

# **Ontwerp van decreet houdende een premie om de transitie van werkzoekenden naar ondernemerschap te stimuleren**

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### **A. Algemene toelichting**

#### 1. Bevoegdheidsoverdracht n.a.v. de zesde staatshervorming

De bijzondere wet van 6 januari 2014 betreffende de Zesde Staatshervorming geeft een bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten voor het doelgroepenbeleid. Art 22 paragraaf 7° van de bijzondere wet van 6 januari 2014 bepaalt dat de regio's de volledige bevoegdheid krijgen over diverse lastenverlagingen voor de werkgever voor welbepaalde doelgroepen en ook over bepaalde premies aan werklozen die het werk hervatten of die een beroepsopleiding volgen. De bijzondere wet verwijst naar de werkhervattingstoelage 55+.

De werkhervattingstoelage 55+ is een maandelijkse forfaitaire premie voor oudere werklozen vanaf 55 jaar, die opnieuw het werk hervatten als loontrekkende, zelfstandige of ambtenaar. Deze premie wordt uitgevoerd door de RVA en de uitbetalingsinstellingen. Sinds 1 januari 2015 financiert Vlaanderen deze premie.

De rechtsgrond van de werkhervattingstoelage 55+ is de Besluitwet van 1944. Deze geeft een ruime delegatiebevoegdheid aan de federale regering. Het uitvoeringsbesluit is het artikel 129bis tot 129quater van het Werkloosheidsbesluit van 1991, dat alle modaliteiten van het stelsel regelt.

#### 2. Situering

Vlaanderen formuleert de ambitie om in 2020 een globale werkzaamheidsgraad van 76% (20-64-jarigen) te realiseren. Daartoe zetten we diverse instrumenten in op het vlak van activering van werkzoekenden, competentieversterking van werkzoekenden en werknemers, en het langer aan het werk houden van werknemers.

Het Vlaams regeerakkoord benadrukt de noodzaak om in te zetten op ondernemerschap. Bij werkhervatting na een periode van werkloosheid komt meestal eerst de scope van een transitie naar loontrekkende arbeid in het vizier en vergeet men het alternatief van werkhervatting via ondernemerschap. Het toeleiden van werkzoekenden naar ondernemerschap is echter een win-winsituatie: het doet werkzoekenden uitstromen uit de werkloosheid en maakt het mogelijk dat zij zelf op termijn weer nieuwe medewerkers aanwerven.

Die uitstroom van werkloosheid naar ondernemerschap blijft tot op vandaag echter zeer beperkt. Het aandeel van werklozen (NWWZ) dat uitstroomt naar werk en daarbij kiest voor een zelfstandige baan schommelt tussen de 2 à 3 % van alle instromers. Er is daarentegen wel een groot potentieel aan werkzoekenden met ondernemerschapsambities: uit cijfers van VDAB blijkt dat 11.806 werkzoekenden

interesse tonen voor een zelfstandige activiteit via aanduiding in het werkzoekend dossier. Bijna 21 % van dit aantal zijn 45-plussers.

Bovenstaande elementen zetten ons ertoe aan om de werkhervattingstoelage te heroriënteren naar een adequate premie die de transitie van werkloosheid naar ondernemerschap bevordert. Gebrek aan kapitaal en financiële middelen zijn één van de grote drempels voor ondernemerschap. Het voorzien van een zekere vorm van financiële zekerheid en veiligheid kan personen met een ondernemersidee overtuigen om de stap naar zelfstandige arbeid te zetten. Een transitiepremie voor zelfstandigen kan daarmee de brug slaan tussen werkloosheid en ondernemerschap, door een ondersteunende premie te voorzien gedurende een bepaalde periode terwijl een eigen zaak wordt opgestart. Zonder de beperking van het financieel risico durven personen met een ondernemersambitie het soms niet aan om de stap naar ondernemer te zetten.

Zo geven we een hernieuwde invulling aan het begrip 'werkhervatting' door werkzoekenden die het liefst hun eigen job vormgeven, de kans te geven om te starten met een eigen zaak.

### 3. Inhoud van het decreet

Het voorliggend decreet voert een nieuwe premie in voor het stimuleren van de transitie van werkzoekenden naar ondernemerschap en bouwt de huidige werkhervattingstoelage af.

1. Het ontwerpdecreet machtigt de Vlaamse regering om de modaliteiten uit te werken van een nieuwe premie voor het stimuleren van de transitie van werkzoekenden naar ondernemerschap (transitiepremie genoemd).
2. Het huidige stelsel werkhervattingstoelage wordt stopgezet. Vanaf datum van inwerkingtreding van de regelgeving is er geen nieuwe instroom in het huidige stelsel meer mogelijk.
3. De lopende werkhervattingstoelagen kunnen voortgezet worden onder de toegestane voorwaarden en voor de toegestane periode. Voorwaarde is dat de begunstigden de premie kregen of hebben aangevraagd vóór de datum van inwerkingtreding van deze regelgeving. Deze dossiers doven op termijn uit.

In het decreet leggen we de grote lijnen vast van deze nieuwe premie:

- Het betreft een maandelijkse transitiepremie voor ondernemers, die kan toegekend worden aan de werkzoekende, die zich in het Vlaamse Gewest vestigt als zelfstandige in hoofdberoep na een voorbereidend prestarterstraject met succes te hebben beëindigd. De Vlaamse regering bepaalt verder de leeftijd, wat verstaan wordt onder werkzoekende of daarmee gelijkgesteld, wat verstaan wordt onder een voorbereidend prestarterstraject en de attestering ervan en alle andere modaliteiten van de premie (het bedrag van de transitiepremie, de periode van toekenning, etc)

- De premie wordt betaald op het moment van overgang naar een zelfstandigestatoot en kan niet gecumuleerd worden met een uitkering in het kader van de werkloosheidsverzekering, ziekte- of invaliditeitsverzekering of met een aanvullende vergoeding in het kader van het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoeslag (het vroegere conventioneel brugpensioen). Ook mogelijke cumul met andere steunmaatregelen voor werkzoekenden die zich vestigen als zelfstandigen zal verder worden onderzocht en bepaald worden door de Vlaamse Regering.
- We maken de nieuwe transitiepremie afhankelijk van het succesvol doorlopen van een voorbereidend prestarterstraject. Deze trajecten werken in op de voorbereiding van werklozen als zelfstandige. Tijdens het traject kan men de werkloosheidsuitkering combineren met de voorbereiding van de eigen zaak. We positioneren de transitiepremie dus als een vervolg op een succesvol prestarterstraject, op het moment dat de werkzoekende zich inschrijft als zelfstandige in hoofdberoep. Door de premie in te zetten op dit 'kantelmoment' verlagen we de financiële drempel en onzekerheid voor werkzoekenden die ondernemersambities hebben, en verhogen we de kans dat de stap naar ondernemerschap daadwerkelijk wordt gezet. De aansluiting op de prestarterstrajecten betekent bovendien dat de premie niet zonder meer wordt toegekend, maar dat doorheen het traject wordt toegekeken op het engagement van de betrokkene en de haalbaarheid van het ondernemingsplan. Op deze manier besteden we de middelen zo doelmatig mogelijk.

#### 4. Advies SERV en de Raad van State

##### 4.1 Advies SERV

De SERV bracht haar advies uit op 7 augustus 2017. De sociale partners zijn de piste van het ondernemerschap genegen, evenals de heroriëntering richting werk-zorgtrajecten. Daarnaast herhalen zij een aantal eerder geformuleerde mogelijke (bijkomende) scenario's waaronder een aangepaste werkhervattingstoeslag 55+ met focus op lage lonen, en een heroriëntering naar langdurig zieken en langdurig werkzoekenden. De sociale partners kwamen hieromtrent niet tot een consensusadvies.

Het merendeel van de sociale partners waardeert dat de premie geleidelijk wordt uitgedoofd en er niet wordt ingebroken in verworven rechten. Ze stellen vragen met betrekking tot de modaliteiten van de transitiepremie. Deze worden echter bij uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering geregeld en niet in dit decreet.

De vraag naar afstemming met federale maatregelen, waaronder 'Springplank voor zelfstandigen' wordt niet decretaal meegenomen, maar wordt wel in uitvoering van het decreet opgenomen.

Het merendeel van de sociale partners vraagt naar welke fiscale en parafiscale behandeling van toepassing zal zijn op de transitiepremie, gezien de huidige werkhervattingstoeslag beschouwd wordt als een werkloosheidsuitkering. Vlaanderen is niet bevoegd om de transitiepremie fiscaal als vervangingsinkomen in aanmerking te laten komen. Dit is federale materie.

## 4.2 Advies Raad van state

De Raad van State bracht zijn advies uit op 28 september 2017 onder nr. 62.059/1. De Raad van State formuleerde een beperkt aantal bemerkingen. Hieronder volgt een overzicht van deze bemerkingen, alsook een reactie hierop.

### M.b.t. de bevoegdheid

*De ontworpen regelgeving inzake de transitiepremie komt in de plaats van de vroegere regeling betreffende de werkhervattingstoelagen, en behoort dus tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.*

Aanpassingen waren bijgevolg niet noodzakelijk.

### M.b.t. de vormvereisten

*Geen opmerkingen*

### Onderzoek van de tekst

Algemene opmerkingen

*Op de vraag hoe de ontworpen regeling zich verhoudt tot de Europese staatssteunreglementering, heeft de gemachtigde voorgesteld om het hiernavolgende artikel toe te voegen aan het ontwerp, als een nieuw artikel 2, en om de huidige artikelen 2 tot 11 te vernummeren:*

*"Art. 2. Dit decreet valt onder de toepassing van de verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de minimissteun en de latere wijzigingen ervan."*

*De door de gemachtigde voorgestelde bepaling houdt een waarborg in dat bij de uitvoering van het aan te nemen decreet door de Vlaamse Regering de Europese regelgeving inzake staatssteun wordt nageleefd. Er kan dan ook worden ingestemd met de voorgestelde toevoeging aan het ontwerp.*

Bovenstaand artikel werd toegevoegd en de bestaande artikelen werden vernummerd.

### Artikelsgewijs

Artikel 4

*Het verdient aanbeveling om artikel 4 van het ontwerp op een meer bevoegdheidsconforme wijze te formuleren als volgt:*

*"De transitiepremie voor ondernemers wordt slechts toegekend op voorwaarde dat voor dezelfde maand noch een uitkering in het kader van de werkloosheidsverzekering of de ziekte- en invaliditeitsverzekering, noch een aanvullende vergoeding in het kader van het stelsel werkloosheid met bedrijfstoelagen wordt toegekend."*

Artikel 4 werd aangepast.

## Artikelen 8 en 9

*Uit de bepalingen in artikel 8 en 9 dient te worden afgeleid dat personen die op grond van de huidige regelgeving vóór de inwerkingtreding van het decreet een werkherlevingstoelage hebben aangevraagd doch deze nog niet genieten de dag voor de inwerkingtreding van het decreet, geen recht meer hebben op een dergelijke toelage. Vraag is of dit overeenstemt met de bedoeling van de steller van het ontwerp, en of niet ook voor deze categorie van personen in een overgangsregeling moet worden voorzien. In elk geval zal het ontbreken van een overgangsregeling voor deze categorie van personen in overeenstemming moeten kunnen geacht met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, wat impliceert dat voor het verschil in behandeling dat er uit voortvloeit een redelijke verantwoording voorhanden is.*

Artikel 9 werd aangepast zodat personen die de werkherlevingstoelage aanvragen en voldoen aan alle toekenningsvoorwaarden, zoals bepaald in uitvoering van de besluitwet van 28 december 1944, vóór de inwerkingtreding van het decreet, nog recht hebben op de toelage. Een overgangsregeling werd derhalve voorzien.

### Slotopmerking

*Ter wille van de rechtszekerheid is het raadzaam om de regeling met betrekking tot de werkherlevingstoelage, zoals opgenomen in de besluitwet van 28 december 1944 en het koninklijk besluit van 25 november 1991, uitdrukkelijk op te heffen. Met het oog hierop kan een bepaling worden toegevoegd aan het ontwerp.*

Een bepaling hieromtrent werd opgenomen (artikel 12 en 13). Deze artikelen zullen pas op een latere datum in werking treden dan de overige artikelen, namelijk op het moment dat er geen begunstigden van de overgangsregeling meer zijn. In artikel 14 wordt daarom bepaald dat de datum van inwerkingstreding voor iedere bepaling door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld.

## **B. Toelichting bij de artikelen.**

### **Voorafgaande opmerking**

In het voorontwerp van decreet werd de term gehanteerd 'voorbereidend ondernemerschapstraject'. Deze term is echter juridisch verankerd in de wetgeving van de Syntra<sup>1</sup>, waar de "ondernemerschapstrajecten" de overkoepelende term is voor de opleidingen die de Syntra aanbieden. Om onduidelijkheid en verwarring te voorkomen met Syntra ondernemerschapstrajecten werd in het ontwerp van decreet de term 'voorbereidend ondernemerschapstraject' vervangen door 'prestarterstraject'.

---

<sup>1</sup> Art. 26, § 1, 2° van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd "Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming – Syntra Vlaanderen" vermeldt de "ondernemerschapstrajecten" bij het aanbod van trajecten. In art. 31 §1 van hetzelfde decreet wordt het ondernemerschapstraject als volgt gedefinieerd : "§ 1. Het ondernemerschapstraject, vermeld in artikel 26, § 1, 2°, is een door het Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen gescreend traject, dat afgestemd is op een sectoraal beroepscompetentieprofiel, een generiek ondernemersprofiel of regelgeving. Het omvat competentieversterkende acties en activiteiten die naar zelfstandig ondernemerschap leiden, waarin een uitstroom als kmo-medewerker mogelijk is. Voor de dienstverlenende intellectuele beroepen, waarvan het zelfstandig ondernemerschap niet door een opleiding in een centrum kan worden verworven, leiden de competentieversterkende acties en activiteiten, vermeld in het eerste lid, uitsluitend naar een uitstroom als kmo-medewerker."

## **Artikel 1**

Dit artikel bepaalt het territoriaal aanknopingspunt. Het decreet betreft een gewestbevoegdheid, dit overeenkomstig artikel 6, §1, IX, 7°, c van de BWHI. De nieuwe transitiepremie wordt toegekend op basis van plaats van tewerkstelling in het Vlaamse Gewest. De werkhervattingstoelage (die uitdooft) wordt eveneens toegekend op basis van de plaats van de werkhervatting (tewerkstelling) in het Vlaamse gewest.

## **Artikel 2**

Dit artikel bepaalt dat de transitiepremie staatssteun is en valt onder de Europese de-minimis regelgeving.

## **Artikel 3**

Dit artikel bepaalt de aard van de maatregel en het toepassingsgebied. Het gaat om een maandelijks transitiepremie voor ondernemers die vanuit de werkloosheid het werk hervatten en die zich daarbij in het Vlaamse Gewest vestigen als zelfstandige in hoofdberoep nadat ze een voorbereidend prestarterstraject met succes hebben beëindigd.

## **Artikel 4**

Dit artikel machtigt de Vlaamse Regering om de concrete modaliteiten van de nieuwe premie te bepalen. Het gaat over 1° het bedrag van de transitiepremie voor ondernemers, de leeftijd van de begunstigde, de periode van toekenning en de overige modaliteiten ervan, 2° wat verstaan wordt onder werkzoekende of daarmee gelijkgesteld, 3° wat verstaan wordt onder een voorbereidend prestarterstraject en de criteria/attestering die worden opgelegd om te bepalen wat een succesvolle afronding van zulk traject betekent en 4° met welke steunmaatregelen van de Vlaamse Overheid voor werkzoekenden die zich in het Vlaamse Gewest vestigen als zelfstandige in hoofdberoep, de transitiepremie voor ondernemers niet mag gecumuleerd worden.

## **Artikel 5**

Dit artikel definieert de cumulatievoorwaarden met andere inkomsten. De premie kan niet gecumuleerd worden d.w.z. voor de dezelfde maand dat de premie wordt toegekend mag er geen cumul zijn met een uitkering in het kader van de werkloosheidsverzekering of de ziekte- of invaliditeitsverzekering noch mag de begunstigde van de premie een aanvullende vergoeding ontvangen in het kader van het stelsel werkloosheid met bedrijfstoelage.

## **Artikelen 6, 7 en 8**

Deze artikelen geven een rechtsgrond aan de toepassing van het sociaalrechtelijk toezicht op de nieuwe transitiepremie en op de (uitdoof van) werkhervattingstoelage. Artikel 8 neemt strafbepalingen op ten einde te kunnen optreden bij overtredingen (bv. foutieve informatie of andere) en als preventie tegen mogelijk misbruik.

## **Artikel 9 en 10**

Deze artikelen bepalen de opheffingsbepalingen in bestaande wetgeving.

Artikel 9 bepaalt dat er geen nieuwe instroom in het huidige stelsel van werkhervattingstoeslag meer mogelijk is vanaf de datum van inwerkingtreding van dit decreet. Nieuwe aanvragen voor de toekenning van een werkhervattingstoeslag worden vanaf datum van inwerkingtreding geweigerd.

Artikel 10 regelt de overgangsbepalingen. De werkhervatters die een werkhervattingstoeslag genieten of hebben aangevraagd en daarbij voldoen aan alle toekenningsvoorwaarden, zoals bepaald in uitvoering van de besluitwet van 28 december 1944, vóór de inwerkingtreding van dit decreet (de lopende dossiers genoemd), behouden dit recht voor de toegestane voorwaarden en voor de toegestane periode. Wijzigt er iets aan de voorwaarden dan stopt de uitkering. De toegestane periode voor premies van onbepaalde duur (de overgrote meerderheid van de premies) kan in principe duren tot aan de pensioen leeftijd. De werkhervattingstoeslag dooft met ander woorden langzaam uit.

## **Artikel 11**

Dit artikel bepaalt de verjaringstermijn voor rechtsvorderingen.

## **Artikel 12 en 13**

De artikelen 12 en 13 heffen de regeling op betreffende de werkhervattingstoeslag zoals opgenomen in de besluitwet van 28 december 1944 en het werkloosheidsbesluit; de inwerkingtreding van deze opheffing kan pas gebeuren op het moment dat er geen begunstigden van de overgangsregeling meer zijn.

## **Artikel 14**

Dit artikel bepaalt dat de datum van inwerkingstreding voor iedere bepaling door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld. De artikelen 12 en 13 zullen pas op een latere datum in werking treden dan overige artikelen, namelijk op het moment dat er geen begunstigden van de overgangsregeling meer zijn.

De minister-president van de Vlaamse Regering,  
Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport,  
Philippe MUYTERS