

Brussel, 24 september 2020

Advies 2020/15

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

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

Wijzigingen aan het klassieke overbruggingsrecht

Inhoud

Samengevat.....	2
1 Het overbruggingsrecht.....	3
2 Voorstellen tot wijziging.....	3
2.1 Structurele wijzigingen.....	3
2.2 Tijdelijke maatregelen.....	4
3 Begrotingsramingen	5
3.1 Structurele maatregelen	5
3.2 Tijdelijke maatregelen.....	6
4 Het advies van het Comité	6
4.1 Voorgestelde maatregelen.....	6
4.2 Bijkomende voorstellen	8

Samengevat

Aan het Comité worden voor advies enkele wijzigingen aan de eerste pijler van het klassieke overbruggingsrecht voorgelegd. Deze pijler biedt sociale bescherming aan zelfstandigen die hun beroepsactiviteit stopzetten of onderbreken als gevolg van een faillissement.

De eerste twee wijzigingen betreffen ingrepen van structurele aard. Er wordt voorgesteld om voortaan :

- de cumulatie toe te laten tussen een uitkering van het overbruggingsrecht in de 1^{ste} pijler en vervangingsinkomen van andere aard;
- de periodes waarin de zelfstandige een uitkering overbruggingsrecht in de 1^{ste} pijler ontvangt, gelijk te stellen met een periode van bezigheid in het kader van de pensioenberekening, en dit voor maximum van 8 kwartalen over de volledige beroepsloopbaan.

De twee overige wijzigingen hebben een tijdelijk karakter. Voor faillissementen die zich hebben voorgedaan tussen 1 maart 2020 en 31 december 2021 zullen:

- ook starters een beroep kunnen doen op de 1^{ste} pijler van het klassieke overbruggingsrecht;
- bepaalde tijdvakken van overbruggingsrecht niet in mindering worden gebracht van het maximumaantal maanden overbruggingsrecht waarop men recht heeft.

Het Comité kan zich vinden in de voorgestelde maatregelen mits rekening wordt gehouden met de volgende bemerkingen inzake:

- cumulatie: de maatregel kan voor het Comité (althans voorlopig) slechts van tijdelijke aard zijn. Voor een eventuele structurele aanpassing van de cumulatieregels vraagt het Comité echter om de evaluatie van het klassieke overbruggingsrecht af te wachten die het vooropstelt het najaar van 2020.
- pensioenopbouw : i) de maatregel kan voor het Comité slechts gelden voor pensioenen die ten vroegste voor de eerste keer ingaan op 1 januari 2021 en ii) de maatregel geldt voor faillissementen en stopzettingen vanaf 1 april 2020 en iii) enkel kwartalen vanaf het derde kwartaal 2020 komen in aanmerking;
- toegang voor starters : de maatregel is voor het Comité mogelijk op voorwaarde dat men een voorwaarde van twee kwartalen effectieve bijdragebetaling hanteert.

In aanvulling op de voorstelde maatregelen, stelt het ABC voor om :

- de voorgestelde ingrepen niet te beperken tot de 1^{ste} pijler maar voor alle pijlers van het klassieke overbruggingsrecht door te voeren;
- de toekenningstermijn in de vierde pijler tijdelijk standaard op 12 maanden te brengen en dit voor begunstigde op het overbruggingsrecht in de periode april 2020 – december 2021;
- de tijdvakken van overbruggingsrecht gelegen tussen 1 april 2020 en 31 augustus 2020 niet in mindering te brengen van de 12 maanden overbruggingsrecht waarop men recht heeft en dit voor zelfstandigen die gebruik maken van het overbruggingsrecht in de periode 1 april 2020 – 31 december 2021.

1 Het overbruggingsrecht

Het overbruggingsrecht biedt in een aantal zeer specifieke situaties sociale bescherming aan zelfstandigen die hun beroepsactiviteit (noodgedwongen) stopzetten of onderbreken :

- faillissement (eerste pijler);
- collectieve schuldenregeling (tweede pijler);
- gedwongen onderbreking (derde pijler);
- economische moeilijkheden (vierde pijler).

Om het overbruggingsrecht te kunnen genieten, moet de zelfstandige voldoen aan een reeks voorwaarden inzake verzekeringsplicht, betaling van bijdragen, stopzetting van activiteit en woonplaats.

Het overbruggingsrecht omvat i) een maandelijkse financiële uitkering die overeenkomt met het bedrag van het minimumpensioen¹ en ii) het behoud van de rechten in de ziekte- en invaliditeitsverzekering². De regeling heeft een residuair karakter. De belanghebbende mag geen enkel recht hebben op een ander vervangingsinkomen.

De duur van de dekking per gebeurtenis, d.w.z. per feit dat leidt tot de toekenning van het overbruggingsrecht, is beperkt tot 12 maanden voor de financiële uitkering en 4 kwartalen voor het behoud van rechten. Over zijn hele loopbaan kan de zelfstandige echter 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 loopbaan³.

2 Voorstellen tot wijziging

Het Comité neemt kennis van een wetsvoorstel van minister Ducarme⁴ om - in reactie op de huidige moeilijke economische tijden – bepaalde wijzigingen aan te brengen aan de pijler 'faillissement' (eerste pijler) van het overbruggingsrecht. Het gaat om twee structurele en twee tijdelijke wijzigingen.

2.1 Structurele wijzigingen

De twee structurele wijzigingen die de minister voorstelt, betreffen i) de mogelijkheid om de uitkeringen in de faillissementspijler van het overbruggingsrecht te cumuleren met een ander vervangingsinkomen en ii) de opbouw van pensioenrechten voor de periode van het overbruggingsrecht die voortvloeit uit het faillissement (eerste pijler).

¹ 1.291,69 EUR per maand voor een zelfstandige zonder gezinslast en 1.614,10 EUR per maand voor een zelfstandige met gezinslast, sinds 1 maart 2020.

² Met inbegrip van de arbeidsongeschiktheid en de moederschapsverzekering.

³ Voor het berekenen van die loopbaan komen de kwartalen in aanmerking die recht geven op pensioen.

⁴ Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen ten gunste van gefailleerde zelfstandigen, ingediend door de heer Denis Ducarme c.s.

2.1.1 Geplafonneerde cumulatie met een vervangingsinkomen

Op dit ogenblik staat alleen al het feit dat er een potentieel recht op een vervangingsinkomen bestaat, de toekenning van het overbruggingsrecht in de weg. De daadwerkelijke toekenning van dit inkomen en de hoogte ervan hebben geen belang. In sommige gevallen ontvangt de zelfstandige dus een ander vervangingsinkomen dat lager is dan het bedrag van de uitkering waarin het overbruggingsrecht voorziet, ook al voldoet hij aan de andere toekenningsvoorwaarden.

Er wordt voorgesteld om toe te laten dat de uitkering van het overbruggingsrecht in geval van faillissement wordt gecumuleerd met een ander vervangingsinkomen⁵, met inachtneming van een maandelijks cumulatieplafond dat overeenkomt met het bedrag van het overbruggingsrecht. Ingeval van overschrijding van dit plafond wordt het maandelijks bedrag van het overbruggingsrecht verminderd ten belope van deze overschrijding. Deze cumulatietoelating zou van toepassing zijn op alle faillissementen waarvoor het vonnis van faillietverklaring is uitgesproken vanaf 1 maart 2020.

2.1.2 Toekenning van pensioenrechten

Momenteel komen de tijdvakken van overbruggingsrecht niet in aanmerking voor de pensioenberekening. Er wordt voorgesteld om de periodes waarin de zelfstandige een uitkering in het kader van het overbruggingsrecht als gevolg van een faillissement ontvangt, gelijk te stellen met een periode van bezigheid voor de pensioenberekening, met een maximum van 8 gelijkgestelde kwartalen over de volledige beroepsloopbaan. Deze gelijkstelling zou aanvangen op de eerste dag van het kwartaal dat volgt op de datum van het vonnis van faillietverklaring. De aanvraag tot toekenning van het overbruggingsrecht zou automatisch gelden als aanvraag tot gelijkstelling van de periode.

2.2 Tijdelijke maatregelen

Om de zelfstandigen die door de gevolgen van de coronacrisis in deze zeer moeilijke economische periode met een faillissement worden geconfronteerd, bij te staan en hen te ondersteunen in hun professionele heropstart, stelt de minister verder twee tijdelijke wijzigingen van het overbruggingsrecht in geval van faillissement (eerste pijler) voor. Deze tijdelijke versoepelingen zullen van toepassing zijn voor de faillissementen die zich hebben voorgedaan tussen 1 maart 2020 en 31 december 2021.

2.2.1 Uitbreiding van het toepassingsgebied tot de starters

Om ook de startende zelfstandigen in deze moeilijke periode toe te laten gebruik te maken van het overbruggingsrecht in geval van faillissement, wordt voorgesteld om de verplichting inzake onderwerping aan het sociaal statuut van de zelfstandigen gedurende de vier kwartalen voorafgaand aan het kwartaal van het faillissement, alsook de verplichting om ten minste vier van de zestien kwartalen voorafgaand aan het kwartaal van het faillissement daadwerkelijk sociale bijdragen te hebben betaald, tijdelijk niet meer toe te passen. Deze maatregel zou van

⁵ Voor de andere pijlers zou het cumulatieverbod van toepassing blijven.

toepassing zijn voor de vonnissen van faillietverklaring die zijn gelegen tussen 1 maart 2020 en 31 december 2021.

2.2.2 Maximale toekenningsduur

Tot slot wordt ook voorgesteld om :

- voor de toekenning van het overbruggingsrecht voor een faillissement dat is gelegen tussen 1 maart 2020 en 31 december 2021 geen rekening te houden met eerdere periodes waarin de zelfstandige de faillissementsverzekering, het overbruggingsrecht (in dezelfde of een andere pijler) of het tijdelijke overbruggingsrecht in het kader van COVID-19 reeds heeft genoten⁶;
- een periode van overbruggingsrecht voor een faillissement dat is gelegen tussen 1 maart 2020 en 31 december 2021 niet in rekening te brengen bij het bepalen van de maximale toekenningsduur van het overbruggingsrecht (over alle pijlers) tijdens de loopbaan van de zelfstandige.

3 Begrotingsramingen

Het Actuarieat van de cel ExpertIZ heeft geprobeerd om de begrotingsimpact van de verschillende door de minister voorgestelde maatregelen te ramen.

3.1 Structurele maatregelen

Het actuarieat heeft eerst de begrotingsimpact geraamd van de gelijkstelling van 4 kwartalen overbruggingsrecht in het kader van de pensioenberekening. Aangezien het pensioenvoordeel van deze gelijkstelling ongeveer 300 euro per jaar bedraagt en in de veronderstelling dat deze gelijkstelling op steeds meer zelfstandigen betrekking zal hebben - tot ongeveer een derde van de zelfstandigen op pensioenleeftijd vanaf 2032 - raamt het actuarieat de kostprijs van deze maatregel als volgt:

Tabel 1. Geraamde kostprijs van een toekenning van pensioenrechten voor tijdvakken van overbruggingsrecht 'pijler 1 : faillissement' gedurende 4 kwartalen

Begrotingsjaar	Totale kostprijs	Begrotingsjaar	Totale kostprijs
2022	750.000 EUR	2030	16.721.471 EUR
2023	2.308.976 EUR	2040	41.046.809 EUR
2024	3.999.201 EUR	2050	55.981.968 EUR
2025	5.817.864 EUR	2060	59.942.734 EUR
2026	7.761.893 EUR	2072 en nadien	60.200.304 EUR

Bron : Actuarieat cel ExpertIZ, FOD Sociale Zekerheid

⁶ Voor deze faillissementen zal het dus mogelijk zijn om altijd een overbruggingsrecht van maximaal 12 maanden financiële uitkering en 4 kwartalen behoud van rechten toe te kennen

Wat de cumulatie met een vervangingsinkomen betreft, heeft het actuariaal het percentage van de zelfstandigen die een overbruggingsrecht hebben aangevraagd dat hen geweigerd werd vanwege het recht op een ander vervangingsinkomen, op 0,8 % geraamd. Aangezien dit percentage geen rekening houdt met de zelfstandigen die geen aanvraag hebben ingediend omdat zij wisten dat het genot van een ander vervangingsinkomen een beletsel zou zijn voor de toekenning van het overbruggingsrecht, is het actuariaal van oordeel dat slechts een klein percentage (minder dan 2 %) zelfstandigen het overbruggingsrecht zou hebben kunnen genieten indien deze cumulatie was toegestaan. Het actuariaal meent echter dat het onmogelijk is om de kosten van deze maatregel precies te bepalen, aangezien het onmogelijk is om het totale aantal begunstigden van het overbruggingsrecht in de toekomst te voorspellen. Het gaat er niettemin van uit dat de kosten van deze maatregel minder dan 2 % van de totale uitgaven voor overbruggingsrecht zullen bedragen.

3.2 Tijdelijke maatregelen

Met betrekking tot de voorgestelde tijdelijke maatregelen wijst het actuariaal er in deze ramingen op dat het percentage zelfstandigen dat tegen eind 2021 failliet zou kunnen gaan, afhankelijk is van zeer volatiele parameters⁷ en dat er in de voorspellende studies over dit onderwerp geen consensus wordt bereikt.

Uitgaande van de vaststelling dat het gemiddelde percentage van stopzetting van activiteit in een normale economische context circa 5 % per jaar bedraagt, neemt het actuariaal in zijn analyse aan dat 15 % van de zelfstandigen in hoofdberoep tegen eind 2021 failliet zou kunnen gaan en op grond hiervan het overbruggingsrecht zou kunnen genieten gedurende 12 maanden, d.w.z. de maximumperiode. Rekening houdend met de verdeling van de zelfstandigen in hoofdberoep volgens hun gezinslasten, raamt het actuariaal de kosten van de tijdelijke versoepelingen van de eerste pijler van het overbruggingsrecht op 1.912.824.414 EUR. Het actuariaal benadrukt de onzekerheid rond de hypothesen en bijgevolg de grote foutenmarge van deze raming.

4 Het advies van het Comité

4.1 Voorgestelde maatregelen

Het Comité neemt kennis van de voorgestelde maatregelen en merkt daarbij onderstaande elementen op.

4.1.1 Geplafondeerde cumulatie

Het Comité kan zich vinden in het voorstel dat het mogelijk maakt om het overbruggingsrecht te cumuleren met een ander type van vervangingsuitkering, op voorwaarde dat de maatregel (althans voorlopig) tijdelijk van aard is.

⁷ Maatregelen genomen om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan, economische herstelmaatregelen, Belgische en internationale economische conjunctuur, epidemiologische situatie, consumentenvertrouwen, enz.

Op dit moment gelden andere cumulatierregels in het klassieke overbruggingsrecht dan in het crisis-overbruggingsrecht⁸. De voorgestelde aanpassing zou de cumulatiebepalingen in beide regelingen gelijklopend maken en dus de discriminatie wegwerken die er momenteel voor dit aspect bestaat tussen de begunstigten van het klassieke en het crisis-overbruggingsrecht. Voor het Comité is het dan ook belangrijk dat de voorgestelde versoepeling in de eerste plaats voorzien wordt voor de periode tijdens dewelke het crisis-overbruggingsrecht van toepassing is.

Voor het ABC is in de toekomst een structurele aanpassing van de cumulatierregels in de zin van het voorstel niet uitgesloten. Er zijn immers situaties waarin dergelijke cumulatie gerechtvaardigd is. Een klassiek voorbeeld van zulke situatie is die van de zelfstandige die in het verleden werkzaam was als werknemer, in die hoedanigheid rechten heeft opgebouwd in de werkloosheidsverzekering, maar slechts aanspraak maakt op een lage werkloosheidsuitkering. In gevallen als deze is de toekenning van een gedeeltelijke uitkering in het klassieke overbruggingsrecht vandaag niet mogelijk maar kan die wel opportuun zijn. Voor een eventuele structurele aanpassing van de cumulatierregels vraagt het Comité echter om de evaluatie van het klassieke overbruggingsrecht af te wachten. Die evaluatie was door het ABC gepland in het voorjaar van 2020 maar werd als gevolg van de coronacrisis uitgesteld. De evaluatie wordt nu vooropgesteld voor het najaar van 2020.

Verder heeft het Comité nog een bemerkingen voor wat betreft de technische modaliteiten van de voorgestelde maatregel. De nieuwe leden bedoeld in art. 5, §1, 5° zijn niet beperkt tot de financiële uitkering en dus ook van toepassing op het behoud van rechten. Het Comité vraagt zich af of deze werkwijze voldoende afgestemd is op de ziekte- en invaliditeitsverzekering, zowel voor de toekenning van terugbetalingen in de gezondheidszorgen (ziektebon) als voor de toekenning van arbeidsongeschiktheids-, invaliditeits- en moederschapsuitkeringen in het geval de andere uitkering ook rechten zou openen in het werknemersstelsel.

4.1.2 Toekenning van pensioenrechten

Het voorstel om maximaal 8 kwartalen van overbruggingsrecht in aanmerking te laten komen voor de pensioenberekening, komt tegemoet aan een vroegere vraag van het Comité⁹. Het Comité zou het voorstel echter graag als volgt verder gepreciseerd zien:

- de maatregel geldt voor pensioenen die ten vroegste voor de eerste keer ingaan op 1 januari 2021. De gelijkstelling komt dus enkel in aanmerking voor de berekening van nieuwe pensioenen en retroactiviteit is bijgevolg uitgesloten;
- de maatregel geldt voor faillissementen en stopzettingen vanaf 1 april 2020;
- kwartalen vanaf het derde kwartaal 2020 komen in aanmerking voor gelijkstelling;

⁸ De term crisis-overbruggingsrecht wordt hier gebruikt als overkoepelde term voor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht en het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart.

⁹ Advies 2019/09 van 23 mei 2019 'Opbouw van pensioenrechten in geval van overbruggingsrecht en vrijstelling van bijdragen'.

4.1.3 Uitbreiding starters

Het ABC kan zich vinden in een voorstel om de toegang tot het klassieke overbruggingsrecht laagdrempeliger te maken voor starters. Terzelfdertijd benadrukt het Comité het belang van het verzekeringsprincipe - en dus van bijdragebetaling - in het sociaal statuut, zowel vanuit het oogpunt van legitimiteit als om oneigenlijk gebruik te voorkomen. Het stelt daarom voor om de voorwaarde van bijdragebetaling voor starters te versoepelen, zonder deze evenwel volledig af te schaffen. Concreet stelt het Comité voor om voor starters de voorwaarde van twee kwartalen effectieve bijdragebetaling te hanteren.

4.1.4 Versoepeling maximale uitkeringsduur

Het ABC is akkoord met het voorstel om :

- voor faillissementen vanaf 1 april 2020 tot en met 31 december 2021 altijd een overbruggingsrecht van maximaal 12 maanden financiële uitkering en 4 kwartalen behoud van rechten toe te kennen, en dus voor de maximale duur over de volledige loopbaan geen rekening te houden met eerdere tijdvakken van faillissementsverzekering, overbruggingsrecht (in dezelfde of een andere pijler) of het tijdelijke overbruggingsrecht in het kader van COVID-19;
- de tijdvakken van overbruggingsrecht, toegekend voor een faillissement vanaf 1 april 2020 tot en met 31 december 2021, niet in aanmerking te nemen voor de maximale duur van het overbruggingsrecht (voor alle pijlers samen) over de volledige loopbaan.

4.2 Bijkomende voorstellen

In aanvulling op de bovengenoemde maatregelen doet het Comité nog drie bijkomende voorstellen.

4.2.1 Toepassingsgebied van de voorgestelde maatregelen

De in het voorstel opgenomen maatregelen hebben uitsluitend betrekking op de eerste pijler van het klassieke overbruggingsrecht. Mits rekening wordt gehouden met hoger gemaakte opmerkingen, kan het Comité zich vinden in elke van deze voorstellen. Het ziet echter geen reden om de voorgestelde ingrepen te beperken tot de eerste pijler van het klassieke overbruggingsrecht. Het stelt dan ook voor deze zelfde wijzigingen voor alle pijlers door te voeren en dit voor stopzettingen en onderbrekingen vanaf 1 april 2020.

4.2.2 Maximale uitkeringsduur vierde pijler

In de vierde pijler van het klassieke overbruggingsrecht (economische moeilijkheden) is de maximale duur momenteel afhankelijk het aantal kwartalen waarvoor sociale bijdragen zijn betaald die pensioenrechten openen.

Aantal kwartalen bijdragebetaling	Rechten: aantal kwartalen	Uitkering: aantal maanden
Minder dan 8	0	0
Minder dan 20	1	3
Minder dan 60	2	6
60 of meer	4	12

Het Comité stelt voor om de toekenningstermijn in de vierde pijler ook tijdelijk standaard op 12 maanden te brengen en dit voor begunstigde op het overbruggingsrecht in de periode april 2020 – december 2021.

4.2.3 Periode april – augustus 2020 niet in mindering van de maximale toekenningstermijnen

Gelet op de economische context als gevolg van COVID-19 is het voor zelfstandigen niet vanzelfsprekend om in de periode tussen 1 april en 31 augustus 2020 een nieuwe beroepsactiviteit te starten of werk te vinden als werknemer. Volgens het Comité is het daarom aangewezen om de periode van 1 april tot en met 31 augustus 2020 te neutraliseren voor de vaststelling van de maximale toekenningstermijnen.

Concreet vraagt het Comité om de tijdvakken van overbruggingsrecht gelegen tussen 1 april 2020 en 31 augustus 2020¹⁰ niet in mindering te brengen van de 12 maanden overbruggingsrecht waarop men recht heeft en dit voor zelfstandigen die gebruik maken van het overbruggingsrecht in de periode 1 april 2020 - 31 december 2021.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen op 24 september 2020:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter

¹⁰ In dezelfde periode werd ook bij werknemers de degressiviteit van hun werkloosheidsuitkering bevroren.