

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

1^{er} octobre 2020

PROPOSITION DE LOI

visant à créer une “allocation
de redéploiement” pour les indépendants
en difficultés dans le contexte
de la pandémie du COVID-19

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 55 **1359/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de M. Vanden Burre et Mme Willaert.
002: Avis du Conseil d'État.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

1 oktober 2020

WETSVOORSTEL

tot instelling van een “hervattingstoelage”
voor de zelfstandigen die het ingevolge
de COVID-19-pandemie
moeilijk hebben

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 55 **1359/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van de heer Vanden Burre en mevrouw Willaert.
002: Advies van de Raad van State.

03183

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)



Avis sur l'incidence budgétaire de la proposition de loi n° 55 1359/001 – adopté le 30 septembre 2020 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

1 Demande d'avis

Par lettre du 30 juin 2020, le président de la Chambre des représentants a, conformément à l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre, demandé à la Cour des comptes d'estimer l'incidence budgétaire éventuelle qu'entraînerait l'adoption de la proposition de loi suivante :

Proposition de loi visant à créer une « allocation de redéploiement » pour les indépendants en difficultés dans le contexte de la pandémie du Covid-19 (Chambre, DOC 1359/001).

2 Contenu de la proposition de loi

La proposition de loi vise l'instauration d'une nouvelle allocation dégressive temporaire dans le contexte de la crise sanitaire provoquée par la pandémie du coronavirus. Cette allocation s'élèverait à 1.300 euros pendant les deux premiers mois de son attribution, 1.000 euros au cours des troisième et quatrième mois et 700 euros pendant les deux derniers mois, et viendrait s'ajouter aux autres revenus. Un indépendant ayant une famille à charge pourrait prétendre à 300 euros de plus par mois.

Contrairement au droit passerelle traditionnel¹ en faveur des indépendants, qui requiert que l'activité ait été cessée définitivement ou temporairement, et à la mesure temporaire de crise droit passerelle dans le cadre du coronavirus² (dénommée ci-après mesure de crise droit passerelle), l'allocation de redéploiement est destinée aux indépendants qui souhaitent reprendre leur activité après le confinement ou des indépendants en difficulté.

Conditions :

- L'allocation est destinée aux indépendants en difficultés, ce qui renvoie concrètement :
 - aux indépendants se trouvant dans une situation de règlement collectif de dettes mais qui ne cessent pas leur activité ;
 - aux indépendants dont les revenus ne dépassent pas un certain montant et qui subissent une baisse de leur marge brute ;
 - aux indépendants qui ont bénéficié de la mesure temporaire de crise droit passerelle.
- Le travailleur indépendant doit s'inscrire auprès d'une structure d'accompagnement, à savoir toute structure chargée de l'accompagnement des travailleurs indépendants en difficultés agréée par l'une des trois régions et désignée par arrêté royal. Cette structure devrait assister l'indépendant dans la mise en œuvre d'un plan d'action pour son entreprise ou, dans le pire des cas, l'accompagner tout au long de la procédure de mise en faillite. Le suivi est assuré par le biais d'un rapport de suivi.

¹ Loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants.

² Loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du Covid-19 en faveur des travailleurs indépendants. Cette loi comprend entre-temps aussi un volet « relance », voir ci-après.



- La période pendant laquelle l'allocation est versée dépend de la période pour laquelle l'indépendant a payé des cotisations sociales, mais n'excède jamais six mois.
- L'allocation ne peut pas être accordée au cours des trois premières années d'activité : elle ne concerne donc pas les indépendants en début d'activité. En outre, l'indépendant ne peut pas avoir bénéficié d'une dispense de cotisations de sécurité sociale au cours de l'année qui précède la demande.

La demande peut être introduite au plus tôt dans les trois mois suivant la fin des mesures exceptionnelles en matière de droit passerelle prévues par l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 auprès de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti) via la caisse d'assurances sociales (CAS) à laquelle l'indépendant est affilié. Lors de l'introduction, il convient de fournir la preuve de l'accompagnement ainsi que la preuve que l'indépendant est en difficultés (il remplit une des trois conditions précitées). L'Inasti doit aussi recevoir le plan d'action, le rapport de suivi, ainsi qu'un document reprenant l'évolution du chiffre d'affaires.

3 Avis du Comité général de gestion

À la demande de la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions de la Chambre des représentants, le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants (CGG)³ a rendu un avis⁴ sur cette proposition. Comme la proposition de loi s'inspire d'une proposition de loi⁵ de 2016 concernant une « allocation-rebond » au sujet de laquelle le CGG avait déjà rendu un avis négatif⁶, il a aussi formulé un avis négatif au sujet de la proposition de loi à l'examen. L'avis contient néanmoins une estimation du coût budgétaire de la proposition, sur laquelle la Cour pourrait s'appuyer.

Le CGG avance deux arguments principaux :

D'une part, la proposition de loi ne tient pas compte du droit passerelle de relance qui a été instauré le 26 juin 2020 avec effet rétroactif au 1^{er} juin 2020⁷ et qui prévoit aussi un revenu de remplacement pour les indépendants qui, malgré la reprise possible de leur activité après une cessation forcée, subissent encore une perte de revenus conséquente. Le CGG souhaite d'abord évaluer la mesure temporaire de crise droit passerelle et le droit passerelle de relance avant de prendre des initiatives supplémentaires pour les indépendants qui subissent une perte de revenus à la suite du coronavirus.

³ Le comité est composé de représentants des organisations interprofessionnelles pour indépendants, des organisations agricoles et des CAS, du SPF Sécurité sociale, de l'Inasti et des ministres compétents.

⁴ Avis 2020/13 du 24 juillet 2020 « Allocation de redéploiement ».

⁵ Doc. parl., Chambre, 2014-2015, DOC 54, n° 0688/001.

⁶ Avis CGG 2016/13 du 22 septembre 2016 « Allocation-rebond ».

⁷ Instauré par l'arrêté royal n° 41 du 26 juin 2020 modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre Covid-19 en faveur des travailleurs indépendants. Cet arrêté royal a aussi prolongé les mesures de crise existantes concernant le droit passerelle en juillet et en août sous certaines conditions. Entre-temps, tant la mesure de crise droit passerelle que le droit passerelle de relance ont été prolongés respectivement jusqu'au 31 décembre et au 30 octobre 2020.



D'autre part, la proposition peut être vue comme une mesure de politique d'accompagnement économique qui ne relève pas du statut social mais de la compétence des régions. Le Comité estime qu'il n'est pas souhaitable d'accorder aux indépendants en difficultés des incitants financiers dans le cadre du statut social (matière fédérale) en vue de les pousser à se faire assister par des structures d'accompagnement agréées (matière régionale).

Dans son avis, le CGG souligne également diverses imprécisions dans la proposition de loi qui entravent fortement la définition du groupe cible et des conditions d'octroi de l'allocation de redéploiement.

- Pour les personnes qui entrent en considération en tant que travailleurs indépendants, l'article 2 renvoie uniquement à l'article 3 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants. Il s'agit d'une définition large qui ne tient pas compte des différentes catégories de cotisations. Les travailleurs indépendants complémentaires auraient donc aussi droit à l'allocation de redéploiement, malgré le faible montant des cotisations versées, pour autant qu'ils remplissent toutes les autres conditions (être actif depuis au moins trois ans, avoir payé au moins douze trimestres de cotisations, etc.). Par ailleurs, il n'est pas renvoyé aux qualités spécifiques (conjoint aidant, aidant, etc.) qui sont pourtant reprises dans la réglementation relative à la mesure temporaire de crise droit passerelle ou au droit passerelle ordinaire à laquelle il est également fait référence dans le même article 2 (voir ci-après). L'octroi de ce droit dépend toutefois du niveau des cotisations provisoires dues. Il est donc difficile de déterminer les catégories d'indépendants pour lesquelles il convient de réaliser une estimation.
- La définition de « travailleur indépendant en difficultés » est incomplète et imprécise.
 - La proposition renvoie tout d'abord à l'article 4, 2°, de la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants, excepté en ce qui concerne la cessation de l'activité indépendante. Il s'agit donc des travailleurs indépendants, des aidants et des conjoints aidants qui ont obtenu du juge l'homologation d'un plan de règlement amiable dans le cadre d'un règlement collectif de dettes, à qui un plan de règlement judiciaire a été imposé ou qui ont obtenu une adaptation ou révision du règlement, au sens de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis, dans une période de trois ans précédant le premier jour du trimestre suivant le trimestre au cours duquel l'activité indépendante a été cessée. Il est donc renvoyé aux travailleurs indépendants ayant fait l'objet d'un règlement collectif de dettes, mais seulement pour autant qu'ils ne cessent pas leur activité. Il n'est toutefois pas tenu compte de la réforme du droit des entreprises qui considère tous les travailleurs indépendants comme des entreprises. Dans ce cas, c'est la réorganisation judiciaire qui s'applique et non plus le règlement collectif de dettes⁸. En outre, cette référence ne permet pas de déterminer la période au cours de laquelle le travailleur indépendant aurait droit à l'allocation, étant donné que la proposition mentionne qu'il ne peut pas y avoir de cessation de l'activité alors que l'article 4, 2°, part justement d'une date de cessation.

⁸ Le règlement collectif de dettes est encore possible, mais ne peut être demandé que six mois après la cessation de l'activité ou la faillite.



- Une deuxième catégorie concerne le travailleur indépendant qui a subi une baisse de 30 % de sa marge brute dégagée sur une période de référence de trois trimestres consécutifs et dont les revenus imposables ne dépassent pas le plafond de la deuxième tranche d'imposition de 40 %, telle que définie à l'article 130 du code des impôts sur les revenus 1992⁹. On ignore toutefois quels sont les revenus visés¹⁰, ainsi que les trimestres pris comme référence pour le calcul de la baisse de la marge brute.
- Enfin, la proposition renvoie aux travailleurs indépendants qui bénéficient du droit passerelle en vertu de l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 modifiant la loi 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre du Covid-19 en faveur des travailleurs indépendants, notamment en ce qui concerne l'extension à certains indépendants à titre complémentaire et pensionnés actifs. Le texte renvoie donc ici à la mesure de crise droit passerelle pour les mois de mars et avril 2020 qui s'applique aux travailleurs indépendants, conjoints aidants, aidants et même étudiants indépendants (contrairement à la définition du travailleur indépendant dans la proposition), sans tenir compte de la loi du 22 décembre 2016 et toutes les modifications ultérieures (telles que les prolongations).
- D'après la proposition, l'allocation mensuelle ne peut être octroyée qu'à un travailleur indépendant qui en est au minimum à sa quatrième année d'activités et le montant est fonction du nombre de trimestres durant lesquels il a cotisé. Entre douze et vingt trimestres de cotisations, on reçoit l'allocation de redéploiement pendant quatre mois et au-delà de vingt trimestres de cotisations, pendant six mois. On ignore s'il doit y avoir eu une activité continue préalablement à la demande ainsi que les trimestres au cours desquels des cotisations doivent avoir été versées.
- L'octroi de l'allocation est subordonné à un encadrement par une structure d'accompagnement, qui relève de la compétence des régions. On ignore dans quelle mesure ces structures sont en mesure de fournir la preuve de cet accompagnement dans le délai de demande de trois mois, surtout si celle-ci doit prendre la forme d'un rapport de suivi élaboré par la structure d'accompagnement et d'un plan d'action concret, comme prévu à l'article 6. La Cour des comptes souligne à cet égard que l'intervention et la capacité de ces structures d'accompagnement auront une incidence importante sur le nombre de demandes d'allocation de redéploiement qui pourront être introduites.

Par ailleurs, le CGG est d'avis que la proposition de loi contient un certain nombre d'autres négligences (procédure différente pour l'octroi du droit ¹¹ et la fourniture de la preuve pour la charge de famille) et lacunes (par exemple, aucune disposition concernant le cumul éventuel avec d'autres indemnités). La Cour des comptes renvoie à ce sujet à l'avis en question.

⁹ Pour l'exercice d'imposition 2021/revenus 2020, il s'élève à 23.720 euros (montant indexé).

¹⁰ S'agit-il par exemple des revenus réels de l'année au cours de laquelle la demande est introduite (qui ne sont connus de façon définitive par l'Inasti et les CAS que dans les deux à trois ans à la suite de la régularisation des cotisations provisoires) ou des revenus d'il y a trois ans qui ont servi de référence pour déterminer le montant des cotisations provisoires au cours de l'année de la demande ?

¹¹ La demande concernant le droit passerelle ordinaire et la mesure de crise droit passerelle est ainsi traitée par les CAS, qui statuent et effectuent le versement. D'après la proposition, la demande d'allocation de redéploiement serait toutefois traitée par l'Inasti.



4 Estimation budgétaire

Une condition préalable à une estimation fiable de l'incidence budgétaire d'une proposition de loi est la possibilité d'en définir clairement le groupe cible. Il ressort de l'avis du CGG (point 3 ci-dessus) que ce n'est pas possible sur la base des textes actuels. Ainsi, on ignore par exemple pour quels travailleurs indépendants il convient de faire un calcul et comment les conditions doivent être interprétées. Si l'on prend tous les travailleurs indépendants en compte dans l'estimation (indépendants à titre principal, indépendants complémentaires, conjoints aidants, aidants, etc.), il faut partir d'une interprétation maximaliste, qui n'est probablement pas correcte et ne correspond pas à l'esprit de la proposition de loi. La condition concernant les trois ans d'activité minimum peut aussi être interprétée de manière maximaliste ou limitée, c'est-à-dire tous les travailleurs indépendants qui ont été actifs au moins trois ans sur l'ensemble de leur carrière ou ceux qui ont été actifs de manière continue pendant trois ans.

Par ailleurs, d'autres paramètres nécessaires au calcul ne sont pas clairs. Ainsi, l'allocation de redéploiement est fonction du nombre de trimestres au cours desquels des cotisations ont été payées, sans que le texte ne précise les trimestres concernés. Il faudrait donc sélectionner soit tous les travailleurs indépendants qui ont payé des cotisations pendant au moins douze ou plus de vingt trimestres au cours de leur carrière (interprétation maximaliste), soit ceux qui ont payé des cotisations au cours des douze à vingt trimestres préalables à la demande. Un autre problème à cet égard est que les informations relatives aux cotisations payées sont dispersées entre les différentes CAS et ne peuvent pas être déterminées de manière univoque.

En outre, il est impossible de prédire certaines évolutions. Ainsi, il est difficile de prévoir le nombre de travailleurs indépendants dont les revenus ne dépasseront pas un certain plafond et qui seront confrontés à une baisse considérable du chiffre d'affaires. On peut difficilement se baser à cet effet sur des informations du passé étant donné que l'incidence du coronavirus est inédite, surtout eu égard aux mesures complémentaires du gouvernement²². Sur la base de la proposition de loi, les travailleurs indépendants peuvent avoir droit à l'allocation de redéploiement pour différentes raisons (d'une part, des revenus bas combinés à une baisse de la marge brute et, d'autre part, un droit passerelle accordé temporairement), ce qui n'aide pas à définir des chiffres uniques et uniformes par catégorie.

5 Conclusion

Compte tenu de la délimitation imprécise de la proposition de loi et de la difficulté d'estimer l'incidence du coronavirus sur la situation financière des travailleurs indépendants, la Cour des comptes estime qu'il n'est pas possible de réaliser une estimation budgétaire fiable.

²² Par exemple, si l'on tient compte des revenus d'il y a trois ans (étant donné que la proposition de loi vise les travailleurs indépendants ayant au moins trois ans d'activité), on ne tient pas compte du fait que les revenus de 2020 seront probablement bien inférieurs à ceux des années précédentes et ne seront en outre connus de façon définitive qu'à partir de 2021 ou ultérieurement. Les trois dernières années constituent donc une référence bancale à cet égard.



Advies over de budgettaire impact van wetsvoorstel nr. 55 1359/001 – goedgekeurd op 30 september 2020 door de algemene vergadering van het Rekenhof

1 Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft aan het Rekenhof met een brief van 30 juni 2020 gevraagd om, overeenkomstig artikel 79 eerste lid van het Reglement van de Kamer, de mogelijke budgettaire impact te ramen die de goedkeuring van onderstaand wetsvoorstel als gevolg zou hebben:

Wetsvoorstel tot instelling van een “hervattingstoelage” voor de zelfstandigen die het ingeval van de COVID-19-pandemie moeilijk hebben (Kamer, Doc 1359/001).

2 Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt een nieuwe tijdelijke degressieve toelage in te stellen naar aanleiding van de gezondheidscrisis ingeval van de COVID-19-pandemie. Die toelage zou 1.300 euro bedragen tijdens de eerste twee maanden dat ze wordt toegekend, 1.000 euro tijdens de derde en de vierde maand en 700 euro tijdens de laatste twee maanden, en komt bovenop het resterende inkomen. Een zelfstandige met een gezin ten laste zou aanspraak kunnen maken op 300 euro extra per maand.

In tegenstelling tot het traditionele overbruggingsrecht¹ ten gunste van zelfstandigen dat vereist dat de activiteit definitief of tijdelijk wordt stopgezet en de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht in het kader van COVID-19² (verder crisismaatregel overbruggingsrecht genoemd), is de hervattingstoelage bestemd voor zelfstandigen die hun activiteit willen herstarten na de lockdown of zelfstandigen in moeilijkheden.

Voorwaarden:

- De toelage is bestemd voor zelfstandigen in moeilijkheden waarbij concreet wordt verwezen naar:
 - zelfstandigen die zich bevinden in een situatie van collectieve schuldenregeling maar hun activiteit niet stopzetten;
 - zelfstandigen met een bepaald maximum inkomen en een daling van de brutomarge;
 - zelfstandigen die genoten van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht.
- De zelfstandige moet zich inschrijven in een begeleidingsstructuur, zijnde elke structuur die belast is met de begeleiding van de zelfstandige in moeilijkheden die door één van de drie gewesten is erkend en per koninklijk besluit wordt aangewezen. Die structuur, zou de zelfstandige moeten bijstaan om uitvoering te geven aan een actieplan voor zijn onderneming of zou hem in het ergste geval begeleiden bij het doorlopen van de faillissementsprocedure. De opvolging gebeurt door middel van een toezichtverslag.

¹ Wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen.

² Wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen. Deze wet bevat ondertussen ook een luik “relance”, zie verder.



- De periode waarin de toelage wordt uitgekeerd is afhankelijk van de periode waarvoor de zelfstandige sociale bijdragen heeft betaald, maar is nooit langer dan zes maanden.
- De toelage mag niet worden toegekend tijdens de drie eerste jaren van de activiteit: startende ondernemers komen aldus niet in aanmerking. De zelfstandige mag in het jaar voorafgaand aan de aanvraag ook geen vrijstelling van sociale zekerheidsbijdragen hebben verkregen.

De aanvraag kan ten vroegste binnen drie maanden na afloop van de uitzonderlijke maatregelen inzake het overbruggingsrecht zoals bepaald bij het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020 worden ingediend bij het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) via het sociaal verzekeringsfonds (SVF) waarbij de zelfstandige is aangesloten. Bij de indiening moet het bewijs van de begeleiding worden aangeleverd alsook het bewijs dat de zelfstandige in moeilijkheden verkeert (één van de drie hoger vermelde voorwaarden). Het RSVZ moet ook het actieplan, het toezichtverslag, alsook een document waarin de evolutie van de omzet is opgenomen, ontvangen.

3 Advies van het Algemeen Beheerscomité

Op verzoek van de commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen (ABC)³ een advies⁴ uitgebracht over dit voorstel. Aangezien het wetsvoorstel is geïnspireerd op een eerder wetsvoorstel⁵ van 2016 rond een “opveringstoelage” waarover het ABC ook al een negatief advies⁶ uitbracht, werd ook voor voorliggend wetsvoorstel een negatief advies geformuleerd. Het advies bevat evenmin een raming van de budgettaire kost van het voorstel, waarop het Rekenhof zich zou kunnen steunen.

Het ABC brengt twee hoofdargumenten naar voor:

Enerzijds houdt het wetsvoorstel geen rekening met een overbruggingsrecht “relance” dat op 26 juni 2020 met terugwerkende kracht vanaf 1 juni 2020⁷ werd ingevoerd en dat ook een vervangingsinkomen voorziet voor zelfstandigen die na de mogelijke hervatting van hun activiteit na een verplichte sluiting nog veel inkomstenverlies lijden. Het ABC wenst eerst de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht en het overbruggingsrecht “relance” te evalueren alvorens nieuwe, bijkomende initiatieven te nemen voor zelfstandigen die inkomensverlies leiden als gevolg van COVID-19.

³ Het comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de interprofessionele organisaties voor zelfstandigen, landbouworganisaties en de SVF's, de FOD sociale zekerheid, het RSVZ en de bevoegde ministers.

⁴ Advies 2020/13 van 24 juli 2020 'Hervattingstoelage'.

⁵ Parl. Stuk Kamer 2014-2015, doc. 54, nr. 0688/001.

⁶ Advies ABC 2016/13 van 22 september 2016 'Opveringstoelage'.

⁷ Ingevoerd via het KB 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. Dit KB verlengde tevens de bestaande crisismaatregelen overbruggingsrecht voorwaardelijk tot juli en augustus. Ondertussen zijn zowel de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht als het overbruggingsrecht “relance” verlengd tot respectievelijk 31 december en 30 oktober 2020.



Anderzijds kan het voorstel worden gezien als een maatregel van economisch flankerend beleid dat buiten het sociale statuut valt en tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort. Het Comité acht het niet wenselijk om binnen het sociaal statuut (federale materie) financiële incentives toe te kennen aan zelfstandigen in moeilijkheden om hen te stimuleren om zich te laten bijstaan door erkende begeleidingsstructuren (regionale materie).

In zijn advies wijst het ABC ook op diverse onduidelijkheden in het wetsvoorstel die zowel het bepalen van de doelgroep als van de toekenningsvoorwaarden voor de hervattings-toelage sterk bemoeilijken.

- Voor de personen die in aanmerking komen als zelfstandige wordt in artikel 2 slechts verwezen naar het artikel 3 van het KB nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen. Dit betreft een ruime omschrijving waarbij geen rekening wordt gehouden met de verschillende bijdragecategorieën. Ook zelfstandigen in bijberoep, hoe klein ook de betaalde bijdragen, zouden dus recht hebben op de hervattings-toelage, voor zover aan alle andere voorwaarden is voldaan (minstens al drie jaar actief, minstens twaalf kwartaalbijdragen betaald, etc.). Aan de andere kant wordt er niet verwezen naar de specifieke hoedanigheden (meewerkende echtgenoten, helpers, ...) die echter wel worden opgenomen in de reglementering voor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht of het gewone overbruggingsrecht waarnaar men in het zelfde artikel 2 ook verwijst (zie hierna). De toekenning van dat recht is wel afhankelijk van het niveau van de voorlopige bijdragen die verschuldigd zijn. Dit maakt het moeilijk te bepalen voor welke categorieën zelfstandigen een raming moet worden gemaakt.
- De definitie van “zelfstandige in moeilijkheden” is onvolledig en onduidelijk.
 - Het voorstel verwijst allereerst naar artikel 4, 2°, van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen, behalve wat de stopzetting van de zelfstandige activiteit betreft. Dit zijn aldus de zelfstandigen, helpers en meewerkende echtgenoten die in het kader van een collectieve schuldenregeling van de rechter de homologatie van een minnelijke aanzuiveringsregeling verkregen hebben, aan wie een gerechtelijke aanzuiveringsregeling is opgelegd of die een aanpassing of herziening van de regeling verkregen hebben, in de zin van de wet van 5 juli 1998 betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen, binnen een periode van drie jaar die voorafgaat aan de eerste dag van het kwartaal volgend op het kwartaal waarin de zelfstandige activiteit werd stopgezet. Men verwijst dus naar zelfstandigen die het voorwerp uitmaakten van een collectieve schuldenregeling, maar enkel voor zover ze hun activiteit niet stopzetten. Men houdt hierbij echter geen rekening met de hervorming van het ondernemingsrecht die alle zelfstandigen als ondernemingen beschouwt. In dat geval geldt de gerechtelijke reorganisatie en niet langer de collectieve schuldenregeling⁸. Met de verwijzing is overigens niet duidelijk gedurende welke periode de zelfstandige recht zou kunnen hebben op de toelage, aangezien het voorstel vermeldt dat er geen stopzetting mag zijn van de activiteit en artikel 4, 2° juist vertrekt van een stopzettingsdatum.

⁸ De collectieve schuldenregeling is nog mogelijk maar kan slechts worden aangevraagd 6 maanden na de stopzetting van de activiteit of het faillissement.



- Een tweede categorie betreft de zelfstandige die te maken heeft met een daling van de brutomarge met 30 % over een referentieperiode van drie opeenvolgende kwartalen en waarvan de belastbare inkomsten niet hoger liggen dan het maximum voor de tweede belastingschijf, waarvoor een belastingtarief van 40 % geldt, als bepaald bij artikel 130 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992⁹. Het is echter niet duidelijk welke inkomsten men bedoelt¹⁰, alsook welke kwartalen als referentie worden genomen voor de berekening van de daling van de brutomarge.
- Ten slotte verwijst het voorstel naar zelfstandigen die het overbruggingsrecht ontvangen krachtens het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 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, in het bijzonder voor wat betreft de uitbreiding naar bepaalde zelfstandigen in bijberoep en actieve gepensioneerden. Het betreft hier een verwijzing naar de crisismaatregel overbruggingsrecht voor maart en april 2020 die van toepassing is op zelfstandigen, meewerkende echtgenoten, helpers en zelfs student-zelfstandigen (in tegenstelling dus tot de definitie van zelfstandige in het voorstel), zonder rekening te houden met de wet van 22 december 2016 en alle wijzigingen (zoals verlengingen) die nadien zijn toegevoegd.
- Volgens het voorstel kan de maandelijkse toelage alleen worden toegekend aan een zelfstandige die minstens aan zijn vierde activiteitsjaar bezig is en is het bedrag afhankelijk van het aantal betaalde kwartaalbijdragen. Vanaf 12 tot 20 kwartaalbijdragen ontvangt men 4 maanden, boven de 20 kwartalen 6 maanden hervattingstoelage. Het is onduidelijk of een doorlopende activiteit wordt bedoeld voorafgaand aan de aanvraag, alsook in welke kwartalen een bijdrage moet zijn betaald.
- De toelage is afhankelijk van een ondersteuning door een begeleidingsstructuur die tot de bevoegdheden van de gewesten behoren. Het is niet duidelijk in welke mate deze structuren binnen de aanvraagtermijn van drie maanden het bewijs van die begeleiding kunnen leveren, zeker als dit gebeurt aan de hand van een door de begeleidingsstructuur opgesteld toezichtverslag en een concreet actieplan, zoals beschreven in artikel 6. Het Rekenhof benadrukt hierbij dat de tussenkomst en capaciteit van deze begeleidingsstructuren een belangrijke impact zullen hebben op het aantal aanvragen voor een hervattingstoelage dat zal kunnen worden ingediend.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel volgens het ABC een aantal andere onzorgvuldigheden (afwijkende procedure voor de toekenning van het recht¹¹ en de levering van het bewijs voor gezinslast) en onvolledigheden (vb. geen bepalingen over de mogelijke cumulatie met andere uitkeringen). Het Rekenhof verwijst hiervoor verder naar het betrokken advies.

⁹ Voor het aanslagjaar 2021/inkomsten 2020 bedraagt dit 23.720 euro (geïndexeerd bedrag).

¹⁰ Gaat het bijvoorbeeld om de reële inkomsten van het jaar waarin de aanvraag gebeurt (die pas definitief bij het RSVZ en de SVF's gekend zijn binnen twee-drie jaar naar aanleiding van de regularisatie van de voorlopige bijdragen) of om de inkomsten van drie jaar geleden die als referentie dienden om het bedrag van de voorlopige bijdragen in het jaar van de aanvraag te bepalen?

¹¹ Zo wordt de aanvraag voor het gewone overbruggingsrecht alsook de crisismaatregel overbruggingsrecht behandeld door de SVF's die ook beslissen en uitbetalen. Volgens het voorstel wordt de aanvraag echter behandeld door het RSVZ.



4 Budgettaire raming

Een voorafgaande voorwaarde om de budgettaire impact van een wetsvoorstel betrouwbaar te kunnen ramen, is dat de doelgroep ervan duidelijk kan worden afgebakend. Uit het advies van het ABC (punt 3 hierboven) blijkt dat dit op basis van de voorliggende teksten niet mogelijk. Zo is het bv. onduidelijk voor welke zelfstandigen een berekening moet worden uitgevoerd en hoe de voorwaarden moeten worden geïnterpreteerd. Indien voor een raming alle zelfstandigen in aanmerking worden genomen (zelfstandigen in hoofdberoep, bijberoep, de meewerkende echtgenoot, de helpers, etc.) dan moet worden uitgegaan van een maximalistische interpretatie, die wellicht niet correct is en niet strookt met de opzet van het wetsvoorstel. Ook de voorwaarde van minstens drie jaar activiteit kan maximalistisch, dan wel beperkt worden ingevuld, nl. alle zelfstandigen die over hun hele loopbaan minstens drie jaar actief zijn geweest, dan wel zij die doorlopend drie jaar actief zijn geweest.

Daarnaast zijn ook andere parameters voor de berekening onduidelijk. Zo is de hervattings-toelage afhankelijk van het aantal betaalde kwartaalbijdragen, zonder dat wordt gepreciseerd welke. Aldus zou een selectie moeten worden gemaakt van alle zelfstandigen die ofwel in de loop van hun loopbaan minstens 12 of meer dan 20 kwartalen bijdragen betaald hebben (maximale invulling), ofwel minstens 12 tot 20 kwartalen voorafgaand aan de aanvraag. Een bijkomend probleem hierbij is dat informatie over betaalde bijdragen versnipperd is over de verschillende SVF's en niet eenduidig in kaart kan worden gebracht.

Bovendien is er de onmogelijkheid om bepaalde evoluties te voorspellen. Zo is het moeilijk te voorspellen hoeveel zelfstandigen onder een bepaald inkomen zullen vallen en geconfronteerd worden met een aanzienlijke omzetsdaling. Hiervoor kan bezwaarlijk worden vertrokken van informatie uit het verleden, aangezien de impact van COVID-19 ongezien is, zeker gelet op de bijkomende maatregelen van de regering²². Daarnaast kunnen op basis van het wetsvoorstel zelfstandigen om verschillende redenen tegelijk (enerzijds een laag inkomen gecombineerd met een daling van de brutomarge en anderzijds een toegekend tijdelijk overbruggingsrecht) mogelijk recht hebben op de hervattings-toelage, wat het moeilijk maakt unieke en eenvormige cijfers per categorie naar voor te brengen.

5 Conclusie

Rekening houdend met de onduidelijke afbakening van het wetsvoorstel en de moeilijke inschatting van de impact van COVID-19 op de financiële situatie van de zelfstandigen, is het Rekenhof van oordeel dat geen betrouwbare budgettaire raming kan worden opgesteld.

²² Wanneer bv. de inkomsten van drie jaar terug in aanmerking worden genomen (daar volgens het voorstel zelfstandigen met minstens drie jaar activiteit in aanmerking worden genomen), wordt voorbij gegaan aan het feit dat de inkomsten in 2020 wellicht veel lager liggen dan de voorbije jaren en bovendien pas definitief bekend zijn vanaf 2021 of later. De drie voorbije jaren vormen in dat opzicht een wankel referentiebasis.