



Beleidsaanbevelingen ter ondersteuning van ondernemers in moeilijkheden

Beleidsaanbevelingen ter ondersteuning van ondernemers in moeilijkheden

Februari 2012

Studiecentrum voor Ondernemerschap (SVO),
Hogeschool-Universiteit Brussel
Centre d'Etude de la Performance des Entreprises (CEPE),
HEC Ecole de Gestion de l'Université de Liège

COLOFON

Beleidsaanbevelingen ter ondersteuning van ondernemers in moeilijkheden

Cette publication est également disponible en français sous le titre:
Propositions pour une politique de soutien des indépendants en difficulté

Een publicatie van de Koning Boudewijnstichting,
Brederodestraat 21 te 1000 Brussel

AUTEURS

Johan Lambrecht, directeur Studiecentrum voor Ondernemerschap -
Hogeschool-Universiteit Brussel
Didier Van Caillie, directeur Centre d'Etude de la Performance des
Entreprises - HEC Ecole de Gestion - Université de Liège

Co-auteurs :
Diane Arijs, Vincent Molly en Wouter Broekaert, onderzoekers,
Studiecentrum voor Ondernemerschap
Sophie Arnould en France Riguelle, onderzoekers, Centre d'Etude de
la Performance des Entreprises

VERTALING

Antoine Pennewaert

COÖRDINATIE VOOR DE KONING BOUDEWIJNSTICHTING

Françoise Pissart, directeur
Johan Alleman, projectverantwoordelijke
Anne-Françoise Genel, projectverantwoordelijke
Ann Vasseur, directieassistente

GRAFISCH CONCEPT

PuPiL

VORMGEVING

Tilt Factory

PRINT ON DEMAND

Manufast-ABP vzw, een bedrijf voor aangepaste arbeid

Deze uitgave kan gratis worden gedownload van onze website
www.kbs-frb.be

Een afdruk van deze elektronische uitgave kan (gratis) besteld worden :
on line via www.kbs-frb.be, per e-mail naar publi@kbs-frb.be of telefonisch
bij het contactcentrum van de Koning Boudewijnstichting,
tel +32-70-233 728, fax +32-70-233 727

Wettelijk depot:

D/2893/2012/03

ISBN-13:

978-90-5130-764-1

EAN:

9789051307641

BESTELNUMMER:

3034

Februari 2012

Met de steun van de Nationale Loterij

VOORWOORD

Niet elke zelfstandige die start met een eigen onderneming wordt een succesverhaal. Er zijn de ups en de downs van de economische conjunctuur, die leiden tot betere en minder goede jaren. Zelfstandigen worden dus regelmatig geconfronteerd met een minder goede periode. Op zich geen drama. Erger wordt het als het blijft slecht gaan. En er geen goede jaren meer komen. Uit recent studiemateriaal van het Studiecentrum voor Ondernemerschap blijkt dat 15 procent van de zelfstandigen zich minstens zes jaar onder de armoedegrens bevindt. Het is voor deze groep van zelfstandigen in moeilijkheden dat de Koning Boudewijnstichting het nodig vond na te gaan hoe hun situatie kan verbeterd worden.

Niet dat er al niet iets zou gebeurd zijn. Maar onvoldoende voor de 40.000 zelfstandigen van vandaag in België die zich permanent onder de armoedegrens bevinden.

Via haar luisternetwerk, een observatorium en laboratorium inzake sociaal onrecht, werd de Koning Boudewijnstichting gewezen op deze wat miskende en vaak onderschatte problematiek van zelfstandigen in armoede. Zelfstandige ondernemers in moeilijkheden leven immers vaak heel geïsoleerd, omdat ze de professionele en persoonlijke problemen waarmee ze geconfronteerd worden, proberen verborgen te houden.

Om iets te doen aan de problemen van zelfstandigen in moeilijkheden, die in armoede verkeren of in armoede dreigen terecht te komen, heeft de Stichting ervoor geopteerd een goed onderbouwd debat te stimuleren rond mogelijke maatregelen om deze problemen te voorkomen of te remediëren.

De Koning Boudewijnstichting vroeg aan twee wetenschappelijke experts, Johan Lambrecht, directeur van het Studiecentrum voor Ondernemerschap, Hogeschool-Universiteit Brussel, en Didier Van Caillie, directeur van het Centre d'Etude de la Performance des Entreprises, HEC Ecole de Gestion, beleidsmaatregelen voor te stellen die kunnen genomen worden om zelfstandigen in moeilijkheden te helpen.

Hierbij werd hun gevraagd de beleidsmaatregelen zo concreet mogelijk, praktisch en realistisch uit te werken, hierbij rekening houdende met het feit dat we ons vandaag in een periode bevinden waar geen grote supplementaire budgetten beschikbaar zijn voor nieuw beleid.

Voor hun werk konden ze ook een beroep doen op een Begeleidingscomité Zelfstandige Ondernemers in moeilijkheden van de Koning Boudewijnstichting. Dit Comité, onder het voorzitterschap van Annick Floréal,

adviseur-generaal van de FOD Sociale Zekerheid, Directoraat-Generaal Zelfstandigen, was samengesteld uit vertegenwoordigers van publieke en private organisaties uit het Noorden en Zuiden van het land, die deze problematiek goed kennen.

Alle voorstellen van de wetenschappelijke experts werden uitvoerig bediscussieerd met de leden van dit Comité. De inbreng van het comité was zeker verrijkend.

Onder de leden van dit Begeleidingscomité bestaat een grote consensus over het belang van de diverse maatregelen. Het merendeel van de aanbevelingen wordt ondersteund door de leden van het Comité. Over enkele belangrijke items is er echter geen consensus. Met name over de berekenings- en betalingswijze van sociale bijdragen voor zelfstandigen bestaan er verschillende meningen. Maar dit was ook een uitgangspunt. Absolute consensus was niet vereist en de eindverantwoordelijkheid over de inhoud van de aanbevelingen ligt bij de wetenschappelijke experts.

Er werden zeven grote clusters/werven van maatregelen uitgewerkt. Het gaat hierbij zowel om verbetering van bestaande maatregelen (bv. verbetering en wijziging procedure betaling sociale bijdragen, wet op continuïteit van de ondernemingen) als om nieuwe maatregelen (bv. stopzettingsvergoeding). De beleidsvoorstellen hebben ook betrekking op diverse Belgische beleidsniveaus.

Deze beleidsaanbevelingen werden gepresenteerd en besproken op een rondetafel die plaats had op 14 december 2011. Alle belangrijke, betrokken actoren kregen hier de kans hun mening en feedback te geven op de beleidsaanbevelingen.

De finale versie van het rapport is aangevuld met een verslag van deze rondetafel.

De Koning Boudewijnstichting wil de experts, de voorzitter en de leden van het Begeleidingscomité bedanken voor hun constructieve, concrete en praktische inbreng.

Ze hoopt dan ook dat de diverse beleidsaanbevelingen, die wel degelijk rekening houden met de beperkte actuele budgettaire middelen, concrete politieke initiatieven kunnen inspireren en stimuleren.

Koning Boudewijnstichting
Februari 2012

BEGELEIDINGS- COMITÉ 'ZELFSTANDIGE ONDERNEMERS IN MOEILIJKHEDEN'

Voorzitster

Annick Floreal, adviseur-generaal FOD Sociale Zekerheid -
Directie-generaal Zelfstandigen - Dienst Uitkeringen

Leden

Chris Botterman, coördinator sociale zaken, Boerenbond

Christine Engelen, directeur sociale actie, OCMW Luik

Gabrielle Eymael, diensthoofd, Sociaal verzekeringsfonds Union des
Classes Moyennes (UCM)

Riccy Focke, coördinator, Boeren op een kruispunt vzw

Muriel Galerín, secretaris Algemeen Beheerscomité voor het sociaal
statuut der zelfstandigen, Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen
der zelfstandigen (RSVZ)

Olivier Kahn, coördinator, Centrum voor Ondernemingen in moeilijkheden
- boekhoudkundig en fiscaal expert, Cabinet Olivier Kahn & Partner

Frédéric Lernoux, afgevaardigd bestuurder, Kenniscentrum voor
Financiering van KMO - Participatiefonds

Benoit Lescrenier, financieel raadgever, Kamer van Koophandel en
Industrie van de provincie Luxemburg

Christine Mattheeuws, voorzitter, Neutraal Syndicaat voor
Zelfstandigen (NSZ)

Jean-Paul Pruvot, consulaire rechter, Handelsrechtbank van Luik

Benoit Rousseau, juridisch directeur, Syndicaat der Zelfstandigen en
KMO's

Luc Soens, directeur, Liberaal Verbond voor Zelfstandigen (LVZ)

Bernadette Thény, algemeen directeur, Kamer van Koophandel en
Industrie van de provincie Luxemburg

Aleydis Uyttendaele, juriste, adjunct van de directie, OCMW Gent -
Juridische Dienst

Anne Vanderstappen, adviseur Sociale Zaken, UNIZO-studiedienst

Pol Vermoere, woordvoerder, Tussenstap vzw

Dirk Verschoore, directeur, Efrem vzw

INHOUD

VOORWOORD	5
BEGELEIDINGSCOMITÉ 'ZELFSTANDIGE ONDERNEMERS IN MOEILIJKHEDEN'	7
SAMENVATTING	11
INLEIDING	15
ZEVEN BELEIDSACTIES	19
I. WIJZIGING BETALING SOCIALE BIJDRAGEN: ANTICIPEREN OP ONAANGENAME VERRASSING	19
Context	19
Voorstel van de auteurs	20
Debat	20
II. VOORSTELLEN TOT VERBETERING VAN DE PROCEDURE VOOR VRIJSTELLING VAN SOCIALE BIJDRAGEN VOOR ZELFSTANDIGEN: MEER RECHTSZEKERHEID	23
Context	23
Voorstellen van de auteurs	23
Debat	25
III. MIGRATIE VAN ZELFSTANDIGENSTATUUT NAAR ANDER STATUUT OF OPNIEUW NAAR ZELFSTANDIGE: VOOR DE CONTINUÏTEIT VAN DE ONDERNEMER	27
Context	27
Voorstel van de auteurs	27
IV. BEVORDEREN VAN DE CONTINUÏTEIT VAN DE ACTIVITEIT OF VAN DE ONDERNEMING	29
Context	29
Voorstellen van de auteurs	31
Debat	33
V. ZORGEN VOOR EEN VLOTTERE COLLECTIEVE SCHULDEN REGELING	35
Context	35
Voorstellen van de auteurs	36
VI. STOPZETTINGSVERGOEDING: TIJDIG STOPPEN BESPAART ONHEIL	39
Context	39
Voorstel van de auteurs	39
Debat	41
VII. HARMONISEREN VAN DE BEGELEIDING VAN ZELFSTANDIGEN IN MOEILIJKHEDEN EN VERSTERKEN VAN DE STRUCTURELE FINANCIERING ERVAN DOOR DE OVERHEID	45
Context	45
Voorstellen van de auteurs	49
Debat	51

SAMENVATTING

De experts die op vraag van de Koning Boudewijnstichting voorstellen uitwerkten om hulp te verlenen aan zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie, hebben zowel nagedacht over preventieve als over curatieve maatregelen. Sommige mikken hoofdzakelijk op het verbeteren van bestaande voorzieningen, andere zijn nieuw, in ieder geval in ons land. De onderzoekers werden bij hun opdracht geholpen door de kritische opmerkingen van een Begeleidingscomité bestaande uit achttien vertegenwoordigers van overheids- en privéorganisaties die de problematiek goed kennen.

Een eerste preventieve maatregel heeft betrekking op een hervorming van de **betalingswijze van de sociale bijdragen**. Aangezien die worden berekend op basis van het inkomen van drie jaar voordien en aangezien dat inkomen bij zelfstandigen jaar op jaar sterk kan schommelen, kan er in het huidige systeem een wanverhouding ontstaan die vaak nefast is. Aldus moet een zelfstandige die bijvoorbeeld net een moeilijke periode doormaakt soms erg hoge bijdragen betalen, als gevolg van een 'goed jaar' dat al lang voorbij is. Men is het erover eens dat het noodzakelijk is om het moment waarop een zelfstandige inkomsten ontvangt meer te laten samenvallen met het betalen van de sociale bijdragen. Maar het debat bevestigt dat twee verschillende opties om dat te bereiken elk hun voorstanders hebben. Bij het ene systeem kunnen de sociale bijdragen vooraf worden betaald (voorgesteld door de auteurs). Bij het andere systeem worden de sociale bijdragen, op basis van een raming van de inkomsten, betaald in het jaar zelf.

Zelfstandigen die hun sociale bijdragen absoluut niet kunnen betalen, mogen overigens wel een **vrijstellingsaanvraag** indienen. In dat geval moeten ze hun 'noodtoestand' aantonen bij een speciale, administratieve commissie. Maar deze is overstelpt met werk, wat zorgt voor extreem lange behandelingstermijnen. Intussen wordt een zelfstandige niet alleen in onzekerheid gelaten, maar hij kan ook geen beroep meer doen op bepaalde sociale rechten. Bovendien is de procedure niet transparant genoeg. Door duidelijke, objectieve criteria vast te leggen die iedereen kent, zou men in ruime mate kunnen anticiperen op de beslissingen van de commissie. Er wordt ook voorgesteld om de rol van de sociaal verzekeringsfondsen uit te breiden zodat ze vrijstellingsaanvragen zelf zouden mogen behandelen als er geen discussie bestaat over het bewijzen van de noodtoestand. Het rapport stelt ook dat een zelfstandige die vrijgesteld wordt van het betalen van sociale bijdragen, moet meewerken aan een verplichte individuele begeleiding (gratis in de beginfase), die wordt verstrekt door een voor dit doel erkende organisatie. Die verplichte opvolging zou ertoe moeten

bijdragen dat een zelfstandige in moeilijkheden zich op tijd laat begeleiden, want vandaag komen de steunaanvragen vaak te laat. Bovendien zou ze een ontradend effect moeten hebben op bepaalde zelfstandigen die onterecht een vrijstelling aanvragen.

Na een professionele mislukking is het eveneens belangrijk om opnieuw te kunnen beginnen. Een faillissement mag geen last worden die men zijn hele loopbaan moet meeslepen. Een **verschoonbaarverklaring**, die de goede trouw van een gefailleerde zelfstandige attesteert, moet veel sneller worden afgeleverd. Ze moet ook toegankelijk worden gemaakt voor zelfstandigen die een vennootschap geleid hebben, wat de huidige wetgeving niet toestaat. Als het geen frauduleus faillissement was, hoeft het ook geen sporen na te laten in databanken zoals die van de Balanscentrale. Een dergelijke praktijk bemoeilijkt immers de professionele herinschakeling van een zelfstandige.

Op basis van een recente wet kan de rechtbank van koophandel een doorslaggevende rol spelen als een bedrijf in moeilijkheden verkeert. Ze beschikt immers over verscheidene alternatieven voor een traditionele faillietverklaring (aanwijzen van een bemiddelaar, onderhandelen over een minnelijke schikking, herstelplan, gerechtelijke reorganisatie...) om de **continuïteit van de onderneming** voor zover mogelijk te verzekeren. Daarnaast kan ze ook preventief optreden via haar kamers voor handelonderzoek: deze kan elke ondernemer van wie bekend is dat hij in moeilijkheden verkeert oproepen en samen met hem onderzoeken welke maatregelen er genomen moeten worden. Maar veel te weinig personen zijn op de hoogte van die mogelijkheden, inclusief veel professionelen inzake boekhouding en recht. Bovendien zien we dat die wettelijke bepalingen erg uiteenlopend worden toegepast door de rechtbanken. Het rapport pleit voor verschillende maatregelen om die problemen te verhelpen, zoals voorlichtings- en bewustmakingscampagnes gericht op de zelfstandigen en op de professionelen die hen adviseren, een uniformisering en een uitwisseling van goede praktijken tussen de verschillende rechtbanken van koophandel, en ook de aanwijzing van consulaire rechters in elke rechtbank, die specifiek opgeleid zijn voor de begeleiding van zelfstandigen in moeilijkheden.

Een vijfde maatregel heeft betrekking op de **collectieve schuldenregeling**. Die gerechtelijke bemiddelingsprocedure moet zorgen voor het doorbreken van de vicieuze schuldenspiraal waarin een zelfstandige in moeilijkheden verzeild geraakt is en ze moet hem helpen om zijn financiële situatie te saneren. Maar de professionelen op het terrein verwijzen naar een aantal lacunes, te beginnen bij het veel te beperkte toepassingsgebied van deze wetgeving die zich in feite hoofdzakelijk beperkt tot de vrije beroepen. Daarnaast moeten ook de 'obstakels voor een tweede kans' worden opgeheven. Dat wil zeggen dat er geen elementen meer mogen zijn die beletten dat een persoon die een collectieve schuldenregeling geniet, een nieuwe activiteit opstart om zijn herinschakeling in het economische weefsel te verzekeren. Net zoals in het vorige domein kan er ook hier een en ander worden verbeterd op het vlak van transparantie van de procedure en harmonisering van de praktijken tussen de schuldbemiddelaars, die vaak slechts partieel op de hoogte zijn van de specifieke kenmerken van het werk als zelfstandige.

Als blijkt dat een activiteit niet of niet meer levensvatbaar is, is het uiteraard beter om de kosten – in alle betekenissen van het woord – zo vroeg mogelijk te stoppen, vooraleer een faillissement onvermijdelijk geworden is. Maar bij gebrek aan een alternatief zijn veel zelfstandigen die in deze situatie verkeren, verplicht om hun activiteit ondanks alles voort te zetten, met als enige gevolg dat de schulden zich

blijven opstapelen. Paradoxaal genoeg bepaalt onze huidige wetgeving immers dat een zelfstandige failliet moet zijn vooraleer hij een tijdelijk vervangingsinkomen kan krijgen! Daarom suggereert het rapport de invoering van een **uitkering bij de opheffing van een activiteit**, die gekoppeld is aan strikte voorwaarden, naar het voorbeeld van wat al bestaat in andere Europese landen.

Tot slot is er een duidelijk gebrek aan uniforme praktijken op het vlak van de **begeleidingsvoorzieningen voor zelfstandigen in moeilijkheden**. Zo steunt men in Vlaanderen en in Brussel een beperkt aantal gespecialiseerde organisaties. In Wallonië steunt men hoofdzakelijk lokale structuren die dicht bij het terrein staan, maar de meeste ervan zijn niet uitsluitend gespecialiseerd in de begeleiding van zelfstandigen in moeilijkheden of focussen zich op een specifieke dimensie van die begeleiding. Het rapport pleit voor een structurele, duurzame financiering van een beperkt aantal initiatieven die gespecialiseerd zijn in het steunen van zelfstandigen in moeilijkheden. Tevens is er een pleidooi voor het uitwisselen van middelen, voorlichting en geslaagde ervaringen. Er moeten eveneens partnerschappen worden ontwikkeld, met name op het vlak van opleiding, met OCMW's en lokale sociale diensten, van wie velen nauwelijks op de hoogte zijn van de specifieke problematiek van zelfstandigen in moeilijkheden.

INLEIDING

In 2002 deed het Studiecentrum voor Ondernemerschap voor de eerste maal in België een grootschalig onderzoek naar armoede bij zelfstandigen¹. De studie wees uit dat jaarlijks ongeveer een derde van de zelfstandigen in hoofdberoep onder de armoedegrens (zestig procent van het mediaaninkomen) tuimelt. Er werd eveneens aangetoond dat het inkomen van de zelfstandigen in hoofdberoep zeer ongelijk is verdeeld. Een derde van de inkomenstaart is in handen van zeventig procent van de zelfstandigen, wat betekent dat dertig procent van de zelfstandigen twee derde van de inkomenstaart bezit. De studie maakte duidelijk dat armoede bij zelfstandigen een reëel probleem is. Het blijft echter nog te veel miskend. Die miskennen vloeit voort uit misvattingen bij de publieke opinie en uit de geïsoleerdheid van zelfstandigen in armoede. Bij de publieke opinie roept 'een zelfstandige' nog te vaak het beeld van rijkdom op. Arme zelfstandigen leven geïsoleerd omdat ze hun problemen verbergen, ze de falen van hun zaak als een persoonlijk falen beschouwen, ze de locatie waar hun zelfstandige zaak was gevestigd ontvluchten en armoede hen niet bindt.

In 2010, het Europees jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, actualiseerde het Studiecentrum voor Ondernemerschap in opdracht van UNIZO de studie naar armoede bij zelfstandigen². Uit de nieuwe studie blijkt andermaal dat jaarlijks ongeveer een derde van de zelfstandigen in hoofdberoep zich onder de armoedegrens situeert. Om een preciezer beeld te krijgen van de 'echte' armoede onder zelfstandigen in hoofdberoep werd vervolgens nagegaan hoelang zij onder de armoedegrens blijven. Zelfstandigen die zich in een bepaald jaar onder de armoedegrens bevinden, kennen daarom nog geen armoede. Het inkomen van een zelfstandige kan immers zeer sterk schommelen van jaar op jaar. Het is wel aannemelijk te stellen dat zelfstandigen van wie het inkomen meerdere opeenvolgende jaren onder de armoedegrens valt zich in armoede bevinden. Van diegenen die in 2006 minstens zeven opeenvolgende jaren een inkomen uit een zelfstandige hoofdactiviteit hadden, bevond vijftien procent zich minstens zes jaren onder de armoedegrens. Dat is ruim 40.000 zelfstandigen in België. De zelfstandigen in nood kampen met financiële, psychische en gezondheidsproblemen. Ze vernoemen ook de slechte begeleiding.

¹ Lambrecht, J. en Beens, E. (2003). *Zelfstandige ondernemers in nood. Ook zij kennen armoede*. Tielt, Uitgeverij Lannoo.

² Lambrecht, J. en Broekaert, W. (2011). *Armoede bij zelfstandigen. Een kwantitatief en kwalitatief beeld*. Brussel, UNIZO, Studiecentrum voor Ondernemerschap.

Om de problemen van zelfstandigen in nood op te lossen, dringen concrete beleidsmaatregelen zich op. In dit rapport werken we, in opdracht van de Koning Boudewijnstichting, zeven concrete beleidsmaatregelen uit. Die zeven aanbevelingen zijn zeer realistisch uitgewerkt en streven een maximale impact na met een minimum aan bijkomende middelen.

Naar zeven beleidsvoorstellen

Voor de ontwikkeling van concrete beleidssuggesties voor zelfstandige ondernemers in moeilijkheden werd een begeleidingscomité opgericht. Daarin zetelden achttien vertegenwoordigers van publieke en private organisaties die vertrouwd zijn met de problematiek van zelfstandigen in moeilijkheden (zie lijst met samenstelling vooraan in het rapport).

Tijdens een eerste vergadering van het begeleidingscomité in maart 2011 stelden de onderzoekers een matrix van beleidsvoorstellen voor (zie onderstaande tabel), op basis van hun ervaringen met onderzoek naar zelfstandigen in moeilijkheden. In de matrix werd een onderscheid gemaakt tussen maatregelen om zware moeilijkheden bij zelfstandigen te voorkomen (preventief) en te genezen (curatief). De preventieve en curatieve maatregelen werden vervolgens opgesplitst in verbetering van bestaande maatregelen en in nieuwe maatregelen.

Matrix beleidsvoorstellen

	Preventief	Curatief
Verbetering bestaande maatregelen	Betaling sociale bijdragen	Betaling sociale bijdragen en belastingen
	Preventief bedrijfsbeleid	Faillissementswetgeving
	Wet Continuïteit van Ondernemingen	Faillissementsverzekering
	Begeleiding/vorming	Begeleiding/vorming
Nieuwe maatregelen	Begeleiding/vorming	Begeleiding/vorming
	Stopzettingsvergoeding	Tweedekansondernemerschap
	Migratie naar ander statuut dan ondernemer	Sensibilisering
	Werken na pensioen	

Uit de discussie van de voorgestelde beleidsmatrix met de leden van het begeleidingscomité werden zeven beleidsacties afgeleid; tussen haakjes vermelden we de overeenkomende beleidsvoorstellen uit de matrix:

1. Wijziging betaling sociale bijdragen (betaling sociale bijdragen).
2. Verbetering procedure voor vrijstelling van sociale bijdragen voor zelfstandigen (betaling sociale bijdragen).
3. Migratie van zelfstandigenstatuut naar ander statuut of opnieuw naar zelfstandige (faillissementswetgeving, tweedekansondernemerschap).
4. Bevorderen van de continuïteit (faillissementswetgeving, sensibilisering).
5. Collectieve schuldenregeling (faillissementswetgeving).
6. Stopzettingsvergoeding (preventief bedrijfsbeleid, faillissementsverzekering).
7. Begeleiding van zelfstandigen in moeilijkheden (begeleiding/vorming, sensibilisering).

Het onderzoeksteam werkte die zeven beleidsacties uit en legde de uitwerking in juni en oktober 2011 aan het begeleidingscomité voor. Tijdens die bijeenkomsten formuleerden de leden van het begeleidingscomité constructieve kritiek op de voorstellen van de onderzoekers. De meeste kritiek werd verwerkt in de nieuwe teksten.

De aanbevelingen zijn dus uitvoerig bediscussieerd met de leden van het begeleidingscomité. Uit die discussies bleek een grote consensus over het belang, de probleemstelling en de objectieven van de zeven grote clusters beleidsvoorstellen. Soms kan er evenwel een verschil van mening zijn als het gaat over de concrete uitwerking en modaliteiten ervan.

In het najaar van 2011 dienden de onderzoekers hun rapport in bij de Koning Boudewijnstichting: het weerspiegelt de consensus van het Comité over de behandelde problemen en over de meeste voorstellen. De voorlopige tekst werd op 14 december 2011 voorgesteld en besproken tijdens een rondetafel waar een erg breed spectrum van de stakeholders aanwezig was: bevoegde politici, verantwoordelijken van representatieve zelfstandigenorganisaties, onderzoekers, experts... Iedereen die bij die gelegenheid het woord nam, benadrukte de algemene kwaliteit van het rapport en het belang van de daarin opgenomen aanbevelingen. Bij sommige ervan formuleerde men echter wel opmerkingen, kritiek, suggesties en alternatieve voorstellen. De definitieve tekst van dit rapport probeert ook dit debat zo getrouw mogelijk weer te geven.

De Koning Boudewijnstichting en de auteurs van dit rapport houden eraan de leden van het begeleidingscomité uitdrukkelijk te bedanken voor hun nuttige commentaren, constructieve feedback en bijdragen.

De zeven beleidsacties voor de ondersteuning van zelfstandigen in moeilijkheden, komen hieronder aan bod. Voor elk thema wordt er concreet ingegaan op de acties en op de context waarbinnen ze passen.

Prof. dr. Johan Lambrecht en prof. dr. Didier Van Caillie
Namens de onderzoeksteams

De initiële tekst van het rapport werd aangevuld met diverse bijdragen die werden geformuleerd tijdens de rondetafel van 14 december. De naam van de auteurs van deze interventies wordt in vetjes vermeld, onder de hoofding 'Debat'.

I. WIJZIGING BETALING SOCIALE BIJDRAGEN: ANTICIPEREN OP ONAANGENAME VERRASSING

Context

De sociaal verzekeringsfondsen innen de sociale bijdragen van de zelfstandigen, die worden berekend op het netto-inkomen dat de fiscale overheid doorgeeft. Het netto-inkomen is gelijk aan het brutoberoepsinkomen verminderd met de bedrijfsuitgaven, -lasten en -verliezen. De sociale bijdragen die de zelfstandige elk trimester in een jaar betaalt, zijn gebaseerd op het netto-inkomen van drie jaar daarvoor (het refertejaar). In 2012 betaalt de zelfstandige dus sociale bijdragen op basis van zijn netto-inkomen in 2009.

Nieuwe zelfstandigen betalen voorlopige bijdragen totdat hun netto-inkomen van de eerste drie volledige jaren als zelfstandige is gekend. Zij kunnen evenwel tijdens die eerste drie jaren hogere bijdragen betalen, wanneer zij een hoger netto-inkomen verwachten dan het inkomen dat wordt gehanteerd voor de voorlopige sociale bijdragen (een nettojaarinkomen van ongeveer 12.130 euro in 2011 voor zelfstandigen in hoofdberoep).

Zelfstandigen kunnen problemen kennen met de betaling van sociale bijdragen als het inkomen in het refertejaar relatief hoog was en de zaken in het betalingsjaar (drie jaar later) slechter gaan. Die kans is reëel omdat het inkomen van een zelfstandige heel sterk kan schommelen van jaar op jaar.

Daarom heeft Sabine Laruelle, als minister van kmo's, zelfstandigen, landbouw en wetenschapsbeleid, in 2010 voorgesteld om de sociale bijdragen voor zelfstandigen vast te leggen in hetzelfde jaar als het jaar dat ze inkomens verwerven, en niet meer op basis van het inkomen van drie jaar daarvoor. Er was daarrond een principieel akkoord in de Ministerraad van 29 april 2010, maar door de val van de regering is dat akkoord niet meer uitgevoerd kunnen worden.

Voorstel van de auteurs

Beslissingsniveau en modaliteiten van uitvoering: wetgevend initiatief op federaal niveau

Ons voorstel voor de betaling van sociale bijdragen stoelt op twee te verzoenen uitgangspunten. Enerzijds moet de zelfstandige voorschotten op zijn sociale bijdragen kunnen betalen, vroeger dan het derde jaar na het inkomensjaar. Op die manier kan hij al sociale bijdragen in goede jaren voorschieten. Anderzijds moet worden vermeden dat hij al zijn sociale bijdragen moet betalen in het jaar (bijvoorbeeld het inkomensjaar) waarin zijn netto-inkomen nog niet perfect is gekend. Hij riskeert dan immers te weinig sociale bijdragen te hebben betaald en te worden 'gestraft'. Wij stellen dan ook voor dat de zelfstandige zijn sociale bijdragen kan voorschieten door sociale bijdragen te betalen in het inkomensjaar, en/of het eerste jaar na het inkomensjaar, en/of het tweede jaar na het inkomensjaar, en/of gewoon zijn sociale bijdragen te betalen in het derde jaar na het inkomensjaar. 'Enkel' op de sociale bijdragen die de zelfstandige in de jaren vóór het derde jaar na het inkomensjaar betaalt, ontvangt hij een belastingvoordeel (vergelijkbaar met dat voor de voorafbetaling inkomstenbelastingen). Het netto-inkomen waarop de sociale bijdragen worden verrekend, is namelijk perfect gekend in het derde jaar na het inkomensjaar. Bovendien willen we de zelfstandige de mogelijkheid geven om meer sociale bijdragen te betalen. Op die manier bouwt hij een reserve op, die hij in een moeilijk betalingsjaar kan aanspreken. De sociaal verzekeringsfondsen staan in voor de verrekening.

Over deze aanbeveling was er geen algemene consensus onder de leden van het begeleidingscomité. Sommigen pleiten voor een andere regeling waarin de sociale bijdragen in het inkomensjaar zelf worden betaald.

Debat

In het algemeen is het verplicht betalen van hoge sociale bijdragen in een verslechterde economische conjunctuur voor een aantal zelfstandigen een factor die bijdraagt tot bestaansonzekerheid. Men is het erover eens dat het noodzakelijk is om het moment waarop een zelfstandige inkomsten ontvangt meer te laten samenvallen met het betalen van de sociale bijdragen. Maar het debat bevestigt dat twee verschillende opties om dat te bereiken elk hun voorstanders hebben. Bij het ene systeem kunnen de sociale bijdragen vooraf worden betaald (voorgesteld door de auteurs). Bij het andere systeem worden de sociale bijdragen, op basis van een raming van de inkomsten, betaald in het jaar zelf (het zogeheten 'J op J'-systeem waarvoor Sabine Laruelle gekozen had in haar voorstel dat ze liet goedkeuren door de ministerraad van 29 april 2010).

Denis Ducarme (federaal parlamentslid MR), **Muriel Gerkens** (federaal parlamentslid Ecolo), **Christine Lhoste** (kabinet minister Laruelle), **Christine Mattheeuws** (NSZ/SNI) en **Christophe Wambersie** (UCM) staan positief tegenover het systeem 'J op J' omdat het volgens hen het best aansluit bij de economische realiteit en de schommelende inkomsten van zelfstandigen. In dit systeem betaalt een zelfstandige onmiddellijk de sociale bijdragen die worden berekend op basis van een raming van de inkomsten van het lopende jaar. De uiteindelijke afrekening vindt plaats op het moment dat de inkomsten door de fiscale administratie definitief worden vastgelegd. Het ontwerp van minister Laruelle voorziet in een aantal stimuli (bonus-malus, fiscale aftrekbaarheid) en scenario's (voorgestelde

bedragen), en ook in een begeleiding door de sociale verzekeringskassen om ervoor te zorgen dat elke zelfstandige correct betaalt. Uit een UCM-enquête (2009) bij een staal van zelfstandigen bleek overigens dat 93% van hen achter het systeem staat.

Voor deze sprekers is de formule van de voorafbetalingen, die wordt voorgesteld in het rapport, slechts een versoepeling van de betalingsmodaliteiten en lost ze het tijdsverschil van drie jaar niet echt op. Ze vrezen dan ook dat enkel de meest welgestelde en de best geïnformeerde zelfstandigen zullen profiteren van de daarbij geboden fiscale voordelen en dat deze hervorming de meest kwetsbare zelfstandigen niet echt behoedt tegen dreigende bestaanonzekerheid: die laatsten zullen hun sociale bijdragen van dat jaar en de voorschotten op toekomstige bijdragen immers moeilijk tegelijk kunnen betalen. Aan de andere kant zullen ze hun sociale bijdragen gemakkelijker kunnen berekenen, aangezien ze zoals alle zelfstandigen hun jaarlijkse inkomsten al moeten ramen voor hun BTW-afrekening en de voorafbetaling van de belastingen. Om het gevaar op foute ramingen te vermijden, moet er een minimaal bijdrageniveau worden vastgelegd.

Chris Botterman (Boerenbond) en **Karel Van Eetvelt** (UNIZO) steunen het voorstel dat wordt verdedigd door **Johan Lambrecht** omdat het klaarheid en transparantie schept: zij verkiezen immers dat de bijdragen worden berekend op basis van gekende, definitieve inkomsten in plaats van op voorlopige ramingen, die later onvermijdelijk zullen moeten worden aangepast. Ze zijn ervan overtuigd dat het vrijwel onmogelijk is om de netto inkomsten van een lopend jaar vast te stellen, in tegenstelling tot de BTW, die gekoppeld is aan de bruto omzet.

Bovendien wil niemand te veel betalen en dus vrezen ze dat het 'J op J'-systeem de zelfstandigen zal aansporen om voorlopig slechts het strikte minimum te betalen. Daardoor zouden veel zelfstandigen worden gestraft bij de uiteindelijke aftrekening, maar bovendien dreigen ontoereikende betalingen ook de financiële leefbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel voor zelfstandigen in het gedrang te brengen. Tot slot is het grote verschil tussen de twee voorstellen volgens **Johan Lambrecht** dat het ene de zelfstandigen verplicht om hun bijdragen in de loop van het jaar zelf te betalen, terwijl het andere hen toestaat om dit te doen, maar met de mogelijkheid om de betaling te spreiden over drie jaar.

Volgens **Denis Ducarme** (federaal parlamentslid MR) werden er in het regeerakkoord afspraken gemaakt over het principe om de sociale bijdragen door de zelfstandigen in het jaar zelf te laten betalen zodat ze beter aansluiten bij de realiteit op het terrein, en staat dit ook zo in de regeringsverklaring. **Bruno Tobback** (voorzitter van de sp.a) vindt echter dat dit een verkeerde interpretatie is van deze tekst: de regeringsverklaring spreekt enkel over het vereenvoudigen van de berekeningswijze van de sociale bijdragen van zelfstandigen, en spreekt zich niet uit over de keuze van een systeem om dat te bereiken.

II. VOORSTELLEN TOT VERBETERING VAN DE PROCEDURE VOOR VRIJSTELLING VAN SOCIALE BIJDRAGEN VOOR ZELFSTANDIGEN: MEER RECHTSZEKERHEID

Context

Wanneer een zelfstandige in het huidige systeem in aanmerking wil komen voor een vrijstelling van zijn sociale bijdragen dient hij in eerste instantie contact op te nemen met zijn sociaal verzekeringsfonds. Dat zal aan de zelfstandige een inlichtingenformulier bezorgen dat hem moet toelaten aan te tonen dat hij zich in een 'staat van behoefte' bevindt of in een 'toestand die de staat van behoefte benadert'. De beoordeling van die 'staat van behoefte' moet mede gebeuren op basis van de inkomsten en lasten van het gezin. Het inlichtingenformulier bevat daartoe gedetailleerde gegevens over de gezinssamenstelling van de zelfstandige en zijn beroepsactiviteiten. Ook de inkomsten, kosten en schuldvorderingen, eventuele OCMW-steun en kadastrale inkomens moeten worden aangegeven, en dat voor zowel de zelfstandige zelf als voor de samenwonenden.

Eenmaal het formulier is ingevuld, dient de zelfstandige het terug te bezorgen aan het sociaal verzekeringsfonds, dat het vervolgens doorstuurt naar de griffie van de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen van de FOD Sociale Zekerheid. De griffie bezorgt het dossier aan de Commissie zelf, die minstens zes, maar steeds vaker bijna twaalf maand later een uitspraak over de zaak doet. In die tussentijd verkeert de zelfstandige niet alleen in onzekerheid, maar kan hij ook geen aanspraak maken op bepaalde sociale rechten.

Momenteel kan de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen zich uitspreken over een bijdrageperiode van één jaar voorafgaand aan de vrijstellingsaanvraag.

Voorstellen van de auteurs

Beslissingsniveau en modaliteiten van uitvoering: wetgevend initiatief op federaal niveau

a. Betere afbakening 'staat van behoefte'

Om in aanmerking te komen voor een vrijstelling van sociale bijdragen dient de zelfstandige aan te tonen dat hij zich in een 'staat van behoefte' bevindt of in een 'toestand die de staat van behoefte benadert'. Tot op heden geeft de wet echter geen verdere precisering van die termen. Dat leidt tot een aanzienlijke rechtsonzekerheid, aangezien de zelfstandigen in kwestie vooraf niet kunnen inschatten wat de uiteindelijke beslissing zal zijn.

Toch stellen we vast dat het door de zelfstandige verplicht in te vullen inlichtingenformulier gedetailleerde gegevens bevat over de zelfstandige en zijn financiële situatie. Samen met het groot aantal dossiers, bijna 30.000, dat de bevoegde Commissie voor Vrijstelling jaarlijks moet behandelen, doet dat vermoeden dat de Commissie wel degelijk duidelijke criteria gebruikt om tot een beslissing te komen. Dat zowel de wetgever als de Commissie er tot op heden voor kiest om dergelijke criteria niet

publiek te maken, wordt verdedigd met het argument dat de Commissie de nodige flexibiliteit moet kunnen behouden bij de beoordeling van de aanvragen. Zo zou de Commissie soepeler kunnen optreden in specifieke gevallen, maar ook strenger wanneer het zou gaan om onrechtmatige aanvragen.

Dat argument weegt echter niet op tegen de lange wachttijden en grote onzekerheid die verbonden zijn aan die ondoorzichtige gang van zaken. Wij pleiten daarom voor duidelijk vastgelegde criteria die moeten toelaten om in de grote meerderheid van de gevallen vlot tot een uitspraak te komen. Het bestaande inlichtingenformulier kan als basis blijven dienen, maar de exacte criteria die bepalen of een zelfstandige al dan niet een vrijstelling verkrijgt (bijvoorbeeld wanneer hij reeds OCMW-steun geniet of onder een inkomensgrens valt) moeten publiek toegankelijk zijn. Daarnaast kan de wetgever nog steeds de nodige bewegingsruimte voorzien om in specifieke uitzonderingsgevallen een grondiger onderzoek te voeren. Dergelijke criteria zullen ook beter toelaten om de genomen beslissingen te motiveren. Dat verschaft niet alleen duidelijkheid aan zelfstandigen van wie de aanvraag volledig of gedeeltelijk werd afgewezen, maar ook aan potentiële aanvragers.

b. Actoren

Wij stellen voor de rol van de sociaal verzekeringsfondsen uit te breiden. Zij behandelen zelf de aanvragen tot vrijstelling in die gevallen waar er geen discussie bestaat over het bewijs van 'staat van behoefte' of 'toestand die de staat van behoefte benadert' (bijvoorbeeld wanneer de zelfstandige een leefloon ontvangt).

De huidige Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen behandelt alle andere gevallen.

Wanneer de zelfstandige vrijstelling van sociale bijdragen krijgt, dan dient hij zich verplicht individueel te laten begeleiden (gratis in de beginfase) door een instelling die is erkend voor de individuele begeleiding van zelfstandigen in nood. Enerzijds kan die verplichte, individuele begeleiding drempelverhogend werken voor het aanvragen van een vrijstelling van sociale bijdragen. Anderzijds draagt de verplichting ertoe bij dat de zelfstandige in moeilijkheden zich tijdig laat begeleiden. Vaak klopt hij immers te laat aan voor ondersteuning.

c. Pensioenrechten behouden bij vrijstelling

Zelfstandigen die een vrijstelling van sociale bijdragen bekomen, worden nu geconfronteerd met het feit dat ze voor de vrijgestelde periodes hun pensioenrechten verliezen. Die huidige situatie houdt eenodeloze discriminatie in van zelfstandigen ten opzichte van werknemers die in de werkloosheid terechtkomen en die voor die periodes wel hun pensioenrechten behouden. Wij stellen daarom voor dat ook zelfstandigen hun pensioenrechten behouden ingeval van vrijstelling van sociale bijdragen.

d. Vereiste minimumbijdrage voor starters

Om misbruiken en al te lichtvaardige aanvragen te voorkomen, stellen wij een beperking van vrijstelling

voor in het geval van startende zelfstandigen. Die beperking houdt in dat starters pas na vier kwartalen een aanvraag tot vrijstelling kunnen indienen.

e. Kortere termijnen

Met het instellen van duidelijke beoordelingscriteria en de aangepaste procedure zoals hierboven beschreven, is het volgens ons mogelijk om de normale wachttermijn tussen de ontvangst van de volledige aanvraag tot vrijstelling door de behandelende instantie en de beslissing terug te brengen tot één maand.

f. Uitspreken over een langere bijdrageperiode

De sociaal verzekeringsfondsen en de Commissie kunnen zich uitspreken over een bijdrageperiode van twee jaar, in plaats van één jaar nu, voorafgaand aan de vrijstellingsaanvraag.

Debat

Bruno Wattenbergh (Brussels Agentschap voor de Onderneming) is blij dat het rapport van de Koning Boudewijnstichting ingaat op de werking van de Nationale Hulpkas, die voor hem al jarenlang een bron van onrecht is. Hij herinnert eraan dat men van plan was om dit orgaan een plaats te geven in de arbeidsrechtbanken, waarbij de organisaties van de zelfstandigen de rechters inzake sociale zaken benoemen, en hij vraagt zich af waarom deze optie blijkbaar werd ingetrokken.

Bruno Tobback (voorzitter sp.a) stelt zich vragen over de financiële impact van bepaalde van die maatregelen, zoals het behoud van de pensioenrechten tijdens een periode dat men vrijgesteld is van het betalen van bijdragen (maatregel c) in combinatie met een verlenging van de periode waarin de Hulpkas een uitspraak kan doen (maatregel f): kan dat allemaal gefinancierd worden? En is het opportuun: als de vrijstelling slechts betrekking heeft op enkele trimesters, zal het effect op het pensioen vrij beperkt zijn; maar als ze betrekking heeft op verscheidene jaren, heeft het dan nog zin om een zelfstandige activiteit verder uit te oefenen?

Johan Lambrecht antwoordt hem dat het voorstel deze periode op twee jaar wil brengen, niet meer. En vooral is er het feit dat een zelfstandige die vrijgesteld is van bijdragen verplicht is zich individueel te laten begeleiden, waardoor zelfstandigen worden aangespoord om geen ongefundeerde aanvragen in te dienen.

III. MIGRATIE VAN ZELFSTANDIGENSTATUUT NAAR ANDER STATUUT OF OPNIEUW NAAR ZELFSTANDIGE: VOOR DE CONTINUÏTEIT VAN DE ONDERNEMER

Context

Zelfstandigen die worden geconfronteerd met een gedwongen stopzetting komen vanzelfsprekend in een onzekere periode terecht, zowel emotioneel als financieel. Niettemin is het belangrijk dat zij op de een of andere manier de draad weer oppikken. Dat kan in het statuut van werknemer of opnieuw in het statuut van zelfstandige. In de praktijk blijkt vaak dat die overgang niet zo vlot verloopt. Concreet wordt de zelfstandige ondernemer in dat proces met een drietal problemen geconfronteerd.

Voor ondernemers met een failliete eenmanszaak bestaat de mogelijkheid van verschoonbaarverklaring. Voor de gefailleerde houdt dat in dat hij niet meer voor de openstaande restschulden kan worden aangesproken en dus opnieuw met een schone lei kan starten. Hoewel men in principe reeds vanaf de zesde maand na het vonnis van faillietverklaring de verschoonbaarheid kan aanvragen, wachten rechtbanken vaak om een uitspraak te doen over de verschoonbaarheid. Ze menen dat ze nog niet voldoende informatie hebben om te oordelen of de voorwaarden voor de verschoonbaarverklaring (gefaillieerde is 'ongelukkig' en handelde 'te goeder trouw') zijn vervuld. De verschoonbaarheid wordt dus in de meeste gevallen pas uitgesproken bij het afsluiten van het faillissement. Doordat een faillissement enkele jaren kan aanslepen, wordt de re-integratie van de gefailleerde ondernemer in het beroepsleven zo aanzienlijk bemoeilijkt.

Behalve de zelfstandigen met een eenmanszaak, kunnen de zelfstandigen die een vennootschap hadden met een faillissement worden geconfronteerd. Ook zij krijgen vaak met vooroordelen te maken bij banken, werkgevers, enzovoort. De faillissementswet laat echter niet toe dat vennootschappen verschoonbaar worden verklaard. De zaakvoerder van een failliete vennootschap heeft bijgevolg alle moeite om zijn goede trouw aan te tonen. Bijgevolg wordt deze groep zelfstandigen door de afwezigheid van de verschoonbaarheid getroffen in haar overgang naar een nieuwe, professionele activiteit.

Ten slotte ondervinden zelfstandigen al te vaak dat een faillissement 'sporen' nalaat. In de Balanscentrale bijvoorbeeld, die volledig online raadpleegbaar is voor het publiek, staat een failliete vennootschap in het rood vermeld als 'Rechtsstoestand: Faillissement'. Zelfs na de sluiting van het faillissement blijven dergelijke sporen zichtbaar. Vanzelfsprekend belemmert ook dat de zelfstandige in het opnieuw uitbouwen van een professionele carrière.

Voorstel van de auteurs

Beslissingsniveau en modaliteiten van uitvoering: aanpassing van de faillissementswetgeving op federaal niveau

De verschoonbaarheid is een belangrijke stap voor de gefailleerde zelfstandige, omdat die daardoor de

kans krijgt om een nieuwe start te nemen in zijn leven. Niets is zo ontmoedigend om te herstarten, wanneer de inkomsten uit een nieuwe beroepsactiviteit grotendeels door de curator in beslag worden genomen. We pleiten er dan ook voor om de verschoonbaarheid te verlenen binnen het jaar na de faillissementsverklaring van de eenmanszaak (aanpassing van de faillissementswet), tenzij de rechter duidelijke aanwijzingen heeft van fraude. Daarnaast dient er meer eenvormigheid te komen inzake de directe gevolgen van de verschoonbaarverklaring. In sommige gevallen stopt het loonbeslag na het verlenen van de verschoonbaarheid, terwijl in andere gevallen het loonbeslag maar ophoudt bij het afsluiten van het faillissement.

In het kader van een faillissementsverklaring van een vennootschap is een duidelijker onderscheid noodzakelijk tussen een frauduleus en een niet-frauduleus faillissement. We stellen voor om in de faillissementswet een procedure in te voeren voor het uitreiken van een 'attest te goeder trouw' aan de zaakvoerder door de rechtbank van koophandel (ingeval van niet-frauduleus faillissement), ten laatste één jaar na de faillietverklaring van de vennootschap. Een dergelijk attest biedt de zelfstandige ondernemer de mogelijkheid om eenduidig zijn goede trouw te bewijzen. Daardoor dient hij zich niet langer te beroepen op de beperkte bewijsmiddelen waarover hij tot op heden beschikt (bijvoorbeeld op basis van een niet-veroordeling tot beroepsverbod of op basis van het verslag van de curator). Hoewel over een dergelijke maatregel al in het kader van het federaal kmo-actieplan een akkoord werd bereikt in 2008, is deze maatregel nog steeds niet ten uitvoer gebracht.

Om ondernemers ten slotte echt de kans te geven om te herbeginnen, zou men het verleden moeten uitwissen ingeval van een niet-frauduleus faillissement. Iedere verwijzing door de overheid naar een faillissement (bijvoorbeeld 'Rechtstoestand: Faillissement' in de Balanscentrale) dient te worden uitgewist zodra het faillissement door de rechtbank is afgesloten. Anders dreigt de maatschappelijke re-integratie van de zelfstandige ondernemer aanzienlijk bemoeilijkt te worden in een samenleving waarin er nog steeds een stigma kleeft op een faillissement.

IV. BEVORDEREN VAN DE CONTINUÏTEIT VAN DE ACTIVITEIT OF VAN DE ONDERNEMING

Context

Wettelijk gezien wordt de thematiek van de continuïteit van een onderneming of van een economische activiteit uitgeoefend onder het statuut van zelfstandige, geregeld door de wet betreffende de continuïteit van de ondernemingen van 31 januari 2009³.

De relatief recente wetgeving biedt een vernieuwde en gemoderniseerde visie op de problematiek van de continuïteit van de ondernemingen. Deze wet beklemtoont twee aanvullende, duidelijk geïdentificeerde onderdelen:

- Een 'preventief' gedeelte dat focust op een herziening van de rol van de kamers voor handelsonderzoek die opgericht zijn binnen de verschillende rechtbanken van koophandel van het land en worden georganiseerd door de voorzitter daarvan. De kamers voor handelsonderzoek vragen aan ondernemers (zelfstandigen of vennootschappen) met moeilijkheden die blijken uit bepaalde waarschuwingssignalen (achterstanden bij RSZ en BTW, protesten, solvabiliteitsgeschillen, ...), om zich alleen of begeleid aan te bieden en uitleg te geven over de oorzaak van die problemen en over de manier waarop ze willen reageren om te beletten dat die moeilijkheden schade berokkenen aan de gemeenschap.
- Een 'curatief' gedeelte dat focust op de ontwikkeling van concrete alternatieven voor een traditionele faillietverklaring en, begeleid door de rechtbank van koophandel, op de ontwikkeling van maatregelen om de activiteiten bij een verbreking van de continuïteit te herstellen. In de huidige wetgeving zijn de maatregelen concreet en schematisch terug te vinden in de volgende vormen:
 - De benoeming van een bemiddelaar, die wordt aangeduid zodra de continuïteit van de onderneming is bedreigd (geen, laattijdige of onvolledige betalingen) en zodra blijkt dat de bedrijfsorganisatie de problemen lijkt te veroorzaken. De opdracht van de bemiddelaar bestaat er dan in om de bedrijfsstrategie te herdenken en te reorganiseren, om de bedrijfsreorganisatie te bevorderen door kritieke obstakels weg te werken, en om te zorgen voor een vlot contact tussen de onderneming en haar schuldeisers. Onderhandelen over een minnelijk akkoord, als een onderneming betalingsmoeilijkheden heeft tegenover twee of meer schuldeisers en als haar continuïteit wordt bedreigd zonder dat de bedrijfsorganisatie noodzakelijkerwijs aan de basis ligt van die problemen. Een minnelijk akkoord verleent een onderneming wettelijk uitstel van betaling voor alle schulden en vernietigt de inning van schuldvorderingen tijdens de wettelijke periode.
 - Een gerechtelijke reorganisatie voor de meest ernstige gevallen, als de continuïteit van een onderneming ernstig is bedreigd en als de onderneming aan de rand staat van een formeel faillissement in de wettelijke zin van de term. Mogelijkheden van een gerechtelijke reorganisatie zijn: het afsluiten van een minnelijk akkoord met de schuldeisers, het goedkeuren van een reorganisatieplan door alle schuldeisers, de overdracht van het geheel

³ Zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 9 februari 2009 en zoals aangevuld en geamendeerd door het Koninklijk Besluit van 30 september 2009 tot vastlegging van de regels en barema's betreffende de honoraria en de kosten van gerechtelijke mandatarissen en voorlopige bestuurders en het Koninklijk Besluit van 3 maart 2011 tot intrekking van de artikels 9, 10, 23, 30 tot 34, 77 en 78 van het Koninklijk Besluit van 19 december 2010 met betrekking tot de uitvoering van artikel 84 van de wet van 31 januari 2009 betreffende de continuïteit van de ondernemingen.

of een deel van een onderneming onder gerechtelijk gezag, of een andere combinatie van de verschillende maatregelen.

De problemen die bij de steun aan de continuïteit van een activiteit worden vastgesteld, hangen vanzelfsprekend samen met het feit dat de nieuwe, complexe wetgeving nog vrij recent is. Bovendien vormt de filosofie, die de voorrang wil geven aan de continuïteit van een activiteit met respect voor de bescherming van de belangen van derden⁴, een echte breuk tegenover de filosofie achter de vorige wetten, die vrijwel uitsluitend gericht waren op het beschermen van de belangen van derden bij elk risico op een faillissement.

De problemen hebben betrekking op vier terugkerende thema's:

- Een gebrek aan informatie over de inhoud van de wetteksten en over de mogelijkheden die ze bieden. Veel zelfstandigen⁵ kennen de mogelijkheden van de wet niet of nauwelijks. Vaak grijpen ze er te laat naar terug en doen ze te weinig een beroep op alle mogelijke opties. Paradoxaal genoeg is dat ook het geval bij boekhouders en zelfs bij advocaten, terwijl zij behoren tot de raadgevers bij wie een zelfstandige eerst gaat aankloppen als hij verstrikt raakt in opeenvolgende faillissementen. Die situatie is gedeeltelijk te verklaren door het feit dat het gaat om een recente, uitgebreide (maar ook complexe) wetgeving en door het feit dat ze nog nauwelijks opgenomen is in het traject voor voortgezette beroepsopleiding van advocaten en boekhouders.
- Een gebrek aan innovatie: de ingevoerde continuïteitsmaatregelen zijn veel te weinig in overeenstemming met het nieuwe, wettelijke kader. Een beknopte, statistische analyse van de beslissingen die de verschillende rechtbanken van koophandel van het land namen sedert het in werking treden van de nieuwe wet toont inderdaad aan dat het uitzonderlijk is dat advocaten gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden die worden geboden inzake gerechtelijke reorganisatie, en (in het beste geval) werden er door de rechtbank van koophandel niet meer dan tien alternatieve herstelplannen goedgekeurd⁶.
- Een gebrek aan realisme en bewustwording bij de zelfstandigen zelf over de reële staat van hun financiële situatie. Veel zelfstandigen hebben immers een erg beperkte en vage kennis van hun exact financiële situatie, in het bijzonder als het gaat over solvabiliteit, liquiditeit en de bekwaamheid om geldelijke middelen te genereren (cashflow). Vaak beseffen ze niet dat die elementen belangrijk zijn voor hun bankier en de gerechtelijke wereld. De combinatie van herhaalde liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen machtigt de rechtbank van koophandel immers om in te grijpen. Daarnaast baseren de meeste verstrekkers van bankkrediet (op korte en lange termijn) hun beslissing over de toekenning of opschorting van een krediet hoofdzakelijk op het criterium van het volume van de gegenereerde cashflow. Het gebrek aan realisme heeft als gevolg dat veel zelfstandigen die dreigen bestaansonzeker te worden, niet weten dat ze in moeilijkheden verkeren. Doorgaans zijn ze te veel opgeslorpt door de korte termijn en hebben ze het moeilijk om afstand te nemen en om de reële situatie van hun onderneming in te schatten, vooral als ze niet geconfronteerd worden met een of ander waarschuwingssignaal.
- De blijvende tekortkomingen in het nieuwe, wettelijke en reglementaire kader. In het

⁴ En niet alleen maar op de wil om de belangen van derden en van de gemeenschap te beschermen, zoals het geval was in de vroegere wetgeving.

⁵ Om niet te zeggen een erg grote meerderheid!

⁶ Gegevens van besluiten van 30 juni 2011.

toepassingsveld van de wet worden titularissen van vrije beroepen expliciet uitgesloten. De wet gaat ervan uit dat hun situatie wordt geregeld door hun eigen beroepsorde. Daarnaast blijft het erg moeilijk om te anticiperen op de totale kostprijs van de procedure voor een gerechtelijke reorganisatie en om die kosten beheersbaar te houden. Het wettelijke kader is immers niet expliciet, er is nog maar weinig ervaring opgedaan omdat het gaat om een recente wet, en de voorzitters van de verschillende rechtbanken van koophandel beschikken over veel vrijheid inzake de manier waarop ze hun diensten en werkingsprocedures organiseren en structureren⁷.

Voorstellen van de auteurs

Logischerwijs hebben de voorstellen die worden geformuleerd om de hierboven vermelde moeilijkheden te verhelpen betrekking op zowel het curatieve gedeelte van het huidige, wettelijke kader (kortetermijndimensie) als op het preventieve gedeelte van dat wettelijke kader (langetermijndimensie):

Betreffende het curatieve gedeelte

- **Voorstel 1:** Eenvormig maken van de praktijken tussen de verschillende handelsrechtbanken en systematisch delen van de 'goede praktijken' van de handelsrechtbanken.
 - *Betrokken beslissingsniveau:* Federaal niveau (uitwisselingsverplichting) en gerechtelijk korps (organisatiemodaliteiten).
 - *Uitvoeringsmodaliteiten:* In het kader van de bestaande samenwerkings- en uitwisselingskanalen tussen handelsrechtbanken op het federale en het gewestelijke niveau⁸, worden er binnen de verschillende handelsrechtbanken geformaliseerde procedures ontwikkeld om de ontwikkelde 'goede praktijken' en hun effecten te identificeren, en om hun verspreiding naar andere handelsrechtbanken te garanderen. Die uitwisseling van velerlei 'goede praktijken' die her en der worden ontwikkeld binnen handelsrechtbanken zou procesmatig als volgt kunnen verlopen: opstellen van een lijst, opname in een (meertalig) eenheidsdocument en verspreiding via de instanties die belast zijn met de opleiding van consulaire rechters (moet een verplichte, jaarlijkse opleiding worden).
- **Voorstel 2:** Sterkere sensibilisering, via eenvoudige en toegankelijke informatie, van zelfstandigen, boekhouders en rechtsprofessionelen rond de mogelijkheden die het nieuwe, wettelijke kader biedt en rond de rechten en plichten van een zelfstandige die onder gerechtelijk toezicht staat
 - *Betrokken beslissingsniveau:* Federaal niveau (informatieplicht en een budget dat na een eerste, ruwe schatting een honderdtal duizenden euro's bedraagt) en gerechtelijk personeel (uitvoeringsmodaliteiten).
 - *Uitvoeringsmodaliteiten:* In het kader van de bestaande samenwerkings- en

⁷ Dat leidt concreet naar een grote verscheidenheid van praktijken tussen de rechtbanken van koophandel en het geeft een gevoel van uiteenlopend gedrag wat weinig bevorderlijk is voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke, gedeelde sokkel voor 'goede praktijken'. Dat gevoel kan een negatieve invloed hebben op het vertrouwen dat een zelfstandige die kampt met een verbroken continuïteit, kan hebben in zijn rechtbank van koophandel en op zijn perceptie van de steun die hij rechtmatig zou kunnen krijgen van die rechtbank.

⁸ De actoren op het terrein gebruiken doorgaans de generieke term 'Conferentie van de rechtbankvoorzitters'.

uitwisselingsorganen tussen de handelsrechtbanken op het federale en het gewestelijke niveau, gaat het om de identificatie van informatiebronnen en -praktijken die de verschillende handelsrechtbanken beschouwen als geschikt, eenvoudig en relevant, en om het organiseren van een effectieve informatieverbreiding via de griffies van de handelsrechtbanken.

- **Voorstel 3:** Aan de handelsrechtbanken moet sneller worden gesignaleerd als er betalingsachterstanden zijn en ook als er achterstanden zijn in de betalingen aan de federale, wettelijke schuldeisers (RSZ, BTW en Personenbelasting)
 - *Betrokken beslissingsniveau:* Federaal niveau (informatieplicht).
 - *Uitvoeringsmodaliteiten:* In de doelstellingen (en op termijn ook in de verplichtingen) die toegekend zijn aan de al vermelde, wettelijke schuldeisers moet expliciet worden opgenomen dat elke betalingsachterstand die effectief langer duurt dan negen maanden, te rekenen vanaf de vervaldatum van de oudste niet-gehonoreerde betaling, effectief moet worden gesignaleerd aan de handelsrechtbanken.
- **Voorstel 4:** Het is verplicht om in elke handelsrechtbank minstens een consulaire rechter aan te duiden die specifiek gesensibiliseerd en opgeleid is om zelfstandigen in moeilijkheden zowel juridisch als sociaal te begeleiden
 - *Betrokken beslissingsniveau:* Federaal niveau (KB-uitvoeringsbesluit) en gerechtelijk personeel.
 - *Uitvoeringsmodaliteiten:*
 - De verplichting om minstens één consulaire rechter de opdracht te geven om zelfstandigen die geconfronteerd zijn met een verbroken continuïteit op te volgen en te begeleiden, moet expliciet worden opgenomen in een uitvoeringsbesluit van de wet op de continuïteit van de ondernemingen.
 - Binnen de organen die belast zijn met het verzekeren van de opleiding en de coördinatie tussen de handelsrechtbanken, moeten er opleidingsmodules worden ontwikkeld voor de consulaire rechters die aangewezen zijn voor de specifieke opvolging van zelfstandigen die geconfronteerd zijn met een verbroken continuïteit.
- **Voorstel 5:** Een dag die specifiek gewijd is aan de begeleiding van zelfstandigen in moeilijkheden moet vanuit een curatief perspectief systematisch jaarlijks worden opgenomen in het programma 'voortgezette opleiding voor cijfer- en rechtsprofessionelen'.
 - *Betrokken beslissingsniveau:* Professionelen die belast zijn met de begeleiding en de opleiding van boekhouders, accountants, fiscale experts, advocaten en magistraten.
 - *Uitvoeringsmodaliteiten:* Formele integratie in de voortgezette opleidingsverplichtingen van de al vermelde professionelen van minstens één dag voortgezette opleiding rond de begeleiding van zelfstandigen die in een bestaansonzekere situatie of discontinuïteit verkeren, en valorisatie ervan. De opleidingsdag dient specifiek voor het verhelderen en uitleggen aan de hand van concrete voorbeelden van de rol en de exacte draagwijdte van de verantwoordelijkheden van elke actor die betrokken is bij de procedure (met inbegrip van de rol van de bemiddelaar). Tegelijk wordt dan geprobeerd om het wettelijke kader om te zetten in concrete, operationele termen. Dat wordt toegelicht via voorbeelden van recente praktijkgevallen van de handelsrechtbanken.

Betreffende het preventieve gedeelte

- **Voorstel 6:** Voor zelfstandigen en hun raadgevers beschikbaar maken van eenvoudige, modulaire en anonieme zelfdiagnose-instrumenten, goedgekeurd door professionele begeleiders van zelfstandigen en aangevuld met opmerkingen en suggesties rond de regels van 'goed bestuur', idealiter toegankelijk via internet.
 - *Betrokken beslissingsniveau:* Gewestelijke en/of federale instanties van organen die wettelijk of reglementair gemachtigd zijn om de ontwikkeling van zelfstandigen, ongeacht of ze al dan niet in moeilijkheden verkeren, te begeleiden.
 - *Uitvoeringsmodaliteiten:*
 - Concept, ontwikkeling, online zetten en opvolging/toezicht van een zelfdiagnose-instrument dat zelfstandigen kunnen gebruiken en dat betrekking heeft op essentiële beheersaspecten van hun activiteit (strategisch beheer, financieel beheer, commercieel beheer, operationeel beheer, personeelsbeheer) en op de interacties met hun eigen leven en hun gezinsleven.
 - In specifieke omstandigheden (zoals een heroprichting van de activiteit na een faillissement of een stopzetting van de activiteit) kunnen er vervolgens reglementaire en/of wettelijke maatregelen worden genomen om zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie te verplichten om gebruik te maken van een dergelijk zelfdiagnose-instrument, met de hulp en begeleiding van een professionele kmo-begeleider die dan wordt betaald door de publieke overheid (in het kader van de opdrachten die vandaag al worden toegekend aan veel organen in alle gewesten van het land). Door zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie te verplichten om het instrument te gebruiken, worden ze ertoe gebracht om wat afstand te nemen en om samen met een beheersprofessional na te denken over de redenen die ertoe geleid hebben dat hun activiteit zo problematisch werd dat ze zich nu in een bestaansonzekere situatie bevinden, zowel op het persoonlijke als op het beroepsvlak. Als de zelfstandige vrijgesteld is van het betalen van sociale bijdragen, pleiten we ook voor een verplichte, individuele begeleiding (zie maatregel II).

Debat

Wat de preventie betreft, vestigt **Frédéric Lernoux** (Kennis- en Financieringscentrum voor KMO's) de aandacht op het probleem van de toegang tot krediet voor kleine bedrijven. Deze hebben het vandaag erg moeilijk om financiële partners te vinden die bereid zijn om risico's te nemen, ongeacht of het gaat om hulp bij het overwinnen van voorbijgaande moeilijkheden, of om het lanceren van een vernieuwend project. In de wetenschap dat 40% van de bevroegde ondernemers antwoordt dat hun liquiditeitspositie verslechtert, realiseren we ons hoe belangrijk en cruciaal de toegang tot financiering op korte termijn is om de continuïteit van een onderneming te verzekeren. Frédéric Lernoux signaleert ook dat een zelfdiagnose-instrument dat werd verfijnd door de HEC-Universiteit Luik, binnenkort online beschikbaar zal zijn.

Muriel Gerkens (federaal parlements lid Ecolo) sluit zich daarbij aan en voegt eraan toe dat de verwarring tussen het professioneel en het privévermogen die toegang tot krediet nog ingewikkelder maakt, in het bijzonder voor microbedrijven: het risico kan des te moeilijker worden ingeschat omdat de banken geneigd zijn om professionele en privé dossiers globaal te beheren. Daarnaast signaleert ze dat

ze een voorstel heeft ingediend om een failliet verklaarde zelfstandige de mogelijkheid te bieden om een tweede maal een beroep te doen op het Faillissementsfonds.

V. ZORGEN VOOR EEN VLOTTERE COLLECTIEVE SCHULDENREGLING

Context

De problematiek van de collectieve schuldenregeling wordt geregeld door de wet van 5 juli 1998 betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijk onderhandse verkoop van in beslag genomen onroerend goed⁹.

In essentie is de collectieve schuldenregeling een gerechtelijke schuldbemiddelingsprocedure die toepasbaar is op een individu (en niet op een onderneming die een zogenaamde handelsactiviteit uitoefent). Het doel is tweevoudig. Op middellange en lange termijn mikt ze op het herstel van de persoonlijk financiële situatie van de begunstigde van de procedure (in casu de zelfstandige in een bestaansonzekere situatie die vraagt om door de wet te worden beschermd). De collectieve schuldenregeling stelt de begunstigde in staat om zijn schulden indien mogelijk te betalen, maar garandeert hem en zijn gezin tegelijkertijd een menswaardig bestaan. Op korte termijn kan de collectieve schuldenregeling de vicieuze cirkel van de schuldopbouw van hemzelf en zijn gezin doorbreken. Hij wordt tijdelijk beschermd tegen het 'sneeuwbaaleffect' dat voortvloeit uit de betaling van boetes, schadevergoedingen, achterstallige intresten en procedurekosten die het gevolg zijn van alle facturen die hij niet op tijd en stond heeft kunnen betalen.

Een nauwgezet onderzoek van de wetteksten en reglementen en het beluisteren van de professionelen op het terrein die betrokken zijn bij de dagelijkse uitvoering van de procedure (in hoofdzaak advocaten, rechters, maatschappelijk assistenten) en van de zelfstandigen die ermee geconfronteerd werden, laat uitschijnen dat er verschillende problemen zijn:

- Ten eerste is er een probleem met het toepassingsgebied. In de huidige staat is de procedure enkel van toepassing op een natuurlijke persoon die geen handelaar is (loontrekkenden, personen zonder beroep, landbouwers, titularissen van vrije beroepen). Een natuurlijke persoon die een handelsactiviteit uitoefent in de wettelijke zin van het woord (dat wil zeggen de grote meerderheid van de zelfstandigen) kan er geen beroep op doen en wordt doorgestuurd naar een bemiddeling voor handelsschulden of naar beschermingsmechanismen die opgenomen zijn in de wet op de continuïteit van de ondernemingen. Bovendien voorziet het bestaand wettelijke kader in specifieke termijnen voor voormalige zelfstandigen die door de wet beschermd willen worden: als de betrokken persoon vroeger een handelaar was, moet hij na de opheffing van zijn zaak of, indien hij failliet verklaard is, na het afhandelen van het faillissement minstens zes maanden wachten met het indienen van zijn verzoek.
- Vervolgens is er een probleem met het afremmen van een 'tweede kans'. Een persoon die gebruik maakt van een collectieve schuldenregeling en die een zelfstandige activiteit wil opstarten om zich opnieuw in te schakelen in het economische weefsel zodat hij aldus via een 'tweede kans' opnieuw economisch actief kan worden, moet afzien van de collectieve schuldenregeling. Bovendien kan de

⁹ Zoals gewijzigd door de wet van 13 december 2005 houdende bepalingen betreffende de termijnen, het verzoekschrift op tegenspraak en de procedure van collectieve schuldenregeling, Belgisch Staatsblad van 21 december 2005, en door de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen, Belgisch Staatsblad van 28 december 2006.

begunstigde van een collectieve schuldenregeling die de regeling opzegt om zelfstandige te worden geen nieuwe procedureaanvraag indienen gedurende een periode van vijf jaar, hoewel het gevaar op ernstige moeilijkheden (en zelfs op een mislukking) statistisch veel waarschijnlijker is¹⁰ gedurende de eerste drie jaren van een activiteit.

- Voor het overige wezen de begunstigten er allemaal op dat de problemen rond de formele afwikkeling van de procedure globaal gezien blijven bestaan. Het gaat dan met name over het gebrek aan een geformaliseerde, gedetailleerde controle op de kostprijs van de procedure en vooral van de schuldbemiddelaar, en ook over een erg beperkte transparantie om die kosten vooraf in te schatten: de tussenkomenende partijen worden immers betaald per handeling. Dat leidt veeleer tot een middelen- dan tot een resultaatsverplichting waarbij de handelingen zich verraderlijk blijven opstapelen. Bovendien is er geen plafond meer inzake de procedurekosten en geen beperking van een formeel opgelegde termijn: het risico op een eindeloze procedure is dus niet te verwaarlozen. Tot slot voert het huidige, wettelijke en reglementaire kader geen echte georganiseerde en gestructureerde beschrijving in van het werk van een bemiddelaar (een kader met een precieze detailbeschrijving: van de termijnen die iedereen en in het bijzonder de betrokken schuldeisers moeten respecteren, van de informatie die op geregelde intervallen moet worden overgemaakt aan de diverse partijen die betrokken zijn bij de procedure, van de extern georganiseerde controles, en van de sancties waaraan partijen zich blootstellen als ze niet ingaan op de vragen die hun worden gesteld).
- Tot slot is er het gebrek aan sensibilisering van de schuldbemiddelaars voor de specifieke kenmerken van een zelfstandige activiteit (met name inzake het onderscheid tussen het privé- en het beroepsvermogen). Schuldbemiddelaars worden zelden geconfronteerd met zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie (wegens de beperking van het toepassingsgebied van de wet zoals hierboven werd aangegeven). Het is dus logisch dat ze maar gedeeltelijk op de hoogte zijn van de specifieke situatie van zelfstandigen met wie ze soms geconfronteerd worden, zeker als het gaat om het in aanmerking nemen van have en goed die gekoppeld zijn aan de uitoefening van hun beroepsactiviteit.

Voorstellen van de auteurs

Om de hierboven aangehaalde problemen en moeilijkheden het hoofd te bieden, kan het nuttig zijn om de volgende voorstellen in overweging te nemen:

- **Voorstel 1:** Oplossen van de termijnbeperkingen die van toepassing zijn op voormalige zelfstandigen.
 - *Betrokken beslissingsniveau:* Federaal niveau (KB-uitvoeringsbesluit van de wet).
 - *Uitvoeringsmodaliteiten:* Een herzien wettelijk kader zou de toegang tot de procedure moeten toestaan vanaf het indienen van de verklaring tot opheffing van de activiteit bij de griffie van de handelsrechtbank of zodra de faillietverklaring werd uitgesproken.
- **Voorstel 2:** Opheffen van de obstakels die ervoor zorgen dat de procedure inzake de collectieve

¹⁰ Een historische analyse van de faillissementsstatistieken, in België maar ook in de rest van Europa, toont immers aan dat één nieuwe activiteit op drie mislukt binnen een termijn van drie jaar te rekenen vanaf de oprichting en dat nog eens één nieuwe activiteit op drie ernstige, financiële problemen zal hebben gedurende de twee volgende jaren.

schuldenregeling een belemmering vormt die belet dat een zelfstandige activiteit wordt opgestart terwijl een persoonlijke schuld aangezuiverd wordt.

- *Betrokken beslissingsniveau:* Federaal niveau (KB-uitvoeringsbesluit van de wet).
- *Uitvoeringsmodaliteiten:* Als de wetgever wil vermijden dat de procedure inzake een collectieve schuldenregeling het (her-)opstarten van nieuwe, economische activiteiten blijft afremmen terwijl een persoonlijke schuld aangezuiverd wordt, zou een herzien wettelijk kader er, eventueel onder toezicht van een handelsrechtbank, moeten van uitgaan dat de procedure inzake collectieve schuldenregeling op het familiale en persoonlijke vlak een eventuele procedure inzake het opstarten van een economische activiteit aanvult:
 - De herziene, wettelijke bepalingen moeten er vooral voor zorgen dat men uit de collectieve schuldenregeling kan stappen, maar dat men tegelijk zijn recht erop gedurende een bepaalde periode behoudt bij de lancering van een activiteit als zelfstandige, ongeacht of het in hoofd- of in bijberoep is (idealiter minstens drie jaar).
 - Als dat niet kan, moeten de herziene, wettelijke bepalingen inzetten op het terugbrengen van de termijn waarbinnen een nieuwe aanvraag voor een collectieve schuldenregeling kan worden ingediend: in plaats van vijf jaar zou dat maximum drie jaar en idealiter twee jaar moeten worden, na een eventuele herroeping bij de lancering van een zelfstandige activiteit.
 - Op langere termijn moet gedacht worden aan de economische, sociale en gerechtelijke haalbaarheid van een gemengde formule die de 'procedure van collectieve schuldenregeling' op het persoonlijke en gezinsniveau samenvoegt met de 'procedure van gerechtelijke reorganisatie' op het niveau van de economische activiteit van de zelfstandige. Via een dergelijke formule kan een individu dat zijn collectieve schuldenregeling wil stopzetten om zelfstandige in hoofdberoep te worden, gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld drie jaar) zijn recht op een collectieve schuldenregeling behouden en tegelijk de bescherming van de belangen van de gemeenschap garanderen, via de automatische, preventieve opening van een procedure van gerechtelijke reorganisatie (die ressorteert onder de wet van de continuïteit van de ondernemingen) onder toezicht van de handelsrechtbank. De procedure zou dan eveneens betrekking hebben op de opvolging van het goede verloop van de procedure van collectieve schuldenregeling.
- **Voorstel 3:** Verhogen van de transparantie en de controle van de procedure van collectieve schuldenregeling, in het bijzonder met betrekking tot de specifieke situatie van zelfstandigen.
 - *Betrokken beslissingsniveau:* Federaal niveau (KB- uitvoeringsbesluit van de wet).
 - *Uitvoeringsmodaliteiten:* De bepalingen in deze wet hebben verschillende doelstellingen:
 - Verhelderen van de kostprijs van de procedure en die beter omschrijven (met name door te voorzien in een maximale enveloppe die niet overschreden mag worden).
 - Een resultaatsverplichting opleggen voor het verkrijgen van een plan voor schuldaanzuivering dat door een bevoegde, gerechtelijke autoriteit bekrachtigd is binnen een vastgelegde maximale termijn (achttien maand lijkt een maximum dat niet overschreden mag worden).
 - Het installeren van een pluralistisch ethisch en deontologisch comité (met vertegenwoordigers uit de gerechtelijke wereld en professionelen uit de economische en sociale wereld). Het comité wordt belast met de opleiding en de (preventieve en

repressieve) controle van het werk van de bemiddelaars, specifiek inzake de sensibilisering en de begeleiding van de opvolging van zelfstandigen die geen handelaar zijn of een vrij beroep uitoefenen.

- Het installeren van een 'publieke ombudsman' op het federale niveau, die niet afhankelijk is van de economische en gerechtelijke wereld en die de zelfstandigen specifiek moet voorlichten over de uitdagingen en de grenzen van een procedure van collectieve schuldenregeling en moet zorgen voor oplossingsporen voor vastgestelde, terugkerende problemen.
- **Voorstel 4:** Het eenvormig maken van praktijken en de uitwisseling van ervaringen tussen schuldbemiddelaars versterken via de oprichting van een opleidings- en voorlichtingsplatform dat permanent elektronisch toegankelijk is.
 - *Betrokken beslissingsniveau:* Federaal niveau (FOD Economie) en de gewestelijke verenigingen van steden en gemeenten.
 - *Uitvoeringsmodaliteiten:* Uitgaan van de ervaringen en praktijken die al bestaan op het gewestelijke en lokale niveau (die al erg kwaliteitsvol werken); identificatie van de meest efficiënte praktijken; vervolgens veralgemening en delen van die praktijken via opleidingen 'op het terrein' of 'elektronisch' die voorbehouden zijn aan schuldbemiddelaars, en via opleidings- en uitwisselingsplatformen die toegankelijk zijn op het internet, zoals wat al beschikbaar is op de site van het Steunpunt van schuldbemiddelingsdiensten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Observatorium krediet en schuldenlast of het erg gedetailleerde Vlaams Centrum Schuldbemiddeling.

VI. STOPZETTINGSVERGOEDING: TIJDIG STOPPEN BESPAART ONHEIL

Context

In België zijn zelfstandigen van wie het bedrijf niet meer levensvatbaar is vaak gedoemd om hun zelfstandige activiteit verder te zetten door het ontbreken van een vervangingsinkomen. De huidige faillissementsverzekering biedt enkel soelaas voor de zelfstandigen die daadwerkelijk failliet gaan door het aanbieden van een tijdelijk vervangingsinkomen. De faillissementsverzekering biedt dus geen oplossing voor de zelfstandigen die in grote financiële moeilijkheden zitten zonder failliet te zijn. Een ander probleem is dat zelfstandigen geen pensioenrechten opbouwen tijdens de periode dat ze de faillissementsverzekering hebben ontvangen. Zelfstandigen die niet failliet gaan maar hun zelfstandige activiteit vóór hun vijftiende jaar als zelfstandige stopzetten, kunnen wel terugvallen op een werkloosheidsuitkering op voorwaarde dat ze vóór hun zelfstandige activiteit voldoende lang als werknemer hebben gewerkt. Ze moeten dan hun vroegere prestaties als werknemer kunnen bewijzen. Die bewijslast en het kunnen aantonen dat de vroegere werkgever de ondernemer niet meer in dienst wil (vereist indien er zelf ontslag is genomen), blijken in de praktijk de grote struikelblokken te zijn. Zelfstandigen die langer dan vijftien jaar zelfstandige waren en hun zelfstandige activiteit stopzetten zonder een faillissement kunnen geen aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering.

Verschillende EU-landen namen initiatieven om zelfstandigen die hun zelfstandige activiteit moeten stoppen financieel niet in de kou te laten staan. In Nederland omvat de 'Bijstand voor zelfstandigen' sinds 2004 het recht op een periodiek aanvullende uitkering beperkt tot twaalf maanden voor zelfstandigen van wie het bedrijf niet langer levensvatbaar is en die bijgevolg hun zelfstandige activiteit wensen stop te zetten. In Oostenrijk werd op 1 januari 2009 een vrijwillige stopzettingsverzekering ingevoerd. In Spanje en Duitsland bestaat de mogelijkheid om deel te nemen in een werkloosheidsverzekeringssysteem. In Denemarken en Zweden kan een zelfstandige terugvallen op een werkloosheidsuitkering. Ook in IJsland kunnen zelfstandigen dankzij de 'Unemployment Benefit Act' van 2006 rekenen op een financiële tegemoetkoming indien zij stoppen of parttime werken. In België tot slot legde artikel 200 van de programmawet van 22 december 2008 de beginselen vast voor een sociale uitkering ingeval van gedwongen stopzetting. Daarnaast werd een wetsvoorstel uitgewerkt voor de invoering van een vrijwillige stopzettingsverzekering, waarbij zelfstandigen een forfaitaire bijdrage kunnen betalen om het recht te openen op een periodieke uitkering gedurende ten hoogste twaalf maanden bij een stopzetting van de zelfstandige activiteit wanneer zij geen andere inkomsten kunnen verwerven ('Wetsvoorstel tot invoering van een vrijwillige Stopzettingsverzekering voor zelfstandigen', Brussel, 28 januari 2010).

Voorstel van de auteurs

Beslissingsniveau en modaliteiten van uitvoering: wetgevend initiatief op federaal niveau

Het is duidelijk dat er voor zelfstandigen van wie het bedrijf niet langer levensvatbaar is een stopzettingvergoeding moet komen, zodat zij niet langer geforceerd worden hun onderneming verder te

zetten. Een tijdelijke overbruggingsvergoeding binnen het socialezekerheidsstelsel van de zelfstandigen op federaal niveau dient via een wetgevend initiatief te worden ingevoerd. Dat overbruggingsrecht moet ervoor zorgen dat elke ondernemer die zijn bedrijf stopzet omdat het niet meer levensvatbaar is (gedwongen stopzetting, geen vrijwillige keuze), kan terugvallen op een overbruggingsrecht. Het betreft dus een soort werkloosheidsuitkering naar aanleiding van een gedwongen stopzetting vóór een faillissement en ook naar aanleiding van een faillissement. We leggen de toepassing van het overbruggingsrecht bij de kamers voor handelsonderzoek. Zij doen het onderzoek naar het gedwongen karakter van de stopzetting (levensvatbaarheid bedrijf en mogelijkheden ondernemer) op initiatief van de ondernemer of naar aanleiding van de melding van derden dat het bedrijf in gebreke blijft voor betaling. De kamers voor handelsonderzoek spreken zich uit over het gedwongen karakter van de stopzetting. Voor die vaststelling kunnen de zogenaamde 'knipperlichten' die de kamers voor handelsonderzoek nu reeds hanteren verder worden gebruikt. Als de ondernemer het initiatief neemt om het dwingende karakter van de stopzetting te laten vaststellen, formuleren de kamers voor handelsonderzoek binnen één maand na aanvraag een antwoord en leveren zij desgevallend het bewijs van gedwongen stopzetting. Ingeval van een gedwongen stopzetting, gebeurt de schrapping uit de Kruispuntbank van Ondernemingen kosteloos voor de ondernemer. De kamers voor handelsonderzoek informeren de ondernemer over het bestaan van het overbruggingsrecht. Zij wijzen de ondernemer ook op de mogelijkheid om zich te laten begeleiden door een instelling erkend voor de begeleiding van zelfstandigen in nood. Die instelling kan helpen om de stopzetting zo goed mogelijk af te handelen.

De hoogte van de uitkering kan worden afgestemd op de werkloosheidsuitkering voor werknemers. De toekenningduur van de overbruggingsvergoeding is afhankelijk van de periode gedurende dewelke de zelfstandige ondernemer sociale bijdragen betaalde. De niet-betaling van de meest recente sociale bijdragen sluit de zelfstandige dus niet uit van het overbruggingsrecht. Het is absoluut noodzakelijk om de overbruggingsvergoeding te beperken in de tijd teneinde de re-integratie van de zelfstandige ondernemers in de arbeidsmarkt te stimuleren. Om te vermijden dat het overbruggingsrecht starters in het ondernemerschap duwt, moet de zelfstandige minstens vier kwartalen sociale bijdragen hebben betaald om in aanmerking te komen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de duurtijd van de overbruggingsvergoeding naargelang van het aantal kwartalen betaalde sociale bijdragen:

Aantal betaalde kwartalen	Duur van overbruggingsvergoeding
>4 en <10 kwartalen betaald	6 maanden
>10 en <16 kwartalen betaald	9 maanden
>16 en <32 kwartalen betaald	12 maanden
>32 en <48 kwartalen betaald	15 maanden
>48 en <80 kwartalen betaald	18 maanden
>80 en <120 kwartalen betaald	20 maanden
>120 kwartalen betaald	24 maanden

De ongebruikte maanden van de overbruggingsvergoeding zijn overdraagbaar, zodat de niet-uitgeputte periode bij een volgende, gedwongen stopzetting kan worden aangewend. Bij een volgende, gedwongen stopzetting geldt opnieuw de regel dat de duur van de overbruggingsvergoeding wordt toegekend op basis van het aantal kwartalen betaalde sociale bijdragen. Het gecumuleerde recht op overbruggingsvergoeding op basis van overgedragen ongebruikte maanden en nieuwe maanden wordt in elk geval beperkt tot maximum 24 maanden.

Gedurende de periode waarin de overbruggingsvergoeding wordt uitgekeerd, bouwt de (ex-) zelfstandige alle socialezekerheidsrechten op. Daarnaast moeten de gunstige maatregelen voor het in dienst nemen van een werkloze, zoals de tijdelijke vermindering van de werkgeversbijdragen, de werkpremies, enzovoort, eveneens gelden voor de rekrutering van een ex-zelfstandige die een gedwongen stopzetting kent.

Tot slot moet het overbruggingsrecht een recht voor iedere zelfstandige in nood zijn en niet berusten op een vrijwillige bijdrage van wie het zich kan veroorloven.

De zelfstandige die rechten heeft opgebouwd in het werknemersstelsel verliest die opgebouwde rechten niet. Indien de zelfstandige met een gedwongen stopzetting ervoor kiest om zijn rechten uit het werknemersstelsel op te nemen, dan kan hij die niet cumuleren met de stopzettingsvergoeding.

Debat

Karel Van Eetvelt (UNIZO) onderschrijft het principe van een vergoeding bij de beëindiging van een activiteit, maar hij wil weten of men al geprobeerd heeft om de kostprijs van deze maatregel te berekenen, met inbegrip van de indirecte besparingen en de terugverdieneffecten die daarmee samen kunnen gaan.

Johan Lambrecht antwoordt dat dit nog niet berekend is, maar dat er ongetwijfeld indirecte positieve effecten zijn. Hij citeert twee voorbeelden: als deze maatregel kan vermijden dat mensen in de armoede belanden, dan verlicht dat het budget van de sociale bijstand; anderzijds is het in een gezonde, dynamische economie noodzakelijk dat bedrijven sterven zodat andere geboren kunnen worden. Dat is het zogeheten fenomeen van de 'draaideur' of ook de 'scheppende vernietiging'. Een vergoeding bij de beëindiging van een activiteit kan deze rotatie bevorderen en dus de oprichting van nieuwe, meer beloftevolle bedrijven stimuleren.

Een ander indirect effect bestaat er, volgens **Christine Mattheeuws** (NSZ/SNI), in dat een zelfstandige die verplicht is om een onleefbare activiteit voort te zetten, vaak anderen meesleurt in zijn problemen, bijvoorbeeld omdat hij zijn leveranciers te laat betaalt. Een vergoeding voor het beëindigen van een activiteit kan voorkomen dat dit sneeuwbal effect optreedt. Aan de andere kant vinden veel zelfstandigen het een bijzonder schrijnend onrecht dat ze geen recht hebben op enige vorm van bescherming nadat ze gewerkt hebben, en dus ook hebben bijgedragen, gedurende meer dan vijftien jaar.

Daniel Ducarme (federaal parlamentslid MR) en **Christine Lhoste** (kabinet van minister Laruelle) stellen zich vragen over de missie en de competenties van de kamers voor handelonderzoek, die in dit voorstel zouden moeten vaststellen of de opheffing van de activiteit onvermijdelijk was. Aangezien ze afhangen van de rechtbanken van koophandel, wat moet er dan gebeuren met zelfstandigen die geen handelaar zijn? Ze herinneren er ook aan dat de wet bepaalt dat de faillissementsverzekering wordt uitgebreid tot gevallen waarbij de opheffing van een activiteit onvermijdelijk was. Er moeten enkel nog uitvoeringsbesluiten worden genomen en het algemeen beheerscomité voor het statuut van de zelfstandigen, binnen het RSVZ, werkt al verscheidene maanden aan een concreet advies betreffende die uitgebreide faillissementsverzekering. Ze betreuren dan ook dat de optie die in dit rapport werd gekozen, niet aansluit bij deze logica.

Johan Lambrecht vindt dat een faillissementsverzekering een vrij zware en ingewikkelde voorziening is die op het terrein nauwelijks gekend is. Bovendien is het slechts een minderheid van de zelfstandigen die hun activiteit stopzet ten gevolge van een faillissement. Zijn voorstel gaat dan ook in de andere richting: het wil de faillissementsverzekering vervangen door een meer eenvoudige en brede maatregel. In elk geval doet hij een oproep om druk uit te oefenen op minister Laruelle om de beschermingsmaatregelen in geval van een faillissement niet te beperken: volgens hem zijn er meer zelfstandigen die in armoede leven omdat ze een onrendabele activiteit ondanks de verliezen moeten voortzetten, dan omdat ze failliet gegaan zijn.

Bruno Wattenbergh (Brussels Agentschap voor de Onderneming) is blij dat de faillissementsverzekering hervormd wordt, omdat het systeem slecht werkt. Maar volgens hem moet men zich ook afvragen wat de rol is van de sociale verzekeringskassen: zij hebben een informatieopdracht die ze kunnen vervullen dankzij het percentage dat ze afhouden van de bijdragen.

Muriel Gerkens (federaal parlamentslid Ecolo) zou veeleer een vergoeding toekennen aan zelfstandigen aan het einde van hun loopbaan die hun activiteit beëindigen omdat ze achteruitgaat en hen niet meer in staat stelt om fatsoenlijk te leven. Een gemengde commissie RSZ/RSVZ zou kunnen bepalen of ze al dan niet recht hebben op een dergelijke vergoeding. Het parlamentslid stelt zich ook vragen bij de financiering van een dergelijke maatregel (zijn de zelfstandigen het eens om onder elkaar een solidariteitsmechanisme in te voeren?) en ze trekt de aandacht op de problematiek van de 'schijnzelfstandigen': door het creëren van beschermingsmaatregelen die het statuut van zelfstandige aantrekkelijker maken, bestaat ook het gevaar dat meer mensen min of meer gedwongen worden om in dit statuut te stappen als ze werk willen vinden.

Chris Botterman (Boerenbond) wijst op de beperkingen van een faillissementsverzekering in de mate dat veel zelfstandigen, met name in de land- en tuinbouwsector, geen handelaar zijn. Hij suggereert eveneens om de toekenning van een vergoeding voor het beëindigen van een activiteit tot een bepaalde leeftijd te koppelen aan een al dan niet verplichte opleiding, bijscholing of herscholing.

Bruno Tobback (voorzitter sp.a) wil het debat verbreden. Onze verschillende sociale beschermingsstelsels dateren uit een periode waarin arbeiders, bedienden, zelfstandigen en ambtenaren streng gescheiden waren en waarin men hetzelfde statuut doorgaans gedurende een hele loopbaan behield. Vandaag wordt dit uitgeholde model in vraag gesteld en moet men naar een geleidelijke harmonisering van die stelsels gaan. Volgens hem is het toenemende aantal zelfstandigen

minder te danken aan het scheppen van een activiteit, dan aan de uitbreiding van het statuut van de zelfstandige tot sectoren en beroepen die traditioneel een beroep deden op loontrekkenden. Hij is voor een vergoeding bij het beëindigen van een activiteit, die eigenlijk een soort werkloosheidsuitkering is, maar dan op voorwaarde dat ze past in een herziening van ons model van sociale bescherming. Anders creëert men enkel een bijkomende voorziening waardoor het systeem niet eenvoudiger, maar ingewikkelder wordt. **Daniel Ducarme** (federaal parlements lid MR) is bereid om deze kwesties zonder taboes te bespreken. Volgens **Bruno Wattenbergh** (Brussels Agentschap voor de Onderneming) kan men niet ontsnappen aan het debat over het eenheidsstatuut, rekening houdend met het toenemende aantal gemengde carrières: elke opwaardering van de prestaties, binnen de context van een grotere fiscalisering van de financiering van de sociale zekerheid, brengt ons daar telkens wat dichterbij.

Johan Lambrecht deelt deze visie. De geesten evolueren, vindt hij. Als men het principe van een vergoeding voor het beëindigen van een activiteit 20 jaar geleden had voorgesteld, zou men ongetwijfeld op veel weerstand vanwege de zelfstandigen zelf gebotst zijn! Maar vandaag gaan er in de sector steeds meer stemmen op om solidariteitsmechanismen in te voeren.

VII. HARMONISEREN VAN DE BEGELEIDING VAN ZELFSTANDIGEN IN MOEILIKHEDEN EN VERSTERKEN VAN DE STRUCTURELE FINANCIERING ERVAN DOOR DE OVERHEID

Context

De specifieke begeleiding van zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie heeft betrekking op een uitgebreide thematiek met bijzonder vage grenzen en is als dusdanig moeilijk te vatten. Op de eenvoudige vraag "Kan u een objectieve definitie geven van een zelfstandige in een bestaansonzekere situatie?", geven de actoren op het terrein antwoorden die helemaal niet eenvormig zijn. Het onderwerp wordt overigens zelden apart bekeken door de actoren op het terrein. De overgrote meerderheid van hen adviseert en begeleidt alle zelfstandigen, ongeacht of ze zich al dan niet in een bestaansonzekere situatie bevinden. Bovendien is ook de begeleiding die kan worden aangeboden aan zelfstandigen in moeilijkheden niet eenvormig en doet ze een beroep op allerlei competenties en op actoren met erg uiteenlopende achtergronden en profielen.

Nochtans is het van doorslaggevend belang dat een zelfstandige in een bestaansonzekere situatie in een zo vroeg mogelijk stadium wordt begeleid. Dat bleek uit de voorbereiding van de zes werven die hierboven werden voorgesteld. Het is dan ook een transversaal thema bij al deze werven.

Deze begeleiding moet worden beschouwd als een prioriteit en een noodzakelijke voorwaarde. Ze moet ervoor zorgen dat alle aanbevelingen die tot nu toe gedaan zijn de meest gunstige resultaten opleveren, maar tegelijk moet ze ook helder en realistisch zijn. Ze moet steunen op een vroegtijdige en relatief precieze diagnose van de reële, individuele en economische situatie van elke zaak die zich aandient voor begeleiding. Ze mag ook niet leiden tot het onnodig verlengen van het voortbestaan van een activiteit, als alles erop wijst dat die economisch niet meer relevant is of als ze een bedreiging vormt voor het individuele of het gezinsleven van de betrokken zelfstandige: in dergelijke gevallen blijkt de eenvoudige opheffing van een bedrijvigheid doorgaans de beste oplossing die in het belang is van zowel de gemeenschap als van de persoon zelf.

Uit de waarneming op het terrein en de gesprekken en contacten met professionelen van de sector blijken drie vaststellingen:

- Ten eerste, deze begeleiding kan vele vormen aannemen:
 - Het kan gaan om een sociale en/of psychologische begeleiding van de persoon zelf als zelfstandige in een bestaansonzekere situatie en/of van zijn gezin. Daarbij wordt hoofdzakelijk een beroep gedaan op maatschappelijk assistenten en/of psychologen.
 - Het kan gaan om managementadvies dat focust op de uitoefening van de economische bedrijvigheid van de zelfstandige. In dat geval wordt hoofdzakelijk een beroep gedaan op professionelen inzake cijfers (in het bijzonder boekhouders en fiscale experts), recht en bedrijfsstrategie.

- Het kan, zij het vrij zelden, gaan om steun voor een basis- of een voortgezette opleiding. Opnieuw wordt een beroep gedaan op professionele boekhouders, advocaten en bedrijfsbeheerders, maar ook op pedagogen en professionele docenten.
 - Het kan, meer in het algemeen, ook gaan om een begeleiding die de drie hierboven vermelde vormen combineert.
- Vervolgens is de begeleiding anders naargelang het gaat om een zelfstandige die al diep in de problemen zit, en dus al in bestaansonzekerheid verkeert, of om een zelfstandige die de effecten van de eerste problemen nog maar begint te voelen:
 - In het eerste geval is er vooral nood aan een curatieve crisisbegeleiding die focust op de persoon van de zelfstandige en op zijn gezin. Aan de ene kant ligt de nadruk op de sociale begeleiding (behoud of toegang tot sociale rechten, gewaarborgd minimuminkomen, collectieve schuldenregeling) en aan de andere kant op het beheren van de opheffing of van de heropstart van zijn bedrijvigheid.
 - In het tweede geval is er vooral nood aan een preventieve begeleiding die focust op de eigenlijke, economische bedrijvigheid en in het bijzonder op het opmerken van (hoofdzakelijk financiële) signalen die de voorbode zijn van ernstige problemen. De begeleiding beklemtoont in dat geval dat de ondernemer de gewone regels inzake goed bestuur moet invoeren en naleven (opvolging van de financiële situatie, diversificatie van de cliëntenportefeuille, identificatie van nieuwe kansen).
 - Tot slot leidt de financiering van die begeleiding tot terugkerende problemen:
 - Een zelfstandige in een bestaansonzekere situatie kan de begeleiding moeilijk betalen omdat zijn financiële middelen erg beperkt zijn, omdat hij ze liever besteedt aan andere prioriteiten dan aan advies, en omdat een kwaliteitsvolle, regelmatige begeleiding onvermijdelijk duur uitvalt. Enkel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat een 'pro deo'-type aanbod van professionele boekhouders, waarvan overigens weinig gebruik gemaakt wordt¹¹.
 - De publieke financiering van organen die de lokale, gewestelijke, federale of Europese initiatieven inzake de begeleiding van zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie uitvoeren, vormt ook een probleem. De financiering die ze verstrekken heeft in de meeste gevallen betrekking op bescheiden bedragen die niet volstaan in vergelijking met de omvang en de complexiteit van de taken die voortvloeien uit de gefinancierde initiatieven. De financiering is in het algemeen beperkt qua volume, beperkt in de tijd, weinig stabiel en versnipperd over een groot aantal verschillende operatoren van uiteenlopende grootte.

Die drie vaststellingen worden nog verscherpt door het feit dat er noch op het federale, noch op het gewestelijke en noch op het meer lokale niveau een gezamenlijke politieke, economische en sociale visie werd uitgewerkt inzake de begeleiding die ter beschikking moet worden gesteld aan de zelfstandigen, ongeacht of ze al dan niet in een bestaansonzekere situatie verkeren. In de praktijk zou die begeleiding kunnen worden aangeboden via structuren die de ontwikkeling van economische activiteiten ondersteunen, of via structuren, zoals OCMW's, die zich richten op de sociale ondersteuning van individuen.

¹¹ <http://prodeo.brusselstentreprenurship.be/presentation.php?id=1>

Die verscheidenheid van politieke, economische en sociale visies én de buitengewone verscheidenheid van begeleidingsvormen die er bestaan voor zelfstandigen (in het bijzonder voor zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie) zijn ook zichtbaar op het terrein. Ze verklaren het bestaan van een groot aantal initiatieven, met name inzake de directe begeleiding en voorlichting van zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie en inzake de opleiding van professionele, sociale begeleiders.

In Vlaanderen leggen de organisaties 'Efrem', 'Tussenstap' en 'Boeren op een Kruispunt' zich toe op de begeleiding van zelfstandigen in een noodsituatie. Efrem vzw biedt steun aan zelfstandigen in moeilijkheden, gefailleerden en ex-ondernemers die nog problemen ondervinden vanuit hun vroegere zelfstandige activiteit. Tussenstap, een afdeling van vzw Zenitor (opgericht door het sociaal verzekeringsfonds voor zelfstandigen 'Zenito' en door UNIZO), voorziet met Vlaamse overheidssteun in een individuele dienstverlening aan ondernemers in moeilijkheden en na een faillissement, en koppelt die aan een maatschappelijk streven naar meer aandacht voor de menselijke aspecten van het ondernemerschap. De vzw Boeren op een Kruispunt, tot slot, werd opgezet door de Vlaamse overheid en is een hulporganisatie voor boeren en tuinders in crisis.

In Wallonië bestond er tot voor kort specifiek voor zelfstandigen in moeilijkheden geen enkel gestructureerd en globaal begeleidingsinitiatief. In september 2011 werd onder leiding van de middenstandsorganisatie UCM echter het netwerk CIPRE opgericht: een interprofessioneel centrum voor de preventie van de risico's van ondernemingen. CIPRE steunt op een nauwe samenwerking tussen de balies van sommige gerechtelijke arrondissementen, lokale verenigingen van boekhouders en lokale afdelingen van de UCM. Aan ondernemers die daar om vragen, biedt CIPRE de mogelijkheid om gratis drie beheersprofessionelen te ontmoeten (een advocaat, een professionele cijferaar en een beheersadviseur) tijdens een spreekuur. Samen zoeken ze naar oplossingen om een activiteit opnieuw op te starten (via luistervaarigheid, identificatie van problemen, adviezen en doorverwijzing naar de meest geschikte professionals).

Op 30 augustus 2011 werd er een lijst opgemaakt van de bestaande initiatieven inzake de begeleiding en opleiding van zelfstandigen in brede zin. Daaruit blijkt dat er een vijftigtal verschillende projecten en initiatieven bestaan. Ze focussen in hoofdzaak op basis- of vervolmakingsopleidingen voor zelfstandigen of toekomstige zelfstandigen, op de huisvesting en begeleiding voor nieuwe, jonge activiteiten en op de ontwikkeling van het innovatiepotentieel van jonge zelfstandigen¹². In de meeste gevallen zijn ze georganiseerd op provinciale of subprovinciale basis (zoals de netwerken JOB'IN of CREA'JOB op het Waalse grondgebied of ALPI – lokale acties voor zelfstandigen in de provincie Luik) of op sectorale basis (zoals het initiatief AZIMUT Construction in de bouwsector). De netwerken hebben steeds vaker een eenheidsstructuur met verschillende lokale afdelingen die voorrang geven aan de band met de economische en sociale realiteit van de verschillende subregio's in elke provincie. De specifieke thematiek van zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie wordt zelden bewust aangekaart en behandeld door de actoren die betrokken zijn bij die initiatieven¹³, behalve indien ze gericht zijn op het omringen, opleiden en begeleiden van zelfstandigen die (opnieuw) starten met een nieuwe activiteit en/of een nieuwe vestiging.

¹² Ze vertegenwoordigen meer dan tachtig procent van de steun voor zelfstandigen.

¹³ Echter met uitzondering van de financiële begeleidings- en bemiddelingsdiensten die de kamer van koophandel en nijverheid van Belgisch Luxemburg aanbiedt aan haar leden.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt de begeleiding van ondernemers en zelfstandigen in moeilijkheden op een gecoördineerde en gestructureerde manier opgenomen door het Centrum voor Ondernemingen in moeilijkheden (COM), dat wordt gefinancierd door Brussels Enterprises Commerce and Industry (BECI) en door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. COM biedt gratis voorlichting, oriëntatie en advies aan zelfstandigen en ondernemers in moeilijkheden. Het Centrum verzamelt, coördineert, structureert en verspreidt specifieke informatie voor ondernemingen in moeilijkheden, ingedeeld volgens dertien verschillende thema's (gaande van de preventie van problemen en de ultieme verdediging van zelfstandigen in moeilijkheden tot begeleiding bij de opheffing van een activiteit).

Die verscheidenheid van initiatieven getuigt van het dynamisme dat de actoren van het federale en gewestelijke economische leven ontwikkelen inzake de steun aan zelfstandigen in de brede zin. Maar tegelijk getuigt ze van het gebrek aan een gemeenschappelijke, gedeelde visie inzake de specifieke begeleiding van zelfstandigen in moeilijkheden. De aanpak stimuleert dus zowel de ondersteuning van een beperkt aantal gespecialiseerde structuren met uitgebreide competenties (zoals in Vlaanderen en in Brussel) als de ondersteuning van sterk lokaal gerichte structuren, die dicht bij het terrein staan (zoals in Wallonië). Maar de meeste van die lokaal gerichte structuren zijn niet uitsluitend gespecialiseerd in de begeleiding van zelfstandigen in moeilijkheden of in een specifieke dimensie van die begeleiding.

Beide vormen van aanpak steunen op verschillende beleidsoriëntaties en zijn dus even legitiem. Operationeel gezien geven ze echter het gevoel dat er geen eenvormigheid en een zekere ongelijkheid is bij de behandeling van de zelfstandigen, in het bijzonder wat de dekking van de bevolkingszones (rurale zones lijken immers te worden benadeeld tegenover stads- en voorstadszones) en de doelgroepen (bijvoorbeeld allochtonen die de taal niet goed begrijpen zijn feitelijk vrijwel uitgesloten van de bestaande initiatieven) betreft.

De tweevoudige vaststelling dat de bestaande initiatieven erg verscheiden zijn en dat de structurele financiering op middellange en lange termijn beperkt is, verklaart overigens waarom de actoren op het terrein achterblijven met een dubbel gevoel. Enerzijds is er een zekere overtolligheid van instrumenten en middelen die worden toevertrouwd aan soms erg kleine structuren. Anderzijds worden hun te weinig middelen ter beschikking gesteld in vergelijking met de taken die ze moeten vervullen.

Tot slot biedt een terreinanalyse bij de OCMW's ons een meer volledige momentopname van de huidige begeleiding van zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie.

Die analyse belicht in het bijzonder de volgende opvallende punten:

- Zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie omvatten twee tot vijf procent van de individuen die worden begeleid door de OCMW's.
- Zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie worden er begeleid zoals om het even wie zich in een bestaansonzekere situatie bevindt.
- Doorgaans omvat de begeleiding de volgende vormen (gerangschikt volgens hun belang): financiële steun (indien mogelijk toekenning van een leefloon, regularisering van de betaling van de sociale bijdragen in de meeste gevallen in afwachting van een vrijstelling van bijdragen of van de regularisering van onbetaalde verzekeringsbijdragen, vrij uitzonderlijk en in echt dramatische gevallen wordt er, niet terug te vorderen, rechtstreekse financiële steun toegekend),

administratieve steun (bijvoorbeeld domiciliëring van het individu op het adres van het OCMW of directe steun bij het uitvoeren van diverse administratieve stappen), en steun die toegang verleent tot huisvesting en gezondheidszorg (bijvoorbeeld een voorschot op de huurwaarborg).

- Zelfstandigen kunnen in uitzonderlijke gevallen, d.w.z. als ze geen handelsactiviteit uitoefenen, een collectieve schuldenregeling aanvragen. In dat geval worden ze systematisch doorgestuurd naar de juiste diensten.
- Met het specifieke statuut van de zelfstandige wordt doorgaans erg weinig rekening gehouden. Soms blijkt zelfs dat de professionelen op het terrein verbazingwekkend weinig weten over bijvoorbeeld de specifieke sociale en fiscale aspecten van het statuut. Dat is ongetwijfeld een gevolg van hun opleiding die niet noodzakelijk uniform en betrouwbaar is in dit verband.
- Tot slot benaderen de drie gewesten van het land de opleiding inzake de begeleiding van de zelfstandigen en de ervaringsuitwisseling daarrond tussen de OCMW's op een erg uiteenlopende manier. In Vlaanderen bestaat er een erg geformaliseerde en gestructureerde begeleiding die steunt op partnerschappen tussen OCMW's (die zich focussen op de sociale begeleiding), 'Efrem' en 'Tussenstap' (die zich focussen op de bedrijfsbegeleiding). In Wallonië en Brussel is de begeleiding duidelijk meer informeel en steunt ze op het delen van hoofdzakelijk lokale realiteiten¹⁴.

Voorstellen van de auteurs

Om de gevolgen van de elementen die hierboven werden behandeld te verminderen, werden er verschillende voorstellen geformuleerd.

Voorstel 1: Zorgen voor een eerlijke en duurzame structurele financiering van initiatieven die al bestaan of momenteel worden ontwikkeld in alle regio's van het land, op basis van objectieve criteria.

- *Betrokken besluitvormingsniveau:*
 - Het federale niveau voor de financiering van acties die de samenwerking en de uitwisseling van goede praktijken tussen de gewesten willen bevorderen.
 - Het gewestniveau voor de erkenning van steunstructuren voor zelfstandigen in moeilijkheden en het toekennen van financiële ondersteuning.
- *Uitvoeringsmodaliteiten:*
 - Het mechanisme moet zorgen voor een structurele, correcte, eerlijke en duurzame financiering van een beperkt aantal initiatieven die gespecialiseerd zijn in steun aan zelfstandigen in moeilijkheden. De initiatieven worden volledig transparant gefinancierd en moeten voldoen aan een aantal objectieve, duidelijke criteria die algemeen worden erkend en meetbaar zijn. Idealiter moeten die initiatieven instaan voor een multidisciplinaire begeleiding (management, sociaal, psychologisch). Eventueel moet daarbij een beroep worden gedaan op externe partners en moeten bepaalde specifieke opdrachten worden doorgespeeld naar andere actoren zoals OCMW's.
 - Om een efficiënt gebruik van de beschikbare middelen te bevorderen en om een versnippering van de hulpbronnen tegen te gaan, moet het financieringsmechanisme bewust inzetten op het delen van hulpbronnen en van geslaagde ervaringen

¹⁴ Naar het voorbeeld van het netwerk 'Chapitre XII – Integra Plus' dat bestaat uit een tiental OCMW's van de provincie Luxemburg en werkt rond de geïntegreerde begeleiding (individu & bedrijvigheid) van zelfstandigen in moeilijkheden.

(voorlichtingsplatforms, opleidingscyclussen) en op de actieve medewerking van de actoren op het terrein (bijvoorbeeld door het samenvoegen van activiteiten inzake administratieve, technische en logistieke ondersteuning). Dat alles moet gebeuren met respect voor de potentieel uiteenlopende regionale en lokale beleidskeuzes inzake de sociale en economische begeleiding van zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie. Op dezelfde manier kan het mechanisme bijdragen tot een geleidelijke harmonisering van de praktijken van de verschillende gewesten van het land en kunnen de opgespoorde, regionale en lokale 'beste praktijken' vlotter en ruimer dan vandaag worden verspreid.

- Als de zelfstandige vrijgesteld is van het betalen van sociale bijdragen, pleiten we ook voor een verplichte, individuele begeleiding (zie maatregel II).
-
- **Voorstel 2:** Dankzij de oprichting van een overkoepelend technologisch voorlichtingsplatform dat voor iedereen vlot toegankelijk is, kan het delen van informatie tussen alle actoren die betrokken zijn bij de begeleiding van zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie worden bevorderd aan de laagst mogelijke kostprijs. Op die manier kan ook worden bijgedragen aan de opleiding en het delen van ervaringen en goede praktijken tussen zelfstandigen, professioneel sociale begeleiders en actoren van het economische leven.
 - *Betrokken besluitvormingsniveau* : Federaal niveau (via een bestaand orgaan dat daartoe gemachtigd is door de FOD Economie en Middenstand), met aftakkingen op het niveau van de gewesten en de drie taalgemeenschappen van het land (Nederlands, Frans en Duits).
 - *Uitvoeringsmodaliteiten*:
 - Om zijn doel te bereiken moet dit eenheidsplatform inzake voorlichting idealiter instaan voor het centraliseren en eenvormig verspreiden van precieze en strikt gecontroleerde informatie. De informatie moet trouwens ook meertalig en op korte termijn (maximum een week) echt up-to-date zijn.
 - Het platform kan de informatie eventueel beschikbaar stellen via verschillende live-vormen (blogs, call-centers) of duurzame dragers (website, dvd, papier). Daarnaast moet het zorgen voor referenties en doorverwijzingen naar bestaande initiatieven op het lokale, regionale, federale en Europese niveau en naar specifieke initiatieven voor bepaalde doelgroepen (in het bijzonder via doorverwijzing naar initiatieven van erkende beroepsfederaties en -verenigingen).
 - Via het slimme gebruik van forums, blogs en discussieruimtes, binnen de grenzen van doordachte toegangs- en veiligheidsvoorwaarden (via registraties, machtigingen en paswoorden bijvoorbeeld), kan ook worden voldaan aan het tweede gestelde doel.
 - **Voorstel 3:** Bevorderen en harmoniseren van de begeleiding van zelfstandigen in een bestaansonzekere situatie door OCMW's en door de vzw's die ze erkennen of machtigen voor dit soort begeleiding.
 - *Betrokken besluitvormingsniveau*: Gewestniveau, in de wetenschap dat de aanpak in Vlaanderen (actieve samenwerking tussen OCMW/Efrem/Tussenstap) al heeft gezorgd voor een hoog harmonisatieniveau.
 - *Uitvoeringsmodaliteiten*: Deze maatregel kan worden uitgevoerd via drie acties:
 - De actoren op het terrein (met name binnen de OCMW's) sterker bewust maken van de specifieke, sociale en fiscale aspecten van het statuut van de zelfstandige.

- Het organiseren van samenwerkingsvormen, bruggetjes en actieve partnerschappen (met name voor het gedeelte 'opleiding' en 'economische begeleiding van een bedrijvigheid') tussen organisaties die gespecialiseerd zijn in de begeleiding van bedrijvigheden in moeilijke situaties en tijdens een heropstartproces, en OCMW's (vooral die in kleine gemeenten, die minder middelen hebben om ter zake een expertise op te bouwen).
- Tot slot, het oprichten van een uitwisselingsplatform voor 'goede praktijken' en intergewestelijke ervaringen tussen OCMW's, geïnspireerd op (technologische en pedagogische) instrumenten die al werden ontwikkeld in Vlaanderen en aangevuld met de beste praktijken die werden geïdentificeerd in Wallonië en in Brussel.

Debat

Bruno Wattenbergh (Brussels Agentschap voor de Onderneming) en **Olivier Kahn** (Centrum voor Bedrijven in Moeilijkheden) betreuren dat het rapport niet verwijst naar bepaalde positieve initiatieven in Brussel. Ze vinden ook dat de oprichting van bedrijven bijna alle overheidsmiddelen opsloort: het zou nuttig zijn om een gedeelte van dit geld te gebruiken om zelfstandigen en ondernemers in moeilijkheden te steunen en om hen te helpen bij hun omscholing. Wat betreft het erg grote aantal operatoren dat vandaag actief is als bedrijfsbegeleider, pleiten ze tot slot, in het geval van een crisis, voor een verplichte coördinatie tussen de betrokken actoren. Het is betreurenswaardig dat sommigen geïsoleerd werken en dat men soms te maken krijgt met een ongezonde en contraproductieve concurrentie tussen de verschillende operatoren die allemaal gefinancierd worden met overheidsmiddelen.

Pol Vermoere (Tussenstap) signaleert dat zijn organisatie in Vlaanderen al deelneemt aan een opleidingsproject voor schuldbemiddelaars. Een andere interessante ervaring is een begeleidingsproject voor ondernemers in moeilijkheden: men doet inspanningen om de competenties die de ondernemers in zich hebben, op te sporen en te benutten, om ze naar een geschikte opleiding door te kunnen sturen.

Wat betreft de begeleiding van zelfstandigen in moeilijkheden door de OCMW's, verduidelijkt **Daniel Ducarme** (federaal parlamentslid MR) dat dit element opgenomen is in het regeerakkoord. Maar men moet ook een aantal lokale medewerkers opleiden zodat ze op de hoogte zijn van de specifieke kenmerken van deze begeleiding.

Dit gebrek aan expertise komt vooral tot uiting bij kleine OCMW's, zegt **Magda De Meyer** (kabinet van de Vlaamse minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding). Zij vindt dat er op het Vlaamse niveau een goede samenwerking is tussen de verschillende begeleidingsorganismen, maar er zouden ook ervaringen moeten worden uitgewisseld met Brussel en Wallonië. Ze vraagt eveneens aandacht voor de genderdimensie, die te weinig aan bod komt in het rapport terwijl 42% van de vrouwen die zelfstandig zijn in hoofdberoep, zich situeert in de laagste inkomenscategorie.

Didier Van Caillie sluit zich aan bij de verschillende opmerkingen. Wat de genderdimensie betreft, denkt hij dat er ook aandacht moet zijn voor de situatie van assistenten en zelfstandige vrouwen in bijberoep, die vaak met bijzondere vormen van bestaansonzekerheid worden geconfronteerd. Tot besluit beklemtoont hij het belang van een zo vroeg mogelijke opsporing van de moeilijkheden van een

bedrijf of een activiteit als zelfstandige. In dit domein kunnen er twee assen ontwikkeld worden: ofwel baseert men zich op indicatoren en signalen die een externe actor in staat stellen om contact op te nemen met een zelfstandige, ofwel probeert men die zelfstandige ervan te overtuigen dat hij zich moet laten begeleiden. Daarbij moeten de zelfstandigen afstappen van het te wijd verspreide idee dat het een schande is om hulp te vragen. **Anne Vanderstappen** (UNIZO) merkt in dit verband op dat dit volledig aansluit bij een voorstel dat werd uitgewerkt binnen het tweede voorstel: het feit dat de toekenning van een vrijstelling van sociale bijdragen wordt gekoppeld aan een verplichte begeleiding is een instrument voor vroegtijdige opsporing.

Tot slot had **Olivier Kahn** (Centrum voor Ondernemingen in Moeilijkheden) graag gezien dat er in het begeleidingscomité een zelfstandige in moeilijkheden had gezeten, die zijn ervaringsdeskundigheid had kunnen inbrengen.

Meer info over onze projecten,
evenementen en publicaties vindt u op
www.kbs-frb.be.

Een e-news houdt u op de hoogte.
Met vragen kunt u terecht op
info@kbs-frb.be of 070-233 728

Koning Boudewijnstichting,
Brederodestraat 21, B-1000 Brussel
02-511 18 40,
fax 02-511 52 21

Giften vanaf 40 euro
zijn fiscaal aftrekbaar.
000-0000004-04
IBAN BE10 0000 0000 0404
BIC BPOTBEB1

De Koning Boudewijnstichting is een onafhankelijke en pluralistische stichting in dienst van de samenleving. We willen op een duurzame manier bijdragen tot meer rechtvaardigheid, democratie en respect voor diversiteit. De Stichting steunt jaarlijks zo'n 2.000 organisaties en individuen die zich engageren voor een betere samenleving. Onze actiedomeinen voor de komende jaren zijn: armoede & sociale rechtvaardigheid, democratie in België, democratie in de Balkan, erfgoed, filantropie, gezondheid, leiderschap, maatschappelijk engagement, migratie, ontwikkeling, partnerschappen of uitzonderlijke ondersteuning. De Stichting werd opgericht in 1976 toen Koning Boudewijn 25 jaar koning was.

In 2012 werkt de Stichting met een startbudget van 30 miljoen euro. Naast ons eigen kapitaal en de belangrijke dotatie van de Nationale Loterij, zijn er de Fondsen van individuen, verenigingen en bedrijven. De Koning Boudewijnstichting ontvangt ook giften en legaten.

De Raad van Bestuur van de Koning Boudewijnstichting tekent de krachtlijnen uit en zorgt voor een transparant beleid. Voor de realisatie doet ze een beroep op een 50-tal medewerkers. De Stichting werkt vanuit Brussel en is actief op Belgisch, Europees en internationaal niveau. In België heeft de Stichting zowel lokale, regionale als federale projecten lopen.

Om onze doelstelling te realiseren, combineren we verschillende werkmethodes. We steunen projecten van derden of lanceren eigen acties, bieden een forum voor debat en reflectie, en stimuleren filantropie. De resultaten van onze projecten en acties worden verspreid via diverse mediakanalen. De Koning Boudewijnstichting werkt samen met overheden, verenigingen, ngo's, onderzoekscentra, bedrijven en andere stichtingen. We hebben een strategisch samenwerkingsverband met het European Policy Centre, een denktank in Brussel.

