



Rekenhof



Brugpensioen bij herstructureringen



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 9 januari 2013



Rekenhof

Brugpensioen bij herstructureringen



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 9 januari 2013

Brugpensioen bij herstructureringen

Ondernemingen die door de federale minister van Werk worden erkend als onderneming in moeilijkheden of herstructurering, kunnen afwijkingen verkrijgen op het conventioneel brugpensioen. Zo kunnen ze worden vrijgesteld van de verplichting iemand anders in dienst te nemen, kan de opzeggingstermijn worden ingekort en kan de brugpensioenleeftijd worden verlaagd. Dit afwijkende stelsel maakte eind 2011 ongeveer een derde van het aantal brugpensioenen uit.

Het Rekenhof heeft onderzocht of de erkenningsprocedure om deze afwijkingen te verkrijgen, correct wordt toegepast en efficiënt wordt beheerd. Vooraleer dit te toetsen, ging het na of de regelgeving duidelijk, coherent en handhaafbaar is. De erkenning van ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering wordt geregeld door hoofdstuk VII van het koninklijk besluit tot regeling van het conventioneel brugpensioen van 3 mei 2007.

Er blijken problemen te zijn met de kwaliteit van deze regelgeving. Heel wat bepalingen zijn moeilijk handhaafbaar. Bovendien blijken de criteria die in de praktijk worden toegepast, enigszins te verschillen van wat omschreven staat in het koninklijk besluit. De "interne jurisprudentie" van de adviescommissie Brugpensioenen voegt regels toe en stelt bijkomende eisen aan de aanvraag tot erkenning. Omdat deze bijkomende regels en vereisten niet gepubliceerd zijn, is het geheel weinig transparant.

Het Rekenhof stelde vast dat waar de regelgeving duidelijk, coherent en handhaafbaar is, de erkenning volgens de reglementaire criteria gebeurt. Vermits dit op heel wat punten echter niet het geval is, is er veel ruimte voor interpretatie en bestaat het risico op een eerder welwillende invulling van de regels door de administratie.

De erkenningsprocedure verloopt volledig op basis van papieren dossiers. Er is geen geïnformatiseerd dossieropvolgingssysteem. Dit is weinig efficiënt. Bovendien is de betrouwbaarheid van de statistieken die op basis van de bijgehouden tabellen worden gegenereerd, niet gegarandeerd. Ook de communicatie naar de andere overheidsorganisaties die op de hoogte moeten zijn van de erkenningen (in het bijzonder de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening) verloopt inefficiënt en blijkt niet vrij van fouten.

Het Rekenhof heeft ook de volledigheid van de behandelde dossiers onderzocht. De aan- of afwezigheid van bepaalde informatie is een aanwijzing voor het belang dat eraan wordt gehecht bij de beoordeling van de aanvraag, en dus over de relevantie van de gevraagde informatie. Van de documenten die bij een behoorlijk gemotiveerde aanvraag moeten zitten, was echter een deel blijkbaar niet nodig om de dossiers te kunnen beoordelen. Bovendien is veel informatie al aanwezig binnen de overheid, wat de vraag doet rijzen of de administratie niet zelf die gegevens kan verkrijgen.

Tijdens de uitvoering van de audit was het informatiseren van de procedures voor de behandeling van de erkenningsdossiers een project in uitvoering. De FOD Werkgelegenheid, Arbeid en

Sociaal Overleg (WASO) verwacht dat het nieuwe ondersteunende informaticaprogramma heel wat van de hoger geschetste problemen zal kunnen oplossen.

Het Rekenhof beveelt de FOD WASO aan om deze informatiseringsoperatie aan te grijpen om het volledige potentieel van e-government optimaal te benutten en er ernstig over te waken dat alvast de huidige verwachtingen zeker worden waargemaakt.

ICT kan echter enkel succesvol in de bedrijfsvoering worden ingevoerd als er gestandaardiseerde procedures bestaan. Die uitwerken is dan ook een belangrijke aanbeveling. Dat zal op zijn beurt pas kunnen worden gerealiseerd als er een duidelijk en coherent regelgevend kader is.

Het Rekenhof beveelt de FOD WASO aan om ook ten aanzien van de ondernemingen ICT in te schakelen met het oog op administratieve vereenvoudiging. Belangrijk hierbij is de vereisten te vereenvoudigen, door na te gaan welke informatie echt nodig is om een dossier te beoordelen. De FOD WASO moet vervolgens nagaan welke gegevens hij – liefst via een elektronisch platform - bij andere overheidsdiensten kan verkrijgen en welke documenten hij nog aan de ondernemingen moet vragen. Het spreekt voor zich dat volledig elektronische dossiers ook gebruiksvriendelijker zijn voor de commissie die de minister over de dossiers adviseert.

Voorts beveelt het Rekenhof de FOD WASO aan om de informatiedoorstroming naar de andere relevante overheidsdiensten efficiënter te organiseren.

Momenteel ontbreken een systematische inzameling en analyse van gegevens over de afwijkingen die aan die ondernemingen worden toegekend zodat er bijvoorbeeld weinig inzicht is in de kostprijs van het stelsel. Een doorgedreven informatisering zal waardevolle, vooralsnog onbestaande data opleveren. Tot slot beveelt het Rekenhof de FOD WASO, de minister en de sociale partners daarom aan deze bron van beleidsinformatie aan te wenden om op een geïnformeerde manier toekomstig beleid te ontwikkelen.

HOOFDSTUK 1

Inleiding	11
1.1 Brugpensioen bij herstructureringen	13
1.2 Audit	15
1.2.1 Onderzoeksvragen	15
1.2.2 Afbakening	15
1.2.3 Onderzoeksmethoden	16
1.2.4 Verloop	17

HOOFDSTUK 2

Cijfergegevens	19
2.1 Betrokken brugpensioenen	21
2.2 Betrokken erkenningen	22
2.3 Kostprijs	25
2.4 Conclusies	28

HOOFDSTUK 3

Toepassing van de regelgeving	31
3.1 Adviescommissie Brugpensioenen	33
3.2 Aanvraag tot erkenning	34
3.2.1 Bewijs dat de onderneming voldoet aan de erkenningscriteria	35
3.2.2 CAO brugpensioen	37
3.2.3 Herstructureringsplan	37
3.2.4 Bronnen van bewijsstukken binnen de overheid	41
3.3 Erkenningscriteria	42
3.3.1 Verlies	42
3.3.2 Collectief ontslag	43
3.3.3 Economische werkloosheid en saneringsplan	49
3.4 Erkenning	49
3.5 Conclusies	52

HOOFDSTUK 4

Beheer door de FOD WASO	55
4.1 Procedures en organisatiebeheersing	57
4.2 Dossiers en dossieropvolging	57
4.3 Doorlooptijden	59
4.4 Ondersteuning van de commissie	60
4.5 Dienstverlening aan de ondernemingen	61
4.6 Communicatie	61
4.7 Conclusies	62

HOOFDSTUK 5

Conclusies en aanbevelingen	65
5.1 Conclusies	67
5.2 Aanbevelingen	69
5.3 Antwoord van de minister	71
Bijlage 1	
Steekproef dossieronderzoek	75
Bijlage 2	
Antwoord van de minister van Werk	77

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Brugpensioen bij herstructureringen

Ondernemingen die door de federale minister van Werk worden erkend als *onderneming in moeilijkheden of in herstructurering*, kunnen bepaalde afwijkingen krijgen op het conventioneel brugpensioen. Dit wordt geregeld door hoofdstuk VII van het koninklijk besluit van 3 mei 2007¹ tot regeling van het conventioneel brugpensioen.

Het conventioneel brugpensioen is een regeling waardoor sommige oudere werknemers, in geval van ontslag, bovenop hun werkloosheidsuitkering, een aanvullende vergoeding kunnen genieten die de werkgever betaalt. De term “conventioneel” verwijst naar het feit dat deze regeling steeds moet zijn vastgelegd in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) of een collectief akkoord.

Hoewel het brugpensioen dikwijls als een soort vervroegd pensioen wordt ervaren, gaat het eigenlijk om een bijzondere vorm van werkloosheid. Om dit duidelijk te maken, heeft de federale regering met het koninklijk besluit van 28 december 2011² de benaming *brugpensioen* opgeheven en vervangen door *stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage*. Sinds 1 januari 2012 heeft het brugpensioen dus een nieuwe naam, maar omdat deze audit de periode van april 2009 tot eind 2011 bestrijkt, wordt hierna nog de term brugpensioen gehanteerd.

Ondernemingen kunnen een erkenning aanvragen wegens:

- verlies uit de gewone bedrijfsuitoefening (art. 14 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007);
- collectief ontslag (art. 15, 1°);
- economische werkloosheid bij arbeiders (art. 15, 2°);
- een goedgekeurd saneringsplan (art. 16).

Een erkenning op grond van artikel 14 is een erkenning als *onderneming in moeilijkheden*. De ondernemingen erkend op grond van artikel 15 en artikel 16 zijn *ondernemingen in herstructurering*. Ondernemingen kunnen ook worden geconfronteerd met combinaties van problemen. Een onderneming die zowel met verlies kampt als tot collectief ontslag moet overgaan, kan bijvoorbeeld worden erkend als *onderneming in moeilijkheden én in herstructurering*.

Om een dergelijke erkenning te krijgen, moet de werkgever een aanvraag indienen bij de minister van Werk. Binnen de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (WASO) behandelt de cel Brugpensioenen (hierna “CBA” wat staat voor *Cel/cellule Begeleiding/ Accompannement*)³ deze dossiers. Volgens het koninklijk besluit van 3 mei 2007 kan (en in sommige gevallen moet) de minister zich bij zijn beslissing laten adviseren door de adviescommissie Brugpensioenen. Die is paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van de sociale partners. Het voorzitterschap en het secretariaat van de adviescommissie berusten

¹ Sinds 1 januari 2012: het koninklijk besluit tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage.

² Koninklijk besluit van 28 december 2011 tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het conventioneel brugpensioen in het kader van het Generatiepact, met het oog op het verhogen van de werkgelegenheidsgraad van de oudere werknemers

³ Deze cel maakt deel uit van de directie van de Begeleiding van Ondernemingen in Moeilijkheden of Herstructurering, die op haar beurt onder de algemene directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen ressorteert.

bij de CBA. De CBA bereidt de dossiers voor en maakt ter ondersteuning van de commissieleden van elk dossier een samenvattende fiche⁴.

Een erkenning is steeds van bepaalde duur: deze ondernemingen kunnen gedurende enkele jaren een beroep doen op de toegekende afwijkingen.

Een eerste afwijking is de vrijstelling van de vervangingsplicht. Normaal gezien is een werkgever verplicht elke werknemer die op brugpensioen gaat, te vervangen door een uitkeringsgerechtigde volledig werkloze of een ruime categorie van daarmee gelijkgestelde personen. Erkende ondernemingen zijn hier automatisch van vrijgesteld.

Een tweede mogelijke afwijking is een inkorting van de opzeggingstermijn of van de periode die door de opzeggingsvergoeding wordt gedekt. Deze afwijking geldt enkel voor bedienden en moet door de onderneming expliciet worden aangevraagd, waarna de minister de aanvraag al dan niet kan goedkeuren.

De derde, meest in het oog springende afwijking, is die op de brugpensioenleeftijd. Een erkende onderneming kan brugpensioen vragen voor de ontslagen werknemers op een leeftijd lager dan de normale brugpensioenleeftijd die volgens de geldende cao van toepassing is in de onderneming. De normale brugpensioenleeftijd in het algemeen stelsel was tot eind 2011 60 jaar, na een beroepsloopbaan van 30 jaar (als man) en van 26 jaar (als vrouw)⁵. Daarnaast bestaan er afwijkende stelsels tot een minimumleeftijd van 55 jaar die rekening houden met bijzonderheden van bepaalde sectoren, doelgroepen of werknemers. De minister van Werk kan voor erkende ondernemingen de minimumleeftijd verlagen tot 55 of 52 jaar, en uitzonderlijk zelfs lager, echter zonder lager te mogen zijn dan 50 jaar. Met het regeerakkoord van 1 december 2011 besliste de regering deze minimumleeftijd geleidelijk op te trekken tot 55 jaar⁶.

Vooraf deze derde afwijking roept heel wat discussie op. Ondanks het Generatiepact⁷ scoort België op het vlak van verwachte loopbaanduur van vijftigjarigen Europees nog altijd zwak. Ook de vooruitgang in de gemiddelde uittredingsleeftijd (van 58,4 jaar in 2001 naar 59,6 jaar in 2011) is gering⁸. Sinds de overheid in lijn met de Europese Lissabonstrategie⁹ langer werken hoog op de agenda heeft gezet om de risico's van de vergrijzing op te vangen, veroorzaken herstructureringen waar de brugpensioenleeftijd wordt verlaagd tot 55, 52 of 50 jaar heel wat maatschappelijke polemiek, zoals recent bleek bij de herstructurering bij sommige bedrijven.

⁴ De CBA beheert ook nog andere procedures die te maken hebben met herstructureringen (met name de bepalingen uit art. 9, § 2 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 i.v.m. de niet-vervanging van bruggepensioneerden, en de erkenning als onderneming in herstructurering zonder afwijking op de normale brugpensioenleeftijd). Die werden niet bestudeerd.

⁵ Het koninklijk besluit van 28 december 2011 trekt de anciënniteitsvoorwaarde op. Voor nieuwe cao's afgesloten vanaf 1 januari 2012 wordt de minimumleeftijd voor brugpensioen 60 jaar en de beroepsanciënniteit 40 jaar. Voor de bestaande cao's blijven de voorwaarden ongewijzigd. Pas vanaf 1 januari 2015 zullen de voorwaarden van de bestaande cao's en de nieuwe cao's gelijk zijn, zijnde een minimumleeftijd van 60 jaar en een beroepsanciënniteit van 40 jaar.

⁶ Zie voor de fasering het koninklijk besluit van 28 december 2011.

⁷ Beleidsverklaring van de regering Verhofstadt II, 11 oktober 2005.

⁸ OESO (2012), Pensions Outlook.

⁹ Sinds 2010 de "EU 2020"-strategie.

Hoewel deze dossiers maatschappelijk soms erg gevoelig liggen, bestaat er weinig beleidsinformatie over dit thema. Over de herstructureringen met collectief ontslag houdt de FOD WASO op verzoek van Europa algemene statistieken bij (aantal betrokken werknemers, duur procedure...)¹⁰. De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) registreert heel wat statistische gegevens over het brugpensioen in het algemeen. Uit deze gegevens blijkt dat het aantal “jonge” bruggepensioneerden (onder 58 jaar) daalt: sinds 2000 is die groep met 40 % geslonken. Zij waren in 2011 met 15.534 (op een totaal van 119.213), van wie 2.388 jonger dan 55¹¹. Over de bruggepensioneerden die worden ontslagen door erkende ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering worden echter geen afzonderlijke gegevens gepubliceerd. Ze worden niet als aparte categorie opgenomen in de statistieken van de RVA en er bestaat geen betrouwbare informatie over de financiële impact van dit systeem.

1.2 Audit

1.2.1 Onderzoeksvragen

De audit is nagegaan of de erkenningsprocedure om de hierboven beschreven afwijkingen te verkrijgen correct wordt toegepast en efficiënt wordt beheerd.

De audit werd opgebouwd rond twee onderzoeksvragen:

1. Gebeurt de erkenning van ondernemingen in moeilijkheden of herstructurering volgens de reglementaire criteria?
Vooraleer de rechtmatigheid van de erkenningen te toetsen, ging het Rekenhof na of de regelgeving duidelijk, coherent en handhaafbaar is.
2. Wordt de erkenningsprocedure goed beheerd door de FOD WASO?
Het Rekenhof ging in het bijzonder na of de erkenningsbeslissing op een objectieve, transparante, efficiënte, onderbouwde en geïnformeerde wijze wordt genomen en correct wordt gecommuniceerd.

De audit heeft als doelstelling concreet aan te geven waar en hoe de procedure of het administratief beheer binnen de FOD WASO kan of moet worden bijgestuurd.

Omdat er vooralsnog weinig cijfers te vinden zijn over het onderzochte thema, wordt ook een hoofdstuk besteed aan de beschrijving en analyse van de data die het Rekenhof in de loop van de audit zelf heeft kunnen verzamelen, met als doel een aanzet te geven tot een meer systematische opbouw van beleidsinformatie over dit onderwerp.

1.2.2 Afbakening

Om binnen een uniform reglementair kader te blijven en het aantal te onderzoeken dossiers beheersbaar te houden, werd de onderzochte periode beperkt tot de ruim tweeënehalf jaar tussen 7 april 2009 en 31 december 2011. Op de eerste datum werd de onderzochte

¹⁰ Zie www.herstructureringen.be

¹¹ RVA (2012), *Evolutie van de uitkeringstrekkingen van 50 jaar of ouder*. http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D_stat/&Items=3&Language=NL (geraadpleegd op 17 juli 2012).

regelgeving een voorlaatste keer aangepast¹² en op 1 januari 2012 werden de wijzigingen uit het regeerakkoord van kracht¹³.

De audit richtte zich op de erkenningsprocedure. Het Rekenhof ging dus niet na hoe de RVA het dossier van de betrokken bruggepensioneerden beheert of hoe de begeleidende verbintenissen uit het herstructureringsplan in de praktijk worden toegepast (bv. positief actieplan voor vrouwelijke werknemers, stimulering van wedertewerkstelling). Dat laatste is overigens gedeeltelijk een gewestbevoegdheid en het activerende karakter van de begeleidende maatregelen werd voor het Vlaams Gewest in september 2011 al afzonderlijk geëvalueerd door het departement Werk en Sociale Economie van de Vlaamse overheid. De concrete toekenning van de voordelen aan de erkende ondernemingen en de verdere controle op de naleving van de verplichtingen door de ondernemingen en hun ex-werknemers, gebeuren door andere actoren (RVA, RSZ, regionale diensten arbeidsbemiddeling) en vielen buiten het bereik van deze audit. De RVA heeft op verzoek van het Rekenhof wel feitelijke informatie ter beschikking gesteld in het kader van deze audit.

1.2.3 Onderzoeksmethoden

De volgende onderzoeksmethoden werden gehanteerd:

- analyse van de regelgeving en de relevante beleids- en beheersdocumenten (inclusief de notulen van de adviescommissie uit 2009, 2010 en 2011);
- interviews met ambtenaren van de FOD WASO, met twee leden van de commissie Brugpensionoeren en met ambtenaren van de RVA;
- koppeling van bestaande databestanden van de FOD WASO en de RVA;
- opmaak, op basis van de door de CBA opgemaakte samenvattende fiches, van een databestand van alle erkenningen verleend in de onderzochte periode (verder “het databestand fiches” genoemd) en analyse ervan;
- onderzoek van een steekproef van 30 dossiers (zie bijlage 1 voor meer informatie over de steekproeftrekking).

Het Rekenhof kon hierbij rekenen op een zeer goede samenwerking met de geauditeerde administratie.

¹² Door het koninklijk besluit van 22 april 2009 tot wijziging van diverse koninklijke besluiten genomen in het kader van herstructurering van bedrijven. Dit koninklijk besluit werd van kracht op de datum van inwerkingtreding van de Economische Herstelwet van 27 maart 2009, met name 7 april 2009, en is van toepassing op alle collectieve ontslagen die vanaf deze datum werden aangekondigd.

¹³ Koninklijk besluit van 28 december 2011 tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het conventioneel brugpensionoeren in het kader van het Generatiepact, met het oog op het verhogen van de werkgelegenheidsgraad van de oudere werknemers.

1.2.4 Verloop

De audit verliep als volgt:

21 december 2011	Aankondiging van de audit bij de minister van Werk en de voorzitter van het directiecomité van de FOD WASO
December 2011 tot juni 2012	Uitvoering van de audit
26 september 2012	Verzending van het ontwerpverslag in het kader van de tegensprekelijke procedure aan de minister van Werk en de voorzitter van het directiecomité van de FOD WASO
19 november 2012	Ontvangst van het antwoord van de minister van Werk

Cijfergegevens

Hoofdstuk

2

De FOD WASO en de RVA volgen niet specifiek op hoe gebruik wordt gemaakt van de afwijkende regeling brugpensioenen voor ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering. Nochtans loopt precies die regeling in de kijker omdat ze vaak gepaard gaat met collectief ontslag en een substantiële verlaging van de instapleeftijd. De cijfergegevens ervan blijken echter samen met de gegevens over de andere brugpensioenen te worden verwerkt; op dat globale niveau zijn wel diverse statistieken en trendanalyses beschikbaar.

Om de relevantie van de onderzoeksbevindingen en aanbevelingen concreet aan te tonen, maar ook als aanzet voor een meer systematische opbouw van beleidsinformatie over dit thema, heeft het Rekenhof in de loop van de audit zelf gegevens verzameld over de betrokken brugpensioenen, de betrokken erkenningen en de kostprijs.

2.1 Betrokken brugpensioenen

De RVA heeft op vraag van het Rekenhof voor deze audit onderstaande cijfers gegenereerd. Het gaat om alle dossiers waarin staat gecodeerd dat er geen vervangingsplicht van de bruggepensioneerde geldt omdat het een brugpensioen betreft bij een onderneming in moeilijkheden of in herstructurering. Daarbij werden alle openstaande dossiers in aanmerking genomen, ongeacht het jaar waarin het brugpensioen was ingegaan (situatie in december tijdens de periode 2008-2011).

Tabel 1 – *Brugpensioenen met vrijstelling van vervangingsplicht bij ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering*

	December 2008	December 2009	December 2010	December 2011
Onderneming in moeilijkheden	7.266	6.674	5.846	4.896
Onderneming in herstructurering	35.541	34.906	33.184	30.711
Totaal	42.807	41.580	39.030	35.607
Totaal aantal brugpensioenen	114.123	118.103	118.805	115.722
Percentage	37,5 %	35,2 %	32,9 %	30,8 %

Bron: RVA en berekeningen Rekenhof

Hoewel de regeling brugpensioenen voor erkende ondernemingen in de reglementering als een uitzondering wordt opgevat¹⁴, blijkt dat toch ongeveer één op drie lopende brugpensioenen onder dit uitzonderingsregime ressorteert. Dat aandeel neemt wel af, zowel in absolute cijfers als in procenten. Daarnaast geeft tabel 1 aan dat ondernemingen in herstructurering instaan voor veruit het grootste aandeel van de betrokken brugpensioenen (86 % eind 2011).

Uit gegevens van de RVA over wie de laatste jaren op brugpensioenen ging via de afwijkende regeling brugpensioenen voor erkende ondernemingen, blijkt dat ongeveer de helft van hen 55 jaar of jonger is bij de start van het brugpensioen, en dat ze op dat moment haast allemaal

¹⁴ Het koninklijk besluit van 3 mei 2007 legt immers pas op het einde in een afzonderlijk hoofdstuk VII de afwijkende bepalingen vast voor brugpensioenen van werknemers bij ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering.

jonger zijn dan 60 jaar, wat de vereiste instapleeftijd is in het algemeen stelsel¹⁵. Voorts blijkt dat de meeste brugpensioenen kunnen worden gekoppeld aan een relatief beperkt aantal erkende ondernemingen: in 2011 zorgden de 29 ondernemingen met een instroom van meer dan 10 bruggepensioneerden per onderneming (op een totaal van 168 ondernemingen) voor 86 % van de totale instroom in dat jaar (zie tabel 2).

Tabel 2 – *Verdeling van de instroom in het stelsel brugpensioenen naargelang de erkenning van de onderneming al dan niet leidt tot meer dan tien nieuwe brugpensioenen*

	2009	2010	2011
Aantal ondernemingen met instroom > 10	33	53	29
Aantal brugpensioenen in ondernemingen met instroom > 10	2.650	1.896	1.913
Totale instroom bij erkende ondernemingen	3.099	2.446	2.227
Aandeel ondernemingen met instroom > 10 in totale instroom	85,5 %	77,5 %	85,9 %

Bron: RVA en berekeningen Rekenhof

2.2 Betrokken erkenningen

In de onderzochte periode (april 2009-december 2011) werden 216 dossiers ingediend om op grond van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 een erkenning aan te vragen als onderneming in moeilijkheden of in herstructurering. Er waren geen aanvragen tot erkenning op grond van een goedgekeurd saneringsplan (art. 16). Aanvragen op grond van combinaties van collectief ontslag met verlies of economische werkloosheid kwamen weinig voor.

Tabel 3 – *Aanvragen erkenning als onderneming in moeilijkheden of in herstructurering 2009-2011*

	Verlies (art. 14)	Verlies + collectief ontslag	Collectief ontslag (art. 15,1°)	Economische werkloosheid + collectief ontslag	Economische werkloosheid (art. 15, 2°)	Totaal
2009 (april- december)	14	0	26	0	1	41
2010	18	8	76	1	2	105
2011	11	11	48	0	0	70
Totaal	43	19	150	1	3	216

Bron: Rekenhof op basis van gegevens FOD WASO

¹⁵ Voor een verdere beschrijving van het profiel van de bruggepensioneerden wordt verwezen naar studies en de jaarverslagen op de website van de RVA. De RVA volgt de evolutie van het stelsel brugpensioenen zowel per maand, per kwartaal als per jaar op, evenwel zonder specificatie van de gegevens voor brugpensioenen bij ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering. De RVA maakt ook regelmatig een vergelijking met alle andere stelsels waarin ze een uitkering betaalt aan gerechtigden van vijftig jaar of ouder (vooral loopbaanonderbreking en volledige of tijdelijke werkloosheid).

Slechts acht aanvragen werden verworpen, waarvan zes betrekking hadden op ondernemingen in moeilijkheden. Alle overige aanvragen werden goedgekeurd, waarvan tien enkel een verlenging waren van een eerdere positieve beslissing. De omstandigheden waarop deze beslissingen zijn gesteund, worden in de volgende hoofdstukken uiteengezet.

Tabel 4 – *Beslissingen over erkenning als onderneming in moeilijkheden of in herstructurering (over aanvragen 2009-2011)*

	Verlies (art. 14)	Verlies + collectief ontslag	Collectief ontslag (art. 15,1°)	Economische werkloosheid +collectief ontslag	Economische werkloosheid (art. 15, 2°)	Totaal
Goedkeuring	37	17	140	1	3	198
Verwerping	6	0	2	0	0	8
Verlenging	0	2	8	0	0	10
Totaal	43	19	150	1	3	216

Bron: Rekenhof op basis van gegevens FOD WASO

Op basis van jaarlijkse overzichtlijsten van de FOD WASO is het Rekenhof ook nagegaan hoeveel ondernemingen meerdere al dan niet opeenvolgende erkenningen kregen, en met andere woorden langdurig een beroep konden doen op het uitzonderingsregime. Daartoe werd de onderzoeksperiode verruimd van 2000 tot 2011, en het effect uitgezuiverd als voor eenzelfde onderneming gelijktijdig verschillende erkenningen bestonden voor verschillende vestigingen of voor arbeiders en bedienden afzonderlijk.

Uit dat onderzoek blijkt dat 59 ondernemingen over een periode van elf jaar twee erkenningen kregen, en zeven ondernemingen drie erkenningen. In 36 gevallen waren deze erkenningen verspreid over meer dan vijf jaar. Het gaat hier dus niet om op elkaar volgende erkenningen tijdens één langere periode van crisis, maar om van elkaar gescheiden momenten in de tijd waarop de onderneming oudere werknemers vroegtijdig op brugpensioen laat gaan.

Tien ondernemingen waren in deze periode in totaal meer dan vier jaar erkend. In twee gevallen gaat het om drie erkenningen met een totale erkenningsperiode van zes jaar of meer, gespreid over acht tot tien jaar.

Het profiel van de erkende ondernemingen¹⁶ (tabel 5) volgt vrij getrouw het globale beeld van alle dossiers brugpensioen¹⁷: 54 % is te situeren bij drie sectoren uit de verwerkende nijverheid (hoofdzakelijk metaal, en bijkomend ook chemie en voeding), en 24 % bij diensten in de distributiesector (vooral warenhuizen en groothandel).

¹⁶ Analyse op basis van de 158 dossiers waarin werd beslist de aanvraag als onderneming in herstructurering op grond van collectief ontslag goed te keuren .

¹⁷ Zie daarover de jaarverslagen van de RVA of het deel brugpensioen (werkloosheid met bedrijfstoelag) in de trimestriële indicatoren van de arbeidsmarkt, beiden gepubliceerd op de website van de RVA.

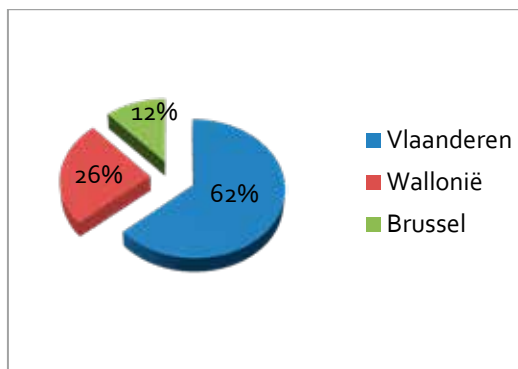
Tabel 5 – Belangrijkste sectoren

Sector	Aantal erkende ondernemingen in herstructurering (2009-2011)	Aantal aangekondigde brugpensioenen	% van totaal aantal aangekondigde brugpensioenen
Metaalindustrie	48	1.990	37 %
Distributie	9	1.307	24 %
Chemie & petroleum	20	501	9 %
Voedingsindustrie	14	452	8 %
Vervoer, transport en logistiek	12	220	4 %
Steen- en glasindustrie	9	216	4 %

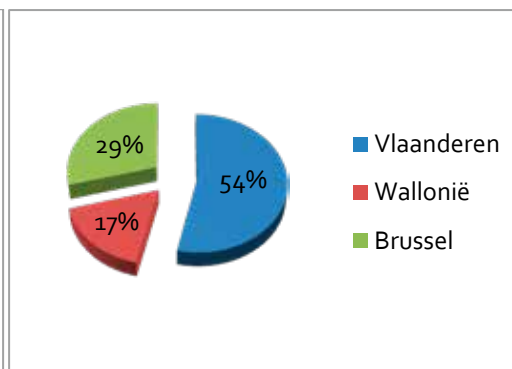
Bron: FOD WASO en berekeningen Rekenhof

In negen op de tien gevallen gaat het om middelgrote of grote bedrijfseenheden¹⁸: 64 % telt tussen 50 en 250 werknemers en 27 % telt 250 of meer werknemers. De getroffen bedrijfseenheden zijn bovendien meestal in het Vlaams Gewest gevestigd (62 %, tegenover respectievelijk 26 en 12 % in het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) (figuur 1). Deze verdeling wijzigt wanneer gerekend wordt met het aantal aangekondigde brugpensioenen; Vlaanderen blijft koploper (2.889 bruggepensioneerden, 54 %), maar het aandeel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overstijgt dit van Wallonië (respectievelijk 1.575 of 29 % en 927 of 17 %) (figuur 2).

Figuur 1 – Verdeling ondernemingen per regio



Figuur 2 – Verdeling bruggepensioneerden per regio



¹⁸ Zoals toegelicht onder hoofdstuk 3 (punt 3.3.2.2), staat het begrip onderneming hier immers gelijk met het begrip technische bedrijfseenheid (wat niet noodzakelijk samenvalt met de juridische entiteit van de onderneming).

2.3 Kostprijs

Werkloosheidsuitkeringen

De kostprijs voor brugpensioenen bestaat vrijwel uitsluitend uit de verschuldigde werkloosheidsuitkeringen¹⁹: tussen 1,5 en 1,6 miljard euro per jaar over de periode 2008-2011. Ongeveer een derde (een half miljard euro per jaar) heeft betrekking op brugpensioenen bij ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering. Tabel 6 geeft, aansluitend op de gegevens uit tabel 1, meer gedetailleerd en op maandbasis de betrokken uitgaven weer.

Tabel 6 – *Werkloosheidsuitkeringen op maandbasis voor brugpensioenen met vrijstelling van vervangingsplicht bij ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering – bedrag (in duizend euro)*

	December 2008	December 2009	December 2010	December 2011
Onderneming in moeilijkheden	7.900,5	7.253,8	6.752,2	5.807,5
Onderneming in herstructurering	38.439,7	37.920,2	38.378,7	36.383
Totaal	46.340,2	45.174	45.130,9	42.190,5
Totaal uitkeringen brugpensioen	122.119,0	126.868,4	134.964	134.536,4
Percentage	37,9 %	35,6 %	33,4 %	31,4 %

Bron: RVA en berekeningen Rekenhof

Bijdragen en inhoudingen

Het beroep op het stelsel brugpensioen wordt niet alleen ontmoedigd door de vereiste instapleeftijd te verhogen, maar ook door specifieke werkgevers- en werknemersbijdragen in te stellen of te verhogen op de aanvullende vergoeding die de werkgever aan de bruggepensioneerde betaalt (de ‘bedrijfstoeslag’)²⁰.

Voor de werkgeversbijdragen is de regeling complex, onder meer door de voortdurende wijziging ervan en door uiteenlopende regelingen naargelang van de betrokken sector en de instapleeftijd. Vereenvoudigd komt het voor de huidig toegekende brugpensioenen in de profitsector neer op een procentuele bijdrage op de bedrijfstoeslag, trapsgewijs oplopend naargelang van de instapleeftijd (25 % indien 60 jaar of ouder, tot 100 % indien jonger dan 52 jaar) en met een forfaitair minimum van 50 euro. De werknemersbijdrage bestaat in de regel uit een inhouding van 6,5 % op het totale bedrag van de werkloosheidsuitkering en de bedrijfstoeslag, maar het brugpensioen mag daardoor niet onder een bepaalde drempel dalen (in 2012 1.601,08 euro in geval van gezinslast, en 1.329,23 euro voor een bruggepensioneerde zonder gezinslast).

¹⁹ Daarnaast zijn er nog enkele bijkomende uitgaven waarvan het bedrag echter niet relevant is ten opzichte van de werkloosheidsuitkeringen, zoals de administratiekosten voor de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen of de tussenkomst van het Fonds tot Vergoeding van de in geval van Sluiting van Ondernemingen Ontslagen Werknemers (FSO) in de betaling van de bedrijfstoeslag in geval van faillissement of stopzetting van de onderneming (over de periode 2008-2011 gemiddeld 10 miljoen euro per jaar voor alle brugpensioenen samen). Overigens moeten de uitgaven van het FSO worden verminderd met de bedragen die het kan recupereren uit de failliete boedel of uit de vereiste bankwaarborg voor brugpensioenen onder de 55 jaar.

²⁰ Zie hierover ook Rekenhof, “RVA - RSZ: Bijdragen in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag”, Boek 2012 over de Sociale Zekerheid, november 2012, p. 239-249. Ter beschikking op www.rekenhof.be.

Voor ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering geldt tijdens de erkenningsperiode echter een aanzienlijk lagere werkgeversbijdrage. Zo daalt het verschuldigde percentage bij een instapleeftijd van 52 tot 55 jaar van 95 % tot 60 % als het gaat om een onderneming in herstructurering en zelfs tot 13,5 % bij ondernemingen in moeilijkheden, of daalt de werkgeversbijdrage bij een instapleeftijd van 55 tot 58 jaar van 50 % tot respectievelijk 40 % en 10 %.

Afzonderlijke cijfers over de opbrengst van de bijdragen op brugpensioenen bij ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering zijn bij de RSZ niet beschikbaar²¹. Wel blijkt dat voor alle brugpensioenen samen de opbrengst van de bijdragen in 2011 193,2 miljoen euro bedraagt. Daarmee wordt met andere woorden in 2011 gemiddeld bijna een achtste (11,8 %) van de 1.637,5 miljoen euro werkloosheidsuitkeringen aan bruggepensioneerden gerecupereerd. Bovendien kan worden vastgesteld dat 62 % of 118,8 miljoen euro van de bijdragen uit werknemersbijdragen bestaat, wat de hoge procentuele bijdragevoeten van de werkgeversbijdragen relativeert.

De RVA verstrekke wel specifieke gegevens over het bedrag van de toegekende bedrijfs-toeslag bij ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering, wat de berekeningsgrondslag is van de verschuldigde bijdragen²². Die gegevens leiden tot de vaststelling dat ondernemingen in moeilijkheden en in herstructurering brugpensioenen toekennen met een maandelijkse bedrijfstoelage die gemiddeld respectievelijk 30 en 40 % hoger ligt dan het gemiddelde bij alle andere brugpensioenen (situatie december 2011; in vorige jaren was die verhouding vrijwel identiek: zie tabel 7). Hierbij wordt wel opgemerkt dat het gemiddelde grote individuele verschillen verbergt²³.

In het licht van die vaststelling kan de substantiële verlaging van de werkgeversbijdragen aan ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering ter discussie worden gesteld. De economische situatie bij de onderneming en de hoge kosten van het groot aantal ontslagen waartoe ze moet overgaan – de achterliggende reden voor de verlaging van de werkgeversbijdragen – blijken immers geen hinderpaal voor de toekenning van een hogere bedrijfstoelage dan gebruikelijk. Tegelijk kan wel worden aangenomen dat door die hogere bedrijfstoelage, die een hogere berekeningsbasis vormt, het verschil aan opbrengst door de lagere bijdragevoet deels wordt uitgevlakt.

²¹ De opbrengst is enkel bekend voor de werkgeversbijdrage, en daarenboven enkel voor brugpensioenen ingegaan vanaf april 2010 en voor de duur van de erkenningsperiode.

²² Sinds april 2010 int en controleert alleen nog de RSZ de verschuldigde bijdragen. Sindsdien beperkt de RVA zich tot het registreren van het bedrag van de bedrijfstoelage zoals vermeld op het aangifteformulier brugpensioen.

²³ Van alle openstaande dossiers brugpensioen in december 2011 bedraagt de bedrijfstoelage (volgens de gegevens waarover de RVA beschikt) in twee op de drie gevallen minder dan 500 euro, maar in één op de tien gevallen meer dan 1.000 euro en in 1.191 individuele dossiers zelfs meer dan 2.500 euro.

Tabel 7 – Gemiddelde bedrijfstoelage op maandbasis (december) bij brugpensioenen met vrijstelling van vervangingsplicht bij ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering en bij andere brugpensioenen (in euro)

	December 2008	December 2009	December 2010	December 2011
Onderneming in moeilijkheden	572,6	578,1	587,0	593,1
Onderneming in herstructurering	572,1	587,2	614,3	635,3
Overige ondernemingen	435,9	437,2	448,3	456,2

Bron: RVA en berekeningen Rekenhof

Kostprijs per brugpensioen

Op basis van de gegevens uit tabel 1, 6 en 7 bedraagt het gemiddelde maandelijkse bedrag van een brugpensioen bij een onderneming in moeilijkheden of in herstructurering in december 2011 1.814 euro²⁴. Daarvan bestaat 1.185 euro uit werkloosheidsuitkeringen, waarvan de last voor de sociale zekerheid met 140 euro wordt verminderd²⁵ door specifieke sociale bijdragen, in hoofdzaak door de opbrengst van de werknemersbijdrage.

De budgettaire implicaties van de beslissing om een aanvraag tot erkenning goed te keuren, werden niet becijferd. Niet alleen zijn de concrete omstandigheden van elk individueel dossier te verschillend (bv. aantal brugpensioenen en instapleeftijd), maar ook de parameters voor de berekening wijzigen te sterk en te frequent (bv. hoogte van de verschuldigde bijdragevoeten). Daarenboven moet dan ook een vergelijking worden gemaakt met de kosten voor de sociale zekerheid als de ontslagen werknemer geen beroep had kunnen doen op de afwijkende regeling brugpensioenen. Er kan wel worden gewezen op de volgende specifieke effecten van brugpensioenen bij erkende ondernemingen in vergelijking met de overige stelsels van brugpensioenen of met het stelsel van werkloosheid²⁶:

- De systematische inkorting van de opzeggingstermijn: voor alle betrokken aanvragen werd een inkorting van de verschuldigde opzegtermijn voor bedienden (of een verlaging van de daarmee overeenstemmende opzegvergoeding) toegestaan. In vergelijking met de overige stelsels van brugpensioenen en met werkloosheid betekent dit dat de betrokkene vaak meer dan een jaar langer ten laste van de sociale zekerheid komt (werkloosheidsuitkeringen) en gedurende die periode ook ontvangsten uit sociale bijdragen op het loon of de opzeggingsvergoeding verloren gaan.
- De systematische vrijstelling van vervangingsplicht: de terugverdieneffecten die kunnen worden gerealiseerd doordat een brugpensioneerde normaal moet worden vervangen door een uitkeringsgerechtigde volledig werkloze (of een ruime categorie van daarmee gelijkgestelde personen), komen te vervallen.
- De systematische verlaging van de instapleeftijd: alle onderzochte erkenningsdossiers houden ook een verlaging van de minimumleeftijd voor brugpensioenen in, en dus een verlenging van de periode waarin werkloosheidsuitkeringen moeten worden uitbetaald.

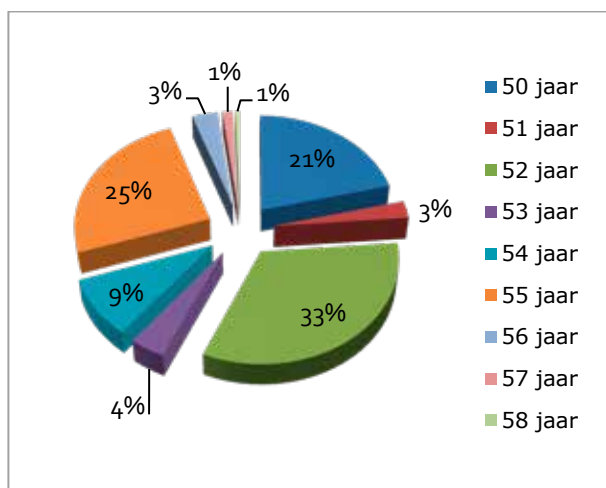
²⁴ Gewogen rekenkundig gemiddelde van een gemiddeld bedrag van 1.778 euro bij ondernemingen in moeilijkheden en 1.820 euro bij ondernemingen in herstructurering.

²⁵ Uitgaand van de veronderstelling dat het effect van de lagere bijdragenvoet wordt uitgevlakt door de hogere berekeningsbasis, en dus neerkomt op een gemiddelde recuperatie van 11,8 % (zie hoger).

²⁶ Deze vaststellingen zijn ook mee gebaseerd op de analyse van 158 dossiers waarin werd beslist de aanvraag als onderneming in herstructurering op grond van collectief ontslag goed te keuren.

Voor ongeveer een vijfde van de ondernemingen werd de brugpensioenleeftijd verlaagd tot 50 jaar. Ongeveer een derde van de ondernemingen kreeg een verlaging tot 52 jaar, en nog eens een kwart tot 55 jaar (figuur 3). Voor ongeveer een vijfde van de ondernemingen wordt een erkenning verleend voor een ‘tussenliggende’ leeftijdsgrens, die niet expliciet in het koninklijk besluit is vermeld. In drie gevallen is er zelfs sprake van een daling van de leeftijdsgrens tot een niet afgerond getal, namelijk tot 51,5 tot 53,4 en tot 53,9 jaar. Uiteraard blijft de vraag in hoeverre de betrokkenen niet in een alternatief stelsel van werkloosheid met een aanvullende vergoeding ten laste van de werkgever zouden zijn terechtgekomen indien geen regeling met een verlaging van de vereiste instapleeftijd voor brugpensioen bestond, en wat hiervan de budgettaire implicaties zouden zijn (vooral ook in het licht van de nieuwe degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen). De RVA constateert alvast dat in vergelijking met het stelsel werkloosheid de uitstroomgraad in het stelsel brugpensioen “zeer gering” blijft, ondanks de nieuwe verplichtingen tot inschrijving als werkzoekende en voorafgaande begeleiding door een tewerkstellingscel, ingevoerd in het kader van het Generatiepact²⁷.

Figuur 3 – Procentuele verdeling van de minimum instapleeftijd voor brugpensioen op het niveau van de erkenning



Bron: FOD WASO en berekeningen Rekenhof

2.4 Conclusies

Het afwijkende stelsel van ondernemingen in moeilijkheden of herstructurering zorgt voor ongeveer een derde van het huidige aantal brugpensioenen en kan dus moeilijk als uitzonderlijk bestempeld worden. Hoewel het aandeel ervan afneemt, was er in 2011 nog een

²⁷ RVA, Evolutie van de uitkeringstrekkingen van 50 jaar of ouder, 2011, p. 3 (te raadplegen onder de rubriek “studies” op de website van de RVA): “De uitstroomgraad van de werkzoekende bruggepensioneerden van 50 tot 54 jaar ligt op 6 % (nauwelijks 159 gevallen in 2010) tegenover 25 % bij de werklozen. Tussen 55 en 59 jaar is dat 2 % tegen 12 % voor de werklozen. Ook de verplichte voorafgaande begeleiding door de tewerkstellingscel lijkt haar doel niet te bereiken. Uit een steekproef van de RVA blijkt dat van de 2.263 werknemers die zich hebben ingeschreven in een tewerkstellingscel op een leeftijd die hen toegang verschafte tot het brugpensioen (50 of in hoofdzaak 52 jaar), 2.076 (92 %) effectief brugpensioen genoten na hun inschrijving in de tewerkstellingscel.”

instroom van 2.227 werknemers. Meer dan de helft van de betrokken bruggepensioneerden was 55 jaar of jonger, bijna iedereen was jonger dan 60.

In de onderzochte periode (april 2009 t.e.m. december 2011) waren er 216 aanvragen tot erkenning, waarvan er slechts acht werden afgewezen. Ondernemingen krijgen vooral een erkenning op basis van het criterium van collectief ontslag (een erkenning als onderneming in herstructurering). Minder dan een vijfde van de erkenningen gebeurde enkel op basis van de financiële situatie van de onderneming (een erkenning als onderneming in moeilijkheden). Bijna geen ondernemingen beroepen zich op het criterium van economische werkloosheid.

De erkende ondernemingen met collectief ontslag zijn meestal middelgroot. De helft van deze ondernemingen krijgt een verlaging van de brugpensioenleeftijd tot 52 jaar of jonger. De meest getroffen sectoren zijn de metaalindustrie en de distributie; zij zijn goed voor meer dan de helft van het totaal aantal aangekondigde brugpensioenen.

Momenteel ontbreekt een systematische inzameling en analyse van gegevens over de afwijkingen toegekend aan ondernemingen in herstructurering en moeilijkheden. Het beleid op dat vlak kan daarom weinig gericht worden aangestuurd, onder meer op het vlak van de werkgeversbijdragen die specifiek in die situatie van toepassing zijn. Om een zicht te krijgen op de totale kostprijs van dit stelsel voor de overheid moeten heel wat parameters worden berekend of ingeschat (hoeveel bruggepensioneerden vinden opnieuw werk, op welke leeftijd mochten ze volgens het systeem van conventioneel brugpensioen op brugpensioen gaan, in welke alternatieve toestand zouden de betrokkenen terecht gekomen zijn indien zij niet op brugpensioen konden gaan...). Verdere studie hiervan vergt een meer systematische verzameling en analyse van gegevens over de toepassing van dit stelsel.

Toepassing van de regelgeving

3

3.1 Adviescommissie Brugpensioenen

In de toepassing van de regelgeving speelt de adviescommissie Brugpensioenen een zeer belangrijke rol. De commissie Brugpensioenen werd in 1991 bij ministerieel besluit²⁸ opgericht. Ze is paritair samengesteld uit vijf vertegenwoordigers van de werkgevers (vier VBO, één Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO) en vijf van de kant van de werknemers (twee ABVV, twee ACV, één ACLVB)²⁹. Ze vergadert in principe een keer per maand. Indien nodig zijn er ad hoc bijeenkomsten.

Volgens artikel 18, § 1, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 *kan* de minister van Werk vooraf het advies inwinnen van de adviescommissie Brugpensioenen voor alle aanvragen tot erkenning als onderneming in moeilijkheden of in herstructurering. Volgens § 9 van datzelfde artikel *moet* de minister dit advies inwinnen voor het toelaten van een leeftijd onder de 55 jaar voor ondernemingen met ten minste 100 werknemers en collectief ontslag van minimum 10 % van de werknemers, en voor het toelaten van een leeftijd onder de 52 jaar voor alle andere aanvragen.

In de praktijk geeft de commissie al sinds haar oprichting een advies bij alle dossiers waarbij overgegaan wordt tot collectief ontslag (art. 15, 1^o). Voor dossiers van ondernemingen in moeilijkheden (art. 14) en ondernemingen met economische werkloosheid (art. 15, 2^o) zonder collectief ontslag doet ze dit enkel indien het wettelijk verplicht is. De commissie heeft dat destijds zo besloten omdat ze oordeelde dat voor deze laatste dossiers de criteria weinig marge voor interpretatie laten, zodat de administratie ze zelf kan beoordelen, terwijl dit voor de dossiers met collectief ontslag minder het geval is. Bij collectief ontslag zijn de regels volgens de commissieleden minder mechanisch toepasbaar en vinden ze een discussie op basis van de terreinkennis van de commissieleden een meerwaarde.

De minister vraagt in de praktijk nooit op eigen initiatief een advies aan de commissie.

De commissie streeft in haar discussies steeds naar constructieve en evenwichtige compromissen tussen de werkgevers- en werknemersbelangen, met respect voor het koninklijk besluit. Daarom heeft de commissie van bij aanvang criteria uitgewerkt om gemakkelijker tot een unaniem advies te komen en om een gelijke behandeling van de ondernemingen te garanderen. Dit geheel van bijkomende regels en afspraken wordt de “interne jurisprudentie” van de commissie genoemd. Ze zijn nooit formeel neergeschreven, omdat de commissie de mogelijkheid wil behouden om in elk individueel dossier de bredere context (o.m. economische toestand, opleidingsniveau werknemers, kwaliteit van de arbeidsherverdelende maatregelen, vrijwillig vertrek...) in rekening te brengen.

Voorts vraagt de commissie, naast de vereisten uit het koninklijk besluit, nog bijkomende informatie bij de aanvraag tot erkenning. Zo heeft ze voor collectief ontslag en economische werkloosheid verder verduidelijkt welke documenten de ondernemingen ter staving bij hun aanvraag moeten voegen. Deze vereisten zijn nergens gepubliceerd: een onderneming die een aanvraag indient of wil indienen, krijgt bij het eerste contact met de cel Brugpensioenen

²⁸ Ministerieel besluit van 18 februari 1991 houdende oprichting van een adviescommissie met het oog op het bekoemen van bepaalde afwijkingen inzake conventioneel brugpensioen.

²⁹ De non-profit sector is niet vertegenwoordigd.

van de FOD WASO (CBA) hierover meer informatie. Dit gebeurt op basis van door de commissie goedgekeurde standaardbrieven.

Het werk van de commissie past dus binnen het kader van het koninklijk besluit: de “interne jurisprudentie” van de commissie voegt regels toe en stelt bijkomende informatie-eisen aan de aanvraag tot erkenning.

Bij dossiers waarbij slechts één stuk ontbreekt, geeft de commissie soms een positief advies onder voorbehoud: onder de opschortende voorwaarde van het toekomen van het ontbrekende stuk. Zodra dit stuk is toegekomen, vertrekt de erkenningsbrief van de minister. De onderneming hoeft zo niet te wachten tot een volgende maandelijks commissievergadering om een erkenning te krijgen. Soms adviseert de commissie ook beperkende erkenningen, waarbij niet de gevraagde daling van brugpensioenleeftijd wordt toegekend. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer blijkt dat gelet op de geboortedata van de kandidaat-brugpensioneerden een dergelijke verlaging niet nodig is.

Volgens de geïnterviewde commissieleden ligt de meerwaarde van de commissie in de paritaire samenstelling ervan. Enerzijds legt de commissie een directe link met de ondernemingen op het terrein, wat ervoor zorgt dat ze bottom-up informatie in rekening kan brengen en niet louter theoretisch oordeelt. Anderzijds kan er toch een zekere afstand worden bewaard, omdat het gaat om vertegenwoordigers van de nationale, intersectorale koepels die niet direct de belangen van de betrokken ondernemingen en werknemers vertegenwoordigen. De commissie ziet het als haar taak ondernemingen te responsabiliseren om niet onterecht een beroep te doen op vervroegd brugpensioen en erover te waken dat de wetgeving wordt nageleefd.

De commissieleden zijn een belangrijk aanspreekpunt. Ze doen inspanningen om ervoor te zorgen dat de dossiers die worden ingediend, voldoen aan de vereisten. Dossiers die geen kans maken omdat ze niet voldoen aan de criteria voor verlies, collectief ontslag of economische werkloosheid, worden vaak tegengehouden nog voor ze worden ingediend. Voor dossiers die wel voldoen aan de criteria, bieden de koepelorganisaties ondersteuning bij het vervolledigen ervan om de kans op slagen te vergroten.

3.2 Aanvraag tot erkenning

Om erkend te worden als onderneming in moeilijkheden of in herstructurering, moet de werkgever een gemotiveerde aanvraag indienen bij de minister van Werk.

Ondernemingen moeten in het dossier zelf aangeven op welke afwijking(en) ze een beroep wensen te doen. Meestal vragen ze zowel een verlaging van de brugpensioenleeftijd tot een bepaalde ondergrens als een inkorting van de opzeggingstermijn of van de door de opzeggingsvergoeding gedekte periode voor de bedienden. In de dertig dossiers uit de steekproef werd één keer geen verlaging van leeftijd gevraagd en vier keer werd geen verkorting van de opzegperiode gevraagd, omdat het enkel over arbeiders ging.

In onderstaand overzicht worden de vereisten die aan deze gemotiveerde aanvraag worden gesteld, becommentarieerd en de volledigheid van de onderzochte dossiers beoordeeld. Het gaat hier om volledigheid op het moment dat het dossier aan de commissie (of in de

gevallen waar de commissie niet adviseert: de minister) wordt voorgelegd. Veel dossiers zijn bij de aanvraag nog onvolledig: het is een belangrijke taak van de CBA om ze zo snel mogelijk te vervolledigen. Het uitgangspunt van het Rekenhof is dat de aan- of afwezigheid van bepaalde informatie in het dossier iets zegt over het belang dat eraan wordt gehecht bij de beoordeling van de aanvraag. Een (+) duidt de informatie aan die in (bijna) alle dossiers uit de steekproef aanwezig was, een (+/-) de informatie die in ongeveer de helft van de gevallen ontbrak en een (-) de informatie die bijna nooit aanwezig was in het dossier.

Als algemene opmerking kan alvast gesteld worden dat de gevraagde informatie in veel gevallen al aanwezig is binnen de overheid. De documenten die de FOD WASO in principe zelf van andere overheidsdiensten zou kunnen verkrijgen, worden in het overzicht aangeduid met een asterisk. Ze worden opgesomd samen met de bronnen in punt 3.2.4.

3.2.1 Bewijs dat de onderneming voldoet aan de erkenningscriteria

De aanvraag moet ten eerste vergezeld zijn van de nodige documenten die aantonen dat de onderneming voldoet aan één (of meer) van de erkenningscriteria.

De commissieleden gaan ervan uit dat de informatie die de ondernemingen verstrekken, betrouwbaar is: de aanvraag tot erkenning wordt beschouwd als een “verklaring op eer”. Zo verwacht de commissie bijvoorbeeld niet dat de CBA de gegevens i.v.m. de erkenningscriteria actief gaat natrekken aan de hand van andere bronnen. De CBA doet dit slechts uitzonderlijk – bij twijfel – maar niet systematisch.

Verlies

Voor de ondernemingen die een erkenning op grond van verlies willen aanvragen, omschrijft het koninklijk besluit welke documenten ter staving moeten worden meegestuurd.

<p>Voor de ondernemingen in moeilijkheden bepaalt het besluit dat ze de jaarrekeningen van de vijf voorafgaande boekjaren* moeten voorleggen. De relevantie van deze bepaling is onduidelijk, vermits volgens het criterium verlies in de twee voorafgaande boekjaren volstaat. Slechts in zes van de tien onderzochte dossiers op basis van verlies werden de jaarrekeningen van de vijf voorafgaande boekjaren bijgevoegd. De administratie merkt op dat de niet noodzakelijke jaarrekeningen soms na de erkenning uit het dossier worden gehaald omdat die veel plaats innemen.</p>	+/-
---	-----

Collectief ontslag

Voor de ondernemingen in herstructurering omschrijft het koninklijk besluit niet welke documenten ter staving moeten worden meegestuurd. De commissie heeft die wel geëxpliciteerd.

Ondernemingen die erkend willen worden op grond van collectief ontslag moeten op vraag van de commissie volgende documenten indienen bij hun aanvraag:

<p>Een kopie van het attest van de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling* waaruit blijkt dat de kennisgeving van het collectief ontslag overeenkomstig het koninklijk besluit van 24 mei 1976 is gebeurd. Een werkgever mag niet eerder overgaan tot het collectief ontslag dan na het verstrijken van een termijn van 30 dagen die ingaat op de datum van kennisgeving aan de directeur van de regionale dienst voor arbeidsbemiddeling (de “betekening van het collectief ontslag”). Dit document zat bij alle 26 dossiers met collectief ontslag uit de steekproef.</p>	+
<p>Het gemiddelde personeelsbestand voor het jaar dat aan het collectief ontslag voorafgaat* (op basis van de RSZ-aangiften van de vier kwartalen en in personen). Deze informatie is steeds aanwezig in de onderzochte dossiers, maar meestal enkel de aantallen personen en zelden op basis van de RSZ-aangiften van de vier kwartalen. In drie gevallen gaf de onderneming de gegevens van het verkeerde jaar door, maar dit werd door de CBA rechtgezet (zie ook 3.3.2.2).</p>	+/-
<p>Een overzicht van het personeelsbestand van de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag*. Dit ontbrak in slechts één van de onderzochte dossiers. Het ging echter om een tweede aanvraag op korte tijd, waarbij het gevraagde overzicht wel in het eerste dossier zat.</p>	+
<p>Een nominatieve lijst van de effectief reeds ontslagen werknemers in het kader van de herstructurering en van de werknemers die zullen worden ontslagen binnen een periode van zes maanden volgend op de datum van de erkenning, met vermelding van het rijksregisternummer, de geboortedatum, de datum van indiensttreding, de anciënniteit binnen de onderneming op het ogenblik van de aankondiging van het collectief ontslag en de aanduiding voor welke werknemers de opheffing van de ontslagbescherming gevraagd wordt. Deze lijst was in alle onderzochte dossiers aanwezig, maar in 16 van de 26 dossiers ontbrak een aantal gegevens: vooral de anciënniteit (in 10 van de 26 dossiers) en het rijksregisternummer (in 7 op 26) ontbraken. Anderzijds volstaan de geboortedatum en de datum van indiensttreding om de nodige controles te doen.</p>	+/-
<p>Een beschrijving van “de actuele situatie van de onderneming, de omstandigheden die aan de basis liggen van de huidige moeilijkheden, de economische vooruitzichten en het effect hiervan op de tewerkstelling (op korte en middellange termijn) en het effect op de tewerkstelling van de op brugpensioenstelling van de betrokken werknemers”. Deze informatie is in bijna alle dossiers terug te vinden, maar soms wordt ze expliciet benadrukt in de aanvraag, waar in andere dossiers moet worden gezocht in de stukken van de ondernemingsraad en in het herstructureringsplan.</p>	+/-

Economische werkloosheid

Ondernemingen die erkend willen worden op grond van economische werkloosheid moeten op vraag van de commissie volgende documenten indienen bij hun aanvraag:

Attest RVA* : dagen economische werkloosheid voor de arbeiders in het jaar vóór-afgaand aan de aanvraag of de laatste vier kwartalen. Dit attest was aanwezig bij het ene dossier van dit type in de steekproef.	+
Attest RSZ* : aantal aangegeven dagen voor de arbeiders. Dit attest was niet aanwezig bij dit dossier, maar de betreffende gegevens waren te vinden op het attest van de RVA. Het lijkt dus een eerder overbodig document.	-

3.2.2 CAO brugpensioen

Een tweede element in de gemotiveerde aanvraag is de cao over de invoering van het brugpensioen. De afwijkingmogelijkheden waarop men een beroep wenst te doen, moeten in deze cao zijn opgenomen.

Dit was voor alle onderzochte dossiers in orde. De CBA checkt telkens of de cao brugpensioen* geregistreerd is bij de algemene directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen en of ze de volledige erkenningsperiode dekt.	+
--	---

3.2.3 Herstructureringsplan

Het derde element in de gemotiveerde aanvraag is een herstructureringsplan dat voor advies werd voorgelegd aan de ondernemingsraad (of bij gebrek daaraan, de vakbondsafvaardiging, of bij gebrek daaraan, het preventiecomité, of bij gebrek daaraan, de vertegenwoordigers van de representatieve werknemersorganisaties).

Niet in alle onderzochte dossiers was een afzonderlijk document met de titel " herstructureringsplan " te vinden: de gevraagde gegevens stonden even vaak in de cao brugpensioen of in een cao sociaal plan.	+/-
---	-----

Uit de audit is gebleken dat het herstructureringsplan niet op inhoud wordt beoordeeld, noch door de CBA, noch door de commissieleden. Zij verzekeren zich er enkel van of het de gevraagde elementen bevat. Een eerste reden die ze hiervoor aanhalen is dat de begeleidende maatregelen naar wedertewerkstelling al regionaal getoetst worden. Voorts gaat de commissie ervan uit dat het systeem van sociaal overleg en het arbeidsrecht voldoende garanties bieden: als er een akkoord is in de onderneming, gaat ze ervan uit dat dit in orde is, en als achteraf blijkt dat een werkgever zijn verplichtingen niet nakomt, kunnen werknemers de zaak voor de rechter brengen.

3.2.3.1 Voor alle ondernemingen

Volgens het koninklijk besluit moet het herstructureringsplan voor alle types ondernemingen minstens een positief actieplan voor de vrouwelijke werknemers bevatten en de nodige documenten die aantonen dat de onderneming zelf in de waarborgen voorziet om bij een eventueel faillissement de kosten te dekken van de aanvullende vergoeding van de brugpensioneerden tussen de leeftijd van 50 jaar (of de minimumleeftijd bepaald in de cao) en 55 jaar.

Positief actieplan voor vrouwelijke werknemers

Het koninklijk besluit van 3 mei 2007 geeft geen bijkomende informatie over de doelstellingen van het actieplan voor de vrouwelijke werknemers of over de criteria waaraan dit moet voldoen.

<p>Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen heeft een sjabloon ontwikkeld dat aangeeft wat er in het dossier moet zitten om in orde te zijn met de regelgeving i.v.m. gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de privésector³⁰. Het gaat louter om een apart blad waarop het aantal werknemers dat door de herstructurering wordt getroffen opgesplitst naar geslacht wordt vermeld, samen met de manier waarop de herstructurering voor deze verschillende groepen plaatsvindt (bv. outplacement, brugpensioen...), gevolgd door de formulering “<i>Wij garanderen gelijke kansen voor mannen en vrouwen gedurende het ganse proces van herstructurering</i>”. Een echt “actieplan” kan dit bezwaarlijk genoemd worden.</p> <p>Slechts enkele van de onderzochte dossiers voldeden aan deze vereisten: in zes op dertig gevallen was een apart blad toegevoegd en bij slechts twee van die zes werd het aantal getroffen werknemers opgesplitst naar geslacht. De manier waarop de herstructurering per doelgroep zou gebeuren en de gevraagde formulering kwam in geen enkel dossier voor. Meestal wordt er enkel een vermelding in zeer algemene bewoordingen gemaakt in het herstructureringsplan of de cao. In één dossier wordt erop gewezen dat er voor de betreffende activiteit geen enkele vrouw werkt in de onderneming. Slechts in één dossier wees de CBA de onderneming op de mogelijkheid om het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen te raadplegen over het positief actieplan.</p>	-
---	---

Waarborg kosten aanvullende vergoeding tussen 50 en 55 jaar

Deze waarborg is bestemd voor het Fonds tot Vergoeding van de in geval van Sluiting van Ondernemingen Ontslagen Werknemers en is enkel verplicht voor ondernemingen die een verlaging van de brugpensioenleeftijd onder 55 jaar vragen (vijftien op dertig ondernemingen in de steekproef).

³⁰ Volgens het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen: het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot vaststelling van de criteria waaraan een onderneming moet beantwoorden opdat het beheerscomité van het Fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting van ondernemingen ontslagen werknemers haar herstructurering met een sluiting kan gelijk stellen, en het koninklijk besluit van 14 juli 1987 houdende maatregelen tot bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de privésector. Opmerkelijk is wel dat deze regelgeving nergens expliciet verwijst naar positieve actieplannen voor ondernemingen in herstructurering of in moeilijkheden, enkel naar gelijkekansenplannen die alle ondernemingen in de privésector moeten opstellen.

<p>Op vraag van de commissie moeten ondernemingen naast de bankwaarborg ook nog de naam, voornaam, geboortedatum en de berekening van de verschuldigde vergoeding per maand doorgeven van elke bruggepensioneerde voor wie ze waarborgen moet bieden voor de aanvullende vergoeding tussen 50 en 55 jaar. De bankwaarborg werd in alle onderzochte dossiers waar dit nodig was, bijgevoegd. Een van de onderzochte ondernemingen was er niet in geslaagd deze waarborg te verkrijgen, heeft de aanvraag tot erkenning teruggetrokken en werd failliet verklaard.</p> <p>Ook de bijkomende gegevens werden in de meeste gevallen (twee dossiers uitgezonderd) bezorgd.</p>	+
--	---

3.2.3.2 *Bij collectief ontslag*

Voor de ondernemingen die van plan zijn over te gaan tot collectief ontslag (26 van de onderzochte dossiers) moet het herstructureringsplan, sinds de aanpassing van het koninklijk besluit ten gevolge van het Generatiepact, nog bijkomende elementen bevatten. Deze moeten aantonen dat de onderneming werk zal maken van “activerend herstructureren” om ontslagen te vermijden en het herintreden van de ontslagen oudere werknemers te stimuleren.

Pistes arbeidsherverdeling

Ondernemingen die van plan zijn om over te gaan tot collectief ontslag moeten een overzicht van de pistes voor arbeidsherverdeling (in het bijzonder deeltijds tijdskrediet en vrijwillig deeltijdse arbeid), die naar aanleiding van de herstructurering werden onderzocht als alternatief voor de ontslagen en het resultaat van dit onderzoek inzake daling van het volume aan arbeid, uitgedrukt in VTE, aan het dossier toevoegen. Deze VTE tellen in de berekening van het collectief ontslag mee als ontslagen.

<p>Pistes voor arbeidsverdeling zijn in de meeste dossiers terug te vinden in de cao, het herstructureringsplan of het sociaal plan, maar doorgaans slechts in heel algemene bewoordingen. In de drie dossiers zonder spoor van deze pistes gaat het vooral om sluitingen van het bedrijf of een afdeling. Er worden quasi nooit (één dossier uitgezonderd) concrete cijfers in VTE gegeven.</p>	-
---	---

Regeling afscheidspremies

Naar aanleiding van een herstructurering kunnen afscheidspremies worden afgesproken voor de werknemers die het bedrijf vrijwillig verlaten. Die worden vastgelegd in de cao brugpensioen. Indien er sprake is van afscheidspremies bij vrijwillig vertrek, moet in het aanvraagdossier worden vermeld wie ervoor in aanmerking komt en wat de toekenningsregels zijn.

<p>Een dergelijke regeling werd slechts in een beperkt aantal dossiers (9 op 26) vermeld in de cao brugpensioen. In 7 andere dossiers werd het vermeld in het herstructureringsplan of sociaal plan.</p>	+/-
--	-----

Tewerkstellingscel en outplacement

Het herstructureringsplan moet de begeleidingsmaatregelen voor de met ontslag bedreigde werknemers die naar aanleiding van de herstructurering werden genomen en die zijn vast-

gelegd in de cao brugpensioen, vermelden. Daarbij moet minstens een tewerkstellingscel worden opgericht of worden meegewerkt aan een overkoepelende tewerkstellingscel, en een aanbod van outplacementbegeleiding op kosten van de werkgever. Het outplacementaanbod moet minstens voldoen aan de kwaliteitsvereisten vastgelegd in cao nr. 82 van 10 juli 2002.

<p>Op vraag van de commissie moet de onderneming een kopie van de oprichtingsakte van de tewerkstellingscel of de toetredingsakte tot een permanente tewerkstellingscel en een kopie van het contract gesloten met het outplacementkantoor toevoegen.</p> <p>In alle onderzochte dossiers werd een tewerkstellingscel opgericht en de meeste ondernemingen sturen de gevraagde contracten mee (23 op 26). In de andere drie dossiers was er sprake van een reconversiecel waarbij de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst Forem de outplacement verzorgde.</p>	+
--	---

Het is echter de regionale minister van Werk die bevoegd is voor de zetel van de onderneming, die deze begeleidingsmaatregelen moet goedkeuren en daarvoor een attest moet afgeven dat ook nog eens toegevoegd moet worden aan de erkenningsaanvraag (zie verder). De bepalingen uit het koninklijk besluit en de bijkomende eisen van de commissie hebben weinig zin als de beoordeling op het regionale niveau gebeurt.

Nominatieve lijst kandidaat-bruggepensioneerden

Ondernemingen moeten sinds het Generatiepact een lijst met de identiteitsgegevens en het rijksregisternummer van de kandidaat-bruggepensioneerden toevoegen aan hun aanvraag. De beschermde werknemers voor wie de erkenning van economische of technische redenen door het paritair comité moet gebeuren, moeten afzonderlijk vermeld worden. De bedoeling van deze bepaling is dat werknemers die op het moment dat de herstructurering in de ondernemingsraad wordt aangekondigd niet voldoen aan de leeftijdsvoorwaarden (bv. slechts 48 jaar op moment van de aankondiging) ook geen aanspraak meer kunnen maken op een vervroegd brugpensioen. Zo wou de regelgever alle constructies die al dan niet gebruik maken van tijdelijke werkloosheid of tijdskrediet en die tot doel hebben een aantal relatief jonge werknemers in een soort wachtkamer in afwachting van hun brugpensioen te plaatsen, onmogelijk maken.

<p>Op vraag van de commissie moet de nominatieve lijst van kandidaat-bruggepensioneerden naast de identiteitsgegevens en het rijksregisternummer, ook geboortedatum, datum indiensttreding, en de anciënniteit binnen de onderneming op het ogenblik van de aankondiging van het collectief ontslag vermelden. Deze lijst was in quasi alle onderzochte dossiers aanwezig (in drie gevallen mee opgenomen in lijst van alle ontslagen). In twee dossiers was hij echter onvolledig: een groot deel van de aangekondigde bruggepensioneerden (ongeveer 30 % in het ene dossier, ongeveer 55 % in het andere) stond niet op de nominatieve lijst. In 10 van de 26 dossiers ontbrak minstens één van de gevraagde gegevens. Anderzijds volstaan de geboortedatum en de datum van indiensttreding wel om de nodige controles te doen.</p>	+/-
--	-----

Attest regionale minister van Werk

De begeleidingsmaatregelen voor de met ontslag bedreigde werknemers moeten ter goedkeuring worden voorgelegd aan de regionale minister van Werk. Als die niet binnen 14 kalenderdagen vanaf de aanvraag antwoordt, moet de onderneming een afschrift van de aangetekende brief die ze verzond voor de aanvraag en het bewijs van de aangetekende verzending bijvoegen. Indien de gewestminister het plan afwees, moet de onderneming motiveren waarom de geplande inspanningen volgens haar wel volstaan.

<p>De goedkeuring van de regionale minister* is bijna altijd bijgevoegd (25 op 26). In het dossier waar het ontbrak gaf de commissie een “erkenning onder voorbehoud” onder de opschortende voorwaarde van het toekomen van het ontbrekende stuk. Zodra dit stuk was toegekomen, is de erkenningsbrief van de minister vertrokken.</p>	+
---	---

Uit het dossieronderzoek bleek dat de manier waarop de goedkeuring wordt gegeven, verschilt naargelang van de regio. In het Vlaamse Gewest is er echt een attest aan toegevoegd terwijl de Waalse minister van Werk zich beperkt tot een goedkeuring van de begeleidingsmaatregelen per brief. De Waalse minister stuurt zijn goedkeuring rechtstreeks naar de federale minister met een kopie naar de CBA, terwijl de Vlaamse minister zijn goedkeuring opstuurt naar de onderneming zelf, die ze op haar beurt aan de CBA moet bezorgen, wat meer werk meebrengt voor de ondernemingen.

3.2.4 Bronnen van bewijsstukken binnen de overheid

In bovenstaand overzicht werden de documenten die de FOD WASO in principe zelf van andere overheidsdiensten zou kunnen verkrijgen, met een asterisk aangeduid. In tabel 8 worden ze opgelijst, samen met de bron binnen de overheid.

Tabel 8 – Bronnen van bewijsstukken binnen de overheid

Bewijsstuk	Bron
Jaarrekeningen van de vijf voorafgaande boekjaren	Balanscentrale Nationale Bank (gratis online te raadplegen)
Attest van de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling waaruit blijkt dat de kennisgeving van het collectief ontslag conform het koninklijk besluit van 24 mei 1976 is gebeurd	Gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling
Gemiddeld personeelsbestand voor het jaar dat aan het collectief ontslag voorafgaat	RSZ
Overzicht van het personeelsbestand van de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag	RSZ
Attest RVA: dagen economische werkloosheid voor de arbeiders in het jaar voorafgaand aan de aanvraag of de laatste vier kwartalen	RVA
Attest RSZ: aantal aangegeven dagen voor de arbeiders	RSZ
CAO brugpensioen	Algemene directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen FOD WASO
Goedkeuring van de regionale minister van werk	Vlaanderen: Departement Werk en Sociale Economie (WSE) – Wallonië: Département de l'Emploi et de la Formation professionnelle – Brussel: Bestuur Economie en Werkgelegenheid (BEW)

3.3 Erkenningscriteria

3.3.1 Verlies

Ondernemingen kunnen worden erkend als onderneming in moeilijkheden als ze in de jaarrekeningen van de twee boekjaren vóór de aanvraag tot erkenning, vóór belastingen, een verlies uit de gewone bedrijfsuitoefening boeken. Voor het laatste boekjaar moet dit verlies groter zijn dan het bedrag van de afschrijvingen en de waardevermindering op oprichtingskosten, op immateriële en materiële vaste activa. Erkende ondernemingen in moeilijkheden kunnen de brugpensioenleeftijd verlagen tot 52 jaar na akkoord van de minister, of zelfs tot 50 jaar na advies van de commissie en akkoord van de minister.

De CBA paste dit criterium in alle onderzochte dossiers, op basis van de verstrekte informatie, correct toe. Hoewel dit niet in de regelgeving is opgenomen, vindt het Rekenhof het belangrijk dat de erkenningsbeslissing genomen wordt op basis van een door een bedrijfsrevisor goedgekeurde jaarrekening. In drie op de tien onderzochte dossiers kon de onderneming deze goedkeuring niet voorleggen. Bij één dossier was er twijfel over de impact van een uitzonderlijke inkomst op de financiële toestand van de onderneming en werd de FOD Economie ingeschakeld voor een grondiger onderzoek.

Het koninklijk besluit stelt voorts dat indien de onderneming deel uitmaakt van een juridische, economische of financiële entiteit met geconsolideerde jaarrekening, er enkel rekening gehouden wordt met de jaarrekening van deze entiteit. Dit is een regel die moeilijk handhaafbaar is. Volgens de CBA moet enkel rekening gehouden worden met een geconsolideerde jaarrekening op Belgisch niveau. Dit komt volgens haar in de praktijk weinig

voor, wat ook bleek uit de onderzochte dossiers. Het gros van de ondernemingen met een geconsolideerde jaarrekening zijn internationale ondernemingen waar de consolidatie niet op Belgisch niveau gebeurt. De consolidatie zegt dus weinig over de toestand van de onderneming in België. De CBA houdt in de praktijk enkel rekening met de financiële resultaten van de technische bedrijfseenheden in België.

Eén van de dossiers op basis van verlies in de steekproef was een ziekenfonds. Voor zover die niet de vorm hebben aangenomen van een grote of zeer grote vzw, hoeven ze geen jaarrekening neer te leggen bij de Nationale Bank. Vermits er in het koninklijk besluit geen criteria zijn vastgelegd voor ondernemingen die geen klassieke jaarrekening opmaken, heeft de FOD na overleg met de minister in 2008 specifieke criteria voor ziekenfondsen opge maakt. Het geleden verlies wordt voor ziekenfondsen berekend op basis van de resultatenrekening van de administratiekosten inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

3.3.2 Collectief ontslag

3.3.2.1 Definitie van collectief ontslag

Koninklijk besluit van 3 mei 2007

Art 15, 1^o, van het besluit bepaalt op hoeveel werknemers het ontslag betrekking moet hebben om te kunnen spreken van collectief ontslag:

Voor de ondernemingen die meer dan 20 en minder dan 100 werknemers tewerkstellen dient het ontslag op ten minste 10 werknemers betrekking te hebben.

Voor de ondernemingen die ten minste 100 werknemers tewerkstellen dient het collectief ontslag op ten minste 10 procent van het aantal tewerkgestelde werknemers betrekking te hebben.

Een onderscheid wordt gemaakt tussen:

- a) de onderneming die overgaat tot een collectief ontslag dat betrekking heeft op minstens 20 procent van het aantal tewerkgestelde werknemers;*
- b) de onderneming niet bedoeld in a) die overgaat tot een collectief ontslag dat betrekking heeft op minstens 10 procent van het aantal tewerkgestelde werknemers;*
- c) de onderneming die 20 werknemers of minder tewerkstelt in geval van ontslag van minstens 6 werknemers indien zij tussen 12 en 20 werknemers tewerkstelt en van minstens de helft van de werknemers indien zij minder dan 12 werknemers tewerkstelt.*

Deze bepalingen zijn niet duidelijk: voor de ondernemingen met ten minste 100 werknemers, zou een onderscheid moeten gemaakt worden tussen a, b en c, terwijl c enkel betrekking heeft op ondernemingen met minder dan 20 werknemers.

De bepalingen dienen als volgt gelezen te worden: er is sprake van collectief ontslag

1. voor ondernemingen met minder dan 12 werknemers: bij ontslag van minimum 50 % van de werknemers;
2. voor ondernemingen met tussen 12 en 20 werknemers: bij ontslag van minimum 6 werknemers;
3. voor ondernemingen met meer dan 20 en minder dan 100 werknemers: bij ontslag van minimum 10 werknemers;
4. voor ondernemingen met ten minste 100 werknemers: bij ontslag van minimum 10 % van de werknemers.

Het onderscheid tussen minstens 20 % (a) en minstens 10 % (b) wordt enkel gebruikt voor het bepalen van de minimumleeftijd voor brugpensioen en de drempel waaronder een advies van de commissie wettelijk verplicht is: 52 jaar bij ten minste 20 % en 55 jaar bij ten minste 10 %. Dit onderscheid is niet van belang om te bepalen of er al dan niet sprake is van collectief ontslag.

Andere definities

De definitie van collectief ontslag uit het koninklijk besluit van 3 mei 2007 verschilt op drie belangrijke punten van de definitie uit de andere regelgeving over collectief ontslag³¹.

Ten eerste definieert het koninklijk besluit van 3 mei 2007 collectief ontslag voor ondernemingen met minder dan 20 werknemers, waar dat in de andere regelgeving niet gebeurt. De vraag is of dit zinvol is: uit de praktijk van de CBA blijkt dat er bij minder dan 20 werknemers nooit een erkenningsaanvraag wordt ingediend.

Het tweede verschil is dat de andere regelgeving ondernemingen met 300 werknemers en meer als een aparte categorie beschouwt, waarbij een ontslag van minimum 30 werknemers volstaat om te spreken over collectief ontslag. Voor een onderneming met 384 werknemers bijvoorbeeld, betekent dit concreet:

Koninklijk besluit 3 mei 2007:	collectief ontslag vanaf 38 werknemers
Andere regelgeving:	collectief ontslag vanaf 30 werknemers

Een onderneming met collectief ontslag van bv. 35 werknemers moet de informatie- en consultatieprocedure volgen uit de cao van 1975 en het besluit van 1976, maar kan geen erkenning aanvragen op basis van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 en kan geen beroep doen op afwijkende bepalingen inzake brugpensioen. Negen van de 26 onderzochte dossiers met collectief ontslag waren ondernemingen met meer dan 300 werknemers. In een van deze dossiers leidde deze inconsistentie in de regelgeving tot onterechte verwachtingen bij de onderneming.

³¹ Met name de wet van 20 september 1948 over de organisatie van het bedrijfsleven, de cao nr.24 van 2 oktober 1975 betreffende de procedure van inlichtingen en raadplegingen van de werknemersvertegenwoordigers met betrekking tot het collectief ontslag, het koninklijk besluit van 24 mei 1976 betreffende het collectief ontslag, en de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling ("wet-Renault").

Een derde verschil is de termijn waarbinnen de ontslagen moeten worden uitgevoerd. Artikel 2 uit cao nr. 24 verwijst naar een periode van 60 dagen, het koninklijk besluit van 3 mei 2007 zegt dat een onderneming binnen zes maanden na de datum van de erkenning moet zijn overgegaan tot de uitvoering van het collectief ontslag. Het is onduidelijk of *uitvoering* hier betekent “volledige uitvoering” of “gestart met de uitvoering”. De CBA tilt in de praktijk niet zo zwaar aan deze onduidelijkheden omdat, rekening houdend met de verdere beperkingen van de procedure, het collectief ontslag hoe dan ook binnen een bepaalde termijn moet gebeuren. Een ontslagen personeelslid moet eerst zes maanden zijn ingeschreven in een tewerkstellingscel, en kan dan pas zijn recht op vervroegd brugpensioen doen gelden. Dit moet allemaal gebeuren binnen de erkenningsperiode. Ook de opzeggingstermijn van een personeelslid ontslagen in het kader van een herstructurering moet aflopen binnen de erkenningsperiode.

De FOD WASO beseft dat er nood is aan een rationalisatie van de verschillende definities van collectief ontslag. Er is een initiatief geweest om de notie van collectief ontslag uit te klaren, maar dit is stilgevallen door de val van de regering in 2010 en was op het moment van de audit nog niet opnieuw opgestart.

3.3.2.2 *Berekening van het percentage collectief ontslag*

Voor de berekening van het percentage moet het aantal ontslagen gedeeld worden door het aantal tewerkgestelde werknemers.

Aantal ontslagen

Het gaat om het aantal geplande ontslagen op het ogenblik van de “betekening” van het collectief ontslag (de kennisgeving aan de FOD WASO en de regionale dienst voor arbeidsbemiddeling van de beslissing om over te gaan tot collectief ontslag). Dit staat niet expliciet in het besluit, maar wordt wel consequent door de CBA zo toegepast.

De nominatieve lijst van de werknemers die al ontslagen werden of nog zullen worden ontslagen, wordt gebruikt als controle-instrument. Deze lijst is geen vereiste uit het besluit, maar de commissie vraagt hem om het percentage collectief ontslag te controleren en ook om de ondernemingen te responsabiliseren om al hun HR-beslissingen objectief te onderbouwen. Met andere woorden om erover te waken dat ze niet enkel of in hoofdzaak oudere werknemers ontslaan³².

De analyse door het Rekenhof van het databestand fiches doet de vraag rijzen of deze lijst de verwachtingen waarmaakt. Voor alle onderzochte dossiers samen maakte het totaal aantal werknemers op de nominatieve lijst slechts 89 % uit van het totaal aantal geplande ontslagen bij de betekening van het collectief ontslag. Dit betekent ten eerste dat het aantal geplande ontslagen bij de betekening van het collectief ontslag – het referentiepunt voor de berekening van het percentage collectief ontslag – mogelijk globaal genomen 11 % overschat is. Ten tweede blijkt dat het percentage collectief ontslag op basis van deze lijst moeilijk te

³² Om deze praktijk te bestrijden, voerde de regering het “afspiegelingsprincipe” in (= bij een collectief ontslag moet de werkgever de leeftijds piramide respecteren bij het vaststellen van welke werknemers er zullen worden ontslagen) door de wet van 29 maart 2012 houdende diverse bepalingen (Titel 9, hoofdstuk 4, art. 62 tot 65). De Nationale Arbeidsraad (NAR) kon zich hier echter niet in vinden (advies NAR nr. 1795) en heeft in zijn advies van 27 juni 2012 (advies NAR nr. 1803) een alternatieve regeling uitgewerkt. Bij afsluiten van de audit was het onduidelijk of de minister de wet zou bijsturen of niet.

controleren is. Wat het responsabiliseren van de ondernemingen betreft, stelde het Rekenhof vast dat bij 9 van de 158 erkenningen 100 % van de aangekondigde ontslagen potentiële bruggepensioneerden waren en dat dit in nog eens 9 ondernemingen voor tussen de 75 % en de 100 % van de aangekondigde ontslagenen het geval was. Het gemiddelde percentage voor alle erkenningen bedraagt 32 % (5.390 bruggepensioneerden t.o.v. 16.990 aangekondigde ontslagen).

Volgens het koninklijk besluit mogen enkel de ontslagen van werknemers die bij de aankondiging van de intentie tot collectief ontslag minstens twee jaar in dienst zijn, worden meegeteld bij het bepalen van het aantal ontslagen. Deze bepaling werd ingevoerd met het Generatiepact om het kunstmatig en tijdelijk opdrijven van het percentage ontslagen, door werknemers tijdelijk te verschuiven tussen verschillende entiteiten van eenzelfde bedrijf, te vermijden. De CBA gebruikt de nominatieve lijst van werknemers om deze voorwaarde te controleren: werknemers die niet aan deze voorwaarde voldoen, worden door de CBA systematisch van het opgegeven aantal afgetrokken.

Het aantal voltijdse equivalenten waarmee het arbeidsvolume daalt door inspanningen voor arbeidsherverdeling, wordt in het koninklijk besluit met ontslagen gelijkgesteld. Het onderzoek wees echter uit (zie 3.2.3.2) dat de resultaten van de pistes voor arbeidsherverdeling bijna nooit in VTE uitgedrukt worden in de herstructureringsplannen. De CBA hanteert hier een eerder voluntaristische aanpak: wanneer er een verschil is tussen het aantal ontslagen bij de aankondiging en dat op de nominatieve lijst, vraagt de CBA aan de onderneming om dit te verklaren. De verkregen informatie wordt opgenomen in de samenvattende fiches voor de commissie.

Uit een vergelijking van de beschikbare informatie over de onderzochte pistes voor arbeidsherverdeling, vrijwillig vertrek en vertrek op grond van andere modaliteiten in de fiches en in de herstructureringsplannen blijken de fiches in 16 gevallen (op 26) meer informatie te bevatten. In 9 van deze gevallen zegt de fiche expliciet, in VTE of in personen, dat er een aantal banen worden gered, zonder dat er informatie over de maatregelen in het herstructureringsplan staat. Dit maakt de status van deze gegevens onduidelijk: waren de maatregelen en de geredde banen voorwerp van sociaal overleg in de onderneming of niet, en wie gaat opvolgen of ze effectief worden gerealiseerd? Niettemin beschouwt de CBA deze aantallen als ontslagen en trekt ze ze niet van het opgegeven aantal af. Uit de analyse van het databestand fiches blijkt dat globaal genomen 73 % van het verschil tussen het aantal ontslagen bij de betekening en de nominatieve lijst op de fiches verklaard wordt door arbeidsverdelende maatregelen, vrijwillig vertrek en vertrek op grond van andere modaliteiten. Die laatste drie categorieën zijn slechts zelden cruciaal om het vereiste percentage voor collectief ontslag te behalen: het aantal vermeld op de nominatieve lijst volstaat bijna altijd.

Aantal tewerkgestelde werknemers

Het aantal tewerkgestelde werknemers moet worden vastgesteld volgens het koninklijk besluit van 24 mei 1976, met name het gemiddeld aantal werknemers tewerkgesteld gedurende het kalenderjaar dat aan het ontslag voorafgaat of, indien de onderneming in dat jaar geen activiteit heeft gehad, het gemiddeld aantal werknemers gedurende het lopende kalenderjaar.

De CBA benadrukt dat dit inderdaad begrepen moet worden als het kalenderjaar voor het *effectieve ontslag*, niet het kalenderjaar voor de aankondiging van het collectief ontslag. Dit leidde in 3 van de 26 onderzochte dossiers aanvankelijk tot verwarring (zie 3.2.1).

De formulieren die de FOD WASO verspreidt, helpen niet om de verwarring op te lossen. Het formulier dat ondernemingen moeten gebruiken voor de aankondiging van het collectief ontslag bij de FOD WASO vraagt “het aantal en categorieën van werknemers die *gewoonlijk* worden tewerkgesteld in de technische bedrijfseenheid”. Het standaardformulier dat de CBA laat invullen, vraagt toch “het aantal werknemers in dienst op het ogenblik van de *aankondiging* van het collectief ontslag (het actueel personeelsbestand voor de onderneming zonder collectief ontslag)”.

Als het inderdaad het effectieve ontslag moet zijn, is deze bepaling moeilijk toepasbaar in de praktijk. De effectieve start van het ontslag is op het moment van de aanvraag doorgaans nog onbekend, omdat de meeste ondernemingen wachten op de erkenning vooraleer over te gaan tot het collectief ontslag. Als een erkenning lang aansleept of een aanvraag rond een jaarwisseling gebeurt, kan het “voorafgaande kalenderjaar” in principe verschillen tussen het moment van de aanvraag en het moment van de erkenning. Hierbij wordt opgemerkt dat dit meestal in het voordeel van de onderneming is: het aantal ontslagen blijft immers behouden, terwijl in ondernemingen in problemen het aantal tewerkgestelde werknemers doorgaans daalt.

De CBA hanteert in eerste instantie als referentiepunt het moment waarop het collectief ontslag ten vroegste mag beginnen, met name 30 dagen na de datum van betekening bij de directeur van de regionale dienst voor arbeidsbemiddeling, en kijkt naar het aantal tewerkgestelde werknemers in het voorafgaande kalenderjaar. In tweede instantie kijkt ze naar de oprichtingsdatum van de tewerkstellingscel: bij lang aanslepende dossiers geeft deze laatste datum immers ook een betere benadering van de werkelijke start van het collectief ontslag. Indien de CBA van de onderneming vervolgens nog bijkomende informatie krijgt over de werkelijke start van het collectief ontslag (bv. bij een lang aanslepend dossier), gebruikt ze dat moment als referentiepunt.

Deze procedure is nergens gepubliceerd. In alle onderzochte dossiers werd ze consequent toegepast. In geen enkel van de onderzochte dossiers was het “verschuiven” van het gehanteerde referentiepunt cruciaal voor het al dan niet bereiken van het benodigde percentage collectief ontslag.

Technische bedrijfseenheid versus juridische entiteit

Belangrijk om te weten is dat in deze context *onderneming* steeds gelijk staat aan “de technische bedrijfseenheid” (TBE). Dit komt niet duidelijk naar voor uit de tekst van het besluit, maar moet worden afgeleid uit de oudere regelgeving over herstructurering en collectief ontslag³³. Een TBE is een entiteit die op basis van economische en sociale criteria wordt afgebakend vanwege haar autonomie en onafhankelijkheid. De TBE valt niet noodzakelijk

³³ Met name de wet van 20 september 1948 over de organisatie van het bedrijfsleven, de cao nr.24 van 2 oktober 1975 betreffende de procedure van inlichtingen en raadplegingen van de werknemersvertegenwoordigers met betrekking tot het collectief ontslag, het koninklijk besluit van 24 mei 1976 betreffende het collectief ontslag, en de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling (“wet-Renault”).

samen met de juridische entiteit. Eén juridische entiteit kan meerdere TBE omvatten, terwijl ook meerdere juridische entiteiten samen één technische bedrijfseenheid kunnen vormen³⁴.

De CBA merkt op dat dit soms leidt tot verwarring. In het dossieronderzoek bleek dit in drie dossiers het geval te zijn. In een van deze dossiers was dit cruciaal voor het al dan niet bereiken van het vereiste percentage collectief ontslag: de onderneming rekende, in haar voordeel, op basis van een afdeling in plaats van TBE. In alle gevallen werd de verwarring in overleg met het bedrijf opgelost. De CBA doet een beroep op de databank van technische bedrijfseenheden voor de sociale verkiezingen van de algemene directie Individuele Arbeidsbetrekkingen om haar argumentatie te staven. De ondernemingen sturen ook zelf stavingsstukken mee, bv. een kopie van het formulier uit voormelde databank, een vonnis van een rechter.

Belang van het resultaat van deze berekening

Het percentage collectief ontslag is een heel belangrijk element bij de beslissing. Als de vereiste drempelwaarde van 10 % niet bereikt wordt, zal de vraag tot erkenning worden afgewezen of teruggetrokken (dit gebeurde in 3 van de 26 onderzochte dossiers).

Voorts is het percentage collectief ontslag ook gekoppeld aan een mogelijke leeftijdsverlaging: 10 % is nodig voor een verlaging tot 55 jaar, 20 % voor een verlaging tot 52 jaar. Dit wordt afgeleid uit art. 18, § 9, van het koninklijk besluit dat bepaalt dat een advies van de commissie vereist is om onder deze drempelwaarden te gaan. De commissie heeft deze logica nog verder verfijnd:

- daling tot 50 jaar bij collectief ontslag van ten minste 30 % van de werknemers;
- daling tot 53 jaar bij collectief ontslag van 17-18 % van de werknemers;
- daling tot 54 jaar bij collectief ontslag van 14-15 % van de werknemers.

Enkel het criterium van 30 % wordt gecommuniceerd via de website van de FOD WASO.

In een aantal onderzochte dossiers voldeed het percentage niet om de gevraagde leeftijdsverlaging tot 52 jaar mogelijk te maken. Een onderneming beperkte zich tot een verlaging tot 55 jaar, maar een andere diende een nieuwe aanvraag in met meer ontslagen en twee ondernemingen dienden bijkomend hun jaarrekeningen in om een erkenning als onderneming in moeilijkheden te krijgen. In deze laatste twee gevallen was het de CBA die de ondernemingen op deze mogelijkheid wees.

Ondernemingen in herstructurering hoeven echter niet verlieslatend te zijn. Bij de verstrenging van de definitie van collectief ontslag ten tijde van het Generatiepact, lag er ook een wetsvoorstel voor om te vermijden dat ondernemingen met grote winsten een beroep zouden kunnen doen op de uitzonderingsbepalingen: een onderneming in herstructurering zou maximaal 5 % winst mogen maken. Dit voorstel werd echter niet goedgekeurd³⁵.

³⁴ Zie ook Departement Werk en Sociale Economie van de Vlaamse overheid (2009), *Draaiboek Wegwijs Herstructureren*, p. 11 (<http://www.werk.be/online-diensten/herstructureren/draaiboek>, geraadpleegd 15 mei 2012)

³⁵ *Parl. St. Kamer*, DOC 51 2335/001, 10 maart 2006.

3.3.3 Economische werkloosheid en saneringsplan

Ondernemingen die tijdens het jaar dat de aanvraag tot erkenning voorafgaat een aantal werkloosheidsdagen hebben gehad dat ten minste gelijk is aan 20 % van het totaal aantal dagen aangegeven aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), kunnen een erkenning aanvragen op grond van art. 15, 2°. De toepassing van deze bepaling is beperkt tot de ondernemingen waar ten minste 50 % van de werknemers een arbeiderscontract hebben.

In de onderzochte periode werden slechts vier aanvragen op basis van economische werkloosheid ingediend, waarvan er een werd opgenomen in de steekproef. In dit ene dossier werden de erkenningscriteria correct toegepast.

Instellingen die buiten het toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968 betreffende de cao en de paritaire comités vallen en waarvoor een door de Ministerraad of door de bevoegde overheid goedgekeurd saneringsplan bestaat, kunnen een erkenning aanvragen op grond van art. 16.

In de onderzochte periode waren er geen dossiers op basis van een goedgekeurd saneringsplan (art. 16).

3.4 Erkenning

Indien de gemotiveerde aanvraag alle vereiste elementen bevat, kan de minister van Werk een onderneming een erkenning verlenen als onderneming in moeilijkheden of in herstructurering, voor een periode van maximaal twee jaar. Zoals gezegd gaat hier voor de ondernemingen met collectief ontslag een advies van de commissie aan vooraf. De minister volgt dat advies steeds.

Het advies van de commissie blijkt meestal positief. Drie van de vier ondernemingen uit de steekproef die niet erkend werden, waren al door de CBA op de hoogte gebracht van het feit dat het vereiste aantal ontslagen niet zou worden bereikt. Ze hebben zelf hun aanvraag teruggetrokken voor ze naar de commissie ging. In de steekproef was er één positief advies onder voorbehoud en twee gevallen waar de onderneming niet de gevraagde leeftijdsverlaging kreeg. De minister verklaart het geringe aantal negatieve adviezen door het voorbereidende werk van de CBA, die aanvragen die manifest niet voldoen aan de criteria niet op de agenda van de commissie zet.

Volgend kader bevat een overzicht van de adviezen van de commissie van de jaren 2009 tot 2011.

In 2009, 2010 en 2011 gaf de commissie:

- 237 positieve adviezen;
- één negatief advies;
- één advies “zonder voorwerp” omdat de onderneming het dossier introk.

De commissie gaf 23 positieve adviezen onder voorbehoud (bij één dossier kunnen verschillende redenen zijn voor het voorbehoud):

- dertien keer wegens het ontbreken van de bankgarantie;
- zeven keer wegens ontbreken attest regionale minister;
- drie keer wegens het nog niet geregistreerd zijn van de cao's;
- één keer wegens het nog moeten aanpassen van de duur van de cao;
- één keer wegens het niet zeker zijn dat het outplacementbureau erkend is;
- één keer wegens het niet bestaan van een cao brugpensioen.

De commissie gaf elf beperkende adviezen qua leeftijd:

- vier keer de brugpensioenleeftijd een jaar minder verlaagd;
- vier keer de brugpensioenleeftijd twee jaar minder verlaagd;
- drie keer de brugpensioenleeftijd drie jaar minder verlaagd.

Bij zes van de elf beperkende adviezen geven de notulen een reden op voor de beperking:

- vier keer omdat de kandidaat-bruggepensioneerden op de nominatieve lijst al een hogere leeftijd hebben bereikt;
- één keer gezien het percentage collectief ontslag;
- één keer gezien het percentage én de leeftijd van de kandidaat-bruggepensioneerden.

Bron: notulen commissie 2009-2011

Volgens de geïnterviewde commissieleden wordt voor de ondernemingen met collectief ontslag ook de lengte van de erkenningsperiode afgewogen: zo zou de commissie bij een lage leeftijd soms een kortere erkenningsperiode adviseren, zodat de onderneming verplicht wordt het herstructureringsplan sneller uit te voeren. Uit de analyse van het databestand fiches blijkt echter dat dossiers met een lagere minimumleeftijd (50-52 jaar) een iets langere erkenningsperiode hebben dan die met een hogere minimumleeftijd (55 jaar) (18 à 19 maanden t.o.v. 12 à 15 maanden).

Voor de ondernemingen met collectief ontslag vangt de erkenningsperiode aan op de dag waarop de werkgever de werknemersvertegenwoordigers inlicht van zijn voornemen tot collectief ontslag. Ze eindigt maximaal twee jaar na de betekening van het collectief ontslag door de werkgever aan de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling. Uit onderstaande tabel blijkt dat er gemiddeld 137 dagen zitten tussen deze eerste datum en de erkenningsaanvraag. De betekening van het collectief ontslag valt gemiddeld 84 dagen na de mededeling van het voornemen ertoe.

Tabel 9 – Doorlooptijd fasen in het voorbereidend proces in de onderneming

Fasen	Gemiddeld aantal dagen voor aanvraag
Mededeling voornemen collectief ontslag/begin erkenningsperiode	137
Betekening collectief ontslag regionale dienst arbeidsbemiddeling	53
Attest regionale dienst arbeidsbemiddeling	42
Oprichting van/toetreding tot tewerkstellingscel	27
Indienen aanvraag regionale toetsing	16
Attest regionale minister van werk	1
Indienen aanvraag	0

Bron: Rekenhof op basis fiches WASO

In de praktijk kan de erkenningsperiode dus ook langer dan twee jaar duren, afhankelijk van de tijd die nodig was voor de informatie- en consultatieprocedure om over het herstructureringsplan en de cao brugpensioen te onderhandelen. Uit het databestand fiches bleek dat dit voor bijna 25 % van de erkenningen voor arbeiders en bijna 30 % van de erkenningen voor bedienden het geval was. Maar anderzijds bleken ook meer dan 40 % van de erkenningen 18 maanden of minder te duren (46,3 % voor arbeiders en 40,9 % voor bedienden).

Ondernemingen in moeilijkheden krijgen in de praktijk slechts een erkenning voor één jaar (verlengbaar). Het koninklijk besluit blijkt niet toepasbaar bij een erkenning voor twee jaar: het criterium van verlies in de twee voorafgaande boekjaren, kan immers niet gecontroleerd worden voor het tweede jaar van de erkenning. Deze manier van werken respecteert de tekst van het besluit. In de drie dossiers uit de steekproef met enkel artikel 14 doet de onderneming zelf een aanvraag voor een erkenning voor een bepaalde periode. In één van deze dossiers stelde de CBA een andere erkenningsperiode voor, die ervoor zorgde dat er in plaats van zes potentieel bruggepensioneerden er tien waren.

Ondernemingen die erkend worden als onderneming in moeilijkheden én in herstructurering krijgen een erkenning voor twee jaar. Het is opmerkelijk dat de erkenning als onderneming in herstructurering de bovenhand krijgt, terwijl deze ondernemingen wel de leeftijdsverlaging tot 52 jaar hebben gekregen op grond van het geleden verlies.

De gemiddelde duur van de erkenning voor de 158 ondernemingen met collectief ontslag in het databestand fiches was 20,3 maanden. Hoewel een erkenning retroactief werkt – de erkenningsperiode ligt deels vóór de aanvraag en bovenstaande tabel toont dat bv. de tewerkstelling al eerder wordt opgestart – kan een onderneming maar beter wachten op de ministeriële beslissing om de voordelen toe te kennen. In de steekproef was er een onderneming die geen erkenning kreeg omdat er niet aan de voorwaarden voor collectief ontslag was voldaan, terwijl het bedrijf in kwestie wel al was gestart met de tewerkstellingscel en het outplacement, waarvoor het een positief advies had gekregen van de regionale minister.

De afwijkingen die de erkende ondernemingen kunnen krijgen, zijn telkens beperkt tot de erkenningsperiode. Ze zijn van toepassing voor zover de opzeggingstermijn (of de door de opzeggingsvergoeding gedekte periode) van de ontslagen werknemer verstrikt in de periode waarin de erkenning én de cao brugpensioen geldig zijn. De RVA controleert dat op het moment dat de bruggepensioneerde zijn recht wil doen gelden.

3.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is een onderscheid gemaakt tussen de toepassing van de erkenningscriteria voor de ondernemingen in moeilijkheden en/of herstructurering enerzijds, en de toepassing van de criteria waaraan de aanvraag tot erkenning moet voldoen anderzijds.

Voor zowel de erkenning zelf als de aanvraag tot erkenning blijken de criteria die in de praktijk worden toegepast, enigszins te verschillen van wat omschreven staat in het koninklijk besluit, ten gevolge van de afspraken die werden gemaakt binnen de adviescommissie Brugpensioenen. Het is niet zo dat het besluit niet gevolgd wordt: de “interne jurisprudentie” van de commissie voegt eerder regels toe (bv. steeds advies bij collectief ontslag, het criterium 30 % collectief ontslag voor verlaging brugpensioenleeftijd...), en stelt bijkomende informatie-eisen aan de aanvraag tot erkenning. Het geheel is wel coherent, maar een knelpunt is dat deze bijkomende regels en vereisten niet gepubliceerd zijn. De CBA of de commissieleden delen ze pas aan de ondernemingen mee op het moment dat die overwegen om een aanvraag in te dienen.

Wat de erkenningscriteria betreft, werd er in dit hoofdstuk vooral aandacht besteed aan de toepassing van de criteria voor verlies en collectief ontslag. Erkenningen op grond van economische werkloosheid of een goedgekeurd saneringsplan blijken in de praktijk zelden voor te komen.

Het criterium voor verlies is duidelijk voor ondernemingen die een jaarrekening moeten neerleggen bij de Nationale Bank. De CBA past dit criterium correct toe. De regel uit het koninklijk besluit over het rekening houden met de geconsolideerde jaarrekening blijkt moeilijk handhaafbaar: de CBA houdt in de praktijk enkel rekening met de financiële resultaten van de technische bedrijfseenheden in België.

Het criterium voor collectief ontslag daarentegen is veel minder duidelijk. Ten eerste is de definitie van collectief ontslag onduidelijk: artikel 15, 1^o, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 is moeilijk leesbaar en bovendien niet coherent met andere regelgeving over collectief ontslag. Dit leidt in de praktijk soms tot verwarring. Voorts zijn de regels voor de berekening van het percentage collectief ontslag, zowel die over het bepalen van het aantal ontslagen, als die over het bepalen van het aantal tewerkgestelde werknemers, niet coherent, op sommige vlakken onduidelijk en voor interpretatie vatbaar.

De regels over collectief ontslag handhaven, is een moeilijke evenwichtsoefening. De duidelijke bepalingen stellen weinig problemen. Zo controleert de CBA consequent aan de hand van de nominatieve lijst of enkel de werknemers met minstens twee jaar dienst worden meegeteld. Ook over de mogelijke verwarring tussen technische bedrijfseenheid en juridische entiteit wordt consequent gewaakt. Maar de onduidelijke bepalingen leiden tot inconsequenties. Zo heeft de CBA voor het bepalen van het “kalenderjaar voorafgaand aan

het collectief ontslag” een regel (“het kalenderjaar voorafgaand aan het moment waarop men *mag* starten met het collectief ontslag”) met uitzonderingen (“tenzij de onderneming meer informatie verstrekt over het werkelijke moment”), maar de regel wordt niet overal consequent toegepast.

De CBA heeft eerder een begeleidende dan een controlerende rol. Dat de CBA de ondernemingen vooral wil “helpen” om de gevraagde erkenning te verkrijgen, leidt in een aantal onderzochte gevallen toch tot een eerder welwillende toepassing van de regelgeving. Concrete voorbeelden zijn de manier waarop de CBA het aantal VTE daling arbeidsvolume ten gevolge van arbeidsherverdeling in rekening brengt, dat ze ondernemingen die er op basis van hun percentage collectief ontslag niet in slagen een leeftijdsverlaging tot 52 jaar te verkrijgen, op de mogelijkheid wijst een erkenning op grond van verlies aan te vragen, en het dossier op basis van artikel 14 waarin ze een erkenningsperiode heeft voorgesteld die leidde tot meer potentieel bruggepensioneerden dan de onderneming had gevraagd.

Op basis van deze vaststellingen kan de eerste onderzoeksvraag al worden beantwoord: waar de regelgeving duidelijk, coherent en handhaafbaar is, gebeurt de erkenning volgens de reglementaire criteria. Vermits dit op heel wat punten echter niet het geval is, is er veel ruimte voor interpretatie en bestaat het risico op een eerder welwillende invulling van de regels door de CBA (in de literatuur over regulering ook wel *capture* genoemd). De commissie heeft in deze gevallen een doorslaggevende stem: bij dossiers waarin er sprake is van collectief ontslag is het sociaal overleg in de commissie duidelijk belangrijker dan een stipte toepassing van het koninklijk besluit.

Wat de criteria voor de aanvraag tot erkenning betreft, besteedde de audit vooral aandacht aan de relevantie van de gevraagde informatie en de volledigheid van de onderzochte dossiers. Het uitgangspunt daarbij was dat de aan- of afwezigheid van bepaalde informatie iets zegt over het belang dat eraan wordt gehecht bij de beoordeling van de aanvraag. Een belangrijke algemene vaststelling was dat de aanvraag tot erkenning wordt beschouwd als een “verklaring op eer” de aangeleverde gegevens worden slechts uitzonderlijk op hun juistheid gecontroleerd.

Van de gegevens die volgens het koninklijk besluit bij een behoorlijk gemotiveerde aanvraag moeten zitten, waren er drie aanwezig in (zo goed als) alle onderzochte dossiers waar het van toepassing was: de cao brugpensioen, de bankwaarborg voor de aanvullende vergoeding tussen 50 en 55 jaar en de goedkeuring van de begeleidingsmaatregelen door de regionale minister van Werk. Twee andere documenten ontbraken bijna overal, zonder dat het de erkenning in gedrang bracht: het positief actieplan voor vrouwelijke werknemers en het overzicht van de pistes voor arbeidsherverdeling en het resultaat ervan uitgedrukt in VTE. Het koninklijk besluit schrijft niet voor wat het positief actieplan voor vrouwelijke werknemers moet inhouden. Het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen heeft wel een sjabloon ontwikkeld, maar dat wordt in de praktijk blijkbaar niet gebruikt. De pistes voor arbeidsherverdeling staan doorgaans slechts in heel algemene bewoordingen in de herstructureringsplannen (hoewel het resultaat in uitgespaarde VTE wel van groot belang is voor de berekening van het percentage collectief ontslag). Tot slot blijkt de relevantie van de bepaling dat ondernemingen in moeilijkheden de jaarrekeningen van de vijf voorafgaande boekjaren moeten voorleggen onduidelijk vermits volgens het criterium verlies in de twee

voorafgaande jaren volstaat. Deze informatie werd dan ook, zonder dat het consequenties had, slechts door ongeveer de helft van de onderzochte ondernemingen ingediend.

Van de bijkomende documenten die de commissie aan de ondernemingen in herstructurering vraagt, waren er drie aanwezig in (quasi) alle onderzochte dossiers waar dit van toepassing was: het attest van de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling, het overzicht van de het personeelsbestand van de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag en het attest van de RVA over de dagen economische werkloosheid voor arbeiders. De andere bijkomende vereisten van de commissie zijn dermate gedetailleerd uitgewerkt, dat ze zelden volledig in alle onderzochte dossiers aanwezig waren, echter ook zonder dat dit voor problemen zorgde. Een deel van de gevraagde informatie is dus blijkbaar niet nodig om de dossiers te kunnen beoordelen, bv. overzicht van het personeelsbestand van de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag én het gemiddelde personeelsbestand voor het jaar dat aan het collectief ontslag voorafgaat, rijksregisternummer én geboortedatum, datum van indiensttreding én anciënniteit.

Naast de voorgaande vaststelling is een belangrijke algemene opmerking bij het aanvraagdossier dat de gevraagde informatie in veel gevallen al aanwezig is binnen de overheid en dat de CBA deze in principe zelf zou kunnen opvragen. Volgens het Rekenhof is dit voor de helft van de gevraagde gegevens het geval. Enkel de elementen waarover er binnen de onderneming een akkoord moet worden gesloten, kunnen niet anders dan door de onderneming zelf worden aangeleverd.

Beheer door de FOD WASO

Hoofdstuk

4

4.1 Procedures en organisatiebeheersing

De CBA bestaat uit vier dossierbehandelaars. Twee van hen (1 NI – 1 Fr) werken er al sinds de oprichting van de commissie Brugpensioenen in 1991, de andere twee (1 NI – 1 Fr) werden in dienst genomen in 2009. Het diensthoofd is ook pas sinds 2009 in functie.

De FOD WASO als geheel bevindt zich voor de ontwikkeling van een algemeen systeem van organisatiebeheersing nog in een beginfase³⁶. De CBA heeft geen uitgeschreven procedures. Ze werkt op basis van jarenlange ervaring. De twee nieuwe medewerkers werden opgeleid door de twee ervaren medewerkers. Opvolging gebeurt via maandelijkse dienstvergaderingen en nazicht door het diensthoofd.

De CBA gaat ervan uit dat er wel een zekere uniformiteit is in de manier van werken, omdat de dossierbehandelaars ter voorbereiding van de commissie per dossier een samenvattende fiche opmaken die gebaseerd is op een door de commissie goedgekeurd sjabloon. Ook de standaardbrieven op basis waarvan de ondernemingen worden geïnformeerd, geven een stramen van de verschillende stappen die in de behandeling van een dossier moeten worden gezet.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de uniformiteit van de fiches relatief is. De Nederlandstalige en de Franstalige fiches verschillen op een aantal punten van elkaar, door de andere klemtonen die beide dossierbehandelaars leggen. Zo schrijven de Nederlandstalige fiches “*attest VDAB vanaf...*” en vermelden ze het einde van dertigdagenperiode waarin er niet mag worden ontslagen. Franstalige fiches schrijven “*attestation du Forem du...*” en vermelden het begin van de dertigdagenperiode (= de datum van de brief van de onderneming aan Forem).

De fiches blijken soms meer te zijn dan louter een samenvatting van de informatie uit de erkenningsaanvraag. Ter illustratie: uit een vergelijking van de beschikbare informatie over de onderzochte pistes van arbeidsherverdeling in de fiches en in de aanvragen tot erkenning van de 26 dossiers met collectief ontslag uit het dossieronderzoek, blijkt dat in zestien gevallen de fiches méér informatie bevatten dan de ingediende aanvraag. In zeven van deze gevallen geeft de fiche een verklaring voor het verschil tussen de aangekondigde ontslagen en de nominatieve lijst in termen van arbeidsherverdelende maatregelen. De bron van deze bijkomende informatie is echter niet gedocumenteerd in het dossier.

4.2 Dossiers en dossieropvolging

De erkenning van ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering verloopt nog volledig op basis van papieren dossiers.

Per onderneming wordt één dossier bijgehouden, dat eventueel meerdere aanvragen – voor de verschillende procedures die de CBA beheert – kan bevatten. Per aanvraag worden documenten, e-mailverkeer, notities, beslissingen enzovoort in chronologische volgorde bijgehouden. Uit het dossieronderzoek bleek dat de dossiers doorgaans lokaliseerbaar en

³⁶ Jaarrapport 2011 van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg in het kader van artikel 7 van het koninklijk besluit van 17/08/2007 betreffende het systeem van interne controle.

up-to-date zijn. Eén dossier (uit 2010) kon niet worden teruggevonden. De dossiers maken het mogelijk de verschillende stappen in de behandeling van de aanvraag op te volgen. Slechts in een aantal gevallen ontbrak informatie waardoor het moeilijk was het verloop van het dossier te reconstrueren. Sommige dossiers bevatten echter zoveel dubbels en overbodige documenten (bv. een aanvraag als onderneming in moeilijkheden, waarbij documenten zijn gevoegd die enkel nuttig zijn bij een aanvraag als onderneming in herstructurering), dat ze opnieuw onoverzichtelijk worden.

Er is geen geïnformatiseerd dossieropvolgingssysteem. De dossiers worden opgevolgd door middel van een Exceltabel. Daarin houdt de secretariaatsmedewerker alle binnenkomende aanvragen van ondernemingen bij en registreert hij de belangrijkste stappen in het dossier. Deze lijst telde op 23 mei 2012 7.079 aanvragen. Voorts is er ook nog een Wordtabel met per jaar de gegevens van de afgehandelde aanvragen. Die tabel wordt opgemaakt omdat de Exceltabel ondertussen zo zwaar is geworden dat de CBA er niet meer in slaagt om er op eenvoudige wijze gegevens op jaarbasis uit te halen.

Deze manier van werken is weinig transparant. De dossierbehandelaars en het diensthoofd moeten voor gegevens steeds te rade gaan bij de secretariaatsmedewerker, waardoor ze zelf weinig inzicht hebben in de data die worden bijgehouden. Er is dus ook geen controle. Voorts is ze ook weinig efficiënt: de twee tabellen moeten, telkens er beslissingsbrieven vertrekken, afzonderlijk en manueel worden ingevuld. Daardoor ontstaan risico's voor de kwaliteit van de gegevens.

Het Rekenhof vergeleek de gegevens uit de Wordtabel met de notulen van de commissie en stelde in 21 op 154 dossiers een onzorgvuldigheid vast (op vlak van verlaagde leeftijd, erkenningsperiode, erkenning voor arbeiders en/of bedienden, of erkenning als onderneming in herstructurering en al dan niet in moeilijkheden). Ook uit een vergelijking van deze tabel met de overzichtstabellen van de RVA kwamen gelijkaardige onnauwkeurigheden naar voor. Dit alles heeft echter geen impact op het al dan niet rechtmatig toekennen van de voordelen aan de individuele bruggepensioneerden (zie verder 4.6).

Tot slot kunnen er bij gebrek aan een geïnformatiseerd dossieropvolgingssysteem geen automatische statistieken worden gegenereerd. De CBA stelt dan ook niet systematisch statistieken op, maar vooral naar aanleiding van parlementaire vragen en vragen vanuit het kabinet. Telkens als een vraag naar cijfers binnenkomt, wordt er op basis van de Wordtabel manueel geteld. Dit, in combinatie met het voorbehoud bij de kwaliteit van de data in deze tabel, maakt dat de betrouwbaarheid van deze cijfers niet gegarandeerd is.

Informatisering

De CBA is zich bewust van de hierboven geschetste problematiek. Ook de directie Organisatiebeheersing van de FOD WASO heeft erop gewezen dat het ontbreken van een ondersteunend informaticaprogramma binnen de CBA een belangrijk knelpunt is.

Het informatiseren van de procedures voor de behandeling van dossiers over de afwijkingen op de reglementering van het brugpensioen was op het moment van de audit een project in uitvoering. De CBA hoopt op deze manier de dossiers sneller te kunnen consulteren, beter te kunnen opvolgen en gemakkelijker statistieken te kunnen genereren. Voorts is het

ook een stimulans om gestandaardiseerde procedures te ontwikkelen om de dossiers uniformer te behandelen.

De verwachting is dat het nieuwe ondersteunende informaticaprogramma ook zal worden gelinkt met de andere databanken binnen de FOD WASO, zoals de databank cao's, het centrale register van ondernemingen enzovoort, zodat in de toekomst meer controles automatisch zullen kunnen gebeuren.

Bij het afronden van de audit was de CBA de invoerschermen die de informaticadiensten van de FOD hebben ontwikkeld, aan het testen op hun gebruiksgemak. Dat bleek vrij complex, omdat de toepassing van de procedures zelf ook complex is en nuances toelaat. Voorts moest de CBA de gegevens die ze in statistieken wil verwerken, nog identificeren.

4.3 Doorlooptijden

Het managementplan van de FOD WASO stelt het "tijdig en correct" behandelen van dossiers als belangrijke operationele doelstelling voorop. Het koninklijk besluit van 3 mei 2007 formuleert hiervoor echter geen wettelijke termijnen. In de praktijk is het maandelijks vergaderritme van de commissie Brugpensioenen richtinggevend voor de CBA: ze probeert een dossier zo snel mogelijk in orde te krijgen voor agendering. Het Rekenhof stelde vast dat de CBA de engagementen realiseert die de FOD WASO hierover in zijn managementplan formuleert. Deze engagementen zijn: "onmiddellijk na ontvangst van de aanvraag, verificatie op volledigheid, en melding indien bijkomende elementen noodzakelijk zijn, waarbij alle ontbrekende elementen in één keer gevraagd worden" en "zodra een dossier volledig is, het dossier afwerken, of indien onmogelijk, melden aan de aanvrager tegen wanneer hij een definitief antwoord mag verwachten".

Op het moment van de audit volgde de CBA de doorlooptijden van de dossiers echter niet globaal op. Enkel bij vragen over een specifiek dossier, wordt de eerder vermelde Exceltabel gebruikt om na te gaan waar een eventuele vertraging zit. Met de nieuwe informaticatoepassing zullen de doorlooptijden wel systematisch kunnen worden opgevolgd. Tot nu toe doet de CBA weinig structurele inspanningen om haar eigen werkprocessen kritisch op efficiëntie te evalueren.

Het Rekenhof heeft op basis van het databestand fiches een analyse gemaakt van de doorlooptijd van de dossiers waarin er sprake is van collectief ontslag.

Tabel 10 – Analyse doorlooptijd

Fasen in proces	Gemiddeld aantal dagen na indienen aanvraag
Indienen aanvraag	0
Advies commissie	37
Beslissing minister	65

Bron: Rekenhof op basis fiches WASO

Gemiddeld zitten er 65 dagen tussen de datum waarop een aanvraag wordt ingediend en de beslissing van de minister. Daarvan gebruikt de CBA er gemiddeld 37 om het dossier te

behandelen. Dat betekent dat de CBA er, ondanks de beperkte middelen, toch in slaagt snel te werken. Na het advies van de commissie duurt het nog gemiddeld 28 dagen voordat de minister de beslissingsbrief ondertekent.

Er is echter een grote variatie: de kortste doorlooptijd is 7 dagen, de langste 433. Deze variatie hangt niet samen met bepaalde kenmerken van de ondernemingen: er blijkt geen verband te zijn tussen doorlooptijd en type van onderneming, grootte, regio of sector. Hoewel de administratie erop wijst dat dit niet intentioneel is, blijkt er wel een verband te zijn met de gevraagde brugpensioenleeftijd: dossiers waar er een brugpensioenleeftijd van 50 jaar wordt gevraagd, worden sneller afgehandeld (gemiddeld 56 dagen), dossiers waar (maar) een daling tot 55 jaar wordt gevraagd, duren langer (gemiddeld 70 dagen). Dit zou kunnen verklaard worden doordat die eerste groep dossiers doorgaans sterk op de voet wordt gevolgd, zowel door de sociale partners als door de media.

Voor het grootste deel wordt de variatie in doorlooptijd echter bepaald door de volledigheid van de dossiers die de ondernemingen indienen en de tijd nodig om ze te vervolledigen. In twintig van de dertig dossiers uit de steekproef moest de CBA contact opnemen met de onderneming omdat minstens één document ontbrak in de aanvraag. De documenten waar de CBA het meest naar moet vragen zijn (in dalende volgorde): de nominatieve lijst, de cao brugpensioenen, de oprichtingsakte van de tewerkstellingscel, het contract met het outplacementkantoor, het personeelsbestand van de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag en het attest van de regionale minister van werk. Dit verband tussen volledigheid en doorlooptijd wordt bevestigd door de analyse van het databestand fiches: de dossiers waar de commissie een positief advies onder voorbehoud gaf, hebben een beduidend langere doorlooptijd dan de andere (gemiddeld 85 dagen).

4.4 Ondersteuning van de commissie

De CBA bezorgt de commissieleden tien à veertien dagen voor elke vergadering de agenda en de samenvattende fiches van de aanvraagdossiers. Eén commissielid per werknemers- of werkgeversorganisatie krijgt ook de volledige aanvragen tot erkenning. De commissieleden krijgen al deze informatie op papier. Het diensthoofd van de CBA zit de vergaderingen van de commissie voor en een van de medewerkers is secretaris. Waar nodig geven zij tijdens de vergadering bijkomende uitleg over de dossiers.

De geïnterviewde commissieleden zijn zeer tevreden over de ondersteuning door de CBA. Hun informatie komt steeds goed op tijd en is zeer volledig. Bovendien vinden de commissieleden het een voordeel dat de twee ervaren medewerkers van de CBA zeer goed de bedoelingen van de sociale partners en de “interne jurisprudentie” van de commissie kennen, en die ook integreren in de opbouw van een dossier.

Volgens de geïnterviewde commissieleden vormen de samenvattende fiches een meerwaarde. Waar de dossiers heel complex kunnen zijn en verschillend kunnen zijn samengesteld, brengen de fiches de cruciale informatie op een overzichtelijke manier samen. Wanneer de fiches onvolledig zijn, komt dat volgens de commissieleden doordat ondernemingen bepaalde informatie niet, of niet op tijd, bezorgen. Het Rekenhof heeft toch enkele kritische bedenkingen bij die fiches geformuleerd (punt 4.1).

De samenvattende fiches die de CBA opstelt voor de commissie, en vervolgens ook het advies van de commissie aan de minister, bevatten geen beleidsinformatie. De CBA maakt geen analyse van de potentiële (financiële) impact van de toegestane afwijkingen (vervangingsplicht, opzeggingstermijn, brugpensioenleeftijd).

4.5 Dienstverlening aan de ondernemingen

Een belangrijke taak van de CBA is het begeleiden van de ondernemingen bij het samenstellen van een goed dossier. Ze is een grote hulp voor de bedrijven: de medewerkers zijn heel beschikbaar en werken proactief. Ze trachten een dossier zo snel mogelijk klaar te maken voor agendering op de commissie. Meestal komt er eerst een vraag vanuit de ondernemingen over welke informatie ze moeten aanleveren. De CBA baseert haar antwoorden op door de commissie goedgekeurde standaardbrieven, die flexibel aangepast worden naargelang van de specifieke vraag van de onderneming.

Als bijlage bij deze brieven heeft de CBA enkele invulformulieren ontwikkeld om de gegevens over het verlies en het collectief ontslag te verzamelen. Deze formulieren staan echter niet in de rubriek “procedures en formulieren” op de site van de FOD WASO. Volgens de CBA worden de formulieren aangepast aan de situatie van de onderneming. Als alle formulieren op het internet staan, bestaat de kans dat een onderneming het verkeerde model invult. Het gaat namelijk over complexe materie, dus een gepersonaliseerde brief en info is steeds nodig volgens de CBA. De CBA vreest ook dat individuele personen via dit formulier hun brugpensioen zouden aanvragen. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de nodige informatie slechts in de helft van de gevallen (16 op 29³⁷) in de vorm van deze formulieren in het dossier zaten. Het formulier over het verlies blijkt niet aangepast aan ondernemingen waarbij het boekjaar niet samenvalt met een kalenderjaar (1 van de 30 onderzochte dossiers).

De CBA tracht proactief te werken: zo contacteert ze bijvoorbeeld ondernemingen die bij de FOD WASO (algemene directie Individuele Arbeidsbetrekkingen) een collectief ontslag hebben aangekondigd³⁸ maar binnen een maand nog geen aanvraag tot erkenning hebben ingediend, met de vraag of ze een erkenning wensen aan te vragen. Op andere vlakken echter is de houding eerder passief: zo moeten ondernemingen een kopie van de cao brugpensioen en van de cao sociaal plan bezorgen, terwijl die ook ter registratie moeten worden neergelegd bij de algemene directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen. Binnen de FOD WASO zijn deze documenten dus al aanwezig, en toch moeten de ondernemingen ze nog eens bij hun aanvraag voegen (zie ook 3.2.4).

4.6 Communicatie

Na elke advies- en beslissingsronde bezorgt de CBA informatie over de verstrekte erkenningen aan de RVA, aan de regionale diensten voor arbeidsbemiddeling, en aan de algemene directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt van de FOD WASO³⁹. Over de erkenningen

³⁷ Niet van toepassing voor dossier art. 15, 2°.

³⁸ In het kader van de informatie- en raadplegingsverplichtingen uit het koninklijk besluit van 24 mei 1976 betreffende het collectief ontslag.

³⁹ Deze algemene directie houdt zich onder meer bezig met de studie van de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt en met het doelgroepenbeleid, maar zoals aangegeven in de inleiding is er binnen de FOD WASO nog geen onderzoek gedaan naar de brugpensioenen bij herstructurering en wordt deze doelgroep ook niet systematisch opgevolgd.

zonder advies van de commissie (m.a.w. die zonder collectief ontslag), worden de regionale diensten voor arbeidsbemiddeling niet geïnformeerd, omdat er in die gevallen geen tewerkstellingscel moet worden opgericht.

Deze informatiedoorstroming is niet geïnformatiseerd. De erkenningsbrieven van de minister, waarop de basis van de erkenning, de erkenningsperiode en de verleende afwijkingen staan vermeld, worden ingescand en via mail verstuurd naar de RVA en de regionale diensten voor arbeidsbemiddeling. Binnen de FOD WASO gebeurt de communicatie nog op basis van fotokopieën.

Het Rekenhof heeft de informatiedoorstroming naar de RVA grondiger onderzocht. Na elke beslissingsronde wordt een kopie van de ministeriële beslissingsbrief opgestuurd naar het hoofdbestuur van de RVA, plus een overzichtstabel. De CBA gaat ervan uit dat deze tabellen naar de plaatselijke werkloosheidsbureaus gaan, om te controleren of elke individuele bruggepensioneerde aan de voorwaarden voldoet. Het hoofdbestuur van de RVA maakt echter een nieuwe overzichtstabel op basis van de ontvangen beslissingsbrieven. Maar ook de overzichtstabel van de RVA wordt in de praktijk niet gebruikt: een werknemer die zijn brugpensioen aanvraagt, moet bij zijn aangifte een kopie van de erkenningsbeslissing en van de cao brugpensioen voegen en de plaatselijke werkloosheidsbureaus controleren elk individueel dossier op basis van deze documenten.

Ook de RSZ moet op de hoogte zijn van de erkende ondernemingen. Ondernemingen in moeilijkheden of herstructurering moeten immers minder werkgeversbijdragen betalen op de aanvullende vergoeding (zie 2.3). De RSZ wordt echter niet systematisch door de CBA geïnformeerd. De CBA gaat ervan uit dat een onderneming steeds zelf een kopie van zijn erkenning aan de RSZ bezorgt. De RSZ vraagt op gezette tijden de Wordtabel (zie hoger) op om de aangiften van de ondernemingen te controleren. Dit is problematisch, aangezien deze Wordtabel een onbetrouwbare bron blijkt (zie 4.2).

4.7 Conclusies

In dit hoofdstuk ging het Rekenhof na of de FOD WASO de onderzochte erkenningsprocedure goed beheert.

Een eerste criterium voor goed beheer is objectiviteit. Het beschrijven van een procedure in een schriftelijk document (anders dan het koninklijk besluit: checklist, handleiding...) en het installeren van een systeem van organisatiebeheersing om ervoor te waken dat de procedure consequent en gelijk wordt toegepast, zijn manieren om ervoor te zorgen dat de beoordeling van dossiers onafhankelijk is van de interpretatie van de behandelende ambtenaar. De CBA heeft echter geen uitgeschreven procedures en opvolging gebeurt eerder informeel. De samenvattende fiches die de dossierbehandelaars opmaken zijn niet helemaal uniform.

Een tweede criterium is transparantie: de verschillende stappen in de behandeling van een aanvraag tot erkenning moeten schriftelijk worden gedocumenteerd zodat ze transparant opvolgbaar en dus ook controleerbaar zijn. De CBA werkt nog volledig op basis van papieren dossiers. Deze zijn doorgaans lokaliseerbaar, up-to-date en volledig. Sommige bevatten echter zoveel dubbels en overbodige documenten, dat ze onoverzichtelijk worden. Er is

geen geïnformatiseerd dossieropvolgingssysteem. De gegevens worden manueel bijgehouden in tabellen. Het Rekenhof stelde vast dat die onvolledig en onnauwkeurig zijn. Bijgevolg is ook de betrouwbaarheid van de statistieken die de CBA eruit trekt, niet gegarandeerd. Bij het afsluiten van de audit was een ondersteunend informaticaprogramma in ontwikkeling dat deze problemen zou moeten helpen oplossen.

Efficiëntie is een derde criterium. Het heeft verschillende aspecten. Ten eerste is werken met papieren dossiers weinig efficiënt. Ook de commissie ontvangt alle informatie nog op papier. Dit heeft een hoge administratieve kost (kopieën, bodes...). Ook de informatiedoorstroming naar andere organisaties, zoals de RVA, waarbij dezelfde gegevens tot twee maal toe door andere handen gaan, is een voorbeeld van inefficiëntie. Wat de doorlooptijd van de dossiers betreft, formuleert het koninklijk besluit van 3 mei 2007 geen wettelijke termijnen. In de praktijk richt de CBA zich op het maandelijks vergaderritme van de commissie Brugpensionen en tracht ze de dossiers zo snel mogelijk volledig te krijgen. Dit duurt gemiddeld 37 dagen. Als dossiers lang aanslepen, komt dat vooral doordat de ondernemingen veel tijd nodig hebben om hun dossiers te vervolledigen. Bij het afsluiten van de audit volgde de CBA de doorlooptijden van de dossiers nog niet globaal op. Dat zou moeten verbeteren zodra het ondersteunende informaticaprogramma operationeel is.

Een vierde criterium is of het werk van de CBA het de adviescommissie (en de minister) mogelijk maakt een onderbouwde en geïnformeerde beslissing te nemen. De geïnterviewde commissieleden waren alvast heel tevreden over de stiptheid, de beschikbaarheid en de deskundigheid van de CBA. De samenvattende fiches per dossier worden sterk gewaardeerd. Volgens het Rekenhof zou de CBA periodiek ook beleidsinformatie moeten geven, zodat de commissie en de minister een zicht zouden kunnen krijgen op de potentiële (financiële) impact van de toegestane afwijkingen (vervangingsplicht, opzeggingstermijn, brugpensioenleeftijd).

Het laatste criterium is de kwaliteit van de communicatie van de CBA naar de ondernemingen en naar de overheidsorganisaties die op de hoogte moeten zijn van de erkenningen. De CBA vindt het belangrijk dat de communicatie naar de ondernemingen voorafgaand aan de erkenning op een gepersonaliseerde wijze gebeurt. De ontwikkelde standaardbrieven en invulformulieren worden aangepast aan de situatie van de onderneming. Daarom worden ze ook niet gepubliceerd. Volgens het Rekenhof heeft dit echter een niet onbelangrijke keerzijde, met name een gebrek aan transparantie en een verhoogde administratieve kost: ondernemingen moeten telkens vragen wat precies de vereisten zijn, waarop de CBA telkens een nieuw antwoord moet formuleren.

De communicatie na de beslissing naar de andere overheidsorganisaties is niet geïnformatiseerd. De CBA is niet op de hoogte van wat die andere organisatie met de aangeleverde informatie doen. Het Rekenhof stelde bij de RVA vast dat de aangeleverde overzichtstabellen helemaal niet worden gebruikt: men doet er al het werk opnieuw. De RSZ wordt niet systematisch geïnformeerd door de CBA en moet dus informatie opvragen bij de ondernemingen.

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk

5

5.1 Conclusies

Ondernemingen die door de federale minister van Werk worden erkend als onderneming in moeilijkheden of in herstructurering, kunnen afwijkingen krijgen op de regels die normaal gezien van toepassing zijn bij conventioneel brugpensioen. De probleemstelling van deze audit was of de erkenningsprocedure om deze afwijkingen te verkrijgen, correct wordt toegepast en efficiënt wordt beheerd. Vooraleer dit te toetsen, ging het Rekenhof na of de regelgeving duidelijk, coherent en handhaafbaar is.

Vermits er weinig beleidsinformatie over dit onderwerp beschikbaar was, werd een hoofdstuk besteed aan de beschrijving en analyse van de data die het Rekenhof in de loop van de audit zelf heeft kunnen verzamelen. Dit geeft volgend beeld.

Het afwijkende stelstel van ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering zorgt voor ongeveer een derde van het huidige aantal brugpensioenen en kan dus moeilijk als uitzonderlijk worden bestempeld. Hoewel het aandeel afneemt, was er in 2011 nog een instroom van 2.227 werknemers uit 168 ondernemingen. Meer dan de helft van hen was 55 jaar of jonger, bijna iedereen was jonger dan 60.

In de onderzochte periode (april 2009 t.e.m. december 2011) waren er 216 aanvragen tot erkenning, waarvan er 8 werden afgewezen. De erkenningen werden meestal toegekend op basis van het criterium van collectief ontslag, minder op basis van de financiële toestand van de onderneming en zelden op basis van het criterium van technische werkloosheid. De erkende ondernemingen met collectief ontslag zijn meestal middelgroot. De helft van deze ondernemingen krijgt een verlaging van de brugpensioenleeftijd tot 52 jaar of jonger. Een derde van het totaal aantal aangekondigde ontslagen binnen deze ondernemingen betreft brugpensioenen (5.390 personen). De meest getroffen sectoren zijn de metaalindustrie en de distributie; zij zijn goed voor meer dan de helft van het totaal aantal aangekondigde brugpensioenen.

De erkenning van ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering wordt geregeld door hoofdstuk VII van het koninklijk besluit tot regeling van het conventioneel brugpensioen van 3 mei 2007. Ze wordt binnen de FOD WASO behandeld door de cel Brugpensioenen (CBA) van de directie van de begeleiding van ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering binnen de algemene directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen. De commissie Brugpensioenen adviseert de minister in deze materie. De CBA is een uitvoerende administratieve dienst. De commissie verwacht niet dat de CBA de gegevens i.v.m. de erkenningscriteria actief gaat natrekken aan de hand van andere bronnen, of dat ze ter voorbereiding van de beslissing een analyse maakt van de potentiële (financiële) impact van de toegestane afwijkingen.

Het Rekenhof stelde grote problemen vast met de kwaliteit van de regelgeving: de definitie van collectief ontslag is niet duidelijk en niet coherent met andere regelgeving over collectief ontslag. Evenmin is het duidelijk hoe het percentage collectief ontslag moet worden berekend. Het koninklijk besluit bepaalt niet dat *onderneming* moet worden gezien als “technische bedrijfseenheid” en tal van bepalingen zijn moeilijk handhaafbaar:

- de regel dat indien de onderneming deel uitmaakt van een juridische, economische of financiële entiteit met geconsolideerde jaarrekening, er enkel rekening wordt gehouden met de jaarrekening van deze entiteit;
- de regel dat de daling in arbeidsvolume, uitgedrukt in voltijds equivalenten (VTE), ten gevolge van inspanningen inzake arbeidsherverdeling, telt als ontslagen;
- de regel dat het aantal tewerkgestelde werknemers moet worden vastgesteld als het gemiddeld aantal werknemers gedurende het kalenderjaar dat aan het ontslag voorafgaat.

Bovendien blijken de criteria die na afspraken binnen de adviescommissie Bruggpensioenen in de praktijk worden toegepast, enigszins te verschillen van wat omschreven is in het koninklijk besluit. Het besluit wordt wel gevolgd maar de “interne jurisprudentie” van de commissie voegt regels toe (bv. steeds advies bij collectief ontslag, het criterium 30 % collectief ontslag voor verlaging bruggpensioenleeftijd...) en stelt bijkomende informatie-eisen aan de aanvraag tot erkenning. Omdat deze bijkomende regels en vereisten niet zijn gepubliceerd, is het geheel weinig transparant. Dat verhoogt de administratieve kosten: de CBA moet telkens de ondernemingen op de hoogte brengen van de precieze vereisten.

Het Rekenhof stelde vast dat waar de regelgeving duidelijk, coherent en handhaafbaar is, de erkenning volgens de reglementair vastgestelde criteria gebeurt. Vermits dit op heel wat punten echter niet het geval is, is er veel ruimte voor interpretatie en bestaat het risico op een eerder welwillende invulling van de regels door de CBA en een gebrek aan uniformiteit in de behandeling. Dit illustreert het belang van uitgeschreven procedures en een formeel systeem van organisatiebeheersing, zelfs in een kleine dienst met ervaren medewerkers zoals de CBA.

De erkenningsprocedure verloopt volledig op basis van papieren dossiers. Er is geen geïnformatiseerd dossieropvolgingssysteem. Dit is weinig efficiënt. Bovendien is de betrouwbaarheid van de statistieken die op basis van de bijgehouden tabellen worden gegenereerd, niet gegarandeerd. Ook de communicatie naar de andere overheidsorganisaties die op de hoogte moeten zijn van de erkenningen (in het bijzonder de RVA), verloopt inefficiënt en blijkt niet vrij van fouten.

De CBA heeft gemiddeld 37 dagen nodig om een dossier volledig te krijgen. Als dossiers lang aanslepen, komt dat vooral doordat de ondernemingen veel tijd nodig hebben om hun dossiers te vervolledigen. Op het moment van de audit volgde de CBA de doorlooptijden van de dossiers niet globaal op.

Het Rekenhof onderzocht de volledigheid van de behandelde dossiers. Daarbij werd ervan uitgegaan dat de aan- of afwezigheid van bepaalde informatie iets zegt over het belang dat eraan wordt gehecht bij de beoordeling van de aanvraag, en dus over relevantie van de gevraagde informatie. Volgende documenten die volgens het koninklijk besluit bij een behoorlijk gemotiveerde aanvraag moeten worden gevoegd, ontbraken in veel gevallen, zonder dat het de erkenning in gedrang bracht: het positief actieplan voor vrouwelijke werknemers,

het overzicht van de pistes voor arbeidsherverdeling en het resultaat ervan uitgedrukt in VTE, en de jaarrekeningen voor de vijf voorafgaande boekjaren. Ook van de bijkomende informatie die de commissie aan de ondernemingen in herstructurering vraagt, was een deel blijkbaar niet nodig om de dossiers te kunnen beoordelen. Bovendien gaat het in veel gevallen over informatie die al aanwezig is binnen de overheid, wat de vraag doet rijzen of de CBA niet zelf die gegevens kan verkrijgen.

Ten slotte ontbreekt een systematische inzameling en analyse van gegevens over de afwijkingen toegekend aan ondernemingen in moeilijkheden en in herstructurering, zodat er weinig zicht is op de kostprijs van dit stelsel voor de overheid.

5.2 Aanbevelingen

Bij het afsluiten van de audit was de informatisering van de procedures voor de behandeling van de erkenningsdossiers een project in uitvoering. De FOD WASO verwacht dat het nieuwe ondersteunende informaticaprogramma heel wat van de geschetste problemen zal kunnen oplossen. De FOD hoopt de dossiers sneller te kunnen consulteren, beter te kunnen opvolgen, de doorlooptijden te kunnen monitoren en betere statistieken te kunnen genereren. Voorts moet het ook een aanzet zijn om gestandaardiseerde procedures te ontwikkelen die meer uniformiteit in de behandeling van de dossiers garanderen. De bedoeling is ook dat in de toekomst meer controles automatisch zullen gebeuren via links met de andere databanken binnen de FOD WASO.

Het Rekenhof beveelt de FOD WASO aan deze informatiseringsoperatie aan te grijpen om het volledige potentieel van e-government te benutten. Wil de FOD niet het risico lopen dat de informatisering neerkomt op de automatisering van de bestaande situatie, dan moet de invoering van ICT worden gekoppeld aan procesmanagement en aan een kritische evaluatie van de bestaande administratieve organisatie.

Figuur 4 biedt een overzicht van de verschillende processen binnen de overheid waarbij ICT kan worden gebruikt. In het grijs staan de huidige verwachtingen van de CBA ten aanzien van de informatiseringsoperatie. Het Rekenhof beveelt de CBA aan er ernstig over te waken dat alvast deze zeker worden waargemaakt.

Het overzicht toont ook dat ICT nog op andere vlakken kan worden ingezet om tegemoet te komen aan de in dit verslag geschetste problemen, en situeert de randvoorwaarden die hiervoor moeten worden vervuld.

Figuur 4 – Processen binnen de overheid waarbij gebruik kan worden gemaakt van ICT

	Informatievoorziening	Dienstverlening	Beleids- en besluitvorming	Bedrijfsvoering
Extern/ front-office	Transparantie over regels en vereisten	Elektronische dossiers = voor ondernemingen: administratieve vereenvoudiging = voor adviescommissie: gebruiksvriendelijk	Statistieken Beleidsinformatie, o.m. (financiële) impact erkenning	
↑				
Randvoorwaarden	Vereisten vereenvoudigen	↔	Regelgeving: duidelijk, coherent handhaafbaar	↔
				Gestandaardiseerde procedures
↓				
Intern/ back-office	Automatische controles a.h.v. databanken FOD WASO Informatie over ondernemingen opvragen bij andere overheidsdiensten Informatie over erkenningen communiceren naar andere overheidsdiensten			Dossieropvolging Monitoring doorlooptijden

Bron: Rekenhof op basis van H. Bouwman, J.W.S. van Dijk, B. van de Hooff, e.a., *ICT in organisaties*, Meppel, Boom Uitgevers, 2002

Een belangrijke randvoorwaarde voor het succesvol invoeren van ICT in de bedrijfsvoering is het bestaan van gestandaardiseerde procedures. Het uitwerken hiervan is een belangrijke aanbeveling voor de CBA. De CBA zal dit echter pas kunnen realiseren als er een duidelijk, coherent en handhaafbaar regelgevend kader is. Dit is een opdracht voor de minister in overleg met de sociale partners.

Het Rekenhof beveelt de FOD WASO aan om ook in de *front-office*, in de eerste plaats ten aanzien van de ondernemingen, ICT in te schakelen om transparantie te creëren over de regels en vereisten en om administratieve vereenvoudiging te realiseren. Ook hier is een belangrijke randvoorwaarde: het vereenvoudigen van die vereisten, door na te gaan welke informatie echt nodig is om een dossier te beoordelen. Dit is opnieuw de rol van de sociale partners en de minister. Het is vervolgens aan de FOD WASO om na te gaan welke gegevens – liefst via een elektronisch platform – verkregen kunnen worden bij andere overheidsdiensten en welke documenten nog aan de ondernemingen moeten worden gevraagd. Het spreekt voor zich dat volledig elektronische dossiers ook voor de adviescommissie gebruiksvriendelijker zullen zijn.

Voorts beveelt het Rekenhof de FOD WASO aan om de informatiedoorstroming naar de andere relevante overheidsdiensten efficiënter te organiseren. Dat zou ook tot meer efficiëntie bij de RVA kunnen leiden: informatisering zou het mogelijk moeten maken dat de

ambtenaren van de plaatselijke werkloosheidsbureaus rechtstreeks het bestand van erkende ondernemingen kunnen consulteren.

Deze laatste twee aanbevelingen betreffen keuzes die enkel zinvol zijn als ze op het strategische niveau van de FOD worden gemaakt.

Tot slot zal een doorgedreven informatisering waardevolle data opleveren: het Rekenhof beveelt de FOD WASO, de minister en de sociale partners aan om deze bron van beleidsinformatie over de bruggepensioneerden die ontslagen worden door erkende ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering, aan te wenden om op een geïnformeerde manier toekomstig beleid te ontwikkelen.

5.3 Antwoord van de minister

De minister antwoordde, na overleg met de FOD WASO, bij brief van 14 november 2012. Naast enkele specifieke opmerkingen die verwerkt zijn in het verslag, onderschrijft ze ten gronde de aanbevelingen van het Rekenhof.

De minister zal aan de FOD WASO vragen verder de rationalisatie van de verschillende definities van collectief ontslag te onderzoeken. Daarnaast zal met de andere betrokken overheidsdiensten overlegd worden over een betere gegevensuitwisseling.

Het al dan niet publiceren van de bijkomende regels en vereisten voor een erkenning is volgens de minister een beslissing van de sociale partners. Aan de sociale partners zal de minister ook vragen om na te gaan of de informatie die momenteel wordt opgevraagd bij de ondernemingen echt nodig is voor het nemen van de erkenningsbeslissing. Ook de overige randvoorwaarden om te komen tot gestandaardiseerde procedures en de maximale benutting van ICT, zullen in overleg met de sociale partners bestudeerd worden.

Het integrale antwoord van de minister is als bijlage 2 bij dit verslag gevoegd.

Bijlage 1

Steekproef dossieronderzoek

Uit de 206 erkenningsdossiers die tussen 7 april 2009 en 31 december 2011 door de CBA werden behandeld (uitgezonderd verlengingen), werd een steekproef van dertig dossiers geselecteerd voor een grondig dossieronderzoek.

Twintig dossiers werden toevallig geselecteerd binnen de volgende, vooraf bepaalde strata:

- Jaar: 2009, 2010, 2011
- Type dossier:
 - Verlies (art. 14)
 - Collectief ontslag (art. 15, 1°)
 - Economische werkloosheid bij arbeiders (art. 15, 2°)
 - Verlies + collectief ontslag
 - Economische werkloosheid + collectief ontslag

In de onderzochte periode waren er geen dossiers op basis van een goedgekeurd saneringsplan (art. 16).

- Verdeling Nederlandstalige (NL) – Franstalige dossiers (FR)

Onderstaande tabel toont de spreiding over de strata in de steekproef:

	Verlies	Verlies/ Collectief Ontslag	Collectief ontslag	Werkloos- heid	Werkloosheid / Collectief ontslag	Totaal
2009	1 NL	0	2 NL/1 FR	0	0	3 NL/1 FR
2010	1 NL	1 NL	5 NL/2 FR	1 FR	0	7 NL/3 FR
2011	1NL	1 FR	3 NL/1 FR	0	0	4 NL/2 FR
Totaal	3 NL	1 NL/1 FR	10 NL/4 FR	1 FR	0	14 NL/6 FR

De bedoeling was dat de steekproef de verhoudingen uit de populatie (hoofdstuk 2) zo goed mogelijk zou weerspiegelen.

Tien dossiers werden gekozen voor hun bijzondere kenmerken:

- twee dossiers die uiteindelijk geen erkenning hebben gekregen;
- één dossier dat reeds twee jaar in behandeling was, maar op het moment van het onderzoek nog niet tot een beslissing had geleid;
- één dossier (met twee afzonderlijke TBE) dat veel aandacht kreeg in de media;
- één dossier met een lange doorlooptijd (206 dagen);
- vijf dossiers waarover er in de samenvattende fiches opmerkingen werden geformuleerd.

Andere kenmerken van deze dossiers waren:

- drie NL en zeven FR;
- acht uit 2010 en twee uit 2011;
- zeven dossiers op basis van collectief ontslag (art. 15, 1^o) en drie op basis van verlies + collectief ontslag.

Totaal:

	Verlies	Verlies/ collectief ontslag	Collectief ontslag	Werkloosheid	Werkloosheid/ collectief ontslag	Totaal
2009	1	0	3	0	0	4
2010	1	3	13	1	0	18
2011	1	2	5	0	0	8
Totaal	3	5	21	1	0	30

Tijdens het dossieronderzoek bleek dat twee van deze ondernemingen aanvankelijk enkel een aanvraag hadden gedaan om op basis van collectief ontslag erkend te worden als onderneming in herstructurering, maar in de loop van het dossier ook hun financiële resultaten meedeelden om een erkenning te verkrijgen als onderneming in herstructurering en in moeilijkheden. De laatste rij van bovenstaande tabel zag er dus uiteindelijk als volgt uit:

Totaal	3	7	19	1	0	30
---------------	----------	----------	-----------	----------	----------	-----------

De werkhypothese was dat de tien “bijzondere” dossiers enigszins anders zouden worden behandeld door de CBA dan de twintig toevallig geselecteerde dossiers. Dit was echter niet het geval; in de rapportering over het dossieronderzoek werd dit onderscheid niet gehandhaafd.

Bijlage 2**Antwoord van de minister van Werk (vertaling)**

Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

Rekenhof
De heer I. Desomer
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Uw mededeling	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Brussel
	A4-3.684.479 B3	RCT/CBA/BM/2012-17354	14 november 2012

Ontwerpverslag over brugpensioen bij herstructureringen

Mijnheer de voorzitter,

Wij hebben met belangstelling het ontwerpverslag gelezen dat het Rekenhof opstelde in het kader van de audit over de toepassing van de procedures en het beheer van de toegestane afwijkingen inzake brugpensioen.

Hierna vindt u een aantal opmerkingen bij het ontwerpverslag.

Er staat een fout in alinea 8 van punt 3.3.2.1 “Definitie van collectief ontslag” (hoofdstuk 3 van het verslag). Het is niet correct te stellen: “Een ontslagen personeelslid moet eerst zijn opzeggingstermijn uitdoen, dan zes maanden zijn ingeschreven in een tewerkstellingscel [...]”.

De wetgeving bepaalt dat een ontslagen personeelslid gedurende zes maanden bij de tewerkstellingscel ingeschreven moet zijn alvorens hij zijn rechten op brugpensioen kan laten gelden. De aanvullende opzegvergoeding wordt omgezet naar een inschakelingsvergoeding en die wordt aan de werknemer uitbetaald tijdens de periode waarin hij ingeschreven is in de tewerkstellingscel. De opzegtermijn van een werknemer die ontslagen wordt in het kader van een herstructurering, moet eindigen in de loop van de door de minister van Werk bepaalde erkenningsperiode.

Mijn medewerkers betwisten de conclusie in punt 4.3 “Doorlooptijden” van hoofdstuk 4. Het verslag stelt dat er gemiddeld 65 dagen zitten tussen de datum waarop een aanvraag wordt ingediend en de beslissing van de minister, maar dat de looptijden sterk kunnen variëren. Volgens het verslag blijkt er een verband te zijn tussen de gevraagde brugpensioenleeftijd en de snelheid waarmee de aanvraag wordt behandeld. Het leeftijdscriterium is geenszins bepalend voor de snelheid waarmee een aanvraag wordt behandeld, noch van mijnentwege, noch bij de dossierbeheerders, noch bij de sociale partners in de commissie. Zoals het verslag overigens benadrukt, houden de wisselende behandelingstermijnen uitsluitend verband met de volledigheid van het ingediende dossier en met de snelheid waarmee de betrokkenen de ontbrekende informatie aanvullen.

Wat de conclusies van het verslag betreft, is het inderdaad zo dat de CBA een uitvoerende administratieve dienst is die als voornaamste taak heeft ondernemingen te helpen een geldig dossier samen te stellen, die dossiers voor te leggen aan de commissie en het voorzitterschap en het secretariaat van die commissie te verzekeren. De CBA heeft vooralsnog niet tot taak analyses uit te voeren, noch de kosten te controleren die uit de toegestane afwijkingen voortvloeien. Het verslag stelt dat de commissie slechts weinig aanvragen verwerpt, maar dat is precies het resultaat van het voorafgaand beheer door de CBA. Aanvragen die duidelijk niet aan de criteria beantwoorden, worden niet op de agenda van de commissie gezet.

Zoals het Rekenhof vaststelde, is de wetgeving op herstructurerings en op het brugpensioen in de loop der tijd gewijzigd en vervolledigd, zodat ze momenteel complex, soms onduidelijk en in bepaalde opzichten te vaag is. De commissie, en dus de sociale partners, hebben een aantal bijkomende regels opgesteld om die lacunes weg te werken. Daarbij hebben ze wel de geest van de wetteksten voor ogen gehouden en gewaakt over een gelijke behandeling van alle aanvragen. De coherentie ervan wordt bovendien in het verslag onderstreept. Het Rekenhof betreurt dat die "interne jurisprudentie" niet in "uitgeschreven procedures" wordt gegoten. De CBA kan het initiatief nemen om die procedures "intern" te gaan beschrijven, maar het mag ze niet publiek verspreiden (bv. via de website van de FOD) zonder het akkoord van de sociale partners. Zij zijn vooralsnog geen voorstanders van zo'n verspreiding omdat ze niet in een keurslijf terecht willen komen en een zekere marge willen behouden bij de analyse van dossiers. Dat alles uiteraard binnen het kader van het koninklijk besluit.

Ondernemingen worden echter van bij het indienen van een aanvraag perfect geïnformeerd over de voorwaarden om een afwijking te krijgen. Transparantie is de regel.

Anderzijds zal ik de sociale partners verzoeken na te denken over de relevantie van de gevraagde informatie en na te gaan welke informatie al dan niet nuttig is bij de behandeling van dossiers.

Ik zal ook aan de FOD Werkgelegenheid vragen de mogelijke rationalisering van de verschillende definities van collectief ontslag opnieuw te bestuderen.

De dossiers inzake herstructurerings en brugpensioenen worden op dit moment geïnformatiseerd. De nieuwe erkenningsaanvragen worden in het systeem geregistreerd, evenals alle dossiers die in 2012 zijn ingediend. De medewerkers beschikken daartoe over een gebruikershandleiding.

De CBA keek met belangstelling uit naar de IT-ondersteuning. Die moet ervoor zorgen dat dossiers makkelijk te raadplegen zijn, dat het beheer wordt opgevolgd en dat de statistieken met meer zorg worden verwerkt. Dit instrument zou in de toekomst kunnen worden gebruikt om te komen tot een betere communicatie en gegevensuitwisseling tussen de verschillende betrokken diensten en administraties (eveneens als bij ondernemingen bijkomende informatie wordt opgevraagd die eigenlijk rechtstreeks te verkrijgen is bij andere administraties). Het zou wenselijk zijn met die administraties te overleggen om de efficiëntie op te schroeven en op die manier tegemoet te komen aan de aanbeveling die op het einde van het verslag is opgenomen.

De aanbeveling in verband met het maximale gebruik van ICT en van het potentieel van e-government, tot slot, alsook de aanbeveling in verband met de opmaak van standaardprocedures, dragen onze belangstelling weg. De voorwaarden om dergelijke doelstellingen te kunnen verwezenlijken, moeten worden bestudeerd in samenspraak met de sociale partners.

Monica De Coninck

Minister van Werk

Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen
of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT
D/2013/????/??

PREPRESS EN DRUKWERK

Centrale drukkerij van de Kamer van volkswertegenwoordigers

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be