIEL VAN DE BEGUNSTIGDEN VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT (TCO)

In de periode maart-juli 2020 ontvingen 415.985 zelfstandigen gedurende 1 of meerdere maanden inkomenssteun via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht. Dit stemt overeen met 36% van de totale populatie aangesloten zelfstandigen.³⁶

Iets meer dan de helft van deze zelfstandigen (53,6%) ontving die steun gedurende een tijdspanne van 3 maanden. Ongeveer 12% van de begunstigen werd in de periode maart tot juli 2020 ononderbroken – d.w.z. gedurende 5 maanden – ondersteund via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht.

(35) Zie ook tabel 26 in bijlage.

(36) Situatie op 31 december 2019. Zie ook tabel 25 (verdeling populatie) in bijlage.

TABEL 1: AANTAL BEGUNSTIGEN VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT NAAR UITKERINGSDUUR, PERIODE MAART - JULI 2020 (SITUATIE OP 29.08.2020)

	Aantal	%
1 maand	12.772	3,1%
2 maanden	49.402	11,9%
3 maanden	223.070	53,6%
4 maanden	78.528	18,9%
5 maanden	52.213	12,5%
Totaal	415.985	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

Tabel 2 toont de profielkenmerken van de zelfstandigen die de voorbije maanden steun ontvingen in het kader van de tijdelijke uitbreiding. Daaruit blijkt dat bijna 60% van de begunstigen in het Vlaams Gewest woont en 2/3de van het mannelijke geslacht is. Het overgrote deel van de ontvangers is actief als zelfstandige in hoofdberoep (95,4%³⁷), wat meteen een verklaring biedt voor het grote aandeel zelfstandigen dat een volledige uitkering ontving.

Verder zijn de begunstigen voornamelijk actief in sectoren van de handel (31,9%)³⁸ of de industrie (26,1%)³⁹, of oefenen ze een vrij beroep uit (27,9%)⁴⁰.

Zie tabel 26 in bijlage voor een verdeling van de volledige populatie zelfstandigen naar achtergrondkenmerken.

Een uitsplitsing van de begunstigen naar uitkeringstype⁴¹ leert dat deze profielkenmerken ietwat kunnen verschillen naargelang van de toekenningsgrond (Tabel 3). Zo blijkt het profiel van de begunstigen van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart vrouwelijker en gaat het vaker dan bij de andere uitkeringstypes om zelfstandigen uit het Waalse Gewest. Ook is er tussen de verschillende uitkeringstypes een variatie in de vertegenwoordiging van de verschillende sectoren.

(37) In de groep zelfstandigen die gedurende 5 maanden een uitkering in het kader van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht ontvingen is, is het aandeel hoofdberoepers zelfs 98% (zie Tabel 6).

(38) Omvat o.m. ook de horeca, de evenementensector, de voor- en marktkramers.

(39) Omvat o.m. ook de bouw.

(40) Omvat o.m. ook de kunstensector.

(41) Verplichte sluiting, niet-verplichte sluiting, heropstart.

TABEL 2: AANTAL BEGUNSTIGEN VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT NAAR ACHTERGRONDKENMERKEN, PERIODE MAART/JULI 2020 (SITUATIE OP 29.08.2020)

	Aantal	%
Mannen	274.228	65,9%
Vrouwen	141.757	34,1%
Vlaams Gewest	239.855	57,7%
Waals Gewest	116.238	27,9%
Brussels Hoofdst. Gewest	52.027	12,5%
Buitenland/onvolledig adres	7.865	1,9%
Hoofdberoep	397.127	95,5%
Bijberoep	10.436	2,5%
Actief na pensioen	8.422	2,0%
Volledig	405.550	97,5%
Gedeeltelijk	9.539	2,3%
Wisselende cat.	896	0,2%
Landbouw	17.095	4,1%
Visserij	125	0,03%
Industrie	108.570	26,1%
Handel	132.609	31,9%
Vrije beroepen	116.363	28,0%
Diensten	37.925	9,1%
Allerlei	3.299	0,8%
Totaal	415.985	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 3: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT NAAR TYPE TCO, SITUATIE OP 29.08.2020

	Mei			Juni			Juli									
	Niet-verblijfs	Verblijfs	Relance	Niet-verblijfs	Verblijfs	Relance	Niet-verblijfs	Verblijfs	Relance							
Mannen	147.040	69,3%	94.874	61,1%	49.574	69,7%	27.219	64,01%	13.187	53,9%	16.565	70,2%	5.676	67,3%	17.997	55,3%
Vrouwen	65.241	30,7%	60.375	38,9%	21.526	30,3%	15.301	35,99%	11.294	46,1%	7.039	29,8%	2.756	32,7%	14.524	44,7%
Diensten	11.055	5,2%	23.832	15,4%	4.015	5,65%	2.683	6,31%	4.260	17,40%	1.320	5,6%	790	9,4%	4.964	15,3%
Allerlei	1.839	0,9%	1.095	0,7%	694	0,98%	335	0,79%	170	0,69%	266	1,1%	68	0,8%	227	0,7%
Handel	41.009	19,3%	80.839	52,1%	1.6922	23,80%	25.447	59,85%	14.998	61,26%	6.317	26,8%	3.870	45,9%	20.510	63,1%
Landbouw	11.099	5,2%	3.861	2,5%	2.996	4,21%	1.156	2,72%	639	2,61%	882	3,7%	234	2,8%	818	2,5%
Industrie	67.090	31,6%	27.437	17,7%	22.483	31,62%	6.703	15,76%	2.422	9,89%	6.811	28,9%	1.465	17,4%	3.260	10,0%
Visserij	72	0,0%	38	0,0%	22	0,03%	13	0,03%	5	0,02%	6	0,0%	2	0,0%	5	0,0%
Vrije beroepen	80.117	37,7%	18.147	11,7%	23.968	33,71%	6.183	14,54%	1.987	8,12%	8.002	33,9%	2.003	23,8%	2.737	8,4%
Vlaanderen	111.869	52,7%	97.888	63,1%	36.375	51,16%	24.940	58,65%	13.537	55,3%	12.451	52,7%	4.880	57,9%	16.647	51,2%
Wallonië	66.232	31,2%	37.640	24,2%	18.393	25,87%	10.072	23,7%	8.351	34,11%	5.929	25,1%	2.132	25,3%	12.270	37,7%
Brussel	30.170	14,2%	16.705	10,8%	14.511	20,41%	6.424	15,1%	2.358	9,63%	4.788	20,3%	1.329	15,8%	3.265	10,0%
Buitenland ⁴²	4.010	1,9%	3.016	1,9%	1.821	2,56%	1.084	2,56%	235	0,96%	435	1,9%	91	1,0%	339	0,1%
Volledig	207.723	97,9%	152.093	98,0%	69.724	98,06%	41.664	97,9%	24.471	99,9%	23.248	98,5%	8.303	98,5%	32.502	99,9%
Gedeeltelijk	4.558	2,1%	3.156	2,0%	1.376	1,94%	856	2,01%	10	0,1%	356	1,5%	129	1,5%	19	0,1%
Totaal	212.281		155.249		71.100	100%	42.520	100%	24.481	100%	23.604	100%	8.432	100%	32.521	100%

(42) Inclusief onvolledig adres.

3.3. GEBRUIK

Het gebruik van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht kent variatie naar bepaalde achtergrondkenmerken van de zelfstandigen.

3.3.1. Regionale verschillen

Globaal genomen ontving 36% van de aangesloten zelfstandigen in de periode maart-juli 2020 gedurende één of meerdere maanden een uitkering TCO. Er zijn echter regionale verschillen. Zo lag het aandeel begunstigden de voorbije maanden beduidend hoger in Brussel (45,4%) dan in de andere twee gewesten.

TABEL 4: AANTAL ZELFSTANDIGEN PER GEWEST DAT EEN UITKERING TCO ONTVING

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest	Totaal ⁴³
OR	239.855	116.238	52.027	408.120
Totale populatie ⁴⁴	703.409	313.516	114.482	1.131.407
% aandeel	34,1%	37,1%	45,4%	36,1%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

Zelfstandigen uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest blijken de voorbije maanden niet alleen vaker gebruik te hebben gemaakt van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht, het aandeel dat voor een langere periode een uitkering heeft ontvangen, is in deze groep ook groter. Iets meer dan 40% van de begunstigden uit Brussel ontving gedurende 4 of 5 maanden inkomenssteun in het kader van de tijdelijke crisismaatregel, tegenover 29% van de begunstigden uit het Vlaamse Gewest en 31% van de Waalse begunstigden.

(43) Dit cijfer maakt abstractie van het aantal zelfstandigen voor wie het gewest niet gekend was of die in het buitenland verbleven. Dit is het geval voor 5.321 begunstigden TCO (1,3%) en voor 13.202 van de aangesloten zelfstandigen (1,19%) – zie ook tabellen 2 en bijlage.

(44) Cijfers op 31 december 2019.

TABEL 5: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER GEWEST, NAAR UITKERINGSDUUR

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Gewest		Totaal ⁴⁵	
1 maand	7.548	3,15%	3.182	2,74%	1.713	3,29%	12.443	3,05%
2 maanden	30.275	12,62%	13.247	11,40%	5.190	9,98%	48.712	11,94%
3 maanden	132.209	55,12%	63.428	54,57%	23.533	45,23%	219.170	53,70%
4 maanden	41.511	17,31%	20.957	18,03%	13.810	26,54%	76.278	18,69%
5 maanden	28.312	11,80%	15.424	13,27%	7.781	14,96%	51.517	12,62%
Totaal⁴⁶	239.855	100%	116.238	100%	52.027	100%	408.120	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

Er zijn verder ook regionale verschillen in de situatie waarvoor gebruik wordt gemaakt van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht. In mei ontving globaal genomen bijna 60% van de begunstigten de uitkering TCO voor een tijdelijke onderbreking van de activiteit die niet wettelijk verplicht was door het MB. Het aandeel niet-verplichte sluitingen lag echter aanzienlijke lager bij de Vlaamse (56%) dan bij de Waalse en Brusselse zelfstandigen (ca. 64%).

TABEL 6: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER GEWEST, NAAR AARD VAN DE ONDERBREKING, MEI

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Gewest		Totaal ⁴⁷	
Verplicht	97.888	46,7%	37.640	36,2%	37.640	35,6%	152.233	42,2%
Niet-verplicht	111.869	53,3%	66.232	63,8%	66.232	64,4%	208.271	57,8%
Totaal	209.757	100%	103.872	100%	46.875	100%	360.504	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

De verschuiving naar het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart die zich sinds juni voordoet, heeft zich voltrokken in alle gewesten maar de vergelijking tussen de regio's (cf. 2.1.) leert weliswaar dat:

- de verschuiving veruit het meest uitgesproken was bij de begunstigten uit het Waalse Gewest. In juli maakte het aantal toekenningen van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart in deze groep 60% uit van alle uitbetalingen crisisoverbruggingsrecht. Bij de Vlaamse en de Brusselse begunstigten bedroeg dit aandeel respectievelijk 49% en 35%;

(45) Dit cijfer maakt abstractie van het aantal zelfstandigen voor wie het gewest niet gekend was of die in het buitenland verbleven.

(46) Dit cijfer maakt abstractie van de begunstigten voor wie het bestand voor geen enkele maand uitkeringsgegevens bevat.

(47) Dit cijfer maakt abstractie van het aantal zelfstandigen voor wie het gewest niet gekend was of die in het buitenland verbleven.

- het gebruik van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht voor onderbrekingen die niet verplicht zijn door het MB, relatief hoog is gebleven bij de Brusselse begunstigden. In juli ontving ongeveer de helft van de betrokkenen inkomenssteun voor een tijdelijke onderbreking waartoe geen wettelijke verplichting (meer) geldt.

TABEL 7: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER GEWEST, NAAR AARD VAN DE ONDERBREKING, JUNI

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Gewest		Totaal ⁴⁸	
Verplicht	24.940	33,32%	10.072	27,36%	6.424	27,58%	41.436	30,70%
Niet-verplicht	36.375	48,60%	18.393	49,96%	14.511	62,30%	69.279	51,33%
Relance	13.537	18,09%	8.351	22,68%	2.358	10,12%	24.246	17,79%
Totaal	74.852	100%	36.816	100%	23.293	100%	134.961	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 8: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER GEWEST, NAAR AARD VAN DE ONDERBREKING, JULI

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Gewest		Totaal	
Verplicht	4.880	14,4%	2.132	10,5%	1.329	14,2%	8.341	13,1%
Niet-verplicht	12.451	36,6%	5.929	29,2%	4.788	51,0%	23.168	36,4%
Relance	16.647	49,0%	12.270	60,3%	3.265	34,8%	32.182	50,5%
Totaal	33.978	100%	20.331	100%	9.382	100%	66.691	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

3.3.2. Aard van de activiteit

Naast regionale variatie in het gebruik van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht, zijn er ook verschillen naargelang van de aard van de door de zelfstandigen uitgeoefende activiteit. In de periode maart-juli 2020 deed iets meer dan de helft van de zelfstandigen in hoofdberoep (53,1%) beroep op de maatregel. Het gebruik door zelfstandigen in bijberoep of zelfstandigen die nog actief zijn na hun pensioen, bleef de voorbije maanden daarentegen eerder beperkt.

Bovendien deden zelfstandigen in hoofdberoep ook vaker voor een langere periode een beroep op de tijdelijke crisismaatregel. Ca. 85% van hen ontving gedurende 3 of meer

(48) Dit totaal maakt abstractie van de zelfstandigen die in het buitenland wonen of voor wie de verblijfplaats onbekend is.

maanden een uitkering, tegenover 80% van de zelfstandigen in bijberoep en 70% van diegenen actief na pensioen. Omgekeerd is het gebruik van de maatregel gedurende slechts 1 of 2 maanden groter bij de begunstigen uit deze laatste 2 categorieën.

TABEL 9: AANTAL ZELFSTANDIGEN PER CATEGORIE VAN BEZIGHEID⁴⁹ DAT EEN UITKERING TCO ONTVING

	Hoofdberoep	Bijberoep ⁵⁰	Actief na pensioen	Totaal
OR	397.127	10.436	8.422	415.984
Totale populatie ⁵¹	747.589	281.210	116.216	1.145.015
% aandeel	53,1%	3,7%	7,2%	36,3%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 10: AANTAL ZELFSTANDIGEN PER CATEGORIE VAN BEZIGHEID⁵² DAT EEN UITKERING TCO ONTVING, NAAR UITKERINGSDUUR

	Hoofdberoep		Bijberoep		Actief na pensioen		Totaal	
1 maand	11.501	2,90%	666	6,38%	605	7,18%	12.772	3,07%
2 maanden	46.065	11,60%	1.435	13,75%	1.902	22,58%	49.402	11,88%
3 maanden	212.935	53,62%	5.719	54,80%	4.416	52,43%	223.070	53,62%
4 maanden	75.319	18,97%	1.937	18,56%	1.272	15,10%	78.528	18,88%
5 maanden	51.307	12,92%	679	6,51%	227	2,70%	52.213	12,55%
Totaal	397.127	100%	10.436	100%	8.422	100%	415.984	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

In mei ontvingen zelfstandigen in bijberoep vaker dan de andere categorieën een uitkering TCO voor een onderbreking waartoe geen wettelijke verplichting was op basis van het MB.

(49) Cijfers abstractie makend van de gevallen i) die in de loop van de periode van categorie zijn veranderd (1.709) of ii) waarvoor voor 1 of meerdere maanden geen gegevens bekend zijn (466). De cijfers hebben dus betrekking op de zelfstandigen die zich gedurende de volledige uitkeringsperiode in hetzelfde categorie van bezigheid bevonden.

(50) Er dient te worden opgemerkt dat enkel de bijberoepers die voldoende bijdragen in aanmerking komen voor de maatregel. Dit is een beperktere groep dan de 281.210 zelfstandigen aangesloten in bijberoep.

(51) Cijfers op 31 december 2019.

(52) Cijfers abstractie makend van de gevallen i) die in de loop van de periode van categorie zijn veranderd (1.709) of ii) waarvoor voor 1 of meerdere maanden geen gegevens bekend zijn (466). De cijfers hebben dus betrekking op de zelfstandigen die zich gedurende de volledige uitkeringsperiode in hetzelfde categorie van bezigheid bevonden.

TABEL 11: AANTAL ZELFSTANDIGEN PER CATEGORIE VAN BEZIGHEID DAT EEN UITKERING TCO ONTVING, NAAR AARD VAN DE ONDERBREKING, MEI

	Hoofdberoep		Bijberoep		Actief na pensioen		Totaal	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent
Verplicht	149.673	42,4%	2.986	33,8%	2.590	43,4%	155.249	40,5%
Niet-verplicht	203.045	57,6%	5.857	66,2%	3.379	56,6%	212.281	59,5%
Totaal	252.718	100%	8.843	100%	5.969	100%	367.530	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

De verschuiving sinds juni naar het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart is het meest zichtbaar bij de hoofdberoepers. In juli ontving de helft van de begunstigen in deze categorie een uitkering ter ondersteuning van de heropstart. Bij de zelfstandigen in bijberoep of actief na pensioenleeftijd is dit aandeel veel beperkter. Dit wordt mogelijk verklaard door het feit dat het overbruggingsrecht voor de ondersteuning van de heropstart voorbehouden is aan zelfstandigen die bijdragen verschuldigd zijn zoals een hoofdberoeper. Bovendien bleef een meerderheid van de begunstigen uit deze categorieën een beroep doen op de tijdelijke crisismaatregel voor een onderbreking die niet verplicht was op basis van het MB.

TABEL 12: AANTAL ZELFSTANDIGEN PER CATEGORIE VAN BEZIGHEID DAT EEN UITKERING TCO ONTVANGT, NAAR AARD VAN DE ONDERBREKING, JUNI

	Hoofdberoep		Bijberoep		Actief na pensioen		Totaal	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent
Verplicht	40.984	30,71%	848	30,26%	688	37,64%	42.520	30,79%
Niet-verplicht	68.210	51,10%	1.804	64,38%	1.086	59,41%	71.100	51,48%
Relance	24.277	18,19%	150	5,35%	54	2,95%	34.481	17,73%
Totaal	133.471	100%	2.802	100%	1.828	100%	138.101	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 13: AANTAL ZELFSTANDIGEN PER CATEGORIE VAN BEZIGHEID DAT EEN UITKERING TCO ONTVING, NAAR AARD VAN DE ONDERBREKING, JULI (VAN DIEGENE DIE IN JULI UITKERING ONTVANGEN)

	Hoofdberoep		Bijberoep		Actief na pensioen		Totaal	
Verplicht	8.203	12,95%	164	18,3%	65	21,1%	8.432	13,06%
Niet-verplicht	22.900	36,1%	496	55,3%	208	67,5%	23.604	36,6%
Relance	32.249	50,9%	237	26,4%	38	11,4%	32.521	50,4%
Totaal	63.352	100%	897	100%	308	100%	64.557	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

3.3.3. Sectoriële verschillen

Het gebruik van de TCO was in de periode maart-juli het grootst in de sectoren van de diensten (45%)⁵³, de industrie (41%)⁵⁴ en de handel (40,2%)⁵⁵.

In de sectoren van de diensten en de handel gebeurde de toekenning voor de maand mei het vaakst naar aanleiding van een verplichte tijdelijke onderbreking (in respectievelijk 68% en 66% van de gevallen). Vrije beroepers ontvingen het vaakst een uitkering TCO voor een onderbreking die niet verplicht was (81,5%).

Cijfers voor de maanden juni en juli geven aan dat begunstigen uit de handel en de dienstensector in deze periode meer dan diegenen uit de andere sectoren een beroep doen op het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart. In juli ging het om meer dan 2/3de van deze begunstigen, tegenover bijvoorbeeld 28% van de begunstigen uit de industrie en 21% van de begunstigen die een vrij beroep uitoefenen.

Begunstigen met een activiteit in de handel doen vaker gedurende een langere periode een beroep op inkomenssteun via de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht. 41% van deze zelfstandigen ontving gedurende 4 of 5 maanden een uitkering, tegenover 25% tot 30% van de begunstigen uit de andere sectoren. Met 20% is het aandeel van de zelfstandigen dat slechts gedurende 1 of 2 maanden gebruikmaakten van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht het omvangrijkst bij de vrije beroepers.

(53) Omvat o.m. de sector van de schoonheidsverzorging (kappers, manicure, pedicure, sauna, enz.)

(54) Omvat o.m. ook de bouw.

(55) Omvat o.m. ook de horeca, de evenementensector, de foor- en marktkramers.

TABEL 14: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER SECTOR

	Landbouw	Visserij	Industrie	Handel	Vrije beroepen	Diensten	Allerlei	Totaal ⁵⁶
OR	17.095	125	108.570	132.609	116.363	37.924	3.299	415985
Totale populatie ⁵⁷	98.404	553	264.190	329.866	359.458	83.818	8.726	1.145.015
% aandeel	17,4%	22,6%	41,09%	40,2%	32,37%	45,24%	37,8%	35,8%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 15: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER SECTOR, NAAR AARD VAN DE SLUITING, MEI

	Landbouw	Visserij	Industrie	Handel	Vrije beroepen	Diensten	Allerlei
Verplicht	3.861	38	27.437	80839	18.147	23.832	1.095
Niet-verplicht	11.099	72	67.090	41.009	80.117	11.055	1.839
Totaal	14.960	110	94.527	121.848	98.264	34.887	2.934
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

⁽⁵⁶⁾ Abstractie makend van de gevallen waarvoor de sector niet gekend is (10.338).⁽⁵⁷⁾ Cijfers op 31 december 2019.

TABEL 16: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER SECTOR, NAAR AARD VAN DE SLUITING, JUNI

	Landbouw	Visserij	Industrie	Handel	Vrije beroepen	Diensten	Allerlei	Totaal
Verplicht	1.156 24,2%	13 32,5%	6.703 21,2%	25.447 44,4%	6.183 19,2%	2.683 24,5%	335 27,9%	42.520 30,8%
Niet-verplicht	2.996 62,5%	22 55,0%	22.483 71,1%	19.922 29,5%	23.968 74,6%	4.015 36,6%	694 57,9%	71.100 51,5%
Relance	639 13,3%	5 12,5%	2.422 7,7%	14.998 26,1%	1.987 6,2%	4.260 38,9%	170 14,2%	24.481 17,7%
Totaal	4.791 100%	40 100%	31.608 100%	57.367 100%	32.138 100%	10.958 100%	1.119 100%	138.101 100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 17: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER SECTOR, NAAR AARD VAN DE SLUITING, JULI

	Landbouw	Visserij	Industrie	Handel	Vrije beroepen	Diensten	Allerlei	Totaal
Verplicht	234 12,1%	2 13,4%	1.465 12,7%	3.870 12,6%	2.003 15,7%	790 12,1%	68 12,1%	8.432 13,1%
Niet-verplicht	882 45,6%	6 46,1%	6.811 59,0%	6.317 20,6%	8.002 62,8%	1.320 18,7%	166 47,4%	23.604 36,6%
Relance	818 42,3%	5 38,5%	3.260 28,3%	20.510 66,8%	2.737 21,5%	4.964 70,2%	227 40,4%	32.521 50,4%
Totaal	1.934 100%	13 100%	11.536 100%	30.697 100%	12.742 100%	7.074 100%	561 100%	64.557 100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 18: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER SECTOR, NAAR UITKERINGSDUUR

	Landbouw		Visserij		Industrie		Handel		Vrije beroepen		Diensten		Allerlei		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
1 maand	622	3,6%	7	5,6%	3.832	3,5%	2.928	2,2%	4.497	3,9%	792	2,1%	94	2,9%	12.772	3,07%
2 maanden	2.267	13,3%	12	9,6%	14.728	13,6%	9.616	7,2%	19.523	16,8%	2.861	7,5%	395	12,0%	49.402	11,9%
3 maanden	9.746	57,0%	66	52,8%	60.728	55,9%	64.061	48,3%	62.853	54,0%	23.934	63,1%	1.682	51,0%	223.070	53,6%
4 maanden	2.880	16,9%	32	25,6%	19.738	18,2%	31.038	23,4%	19.283	16,6%	4.892	12,9%	665	20,2%	78.528	18,9%
5 maanden	1.580	9,2%	8	6,4%	9.544	8,8%	24.966	18,8%	10.207	8,8%	5.445	14,4%	463	14,0%	52.213	12,5%
Totaal⁵⁸	17.095	100%	125	100%	108.570	100%	132.609	100%	116.363	100%	37.924	100%	3.299	100%	415.985	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

(58) Abstractie makend van de gevallen waarvoor voor geen enkele maand een uitkeringsbedrag werd geregistreerd.

3.4. ONEIGENLIJK GEBRUIK

Omwille van het brede opzet en het laagdrempelige karakter van de crisissteun via het overbruggingsrecht, is van bij aanvang veel aandacht besteed aan de opsporing van mogelijk oneigenlijk gebruik. Voor de legitimiteit en de budgettaire beheersbaarheid van het systeem was het immers noodzakelijk om te waken over het rechtmatige gebruik van de regeling.

3.4.1. Opsporing en controle

De verschillende actoren binnen het sociaal statuut van de zelfstandige hebben relatief snel een aantal initiatieven genomen om potentiële gevallen van misbruik op te sporen. In een eerste fase ging het bijvoorbeeld om het signaleren van vermoedelijke fraudegevallen door de fondsen aan de dienst Eerlijke Concurrentie van het RSVZ (ECL), de samenwerking tussen de dienst ECL en het meldpunt sociale fraude of het opzetten van een datamatchingsysteem binnen het RSVZ om mogelijke gevallen van fraude op te sporen.

Om het opsporingswerk nog te verfijnen nam de dienst ECL van het RSVZ in een volgende fase ook nog een aantal meer gerichte initiatieven:

- de ontwikkeling van scenario's om potentiële frauduleuze gevallen op te sporen;
- analyse om na te gaan welke gegevens er gebruikt kunnen worden om potentiële frauduleuze gevallen op te sporen via artificiële intelligentie;
- samenwerking met de deelstaten.

3.4.2. Drempels

De opsporing van mogelijk misbruik werd echter bemoeilijkt door de aard van de coronacrisis. De omvang van de crisis en het acute karakter ervan maakte de uitvoeringsorganisatie, met inbegrip van de controle, bijzonder zwaar.

a. Groot aantal te verwerken dossiers

De socialeverzekeringsfondsen (controle in de eerste lijn) werden nooit eerder geconfronteerd met een piek aan te verwerken en te verifiëren aanvraagdossiers, zoals ze die in de voorbije maanden hebben gekend. Mede op vraag van minister Ducarme stelden zij bij de verwerking van de dossiers alles prioritair in het werk om een snelle uitbetaling van de uitkering in het kader van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht te kunnen realiseren. Enkel de dossiers die administratief niet in orde bleken of die op manifeste wijze misbruik deden vermoeden, werden voor de uitbetaling 'on hold' geplaatst en van zodra de situatie het toeliet verder geverifieerd.

Eenzelfde piek aan te verwerken en te verifiëren dossiers was er ook bij de cel ExperTIZ van DG BeSoc (FOD Sociale Zekerheid) en de dienst Externe Audit van het RSVZ (samen controle in de tweede lijn).⁵⁹

(59) De cel ExperTIZ staat in voor o.a. het beheer en de opvolging van het online platform PIRAMID waartoe alle actoren van het sociaal statuut toegang hebben (publicatie van Important Messages, Q&A, verspreiden van instructienota's en aanvraagformulieren aan de SVF, enz.) en het opvolgen en beantwoorden van vragen in individuele dossiers. De dienst Externe Audit is belast met de externe audit van de socialeverzekeringsfondsen.

Tot slot was er ook een acute stijging van de werklast bij de dienst ECL (controle in de derde lijn) door een plotse en substantiële stijging van het aantal dossiers dat voor verder onderzoek en post factum screening werd overgemaakt. Bij de verwerking van deze dossiers botste de dienst op problemen, zowel in de fase van de opsporing als in die van de controle.

b. Opsporing

Het grote aantal dossiers⁶⁰ verhinderde dat de dienst ECL elk dossier individueel kon controleren op mogelijk misbruik. Men zette daarom in op de doelgerichte opsporing van eventuele fraudedossiers. De voornaamste knelpunten situeren zich op het vlak van de (tijdige) beschikbaarheid van gegevens en de informatie-uitwisseling tussen de socialeverzekeringsfondsen en het RSVZ:

- de doelgerichte opsporing van mogelijk misbruik gebeurt onder meer via de kruising van gegevens uit verschillende databanken. Het is hiervoor van essentieel belang dat de gegevens betrouwbaar en snel beschikbaar zijn in het Algemeen Repertorium van de Zelfstandige Arbeiders (ARZA). In deze uitzonderlijke periode evolueren de gegevens van de fondsen voortdurend. Het is bijgevolg dus niet evident om over een databank te beschikken waarin de gegevens stabiel en voldoende betrouwbaar zijn voor de kruising;
- de aard van de situatie heeft tot gevolg dat de snelheid van de informatiedoorstroming en -uitwisseling niet beantwoordt aan de noden. Het gebeurt bijvoorbeeld dat sommige aanvragen voor een tweede maal worden overgemaakt, hoewel een beslissing van de directie ECL reeds aan het fonds werd bezorgd of dat laattijdige aansluitingen met vertraging gekend zijn bij de dienst ECL, waardoor de termijn voor het opleggen van administratieve geldboetes verstreken is.

c. Controle

Ook op het vlak van controle ervaarde de dienst ECL enkele specifieke problemen. De dienst moet de controles doorgaans post factum uitvoeren, wat de controlemiddelen beperkt.

Voor zover controles betrekking hebben op het naleven van de algemene voorwaarden voor de onderwerping aan het sociaal statuut – wat kan worden onderzocht op basis van gegevens die de zelfstandige bij de aanvraag aangaf – stellen er zich weinig controleproblemen.⁶¹ Voor elementen die niet af te leiden zijn uit het aanvraagdossier en specifiek verband houden met de tijdelijke crisismaatregel, ligt de situatie vaak moeilijker en ervaart de dienst de volgende knelpunten:

- controles ter plaatse: de aard van de coronacrisis maakt(e) het moeilijk om onderzoeken ter plaatse uit te voeren;
- de effectieve sluitingen zijn moeilijk te controleren;
- oorzakelijk verband tussen onderbreking of de omzetsdaling en COVID-19: het is zeer moeilijk om het oorzakelijke verband te verifiëren tussen de coronacrisis

(60) Het gaat voor de dienst ECL om een groot aantal te verwerken dossiers. In verhouding tot de totale populatie zelfstandigen die een aanvraag TCO doet, blijft dit beperkt.

(61) Dit is vooral zo bij de opsporing van niet-aangegeven arbeid, fictieve aansluitingen en de schijnstatuten. Bij detectie van dergelijke fraudevormingen gebeurt de afhandeling van de dossiers overigens op de klassieke wijze.

en de noodzaak tot onderbreking of een omzetzdaling. De aanvragen voor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht bevatten geen bewijsstukken maar zijn uitsluitend gebaseerd op verklaringen op eer.

3.4.3. Vormen van oneigenlijk gebruik

De klassieke vormen van oneigenlijk gebruik in het sociaal statuut stelt de dienst Eerlijke Concurrentie van het RSVZ ook vast bij de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht.⁶² Tabel 19 biedt een overzicht van de diverse fraudetypes.

TABEL 19: VORMEN VAN ONEIGENLIJK GEBRUIK VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT (TCO)

1. Niet-aangegeven arbeid: er is een activiteit zonder aansluiting als zelfstandige of zonder aansluiting voor de correcte tijdvakken.	6. Valse verklaringen, de valse gegevens ter ondersteuning van een aanvraag (bv. aanvragen op naam van een andere persoon)
2. Fictieve activiteit: er is een aansluiting maar geen uitoefening van een activiteit als zelfstandige. De aansluiting gebeurt met het oog op het genot van sociale voordelen, in dit geval de TCO	7. Detacheringen (zelfstandige die zijn onderwerping in het buitenland stopzet (A1-attest), om zich in België aan te sluiten en hier sociale voordelen te genieten (in dit geval de TCO)
3. Retroactieve aansluitingen: men sluit aan als zelfstandige voor een vroeger tijdvak in de hoop om op basis daarvan sociale rechten te laten gelden (in dit geval de TCO). Er is voor het betreffende tijdvak geen sprake geweest van een activiteit of er is een activiteit voor een andere periode.	8. Beroepsverbod (aanvraag TCO terwijl de persoon onderworpen is aan een beroepsverbod)
4. Schijnstatuten (schijnzelfstandige, -werknemer): de betrokkene wijzigt van statuut (bv. in de schoot van een vennootschap) om aanspraak te kunnen maken op sociale rechten (in dit geval de TCO)	9. Overgang van bijberoep naar hoofdberoep met de bedoeling om op basis daarvan aanspraak te kunnen maken op bepaalde sociale rechten (in dit geval de TCO)
5. Voortzetting van de activiteit tijdens een periode die werd opgegeven als onderbreking (bv. tijdens de 7 dagen onderbreking bij de TCO)	10. De beroepskaart: aansluiting als zelfstandige zonder voor de beoogde activiteit in het bezit te zijn van de vereiste beroepskaart. Op basis van de aansluiting wordt vervolgens een sociaal voordeel (in dit geval de TCO) aangevraagd.

Bron: dienst ECL, RSVZ.

3.4.4. Cijfers

Het RSVZ heeft sinds het begin van de coronacrisis 1.341 onderzoeken geopend met een vermoeden van fraude gelinkt aan de coronamaatregelen.

(62) Ze zijn dus niet zozeer eigen aan de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht.

TABEL 20: AANTAL OPGESTARTE ONDERZOEKEN, SITUATIE OP 31 AUGUSTUS 2020

Maand	Aantal
Maart	4
April	244
Mei	211
Juni	564
Juli	282
Augustus	36
Totaal	1.341

Bron: Dienst ECL, RSVZ.

TABEL 21: OPGESTARTE ONDERZOEKEN NAAR BRON, SITUATIE OP 31 AUGUSTUS 2020

Bron	Aantal
Meldpunt	2.123
RSVZ	356
Andere instellingen	39
SVF	318
Datamining	405
Totaal	1.341

Bron: Dienst ECL, RSVZ.

Van de 1.341 opgestarte onderzoeken heeft het RSVZ er ondertussen 801 afgesloten, waarvan:

- 625 met een negatief gevolg (bijvoorbeeld omdat er geen fraude is vastgesteld) of die geen bevoegdheid zijn van de dienst ECL (opzegging van tijdelijke werkloosheid. De directeur van de onderneming heeft de tijdelijke maatregel niet aangevraagd);
- 176 met een positief gevolg.

TABEL 22: TYPE FRAUDE, SITUATIE OP 31 AUGUSTUS 2020⁶³

	Aantal geopende dossiers	Aantal positieve resultaten
Aanvraag overbruggingsrecht met valse verklaringen/ gegevens	47	10
Verderzetting van activiteit	372	15
Fictieve activiteit	112	16
Niet-aangegeven arbeid	61	26
Retroactieve aansluiting	101	50
Schijnstatuut	23	20
Anderes*	202	39
(Nog) Niet gekend**	420	
Totaal	1.341	176

Bron: Dienst ECL, RSVZ.

Nota: voor de lopende onderzoeken kan het type fraude nog wijzigen tijdens de behandeling van het onderzoek.

* Bijvoorbeeld: de betrokkene heeft per vergissing zijn activiteit stopgezet (i.p.v. onderbreking) omdat hij verkeerdelijk had begrepen dat dit een voorwaarde was om het overbruggingsrecht te krijgen.

** Het type fraude kan nog gekend worden tijdens de behandeling van het onderzoek.

4. BUDGETTAIRE IMPACT

De budgettaire impact van de crisismaatregelen wordt sedert april 2020 nauwgezet opgevolgd door het ABC. Op basis van een laatste inschatting van de uitgaven⁶⁴ voor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht wordt de totale kostprijs van de maatregelen voor de periode maart-augustus 2020 geraamd op ca. 2,1 miljard EUR.

(63) Het dient opgemerkt dat deze gegevens steeds de situatie weergeven zoals die op het moment van extractie. De gegevens hebben echter een evolutief karakter en het is dus mogelijk dat een nieuwe extractie van gegevens op een later tijdstip nog voor een wijziging van de resultaten zorgt. De gegevens die de basis vormden voor deze tabel, geven de toestand weer op 31 augustus 2020.

(64) Dit is op datum van 14 september 2020.

TABEL 23: BUDGETTAIRE IMPACT VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT, PERIODE MAART-AUGUSTUS 2020, INSCHATTING OP 14 SEPTEMBER 2020

	Bedrag in EUR
TCO (maart-augustus 2020)	1.984.477.590
Overbruggingsrecht 'relance' (juni-augustus 2020)	144.486.118
Totaal	2.128.963.708

Bron: Dienst Financiën, RSVZ.

De budgettaire impact voor de maanden september-december 2020 wordt geraamd op 346,7 miljoen, d.w.z. voor de toepassing van:

- de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht tot 31 december 2020;
- het overbruggingsrecht voor de ondersteuning van de heropstart tot 31 oktober 2020.

TABEL 24: BUDGETTAIRE IMPACT VAN DE VOORGESTELDE MAATREGELEN, SEPTEMBER-DECEMBER 2020, IN MIJJOENEN EUR

	Bedrag in EUR
September	98.354.546
Oktober	98.354.546
November	75.000.000
December	75.000.000
Totaal	346.709.092

Bron: Dienst Financiën, RSVZ.

De geraamde kost van de tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht voor 2020, zou hiermee op bijna 2,5 miljard EUR komen.

De uitgaven in het kader van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht betekenen een enorme budgettaire impact voor het Globaal Financieel Beheer van de Zelfstandigen. Dit effect komt bovendien boven op de i) uitgaven voor de ouderschapsuitkering en ii) de aanzienlijke minderontvangsten waarmee het stelsel geconfronteerd wordt als gevolg van de inkomensdalingen bij zelfstandigen en hun gebruik van de (versoepelde) betalingsfaciliteiten.

TABEL 25: VOORLOPIGE FINANCIËLE REALISATIES VAN ENKELE ANDERE MAATREGELEN IN HET ZELFSTANDIGENSTELSEL, SITUATIE OP 24 SEPTEMBER 2020

	Aantal aanvragen	Bedrag in EUR
Uitstel van bijdragebetaling	215.806	269.295.524
Vrijstelling van bijdragebetaling	49.133	98.205.175
Ouderschapsuitkering	32.033	11.311.554
Totaal		346.709.092

Bron: Dienst Financiën, RSVZ.

Op dit moment is het onduidelijk op welke manier men de budgettaire impact van de crisis op het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen zal (moeten) ondervangen. Vanuit het zelfstandigenstelsel wordt in afwachting van meer duidelijkheid hierover alvast aangegeven dat men dit op eenzelfde wijze zal moeten doen in het zelfstandigen- als in het werknemersstelsel.⁶⁵

5. VOORSTEL TOT BIJSTURING VAN HET SYSTEEM

Het systeem van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht werd ondertussen geëvalueerd door het ABC, op basis van de hogergenoemde cijfers omtrent het gebruik ervan en ook op basis van de ervaringen uit de praktijk. Vertrekkende van enkele vaststellingen omtrent de finaliteit, de implementatie en de doeltreffendheid van het systeem, formuleerde het Comité een voorstel tot bijsturing van het systeem.

5.1. VASTSTELLINGEN

5.1.1. Finaliteit van het systeem

De tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht moest ondersteuning bieden aan de vele zelfstandigen die in deze uitzonderlijke periode geconfronteerd werden met – vaak aanzienlijke – inkomensverliezen.

- In de eerste fase van de crisis heeft men met de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht op een snelle en laagdrempelige manier toegang willen geven tot een vervangingsinkomen aan zelfstandigen die hun zelfstandige activiteit gedwongen⁶⁶ moesten onderbreken als gevolg van de beperkende maatregelen rond COVID-19.
- In een tweede fase van de crisis is men met het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart bijkomend overgegaan tot het ondersteunen van zelfstandigen die na een onderbreking als gevolg van COVID-19, hun activiteit – in soms moeilijke omstandigheden – hebben hervat.

(65) Advies ABC 2020/11 van 2 juli 2020 'Impact van de tijdelijke crisismaatregelen voor zelfstandigen op het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen'.

(66) De opeenvolgende MB's houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.

Beide maatregelen hebben tijdens de voorbije maanden van ongeziene, economische onzekerheid en grote onduidelijkheid over het verdere verloop van de pandemie⁶⁷, aan vele zelfstandigen de noodzakelijke inkomensgarantie of -aanvulling geboden (zie deel 2).

Na zes maanden van crisis is het acute karakter ervan enigszins afgenomen. Tezelfdertijd is ook duidelijk geworden dat de pandemie een factor is die in de nabije toekomst een zekere mate van economische onzekerheid zal blijven genereren.⁶⁸ Daarom is het noodzakelijk om de crisissteun zoals die nu via de tijdelijke uitbreiding van het klassieke overbruggingsrecht wordt geboden, bij te sturen zodat het systeem:

- zonder fundamentele aanpassingen ook toepasbaar kan blijven tijdens de eerstvolgende periode, die zal worden gekenmerkt door verdere economische onzekerheid en mogelijk ook door nieuwe periodes van tijdelijke beperkende maatregelen (al dan niet lokaal) als gevolg van heropflakkingen van het virus;
- meer dan vandaag:
 - vooral de zelfstandigen ondersteunt die het zwaarst getroffen zijn/worden en
 - transparant en gemakkelijk uitvoerbaar is.

5.1.2. **Transparantie van het systeem**

Sinds het begin van de crisis is de ondersteuning via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht meermaals aangepast in functie van de veranderende omstandigheden (cf. punt 2). De bijsturingen waren het resultaat van een complexe afweging tussen het streven naar doeltreffendheid, het risico op oneigenlijk gebruik, budgettaire beheersbaarheid en de haalbaarheid van de uitvoeringsmodaliteiten. Door de opeenvolgende aanpassingen is de ondersteuning via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht een weinig transparant systeem geworden: het is complex en nog weinig eenduidig.

Bij aanvang werd de tijdelijke crisismaatregel immers zo vormgegeven dat zelfstandigen er op een zeer laagdrempelige manier beroep op konden doen. Het systeem kreeg immers een ruim toepassingsgebied en een administratief eenvoudige aanvraagprocedure, met zeer beperkte bewijslast. Dit maakte het voor de zelfstandigen een relatief eenvoudig te begrijpen systeem en liet de sociale verzekeringsfondsen toe om de aanvraagdossiers snel te verwerken en korte uitbetalingstermijnen te hanteren. In de eerste fase van de crisis is men op die manier snel kunnen tegemoetkomen aan de nood van een grote groep zelfstandigen die door overmacht in een situatie van acuut inkomensverlies terechtkwam.

De bijsturing van het systeem en de aanvulling ervan met het overbruggingsrecht ter ondersteuning voor de heropstart hebben de complexiteit ervan vergroot. Sindsdien is het zowel voor de zelfstandigen als voor de fondsen minder evident geworden om na te gaan of aan de voorwaarden voldaan is om in aanmerking te komen voor ondersteuning. Ten eerste zijn de toekenningscriteria voor het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart en de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht

(67) En haar consequenties.

(68) Inzonderheid bij heropflakkingen van het virus.

verschillend.⁶⁹ Ten tweede is het in bepaalde concrete situaties soms moeilijk in te schatten (in het bijzonder voor de zelfstandige zelf) of een activiteit het voorwerp is (geweest) van verplichte tijdelijke sluiting of afhankelijk is van een activiteit waarvoor verplichte sluiting van toepassing is (geweest).

Verder mist het systeem een zekere eenduidigheid. Ten eerste hebben de voorbije maanden geleerd dat de implementatie ervan het nodige interpretatiewerk⁷⁰ vraagt, m.n. voor wat betreft het criterium van de verplichte sluiting. Omwille van de duidelijkheid werd er bij aanvang voor geopteerd om het MB als basis te nemen voor de beoordeling van de verplichte sluitingen. De link met het MB paste ook binnen de initiële idee om de toegang tot de tijdelijke crisismaatregel laagdrempelig te houden. Door de latere evoluties van het MB, is het niet altijd eenvoudig om uit te maken voor welke activiteiten de verplichte sluiting van toepassing is (geweest), noch om een exhaustieve en vaststaande lijst van activiteiten op te stellen die onder de verplichte sluiting vallen/vielen.

Ten tweede veronderstelt de implementatie van het systeem in heel wat situaties een beoordeling op basis van het individuele dossier. De noodzaak tot interpretatie en de beoordeling op basis van individuele dossiers scheppen voor de zelfstandige onduidelijkheid maar ook onzekerheid over zijn rechten in het kader van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht.

Het complexe karakter en het gebrek aan eenduidigheid bemoeilijkt voor de zelfstandige het begrip en het gebruik van het systeem. Voor de socialeverzekeringsfondsen maakt de complexiteit van het systeem en de afwezigheid van eenduidige criteria de administratieve praktijk omslachtig en arbeidsintensief. De verificatie van elementen zoals de sector van activiteit of de afhankelijkheid van een sector waarvoor verplichte sluiting geldt is – net omwille van moeilijkheden inzake interpretatie en/of beschikbaarheid van gegevens – in de praktijk ofwel uiterst moeilijk uit te voeren ofwel erg tijdsintensief om na te gaan. Dit alles bemoeilijkt de automatische afhandeling van dossiers, wat een impact heeft op de doorloop- en uitbetalingstermijnen. Dit alles vormt in een reeks gevallen een vertragend element in de dossierafhandeling en dus bij de uitbetaling.

5.1.3. Doeltreffendheid van het systeem

De tijdelijke crisismaatregelen hebben de voorbije maanden een noodzakelijke ondersteuning gevormd voor de vele zelfstandigen die in deze uitzonderlijke periode geconfronteerd zijn geworden met inkomensverliezen (zie deel 2).

Met invoering van de TCO is aan het begin van de crisis, in maart, geopteerd voor een steunregeling die snel te operationaliseren was en op een laagdrempelige manier toegankelijk zou zijn voor de ruime groep zelfstandigen die professioneel getroffen werd door de COVID-19-epidemie. Dit is in een eerste fase een voor de hand liggende

(69) Tot 31 augustus 2020 golden binnen de TCO bovendien al naargelang de uitgeoefende activiteit andere onderbrekingsvoorwaarden.

(70) Van de fondsen maar m.n. ook van de cel ExpertIZ (DG BeSoc, FOD Sociale Zekerheid) die o.m. instaat voor de instructies aan de fondsen.

beleidskeuze geweest, gezien het acute karakter van de situatie en van de omvang en ernst van de socio-economische impact die daaruit voortvloeide.

Ook de beslissing om van bij de start van de exit in te zetten op de ondersteuning van zelfstandigen die hun activiteit heropstarten na een verplichte tijdelijke onderbreking, is een voor de hand liggende beleidskeuze geweest. In heel wat gevallen verhinderde een heropstart immers niet dat zelfstandigen ook dan nog een aanzienlijke economische impact bleven ondervinden van de coronacrisis en slaagden ze er niet in om een rendement en dus een inkomensniveau te bereiken dat vergelijkbaar is met voorheen.

Na de eerste zes maanden van brede crisissteun zijn er redenen⁷¹ om de steun meer toe te spitsen op de zelfstandigen die professioneel (nog) het zwaarst getroffen worden door de crisis. Het is daarbij van belang dat de steun die men voor de komende periode voorziet via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht, gericht is op alle zelfstandigen die als gevolg van de beperkende maatregelen rond COVID-19 nood hebben aan financiële ondersteuning omwille van een ernstige inkomensdaling. De sector waarin deze zelfstandigen actief zijn en of die al dan niet het voorwerp van verplichte sluiting is geweest, zou daarbij van ondergeschikt belang moeten zijn.

De voorbije maanden was er in dit verband een zekere bekommernis⁷² 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.⁷³

Bepaalde 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 een uitkering zijn deze zelfstandigen echter afhankelijk van hoe men in de praktijk invulling (cf. supra interpretatie) geeft aan de notie 'afhankelijk zijn van'. Hetzelfde zal zonder bijkomende maatregelen vanaf 1 november 2020 gelden voor zelfstandigen die momenteel gebruik maken van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart. Heel wat zelfstandigen in de handel, de reissector, etc. zullen als gevolg van de crisis verder geconfronteerd worden met een substantiële vermindering van de activiteit (en dus inkomen) op het moment dat de maatregel op 31 oktober 2020 ophoudt te bestaan. Zij zullen op dat moment niet meer kunnen terugvallen op steun via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht.

Via een bijsturing van het bestaande systeem zou kunnen gekomen worden tot een meer gelijkwaardige behandeling van alle zelfstandigen die getroffen worden door substantieel inkomensverlies als gevolg van de coronacrisis, ongeacht of hun activiteit

(71) Zowel vanuit budgettaire overwegingen als vanuit het oogpunt van legitimiteit.

(72) Adviezen ABC 2020/04, 2020/06, 2020/14.

(73) Voor voorbeelden zie voorgaande adviezen ABC over de verlenging van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht.

al dan niet direct gevisieerd is door de beperkende maatregelen. Het is immers niet omdat men niet verplicht is geweest tot sluiting, dat de financiële gevolgen van de crisis minder zwaar zijn (geweest).

Idealiter wordt het bestaande systeem zo bijgestuurd dat i) het zich vooral toespitst op de zelfstandigen die er het meest nood aan hebben maar ii) tezelfdertijd alle zelfstandigen in dergelijke precaire omstandigheden vat.

5.2. VOORSTEL TOT BIJSTURING VAN HET SYSTEEM

In het licht van het voorgaande deed het ABC in zijn recent evaluatierapport een voorstel tot bijsturing van de tijdelijke uitbreiding van overbruggingsrecht zoals die eind september van toepassing was. Met de voorgestelde aanpassingen zou kunnen gekomen worden tot een meer eenvoudig, transparant systeem dat gemakkelijk toepasbaar is en zo min mogelijk ruimte laat voor interpretatie.

Het hervormde systeem – dat idealiter zonder verdere fundamentele aanpassingen toepasbaar zou kunnen blijven tot ten minste 30 juni 2021 – moet volgens het Comité beantwoorden aan onderstaande principes en modaliteiten.

5.2.1. Finaliteit

Het voorgestelde systeem moet net als vandaag bedoeld zijn ter ondersteuning van zelfstandigen⁷⁴ die inkomensverlies lijden als gevolg van de COVID-19-crisis, hetzij als gevolg van een tijdelijke onderbreking van de activiteit, hetzij als gevolg van een verminderde omzet die toe te schrijven is aan de crisis. Het zou twee pijlers omvatten:

- pijler 1: verplichte sluiting;
- pijler 2: aanzienlijke omzetsdaling.

Het voorgestelde systeem moet echter meer dan vandaag gericht zijn op alle zelfstandigen die getroffen worden door aanzienlijk inkomensverlies en dus ook op diegene die sinds september 2020 – ondanks een aanzienlijke inkomensdaling – niet meer in aanmerking komen voor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht. Dat de activiteit van de zelfstandige in de loop van de voorbije maanden het voorwerp is geweest van een verplichte tijdelijke onderbreking op basis van het MB, zal in het voorgestelde systeem dan ook geen voorwaarde zijn om gebruik te kunnen maken van pijler 2 ‘aanzienlijke omzetsdaling’.

Tezelfdertijd is het noodzakelijk dat de steun via de tijdelijke crisismaatregel sterker toegespitst wordt op de zwaarst getroffen zelfstandigen. Dit is belangrijk 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.

(74) Het biedt een tegemoetkoming aan de zelfstandige als individu en dus niet als ondernemer. Het gaat dus nog steeds om een sociale uitkering en niet om bedrijfssteun.

5.2.2. Doelgroep

Het hervormde systeem zou nog uitsluitend bedoeld moeten zijn voor zelfstandigen in hoofdberoep en voor zelfstandigen in andere bijdragecategorieën die minstens de minimumbijdrage hoofdberoep verschuldigd zijn.

Zelfstandigen in bijberoep of actief na pensioen, student-zelfstandigen en zelfstandigen in hoofdberoep maar onder toepassing van het artikel 37 van het ARS, die voorlopige bijdragen verschuldigd zijn op een bedrag dat lager is dan de minimumbijdrage hoofdberoep, zouden dus niet langer in aanmerking komen voor de tijdelijke crisisondersteuning via het overbruggingsrecht.

5.2.3. Toekenningsvoorwaarden en aanvraagmodaliteiten

a. Pijler 1: verplichte onderbreking

De eerste pijler van het hervormde systeem zou voorbehouden zijn aan zelfstandigen die door de overheid (nog) verplicht worden om hun activiteit tijdelijk te onderbreken. De verplichting tot tijdelijke onderbreking zou dus niet langer meer moeten voortvloeien uit een MB houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.

b. Pijler 2: aanzienlijke omzetzaling

De tweede pijler van het hervormde systeem zou bedoeld zijn voor zelfstandigen die als gevolg van de crisis geconfronteerd worden met een verminderde economische rendabiliteit en daardoor een aanzienlijk inkomensverlies ondervinden.

De toegang tot deze tweede pijler is voorbehouden aan zelfstandigen die voldoen aan een dubbele voorwaarde:

- Omzetzaling
Er moet in de maand waarvoor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht wordt aangevraagd, sprake zijn van een ‘aanzienlijke omzetzaling’. Het gebruik van dit criterium⁷⁵ laat toe om de steun toe te spitsen op de zelfstandigen die het zwaarst worden getroffen door de crisis. Om een beroep te doen op de maatregel moet er in de maand waarvoor de aanvraag geldt sprake zijn van ten minste 40% omzetzaling ten opzichte van dezelfde maand tijdens het kalenderjaar 2019.⁷⁶⁷⁷

(75) En de verstrenging ervan door het optrekken van het vereiste dalingspercentage van 10% naar 40%.

(76) D.w.z. een omzetzaling van 40% in november 2020 ten opzichte van november 2019, maar ook een omzetzaling van 40% in maart 2021 ten opzichte van maart 2019.

(77) Het is aangewezen om te bekijken hoe dit omzetcriterium voor bepaalde situaties (seizoensgebonden activiteit, starters of zelfstandigen die in de referentemaand een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvingen) verder kan worden verfijnd zodat voldoende rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van deze activiteiten en van het daaraan verbonden inkomensverloop.

- **Bijdragebetaling**

Tot dusver gold voor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht geen voorwaarde tot bijdragebetaling. In het voorgestelde systeem zouden daarentegen wel bijdragevoorwaarden gelden:

- voor gevestigde zelfstandigen: minstens vier kwartalen effectieve bijdragebetaling tijdens een tijdvak van zestien kwartalen. Dit is de bijdragevoorwaarde die ook geldt voor de toegang tot het klassieke overbruggingsrecht;
- voor starters (minder dan 12 kwartalen actief): minimum 2 kwartalen van effectieve bijdragebetaling.

5.2.4. Uitkering

In het voorgestelde systeem wordt enkel nog gewerkt met volledige uitkeringen⁷⁸. De hoogte ervan blijft onveranderd en stemt overeen met de hoogte van het klassieke overbruggingsrecht.

Een cumulatie met andere vervangingsinkomens zou onder bepaalde voorwaarden mogelijk blijven. In dat geval zal de uitkering, verstrekt in het kader van de tijdelijke uitbreiding overbruggingsrecht, verminderd worden met het bedrag van de andere uitkering.

5.3. VOORSTEL TOT TIJDELIJKE VERSOEPILING VAN HET KLASIEKE OVERBRUGGINGSRECHT

Tot slot zullen er zelfstandigen zijn wier activiteit ondanks de crisissteun van de voorbije maanden financieel niet meer leefbaar zal blijken en voor wie faillissement of definitieve stopzetting als gevolg van de huidige crisis onontkoombaar is. Omdat de financiële ondersteuning van deze groep niet past binnen de filosofie van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht, is het belangrijk dat deze zelfstandigen hun weg vinden naar het klassieke overbruggingsrecht. In bepaalde situaties kan er echter een drempel zijn om de overstap te maken van de tijdelijke crisismaatregel naar het klassieke overbruggingsrecht en dit omwille van striktere toekenningsvoorwaarden en -modaliteiten bij die laatste. De bijsturing van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht zou daarom best gepaard gaan met een tijdelijke versoepeling van bepaalde modaliteiten van het klassieke overbruggingsrecht⁷⁹ zodat die drempel wordt weggewerkt.⁸⁰

(78) Aangezien zelfstandigen in bijberoep of actief na pensioen, student-zelfstandigen en hoofdberoepers die onder het toepassingsgebied van art. 37 van het ARS vallen, niet langer gebruik kunnen maken van de maatregel als zij niet de minimumbijdrage hoofdberoep verschuldigd zijn, vervalt ook het systeem van de 'halve uitkeringen'.

(79) Waarvoor strengere toekenningscriteria gelden.

(80) In zijn advies 2020/15 van 24 september 2020 buigt het ABC zich over enkele voorstellen in die richting van minister Ducarme en doet het enkele bijkomende voorstellen.

BIJLAGE**TABEL 26:** POPULATIE AANGESLOTEN ZELFSTANDIGEN NAAR ACHTERGRONDKENMERKEN, SITUATIE OP 31 DECEMBER 2019

	Aantal	%
Mannen	743.903	65,0%
Vrouwen	401.112	35,0%
Vlaams Gewest	703.409	61,4%
WaaIs Gewest	313.516	27,4%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	114.482	10,0%
Buitenland	13.608	1,2%
Landbouw	98.404	8,6%
Visserij	553	0,0%
Industrie	264.190	23,1%
Handel	329.866	28,8%
Vrije beroepen	359.458	31,4%
Diensten	83.818	7,3%
Allerlei	8.726	0,8%
Hoofdberoep	747.589	65,3%
Bijberoep	281.210	24,6%
Actief na pensioen	116.216	10,1%
Totaal	1.145.015	100%

TABEL 27: AANTAL UITBETAALDE UITKERINGEN TIJDELIJKE CRISISWAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT, SITUATE OP 29 AUGUSTUS 2020

	Maart		April		Mei		Juni		Juli	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Mannen	252.877	65,8%	265.024	66,0%	241.914	65,8%	89.980	65,2%	40.238	62,3%
Vrouwen	131.284	34,2%	1.36.590	34,0%	1.25.616	34,2%	48.121	34,8%	24.319	37,7%
Hoofdberoep	366.832	95,5%	383.874	95,6%	352.718	96,0%	133.471	96,6%	63.352	98,1%
Bijberoep	9.483	2,5%	9.811	2,4%	8.843	2,4%	2.802	2,0%	897	1,4%
Actief na pensioen	7.846	2,0%	7.929	2,0%	5.969	1,6%	1.828	1,3%	308	0,5%
Landbouw	15.678	4,1%	16.451	4,1%	14.960	4,1%	4.791	3,5%	1.934	3,0%
Visserij	116	0,0%	118	0,0%	110	0,0%	40	0,0%	13	0,0%
Industrie	99.455	25,9%	105.018	26,1%	94.527	25,7%	31.608	22,9%	11.536	17,9%
Handel	125.599	32,7%	127.814	31,8%	121.848	33,2%	57.367	41,5%	30.697	47,6%
Vrije beroepen	104.497	27,2%	112.628	28,0%	98.264	26,7%	32.138	23,3%	12.742	19,7%
Diensten	35.789	9,3%	36.401	9,1%	34.887	9,5%	10.958	7,9%	7.074	11,0%
Allerlei	3.027	0,8%	3.184	0,8%	2.934	0,8%	1.199	0,9%	561	0,9%
Vlaams Gewest	221.965	57,8%	231.777	57,7%	209.757	57,1%	74.852	54,2%	33.978	52,6%
Waals Gewest	107.477	28,0%	112.412	28,0%	103.872	28,3%	36.816	26,7%	20.331	31,5%
Brussels Hoofdst. Gewest	47.353	12,3%	49.934	12,4%	46.875	12,8%	23.293	16,9%	9.382	14,5%
Buitenland	2.915	0,8%	2.970	0,7%	2.801	0,8%	1.237	0,9%	420	0,7%
Niet gekend	4.451	1,2%	4.521	1,1%	4.225	1,1%	1.903	1,4%	446	0,7%
Verplichte sluiting	159.833	41,6%	161.627	40,2%	155.249	42,2%	42.520	30,8%	8.432	13,1%
Niet-verplichte sluiting	224.328	58,4%	239.987	59,8%	212.281	57,8%	71.100	51,5%	23.604	36,6%
Relance	-	-	-	-	-	-	24.481	17,7%	32.521	50,4%
Volledige uitkering	375.273	97,7%	391.786	97,6%	359.816	97,9%	135.859	98,4%	64.053	99,2%
Gedeeltelijke uitkering	8.888	2,3%	9.828	2,4%	7.714	2,1%	2.242	1,6%	504	0,8%
Totaal	384.161	100%	401.614	100%	367.530	100%	138.101	100%	64.557	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

INHOUDSTAFEL

TIJDELIJKE UITBREIDING VAN HET OVERBRUGGINGSRECHT ALS FINANCIËEL VANGNET VOOR ZELFSTANDIGEN DIE INKOMENSVERLIES ONDERVINDEN ALS GEVOLG VAN DE CORONACRISIS

1.	INLEIDING	111
2.	TIJDELIJKE UITBREIDING VAN HET OVERBRUGGINGSRECHT IN HET KADER VAN DE CORONACRISIS	112
2.1.	TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT (TCO)	113
2.2.	OVERBRUGGINGSRECHT TER ONDERSTEUNING VAN DE HEROPSTART.	116
3.	GEBRUIK TIJDELIJKE UITBREIDING OVERBRUGGINGSRECHT	118
3.1.	UITBETALINGEN UITKERINGEN TIJDELIJKE UITBREIDING OVERBRUGGINGSRECHT	119
3.2.	PROFIEL VAN DE BEGUNSTIGDEN VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT (TCO).	120
3.3.	GEBRUIK	124
3.4.	ONEIGENLIJK GEBRUIK	133
4.	BUDGETTAIRE IMPACT	137
5.	VOORSTEL TOT BIJSTURING VAN HET SYSTEEM	139
5.1.	VASTSTELLINGEN	139
5.2.	VOORSTEL TOT BIJSTURING VAN HET SYSTEEM	143
5.3.	VOORSTEL TOT TIJDELIJKE VERSOEPILING VAN HET KLASIEKE OVERBRUGGINGSRECHT	145
	BIJLAGE	146