

Heroriëntatie bij oudere werknemers: een fiscaal rugzakje bij herstructureringen

SAMENVATTING

Uitgevoerd door:

**IDEA Consult: Dr. Anneleen Peeters
An Van Pelt**

juni 2005



Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma

Met ondersteuning van de administratie Werkgelegenheid en het ESF

ESF: de Europese bijdrage tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid door inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpasbaarheid en gelijke kansen te bevorderen en door te investeren in menselijke hulpbronnen

1 Beleidsvoorstel van een fiscaal rugzakje bij herstructureringen

Op basis van het Lambermontakkoord kan Vlaanderen – binnen de grenzen van haar bevoegdheden – gebruik maken van een nieuw instrumentarium, met name een eigen fiscaal beleid. Op het werkgelegenheidsdomein wil men deze nieuwe bevoegdheid inzetten voor een specifieke activeringsmaatregel gericht op oudere werknemers ontslagen als gevolg van een bedrijfsherstructurering. Dit nieuwe beleidsidee kreeg de naam “fiscaal rugzakje”. De maatregel van het fiscaal rugzakje werd voor het eerst als volgt vermeld in het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2004-2009:

Werknemers die het voorwerp uitmaken van een voornemen tot ontslag in een onderneming, die door de Vlaamse overheid erkend is als onderneming in moeilijkheden of in herstructurering, krijgen een forfaitaire belastingvermindering wanneer zij in het kader van een actieve herplaatsingsprocedure een duurzame job vinden bij een nieuwe werkgever. Zij moeten een voldoende ondernemings-, sector-, of loopbaananciënniteit aantonen. Over de toepassing van deze maatregel zal overlegd worden met de werkgevers- en werknemersorganisaties. De maatregel zal van die aard zijn dat ook werknemers uit KMO's in aanmerking komen.

In de beleidsnota 2004-2009 Werk¹ wordt het voorstel verder uitgewerkt. Om de problematische lage werkzaamheidsgraad van ouderen in Vlaanderen op te krikken, moeten niet alleen werkgevers gestimuleerd worden om oudere werknemers aan te werven of in dienst te houden, maar is het aanmoedigen van het arbeidsaanbod van de ouderen zelf even belangrijk. Vaak berusten oudere werknemers die ontslagen worden in de inactiefstelling omdat ze enerzijds moeilijk opnieuw werk vinden (wegens duurder, minder productief), maar ook omdat ze financieel tot vervroegde uittrede worden gestimuleerd (bijv. brugpensioen, Canada Dry-regeling). Daarom wil de Vlaamse overheid ook de werknemers zelf financieel aanmoedigen om zich onmiddellijk te engageren in een herplaatsingsprocedure.

Concreet zorgt het fiscaal rugzakje ervoor dat via een forfaitaire belastingvermindering in de personenbelasting de loonwig (het verschil tussen bruto- en netto-loon) kleiner wordt waardoor werken lonender wordt voor de betrokken personen. Bovendien kan dit verschil in netto-loon ook een compensatie vormen voor eventuele loonderving die zich voordoet indien een oudere werknemer van job verandert.

Het doel van dit onderzoek bestond uit het verder uitwerken van deze fiscale maatregel voor werknemers geconfronteerd met herstructureringen naar doelgroep, randvoorwaarden, hoogte van de belastingvermindering en tenslotte bereik en budgettaire impact van de maatregel.

¹ Beleidsnota 2004-2009 Werk, opgesteld door Frank Vandenbroucke, Vlaams Minister van Werk, Onderwijs en Vorming.

2 Een tijdelijke overgangmaatregel

Het operationaliseren van het fiscaal rugzakje vergt heel wat tijd. Gezien de dringendheid om maatregelen te nemen die de werkzaamheidsgraad van oudere werknemers verhogen, werd in het Vlaams regeerakkoord voorzien dat in afwachting van de fiscale maatregel voor de beoogde doelgroep een premiestelsel uitgewerkt zou worden voor de periode 2005-2006. Deze forfaitaire premie kreeg de naam “weerwerkpremie” en is ingegaan op 1 juli 2005.

De toepassingsvoorwaarden van de weerwerkpremie zijn de volgende:

- *Geografische scope:* de werknemer dient tewerkgesteld te zijn in het Vlaams gewest. Aan de woonplaats van de betrokken werknemer en de locatie van de nieuwe plaats van tewerkstelling zijn geen voorwaarden verbonden.
- *Dreiging van ontslag in het kader van een herstructurering:* de werknemer dient effectief met ontslag bedreigd te worden in een onderneming die door de Vlaamse overheid erkend is als onderneming in moeilijkheden of herstructurering.
- *Actieve herplaatsingsprocedure:* de betrokken werknemer dient een nieuwe job gevonden te hebben in het kader van een actieve herplaatsingsprocedure met tussenkomst van een erkende herplaatsingsorganisatie. Deze herplaatsingsprocedure kan bestaan uit outplacement, loopbaanbegeleiding of een tewerkstellingstraject, inschakelingsmodule of arbeidsmarktgerelateerde opleiding als zodanig erkend door de VDAB.
- *Oudere werknemers:* een oudere werknemer wordt gedefinieerd als een werknemer die 50 jaar of ouder is op het ogenblik van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst. Bovendien moet deze werknemer op dat ogenblik 25 jaar beroepsverleden als loontrekkende kunnen rechtvaardigen.
- *Nieuwe duurzame tewerkstelling:* als duurzame tewerkstelling wordt beschouwd een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur of met een minimale duurtijd van 1 jaar of een aanstelling als ambtenaar. Bovendien worden hiermee gelijkgesteld arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur of voor een duidelijk omschreven werk met een minimale duurtijd van 22 dagen voor een referteperiode van 3 maanden. De premie kan slechts worden toegekend aan werknemers die binnen het jaar nieuw werk vinden bij een andere werkgever.

Een werknemer die aan alle voorwaarden voldoet, ontvangt de weerwerkpremie voor een maximale periode van 12 opeenvolgende maanden. De premie bedraagt maximaal 150 €bruto per volledige kalendermaand in een voltijdse arbeidsregeling. Wanneer de werknemer deeltijds terug aan het werk gaat, ontvangt hij een evenredig deel van de premie afhankelijk van de arbeidsduur. Indien de nieuwe tewerkstelling een contract van bepaalde duur korter dan 1 jaar betreft, wordt de premie per kwartaal berekend. De hoogte hangt dan af van het aantal dagen dat men gewerkt heeft in de referteperiode.

3 Uitwerking van het fiscaal rugzakje

Het doel van dit onderzoek is het uitwerken van de fiscale maatregel voor werknemers geconfronteerd met herstructureren. Er werd achtereenvolgens een antwoord geformuleerd op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke criteria moeten gehanteerd worden voor het afbakenen van de doelgroep die in aanmerking komt voor de financiële aanmoediging?
2. Welke randvoorwaarden zijn belangrijk voor het verhogen van de effectiviteit van het fiscaal rugzakje?
3. Hoe groot moet de financiële aanmoediging zijn om voldoende wervend te werken?
4. Hoeveel kandidaten komen in aanmerking en wat is de budgettaire impact van de voorgestelde maatregel?

3.1 Bepaling van de doelgroep

Voor het bepalen van de doelgroep van het fiscaal rugzakje werd uitgegaan van de toekenningsvoorwaarden die reeds uitgewerkt werden in het kader van het premiestelsel voor de periode 2005-2006. Wanneer de fiscale maatregel vanaf 2007 zal ingevoerd worden, dient men immers rekening te houden met deze vroeger bepaalde modaliteiten.

Vlaamse onderneming in moeilijkheden of herstructurering

Het concept van onderneming in moeilijkheden of in herstructurering werd bij de uitwerking van het premiestelsel zeer breed gedefinieerd. Elke wettelijke omschrijving van het begrip bedrijf in moeilijkheden of in herstructurering komt in principe in aanmerking. Een bedrijf dat beschikt over een herstructureringsplan of dat een meervoudig ontslag doorgevoerd heeft, komt ook in aanmerking. Door de voorwaarde van meervoudig ontslag kunnen ook werknemers van KMO's in moeilijkheden sneller van de maatregel genieten.

Deze ruime definitie is positief, aangezien zo de doelgroep van werknemers zo groot mogelijk gemaakt wordt. Anderzijds maakt een dergelijk breed concept de praktische uitvoering van de maatregel moeilijker, omdat er naar de bedrijven toe een overvloed aan mogelijke criteria bestaat. Dit zorgt ook voor een wirwar van bewijsmiddelen waarmee een bedrijf zijn problematische toestand kan bewijzen. Hierdoor kan er een drempel ontstaan naar de bedrijven toe en is ondersteuning inzake bewijslast wellicht aangewezen. Bovendien is het de getroffen werknemer die het initiatief dient te nemen en een bewijs van zijn ex-werkgever nodig heeft dat het bedrijf in moeilijkheden of herstructurering os of was.

Aangezien de maatregel van het fiscaal rugzakje een gewestaangelegenheid betreft, komen enkel bedrijven in moeilijkheden of in herstructurering met vestigingsplaats in Vlaanderen in aanmerking.

Oudere werknemers met woonplaats Vlaanderen

De weerwerkpremie vereist een minimale leeftijd van 50 jaar op het ogenblik van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst. Dit lijkt ons een goede leeftijdsgrens aangezien vanaf 50 jaar verschillende vervroegde uittredekanalen voor werknemers mogelijk worden (bijv. brugpensioen, tijdskrediet). De leeftijdsgrens zal bij de omzetting in een fiscale maatregel behouden kunnen worden zonder de fiscale principes te schenden.

Voor de weerwerkpremie geldt bovendien de voorwaarde dat de werknemer bij ontslag een loopbaan van minstens 25 jaar als loontrekkende moet kunnen bewijzen. Deze voorwaarde sluit echter heel wat oudere werknemers die aan de slag willen blijven uit. Het gaat dan vooral over vrouwen die een té korte loopbaan hebben doordat ze tijdens hun carrière enige tijd inactief zijn geweest om bijv. voor de kinderen te zorgen. Indien ze op latere leeftijd herintreden in de arbeidsmarkt en vervolgens ontslagen worden in het kader van een herstructurering, komen ze in de werkloosheid terecht. Door hun onvoldoende anciënniteit komen deze personen ook niet in aanmerking voor het conventioneel brugpensioen. Gegeven de doelstelling van het Vlaams fiscaal rugzakje zien wij geen enkele reden om deze groep uit te sluiten en zouden dan ook willen aanbevelen om de anciënniteitsvoorwaarde te laten vallen.

Voor het premiestelsel komen alle werknemers in aanmerking die ontslagen werden door een Vlaams bedrijf in moeilijkheden of herstructurering. Dit betekent dat ook inwoners van Wallonië en van het Brussel gewest in aanmerking komen voor de premie. Bij de omzetting van de premiereregeling naar de fiscale maatregel kunnen enkel inwoners van het Vlaams gewest tewerkgesteld in een bedrijf in moeilijkheden of herstructurering uit Vlaanderen de forfaitaire belastingsvermindering krijgen. De uitoefening van de bevoegdheden van een gewest in de personenbelasting kent immers de materiële beperking tot de inwoners van het gewest in kwestie.

Actieve herplaatsingsprocedure

Ook het begrip “actieve herplaatsingsprocedure” werd bij de weerwerkpremie breed afgebakend. Hieronder worden in de eerste plaats outplacementactiviteiten en loopbaanbegeleiding verstaan. Daarnaast komen ook arbeidsmarktgerelateerde opleidingen en tewerkstellingstrajecten als zodanig erkend door de VDAB in aanmerking.

Deze ruime definitie heeft opnieuw als doel om zoveel mogelijk werknemers van de maatregel te laten genieten. Wel dient men voorzichtig te zijn met het concept “arbeidsmarktgerelateerde opleidingen”. Dit is immers een rekbaar begrip en kan heel uiteenlopende opleidingen dekken. Ook moet vermeden worden dat al te korte opleidingen (bijv. van 1 dag) in aanmerking komen. Verder is er de kwestie van bewijslast aangezien de werknemer in zijn aanvraagdossier via een attest dient te bewijzen dat hij deelneemt of deelgenomen heeft aan een actieve herplaatsingsprocedure. Dit houdt in dat de persoon die een aanvraag doet en een erkende opleiding gevolgd heeft hiervan een bewijsschrift dient aan te vragen bij de betrokken instelling.

Een ander punt van kritiek op deze toekenningsvoorwaarde is dat ontslagen werknemers die op eigen initiatief een nieuwe job vinden niet in aanmerking komen voor de fiscale maatregel. Oudere werknemers die aan alle andere voorwaarden van de maatregel voldoen, maar die niet via een actieve herplaatsingsprocedure nieuw

werk vinden, worden uitgesloten voor de forfaitaire belastingsvermindering. Op deze manier wordt het eigen initiatief om een andere job te zoeken in feite afgeremd. Hoewel er geen twijfel over bestaat dat herplaatsingsmaatregelen de herintrede van (oudere) werknemers op de arbeidsmarkt vergemakkelijken, zou men het vinden van een nieuwe job als voldoende voorwaarde voor de maatregel kunnen stellen.

Duurzame job

Enerzijds vermeldt het regeerakkoord dat het concept duurzame job zo omschreven dient te worden dat al te korte wedertewerkstellingen geen buitenproportioneel voordeel opleveren. Anderzijds geven in de premiereregeling zeer diverse vormen van arbeidscontract (bijv. naargelang arbeidsduur en contractduur) recht op (een gedeelte) van de premie. De bedoeling hiervan was te anticiperen op de problematiek van onder meer interim-werk, meerdere werkgevers en tijdelijke contracten.

De regeling in het premiestelsel waarbij kortlopende contracten (< 1 jaar) recht hebben op een deel van de premie afhankelijk van het aantal gewerkte dagen in een referentieperiode van 3 maanden, bemoeilijkt echter het operationaliseren van een wervend activeringsinstrument. De premie kan immers niet onmiddellijk toegekend worden aangezien de hoogte afhangt van het arbeidsvolume in het afgelopen kwartaal. Dit kan bij de invoering van de fiscale maatregel ook voor operationele problemen zorgen bij de doorrekening in de bedrijfsvoorheffing². Maar wellicht het grootste probleem met de regeling voor tijdelijke contracten is dat de administratieve kost de baten snel kan overtreffen. Het bedrag van de premie (en de belastingsvermindering) kan bij tijdelijke en/of deeltijdse contracten vrij laag uitvallen. Voor elke aanvraag dient de betrokken werknemer wel een dossier in te dienen bij de administratie met allerhande bewijsschriften dat hij aan de toekenningsvoorwaarden voldoet.

Een mogelijk alternatief dat technisch veel eenvoudiger is, bestaat erin geen belastingsvermindering toe te kennen voor tijdelijke contracten (< 1 jaar), maar wel de mogelijkheid te voorzien dat deze belastingsvermindering toegekend zal worden zodra het tijdelijke contract omgezet wordt in een duurzame tewerkstelling. Op deze manier wordt tijdelijke arbeid als springplank naar vast werk erkend én gestimuleerd.

De plaats van tewerkstelling van de nieuwe job hoeft zich niet te beperken tot het Vlaams gewest. Ook een hertewerkstelling bij een bedrijf in Brussel of Wallonië is mogelijk.

² De doorrekening in de bedrijfsvoorheffing is vermoedelijk technisch mogelijk, maar erg complex om uit te voeren in de praktijk.

3.2 Randvoorwaarden

Het succes van het Vlaamse fiscaal rugzakje is niet alleen afhankelijk van de hoogte van de forfaitaire belastingvermindering (zie paragraaf 3.3), maar ook van allerhande randvoorwaarden die een invloed uitoefenen op de effectiviteit van de voorgestelde fiscale maatregel. Enkele cruciale randvoorwaarden zijn:

1) *Belang van informatie-voorziening naar doelgroep*

De maatregel dient vooreerst bekend te zijn bij de beoogde doelgroep. Dit is van belang voor elke beleidsmaatregel, maar is in dit geval cruciaal aangezien de werknemer zelf het initiatief dient te nemen om de belastingvermindering aan te vragen. Het fiscaal rugzakje voorziet enkel een voordeel voor de werknemer, waardoor de werkgever (zowel oud als nieuw) geen financiële stimulans heeft om zich meer te informeren over deze maatregel.

Bij introductie van de nieuwe fiscale maatregel kan de bevoegde minister gebruik maken van de media om het grote publiek op de hoogte te brengen. Dit is echter onvoldoende. Het is cruciaal dat de informatie-voorziening structureel ingebed wordt via verschillende kanalen. Concreet denken we aan de volgende pistes:

- Vakbonden kunnen een goede promotor zijn, maar in vele kleinere organisaties zijn er geen vakbonden aanwezig.
- Een alternatief kanaal zijn de interventieadviseurs van de VDAB. Deze brengen werknemers nu al op de hoogte van de werkhervattingstoelage en het ACTIVA-plan. Bovendien komen ze ook ter hulp bij KMO's in moeilijkheden en kunnen ze reeds ingrijpen voor het ontslag effectief is.
- Aangezien de ontslagen werknemers zich inschrijven als werkzoekende bij de VDAB, kunnen de gewone VDAB-consulenten ook promotie maken voor het fiscaal rugzakje.

2) *Nood aan eenvoudige administratieve procedures en begeleiding van werknemers bij aanvraag*

Met het oog op de snelle doorrekening in de bedrijfsvoorheffing en de beperkte duur van de maatregel (maximum 1 jaar) is een eenvoudige en snelle administratieve procedure noodzakelijk. Bovendien dient de werknemer zelf de maatregel aan te vragen en een té complexe procedure zal potentieel geïnteresseerden ongetwijfeld afschrikken.

Het aanvraagdossier dient verschillende bewijsstukken te bevatten dat de werknemer aan de toekenningsvoorwaarden voldoet. Werknemers mogen echter niet te veel administratieve rompslomp hebben om al deze bewijzen aan te vragen. Mogelijks hebben oudere werknemers begeleiding nodig bij het samenstellen van hun aanvraagdossier. Deze hulp zou kunnen komen van de vakbond, de VDAB of een herplaatsingsorganisatie.

3) *Invloed van bestaande uittredekanalen en verwachte beleidswijzigingen terzake*

In het huidige beleid ten aanzien van de ouderen worden we geconfronteerd met een belangrijke paradox. Enerzijds zijn er verschillende maatregelen die (vervroegde) uitstoot van ouderen stimuleren (o.a. brugpensioenen, Canady Dry regelingen). Anderzijds is er een waaier van initiatieven die tot doel hebben ouderen te stimuleren om te blijven werken (o.a. herplaatsingsfondsen, recht op outplacement voor 45+, Activa, enz.).

Hierna zal aangetoond worden dat de huidige brugpensioenregeling voor vele ouderen financieel zeer aantrekkelijk is als uittredekanaal. De hoge vervangingsratio's in het brugpensioensysteem maken het onwaarschijnlijk dat alle ontslagen oudere werknemers als gevolg van een herstructurering zullen kiezen om een nieuwe job te zoeken indien zij ook het aanbod krijgen van een aantrekkelijke uitstroomberegeling. Het Vlaamse fiscaal rugzakje is bedoeld als stimulans om toch actief te blijven op de arbeidsmarkt, maar de effectiviteit en budgettaire impact van deze nieuwe fiscale maatregel wordt in belangrijke mate beïnvloed door de bestaande uitredesystemen.

De regelgeving inzake (pseudo-)brugpensioenregelingen is dus een belangrijke randvoorwaarde voor het Vlaamse fiscaal rugzakje. Op dit vlak zijn er verschillende beleidsontwikkelingen op Federaal vlak. In het kader van het huidige eindeloopbaan debat ligt een federaal voorstel op tafel om de aanvullende vergoedingen betaald door de werkgever te laten doorbetalen als de persoon het werk hervat. Dit vormt een stimulans voor (pseudo-)bruggepensioneerden om terug actief te worden op de arbeidsmarkt. Daarnaast wil de Federale Regering het (pseudo)brugpensioen minder aantrekkelijk maken voor werkgevers. Dit zou o.a. gebeuren door de verplichting om de aanvullende vergoedingen te blijven doorbetalen aan de bruggepensioneerde indien deze het werk hervat. Een ander voorstel is de anciënniteitsvereiste voor brugpensioenen op te trekken tot 40 jaar (nu 25 jaar).

In zoverre deze nieuwe voorstellen de vervroegde uitrederegelingen effectief minder aantrekkelijk maken voor werkgevers, is dit een positieve zaak voor het Vlaams fiscaal rugzakje omdat minder ontslagen oudere werknemers een aantrekkelijke uitrederegeling aangeboden krijgen. Paradoxaal is het nieuwe voorstel op Federaal vlak vanuit werknemersperspectief contradictorisch met het Vlaams fiscaal rugzakje. De mogelijkheid om de aanvullende vergoedingen van (pseudo-) brugpensioenen mee te nemen bij werkhervatting betekent immers een extra stimulans om op het moment dat men brugpensioen aangeboden krijgt én men nog twijfelt om al dan niet een nieuwe job te zoeken, toch kiest voor het brugpensioen. Indien deze personen na enige tijd toch op de arbeidsmarkt herintreden, komen zij echter niet in aanmerking voor het Vlaams fiscaal rugzakje.

4) *Aandacht voor werknemers van KMO's*

Het is een expliciete doelstelling van het Vlaamse beleid om met de nieuwe fiscale maatregel eveneens ontslagen oudere werknemers te bereiken uit KMO's. De brede definitie van het concept van onderneming in moeilijkheden of herstructurering is zeker positief voor het bereiken van werknemers uit kleinere ondernemingen.

De zwakke plek ten aanzien van het bereiken van werknemers uit KMO's ligt eerder in de beperktere kanalen via dewelke informatie omtrent de nieuwe maatregel kan doorstromen naar deze doelgroep. KMO's hebben sowieso minder ervaring met sociale plannen, tewerkstellingscellen en outplacement. Vakbonden kunnen de

maatregel promoten, maar deze zijn vaak niet aanwezig in KMO's. De interventieadviseurs van de VDAB zijn vaak de enige die de werknemers van KMO's in moeilijkheden helpen en dus het fiscaal rugzakje kunnen promoten. Een andere optie is informatie-doorstroming via de reguliere VDAB-werking (de consultants). Daarnaast zou UNIZO ook inspanningen kunnen doen om via een brochure werknemers van KMO's te informeren omtrent de beleidsmaatregelen die bestaan voor werknemers getroffen door ontslag.

De toekenningsvoorwaarde van een actieve herplaatsingsprocedure kan ook nadelig zijn voor KMO's. Het is voor KMO's immers minder evident om activerende instrumenten (bijv. outplacement) in te zetten bij uitstroom van werknemers.

5) Complementariteit met gelijkaardige beleidsinstrumenten op federaal vlak

Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste bestaande financiële instrumenten inzake eindeloopbaan in België.

Tabel 1: Typologie van voornaamste financiële instrumenten inzake eindeloopbaan

	Plan Activa (regeling voor 45+)	Plan Activa Sluiting (regeling voor 45+)	Werkhervattings-toeslag	RSZ-vermindering bij herstructurering
Voorwaarden werknemer				
Werkloosheidsduur	Vanaf 6 mnd	Vanaf 6 mnd	1j met anciënniteitstoelag	Geen
Reden van werkloosheid	Geen	Ontslag t.g.v. sluiting van een onderneming of afdeling		Ontslag t.g.v. herstructurering
Leeftijd	Vanaf 45j	Vanaf 45j	Vanaf 50j	Geen
Anciënniteit	Geen	Geen	Minimum 20j als loontrekkende	Geen
Voorwaarden nieuwe tewerkstelling	Geen	Geen	Geen	Nieuwe job binnen bepaalde termijn via tewerkstellingscel
Bedrag				
Werknemer	Geactiveerde werkuitkering van 500 €mnd (voltijds) indien minimum 18 mnd werkloos pro rata (deeltijds)	Geactiveerde werkuitkering van 500 €mnd (voltijds) indien minimum 6 mnd werkloos pro rata (deeltijds)	162,62 €mnd ongeacht werkrooster, loon of soort contract	133,33€mnd (voltijds)
Werkgever	1.000 €(afh. van werkloosheidsduur)	1.000 €(kw 1-5) 400 €(kw 6-21)	Geen	400 €kw (voltijds)
Duur maatregel	21 à 30 mnd (afh. van werkloosheidsduur)	24 mnd	12 mnd maar onbeperkt verlengbaar	3 kwartalen
Cumul	Niet met brugpensioen of RSZ-vermindering bij herstructurering	Niet met brugpensioen of RSZ-vermindering bij herstructurering	Niet met brugpensioen, wel met Activa	Niet met Activa
Bereikte personen in 2004 in België	8.187 (45+)	167 (bereik incl. -45jr.)	722	454 kaarten B in eerste kwartaal 2005

Bron: IDEA Consult

Uit deze tabel blijkt dat het Vlaamse fiscaal rugzakje complementair zou kunnen werken aan de federale RSZ-vermindering bij herstructurering. De werknemer krijgt dan een dubbel voordeel: een fiscale belastingsvermindering (in de personenbelasting) én een korting op de persoonlijke RSZ-bijdragen. De nieuwe werkgever krijgt ook een korting op de patronale RSZ-bijdragen wat hem aanzet om oudere werknemers in dienst te nemen. Tenslotte kan ook het bedrijf in herstructurering een voordeel hebben als de outplacementkosten worden terugbetaald. Nadeel is wel dat er een tewerkstellingscel moet zijn opgericht, wat niet evident is voor KMO's.

6) *Sensibilisering werkgevers met betrekking tot recrutering oudere werknemers*

Om van de fiscale maatregel te kunnen genieten moeten de betrokken werknemers nieuw werk vinden. Dit is voor oudere werknemers niet altijd eenvoudig, ze kosten vaak te veel en worden als minder productief beschouwd. Het Vlaamse fiscaal rugzakje kan helpen om oudere werknemers, ontslagen bij een herstructurering te stimuleren actief te blijven op de arbeidsmarkt. Dit kan echter enkel succesvol zijn indien er ook effectief jobs beschikbaar zijn voor deze doelgroep. Op dit vlak is een mentaliteitsverandering noodzakelijk. Vele ondernemingen doen nog relatief weinig inspanningen inzake het behoud van oudere arbeidskrachten (retentiebeleid), laat staan inzake instroom van nieuwe 50-plussers (instroombeleid). Op het terrein van het sensibiliseren van werkgevers met betrekking tot het aanwerven van oudere werknemers is nog heel wat werk.

3.3 Bepaling van de hoogte van de fiscale premie

De Vlaamse overheid beoogt met de nieuwe fiscale maatregel oudere werknemers getroffen door ontslag als gevolg van een herstructurering te stimuleren om op zoek te gaan naar een nieuwe job. Door een tijdelijke forfaitaire belastingsvermindering zal de werknemer in netto-termen meer overhouden van eenzelfde bruto-maandloon. Deze stimulans is nuttig omwille van twee redenen. Ten eerste moeten heel wat oudere werkzoekenden bij een nieuwe werkgever toegevingen doen inzake loonvoorwaarden. Het fiscaal rugzakje kan in deze gevallen een stimulans betekenen om dit jobaanbod met loonderving toch te aanvaarden.

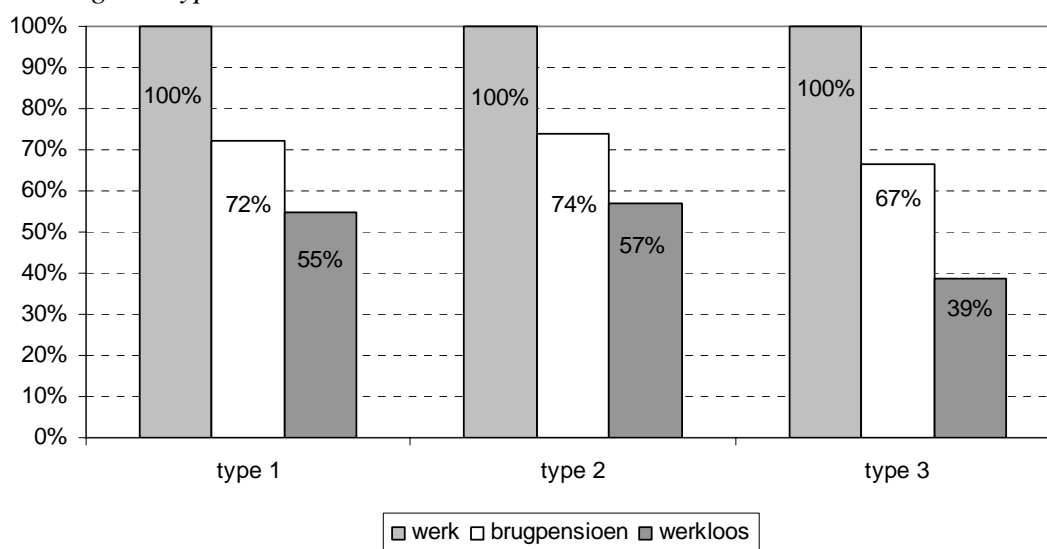
Een tweede doelstelling van het fiscaal rugzakje is een activeringsinstrument dat een tegengewicht moet vormen ten opzichte van allerhande vervroegde uittredekanalen. Vooral het brugpensioen en Canady-Dry vormen voor vele ouderen een aantrekkelijk uitstapsysteem. Omwille van de hoge vervangingsinkomens in deze vervroegde uittrede-systemen is het quasi uitgesloten dat deze personen nog beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Het fiscaal rugzakje beoogt meer ontslagen oudere werknemers te laten doorstromen naar een nieuwe job en de uitstroom naar vervroegde uittrede-systemen te beperken.

Bovenstaande doelstellingen vereisen dat de forfaitaire belastingsvermindering qua bedrag voldoende hoog is om effectief te zijn inzake activering van ontslagen oudere werknemers. Hierna berekenen we hoe hoog de fiscale premie moet zijn rekening houdend met de vervangingsinkomens die ouderen ontvangen in de twee belangrijkste uittrede-systemen, met name brugpensioen en werkloosheid. Om deze gegevens eenvoudig te vergelijken, maken we gebruik van vervangingsratio's. De *vervangingsratio* is het percentage van het vroegere beroepsinkomen dat men na

uittrede ontvangt in de vorm van allerhande vervangingsuitkeringen en compensaties (bv. brugpensioen, werkloosheidsuitkering). In dit onderzoek ligt de focus op netto-vervangingsratio's die de netto-vervangingsuitkering vergelijken met het netto-loon uit werk. In tegenstelling tot andere onderzoeken worden de vervangingsratio's in dit onderzoek niet berekend op basis van hypothetische lonen, maar op basis van reële inkomensgegevens afkomstig van SDWorx.

Figuur 1 vergelijkt de netto-vervangingsratio tussen werken, brugpensioen en werkloosheid voor 3 fiscale types: alleenstaande (Type 1), echtgenoot zonder beroepsinkomsten (Type 2), en echtgenoot met beroepsinkomsten (Type 3).

Figuur 1: Vergelijking netto-inkomen werken-brugpensioen-werkloosheid per fiscaal gezinstype



Bron: Berekening IDEA Consult gebaseerd op data RVA en SDWorx

De figuur geeft aan dat de netto-vervangingsratio's in werkloosheid veel lager liggen dan deze in geval van brugpensioen, en dit geldt voor alle fiscale gezinstypes. Bij de overgang van werk naar brugpensioen houden de ouderen gemiddeld 67 à 74% van hun netto-maandinkomen over. Indien zij in de werkloosheid terechtkomen, worden ze geconfronteerd met veel lagere vervangingsratio's (39 à 57%). Het contrast tussen werken en werkloosheid is het grootst bij samenwonenden met een werkende partner.

In het rapport werden de netto-vervangingsratio's ook apart berekend naargelang statuut (arbeider/bediende). Hieruit bleek dat de vervangingsratio's beduidend hoger liggen voor arbeiders in vergelijking met bedienden en dit zowel bij brugpensioen als bij werkloosheid.

Arbeiders die op brugpensioen gaan, houden gemiddeld 85 à 92% over van hun vroegere netto-maandloon. In geldtermen uitgedrukt is het netto-inkomensverschil tussen werken en brugpensioen amper 100 EUR voor alleenstaanden en bruggepensioneerden met echtgenoot ten laste. Bij de bedienden variëren de netto-vervangingsratio's tussen de 56 en 63%. Dit betekent dat deze groep een aanzienlijk inkomensverlies leidt als gevolg van brugpensionering (gemiddeld 840 EUR op maandbasis).

Bij de werkloze arbeiders variëren de netto-vervangingsratio's tussen de 52 en 76% (afhankelijk van het fiscale gezinstype), terwijl deze ratio's bij de werkloze bedienden terugvallen tot ongeveer 44% voor alleenstaanden en werklozen met echtgenoot fiscaal ten laste, en zelfs tot 31% voor werklozen met een hoger globaal gezinsinkomen (omwille van een echtgenoot met eigen beroepsinkomsten). In geldtermen uitgedrukt kunnen we stellen dat het netto-inkomensverlies in geval van werkloosheid relatief hoog is, in het bijzonder voor diegenen die voordien tewerkgesteld waren als bediende (gemiddeld inkomensverlies van 1220 EUR per maand).

De weerwerkpremie voorziet in een premie van 150 EUR per maand (in geval van voltijdse tewerkstelling). We gaan nu na of dit bedrag voldoende is om ontslagen 50-plussers op de arbeidsmarkt te houden en niet te laten uitstromen via brugpensioen of (langdurige) werkloosheid. Uit onderzoek van Henkens en van Solinge (2003) blijkt dat de meeste werknemers kiezen voor langer doorwerken wanneer de uitkering lager uitvalt dan 70% van het laatste netto-loon. Dit impliceert dat het moeilijk wordt om individuen te activeren indien de vervangingsratio's boven 70% liggen. Het activerend effect van de premie voor verschillende situaties is samengevat in Tabel 2.

Tabel 2: Activerend effect van een maandelijks premie van 150 EUR of 300 EUR

	Activerend effect van 150 EUR		Activerend effect van 300 EUR	
	vergelijking met brugpensioen	vergelijking met werkloosheid	vergelijking met brugpensioen	vergelijking met werkloosheid
Gemiddelde	0/+	+	+	++
Arbeider	0	0/+	0	+
Bediende	+	++	++	++

Bron: IDEA Consult

Legende:

- 0: geen activerend effect van de premie
- 0/+: zeer beperkt activerend effect van de premie
- +: activerend effect van de premie
- ++: sterk activerend effect van de premie

Uit bovenstaande tabel kunnen we afleiden dat de maandelijks premie van 150 EUR vermoedelijk onvoldoende zal zijn om veel 50-plussers geconfronteerd met ontslag bij herstructurering over de brug te halen om actief te blijven op de arbeidsmarkt, zeker indien hen een brugpensioenregeling aangeboden wordt. Ontslagen personen die echter niet in aanmerking komen voor brugpensioen (bijv. omwille van onvoldoende anciënniteit) en bijgevolg in de werkloosheid terechtkomen (tenzij ze onmiddellijk een nieuwe job vinden), kunnen vermoedelijk wel geactiveerd worden met een premie van 150 EUR. Aangezien de netto-vervangingsratio's het laagst liggen voor werkloze bedienden, kan verwacht worden dat de premie van 150 EUR vooral voor deze groep een activeringsinstrument kan betekenen. Voor de arbeiders, en zeker deze met een brugpensioenregeling, valt dit echter te betwijfelen.

Indien de fiscale premie zou opgetrokken worden tot 300 EUR/maand zal de nieuwe beleidsmaatregel vermoedelijk meer personen aanzetten om actief te blijven op de arbeidsmarkt (zie Tabel 2). Het activeren van de groep arbeiders in brugpensioen lijkt echter geen haalbare kaart, omwille van hun zeer hoge netto-vervangingsratio.

Uit bovenstaande analyses kunnen we besluiten dat het bedrag van de tijdelijke overgangsmaatregel (150 EUR/maand) onvoldoende hoog is om een grote doelgroep te overtuigen niet vervroegd uit te treden. De toekomst zal duidelijk maken of dit inderdaad het geval is, aangezien de overgangsmaatregel inging op 1 juli 2005.

3.1 Bepaling van het bereik en kostprijs van het fiscaal rugzakje

Om de budgettaire impact van het beleidsvoorstel te berekenen dienen we naast de hoogte van de maatregel ook het potentieel aantal kandidaten dat gebruik zal maken van deze maatregel in te schatten (het bereik). Hiervoor maken we gebruik van volgende informatie:

- (1) Aandeel werknemers ontslagen omwille van herstructurering (PASO-enquête)
- (2) Aantal loontrekkenden in de private sector in Vlaanderen (EAK 2003, NIS)
- (3) Aandeel ouderen dat uitstroomt bij herstructurering (SDWorx en EAK 2003, NIS).

Op basis van deze informatie verwachten we dat deze maatregel bij een forfaitaire belastingsvermindering van 150 EUR (per maand) **maximaal 4.041 personen** zal bereiken (zie Tabel 3). Dit is dus het maximale bereik van de maatregel, maar omwille van de specifieke modaliteiten van het fiscaal rugzakje menen we dat dit bereik wellicht overschat is. We voorzien correcties voor 3 factoren die het bereik van de maatregel doen afnemen:

- (1) Correctie voor aandeel dat kiest voor brugpensioen of Canady Dry:
- (2) Correctie voor aandeel oudere werknemers met onvoldoende anciënniteit
- (3) Correctie voor aandeel oudere werknemers dat geen actieve herplaatsingsprocedure volgt

Met deze 3 correctiefactoren kan naast het maximale bereik ook een (hypothetisch) gecorrigeerd bereik berekend worden. Dit leidt in het basisscenario tot een gecorrigeerd bereik van 1.409 personen (zie Tabel 3). Verschillende parameters die aan de grondslag liggen van deze berekening van het basisscenario zijn echter onzeker, vandaar dat de oefening herhaald werd voor een aantal alternatieve scenario's. Tabel 3 geeft een overzicht van het ingeschatte bereik voor het basisscenario én de 5 alternatieve scenario's. Telkens wordt het maximum bereik en het gecorrigeerd bereik weergegeven, alsook een inschatting van de budgettaire kostprijs van het fiscaal rugzakje bij maximum bereik en bij gecorrigeerd bereik (zie onderste lijnen in de tabel).

Afhankelijk van het scenario varieert het bereik tussen 1.352 personen en 2.344 personen. In een extreem scenario (verdubbeling van het aandeel werknemers

ontslagen omwille van herstructurering) bekomen we een bereik van 2.819 personen. Gegeven de budgettaire ruimte (13,5 miljoen EUR op jaarbasis³) moet het mogelijk zijn de forfaitaire belastingsvermindering op te trekken tot 300 EUR per maand. Een andere mogelijkheid bestaat erin de premie toe te kennen voor een langere periode (bijv. 24 maanden in plaats van 12 maanden).

Met een jaarlijks budget van 13,5 miljoen EUR en een maandelijkse premie van 150 EUR die maximum 12 maanden uitbetaald wordt, schat de overheid het bereik op ruim 7.000 personen. Op basis van bovenstaande berekeningen vermoeden we dat het bereik van de overgangsmaatregel momenteel erg overschat wordt.

³ Dit is het bedrag voorzien voor de overgangsmaatregel voor het jaar 2006 (Vlaams Werkgelegenheidsakkoord (2004)).

Tabel 3: Berekening bereik en kostprijs volgens verschillende scenario's

	basisscenario	scenario 1 geen anciënniteit	scenario 2 minder aantrekkelijk brugpensioen	scenario 3 hogere premie	scenario 4 hogere premie en geen anciënniteit	scenario 5 meer bedrijven in herstruct.
aandeel werknemers ontslagen omwille van herstructurering	2%	2%	2%	2%	2%	4%
aantal loontrekkenden in private sector in Vlaanderen	1.554.242	1.554.242	1.554.242	1.554.242	1.554.242	1.554.242
aantal ontslagen werknemers in kader van herstructurering	31.085	31.085	31.085	31.085	31.085	62.170
aandeel ouderen uitgestroomd bij herstructurering	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%
bereik fiscaal rugzakje:						
maximum bereik	4.041	4.041	4.041	4.041	4.041	8.082
gecorrigeerd bereik	1.409	1.879	2.114	1.832	2.443	2.819
<i>correctie voor aandeel dat kiest voor brugpensioen of Canady Dry</i>	-50%	-25%	-25%	-35%	-35%	-50%
<i>niet in aanmerking omwille van onvoldoende anciënniteit</i>	-25%	0%	-25%	-25%	0%	-25%
<i>niet in aanmerking wegens geen actieve herplaatsingsprocedure</i>	-7%	-7%	-7%	-7%	-7%	-7%
hoogte belastingvermindering (per persoon per maand)	150 €	150 €	150 €	300 €	300 €	150 €
kostprijs fiscaal rugzakje:						
bij maximum bereik	7.273.850	7.273.850	7.273.850	14.547.701	14.547.701	14.547.701
bij gecorrigeerd bereik	2.536.755	3.382.340	3.805.133	6.595.564	8.794.085	5.073.511

Bron: IDEA Consult