

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 février 2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'article 30 de la loi du
3 juillet 1978 relative aux contrats de travail,
en ce qui concerne le caractère obligatoire du
congé de paternité**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 55 0051/ (S.E. 2019):

- 001: Proposition de loi de M. Patrick Prévot et consorts.
- 002: Modification auteur.
- 003: Avis du Conseil National du Travail.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 februari 2020

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van artikel 30 van de
wet van 3 juli 1978 betreffende de
arbeidsovereenkomsten, teneinde
vaderschapsverlof verplicht te maken**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 55 0051/ (B.Z. 2019):

- 001: Wetsvoorstel van de heer Patrick Prévot c.s.
- 002: Wijziging indiener.
- 003: Advies van de Nationale Arbeidsraad.

01669

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

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



Cour des comptes

Avis concernant l'incidence budgétaire des propositions de loi n° 55 0051/001 et n° 55 0300/001, en exécution de l'article 79 du règlement de la Chambre des représentants – adopté par l'assemblée générale de la Cour des comptes le 5 février 2020



1. Demande d'avis

Par lettre du 10 octobre 2019, le président de la Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes, à la demande de la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions, de remettre une note contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution de recettes qu'entraînerait l'adoption des propositions de loi suivantes :

- proposition de loi modifiant l'article 30 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, en ce qui concerne le caractère obligatoire du congé de paternité, déposée par M. Patrick Prévot et consorts (DOC 55 0051/001) ;
- proposition de loi modifiant la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail en ce qui concerne le congé de naissance, déposée par Mme Els Van Hoof et consorts (DOC 55 0300/001).

La présente demande d'avis trouve son origine dans l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre¹. Étant donné qu'à la suite de la modification législative du 20 mai 2011², le coparent peut également prendre ce congé, le présent avis utilisera le terme « congé de naissance » au lieu de « congé de paternité ».

Une troisième proposition de loi afférente au même thème a été déposée à la Chambre des représentants le 9 octobre 2019³. Cette proposition de loi n'a pas été transmise à la Cour pour en évaluer l'incidence budgétaire. Elle vise également à rendre la prise du congé de naissance obligatoire et prévoit en outre une indemnité plus élevée, combinée à une amélioration du congé parental.

¹ Article 79, alinéa 1^{er} : « Si une proposition de loi entraîne des conséquences financières, la commission peut inviter la Cour des comptes à lui remettre, avant la mise aux voix, une note contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution de recettes, sur laquelle la commission devra se prononcer et qui sera insérée dans le rapport. » Extrait du règlement de la Chambre des représentants, juin 2019.

² Article 5 de la loi du 13 avril 2011 de la loi modifiant, en ce qui concerne les coparents, la législation afférente au congé de paternité, qui a introduit cinq nouveaux alinéas à l'article 30, § 2, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail et qui est entré en vigueur le 20 mai 2011.

³ Proposition de loi améliorant l'accès au congé parental et au congé de paternité, déposée par Mme Meryame Kitir et consorts (DOC 55 0566/001).



2. Commentaire au sujet du congé de naissance : réglementation actuelle

La législation actuelle octroie aux travailleurs du secteur privé et aux travailleurs contractuels du secteur public un congé de naissance lorsque la filiation est établie du côté paternel ou lorsque le travailleur est marié avec la personne à l'égard de laquelle la filiation est établie ou cohabite légalement ou de fait avec cette personne⁴.

Le congé de naissance peut donc être pris soit par le père, soit par le coparent, soit par le partenaire cohabitant qui ne reconnaît pas légalement l'enfant⁵.

Le père ou le coparent a droit à un congé de naissance de dix jours dans ce cas. Ce congé est lié à l'événement de l'accouchement et s'élève à dix jours, qu'il s'agisse de la naissance d'un enfant ou de plusieurs enfants⁶. Ces dispositions sont applicables, quel que soit le régime de travail du travailleur. Par conséquent, les personnes qui travaillent à temps partiel ont aussi droit à un congé de naissance de dix jours. Le père ou le coparent doit prendre le congé dans les quatre mois qui suivent la naissance - en une fois ou de manière étalée.

Pendant les trois premiers jours du congé de naissance, le père ou le coparent reçoit un salaire garanti à la charge de son employeur. Les sept jours restants sont à la charge de l'assurance indemnités de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (Inami). Pour ces sept jours, le travailleur perçoit une indemnité de la mutualité correspondant au maximum à 82 % du salaire brut plafonné⁷. L'indemnité maximale pour le congé de naissance s'élevait dès lors à 116,87 euros par jour dans une semaine de six jours en 2019⁸. Le travailleur conserve son régime de travail pendant le congé de naissance.

Les jours de congé de naissance pris sont assimilés à des prestations de travail effectives pour ce qui concerne l'assurance maladie, les allocations familiales, le chômage, la pension et les vacances annuelles.

En cas de décès ou d'hospitalisation de la mère, le congé de maternité peut être converti en congé de naissance pour le père ou le coparent. Si l'enfant est adopté ultérieurement par le coparent, le congé de naissance pris pour cet enfant est déduit du congé d'adoption. Les

⁴ Article 30, § 2, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

⁵ Le travailleur dont la filiation est établie légalement a priorité. Si le droit de filiation légal n'est pas établi, ce droit revient par ordre décroissant au travailleur qui, au moment de la naissance, est marié avec la mère, cohabite légalement avec la mère chez laquelle l'enfant a sa résidence principale (cette personne ne peut pas avoir de lien de parenté en ligne directe, ni être frère ou sœur), depuis une période ininterrompue de trois ans précédant la naissance, cohabite de manière permanente et affective avec la mère chez laquelle l'enfant a sa résidence principale (cette personne ne peut pas avoir de lien de parenté en ligne directe, ni être frère ou sœur).

⁶ Conseil national du travail, *Évaluation générale des systèmes de congé existants*. Rapport n° 76, Bruxelles, 2009, p. 54.

⁷ La mutualité retient un précompte professionnel de 11,11 % sur cette indemnité.

⁸ Dans le régime de l'assurance indemnité, six jours par semaine sont indemnisés. À partir du 1^{er} janvier 2018, le plafond du salaire brut s'élève à 142,5279 euros par jour dans le régime de la semaine de six jours, ce qui correspond donc à une indemnité maximale de 116,87 euros par jour (82 %). Dans le régime de la semaine de cinq jours, ce montant maximum doit être multiplié par six et ensuite divisé par cinq. L'indemnité maximale s'élevait donc en 2019 à 140,25 euros par jour dans une semaine de cinq jours. Le plafond est adapté périodiquement en fonction de l'évolution de l'indice santé.



pères ou coparents qui font usage de leur droit à un congé de naissance bénéficient aussi d'une protection contre le licenciement sous certaines conditions.

3. Propositions de loi : modifications proposées

Les propositions de loi visent à apporter trois modifications au congé de naissance : rendre le congé de naissance obligatoire (les deux propositions de loi), prolonger le congé de naissance à 20 jours (uniquement la proposition de loi de M. Prévot et consorts) et étendre la période de prise du congé (uniquement la proposition de loi de M. Prévot et consorts).

Tableau 1 – Présentation schématique des modifications proposées par les deux propositions de loi

Législation actuelle : article 30 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.	Proposition de loi Prévot et consorts	Proposition de loi Van Hoof et consorts
§ 1^{er} : Le travailleur a le droit de s'absenter du travail, avec maintien de sa rémunération normale, à l'occasion d'événements familiaux, pour l'accomplissement d'obligations civiques ou de missions civiles et en cas de comparution en justice. [...] Sans préjudice des dispositions plus favorables de conventions individuelles ou collectives de travail, le Roi fixe, après avis du Conseil national du travail, les événements familiaux, les obligations civiques et les missions civiles ainsi que les comparutions en justice qui donnent lieu à l'application de l'alinéa 1^{er}.	(pas de modification proposée)	Le travailleur a l'<u>obligation</u> de s'absenter du travail, [...] ⁹.
§ 2, alinéa 1^{er} : Le travailleur a le droit de s'absenter de son travail à l'occasion de la naissance d'un enfant dont la filiation est établie à son égard, pendant dix jours, à choisir par lui	Le travailleur <u>est tenu</u> de s'absenter à l'occasion de la naissance d'un enfant dont la filiation est établie à son égard, pendant <u>vingt</u> jours, à choisir par lui	Le travailleur a l'<u>obligation</u> de s'absenter du travail, [...].

⁹ Cet article renvoie au congé de circonstance, appelé « petit chômage ». Cependant, les développements de la proposition de loi ne font nullement apparaître que l'objectif est aussi de rendre le petit chômage obligatoire pour les travailleurs (voir le point 5.3 de l'avis).



dans les quatre mois à dater du jour de l'accouchement.	au plus tôt à partir de la sixième semaine qui précède la date présumée de l'accouchement et au plus tard dans les quatre mois à dater du jour de l'accouchement.	
§ 2, alinéa 8 : Pendant les sept jours suivants, le travailleur bénéficie d'une allocation dont le montant est déterminé par le Roi et qui lui est payée dans le cadre de l'assurance soins de santé et indemnités.	Pendant les <u>dix-sept</u> jours suivants, le travailleur bénéficie [...]	(pas de modification proposée)

4. Présentation des données obtenues et estimation de l'incidence budgétaire

Les dépenses relatives aux modifications visées sont à la charge de l'Inami et plus particulièrement de l'assurance indemnités. Pour calculer l'incidence budgétaire des propositions de loi, la Cour s'est appuyée sur des données fournies par l'Inami.

En 2018, 54.422 cas ont donné lieu à des indemnités pour congé de naissance (voir le point 5.1), ce qui a représenté 371.078 jours d'indemnité à la charge de l'État (soit 6,8 jours en moyenne par ayant droit)¹⁰. Il y a eu 54.040 hommes (99,3 %) et 382 femmes (0,7 %).

En 2018, les dépenses se sont élevées à 38.368.040,54 euros pour l'État, avec un montant moyen de 103,4 euros par jour par ayant droit. L'Inami a versé ce montant de 38,4 millions d'euros aux unions nationales ou à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (Caami), qui l'ont réparti entre les ayants droit qui avaient introduit une demande auprès d'elles à cet effet.

Depuis plusieurs années, le nombre de jours d'indemnité diminue à la suite de la baisse du nombre de naissances.

5.1 Obligation de prendre le congé de naissance (deux propositions de loi) et prolongation à 20 jours (proposition de loi Prévot et consorts)

Pour estimer l'incidence de l'obligation, il est nécessaire de connaître le nombre maximum d'ayants droit. L'Inami a utilisé deux points de départ différents pour effectuer l'estimation, chacun présentant des avantages et des inconvénients. Comme un ayant droit ne doit pas prendre tous ses jours de congé parental au cours d'une même année, les dépenses par ayant droit ne sont pas toujours reliées à une seule année. Le nombre d'ayants droit peut donc être rassemblé par année où les dépenses ont eu lieu ou par année où les naissances ont eu lieu. L'annexe à cet avis contient un tableau récapitulatif des calculs selon les deux méthodes

¹⁰ D'après l'Inami, un même congé de naissance peut apparaître dans les statistiques des deux années s'il s'étend sur ces deux années.



Méthode 1 : ayants droit regroupés par année au cours de laquelle les dépenses ont été effectuées

Cette méthode part des dépenses effectuées en 2018 par l'Inami pour le congé de naissance et reprend tous les ayants droit qui ont donné lieu à ces dépenses. Cette méthode présente l'avantage que l'estimation se calcule sur base des dépenses effectives de cette année, mais a pour inconvénient que certains ayants droit sont comptés deux fois. Le congé de naissance peut en effet être utilisé au cours de deux années différentes, ce qui implique qu'un ayant droit sera inclus pour chacune de ces années dans le total des ayants droit. D'après l'Inami, 54.422 cas ont donné lieu à des dépenses pour congé de naissance en 2018 suivant cette méthode.

a) Estimation de l'Inami

L'Inami prend en compte dans son estimation le pourcentage actuel d'utilisation du congé de naissance de 81,30 %. Ce pourcentage s'appuie sur les développements des deux propositions de loi et renvoie notamment à une étude réalisée en 2011 par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH) qui a conclu sur la base d'une enquête¹¹ que 81,30 % des pères ont pris le congé de naissance en 2008¹². Il réalise le calcul suivant : 66.940 ayants droit (puisque les 54.422 cas actuels représentent 81,30 %) * 7 jours * 103,39616075 euros (indemnité moyenne par jour de congé parental selon cette méthode) = 48.449.373,01 euros.

Les dépenses supplémentaires pour l'utilisation du congé de naissance, selon l'estimation de l'Inami :

- s'élèvent à 10.081.332,47 euros¹³ pour l'obligation de prendre le congé de naissance (proposition de loi Van Hoof et consorts) ;
- ou s'élèvent 79.294.722,47 euros, soit 10.081.332,47 euros pour l'obligation de prendre le congé + 69.213.390,01 euros pour la prolongation du congé à 17 jours à charge de l'État (proposition de loi Prévot et consorts).

Comme le taux de réponse à l'enquête précitée était extrêmement faible (13,5 %) et que ce pourcentage porte sur une situation d'il y a plus de dix ans, la Cour des comptes estime que les résultats de cette enquête ne sont pas suffisamment fiables pour servir à des extrapolations.

¹¹ L'enquête a été réalisée par un bureau d'étude de marché auprès d'un échantillon de 3.334 hommes qui ont eu un enfant en Belgique entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2008 et qui étaient à ce moment-là salariés auprès d'un employeur du secteur privé ou public. Le taux de participation net s'est élevé à 13,5 %, de sorte que le nombre préconisé d'enquêtes valides n'a pas été atteint. L'enquête ne s'adressait pas aux coparents étant donné que la loi ne prévoyait pas encore de congé de naissance dans leur cas.

¹² Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, *Congé de paternité en Belgique : l'expérience des travailleurs - une étude quantitative*, Bruxelles, 2011. Les développements de la proposition de loi déposée par M. Prévot et consorts mentionnent un taux d'utilisation du congé de naissance de 93,8 %, mais ce pourcentage repris dans l'étude comprend différentes sortes de possibilités de congé après la naissance et pas uniquement le congé de naissance au sens strict.

¹³ 48.449.373,01 euros – 38.368.049,54 euros (dépenses réelles connues par l'Inami).



b) Estimation de la Cour des comptes

D'après les données de Statbel¹⁴, 82.137 ouvriers et employés salariés sont devenus pères en 2016 (dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles). Ce nombre contient toutefois aussi les ouvriers et les employés du secteur public¹⁵, parmi lesquels des agents statutaires, qui ne relèvent pas de la loi relative aux contrats de travail. Or, les propositions de loi visent uniquement le secteur privé¹⁶. Les travailleurs contractuels du secteur public ont généralement la possibilité de prétendre au régime statutaire plus avantageux en matière de congé de naissance¹⁷.

Parmi les hommes salariés entre 25 et 49 ans, 80,73 % travaillent dans le secteur privé¹⁸. Si l'on applique ce pourcentage au nombre de pères salariés en 2016 (82.137), on obtient 66.309 hommes actifs dans le secteur privé qui avaient potentiellement droit à un congé de naissance en 2016. Si l'on compare ce chiffre au nombre effectif de cas en 2016 (56.036), on obtient un taux de prise du congé de 84,51 %. La prise obligatoire du congé de naissance en 2018 aurait donc entraîné un coût de 46,61 millions d'euros¹⁹ et, partant, une dépense supplémentaire de 8,24 millions d'euros (proposition de loi Van Hoof et consorts). Une prolongation à 20 jours associée à la prise obligatoire du congé entraînerait quant à elle une dépense supplémentaire de 74,82 millions d'euros (proposition de loi Prévot et consorts)²⁰.

Ce calcul ne tient pas compte des 16.047 cas pour lesquels Statbel ne connaît pas le statut du père ni des catégories qui ne font pas partie du groupe cible des propositions de loi.

c) Différence entre les estimations de l'Inami et de la Cour des comptes

Tableau 3 – Synthèse des dépenses supplémentaires estimées des propositions de loi selon la méthode 1 (en euro)

	Estimation de l'Inami	Estimation de la Cour des comptes	Différences
Dépense supplémentaire Congé obligatoire (Proposition de loi Van Hoof et consorts)	10.081.332,47	8.240.777,41	1.840.555,06
Dépense supplémentaire Congé obligatoire et prolongation à 17 jours (Proposition de loi Prévot et consorts)	79.294.722,47	74.824.803,05	4.469.919,42

¹⁴ Statbel (Direction générale des statistiques, Statistics Belgium, SPF Économie), *Nombre de naissances en 2016 selon le statut du père*, octobre 2019. Comme les naissances multiples n'ouvrent qu'une seule fois le droit au congé de naissance, il n'a été tenu compte que d'un seul enfant pour les naissances multiples.

¹⁵ En 2017, 54.417 des 67.874 membres du personnel (80,2 %) de la fonction publique administrative fédérale étaient, par exemple, statutaires (Cour des comptes, 175^e *Cahier de la Cour des comptes*, octobre 2019, Bruxelles, p. 215, disponible sur www.courdescomptes.be). Par contre, au sein des autorités provinciales et locales, la proportion de statutaires ne s'élevait qu'à 36,1 % en 2017 (Graydon, consulté via <https://trends.knack.be/economie/beleid/statutaire-benoeming-staat-onder-druk-in-overheidsdiensten/article-longread-911613.html>).

¹⁶ Par ailleurs, Statbel mentionne aussi 16.047 pères (13,5 % des 119.135 pères en 2016) dont le statut était inconnu. Cette estimation suggère que ce groupe ne contiendra pratiquement pas de travailleurs salariés, étant donné qu'il s'agit d'un statut clair et que la catégorie « sans profession » ne compte que 4,7 % des pères dans ces chiffres.

¹⁷ Les agents statutaires ont droit au congé de naissance qui prend la forme d'un congé de circonstance, de sorte qu'ils conservent leur salaire.



Méthode 2 : ayants droit regroupés par année au cours de laquelle la naissance a eu lieu

Selon cette méthode, l'estimation se base sur 53.680 ayants droit en 2018, à la différence de la méthode 1, qui part de 54.422 ayants droit en 2018 (1,4 % de moins). Les dépenses sont donc regroupées par année de naissance de l'enfant, ce qui présente l'avantage de mieux relier les dépenses au nombre de naissances de l'année. L'inconvénient de cette méthode est que les dépenses ne sont donc plus rattachées à l'année au cours de laquelle elles sont effectuées. L'Inami ne possède pas de chiffres complets pour l'année de naissance 2018²¹. Les congés de naissance concernant les enfants nés en décembre 2018 mais pris en avril 2019 ne sont pas repris dans ces chiffres, ce qui implique un montant légèrement inférieur de dépenses.

a) Estimation de l'Inami

L'Inami prend en compte dans son estimation le pourcentage actuel d'utilisation du congé de naissance de 81,30 %²². Il estime les dépenses totales d'un congé de naissance obligatoire à 48.074 millions d'euros. Cela implique une dépense supplémentaire de 9.888.598,56 euros (proposition de loi Van Hoof et consorts). Il part de 66.027 ayants droit (puisque les 53.680 cas actuels représentent 81,30 %) * 7 jours * 104,013869372056²³ euros (indemnité moyenne par jour de congé parental selon cette méthode) = 48.074.066,27 euros.

Une utilisation obligatoire du congé et une prolongation à 20 jours impliqueraient une dépense supplémentaire de 78.565.836,09 euros (proposition de loi Prévot et consorts). Elle se décompose en :

- une dépense de 9.888.598,56 euros qui concerne l'obligation d'utiliser le congé parental ;
- une dépense de 68.677.237,53²⁴ euros qui concerne l'allongement de dix jours supplémentaires (à 17 jours).

¹⁸ Statbel (Direction générale des statistiques, Statistics Belgium, SPF Économie), *Enquête sur les forces de travail 2018*, octobre 2019. À consulter sur <https://statbel.fgov.be/fr/themes/emploi-formation/marche-du-travail/emploi-et-chomage#figures>.

¹⁹ 64.397 ayants droit (car les 54.422 cas actuels représentent 84,51 %) * 7 jours * 103,40 euros (indemnité moyenne par jour de congé de naissance en 2018 suivant cette méthode) = 46,6 millions d'euros (montant provenant du calcul de l'Inami).

²⁰ Dépense supplémentaire pour 7 jours de congé de naissance obligatoire (8,24 millions d'euros) + dépense pour les dix jours supplémentaires (66,58 millions d'euros) = 74,82 millions d'euros. Le calcul des dépenses pour les dix jours supplémentaires : 64.397 ayants droit * 10 jours * 103,40 euros comme indemnité moyenne par jour de congé de naissance en 2018 selon cette méthode.

²¹ Les données relatives à 2018 dont l'Inami dispose étaient toutefois encore incomplètes au moment de la rédaction de cet avis. Le deuxième trimestre de 2019 manquait encore et, comme les pères et coparents ont quatre mois pour prendre leur congé de naissance, les données jusqu'au mois d'avril 2019 sont nécessaires pour connaître le nombre de naissances qui ont donné droit à ce congé jusque fin 2018.

²² Le pourcentage de 81,30 est expliqué au point 5.1 a).

²³ L'Inami n'arrondit pas ses chiffres. Il calcule le montant moyen en appliquant la fraction suivante : $38.185.467,7099997 / 367,119$.

²⁴ 66.027 ayants droit * 10 jours * 104,013869372056 euros (indemnité moyenne par jour de congé parental en 2018 selon cette méthode) = 68.677.237,53 euros



b) Estimation de la Cour des comptes

La Cour des comptes se base sur une utilisation du congé de naissance dans 84,51 % des cas (cf. taux calculé au point 5.1 b)). Elle estime les dépenses pour 2018 à 46,25 millions d'euros²⁵ en cas d'obligation, ce qui représente une dépense supplémentaire de 8,06 millions d'euros (proposition de loi Van Hoof et consorts). Une prolongation à 20 jours associée à l'utilisation obligatoire entraînerait quant à elle une dépense supplémentaire de 74,13 millions d'euros (proposition de loi Prévot et consorts)²⁶.

c) Différence entre les estimations de l'Inami et de la Cour des comptes

Tableau 4 – Synthèse des dépenses supplémentaires estimées des propositions de loi selon la méthode 2 (en euro)

	Estimation de l'Inami	Estimation de la Cour des comptes	Différences
Dépense supplémentaire Congé obligatoire (Proposition de loi Van Hoof et consorts)	9.888.598,56	8.062.531,07	1.826.067,49
Dépense supplémentaire Congé obligatoire et prolongation à 17 jours (Proposition de loi Prévot et consorts)	78.565.836,09	74.131.100,76	4.434.735,33

Diminution des recettes de cotisations sociales

Au cours des mois où le travailleur prend son congé de naissance, son salaire brut peut être inférieur étant donné que l'indemnité s'élève au maximum à 82 % du salaire brut plafonné. Les cotisations sociales et le précompte professionnel pour l'impôt des personnes physiques sont en effet calculés sur le salaire brut effectif. L'augmentation de la prise du congé de naissance entraînera donc un salaire brut inférieur et donc une diminution des recettes de cotisations sociales et des recettes de l'impôt des personnes physiques.

Il n'y a pas lieu d'estimer une diminution des dépenses de la sécurité sociale, étant donné que les jours pris dans le cadre du congé de naissance sont assimilés à des jours de travail et que les droits constitués demeurent identiques.

Hypothèses sous-jacentes

La Cour des comptes souligne que ces estimations sont fondées sur plusieurs hypothèses :

- Le salaire brut des travailleurs qui ne prennent pas de congé de naissance maintenant est identique au salaire brut des travailleurs qui prennent déjà leur congé de naissance à l'heure actuelle.
- L'obligation de prendre un congé de naissance aura pour conséquence que chaque père ou coparent prendra ces 10 ou 20 jours. Comme la loi ne prévoit aucune sanction si cette obligation n'est pas respectée, il est probable que certains ayants droit

²⁵ 63.519 ayants droit (car les 53.680 cas actuels représentent 84,51 %) * 7 jours * 104,01 euros (indemnité moyenne par jour de congé de naissance en 2018 suivant cette méthode) = 46.247.998,78 euros.

²⁶ Dépense supplémentaire pour l'utilisation obligatoire de 7 jours de congé parental (8,06 millions d'euros) + dépense liée aux dix jours supplémentaires (66,07 millions d'euros) = 74,13 millions d'euros. Le calcul de la dépense liée aux dix jours supplémentaires : 63.519 ayants droit * 10 jours * 104,01 euros d'indemnité moyenne par jour de congé parental en 2018 selon cette méthode.



Cour des comptes

ne le prendront pas (par exemple, par préférence pour le congé existant parce que l'indemnité liée au congé de naissance est plafonnée). L'ayant droit reçoit en effet une indemnité à la place de son salaire pour 7 des 10 jours (ou 17 des 20 jours), même si les jours du congé de naissance sont assimilés à des prestations de travail effectives en matière de droits sociaux.

- Les mutualités payent les indemnités pour les congés de naissance au nom de l'Inami. Les unions nationales reçoivent une indemnité pour leurs frais d'administration. Cette indemnité se compose presque intégralement d'un montant de base forfaitaire. Conformément à l'article 195 de la loi sur l'assurance maladie, l'Inami calcule le pourcentage d'augmentation de l'enveloppe pour les frais d'administration en tenant compte notamment du nombre de journées indemnisées dans le secteur de l'assurance indemnités. Comme l'évolution du nombre de journées indemnisées n'est prise en compte qu'à concurrence d'un tiers dans le paramètre consommation et que ce paramètre n'intervient que pour moitié dans le résultat final, la hausse du nombre de journées indemnisées n'a finalement qu'une incidence relativement limitée²⁷. C'est la raison pour laquelle le présent avis n'estime pas les frais d'administration supplémentaires pour les unions nationales.
- Les travailleurs salariés sont protégés contre le licenciement lorsqu'ils prennent leur congé de naissance. L'employeur ne peut donc pas, sauf pour des motifs qui n'ont rien à voir avec le congé de naissance, mettre fin unilatéralement au contrat de travail pendant une période qui débute au moment de la communication écrite de la prise du congé de naissance et qui prend fin trois mois après cette communication. Si l'on rend la prise du congé obligatoire, le groupe de travailleurs protégés s'étend. Les éventuelles augmentations de recettes (les travailleurs protégés continuent de payer des cotisations sociales et de l'impôt des personnes physiques parce qu'ils ne sont pas licenciés) ou les diminutions de dépenses (un travailleur licencié peut prétendre à une allocation de chômage) liées à cette modification ne sont pas prises en compte. Comme le congé de naissance est déduit du congé d'adoption, il pourrait y avoir une diminution des dépenses liées au congé d'adoption, mais le présent avis n'en tient pas compte en raison du nombre limité de cas. L'incidence sur la conversion du congé de maternité en congé de naissance en cas de décès ou d'hospitalisation de la mère n'est pas davantage estimée pour la même raison.

5.2 Extension de la période où le congé peut être utilisé (proposition de loi Prévot et consorts)

Une extension de la période du congé de naissance pourrait entraîner une utilisation plus large du droit au congé de naissance. Comme la prise du congé de naissance est toutefois rendue obligatoire dans cette proposition de loi, la prolongation n'a pas d'incidence budgétaire supplémentaire.

²⁷ Cour des comptes, *Indemnisation des frais d'administration des mutualités : fixation et répartition*, Bruxelles, janvier 2017. Disponible sur www.courdescomptes.be.



5.3 Absence obligatoire en cas de petit chômage (proposition de loi Van Hoof et consorts)

L'article 2 de la proposition de loi prévoit qu'un travailleur a l'obligation de s'absenter du travail, avec maintien de sa rémunération normale, à l'occasion d'événements familiaux, pour l'accomplissement d'obligations civiques ou de missions civiles et en cas de comparution en justice. Il s'agit du « petit chômage ». Les événements qui donnent droit au petit chômage, la durée de l'absence et la période pendant laquelle il peut être pris sont définis dans l'arrêté royal du 28 août 1963²⁸. Différentes conventions collectives de travail conclues à l'échelon des secteurs ou des entreprises prévoient des régimes plus favorables. Il arrive aussi que le contrat de travail individuel conclu avec l'employeur contienne un régime plus intéressant. Le petit chômage peut donc être accordé pour d'autres motifs non prévus par la loi : par exemple, en cas de déménagement, si l'on est témoin à un mariage, etc. La réglementation s'applique aux catégories de travailleurs les plus courantes²⁹. L'absence peut aller d'un jour (mariage d'un membre de la famille) à cinq jours (participation à un jury devant un tribunal).

Les développements de la proposition de loi ne mentionnent pas que les auteurs visent à rendre aussi obligatoire le petit chômage pour les travailleurs salariés.

Cette obligation n'entraînera pas de nouvelles dépenses pour l'État, étant donné que l'employeur doit continuer à payer le salaire pendant ces jours d'absence. Il n'y aura pas davantage de diminution des recettes de cotisations sociales, mais il pourrait y avoir une diminution limitée des recettes de l'impôt des sociétés du fait qu'un nombre de jours d'absences plus élevé entraîne des frais indirects plus élevés pour les entreprises comme une perte de production.

En effet, à nombre égal d'employés, l'employeur disposera d'un nombre de jours de travail réduit et sera donc moins productif. Le taux de l'impôt des sociétés est calculé sous la forme d'un pourcentage des bénéfices, de sorte qu'une baisse des bénéfices entraînera une diminution des recettes de l'impôt des sociétés.

5. Conclusion

À partir de l'utilisation estimée du régime de congé de naissance selon les données les plus récentes de Stabel (84,15%) et des dernières données concernant les dépenses annuelles liées au congé de naissance (2018), la Cour des comptes estime les dépenses supplémentaires pour l'Inami engendrées par la proposition de loi Prévot et consorts (DOC 55 0051/001) à **74,13 ou 74,82 millions** par an, selon l'hypothèse de départ choisie. Pour la proposition de loi Van Hoof et consorts (DOC 55 0300/001), elle estime les dépenses supplémentaires à **8,06 ou 8,24 millions d'euros par an**.

²⁸ Arrêté royal du 28 août 1963 relatif au maintien de la rémunération normale des ouvriers, des travailleurs domestiques, des employés et des travailleurs engagés pour le service des bâtiments de navigation intérieure pour les jours d'absence à l'occasion d'événements familiaux ou en vue de l'accomplissement d'obligations civiques ou de missions civiles.

²⁹ La liste des possibilités approuvées pour le petit chômage figure notamment sur le site web du SPF Emploi, à l'adresse <https://www.emploi.belgique.be/fr/themes/contrats-de-travail/suspension-du-contrat-de-travail/causes-de-suspension-propres-au-1>.



Annexe : calculs par méthode

Méthode 1 : ayants droit regroupés par année au cours de laquelle les dépenses ont été effectuées

Chiffres 2018 Inami	Utilisation du système		10 jours obligatoires de congé (= 7 jours à charge de l'Etat)		Dépense supplémentaire liée à l'obligation de 10 jours (= 7 jours à charge de l'Etat)			Dépense supplémentaire allongement de 10 jours (= dépense de dix jours supplémentaires)		Dépense supplémentaire congé obligatoire étendu (= 17 jours à charge de l'Etat)				
	A	B	C	D	E = (A/D)	F= E*7	G= F*(C/B)	H=E-A	I=F-B	J=G4-C4	K=E*10	L=K*(C/B)	M=I+K	N=J+L
	Cas	Jours Indemnités	Dépenses (euros)	%	Cas	Jours Indemnités	Dépenses (euros)	Cas	Jours Indemnités	Dépenses (euros)	Jours Indemnités	Dépenses (euros)	Jours Indemnités	Dépenses (euros)
	54.422	371.078	38.368.040,54	81,30%	66.940	468.580	48.449.373,01	12.518	97.502	10.081.332,47	669.400	69.213.390,01	766.902	79.294.722,47
Estimation Inami	54.422	371.078	38.368.040,54	84,51%	64.397	450.779	46.608.817,95	9.975	79.701	8.240.777,00	643.970	66.584.025,64	723.671	74.824.803,05
Estimation Cour														

Méthode 2 : ayants droit regroupés par année au cours de laquelle la naissance a eu lieu

Chiffres 2018 Inami		Utilisation du système		10 jours obligatoires de congé (= 7 jours à charge de l'Etat)		Dépense supplémentaire liée à l'obligation de 10 jours (= 7 jours à charge de l'Etat)				Dépense supplémentaire allongement de 10 jours (= dépense de dix jours supplémentaires)		Dépense supplémentaire congé obligatoire étendu (= 17 jours à charge de l'Etat)	
A	B	C	D	E = (A/D)	F= E*7	G= F*(C/B)	H=E-A	I=F-B	J=G4-C4	K=E*10	L=K*(C/B)	M=I+K	N=J+L
Cas	Jours indemnités (euros)	Dépenses (euros)	%	Cas	Jours indemnités (euros)	Dépenses (euros)	Cas	Jours indemnités (euros)	Dépenses (euros)	Jours indemnités (euros)	Dépenses (euros)	Jours indemnités (euros)	Dépenses (euros)
53.680	367.119	38.185.467,71	81,30%	66.027	462.189	48.074.066,27	12.347	95.070	9.888.598,56	660.270	68.677.237,53	755.340	78.565.836,09
Estimation Inami													
Estimation Cour	53.680	367.119	38.185.467,71	84,51%	63.519	444.633	9.839	77.514	8.062.531,07	635.190	66.068.569,69	712.704	74.131.100,76



Advies over de budgettaire impact van de wetsvoorstellen nr. 55 0051/001 en nr. 55 0300/001, in uitvoering van art. 79 van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers – goedgekeurd door de algemene vergadering van het Rekenhof op 5 februari 2020

1. Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft met een brief van 10 oktober 2019 aan het Rekenhof gevraagd om op verzoek van de commissie voor de Sociale Zaken, Werk en Pensioenen een nota te verstrekken met een raming van de nieuwe uitgaven of van de minderontvangsten die de goedkeuring van onderstaande wetsvoorstellen als gevolg zou hebben:

- wetsvoorstel tot wijziging van artikel 30 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, teneinde vaderschapsverlof verplicht te maken, ingediend door de heer Patrick Prévot c.s. (DOC 55 0051/001);
- wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten wat het geboorteverlof betreft, ingediend door mevrouw Els Van Hoof c.s. (DOC 55 0300/001).

Deze adviesvraag vindt zijn oorsprong in artikel 79, eerste lid, van het Reglement van de Kamer¹. Aangezien door de wetswijziging van 20 mei 2011² ook de meeeouder dit verlof kan opnemen, wordt verder in dit advies in plaats van vaderschapsverlof de term geboorteverlof gebruikt.

Op 9 oktober 2019 werd in de Kamer een derde wetsvoorstel ingediend rond hetzelfde thema³. Dit wetsvoorstel werd vooralsnog niet aan het Rekenhof voorgelegd om de budgettaire impact hiervan te evalueren. Het beoogt eveneens het geboorteverlof verplicht te doen opnemen en voorziet daarnaast in een hogere uitkering, gecombineerd met een verbetering van het ouderschapsverlof.

¹ Artikel 79, eerste lid: "Indien een wetsvoorstel financiële gevolgen heeft, kan de commissie het Rekenhof verzoeken om haar vóór de stemming een nota te verstrekken met een raming van de nieuwe uitgaven of van de minderontvangsten, waarover de commissie zich moet uitspreken en die in het verslag wordt opgenomen." Uit Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, juni 2019.

² Artikel 5 van de wet van 13 april 2011 tot wijziging, wat betreft de meeeouders, van de wetgeving inzake het geboorteverlof, waarbij vijf nieuwe leden werden ingevoegd in artikel 30, § 2, van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten en dat in werking is getreden op 20 mei 2011.

³ Wetsvoorstel tot verbetering van de toegankelijkheid van ouderschapsverlof en vaderschapsverlof, ingediend door mevrouw Meryame Kitir c.s. (DOC 55 0566/001).



2. Toelichting bij geboorteverlof: huidige regelgeving

De huidige wetgeving kent werknemers in de private sector en contractuele werknemers in de openbare sector geboorteverlof toe als de afstamming langs vaderskant vaststaat of indien de werknemer gehuwd is met de persoon ten aanzien van wie de afstamming vaststaat of wettelijk of feitelijk samenwoont met die persoon⁴.

Het geboorteverlof kan dus opgenomen worden door ofwel de vader, ofwel de meemoeder, ofwel de samenwonende partner die het kind niet wettelijk erkent⁵.

De vader of meemoeder heeft in dat geval recht op een geboorteverlof van tien dagen. Dit verlof is verbonden met de gebeurtenis van de bevalling en het bestrijkt tien dagen, ongeacht het een geboorte van één of meer kinderen betreft⁶. Deze regeling is van toepassing ongeacht het arbeidsregime waarin de werknemer tewerkgesteld is. Wie deeltijds werkt, heeft dus ook recht op tien dagen geboorteverlof. De vader of de meemoeder moet het verlof opnemen binnen de vier maanden volgend op de dag van de geboorte – in één keer of gespreid.

Tijdens de eerste drie dagen van het geboorteverlof ontvangt de vader of meemoeder een gewaarborgd loon ten laste van zijn werkgever. De resterende zeven dagen vallen ten laste van de uitkeringsverzekering bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV). Voor die zeven dagen ontvangt de gerechtigde een uitkering van het ziekenfonds die maximaal 82 % van het begrensde brutoloon bedraagt⁷. De maximumuitkering voor het geboorteverlof in 2019 bedroeg daarom 116,87 euro per dag in een zesdagenwerkweek⁸. Tijdens het geboorteverlof behoudt de werknemer zijn arbeidsregeling.

De opgenomen dagen geboorteverlof worden gelijkgesteld met effectieve arbeidsprestaties wat betreft ziekteverzekering, kinderbijslag, werkloosheid, pensioen en jaarlijkse vakantie.

Bij overlijden of hospitalisatie van de moeder kan de moederschapsrust worden omgezet in geboorteverlof voor de vader of meemoeder. Indien het kind later geadopteerd wordt door de meemoeder, wordt het opgenomen geboorteverlof voor dat kind in mindering gebracht van het adoptieverlof. Vaders of meemoeders die gebruik maken van hun recht op geboorteverlof, genieten onder bepaalde voorwaarden ook een ontslagbescherming.

⁴ Artikel 30 § 2 van de wet van 3 juli 1978 betreffende arbeidsovereenkomsten.

⁵ De werknemer waarvan de afstamming wettelijk vaststaat heeft voorrang. Staat het wettelijk afstammingsrecht niet vast, dan komt dit recht in dalende volgorde toe aan de werknemer die op het ogenblik van geboorte: gehuwd is met de moeder, wettelijk samenwoont met de moeder en bij wie het kind zijn hoofdverblijfplaats heeft (deze persoon mag geen bloedverwant in rechte lijn, broer of zus zijn), sedert een onafgebroken periode van drie jaar voorafgaand aan de geboorte op permanente en affectieve wijze samenwoont met de moeder en bij wie het kind zijn hoofdverblijfplaats heeft (deze persoon mag geen bloedverwant in rechte lijn, broer of zus zijn).

⁶ Nationale Arbeidsraad, *Algemene evaluatie van de bestaande verlofstelsels. Rapport nr. 76*, Brussel, 2009, p. 54.

⁷ Het ziekenfonds houdt op deze uitkering een bedrijfsvoorheffing van 11,11% in.

⁸ In de uitkeringsverzekeringen worden zes dagen per week vergoed. Vanaf 1 januari 2018 bedraagt dit grensbedrag voor het brutoloon 142,5279 euro per dag in een zesdagenwerkweek, dus een maximum daguitkering van 116,87 euro (82%). Om het maximumbedrag van de uitkering te kennen per dag in geval van een vijf dagenwerkweek, moet dit maximumbedrag worden vermenigvuldigd met zes en vervolgens gedeeld door vijf. De maximumuitkering in 2019 bedroeg daarom 140,25 euro per dag in een vijf dagenwerkweek. Het grensbedrag wordt periodiek aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex.



3. Wetsvoorstel: voorgestelde wijzigingen

De wetsvoorstellen beogen drie wijzigingen met betrekking tot het geboorteverlof: het opnemen van geboorteverlof verplichten (beide wetsvoorstellen), het geboorteverlof verlengen tot 20 dagen (enkel in wetsvoorstel Prévot c.s.), de periode van opname uitbreiden (enkel in wetsvoorstel Prévot c.s.).

Tabel 1 – Schematische voorstelling van voorgestelde wijzigingen uit beide wetsvoorstellen

Huidige wetgeving: artikel 30 van de wet van 3 juli 1978 betreffende arbeidsovereenkomsten	Wetsvoorstel Prévot c.s.	Wetsvoorstel Van Hoof c.s.
§1: De werknemer heeft het recht om van het werk afwezig te zijn, met behoud van zijn normaal loon, ter gelegenheid van familiegebeurtenissen, voor de vervulling van staatsburgerlijke verplichtingen of van burgerlijke opdrachten en in geval van verschijning voor het gerecht. (...) Onverminderd gunstiger bepalingen van individuele of collectieve arbeidsovereenkomsten, bepaalt de Koning, na advies van de Nationale Arbeidsraad welke familiegebeurtenissen, staatsburgerlijke verplichtingen en burgerlijke opdrachten alsmede welke verschijningen voor het gerecht in aanmerking komen voor de toepassing van het eerste lid.	(geen voorgestelde wijziging)	De werknemer <u>zal verplicht</u> van het werk afwezig zijn, (...)⁹.
§2, eerste lid: De werknemer heeft het recht om van het werk afwezig te zijn, ter gelegenheid van de geboorte van een kind waarvan de afstamming langs zijn zijde vaststaat, gedurende tien dagen, door hem te kiezen	De werknemer <u>is verplicht</u> afwezig te zijn ter gelegenheid van de geboorte van een kind waarvan de afstemming langs zijn zijde vaststaat, gedurende <u>twintig</u> dagen door hem te kiezen	De werknemer <u>zal verplicht</u> van het werk afwezig zijn, (...)

⁹ Dit artikel verwijst naar het omstandigheidsverlof, het zogenaamde klein verlet. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt echter nergens dat het de bedoeling is ook het klein verlet verplicht te maken voor werknemers (zie punt 5.3 van het advies).



binnen vier maanden te rekenen vanaf de dag van de bevalling.	ten vroegste vanaf de zesde week voorafgaand aan de verwachte datum van de bevalling en uiterlijk binnen de vier maanden te rekenen van de dag van de bevalling.	
§2, achtste lid: Gedurende de volgende zeven dagen geniet de werknemer een uitkering waarvan het bedrag wordt bepaald door de Koning en die hem wordt uitbetaald in het raam van de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.	Gedurende de volgende <u>zeventien</u> dagen geniet de werknemer (...)	(geen voorgestelde wijziging)

4. Voorstelling van de verkregen gegevens en raming van de budgettaire impact

De uitgaven voor de beoogde aanpassingen zijn ten laste van het RIZIV en meer bepaald van de uitkeringsverzekering. Om de budgettaire impact van de wetsvoorstellen te berekenen, heeft het Rekenhof zich gebaseerd op het RIZIV verstrekte gegevens.

In 2018 waren er 54.422 gevallen die leidden tot uitkeringen voor geboorteverlof dat jaar (zie punt 5.1), goed voor 371.078 uitkeringsdagen ten laste van de Staat (gemiddeld 6,8 dagen per rechthebbende)¹⁰. Het ging over 54.040 mannen (99,3%) en 382 vrouwen (0,7%).

In 2018 bedroegen de uitgaven 38.368.040,54 euro voor de Staat, met een gemiddeld dagbedrag van 103,4 euro per rechthebbende. Deze 38,4 miljoen euro keerde het RIZIV uit aan de Landsbonden of de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV), die dit uitbetaalden aan de rechthebbenden die hiervoor bij hen een aanvraag hadden ingediend.

Sinds meerdere jaren daalt het aantal uitkeringsdagen, ten gevolge van het dalend aantal geboorten.

5.1 Verplichte opname van geboorteverlof (beide wetsvoorstellen) en verlenging tot 20 dagen (wetsvoorstel Prévot c.s.)

Om de impact te ramen van de verplichting, is het noodzakelijk om het maximaal aantal rechthebbenden te kennen. Het RIZIV gebruikte twee verschillende uitgangspunten om dit te ramen. Doordat een rechthebbende niet al zijn dagen geboorteverlof in eenzelfde jaar moet opnemen, gebeuren de uitgaven per rechthebbende niet altijd in hetzelfde jaar. Het

¹⁰ Volgens het RIZIV kan eenzelfde geboorteverlof in de statistieken van beide jaren voorkomen, als het zich uitstrekt over beide jaren.



aantal rechthebbenden kan daarom worden gegroepeerd per jaar waarin de uitgaven plaatsvonden of per jaar waarin de geboorte plaatsvond. De bijlage bij dit advies bevat een overzichtstabel met de berekeningen voor beide methodes.

Methode 1: rechthebbenden gegroepeerd per jaar waarin de uitgaven plaatsvonden

Deze methode vertrekt van de uitgaven die het RIZIV in 2018 heeft gedaan voor het geboorteverlof en groepeerde dan alle rechthebbenden die aanleiding gaven tot deze uitgaven. Deze methode heeft als voordeel dat de raming wordt berekend op basis van de effectieve uitgaven van dat jaar, maar heeft als nadeel dat enkele rechthebbenden dubbel worden geteld. Geboorteverlof kan namelijk in twee verschillende jaren worden opgenomen, waardoor een rechthebbende in beide jaren bij het totaal aantal rechthebbenden zal worden bijgeteld. Volgens het RIZIV waren er volgens deze methode 54.422 gevallen die geleid hebben tot uitgaven in 2018 voor geboorteverlof.

a) Raming RIZIV

Het RIZIV houdt in zijn raming rekening met een huidige opnemingsgraad van het geboorteverlof van 81,30%. Deze opnemingsgraad is gebaseerd op de toelichting bij de beide wetsvoorstellen en verwijst namelijk naar een onderzoek uit 2011 van het IGVM dat op basis van een bevraging¹¹ concludeerde dat 81,30% van de vaders geboorteverlof opnam in 2008¹². Ze maakt de volgende berekening: 66.940 rechthebbenden (want de huidige 54.422 gevallen vertegenwoordigen 81,30%) * 7 dagen * 103,39616075 euro (gemiddelde uitkering per dag geboorteverlof in 2018 volgens deze methode) = 48.449.373,01 miljoen euro.

De meerkost voor het opnemen van het geboorteverlof in de raming van het RIZIV:

- bedraagt 10.081.332,47¹³ euro voor het verplicht maken van het geboorteverlof (wetsvoorstel Van Hoof c.s.);
- bedraagt 79.294.722, 47 euro en bestaat uit: 10.081.332,47 euro voor het verplicht maken van het geboorteverlof + 69.213.390,01 euro voor een verlenging tot 17 dagen ten laste van de Staat (wetsvoorstel Prévot c.s.).

Aangezien de respons bij de geciteerde bevraging problematisch laag was (13,5%) en dit percentage betrekking heeft op een situatie van meer dan tien jaar geleden, vindt het Rekenhof de resultaten van deze bevraging niet voldoende betrouwbaar om ze te gebruiken voor extrapolaties.

¹¹ De bevraging werd uitgevoerd door een marktstudiebureau bij een steekproef van 3.334 mannen die in België tussen 1 april en 31 december 2008 een kind kregen en op dat moment werknemer in loondienst waren bij een werkgever in de private of openbare sector. De totale nettorespons bedroeg 13,5% waardoor het vooropgestelde aantal valide enquêtes niet werd bereikt. De enquête richtte zich niet tot meelouders aangezien de wet toen hiervoor nog geen geboorteverlof voorzag.

¹² Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, *De ervaringen van werknemers met vaderschapsverlof in België – een kwantitatieve studie*, Brussel, 2011. De toelichting bij het wetsvoorstel van Prévot c.s. vermeldt 93,8% als opnemingspercentage, maar dat percentage uit de studie omvat verschillende soorten verlofmogelijkheden na de geboorte en niet enkel geboorteverlof in strikte zin.

¹³ 48.449.373,01 euro – 38.368.040,54 euro (werkelijke uitgaven zoals gekend bij het RIZIV)



b) Raming Rekenhof

Volgens gegevens van Statbel¹⁴ zijn 82.137 loontrekkende arbeiders en bedienden vader geworden in 2016, het laatste beschikbare jaar met cijfergegevens. Dit aantal omvat echter ook de arbeiders en bedienden in de openbare sector¹⁵, waaronder statutaire ambtenaren die niet vallen onder de wet betreffende arbeidsovereenkomsten, terwijl de wetsvoorstellen enkel de private sector beogen¹⁶. Contractuelen in overheidsdienst hebben doorgaans de mogelijkheid beroep te doen op de betere statutaire regeling rond geboorteverlof¹⁷.

Van de loontrekkende mannen tussen 25 en 49 jaar werkt 80,73% in de private sector¹⁸. Dit percentage toegepast op het aantal vaders in 2016 die loontrekkende waren (82.137), geeft 66.309 gevallen van mannen werkzaam in de private sector die in 2016 potentieel recht hadden op geboorteverlof. Als men dit aantal vergelijkt met het effectief aantal gevallen in 2016 (56.036), komt men op een opnemingsgraad van 84,51%. Het verplicht opnemen van geboorteverlof zou voor 2018 dan geleid hebben tot een kost van 46,61 miljoen euro¹⁹ en dus een meeruitgave van 8,24 miljoen euro (wetsvoorstel Van Hoof c.s.). Een verlenging tot 20 dagen én een verplichting zou dan leiden tot een meeruitgave van 74,82 miljoen euro (wetsvoorstel Prévot c.s.)²⁰.

In deze berekening wordt geen rekening gehouden met 16.047 gevallen waarbij de beroeps-status van de vader voor Statbel ongekend is en categorieën die niet behoren tot de doelgroep van de wetsvoorstellen.

¹⁴ Statbel (algemene directie Statistiek, Statistics Belgium, FOD Economie), *Aantal geboortes in 2016 naar statuut van de vader*, oktober 2019. Aangezien meerlingen slechts éénmaal het recht op geboorteverlof openen, werd er voor meerlingen maar met één kind rekening gehouden.

¹⁵ In 2017 waren bijvoorbeeld 54.417 van de 67.874 personeelsleden (80,2%) van het federaal administratief openbaar ambt statutair (Rekenhof, 175^e Boek van het Rekenhof, 2019, Brussel, p.221. Ter beschikking op www.rekenhof.be). Bij provinciale en lokale overheden daarentegen bedroeg het aantal statutairen in 2017 slechts 36,1% (Graydon, geraadpleegd via <https://trends.knack.be/economie/beleid/statutaire-benoeming-staat-onder-druk-in-overheidsdiensten/article-longread-91613.html>).

¹⁶ Daarnaast vermeldt Statbel ook 16.047 vaders (13,5% van de 119.135 vaders in 2016) waarbij het statuut van de vader onbekend was. Deze raming veronderstelt dat deze groep bijna geen werknemers zal bevatten, aangezien werknemer zijn een duidelijk statuut is en omdat de categorie 'geen beroep' bij deze statistiek slechts 4,7% van de vaders telt.

¹⁷ Statutaire ambtenaren hebben recht op geboorteverlof dat de vorm aanneemt van omstandigheidsverlof, waardoor er behoud van loon is.

¹⁸ Statbel (algemene directie Statistiek, Statistics Belgium, FOD Economie), *Enquête naar de Arbeidskrachten: publicatie met gedetailleerde cijfers 2018*, oktober 2019. Te raadplegen op <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/werkgelegenheid-en-werkloosheid#figures>.

¹⁹ 64.397 rechthebbenden (want de huidige 54.422 gevallen vertegenwoordigen 84,51%) * 7 dagen * 103,40 euro (gemiddelde uitkering per dag geboorteverlof in 2018 volgens deze methode) = 46,61 miljoen euro

²⁰ Meeruitgaven voor 7 dagen verplicht geboorteverlof (8,24 miljoen euro) + kost van bijkomende 10 dagen (66,58 miljoen euro) = 74,82 miljoen euro. De berekening van de kost voor die bijkomende 10 dagen: 64.397 rechthebbenden * 10 dagen * 103,40 euro als gemiddelde uitkering per dag geboorteverlof in 2018 volgens deze methode.



c) Vershil raming RIZIV en Rekenhof

Tabel 3 – Overzicht van de uitgevoerde ramingen van de meerkost van het voorgelegd wetsvoorstel volgens methode 1 (in euro)

	Raming RIZIV	Raming Rekenhof	Vershil
Meerkost verplichte opname (wetsvoorstel Van Hoof c.s.)	10.081.332,47	8.240.777,41	1.840.555,06
Meerkost verplichte opname en uitbreiding tot 17 dagen (wetsvoorstel Prévot c.s.)	79.294.722,47	74.824.803,05	4.469.919,42

Methode 2: rechthebbenden gegroepeerd per jaar waarin de geboorte plaatsvond

Daarvoor vertrekt de raming van 53.680 rechthebbenden in 2018, in tegenstelling tot methode 1 die vertrekt van 54.422 rechthebbenden in 2018 (1,4% minder). De uitgaven worden dus gegroepeerd per geboortjaar van het kind, wat het voordeel heeft dat de uitgaven nauwer verband houden met het aantal geboortes in dat jaar. Het nadeel hierbij is dat de uitgaven dus niet langer worden toegekend aan het jaar waarin ze zijn gebeurd. Het RIZIV beschikt voor geboortjaar 2018 niet over de volledige cijfergegevens²¹. Geboorteverlof voor kinderen geboren in december 2018, maar opgenomen in april 2019, zijn niet opgenomen in deze cijfers wat zorgt voor een iets lager bedrag aan uitgaven.

a) Raming RIZIV

Het RIZIV houdt in haar raming rekening met een opnemingsgraad van het geboorteverlof van 81,30%²². Zij raamt de totale kostprijs van een verplichte opname van het geboorteverlof op 48,074 miljoen euro. Dit houdt een meerkost in van 9.888.598,56 euro in (wetsvoorstel Van Hoof c.s.). In haar raming houdt zij rekening met 66.027 rechthebbenden (want de huidige 53.680 gevallen vertegenwoordigen $81,30\% \cdot 7 \text{ dagen} \cdot 104,013869372056^{23}$ euro (gemiddelde uitkering per dag geboorteverlof in 2018 volgens deze methode) = 48.074.066,27 euro.

Een verplichte opname en een verlenging tot 20 dagen geboorteverlof geeft een meerkost van 78.565.836,09 euro (wetsvoorstel Prévot c.s.). Dit bestaat uit:

- een meerkost van 9.888.598,56 euro wat betreft het verplicht maken van het geboorteverlof;
- een kost m.b.t. een verlenging met 10 bijkomende dagen (tot 17 dagen) van 68.677.237,53 euro²⁴.

²¹ De gegevens over 2018 waarover het RIZIV beschikt, waren echter nog onvolledig op het moment van redactie. Het tweede trimester van 2019 ontbrak nog en aangezien vaders en meedouders vier maanden tijd hebben om hun geboorteverlof op te nemen, zijn er gegevens tot april 2019 nodig om het aantal rechtgevend geboortes tot eind 2018 te kennen.

²² Het percentage van 81,30 werd onder punt a in hoofdstuk 5.1 besproken.

²³ Het RIZIV rond haar cijfers niet af. Het gemiddeld dagbedrag berekent ze door de volgende breuk toe te passen: $(38.185.467,7099997 / 367.119)$

²⁴ $66.027 \text{ rechthebbenden} \cdot 10 \text{ dagen} \cdot 104,013869372056 \text{ euro (gemiddelde uitkering per dag geboorteverlof in 2018 volgens deze methode)} = 68.677.237,53 \text{ euro}$



b) Raming Rekenhof

Het Rekenhof baseert haar raming op een opname van het geboorteverlof in 84,51% van de gevallen (cf. opnemingsgraad berekend bij punt b in hoofdstuk 5.1). Ze raamt bij een verplichting de uitgaven voor 2018 op 46,25 miljoen euro²⁵ en dus een meeruitgave van 8,06 miljoen euro (wetsvoorstel Van Hoof c.s.). Een verlenging tot 20 dagen én een verplichting, zou dan leiden tot een meeruitgave van 74,13 miljoen euro (wetsvoorstel Prévot c.s.)²⁶.

c) Verschil raming RIZIV en Rekenhof

Tabel 4 – Overzicht van de uitgevoerde ramingen van de meerkost van het voorgelegd wetsvoorstel volgens methode 2 (in euro)

	Raming RIZIV	Raming Rekenhof	Verschil
Meerkost verplichte opname (wetsvoorstel Van Hoof c.s.)	9.888.598,56	8.062.531,07	1.826.067,49
Meerkost verplichte opname en uitbreiding tot 17 dagen (wetsvoorstel Prévot c.s.)	78.565.836,09	74.131.100,76	4.434.735,33

Minderontvangst aan sociale bijdragen

In de maanden waarin de werknemer geboorteverlof opneemt, kan zijn brutoloon lager liggen doordat de uitkering maximaal 82% van zijn begrensd brutoloon bedraagt. De sociale bijdragen en bedrijfsvoorheffing voor de personenbelasting worden echter berekend op het effectieve brutoloon, waardoor de verhoogde opname van geboorteverlof zal leiden tot een lager brutoloon en dus tot een minderontvangst aan sociale bijdragen en inkomsten voor de personenbelasting.

Een minderuitgave binnen de Sociale Zekerheid hoeft niet te worden geraamd, aangezien de dagen opgenomen in het kader van geboorteverlof gelijkgesteld worden met arbeidsdagen en er dus evenveel opgebouwde rechten behouden blijven.

Onderliggende aannames

Het Rekenhof benadrukt dat deze ramingen gebaseerd zijn op enkele aannames:

- Het brutoloon van werknemers die nu geen geboorteverlof opnemen, bedraagt hetzelfde als het brutoloon van werknemers die nu wel al geboorteverlof opnemen.
- de veronderstelling dat het verplicht opnemen van geboorteverlof ertoe leidt dat elke vader of meemouder deze 10 of 20 dagen zal opnemen. Aangezien de wet geen sanctie voorziet voor het niet opnemen van het verlof, is het waarschijnlijk dat sommige rechthebbenden het verlof niet zullen opnemen (bv. omwille van een voorkeur voor het bestaand verlof omdat de uitkering geboorteverlof geplafonneerd is). De rechthebbende ontvangt namelijk 7 van de 10 dagen (of 17 van de 20 dagen) een uitkering in plaats van loon, al worden de dagen geboorteverlof wel gelijkgesteld met effectieve arbeidsprestaties op vlak van sociale rechten.

²⁵ 63.519 rechthebbenden (want de huidige 53.680 gevallen vertegenwoordigen 84,51%) * 7 dagen * 104,01 euro (gemiddelde uitkering per dag geboorteverlof in 2018 volgens deze methode) = 46.247.998,78 euro.

²⁶ Meeruitgaven voor 7 dagen verplicht geboorteverlof (8,06 miljoen euro) + kost van bijkomende 10 dagen (66,07 miljoen euro) = 74,13 miljoen euro. De berekening van de kost voor die bijkomende 10 dagen: 63.519 rechthebbenden * 10 dagen * 104,01 euro als gemiddelde uitkering per dag geboorteverlof in 2018 volgens deze methode.



- De ziekenfondsen betalen de uitkeringen voor het geboorteverlof uit, namens het RIZIV. De landsbonden krijgen voor hun administratiekosten een vergoeding. Die vergoeding bestaat zo goed als volledig uit een forfaitair vastgelegd basisbedrag. Overeenkomstig artikel 195 van de Ziekteverzekeringswet, berekent het RIZIV het verhogingspercentage van de enveloppe voor administratiekosten en houdt daarbij onder meer rekening met het aantal vergoede dagen in de sector van de uitkeringsverzekering. Omdat de evolutie van het aantal vergoede uitkeringsdagen maar voor een derde meetelt in de parameter consumptie en omdat die parameter bovendien maar voor de helft wordt meegerekend in het eindresultaat, heeft de stijging van het aantal vergoede dagen uiteindelijk maar een relatief beperkte weerslag²⁷. Daarom raamt dit advies niet de bijkomende administratiekosten voor de landsbonden.
- Werknemers zijn beschermd tegen ontslag door het opnemen van geboorteverlof. De werkgever mag daarom, behalve om een reden die niets met het geboorteverlof te maken heeft, de arbeidsovereenkomst niet eenzijdig beëindigen gedurende een periode die ingaat op het ogenblik van de schriftelijke kennisgeving van het opnemen van geboorteverlof tot 3 maanden na die kennisgeving. Door een verplichte opname wordt de groep van beschermde werknemers uitgebreid. De mogelijke meerontvangsten (beschermde werknemers blijven sociale bijdragen en personenbelasting betalen omdat ze niet worden ontslagen) of minderaantgaven (een ontslagen werknemer kan recht krijgen op een werkloosheidsuitkering) ten gevolge hiervan worden niet in rekening genomen. Aangezien adoptieverlof in mindering wordt gebracht met opgenomen geboorteverlof, kan er een minderaantgave zijn op vlak van adoptieverlof, maar dit advies houdt daarmee geen rekening omwille van het beperkt aantal gevallen. Ook de impact op het omzetten van moederschaprust in geboorteverlof bij overlijden of hospitalisatie van de moeder, wordt om diezelfde reden niet geraamd.

5.2 Uitbreiding van de opnameperiode van het geboorteverlof (wetsvoorstel Prévot c.s.)

Een uitbreiding van de periode waarin het geboorteverlof kan worden opgenomen, kan leiden tot een hoger gebruik van het recht op geboorteverlof. Aangezien het opnemen van geboorteverlof in hetzelfde wetsvoorstel echter verplicht wordt, heeft dit geen bijkomende budgettaire impact.

5.3 Verplichte afwezigheid bij klein verlet (wetsvoorstel Van Hoof c.s.)

Artikel 2 van het wetsvoorstel houdt in dat een werknemer verplicht afwezig moet zijn op het werk, met behoud van het normaal loon, ter gelegenheid van familiegebeurtenissen, voor de vervulling van staatsburgerlijke verplichtingen of van burgerlijke opdrachten en in geval van verschijning voor het gerecht. Het gaat over het zogenaamde *klein verlet*. De gebeurtenissen die recht geven op klein verlet, de lengte van de afwezigheid en de periode waarin het

²⁷ Rekenhof, *Vergoeding voor de administratiekosten van de ziekenfondsen: vaststelling en verdeling*, Brussel, januari 2017. Ter beschikking op www.rekenhof.be.



mag worden opgenomen zijn vastgelegd in het koninklijk besluit van 28 augustus 1963²⁸. In verschillende collectieve arbeidsovereenkomsten op sectoraal vlak of op ondernemingsvlak zijn gunstigere regelingen vastgelegd. Het is ook mogelijk dat in de individuele arbeidsovereenkomst met de werkgever een gunstiger regeling werd overeengekomen. Het klein verlet kan dan ook worden toegekend voor andere, niet wettelijk bepaalde oorzaken: bijvoorbeeld voor een verhuizing, om getuige te zijn bij een huwelijk, enzovoort. De reglementering geldt voor de meest voorkomende categorieën van werknemers²⁹. Een afwezigheid kan variëren van een dag (zoals bij een huwelijk van familie) tot vijf dagen (bij het deelnemen aan een jury bij een rechtbank).

Uit de toelichting van het wetsvoorstel blijkt niet dat de indieners beogen ook het opnemen van klein verlet te willen verplichten voor werknemers.

Deze verplichting zal niet leiden tot nieuwe uitgaven voor de Staat, aangezien de werkgever het loon moet doorbetalen tijdens die dagen afwezigheid. Daarom zullen er ook geen minderontvangsten zijn van sociale bijdragen, maar mogelijks wel beperkte minderontvangsten in de vennootschapsbelasting doordat meer dagen afwezigheid leiden tot meer indirecte kosten voor ondernemingen zoals productieverlies.

De werkgever zal namelijk bij een gelijk aantal werknemers jaarlijks een verminderd aantal werkdagen hebben en daardoor minder productief zijn. Het tarief van de vennootschapsbelasting wordt berekend als percentage van de winst, waardoor minder winst zal leiden tot een minderontvangst van vennootschapsbelasting.

5. Conclusie

Uitgaand van het geraamde gebruik van het stelsel geboorteverlof op basis van de recentste gegevens van Statbel (84,15%) en steunend op de recentst bekende uitgaven voor geboorteverlof op jaarbasis (2018), raamt het Rekenhof de jaarlijkse meeruitgaven voor het RIZIV voor het wetsvoorstel Prévot c.s. (DOC 55 0051/001) op **74,13 of 74,82 miljoen euro**, afhankelijk van de gekozen uitgangspunt. Voor het wetsvoorstel Van Hoof c.s. (DOC 55 0300/001) raamt het de meeruitgaven op **8,06 of 8,24 miljoen euro per jaar**.

²⁸ Koninklijk besluit van 28 augustus 1963 betreffende het behoud van het normaal loon van de werklieden, de dienstboden, de bedienden en de werknemers aangeworven voor de dienst op binnenschepen, voor afwezigheidsdagen ter gelegenheid van familiegebeurtenissen of voor de vervulling van staatsburgerlijke verplichtingen of van burgerlijke opdrachten.

²⁹ De lijst met goedgekeurde mogelijkheden voor klein verlet staan onder meer op de website van de FOD Werkgelegenheid, te raadplegen via <https://www.werk.belgie.be/nl/themas/arbeidsovereenkomsten/schorsing-van-de-arbeidsovereenkomst/oorzaken-van-schorsing-hoofde-4>



Bijlage: berekeningen per methode

Methode 1: rechthebbenden gegroepeerd per jaar waarin de uitgaven plaatsvonden

Cijfergegevens 2018 RIZIV		Gebruik stelsel		Verplicht 10 dagen geboorteverlof (= 7 dagen ten laste van de Staat)		Meeruitgave bij verplicht 10 dagen geboorteverlof (= 7 dagen ten laste van de Staat)		Meeruitgave uitbreiding 10 dagen geboorteverlof (= kostprijs 10 bijkomende dagen)		Meeruitgave verplichting + 10 extra dagen (= 17 dagen ten laste van de Staat)	
A	B	C	D	E = (A/D) F = E*7	G = F*(C/B)	H = E-A	I = F-B	J = G-A-C4	K = E*10	L = K*(C/B)	M = I+K
Gevalen	Uitkerings dagen	Uitgaven (euro)	%	Gevalen	Uitgaven (euro)	Gevalen	Uitkerings dagen	Uitgaven (euro)	Uitkerings dagen	Uitgaven (euro)	Uitkerings dagen
54.422	371.078	38.368.040,54	81,30%	66.940	488.580	12.518	97.502	10.081.332,47	669.400	69.213.390,01	766.902
54.422	371.078	38.368.040,54	84,51%	64.397	450.779	9.975	79.701	8.240.777,00	643.970	66.584.025,64	723.671
Raming RIZIV											79.294.722,47
Raming Rekenhof											74.824.803,05

Methode 2: rechthebbenden gegroepeerd per jaar waarin de geboorte plaatsvond

Cijfergegevens 2018 RIZIV		Gebruik stelsel		Verplicht 10 dagen geboorteverlof (= 7 dagen ten laste van de Staat)		Meeruitgave bij verplicht 10 dagen geboorteverlof (= 7 dagen ten laste van de Staat)		Meeruitgave uitbreiding 10 dagen geboorteverlof (= kostprijs 10 bijkomende dagen)		Meeruitgave verplichting + 10 extra dagen (= 17 dagen ten laste van de Staat)	
A	B	C	D	E = (A/D) F = E*7	G = F*(C/B)	H = E-A	I = F-B	J = G-A-C4	K = E*10	L = K*(C/B)	M = I+K
Gevalen	Uitkerings dagen	Uitgaven (euro)	%	Gevalen	Uitgaven (euro)	Gevalen	Uitkerings dagen	Uitgaven (euro)	Uitkerings dagen	Uitgaven (euro)	Uitkerings dagen
53.680	367.119	38.185.467,71	81,30%	66.027	462.189	12.347	95.070	9.888.598,56	660.270	68.677.237,53	755.340
53.680	367.119	38.185.467,71	84,51%	63.519	444.633	9.839	77.514	8.062.531,07	635.190	66.068.569,69	712.704
Raming RIZIV											78.565.836,09
Raming Rekenhof											74.131.100,76

11/11