

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

7 octobre 2021

PROPOSITION DE LOI

**favorisant le travail faisable et
le droit au repos en fin de carrière**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 55 **1884/ (2020/2021):**

- 001: Proposition de loi de M. Colebunders et consorts.
002: Avis du Conseil d'État.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 oktober 2021

WETSVOORSTEL

**voor werkbaar werk en recht op rust
aan het einde van de loopbaan**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 55 **1884/ (2020/2021):**

- 001: Wetsvoorstel van de heer Colebunders c.s.
002: Advies van de Raad van State.

05361

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
Vooruit	: Vooruit
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)



AVIS DE LA COUR DES COMPTES (AG DU 29.09.2021)

Incidence budgétaire de la proposition de loi DOC 55 1884/001 favorisant le travail faisable et le droit au repos en fin de carrière



Synthèse

La Cour des comptes a estimé l'incidence budgétaire de cette proposition de loi selon le tableau suivant.

Tableau 1 – Synthèse des coûts supplémentaires directs minimums à charge de l'Onem (millions d'euros)

Origine des bénéficiaires	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Chômage avec complément d'entreprise dans les entreprises en difficulté ou restructuration (A)	22,7	35,7	49,1	63,0	63,0	63,0
Chômage avec complément d'entreprise dans les autres entreprises (B)	64,8	132,0	201,5	273,6	273,6	273,6
Crédit-temps fin de carrière (C)	15,1	74,1	134,4	139,5	142,9	144,4
Total (A+B+C)	102,6	241,8	385,0	476,1	479,5	481,0

Source : Cour des comptes

1 Demande d'avis

En vertu de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre des représentants, la présidente de la Chambre a demandé à la Cour des comptes, par lettre du 17 juin 2021, d'estimer l'incidence budgétaire qu'entraînerait l'éventuelle approbation de la proposition de loi favorisant le travail faisable et le droit au repos en fin de carrière (DOC 55 1884/001).

2 Contexte

La proposition de loi modifie deux régimes : le régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC) et le crédit-temps fin de carrière.

2.1 Le régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC)

Le RCC est un régime de chômage complet accompagné d'un complément d'entreprise applicable dans les entreprises du secteur privé. Un complément à charge de l'entreprise ou du



fonds agissant à sa place est accordé à certains travailleurs âgés licenciés. Il doit être prévu dans une convention collective de travail (CCT).

Il existe sept régimes de RCC. Chaque régime possède des conditions d'octroi spécifiques.

1. Régime de la CCT 17 (à partir de 62 ans)
2. Régime dans un métier lourd (à partir de 60 ans)
3. Régime pour raisons médicales (à partir de 58 ans)
4. Régime avec 40 années de passé professionnel (à partir de 60 ans)
5. Régime avec 33 années de passé professionnel avec métier lourd (à partir de 60 ans)
6. Régime avec 33 années de passé professionnel dans le secteur de la construction (à partir de 60 ans)
7. Reconnaissance comme entreprise en difficulté ou en restructuration (à partir de 60 ans)

2.2 Le crédit-temps fin de carrière

Le crédit-temps fin de carrière permet aux travailleurs du secteur privé de réduire leurs prestations jusqu'à la prise de leur pension. Il faut distinguer la réduction du temps de travail octroyée par l'employeur des allocations d'interruptions octroyées par l'Onem.

Pour obtenir une réduction du temps de travail, le travailleur doit remplir les cinq principales conditions suivantes :

- 1) avoir au minimum 55 ans (50 ans dans certains cas) ;
- 2) avoir 25 ans de passé professionnel salarié ;
- 3) avoir 24 mois d'ancienneté chez l'employeur ;
- 4) avoir eu un temps de travail suffisant dans les 24 mois précédant la demande ;
- 5) obtenir l'autorisation de l'employeur si l'entreprise occupe moins de 10 travailleurs.

Pour obtenir une allocation d'interruption crédit-temps fin de carrière auprès de l'Onem, le travailleur doit remplir les cinq principales conditions suivantes :

- 1) avoir obtenu le droit au crédit-temps chez son employeur ;
- 2) avoir au minimum 60 ans (sauf exceptions) ;
- 3) respecter les règles de cumul avec d'autres activités ou revenus ;
- 4) être domicilié en Belgique, dans l'espace économique européen ou en Suisse ;
- 5) respecter les durées minimales de crédit-temps prévues pour chaque demande.

Généralement, l'ouverture du droit à la réduction du temps de travail précède l'ouverture du droit à l'allocation d'interruption.

Les CCT 156 et 157 prévoient une dérogation permettant à certaines catégories de travailleurs âgés entre 55 et 59 ans, avec une carrière longue de 35 années et exerçant un métier lourd ou travaillant dans une entreprise en difficulté ou en restructuration, de bénéficier de l'allocation d'interruption. La CCT 156 est valable du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022, alors que la CCT 157 est valable du 1^{er} janvier 2023 au 30 juin 2023. Jusqu'au 31 décembre 2020, la CCT 137 permettait à ces travailleurs de bénéficier de l'allocation d'interruption.



3 Proposition de loi

La proposition de loi vise à permettre un système de fin de carrière simplifié et plus favorable. Cet objectif est poursuivi par deux moyens.

3.1 Le régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC)

Premièrement, la condition de l'âge minimum du travailleur est abaissée à 58 ans pour tous. De plus, la condition de l'âge minimum du travailleur en cas de licenciement d'une entreprise en difficulté ou en restructuration est abaissée à 55 ans jusqu'au 31 décembre 2022.

Deuxièmement, la durée minimum de la carrière est abaissée à 30 ans, contre 40 ans actuellement. La durée minimum de la carrière en cas de licenciement d'entreprise en difficulté ou en restructuration n'est pas modifiée : le travailleur doit alors prouver, au plus tard à la fin du contrat de travail, 20 ans de passé professionnel en tant que salarié ou 10 ans de travail salarié dans la même branche d'activité pendant les 15 dernières années.

Troisièmement, l'obligation de disponibilité sur le marché de l'emploi est supprimée.

3.2 Le crédit-temps fin de carrière

L'âge auquel il est permis de prétendre à des allocations d'interruption de crédit-temps fin de carrière est ramené à 55 ans pour tout le monde, au lieu de 60 ans actuellement. La législation est simplifiée.

4 Incidence sur les dépenses et recettes de l'état

4.1 Augmentation des dépenses de chômage avec complément d'entreprise

4.1.1 Entreprises en difficulté ou restructuration

L'évolution du montant du RCC dans les entreprises en difficulté ou restructuration dépend d'une part de la réglementation et d'autre part de la situation macroéconomique du pays.

En août 2020, dans le cadre d'une demande d'estimation budgétaire d'une proposition de loi¹, l'Onem a calculé l'incidence d'un abaissement de l'âge d'accès au RCC pour des entreprises en difficulté ou en restructuration². Sur la base des données de 2019, l'Office estimait que, dans ce régime, le nombre de nouveaux bénéficiaires de 58 et 59 ans s'élèverait à 722 par an, et le nombre de nouveaux bénéficiaires de 55 à 57 ans s'élèverait à 614 par an. Ces données sont réutilisées et adaptées aux changements législatifs décrits précédemment.

¹ Proposition de loi concernant l'accessibilité du chômage avec complément d'entreprise pour les travailleurs des entreprises en difficulté ou en restructuration, Doc. Ch. 0739/001.

² Voir l'avis de la Cour des comptes Doc. Ch. 55 0739/002.



Tableau 2 – Évolution jusqu'en 2025 du montant supplémentaire de RCC à charge de l'Onem pour les entreprises en difficulté ou en restructuration (millions d'euros).

	2022	2023	2024	2025
Nouveaux entrants 58-59 ans dans les entreprises en difficulté ou restructuration (A)	722	722	722	722
Nombre d'allocations sur une base annuelle (bénéficiaires entrés à 58-59 ans) (B = Σ A)	722	1444	2166	2888
Nouveaux entrants 55-57 ans dans les entreprises en difficulté ou restructuration (C)	614	0	0	0
Nombre d'allocations sur une base annuelle (bénéficiaires entrés à 55-57 ans) (D = Σ C)	614	614	614	614 ³
Nombre total d'allocations sur une base annuelle (E= B+D)	1336	2058	2780	3502
Montant journalier (euros) (F)	54,40	55,40	56,41	57,43
Total (millions d'euros) (E * F * 313)	22,7	35,7	49,1	63,0

Source : Cour des comptes sur la base des données de l'Onem

Le montant supplémentaire à charge de l'Onem s'élèverait à 63 millions d'euros en 2025 pour ensuite se stabiliser, car les travailleurs atteignant l'âge de 62 ans rentreront alors dans les conditions pour bénéficier du RCC selon la réglementation actuelle. Ce montant est probablement sous-estimé, car il ne prend en compte ni les conditions d'accès plus simples prévues par la proposition de loi, ni la situation économique détériorée par rapport à 2019.

4.1.2 Autres entreprises

Afin d'estimer le nombre de nouveaux bénéficiaires dans les entreprises qui ne sont pas en difficulté ou en restructuration, la Cour des comptes utilise les données historiques du nombre de bénéficiaires du RCC. En 2013⁴, les CCT conclues avant 2012 permettaient d'accéder à la prépension à partir de 58 ans et 38 ans de carrière pour les hommes ou 35 ans de carrière pour les femmes. Cette année-là, le nombre de nouveaux bénéficiaires dans ce régime âgés de 58 ou 59 ans s'élevait à 3.805.

La proposition de loi permet d'accéder à la prépension à 58 ans, mais avec des conditions d'accès facilitées par rapport à 2013 : d'une part, une CCT conclue avant 2012 n'est plus nécessaire, d'autre part la durée minimum de carrière est fixée à 30 ans. En outre, le contexte socio-économique est différent.

³ Dans les années suivantes, ce nombre retomberait à 0 car tous les bénéficiaires concernés seront retraités, et il n'y a pas de nouveaux entrants.

⁴ Les statistiques sont publiquement disponibles à partir de l'année 2013 sur le site web de l'Onem.



Bien que ce nombre soit probablement sous-estimé, en raison des conditions d'accès facilitées dont il est question ci-dessus, la Cour des comptes pose l'hypothèse que le nombre de bénéficiaires du RCC de 58 et 59 ans dans les entreprises qui ne sont pas en difficulté ou restructuration augmentera de 3.805 par an. Selon cette hypothèse, le montant supplémentaire à charge de l'Onem augmenterait jusqu'en 2025 pour ensuite se stabiliser à 272,7 millions d'euros car les bénéficiaires atteignant l'âge de 62 ans rentreront alors dans les conditions actuelles pour bénéficier du RCC.⁵

Tableau 3 – Évolution jusqu'en 2025 du montant supplémentaire de RCC à charge de l'Onem pour les autres entreprises (millions d'euros).

	2022	2023	2024	2025
Nouveaux entrants 58-59 ans, hors entreprises en difficulté ou restructuration (A)	3.805	3.805	3.805	3.805
Nombre d'allocations sur une base annuelle (B = ΣA)	3.805	7.610	11.415	15.220
Montant journalier (euros) (C)	54,40	55,40	56,41	57,43
Total (millions d'euros) (B * C * 313)	64,8	132,0	201,5	273,6

Source : Cour des comptes

4.2 Augmentation des dépenses de crédit-temps fin de carrière

La Cour des comptes a réalisé une estimation de l'augmentation des dépenses des indemnités de crédit-temps fin de carrière.

Premièrement, l'Onem indique que le nombre de salariés âgés de 55 à 59 ans bénéficiant d'un crédit-temps fin de carrière sans allocation s'élevait à 3.198 en mai 2021. La proposition de loi octroie à ces travailleurs une allocation. Le montant annuel moyen de l'allocation⁶ s'élève à 3.384 euros. Les dépenses annuelles nouvelles s'élèveront dans l'immédiat à 10,8 millions d'euros ($3.198 * 3.384$).

Deuxièmement, l'allocation crédit-temps fin de carrière est accessible jusqu'au 30 juin 2023 pour certaines catégories de travailleurs âgés entre 55 et 59 ans.⁷ La proposition de loi étendrait cette dérogation après le 30 juin 2023. Sur la base du montant versé par l'Onem en 2020, la Cour des comptes estime le montant supplémentaire à 105,1 millions d'euros par an pour une moyenne de 30.648 bénéficiaires.

Troisièmement, la proposition de loi provoquerait une augmentation des crédits-temps fin de carrière. L'Onem a réalisé une estimation du nombre de nouveaux bénéficiaires jusqu'en

⁵ Pour information, en 2013, le nombre total de bénéficiaires du RCC dans le régime « 58 ans avec longue carrière » s'élevaient à 26.123, pour une dépense à charge de l'Onem de 369,5 millions d'euros. En prenant en compte tous les régimes de carrière longue, le nombre de bénéficiaires s'élevait à 39.998 pour une dépense de 571,1 millions d'euros.

⁶ Moyenne des allocations moyennes par tranche d'âge communiquée par l'Onem.

⁷ Conformément aux CCT 156 et 157, cf. supra.



2023 et de l'évolution progressive des dépenses. Cette estimation se base sur le nombre d'entrants dans le système crédit-temps fin de carrière âgés de 55 à 59 ans entre juillet 2019 et juin 2020. À partir de cette estimation, la Cour des comptes a estimé le nombre de bénéficiaires supplémentaires cumulés en 2027 à plus de 8.000, pour un montant supplémentaire annuel de 28,5 millions d'euros.

Au total, selon les hypothèses retenues, le montant supplémentaire des allocations de crédit-temps fin de carrière serait de 144,4 millions d'euros à partir de 2027⁸. Ce montant pourrait être plus élevé si une proportion plus importante de salariés entre 55 et 59 ans décidait de demander le crédit-temps fin de carrière prévu par la nouvelle législation

Tableau 4 – Évolution jusqu'en 2027 du montant supplémentaire du crédit-temps fin de carrière à charge de l'Onem

Origine des bénéficiaires	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Salariés âgés de 55 à 59 ans bénéficiant d'un crédit-temps fin de carrière sans allocation	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8
Salariés répondant aux conventions collectives de travail n°156 et 157	-	52,6	105,1	105,1	105,1	105,1
Nouveaux entrants	4,3	10,7	18,5	23,6	27,0	28,5
Total (millions d'euros)	15,1	74,1	134,4	139,5	142,9	144,4

(millions d'euros).

Source : Cour des comptes sur la base des données de l'Onem

4.3 Autres effets

L'adoption de la proposition de loi aurait pour effet de diminuer le taux d'activité chez les plus de 58 ans. Outre l'augmentation du montant des indemnités de RCC et de crédit-temps, elle aurait des effets plus larges sur les recettes fiscales et de cotisations sociales. Ces effets seraient toutefois partiellement atténués en ce qui concerne le RCC : d'une part, les personnes licenciées ayant droit à un RCC sont en principe remplacées⁹, d'autre part les indemnités et le complément d'entreprise sont eux-mêmes soumis à des cotisations sociales et fiscales.

L'exposé des motifs indique que « les personnes malades, épuisées ou en fin de parcours professionnel cherchent des issues. Les différents secteurs de la sécurité sociale sont liés les uns aux autres. Ce sont des vases communicants. Le nombre de malades de longue durée augmente parallèlement à la limitation du droit à la prépension ». De ce fait, il est attendu que la diminution des conditions d'âge pour les deux régimes visés par la proposition de loi provoque une diminution du nombre de malades de longue durée et donc une diminution des allocations d'invalidité payées par l'Inami.

⁸ Les montants indiqués sont hors inflation.

⁹ Cette obligation légale comporte de nombreuses exceptions.



Il existe en effet des glissements de dépenses entre les branches de la sécurité sociale. Ces glissements résultent de transferts de bénéficiaires entre les différentes branches du régime, mais aussi du système de protection social (le revenu d'intégration par exemple). Ils sont également liés à l'évolution de la population et à celle du taux d'emploi. Ainsi, ces dernières années, le nombre de personnes bénéficiant d'allocations de chômage a diminué davantage que le nombre de personnes qui bénéficient d'allocations d'invalidité a augmenté, car la proportion de personnes actives sur le marché de l'emploi a augmenté.

L'augmentation du nombre d'invalides est due à de multiples facteurs. Faute de données pertinentes, la Cour des comptes n'est pas en mesure de calculer la diminution de dépenses qu'un accès plus aisé au crédit-temps et au RCC engendrerait pour l'Inami. Plusieurs études indiquent toutefois que la diminution du taux d'invalidité serait moindre que l'augmentation du nombre de nouveaux bénéficiaires du RCC et du crédit-temps fin de carrière¹⁰.

Enfin, la diminution du taux d'activité chez les plus de 58 ans peut avoir des effets divers sur la croissance économique et le coût du vieillissement, que la Cour des comptes n'est pas non plus en mesure de chiffrer.

5 Conclusion

La Cour des comptes estime que les dépenses de RCC dans les entreprises en difficulté ou en restructuration devraient augmenter progressivement jusqu'en 2025, année à partir de laquelle les dépenses annuelles supplémentaires sont estimées à 63,0 millions d'euros. Ce montant est probablement sous-estimé, car il ne prend en compte ni les conditions d'accès plus simples prévues par la proposition de loi, ni la situation économique détériorée par rapport à 2019.

Les dépenses de RCC pour les travailleurs des autres entreprises devraient également augmenter progressivement jusqu'en 2025. À partir de cette année-là, les dépenses annuelles supplémentaires sont estimées à 273,6 millions d'euros. Ce montant est probablement également sous-estimé, car les conditions d'accès prévues par la proposition de loi sont plus favorables que celles d'application en 2013.

Le coût supplémentaire du crédit-temps fin de carrière devrait augmenter progressivement pour atteindre 144,4 millions d'euros par an à partir de 2027.

Le coût total annuel des mesures proposées (RCC et crédit-temps fin de carrière) serait de minimum 102,6 millions d'euros en 2022, et de minimum 481 millions d'euros en 2027 et au-delà.

D'après plusieurs études, la diminution des indemnités d'incapacité de travail ne compenserait pas entièrement l'augmentation des indemnités à charge de l'Onem. Enfin, la diminution du taux d'emploi chez les plus de 58 ans aurait des effets négatifs sur les recettes de cotisations sociales et fiscales, ainsi que des effets divers sur la croissance économique et les dépenses des différents régimes de sécurité sociale. Les mesures envisagées en matière de RCC s'écartent de l'objectif d'augmenter le taux d'emploi pour faire face à l'augmentation de la

¹⁰ Voir notamment : COCKX B, DEJEMPE M, VAN DER LINDEN B. (2017), *L'emploi des seniors en Belgique : quelles politiques pour quels effets ?*, disponible sur www.belspo.be/belspo/fedra/TA/TA44_Report.pdf et INAMI (2018), *Facteurs explicatifs relatifs à l'augmentation du nombre d'invalides*.



charge des retraites et autres coûts liés au vieillissement de la population. La Cour des comptes ne dispose toutefois pas de données permettant d'évaluer l'ampleur de tous leurs effets.



ADVIES VAN HET REKENHOF (AV VAN 29.09.2021)

Budgettaire impact van het wetsvoorstel DOC 55 1884/001 voor werkbaar werk en recht op rust aan het einde van de loopbaan



Samenvatting

Het Rekenhof heeft de budgettaire impact van het wetsvoorstel geraamd aan de hand van de volgende tabel.

Tabel 1 – Overzicht van de minimale rechtstreekse bijkomende kosten ten laste van de RVA (in miljoen euro)

Herkomst van de gerechtigden	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Werkloosheid met bedrijfstoelag in ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering (A)	22,7	35,7	49,1	63,0	63,0	63,0
Werkloosheid met bedrijfstoelag in andere ondernemingen (B)	64,8	132,0	201,5	273,6	273,6	273,6
Tijdscrediet einde loopbaan ('de landingsbaan') (C)	15,1	74,1	134,4	139,5	142,9	144,4
Totaal (A+B+C)	102,6	241,8	385,0	476,1	479,5	481,0

Bron: Rekenhof

1 Vraag om advies

Op grond van artikel 79, 1^e lid, van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft de Kamervoorzitter in een brief van 17 juni 2021 aan het Rekenhof gevraagd de budgettaire impact te ramen die zou voortvloeien uit de mogelijke goedkeuring van het wetsvoorstel voor werkbaar werk en recht op rust aan het einde van de loopbaan (DOC 55 1884/001).

2 Context

Het wetsvoorstel wijzigt twee stelsels: het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag (SWT) en het tijdscrediet op het einde van de loopbaan (de zogeheten 'landingsbaan').

2.1 Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag (SWT)

Het SWT is een stelsel van volledige werkloosheid waaraan een bedrijfstoelag is gekoppeld in ondernemingen uit de privésector: sommige werknemers die al een zekere leeftijd hebben



en die worden ontslagen, ontvangen een toeslag ten laste van de onderneming of ten laste van het fonds dat namens de onderneming optreedt. Een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) moet in die toeslag voorzien.

Er zijn zeven SWT-stelsels, elk met specifieke toekenningsvoorwaarden:

1. het stelsel van cao 17 (vanaf 62 jaar);
2. het stelsel voor zware beroepen (vanaf 60 jaar);
3. het stelsel om medische redenen (vanaf 58 jaar);
4. het stelsel met een beroepsloopbaan van 40 jaar (vanaf 60 jaar);
5. het stelsel met een beroepsloopbaan van 33 jaar bij zware beroepen (vanaf 60 jaar);
6. het stelsel met een beroepsloopbaan van 33 jaar in de bouwsector (vanaf 60 jaar);
7. erkenning als onderneming in moeilijkheden of in herstructurering (vanaf 60 jaar).

2.2 Tijdskrediet op het einde van de loopbaan (de zogeheten 'landingsbaan')

De landingsbaan maakt het voor werknemers uit de privésector mogelijk minder te gaan werken tot het moment dat ze met pensioen gaan. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de door de werkgever toegestane arbeidsduurvermindering en de door de RVA toegekende onderbrekingsvergoedingen.

Om een arbeidstijdvermindering te bekomen, moet de werknemer voornamelijk beantwoorden aan de volgende vijf voorwaarden:

- 1) minstens 55 jaar zijn (in sommige gevallen is het 50 jaar);
- 2) minstens 25 jaar als loontrekkende hebben gewerkt;
- 3) minstens 24 maanden in dienst zijn bij de huidige werkgever;
- 4) in de 24 maanden vóór de aanvraag hebben gewerkt volgens een arbeidsduurregeling die als toereikend wordt beschouwd;
- 5) het akkoord van de werkgever hebben verkregen als de onderneming minder dan 10 werknemers telt.

Om van de RVA een onderbrekingsvergoeding in het kader van de landingsbaan te bekomen, moet de werknemer voornamelijk beantwoorden aan de volgende vijf voorwaarden:

- 1) het recht op tijdskrediet hebben verkregen bij de werkgever;
- 2) minstens 60 jaar zijn (behoudens uitzonderingen);
- 3) de regels voor cumulatie met andere activiteiten of inkomsten respecteren;
- 4) gedomicilieerd zijn in België, in de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland;
- 5) de voor elke aanvraag voorziene minimale duur van het tijdskrediet respecteren.

De opening van het recht op arbeidstijdvermindering gaat veelal vooraf aan de opening van het recht op de onderbrekingsvergoeding.

De cao's 156 en 157 voorzien in een afwijking waardoor bepaalde categorieën van werknemers die tussen 55 en 59 jaar oud zijn, die een loopbaan van minstens 35 jaar hebben en die een zwaar beroep uitoefenen of werkzaam zijn in een onderneming in moeilijkheden of in herstructurering, een onderbrekingsvergoeding kunnen genieten. Cao 156 is geldig van 1 januari 2021 tot 31 december 2022, terwijl cao 157 geldig is van 1 januari 2023 tot 30 juni 2023. Tot 31 december 2020 konden die werknemers een onderbrekingsvergoeding genieten dankzij cao 137.



3 Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe een gunstiger en eenvoudiger eindeloopbaansysteem mogelijk te maken. Die doelstelling wordt nagestreefd met twee middelen.

3.1 Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT)

Ten eerste wordt de vereiste minimumleeftijd teruggebracht tot 58 jaar voor iedereen. Bovendien wordt de vereiste minimumleeftijd voor werknemers bij ontslag uit een onderneming in moeilijkheden of in herstructurering teruggebracht naar 55 jaar tot 31 december 2022.

Ten tweede moeten de betrokkenen een loopbaan hebben van minstens 30 jaar (nu is dat 40 jaar). De minimale duur van de loopbaan in geval van ontslag uit een onderneming in moeilijkheden of in herstructurering, werd niet gewijzigd: de werknemer moet in dat geval uiterlijk op het einde van de arbeidsovereenkomst een beroepsverleden van 20 jaar als loontrekkende of 10 jaar bezoldigd werk in dezelfde branche in de voorbije 15 jaar kunnen aantonen.

Ten derde wordt de voorwaarde van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt geschrapt.

3.2 Tijdskrediet op het einde van de loopbaan (de zogeheten 'landingsbaan')

De leeftijd vanaf dewelke het toegestaan is een onderbrekingsvergoeding in het kader van de landingsbaan aan te vragen wordt teruggebracht tot 55 jaar voor iedereen (nu is dat 60 jaar). De wetgeving wordt vereenvoudigd.

4 Impact op de uitgaven en ontvangsten van de Staat

4.1 Stijging van de uitgaven voor werkloosheid met bedrijfstoeslag

4.1.1 Ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering

De manier waarop het SWT-bedrag bij ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering evolueert, hangt enerzijds af van de regelgeving en anderzijds van de macro-economische toestand van het land.

In augustus 2020, in het raam van een verzoek om de budgettaire impact van een wetsvoorstel¹ te ramen, berekende de RVA de impact als de minimumleeftijd voor het SWT zou worden verlaagd voor ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering². Op basis van de gegevens van 2019 zouden er volgens de raming van de RVA per jaar 722 nieuwe gerechtigden van 58 en 59 jaar zijn, en zouden er per jaar 614 nieuwe gerechtigden van 55 tot 57 jaar zijn. Die gegevens worden hergebruikt en aangepast aan de al beschreven wetswijzigingen.

¹ Wetsvoorstel betreffende de toegankelijkheid van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag voor de werknemers van ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering, Doc. Kamer 0739/001.

² Cf. advies van het Rekenhof, parl. stuk DOC 55 0739/002.



Tabel 2 – Evolutie tot in 2025 van het bijkomende bedrag aan SWT ten laste van de RVA voor ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering (in miljoen euro).

	2022	2023	2024	2025
Nieuwe gerechtigden van 58-59 jaar in ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering (A)	722	722	722	722
Aantal uitkeringen op jaarbasis (gerechtigden die instappen op 58-59 jaar) (B = Σ A)	722	1444	2166	2888
Nieuwe gerechtigden van 55-57 jaar in ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering (C)	614	0	0	0
Aantal uitkeringen op jaarbasis (gerechtigden die instappen op 55-57 jaar) (D = Σ C)	614	614	614	614 ³
Totaal aantal uitkeringen op jaarbasis (E = B + D)	1336	2058	2780	3502
Dagbedrag (in euro) (F)	54,40	55,40	56,41	57,43
Totaal (in miljoen euro) (E * F * 313)	22,7	35,7	49,1	63,0

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van de RVA

Het bijkomende bedrag ten laste van de RVA zou 63 miljoen euro belopen in 2025 en nadien stabiliseren omdat de werknemers die de leeftijd van 62 jaar bereiken dan aan de voorwaarden zullen beantwoorden om het SWT te genieten volgens de huidige regeling. Het bedrag is wellicht te laag geraamd, want er is geen rekening gehouden met de vereenvoudigde toegangsvoorwaarden waarin het wetsvoorstel voorziet, noch met de verslechterde economische toestand in vergelijking met 2019.

4.1.2 Andere ondernemingen

Om een inschatting te kunnen maken van het aantal nieuwe gerechtigden in ondernemingen die niet in moeilijkheden verkeren of in herstructurering zijn, gebruikt het Rekenhof de historische gegevens met betrekking tot het aantal SWT-gerechtigden. In 2013⁴ maakten de cao's van vóór 2012 het mogelijk om met brugpensioenen te gaan vanaf de leeftijd van 58 jaar en na een loopbaan van 38 jaar voor mannen, en na een loopbaan van 35 jaar voor vrouwen. Dat jaar waren er in dat stelsel 3.805 nieuwe gerechtigden van 58 of 59 jaar.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om met brugpensioenen te gaan op de leeftijd van 58 jaar, maar de toegangsvoorwaarden zijn versoepeld in vergelijking met 2013: enerzijds is

³ In de jaren nadien zou dat aantal opnieuw nul bedragen omdat alle betrokken gerechtigden met pensioen zullen zijn en er geen nieuwe gerechtigden instappen.

⁴ De statistieken zijn openbaar vanaf het jaar 2013 op de website van de RVA.



er geen cao van vóór 2012 meer vereist en anderzijds moeten de betrokkenen een loopbaan hebben van minstens 30 jaar. Bovendien is de socio-economische context veranderd.

Hoewel dat aantal wellicht te laag is geschat (wegens de al ter sprake gebrachte versoepeling van de toegangsvoorwaarden), werkt het Rekenhof met de hypothese dat het aantal SWT-gerechtigden van 58 en 59 jaar in ondernemingen die niet in moeilijkheden verkeren of in herstructurering zijn, met 3.805 per jaar zal toenemen. Volgens die hypothese zou het bijkomende bedrag ten laste van de RVA toenemen tot in 2025 en nadien stabiliseren op 272,7 miljoen euro omdat de werknemers die de leeftijd van 62 jaar bereiken dan aan de voorwaarden zullen beantwoorden om het SWT te genieten volgens de huidige regeling.⁵

Tabel 3 – Evolutie tot in 2025 van het bijkomende bedrag aan SWT ten laste van de RVA voor de andere ondernemingen (in miljoen euro).

	2022	2023	2024	2025
Nieuwe gerechtigden van 58-59 jaar, buiten ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering (A)	3.805	3.805	3.805	3.805
Aantal uitkeringen op jaarbasis (B = ΣA)	3.805	7.610	11.415	15.220
Dagbedrag (in euro) (C)	54,40	55,40	56,41	57,43
Totaal (in miljoen euro) (B * C * 313)	64,8	132,0	201,5	273,6

Bron: Rekenhof

4.2 Stijging van de uitgaven voor tijdscrediet 'landingsbaan'

Het Rekenhof heeft een raming gemaakt van de stijging van de uitgaven voor uitkeringen in het kader van het tijdscrediet 'landingsbaan'.

Ten eerste deelt de RVA mee dat in mei 2021 3.198 loontrekkenden van 55 tot 59 jaar het stelsel van de landingsbaan genoten zonder uitkering. Het wetsvoorstel kent een uitkering toe aan die werknemers. Het bedrag van die uitkering⁶ belooft gemiddeld 3.384 euro op jaarbasis. De nieuwe jaarlijkse uitgaven zullen onmiddellijk 10,8 miljoen euro belopen (3.198 * 3.384).

Ten tweede is de uitkering in het kader van de landingsbaan tot 30 juni 2023 toegankelijk voor bepaalde categorieën van werknemers tussen 55 en 59 jaar.⁷ Het wetsvoorstel zou die afwijking laten doorlopen na 30 juni 2023. Op basis van het bedrag dat de RVA in 2020 uitkeerde, raamt het Rekenhof het bijkomende bedrag op 105,1 miljoen euro per jaar voor een gemiddelde van 30.648 gerechtigden.

⁵ Ter informatie: in 2013 waren er in totaal 26.123 SWT-gerechtigden in het stelsel « 58 jaar met lange loopbaan », wat voor de RVA neerkwam op een uitgave van 369,5 miljoen euro. Als alle stelsels met lange loopbaan in aanmerking worden genomen, gaat het om 39.998 gerechtigden en een uitgave van 571,1 miljoen euro.

⁶ Mediaan van de gemiddelde uitkeringen per leeftijdscategorie, meegedeeld door de RVA.

⁷ Overeenkomstig de cao's 156 en 157, zie hoger.



Ten derde zou het wetsvoorstel ertoe leiden dat het stelsel van de landingsbaan vaker wordt benut. De RVA heeft een raming gemaakt van het aantal nieuwe gerechtigden tot in 2023 en van de progressieve evolutie van de uitgaven. Die raming berust op het aantal nieuwe gerechtigden tussen 55 en 59 jaar die tussen juli 2019 en juni 2020 in het stelsel van de landingsbaan zijn gestapt. Op basis van die raming heeft het Rekenhof becijferd dat er in 2027 in totaal meer dan 8.000 bijkomende gerechtigden zouden zijn, wat zou neerkomen op een bijkomend bedrag van 28,5 miljoen euro per jaar.

Volgens de gehanteerde hypothesen zou het bijkomend bedrag aan uitkeringen in het stelsel van de landingsbaan in totaal 144,4 miljoen euro belopen vanaf 2027⁸. Dat bedrag zou kunnen oplopen als een groter aantal loontrekkenden tussen 55 en 59 jaar beslist om het stelsel van de landingsbaan aan te vragen waarin de nieuwe wetgeving voorziet.

Tabel 4 – Evolutie tot in 2027 van het bijkomende bedrag aan tijdskrediet 'landingsbaan' ten laste van de RVA (in

Herkomst van de gerechtigden	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Loontrekkenden van 55 tot 59 jaar die het stelsel van de landingsbaan genieten zonder uitkering	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8
Loontrekkenden die beantwoorden aan de cao's 156 en 157	-	52,6	105,1	105,1	105,1	105,1
Nieuwe gerechtigden	4,3	10,7	18,5	23,6	27,0	28,5
Totaal (in miljoen euro)	15,1	74,1	134,4	139,5	142,9	144,4

miljoen euro).

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van de RVA

4.3 Andere effecten

De goedkeuring van het wetsvoorstel zou ertoe leiden dat de werkgelegenheidsgraad daalt bij werknemers ouder dan 58 jaar. Naast de toename van het bedrag aan SWT- en tijdskredietuitkeringen zouden de effecten zich ook uitstrekken tot de fiscale ontvangsten en de sociale bijdragen. Die effecten zouden echter deels worden getemperd wat het SWT betreft: enerzijds is het zo dat personen die zijn ontslagen en die recht hebben op een SWT in principe worden vervangen⁹, en anderzijds zijn de uitkeringen en de bedrijfstoeslag zelf onderworpen aan sociale en fiscale bijdragen.

De toelichting stelt: « Mensen die ziek zijn, uitgeput of opgewerkt zoeken naar uitwegen. De verschillende sectoren van de sociale zekerheid zijn met elkaar verbonden. Het zijn communicerende vaten. Samen met het inperken van het recht op pensioen en brugpensioen steeg het aantal langdurig zieken ». De facto wordt verwacht dat de lagere leeftijdsvoorwaarden voor de twee in het wetsvoorstel beoogde stelsels zullen leiden tot een

⁸ De vermelde bedragen houden geen rekening met de inflatie.

⁹ Er zijn tal van uitzonderingen op die wettelijke verplichting.



daling van het aantal langdurig zieken en derhalve tot een daling van de door het RIZIV betaalde invaliditeitsuitkeringen.

Er doen zich immers uitgavenverschuivingen voor tussen de takken van de sociale zekerheid. Die verschuivingen vloeien voort uit het feit dat gerechtigden overgaan van één socialezekerheidstak naar een andere, maar ze houden ook verband met het systeem van sociale bescherming (het leefloon, bijvoorbeeld). Ze zijn ook gekoppeld aan de evolutie van de populatie en aan die van de werkgelegenheidsgraad. Zo is het aantal personen met een werkloosheidsuitkering de voorbije jaren sterker gedaald dan het aantal personen met een invaliditeitsuitkering is gestegen, omdat er meer mensen actief zijn op de arbeidsmarkt.

De toename van het aantal invaliden is te wijten aan verschillende factoren. Bij gebrek aan relevante gegevens kan het Rekenhof niet becijferen in hoeverre de uitgaven van het RIZIV zullen dalen als het tijdskrediet en het SWT toegankelijker worden. Uit diverse studies komt evenwel naar voren dat de daling van het aantal invaliden kleiner zou zijn dan de toename van het aantal nieuwe SWT- en landingsbaangerechtigden¹⁰.

Tot slot kan de daling van de werkgelegenheidsgraad bij werknemers ouder dan 58 jaar uiteenlopende effecten hebben op de economische groei en op de kosten van de vergrijzing, die het Rekenhof evenmin kan becijferen.

5 Conclusie

Volgens het Rekenhof zouden de SWT-uitgaven bij ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering progressief toenemen tot in 2025. Vanaf dat jaar zouden de jaarlijkse bijkomende uitgaven naar schatting 63,0 miljoen euro belopen. Dat bedrag is wellicht te laag geraamd want er is geen rekening gehouden met de vereenvoudigde toegangsvoorwaarden waarin het wetsvoorstel voorziet, noch met de verslechterde economische toestand in vergelijking met 2019.

De SWT-uitgaven voor werknemers van de andere ondernemingen zouden eveneens progressief toenemen tot in 2025. Vanaf dat jaar zouden de jaarlijkse bijkomende uitgaven naar schatting 273,6 miljoen euro belopen. Ook dat bedrag is wellicht te laag geraamd want de toegangsvoorwaarden waarin het wetsvoorstel voorziet, zijn gunstiger dan de voorwaarden die in 2013 van toepassing waren.

De bijkomende kosten van het tijdskredietstelsel 'landingsbaan' zouden progressief toenemen tot 144,4 miljoen euro per jaar vanaf 2027.

De totale jaarlijkse kosten van de voorgestelde maatregelen (SWT en landingsbaan) zouden minimum 102,6 miljoen euro belopen in 2022 en minimum 481 miljoen euro in 2027 en in de jaren erna.

Volgens verschillende studies zou de toename van de uitkeringen ten laste van de RVA niet volledig worden gecompenseerd door de daling van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Tot slot zou de daling van de werkgelegenheidsgraad bij werknemers ouder dan 58 jaar negatieve effecten hebben op de ontvangsten uit sociale en fiscale bijdragen, en

¹⁰ Cf. COCKX B, DEJEMEPPE M, VAN DER LINDEN B. (2017), *L'emploi des seniors en Belgique : quelles politiques pour quels effets ?*, beschikbaar op www.belspo.be/belspo/fedra/TA/TA44_Report.pdf en RIZIV (2018), *Verklarende factoren met betrekking tot de stijging van het aantal invaliden*.



uiteenlopende effecten hebben op de economische groei en de uitgaven van de verschillende socialezekerheidsstelsels. De beoogde maatregelen wat betreft de SWT-uitgaven wijken af van de doelstelling die erin bestaat de werkgelegenheidsgraad op te krikken om opgewassen te zijn tegen de stijgende pensioenlasten en andere kosten die samenhangen met de vergrijzing. Het Rekenhof beschikt echter niet over gegevens waarmee het de reikwijdte van alle effecten zou kunnen becijferen.