

REKENHOF

**Financiering en controle  
van de bijzondere  
vakantiefondsen**

*Verlag van het Rekenhof aan de Kamer van  
Volksvertegenwoordigers*

Brussel, september 2011





REKENHOF

# **Financiering en controle van de bijzondere vakantiefondsen**

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van  
Volksvertegenwoordigers*

---

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het  
Rekenhof van 21 september 2011*



## Samenvatting

In het stelsel van de jaarlijkse vakantie van de arbeiders wordt het vakantiegeld vastgesteld en uitbetaald door ofwel de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV), een openbare instelling van sociale zekerheid, ofwel door bijzondere vakantiefondsen (BVF's) die het statuut van een vereniging zonder winstoogmerk hebben. In 2009 was hiermee respectievelijk 2.637 miljoen euro en 1.910 miljoen euro gemeind.

Om het vakantiegeld uit te betalen worden de BVF's en de RJV gefinancierd met werkgeversbijdragen. Op enkele uitzonderingen na, int de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) die bijdragen. De RSZ stort ze door aan de RJV die ze verder verdeelt. Aangezien het vakantiegeld pas wordt uitbetaald in het jaar na het jaar waarin de arbeid wordt verricht, kunnen de bijdragen tijdelijk worden belegd. De beleggingsopbrengsten dienen om de beheerskosten te financieren. Via een saneringsbijdrage dragen de BVF's bovendien bij tot de solidariteit van het stelsel door een deel van hun beleggingsopbrengsten te laten terugvloeien naar de RJV. In het uitzonderlijke geval van een tegenvallend beleggingsrendement kan de saneringsbijdrage leiden tot een extra financiering van de BVF's.

De RJV is belast met het toezicht op de BVF's. Dit bestaat momenteel uit een sociale en een boekhoudkundige controle. De sociale controle is een controle op de naleving van de regelgeving over de jaarlijkse vakantie door de BVF's. De boekhoudkundige controle onderzoekt de boekhouding van de BVF's in het kader van de afrekeningen tussen de BVF's en de RJV. Samen met de boekhoudkundige controle wordt ook de nodige informatie opgevraagd om de saneringsbijdrage te kunnen berekenen.

Het Rekenhof wijst allereerst op een aantal tekortkomingen van het bestaande financieringssysteem. Zo staat de financiering van een BVF volledig los van de kwaliteit van de prestaties en houdt ze geen rekening met de werkelijke financiële stromen bij de BVF's. De belegging van de aanzienlijke financiële middelen steunt niet op expliciete en uniforme normen en er zijn evenmin formele afspraken over de financiële verantwoordelijkheid indien een BVF in gebreke zou blijven. De financiële middelen en reserves van het stelsel zijn bovendien versnipperd, waardoor er opbrengsten voor het stelsel verloren kunnen gaan. Het huidige financieringssysteem biedt geen stimuli aan de BVF's om hun beheerskosten in te perken. Die kosten spelen nochtans, via de reserves van de BVF's, een belangrijke rol in de berekening van de saneringsbijdragen en liggen hoger bij de BVF's dan bij de RJV.

Sinds het ontstaan van het stelsel werd het nooit fundamenteel gewijzigd, behalve in 1965 toen de saneringsbijdrage werd ingevoerd. Het Rekenhof beveelt dan ook op de eerste plaats aan dat dit financieringssysteem volledig wordt herbekeken om een antwoord te bieden op de genoemde tekortkomingen. Daarbij moet er mee rekening worden gehouden dat bepaalde BVF's zelf werkgeversbijdragen innen en dat één BVF die bijdragen ontvangt via een fonds voor bestaanszekerheid, waarbij de RJV geen controle uitoefent op het vakantiegeld dat daar tijdelijk wordt beheerd. Een oplossing kan zijn de ontvangsten bij de RJV te centraliseren en de BVF's te financieren op het moment dat de financiële behoeften ontstaan.

Als het huidige financieringssysteem wordt behouden, zijn op zijn minst uniforme regels wenselijk voor het beheer van de beleggingen en de reserves van de BVF's. Verder moet een actualisatie van de saneringsbijdrage en daaraan gekoppeld ook de bijdrage in de informaticakosten, worden overwogen. De situaties waarin de RJV tegemoetkomt als een BVF niet over voldoende financiële middelen beschikt om het vakantiegeld uit te betalen, moeten ook formeel worden geregeld.

In elk geval moet het toezicht van de RJV worden uitgebreid. De RJV heeft daartoe in 2009 al het initiatief voor een verbetering genomen met een voorstel aan de BVF's dat ze hun verrichtingen boekhoudkundig uniformer zouden verwerken en op een uniformere manier toelichtingen zouden verstrekken. Dit voorstel ligt tot op heden nog ter discussie. De sector jaarlijkse vakantie heeft ondertussen ook aangekondigd te willen werken aan de ontwikkeling van processen waarin het beheer en de beheersing van de grote risico's een expliciete plaats krijgen.

De bovenvermelde boekhoudkundige en sociale controle beperkt zich tot het wettelijke vakantiegeld en de vakantiedagen die voor alle sectoren gelden. In sommige sectoren worden echter ook, meestal bij collectieve arbeidsovereenkomsten, extralegale aanvullende dagen en vergoedingen toegekend. Hoewel in de regelgeving het te controleren vakantiegeld ruim wordt gedefinieerd, inclusief dit extralegale gedeelte, besteedt de RJV daaraan weinig aandacht. Aangezien sommige BVF's in hun rekeningen maar een beperkt onderscheid voeren tussen het legale en het extralegale gedeelte, ontstaat er onzekerheid over de juistheid van de reserves waarop deels de saneringsbijdrage wordt berekend. Bijzondere aandacht voor het extralegale deel is dan ook aan te bevelen.

Bij de uitgebreide jaarlijkse sociale controle worden voornamelijk individuele dossiers nagekeken. Om effectief uitspraken te kunnen doen over de correcte toepassing van de regelgeving door de BVF's, beveelt het Rekenhof aan ook systeemcontroles toe te passen. Op termijn moet worden gewerkt aan een meer uitgebreide periodieke evaluatie van de werking van de BVF's aan de hand van indicatoren. Daardoor kunnen de BVF's meer op één lijn worden geplaatst met de RJV. Die betaalt immers zelf ook vakantiegeld via een eigen kas, maar krijgt daarbij wel specifieke doelstellingen opgelegd in een bestuursovereenkomst. De sector jaarlijkse vakantie heeft de noodzaak hiertoe erkend en wenst de output van de BVF's op te volgen aan de hand van bepaalde parameters.

Via overleg met de BVF's streeft de RJV ernaar om de regels voor de toekenning van het recht op vakantie(geld) eenvormig te maken en de procedures voor de verschillende vakantiekasten te harmoniseren. Dat overleg leidt echter niet consequent tot concrete afspraken en instructies. Er wordt een zekere vrijheid aan de BVF's gelaten, onder andere voor de behandeling van gelijkgestelde dagen. Omdat het stelsel van de jaarlijkse vakantie echter een solidair stelsel is waarbij het niveau van de gelijkstellingen ook een impact heeft op de globale reserves, moet de RJV in de instructies meer concrete en controleerbare afspraken opnemen.

De RJV wordt bij het realiseren van die harmonisatie belemmerd door het ontbreken van werkbare sturingsinstrumenten in de regelgeving. Bij de bovenvermelde aanpassing van het financieringssysteem of de saneringsbijdrage kan, net zoals bij de financiële sturingsmechanismen in andere takken van de sociale zekerheid, een financiële beloning of sanctie worden ingevoerd die afhangt van een periodieke evaluatie.

Ten slotte doet het Rekenhof enkele aanbevelingen om de boekhoudkundige controle te verbeteren en de gebreken bij de BVF's op te volgen.

In haar antwoord neemt de minister van Werk akte van de opmerkingen van het Rekenhof. Vooral de vermelde afwezigheid van eenvormige regels voor de aanwending van de financiële middelen van de BVF's, het gebrek aan een koppeling tussen de prestaties en de berekening van de saneringsbijdrage, het verouderde karakter van die bijdrage die onvoldoende rekening houdt met de financiële middelen van de BVF's en de ontoereikendheid van de RJV-controles eisen haar aandacht op. Zij vraagt aan de sociale partners binnen het beheerscomité van de RJV om snelle en doeltreffende oplossingen te ontwikkelen.

## Inhoud

<b>Gebruikte Afkortingen</b>	<b>8</b>
<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
1 Context	9
2 Opzet en draagwijdte van het onderzoek	10
3 Normen	10
4 Methode	11
5 Verloop	12
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>13</b>
<b>Organisatie van het stelsel</b>	<b>13</b>
1.1 Rol en aansturing van de RJV	13
1.2 Rol en aansturing van de BVF's	14
1.3 Keuze van de uitbetalingsinstelling en verhoudingen	15
1.4 Vaststellingen	18
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>22</b>
<b>Financiering van het stelsel en de bijzondere vakantiefondsen</b>	<b>22</b>
2.1 Doel van de financiering	22
2.2 Financiering van het stelsel en onderlinge solidariteit	22
2.3 Financiering van de bijzondere vakantiefondsen	27
2.4 Financiering van de beheerskosten	28
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>33</b>
<b>Bijdragen van de bijzondere vakantiefondsen aan het stelsel</b>	<b>33</b>
3.1 Saneringbijdrage	33
3.2 Bijdrage in de informaticakosten van de RJV	40
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>42</b>
<b>Controle van de BVF's</b>	<b>42</b>
4.1 Wettelijke basis en actoren	42
4.2 Beperkte reikwijdte van de bestaande controles	42
4.3 Sociale controle	44
4.4 Boekhoudkundige controle	50
4.5 Sanctiemiddelen	53
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>55</b>
<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>55</b>
5.1 Impact van externe discussies	55
5.2 Conclusies	55
5.3 Aanbevelingen	58
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1 Antwoord van de minister van Werk en Gelijke Kansen (vertaling)	61
Bijlage 2 Financiële stromen in het stelsel van de jaarlijkse vakantie van de arbeiders (2009)	62
Bijlage 3 Gelijkgestelde inactiviteitsdagen vakantie- en boekjaar 2009	63

## Afkortingen

BVF	bijzonder vakantiefonds
CAO	collectieve arbeidsovereenkomst
FBZ	Fonds voor Beroepsziekten
FSO	Fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting van ondernemingen ontslagen werknemers (Fonds Sluiting Ondernemingen)
KSZ	Kruispuntbank van de Sociale zekerheid
OISZ	openbare instellingen van sociale zekerheid
RJV	Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie
RKW	Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

Wet op de jaarlijkse vakantie Wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers gecoördineerd op 28 juni 1971

Koninklijk besluit van 1967 Koninklijk besluit van 30 maart 1967 tot bepaling van de algemene uitvoeringsmodaliteiten van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers

Koninklijk besluit van 1965 Koninklijk besluit van 16 april 1965 betreffende het financieel evenwicht van het stelsel der jaarlijkse vakantie



### 1 Context

In tegenstelling tot bij de bedienden waar de werkgever het vakantiegeld uitbetaalt, betalen bij de arbeiders<sup>1</sup> twee verschillende soorten instellingen dat uit. Aan de ene kant zijn er elf bijzondere vakantiefondsen (BVF's), opgericht onder de vorm van een vzw, die zich tot specifieke sectoren richten. Aan de andere kant is er de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV), een openbare instelling van sociale zekerheid (OISZ) die zich richt tot alle sectoren waarvoor geen BVF is opgericht. In 2009 bedroeg het vastgestelde brutovakantiegeld in totaal 4.547 miljoen euro. Daarvan berekenen en betalen de BVF's 1.910 miljoen euro en de RJV 2.637 miljoen euro.

De BVF's beschikken over een grote autonomie. Zij beheren zelf de financiële middelen die ze toegewezen krijgen in afwachting van de uitbetaling van het vakantiegeld. Met de opbrengsten uit dat beheer betalen ze zelf hun beheerskosten. Ook berekenen ze het vakantiegeld en de vakantie duur volledig autonoom. Die autonomie en ook de financieringswijze van de BVF's vloeien voort uit hun ontstaansgeschiedenis en het feit dat het vakantiegeld wordt beschouwd als een uitgesteld loon van de werkgever aan de werknemer. Daardoor onderscheidt dit stelsel zich van de andere takken van de sociale zekerheid<sup>2</sup>.

Tegenover die autonomie staat dat het stelsel van de jaarlijkse vakantie een solidair stelsel is. Dat wil zeggen dat het geheel van de ontvangsten (hoofdzakelijk werkgeversbijdragen) wordt gebruikt voor de betaling van het vakantiegeld van alle arbeiders, ongeacht of de werkgeversbijdragen daadwerkelijk zijn betaald en ongeacht het aantal gelijkgestelde dagen. Dit solidaire karakter noodzaakt een zekere uniformiteit bij de vaststelling van het vakantiegeld en een efficiënt en voorzichtig beheer van de financiële middelen.

De RJV bewaakt het evenwicht van het stelsel en de onderlinge solidariteit. Hij controleert onder meer of de BVF's de regelgeving respecteren en of ze ook aan het stelsel bijdragen.

Standpunt van de RJV

De RJV wenst te benadrukken dat het stelsel van de jaarlijkse vakantie wel organiek deel uitmaakt van de sociale zekerheid, maar naar inhoud thuishoort in de arbeidsrechtelijke verhouding tussen werkgever en werknemer<sup>3</sup>. De wetgever heeft, daarin gesteund door de sociale partners, ervoor gekozen om de jaarlijkse vakantie buiten het globaal beheer te houden. Door de bijzondere wijze van financiering heeft het stelsel van de jaarlijkse vakantie geen overheidssubsidies nodig.

<sup>1</sup> Op basis van een koninklijk besluit van 16 december 2003 vallen kunstenaars verbonden door een arbeidsovereenkomst voor bedienden, onder de vakantiereglementering van de arbeiders en wordt hun vakantiegeld uitbetaald door de RJV. Voor de uitbetaling en berekening van dit vakantiegeld wordt de jaarlijkse vakantiereglementering van de bedienden gebruikt om een discriminatie tussen de bedienden te vermijden.

<sup>2</sup> In de andere takken van de sociale zekerheid worden de uitkeringen of terugbetalingen gefinancierd door de globale werknemers- en werkgeversbijdragen, waarbij er een zekere solidariteit bestaat tussen de verschillende takken via het globaal financieel beheer. Het stelsel van de jaarlijkse vakantie en de werkgeversbijdragen voor de jaarlijkse vakantie staan buiten dit globaal beheer.

<sup>3</sup> Dit blijkt onder meer ook uit de catalogisering van het stelsel jaarlijkse vakantie in het kader van de ESR-normen en ook uit het feit dat iedere maatregel binnen het stelsel het gevolg is van overleg tussen de sociale partners.

## 2 Opzet en draagwijdte van het onderzoek

### *Doel*

De omvang van de financiële middelen die de BVF's beheren in afwachting van de betaling van het vakantiegeld en het belang van de controles vanuit de RJV op de BVF's, hebben het Rekenhof doen besluiten de financiering en controle van de BVF's te onderzoeken.

Het onderzoek wil inzicht bieden in het organisatorische en financiële kader waarin de BVF's werken, in hun financiering en bijdrage tot het stelsel en ook in het externe toezicht op deze BVF's. Het Rekenhof gaat daarbij na op welke punten een bijsturing nodig of wenselijk is.

Het onderzoek behandelt drie hoofdvragen:

*Garanderen de organisatie en de financiering van het stelsel van het vakantiegeld van de arbeiders en de opvolgings- en controlesystemen van de RJV dat de bijzondere vakantiefondsen:*

1. *hun financiële middelen conform de wettelijke regels en met een minimum aan risico's beheren;*
2. *rekening houdende met het solidariteitsprincipe, correct bijdragen in het financiële evenwicht van het stelsel van de jaarlijkse vakantie;*
3. *het vakantiegeld overeenkomstig de geldende regels uitbetalen?*

### *Beperking van het onderzoeksdomein*

Het onderzoek spitst zich toe op de huidige organisatie, de financieringswijze van de BVF's en de controle vanuit de RJV. Er worden geen uitspraken gedaan over de werking van de individuele vakantiefondsen. De voorbeelden in de tekst hebben enkel als doel de noodzakelijkheid van bepaalde normen en controles aan te tonen.

Het Rekenhof beoordeelt in dit verslag evenmin de interne controle op de verrichtingen van de RJV-kas, de afgescheiden dienst binnen de RJV die het vakantiegeld uitbetaalt, noch het beheer van de reserves van het stelsel door de RJV. Die aspecten zijn al gedeeltelijk aan bod gekomen in andere thematische onderzoeken<sup>4</sup> en de jaarlijkse rekeningcontroles door het Rekenhof waaraan de RJV als OISZ is onderworpen.

## 3 Normen

De meeste normen komen uit de regelgeving over de jaarlijkse vakantie van de werknemers:

- de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers gecoördineerd op 28 juni 1971;
- het koninklijk besluit van 30 maart 1967 tot bepaling van de algemene uitvoeringsmodaliteiten van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers;

<sup>4</sup> Rekenhof, "Gelijkgestelde dagen wegens economische werkloosheid - Behandeling in het stelsel van de jaarlijkse vakantie voor arbeiders"; Boek 2010 over de Sociale Zekerheid, p. 149-157, "Reserves en effectenportefeuille", 164<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof, p.474-485. Ter beschikking op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

- het koninklijk besluit van 16 april 1965 betreffende het financieel evenwicht van het stelsel der jaarlijkse vakantie.

Daarnaast wordt in het verslag nog verwezen naar:

- de bestuursovereenkomst 2010-2012 van de RJV;
- het koninklijk besluit van 15 juli 1997 houdende maatregelen tot consolidatie van de financiële activa van de overheid, genomen met toepassing van de artikelen 2, § 1, en 3, § 1, 6°, en § 2, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie;
- de Vzw-wet en de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen.

#### 4 Methode

Aangezien het Rekenhof geen controle uitoefent op BVF's wegens hun privaatrechtelijke karakter, heeft het een beroep gedaan op de informatie beschikbaar bij de RJV. De volgende onderzoeksmethoden werden daarbij gebruikt:

- identificatie van de wettelijke bepalingen en analyse van de documenten van toepassing bij de financiering van en het toezicht op de BVF's;
- interviews met de betrokken diensten van de RJV;
- beschrijving en analyse van de bestaande controles;
- beschrijving van de administratieve organisatie en de financiële stromen;
- beschrijving van de wijze waarop de BVF's worden vergoed alsook van hun bijdrage tot het vakantiestelsel in het kader van het solidariteitsprincipe;
- analyse van de beschikbare rapporteringen, zowel van de RJV zelf als de verantwoordingsinformatie die de RJV van de BVF's ontvangt;
- doornemen van verslagen en begeleidende nota's van vergaderingen van het beheerscomité van de RJV en van vergaderingen binnen de RJV waaronder ook het overleg met de BVF's;
- doornemen van externe verslagen, rapporten of studies.

Bij het laatste punt wordt specifiek verwezen naar een onderzoeksproject van het Instituut voor de Overheid van de K.U. Leuven over het secundaire netwerk van sociale zekerheid waarin ook de werking en sturing van bijzondere vakantiefondsen binnen het stelsel van de jaarlijkse vakantie voor de arbeiders werden ontleed<sup>5</sup>. Voorliggend onderzoek van het Rekenhof bevestigt voor een groot deel de resultaten van die studie, die overigens niet werden besproken in het beheerscomité van de RJV. Het gaat vooral wat de financiering en de controle vanuit de RJV betreft, nader in op een aantal concrete omstandigheden en problemen die in de universitaire studie niet aan bod kwamen.

<sup>5</sup> Steve Troupin en Koen Verhoest, *Participatieve analyse van de governance van de tak jaarlijkse vakantie van de arbeiders, deelverslag van het onderzoeksproject "Opvolging en begeleiding van het secundaire netwerk van sociale zekerheid"*, K.U. Leuven – Instituut voor de Overheid, 2008-2009.

## 5 Verloop

31 maart 2010	Aankondiging van het onderzoek bij de administrateur-generaal van de RJV en de minister van Werk en Gelijke Kansen
20 april 2011	Verzending van het voorontwerp van verslag naar de RJV
11 mei 2011	Onderzoek van het voorontwerp door het beheerscomité van de RJV
19 mei 2011	Antwoord van de RJV. Alle relevante opmerkingen werden opgenomen in dit ontwerpverslag
13 juli 2011	Verzending van het ontwerpverslag aan de minister van Werk en Gelijke Kansen
1 augustus 2011	Antwoord van de minister van Werk en Gelijke Kansen

## Hoofdstuk 1

### Organisatie van het stelsel

Waar het vakantiegeld in het stelsel van de bedienden rechtstreeks door de werkgever, of via een sociaal secretariaat, aan de werknemer wordt uitbetaald, gebeurt de uitbetaling in het arbeidersstelsel door de samenwerking van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen. Zoals uit het schema in bijlage 2 kan worden afgeleid, worden de werkgeversbijdragen (bijna volledig) geïnd door de RSZ, die ze doorstort naar de RJV. De arbeiders ontvangen het vakantiegeld ofwel via een bijzondere vakantiefonds dat hiervoor gefinancierd wordt door de RJV ofwel via de RJV zelf. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de eigenschappen van deze twee soorten instellingen en hun respectieve marktaandeel.

#### 1.1 Rol en aansturing van de RJV

Binnen het stelsel van de jaarlijkse vakantie is alleen de RJV, opgericht door een besluitwet van 3 januari 1946, een openbare instelling van sociale zekerheid (OISZ)<sup>6</sup>. De minister van Werk en Gelijke Kansen houdt er toezicht op.

De RJV wordt bestuurd door een beheerscomité, paritair samengesteld uit zeven vertegenwoordigers van de werkgevers en zeven vertegenwoordigers van de werknemers. Een aantal leden hiervan oefent een functie (directeur, bestuurder) uit bij een vakantiefonds of de vereniging die hun belangen vertegenwoordigt<sup>7</sup>. Dat versterkt binnen het beheerscomité de kennis over de materie en zorgt ervoor dat de BVF's vertegenwoordigd zijn. Aan de andere kant ontstaat daardoor een mogelijk belangenconflict, omdat het beheerscomité ook de controleverslagen van de inspectiedienst goedkeurt en beslissingen neemt die een impact kunnen hebben voor de BVF's als groep of voor een individuele BVF. Het huishoudelijk reglement bevat geen specifieke regels voor dergelijke gevallen.

De dagelijkse leiding is in handen van een administrateur-generaal die rapporteert aan het beheerscomité. Hij wordt door een adjunct-administrateur-generaal bijgestaan. Ze voeren hun mandaat uit in het kader van de doelstellingen opgenomen in de opeenvolgende bestuursovereenkomsten die met de federale Staat worden afgesloten.

Twee regeringscommissarissen oefenen het toezicht uit. Ze vertegenwoordigen respectievelijk de minister van Werk en de minister van Begroting. De regeringscommissarissen hebben zitting in het beheerscomité en hebben het recht elke beslissing op te schorten en een beroep bij hun toezichthoudende ministers in te dienen. Daarnaast worden de rekeningen gecontroleerd door een bedrijfsrevisor en valt de RJV ook onder de controlebevoegdheid van het Rekenhof.

De basisopdrachten van de RJV steunen op drie pijlers, met name de opdrachten als beheersinstelling, als uitbetalingsinstelling en als promotor voor de bevordering van de jaarlijkse vakantie.

Als beheersinstelling bestaat zijn voornaamste taak erin om voor het geheel van de sector jaarlijkse vakantie van de arbeiders (en leerling-arbeiders) en met betrekking tot de juistheid van de rechten op jaarlijkse vakantie te fungeren als authentieke bron binnen het netwerk van de sociale zekerheid. De RJV controleert en corrigeert, in samenwerking met de BVF's, de loon- en arbeidstijdgegevens van

<sup>6</sup> De wettelijke basis is het koninklijk besluit van 8 april 2002 tot goedkeuring van de eerste bestuursovereenkomst van de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie en betreffende de vaststelling van de maatregelen tot rangschikking van bedoelde Rijksdienst bij de openbare instellingen van sociale zekerheid.

<sup>7</sup> In 2009 minstens vijf van de veertien leden.

de arbeiders. Die gegevens, afkomstig van de werkgevers, zijn nodig om het recht op vakantiegeld vast te stellen. De OISZ en andere instellingen van het netwerk van de sociale zekerheid kunnen ze ook opvragen in het kader van hun opdracht.

De RJV verdeelt de financiële middelen over de verschillende BVF's in verhouding tot het te betalen vakantiegeld; hij bewaakt het solidariteitsprincipe en bewaart het financiële evenwicht binnen het stelsel. Daartoe houdt hij speciale reserves aan om zo nodig tekorten op te vangen (zie punt 2.2.2).

De RJV vertegenwoordigt de sector jaarlijkse vakantie in de diverse gelederen van de sociale zekerheid en zorgt voor het opmaken, verspreiden en toelichten van de reglementering. Hij oefent ook een boekhoudkundige en sociale controle uit op de BVF's. In dat kader beoogt hij de procedures bij deze BVF's voor de toekenning van het recht op prestaties te harmoniseren.

Een tweede belangrijke opdracht is de uitbetaling van vakantiegeld aan arbeiders voor die werkgevers die niet bij een BVF zijn aangesloten. Daartoe moet de RJV zelf het vakantiegeld correct bepalen en tijdig uitbetalen. Die opdracht wordt uitgevoerd door de RJV-kas, die echter geen afzonderlijk juridisch statuut heeft en een onderdeel is van de RJV.

Ten slotte bestaat de derde opdracht, de bevordering van de jaarlijkse vakantie, erin dat de RJV tegen voordelige rentevoeten leningen verstrekt aan vakantiecentra voor sociaal toerisme.

## 1.2 Rol en aansturing van de BVF's

Bij collectieve arbeidsovereenkomsten zijn voor bepaalde sectoren BVF's opgericht. Die hebben als opdracht het vakantiegeld uit te keren aan de werknemers die onder hun bevoegdheid vallen. De vakantiefondsen vormen samen met de RJV-kas het secundaire netwerk van de sector jaarlijkse vakantie dat binnen het primaire netwerk van de sociale zekerheid wordt vertegenwoordigd door de RJV. De meeste vakantiefondsen werden opgericht tijdens de jaren dertig. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn er geen nieuwe meer ontstaan. Wel zijn er sindsdien een aantal gefuseerd.

De BVF's hebben het juridische statuut van een vzw. Dat houdt in dat de vzw-wetgeving<sup>8</sup> over de statuten, de algemene vergadering, de raad van bestuur, de boekhouding<sup>9</sup> en jaarrekening en het externe toezicht op hen van toepassing is.

De algemene vergadering is bevoegd voor een statutenwijziging, de benoeming, afzetting en vaststelling van de bezoldiging van de bestuurders en commissarissen, de goedkeuring van de begroting en de rekeningen, de kwijting aan de bestuurders en commissarissen, de ontbinding en omzetting van de BVF, de uitsluiting van een lid en voor alle gevallen die de statuten bepalen. De beslissingen worden genomen bij gewone meerderheid.

Een BVF wordt bestuurd en vertegenwoordigd door de raad van bestuur. Die moet minstens uit drie leden bestaan. Alle bevoegdheden die de wet niet uitdrukkelijk aan de algemene vergadering verleent, worden aan de raad van bestuur toegekend. Het dagelijkse bestuur en de vertegenwoordiging van de vereniging wat dat bestuur aangaat, mogen op de wijze bepaald in de statuten worden opgedragen

<sup>8</sup> Wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen aangepast en aangevuld door de wet van 2 mei 2002 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen.

<sup>9</sup> De vzw's zijn onderworpen aan de boekhoudwet van 17 juli 1975.

aan één of meer personen.

Voor de boekhouding en de controle erop wordt conform de vzw-wetgeving een onderscheid gemaakt tussen kleine, grote en zeer grote BVF's. Dat gebeurt op basis van aantal voltijdse werknemers, de opbrengsten en het balanstotaal:

- BVF's die aan minstens twee van drie criteria beantwoorden (het equivalent van vijf voltijdse werknemers, 250.000 euro opbrengsten en 1.000.000 euro balanstotaal), worden beschouwd als groot en voeren een gewone volledige boekhouding conform de boekhoudwet. Ze moeten jaarlijks een verslag indienen bij de Nationale Bank (NBB).
- BVF's die minstens 100 werknemers hebben of aan minstens twee van drie criteria beantwoorden (het equivalent van 50 voltijdse werknemers, 6.250.000 euro opbrengsten en 3.125.000 euro balanstotaal), worden als zeer groot beschouwd en moeten bovenop de verplichtingen van een grote BVF ook een commissaris van de rekeningen aanstellen en zijn controleverslag indienen bij de NBB.
- BVF's die niet aan bovenstaande criteria beantwoorden, worden als klein beschouwd en voeren een vereenvoudigde boekhouding. Ze hoeven geen verslag voor de NBB op te maken en geen commissaris aan te stellen.

Volgens een analyse van de RJV op basis van de rekeningen 2007 kunnen twee BVF's als zeer groot, acht BVF's als groot en één als klein worden gecatalogeerd.

Het toezicht vanuit de sociale partners is als volgt geregeld:

- ofwel wordt een BVF paritair bestuurd en is de algemene vergadering samengesteld uit werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers;
- ofwel voorziet de wet voor BVF's die niet paritair worden bestuurd in de oprichting van een paritair toezichtsc comité. In de praktijk bestaan die niet en wordt hun taak indirect waargenomen door het beheerscomité van de RJV.

Eind 2009 waren er nog elf BVF's, waarvan er slechts twee paritair worden bestuurd. Het merendeel van de BVF's zijn dus werkgeverskassen.

Buiten het al vermelde toezicht, zijn er ook nog de externe controles door de FOD Sociale Zekerheid (Sociale Inspectie), de gerechtelijke politie en de RJV (zie punt 4.1), die in de wet op de jaarlijkse vakantie zijn opgenomen.

### 1.3 Keuze van de uitbetalingsinstelling en verhoudingen

De werkgever kan zijn vakantiefonds niet vrij kiezen. Het hangt ervan af bij welk fonds de hoofdactiviteit van zijn onderneming aansluit. Meestal komt dat overeen met de bevoegdheid van het paritair comité waaronder de onderneming ressorteert. De aansluiting gebeurt normaal automatisch zodra de RJV de eerste aangifte van de loon- en arbeidstijdgegevens<sup>10</sup> ontvangt.

<sup>10</sup> De toewijzing gebeurt via een informaticatoepassing op basis van de activiteitscode van de werkgever, toegekend door de RSZ, of op basis van de bedrijfscode (NACE-code) vastgesteld op Europees vlak.

Als er voor de betrokken bedrijfstak of categorie van arbeiders geen BVF werd opgericht, is de RJV bevoegd het vakantiegeld uit te betalen<sup>11</sup>. Een onderneming met verschillende activiteiten en onderscheiden juridische entiteiten kan echter onder verschillende vakantiefondsen ressorteren.

In de huidige organisatie zijn er dus elf BVF's bevoegd voor specifieke sectoren (voeding, bouwnijverheid, textiel enz.) en zorgt de RJV voor de andere sectoren. Tabel 1 geeft een overzicht van het brutovakantiegeld vastgesteld in 2009, het aantal rechthebbende werknemers en het aantal aangesloten werkgevers. Daaruit blijkt dat, vertrekkend van de brutovakantiegelden, de verhouding 58 % is voor de RJV tegenover 42 % voor de BVF's. De drie grootste BVF's vertegenwoordigen hierbij 35,23 % van het totaal. Wat het aantal werknemers of werkgevers betreft, is het aandeel van de RJV nog groter.

---

<sup>11</sup> Voor de ondernemingen met als activiteit "handel in voedingswaren" en voor de papierverwerkende en grafische nijverheid bestaat een keuzemogelijkheid tussen de bevoegde BVF en de RJV.



**Tabel 1 – Brutovakantiegeld met uitgifte in 2009 door de verschillende vakantiefondsen en de RJV-kas**

Nr. kas	Benaming (In de praktijk wordt ook de term (vakantie)kas gebruikt als synoniem voor vakantiefonds)	Bruto vakantiegeld	Aandeel %	Aantal werknemers	Aandeel %	Aantal werkgevers	Aandeel %
1	Kas voor betaald verlof van de Belgische voedingsbedrijven	289.866.619,06	6,37 %	82.593	5,18 %	5.913	3,87 %
2	Nationale patroonskas voor het betaald verlof in de bouwbedrijven en openbare werken	599.186.706,76	13,18 %	189.265	11,87 %	27.698	18,12 %
3	Vakantiefonds van de Belgische houtnijverheid	16.795.412,61	0,37 %	4.657	0,29 %	727	0,48 %
5	Kas voor jaarlijkse vakantie voor de metaal-, machine- en elektrische bouw "CONGEMETAL"	712.987.900,95	15,68 %	157.956	9,91 %	6.428	4,21 %
6	Verlofkas van de papierverwerkende en grafische nijverheid "VPN" vzw	5.907.772,68	0,13 %	1.209	0,08 %	18	0,01 %
7	Vakantiefonds van de Belgische zeehavens	75.746.479,54	1,67 %	13.084	0,82 %	9	0,01 %
11	Kas voor betaalde verlofdagen van de fotografienijverheid	10.827.045,14	0,24 %	1.458	0,09 %	1	0,00 %
13	Kas voor jaarlijkse vakantie in de ijzer- en staalnijverheid	81.260.855,01	1,79 %	12.390	0,78 %	19	0,01 %
15	Vakantiefonds voor de Textiel "Vacantex"	83.869.619,07	1,84 %	22.011	1,38 %	543	0,36 %
17	Vakantiefonds van de non-ferro metalenijverheid	30.502.392,72	0,67 %	5.337	0,33 %	36	0,02 %
18	Rijksverlofkas voor de diamantnijverheid	3.430.010,08	0,08 %	1.321	0,08 %	212	0,14 %
	<b>Subtotaal BVF's</b>	<b>1.910.380.813,62</b>	<b>42,02 %</b>	<b>491.281</b>	<b>30,81 %</b>	<b>41.604</b>	<b>27,22 %</b>
20	Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (kas)	2.636.675.398,56	57,99 %	1.103.407	69,19 %	111.241	72,78 %
	<b>Totaal stelsel</b>	<b>4.547.056.212,18</b>	<b>100,00 %</b>	<b>1.594.688</b>	<b>100,00 %</b>	<b>152.845</b>	<b>100,00 %</b>

Bron: RJV - vakantiegeld vastgesteld in 2009 voor de vakantiejaar 2005-2009<sup>12</sup> en aantal werknemers en werkgevers in 2009

<sup>12</sup> Het vakantiejaar 2009 neemt het grootste aandeel in (4.526.754.650,61 euro). Elk jaar worden echter nog achterstallen berekend voor voorgaande vakantiejaar.

## 1.4 Vaststellingen

### 1.4.1 Verschil in aansturing en controle

Het verschil in statuut tussen de RJV en de BVF's heeft gevolgen voor de controle en de aansturing. Zo kan de regering door middel van de bestuursovereenkomst doelstellingen opleggen aan de RJV. Naast specifieke interne controles op de werking van de RJV-kas, wordt de RJV in zijn geheel ook onderworpen aan een uitgebreide externe controle, waaronder die door het Rekenhof.

Voorbeeld:

In de bestuursovereenkomst 2010-2012 worden bij de bepaling van het recht op vakantiegeld normen opgelegd voor het percentage van anomalieën (bv. fouten in de aangeleverde gegevens gebruikt voor de berekening van het vakantiegeld) dat moet zijn opgelost, het aantal aangiften dat per kwartaal mag ontbreken, het percentage gesaldeerde rekeningen tegen 30 juni, het percentage onterechte betalingen enz.

De BVF's hebben daarentegen een privaatrechtelijk karakter. Ze werken autonoom onder het toezicht van de RJV die ze ook extern controleert, naast de eventuele controle door een rekeningcommissaris. Een bestuursovereenkomst is hier niet van toepassing. Als de regering de werking van deze BVF's, goed voor een marktaandeel van 42 %, wenst te beïnvloeden, dan moet een ander sturingsmechanisme worden gevonden. Uit dit verslag zal verder blijken dat buiten het overleg met de BVF's dergelijke mechanismen niet bestaan.

### 1.4.2 Nadelen van de bestaande verdeling

De huidige duale organisatie van het stelsel van de arbeiders kent zijn oorsprong in de historische evolutie van het vakantiegeld.

De oprichting van een vakantiefonds voor bepaalde sectoren met de soms sterke verbondenheid met werkgevers of sociale secretariaten, heeft het voordeel dat een vakantiefonds meer kennis heeft van de specifieke reglementering, problemen en risico's binnen de sector zodat de eigen controles hierop beter kunnen worden afgestemd. Daartegenover staan wel enkele nadelen.

#### *Uniformiteit in de toepassing van de regelgeving*

Tussen de BVF's onderling en tussen de BVF's en de RJV-kas kunnen verschillen bestaan over de interpretatie en uitvoering van de regelgeving, onder andere over de aanvaarding van gelijkgestelde dagen en de controle hierop. De RJV moet als toezichthoudende instelling, via de controle op de naleving van de regelgeving (sociale controle) de uniformiteit bewaken. Uit het onderzoek van de sociale controle en het georganiseerd overleg met de BVF's (zie punt 4.3) blijkt dat de oplossing voor die verschillen soms zeer lang aansleept en dat er niet altijd concrete afspraken worden gemaakt.

Volgens de RJV bestaat er alleen ruimte voor interpretatie bij de gelijkstellingen economische werkloosheid omdat daar rekening wordt gehouden met sectorale kenmerken. De interprofessionele partners liggen aan de basis van betrokken reglementering en de interpretatie hiervan en nemen daarin hun verantwoordelijkheid. Voor het overige worden, dankzij het feit dat alle BVF's op twee na hetzelfde informaticaprogramma gebruiken, de dossiers op dezelfde manier afgehandeld.

Standpunt van de RJV

Het Rekenhof antwoordt hierop dat, zoals ook verder in dit verslag aan bod komt (zie punt 4.3.4) de huidige controlemethodes van de RJV het niet mogelijk maken een concrete uitspraak te doen over de naleving van de wetgeving en de adequaatheid van controleprocedures van de BVF's. Wat de verschillende interpretatie bij de gelijkstellingen economische werkloosheid betreft, verwijst het naar de resultaten van een afzonderlijke audit<sup>13</sup>.

#### *Impact op de beheerskosten van het stelsel*

Een organisatie met aan de ene kant een OISZ die bijna 58 % van het brutovakantiegeld uitbetaalt en aan de andere kant elf BVF's voor de resterende 42 % met een grote verscheidenheid aan aantal werknemers en werkgevers, doet vragen rijzen over de kosten verbonden aan de uitbetaling van het vakantiegeld. Het Rekenhof berekende daarom de beheerskosten in 2008 bij de BVF's en de RJV op basis van de bij de RJV ingediende rekeningen en toelichtingen van de BVF's alsook van de rekeningen van de RJV. Daarbij werd alleen rekening gehouden met de kosten voor de uitbetaling van het wettelijke vakantiegeld van 15,38 %, niet met de kosten voor het beheer van het stelsel, de saneringsbijdrage en de bijdrage voor informaticakosten.

**Tabel 2 – Beheerskosten per werknemer<sup>14</sup>**

<b>Cijfers 2008</b>	<b>BVF's</b>	<b>RJV<sup>15</sup></b>	<b>Totaal</b>
Aantal werknemers	517.826	1.135.689	1.653.515
Berekende beheerskosten	14.713.790,56	19.863.140,60	34.576.931,16
Beheerskosten per vergoede werknemer	28,41	17,49	20,91

Bron: Rekenhof

Het gunstige resultaat van de RJV is gezien het verschil in schaalgrootte niet verwonderlijk<sup>16</sup>. Tussen de BVF's onderling bestaan er echter wel opmerkelijke verschillen.

#### Voorbeelden:

Eén vakantiefonds presteert met 11,30 euro beter dan de RJV. Bij tien vakantiefondsen worden grotere bestuurskosten per werknemer berekend dan bij de RJV. Dat kan voor de meeste kassen worden verklaard door de kleinere schaal waarop ze opereren. In twee gevallen is de kostprijs wel zeer hoog met 170,49 en 441,81<sup>17</sup> euro.

Standpunt van de RJV

De hogere gemiddelde kost per werknemer is volgens de RJV het gevolg van het gegeven dat de kleinere fondsen relatief hogere kosten moeten maken dan de grotere fondsen om dezelfde veiligheids- en kwaliteitsnormen na te leven.

<sup>13</sup> Zie voetnoot 68 en de voorbeelden bij punt 4.3.4.

<sup>14</sup> Doordat de RJV geen volledige inzage heeft in de boekhouding van de BVF's en details ontbreken, is een lichte afwijking van de realiteit mogelijk zonder dat hierdoor de vaststelling wijzigt. Het gebrek aan informatie bij het afsluiten van het onderzoek verhinderde het Rekenhof om ook de meer actuele gegevens van 2009 in de berekening te betrekken. De voorlopige cijfers bevestigen wel de bovenstaande vaststellingen.

<sup>15</sup> De beheerskosten van de RJV inclusief de kosten voor het stelsel belopen 22,9 miljoen euro (20,13 euro per werknemer).

<sup>16</sup> Het verschil tussen de BVF's en de RJV wordt ook beïnvloed door een aantal andere factoren zoals of ze al dan niet onderworpen zijn aan het btw-stelsel van bepaalde uitgaven, verschillen in RSZ-bijdragen op lonen, de mogelijkheid om al dan niet een beroep te doen op uitzendarbeid enz.

<sup>17</sup> Dit cijfer staat tegenover een gemiddeld brutovakantiegeld van 2.392,95 euro.

De resultaten moeten wel worden genuanceerd: de vakantiefondsen, die zich onderling ook hebben verenigd<sup>18</sup>, leveren stelselmatig inspanningen om de kosten te drukken. Zo werken negen vakantiefondsen ondertussen met dezelfde informatietoepassing voor het berekenen van het vakantiegeld en zijn er vakantiefondsen die gedeeltelijk hun administratie laten uitvoeren door een ander vakantiefonds. Sommigen maken deel uit van een grotere groep met diverse activiteiten (bijvoorbeeld een sociaal secretariaat) en kunnen op die wijze kosten delen. Daarnaast zijn in het verleden al een aantal BVF's samengesmolten.

Voorbeelden:

De Kas voor betaald verlof van de Belgische voedingsbedrijven en het Vakantiefonds van de Belgische houtnijverheid zijn beide gevestigd op hetzelfde adres en delen bepaalde kosten.

In 1989 fuseerden de Kas der betaalde verlofdagen der scheepsherstellers der haven van Antwerpen vzw met de Kas voor betaalde verlofdagen in het metaalbouwbedrijf vzw (Congémetal).

In 2008 werden de activiteiten van de Bijzondere Kas der Gentse Centrale der Zee- en Binnenvaartwerkgevers voor de betaling der verlofdagen overgenomen door de kas voor betaald verlof van de Centrale der Werkgevers aan de Haven van Antwerpen die van naam veranderde tot het Vakantiefonds van de Belgische zeehavens.

Niettemin blijven de verschillen groot en kan de efficiëntie nog worden verhoogd door nog meer consolidatie na te streven<sup>19</sup>.

Voorbeeld:

Als de beheerskosten van de RJV als referentie worden genomen, zou op basis van de bovenvermelde cijfers een besparing worden gerealiseerd van 5.657.041,18 euro. Daarbij werd geen rekening gehouden met de impact van grotere schaalvoordelen en de vermindering van een aantal informatica- en personeelskosten eigen aan het beheer van het stelsel.

Dat is ook de regering niet ontgaan. Bij de onderhandelingen over de derde bestuursovereenkomst 2010-2012 vroeg ze de RJV initieel een verbintenis op te nemen om een denkoefening te organiseren over de meerwaarde van een fusie tussen vakantiefondsen. Uiteindelijk is daarop niet ingegaan. De oprichting van een vakantiefonds (en dus ook de fusie van bestaande vakantiefondsen tot een nieuw vakantiefonds) gebeurt namelijk op basis van een cao die wordt gesloten in de bevoegde paritaire comités, en is als dusdanig eerder een zaak van de sociale partners.

Er kan echter ook een andere piste worden bewandeld. Zoals hierna in de hoofdstukken twee en drie wordt aangetoond, hebben de wijze waarop de BVF's worden gefinancierd en een saneringsbijdrage wordt berekend, een aantal belangrijke nadelen en leiden ze niet noodzakelijk tot een efficiënter beheer, wat ook uit de bovenvermelde cijfers blijkt. Een wijziging van de financieringswijze kan dan ook evenzeer bijdragen tot een beter beheer van de middelen.

<sup>18</sup> De BVF's zijn ook lid van de Vereniging van de Bijzondere Vakantiefondsen vzw.

<sup>19</sup> Gelijkaardige conclusies over mogelijke efficiëntiewinsten zijn terug te vinden in een externe studie van 1988 van een onderzoeksbureau dat van de toenmalige minister van Sociale Zaken de opdracht had gekregen om de beheerskosten van de BVF's door te lichten.

Standpunt van de RJV

Inherent aan de organisatie van het vakantiestelsel voor de arbeiders en door de sectorale differentiaties en de verscheidenheid die daaruit volgen, zijn er grenzen aan het drukken van de kosten. Het beroep doen op een verscheidenheid aan privaatrechtelijke organisaties vormt trouwens een van de hoekstenen van de organisatie van de sociale zekerheid.

## Hoofdstuk 2

### Financiering van het stelsel en de bijzondere vakantiefondsen

---

#### 2.1 Doel van de financiering

De belangrijke financiële middelen van het stelsel komen voornamelijk, maar niet uitsluitend, van werkgeversbijdragen. Ze dienen in eerste instantie voor de betaling van het brutovakantiegeld en, in tweede instantie, via beleggingen voor de financiering van de beheerskosten van zowel de RJV als de vakantiefondsen.

De werkgeversbijdragen kunnen tijdelijk worden belegd doordat het tijdstip van ontvangst van de bijdragen en dat van de betaling van het vakantiegeld verschillen. Een belangrijk onderscheid daarbij is dit tussen het vakantiedienstjaar en het vakantiejaar. Alleen de dagen die in het vakantiedienstjaar werden gewerkt en de dagen waarop niet werd gewerkt maar die met effectief gewerkte dagen worden gelijkgesteld (verder “gelijkgestelde dagen” genoemd), geven recht op vakantie-dagen en vakantiegeld in het daaropvolgende vakantiejaar. De werkgever betaalt zijn bijdragen gedeeltelijk al in de loop van het vakantiedienstjaar terwijl het vakantiegeld grotendeels pas in de periode mei-juni van het vakantiejaar wordt uitbetaald. Met de beleggingsopbrengsten kan het stelsel zelf de beheerskosten financieren.

Het brutovakantiegeld is samengesteld uit een enkel en dubbel vakantiegeld<sup>20</sup>. Het bedraagt 15,38 % op 108 % van het brutoloon van het vakantiedienstjaar verhoogd met een fictief loon voor de gelijkgestelde dagen. De duur van de vakantie is in principe maximum 20 dagen (of 4 weken) onder een stelsel van een vijfda-genweek. Een arbeider krijgt dat maximum zodra hij in het vakantiedienstjaar 231 arbeidsdagen of gelijkgestelde dagen kan aantonen. De maximum vakantie-duur wordt verminderd in verhouding tot het werkelijke aantal gepresteerde en gelijkge-stelde dagen.

Een aantal sectoren heeft een afwijkende regeling met meer vakantiedagen (of rustdagen) en een hoger vakantiegeld (zie punt 2.2.3). Er kan aldus een onder-scheid worden gemaakt tussen een wettelijk vakantiegeld van 15,38 % dat voor alle sectoren geldt en extralegaal vakantiegeld.

Het nettovakantiegeld wordt verkregen na een inhouding van 13,07 % RSZ-bijdra-ge<sup>21</sup> op het dubbel vakantiegeld (een gedeelte van het brutovakantiegeld), na een solidariteitsinhouding van 1 % en na de aftrek van de bedrijfsvoorheffing op het vakantiegeld<sup>22</sup>.

#### 2.2 Financiering van het stelsel en onderlinge solidariteit

##### 2.2.1 Financiering van het stelsel en financiële stromen

Het wettelijke brutovakantiegeld van 15,38 % wordt hoofdzakelijk gefinancierd met een werkgeversbijdrage. Die bedraagt 16,27 % op de totale brutolonen aan 108 % en wordt geïnd door de RSZ. Dit percentage wordt uitgesplitst tussen een trimes-triële<sup>23</sup> bijdrage van 6 % die de RSZ globaal met de andere bijdragen int en een jaarlijkse bijdrage van 10,27 % die uiterlijk eind april van het vakantiejaar moet

<sup>20</sup> Het enkel vakantiegeld vervangt het loon tijdens de vakantie. Het dubbel vakantiegeld is een bijkomende premie.

<sup>21</sup> Berekend op een bedrag gelijk aan het dubbel vakantiegeld voor 3 weken en 2 dagen van de vierde vakantieweek. Het dubbel vakantiegeld bedraagt 6,8 % van de brutobezoldiging tegen 108 %.

<sup>22</sup> Voor het vakantiejaar 2010 bedraagt de bedrijfsvoorheffing 17,16 % voor belastbare vakantiegelden tot 1.170 euro en 23,22 % voor belastbare vakantiegelden hierboven.

<sup>23</sup> Voor de volledigheid wordt vermeld dat de werkgevers maandelijks RSZ-voorschotten moeten betalen indien bepaalde minimumbedragen worden overschreden.

worden betaald. De RSZ houdt de bijdragen voor het stelsel van de jaarlijkse vakantie apart en stort ze in één of meer schijven per maand door naar de RJV. Die verdeelt ze vervolgens over de verschillende BVF's en de RJV-kas, op basis van het gewicht van de sectoren die ze vertegenwoordigen in de totale loonmassa<sup>24</sup>. Intern noemt men dit de verdeling van "voorschotten". De RSZ stort de bijdragen van 6 % vanaf april van het vakantiedienstjaar tot maart van het vakantiejaar<sup>25</sup>. De jaarbijdrage van 10,27 % wordt tussen mei en juli<sup>26</sup> van het vakantiejaar naar de vakantiefondsen doorgestort. De BVF's en de RJV-kas storten het vakantiegeld vervolgens aan de arbeiders (of kunstenaars) of in het geval van loonbeslag of -overdracht aan de schuldeiser

Het schema in bijlage 2 geeft op basis van cijfers van 2009 een overzicht van de aanzienlijke financiële stromen die het stelsel teweegbrengt.

Het positieve verschil van 0,89 % tussen de werkgeversbijdragen (16,27 %) en het vakantiegeld (15,38 %) is niet voldoende om de kosten van de gelijkgestelde dagen, waarvoor geen bijdragen worden ontvangen, en de kosten voor de verschuldigde maar niet-geïnde bijdragen te financieren. Daarom bestaan er ook nog een aantal andere financieringsbronnen.

- Op het brutovakantiegeld wordt een solidariteitsinhouding van 1 % toegepast. Die wordt samen met de uitgiftekosten die de BVF's krijgen terugbetaald in rekening gebracht bij een jaarlijkse afrekening tussen de BVF's en de RJV (zie punt 2.3.1).
- Drie jaar na het einde van het vakantiedienstjaar verjaart het vakantiegeld dat nog niet werd uitbetaald. De BVF's storten het jaar daarop dat verjaarde vakantiegeld terug aan de RJV.
- Op basis van werkgeversbijdragen ontvangen door het Fonds Sluiting Ondernemingen (FSO) betaalt de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) ook een bijdrage aan de RJV voor de financiering van de gelijkgestelde dagen ingevolge economische werkloosheid. De bijdrage is gelijk aan 6 % van de werkloosheidsuitkeringen voor tijdelijke werkloosheid door de RVA uitgekeerd in toepassing van de artikelen 49 tot 51 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.
- De berekening van een saneringsbijdrage kan leiden tot een financiële transfer naar de RJV maar uitzonderlijk ook tot een omgekeerde transfer van de RJV naar de BVF's (zie punt 3.1). Daarnaast betalen de BVF's een bijdrage aan de RJV voor de informaticakosten van het stelsel (zie punt 3.2).

Al deze middelen komen toe bij de RJV die de reserves beheert. De belegging van die reserves en van de voorschotten toegewezen aan de RJV-kas vormen een andere belangrijke inkomstenbron.

Daarnaast kunnen nog de volgende stromen worden vermeld:

<sup>24</sup> De verdeelsleutel wijzigt periodiek en is afhankelijk van de loonmassa over een periode van twee jaar. Vier maal per jaar gebeurt er een voorlopige correctie van de voorschotten van 6 % gevolgd door een meer definitieve correctie na de ontvangst van de jaarbijdrage van 10,27 %.

<sup>25</sup> In realiteit ontvangt de RSZ (en dus indirect de RJV en de BVF's) al vanaf februari bijdragen die gebaseerd zijn op de prestaties in dat jaar. Aangezien de bijdragen tot en met de jaarlijkse bijdrage nog in belangrijke mate gebaseerd zijn op prestaties tijdens het voorgaande jaar en aangezien de RSZ geen onderscheid maakt tussen vakantie jaren, worden pas de bijdragen ontvangen vanaf april geregistreerd als zijnde voor het huidige dienstjaar ofwel het volgende vakantiejaar.

<sup>26</sup> Afhankelijk van de inningen door de RSZ. De werkgevers moeten de jaarlijkse bijdrage storten tegen 30 april van het jaar volgend op het dienstjaar. Als ze gebruik maken van een sociaal secretariaat, krijgt dat 20 extra werkdagen voor die storting.

- de doorstorting aan de RSZ van de inhouding op het dubbel vakantiegeld waar de RJV als doorgeefluik voor de BVF's fungeert;
- de betaling van de bedrijfsvoorheffing aan de fiscale administratie;
- de betaling door de RJV aan de BVF's, na de aftrek van bankkosten, van de intresten voor de werkgeversbijdragen en de inhouding op het dubbel vakantiegeld die tijdelijk door de RJV worden belegd in afwachting van de doorstorting naar de RSZ.

## 2.2.2 Onderlinge solidariteit en reserves bij de RJV

In het stelsel van de arbeiders worden de bijdragen globaal geïnd door de RSZ en dienen ze voor de betaling van het vakantiegeld ongeacht of de werkgeversbijdragen daadwerkelijk zijn betaald en ongeacht het aantal gelijkgestelde dagen. Tekorten in bepaalde sectoren (en bij bepaalde vakantiefondsen), bijvoorbeeld door veel economische werkloosheid, moeten worden opgevangen door het overschot in andere sectoren of door de reserves van het stelsel. De solidariteit geldt niet als een vakantiefonds vakantiegeld onrechtmatig uitbetaalt en dit vakantiegeld, bijvoorbeeld wegens de insolventie van de schuldenaar of door verjaring, niet kan terugvorderen. Deze kosten moet het vakantiefonds zelf dragen.

Voornamelijk de gelijkgestelde dagen kunnen leiden tot een beroep op de solidariteit en de middelen van het stelsel<sup>27</sup>. Dat solidariteitsmechanisme maakt een van de basiskenmerken uit van het vakantiestelsel van de arbeiders<sup>28</sup>. Bijlage 3 geeft ter illustratie het aantal gelijkgestelde dagen en het fictieve loon<sup>29</sup> weer voor het boekjaar en vakantiejaar 2009. Daaruit blijkt dat vooral de gelijkstelling van ziekte, arbeidsongevallen en economische werkloosheid een belangrijke impact hebben.

Om de verschillen tussen de ontvangen werkgeversbijdragen en het te betalen vakantiegeld op te vangen, definieerde de wet op de jaarlijkse vakantie twee afzonderlijke reservefondsen<sup>30</sup> die de RJV beheert.

- Het *gemeenschappelijke fonds* wordt gebruikt voor de financiering van het vakantiegeld berekend op de werkelijke gepresteerde lonen en op alle gelijkgestelde dagen behalve gelijkgestelde dagen als gevolg van staking of militieverplichtingen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen twee afzonderlijke gedeelten.
  - Het *bijdragefonds 15,38 %* dient voor de financiering van het vakantiegeld op de brutolonen en wordt gefinancierd met de werkgeversbijdragen tot 15,38 %, het resultaat van de RJV en de saneringsbijdragen van de BVF's.
  - Het *fonds 0,89 %* financiert de kosten voor de bovenvermelde gelijkgestelde dagen. Het ontvangt 0,89 % werkgeversbijdragen en de bijdrage van de RVA.

<sup>27</sup> De RJV vergelijkt jaarlijks de bijdragen die het van de RSZ ontvangt met de berekende bijdragen op basis van de aangegeven brutolonen. Gemiddeld wordt 98-99 % van de verschuldigde bijdragen ook effectief geïnd.

<sup>28</sup> In zijn antwoord wijst de RJV erop dat het stelsel in staat is geweest de crisisperiode van de voorbije jaren door te komen zonder aanvullende financiering of tussenkomst vanwege de overheid.

<sup>29</sup> Het vakantiegeld voor de gelijkgestelde dagen wordt berekend op basis van een fictief loon voor de gelijkgestelde periode. Dit wordt berekend door voor elke werksituatie een gemiddeld dagbedrag (berekend op basis van de effectieve tewerkstelling) te vermenigvuldigen met het aantal gelijkgestelde dagen in dezelfde werksituatie.

<sup>30</sup> Er bestaat ook een Bijzonder Fonds ter Bevordering van de Jaarlijkse Vakantie der Werknemers dat dient om vakantiecentra voor sociaal toerisme goedkope leningen te bieden. Daarnaast kent de RJV, net als andere OISZ een *Fonds voor het vastliggend* dat in principe moet overeenstemmen met de nettoboekwaarde van de materiële vaste activa.



- Via het *solidariteitsfonds* wordt het vakantiegeld berekend op de gelijkgestelde dagen als gevolg van staking of militieverplichtingen, betaald. Het fonds wordt gefinancierd via de solidariteitsinhouding van 1 % en de verjaarde niet-opgevorderde vakantiegelden.

Op 31 december 2009 bedroegen deze reserves samen 484,4 miljoen euro. Aangezien het stelsel van de jaarlijkse vakantie geen deel uitmaakt van het Globaal Beheer van de sociale zekerheid van de werknemers<sup>31</sup>, moet een tekort worden opgevangen door extra bijdragen van ofwel de werkgevers, ofwel de werknemers.

Wegens het solidaire karakter van het stelsel (en de reserves) is het belangrijk dat gelijkgestelde dagen slechts worden aanvaard als alle wettelijke vereisten zijn vervuld, zoals de aanwezigheid van gelijkstellingsattesten (zie ook punt 4.3.1), en dat de controles hierop geharmoniseerd zijn. Als een vakantiefonds onterecht dagen gelijkstelt, leidt dat immers tot de afname van de financiële middelen van het hele stelsel.

Die solidariteit vereist dat, naast de RJV, ook alle BVF's correct bijdragen tot het financiële evenwicht van het stelsel. De BVF's betalen (of ontvangen) daartoe een saneringsbijdrage.

Bovenstaande aspecten rechtvaardigen een uitgebreide controle door de RJV op deze BVF's, zowel op de vaststelling en uitbetaling van het vakantiegeld als op de elementen die als basis dienen voor de berekening van de saneringsbijdrage.

### 2.2.3 Vaststellingen

Het Rekenhof stelde vast dat buiten de normale financieringstroom die loopt van de RSZ naar de BVF's via de RJV er nog een aantal alternatieve financiële stromen bestaan binnen het stelsel die wel een impact hebben op de controle die de RJV uitoefent (zie ook bijlage 2).

Een eerste geval heeft betrekking op de schijf van 10,27 % van de werkgeversbijdrage van 16,27 % die in de bouwsector tijdelijk wordt beheerd door een fonds voor bestaanszekerheid waarvoor de RJV geen controlebevoegdheid heeft.

De Nationale Patroonskas voor het Betaald Verlof in de Bouwbedrijven en Openbare Werken ontvangt de bijdrage van 10,27 %<sup>32</sup> niet via de RJV maar jaarlijks via het Fonds voor Bestaanszekerheid van de Werklieden uit het Bouwbedrijf. Dat fonds ontvangt deze bijdrage van de RSZ. In tegenstelling tot bij de andere sectoren wordt deze bijdrage niet jaarlijks door de RSZ geïnd maar zit ze mee vervat in het globale bijdragepercentage bestemd voor dit Fonds voor Bestaanszekerheid. De werkgever betaalt hier dus periodiek (per kwartaal en eventueel met maandelijkse voorschotten) zijn bijdrage. Volgens de RJV ontvangt het vakantiefonds deze bijdrage van 10,27 % enkele dagen vóór de betaling van het vakantiegeld in de sector. De RJV kon geen details verstrekken van eventuele intrestafrekeningen tussen het Fonds voor Bestaanszekerheid en het vakantiefonds.

<sup>31</sup> Bij het Globaal Beheer worden de financiële middelen (de ontvangen bijdragen) over de verschillende OISZ verdeeld op basis van de te financieren behoeften. Die behoeften zijn het verschil op thesauriebasis tussen de uitgaven (lopende en kapitaalsverrichtingen met uitsluiting van de beleggingsverrichtingen) en de eigen inkomsten van de verschillende regelingen en takken.

<sup>32</sup> Met uitzondering van leerling-arbeiders waarvoor de RJV de jaarlijkse bijdrage doorstort.

Daarnaast werden in de textiel- en diamantsector supplementen afgesproken<sup>33</sup> die de betrokken BVF's uitbetalen. Het betreft hier extralegaal vakantiegeld gefinancierd met extra bijdragen ontvangen zonder de tussenkomst van de RSZ waarvoor wel steeds een wettelijke basis of overeenkomst (cao) kan worden teruggevonden<sup>34</sup>. In het geval van de diamantsector worden ook de bijdragen voor het wettelijke vakantiegeld zonder tussenkomst van de RSZ rechtstreeks door het vakantiefonds geïnd.

In het kader van een aantal cao's<sup>35</sup> in de textielsector int het Vakantiefonds voor de Textiel "Vacantex" op kwartaalbasis een aanvullende werkgeversbijdrage van 2 of 3,5 % op 108 % van de brutolonen. Die bijdrage financiert een bijkomend vakantiegeld van 2 of 3,5 %, te betalen bij respectievelijk maximum vier of zeven bijkomende vakantiedagen. Deze BVF keert ook nog extralegale vakantietoelagen uit aan de erfgenaam (of erfgenamen) van een overleden arbeider of aan arbeiders op brugpensioenen.

De Rijksverlofkas voor de Diamantnijverheid int de werkgeversbijdragen zelf. Boven de gewone werkgeversbijdragen van 16,27 % betalen de werkgevers nog 8,05 %, beide op 110 %<sup>36</sup> van de brutolonen, voor de financiering van een hoger dubbel vakantiegeld, een vijfde vakantieweek voor jongeren tot 21 jaar, betaalde feestdagen en rustdagen en een tewerkstellingsfonds. Daartegenover staat dat de werknemers een vakantiegeld en een vergoeding voor feest- en rustdagen van 22,18 % of 24,18 % ontvangen afhankelijk van het feit of ze al 21 jaar zijn of niet<sup>37</sup>. Het grootste deel van de werkgeversbijdrage wordt op maandelijkse basis geïnd.

Doordat er sprake is van zowel een wettelijk als een extralegaal vakantiegeld, ontstaan extra moeilijkheden bij de controles van de RJV die op dit moment worden beperkt tot het wettelijke gedeelte (zie punt 4.2), en bij de berekening van de saneringsbijdrage. Die bijdrage wordt immers gedeeltelijk berekend op de reserves van een BVF die betrekking hebben op de verrichtingen van het wettelijke stelsel (zie verder punt 3.1). Bij BVF's waar een onderscheid wordt gemaakt tussen de twee stelsels is het belangrijk dat de verrichtingen alsook de reserves intern correct worden gescheiden en dat de RJV dit kan controleren. Er werd vastgesteld dat in beide gevallen geen volledig gesplitste rekeningen<sup>38</sup> aan de RJV worden voorgelegd en dat de RJV niet kan nagaan of het bedrag van de reserves correct is samengesteld.

<sup>33</sup> Naast het extralegale vakantiegeld uitbetaald door de vakantiefondsen, bestaan er ook nog in andere sectoren verschillende voordelen in verband met vakantiegeld (bijvoorbeeld voor de erfgenaam van een overleden arbeider of voor bruggepensioneerden) uitgekeerd door verschillende fondsen voor bestaanszekerheid.

<sup>34</sup> De werkgeversbijdragen en uitgaven voor dit extralegaal vakantiegeld worden niet in de boekhouding van de RJV opgenomen en komen ook niet voor in de afrekeningen tussen de RJV en de verschillende vakantiefondsen. Tekorten op het extralegale gedeelte door een te veel aan gelijkgestelde dagen worden dan ook niet ten laste van het stelsel genomen maar door het vakantiefonds zelf aangezuiverd. Aan de andere kant wordt een teveel aan bijdragen niet aan de RJV gestort.

<sup>35</sup> Cao's afgesloten door de paritaire comités 120, 120.01 en 120.02.

<sup>36</sup> 110 % in plaats van 108 % voor het opvangen van het verlies aan werkgeversbijdragen voor de vijfde vakantieweek.

<sup>37</sup> Er wordt onderscheid gemaakt tussen een zomervakantiegeld (12 %) en een wintervakantiegeld (4,18 %). Hierboven komen nog betaalde feestdagen (4 %), rustdagen (2 %) en de vijfde vakantieweek (2 %) voor jongeren.

<sup>38</sup> Er worden aan de RJV wel details gegeven over de beheerskosten die worden toegewezen aan het wettelijke stelsel. Eén vakantiefonds voert volgens de RJV wel een volledig gesplitste boekhouding maar legt geen gesplitste balansen en resultatenrekeningen voor.

## 2.3 Financiering van de bijzondere vakantiefondsen

### 2.3.1 Voorschotten en afrekeningen

Zoals hierboven vermeld moet een onderscheid worden gemaakt tussen het wettelijke vakantiegeld van 15,38 % gefinancierd door de bijdragen van 16,27 % en het aanvullende extralegale vakantiegeld afgesproken in bepaalde sectoren. Slechts voor het wettelijke gedeelte is de solidariteit tussen de verschillende sectoren en werkgevers van toepassing. De beschrijving hierna heeft alleen betrekking op de voorschotten en afrekeningen voor het wettelijke vakantiegeld.

De bijdragen die de BVF's van de RJV ontvangen of zelf innen, moeten in principe volstaan om het vakantiegeld te betalen. Daarbij moet ermee rekening worden gehouden dat op het brutovakantiegeld een solidariteitsinhouding van 1 % wordt ingehouden ter financiering van het stelsel en dat het stelsel de uitgiftekosten van de uitbetaling van het vakantiegeld ten laste neemt.

Met andere woorden, de ontvangen bijdragen moeten overeenkomen met het brutovakantiegeld verminderd met de solidariteitsinhouding van 1 % en vermeerderd met de uitgiftekosten. Het gegeven dat er in sommige sectoren meer gelijkgestelde dagen zijn dan in andere<sup>39</sup> of dat er minder werkgeversbijdragen worden geïnd dan vastgesteld, beïnvloedt echter dit evenwicht. Rond april van elk jaar wordt daarom per BVF een afrekening gemaakt per einde van het voorgaande boekjaar van alle bedragen die een BVF heeft ontvangen en uitgegeven.

Die afrekening gebeurt omdat in een vakantiejaar soms ook achterstallig vakantiegeld van voorgaande jaren wordt uitbetaald, voor verschillende vakantie jaren (zie ook punt 4.4). De afrekening leidt tot een positief of negatief saldo dat wordt verrekend met de voorschotten die in de maand mei worden gestort. In 2009 leidde de afrekening van 31 december 2008 zo tot een nettosaldo van 10,2 miljoen euro ten voordele van de RJV.

### 2.3.2 Aanvullende voorschotten

Er is dus een jaar verschil tussen het uitbetalen van het vakantiegeld en de afrekening van dat vakantiejaar. Zo zal het grootste deel van het vakantiegeld van 2009 worden betaald in het tweede en het derde kwartaal van 2009, maar gebeurt de afrekening pas in mei 2010. Dat verschil in timing kan tot financieringsproblemen leiden. Naast de gewone voorschotten kunnen de BVF's bij de RJV daarom een aanvullend voorschot vragen waarmee ze een extra beroep doen op de solidariteit binnen het stelsel.

Het beheerscomité van de RJV van 18 januari 2006 identificeerde twee redenen waarvoor aanvullende voorschotten kunnen worden gevraagd:

- een tekort aan liquiditeiten om de gevolgen van faillissementen van uitzonderlijke omvang op te vangen;
- een tekort aan middelen vanwege een groot aantal gelijkgestelde dagen.

Aanvullende voorschotten voor de eerste oorzaak worden als uitzonderlijke situaties beschouwd, die geval per geval worden bekeken en waarvoor het beheerscomité van de RJV steeds zijn goedkeuring moet geven.

<sup>39</sup> Zo wordt het aantal gelijkgestelde dagen economische werkloosheid sterk beïnvloed door de economische situatie in elke sector.

De aanvullende voorschotten vanwege de tweede oorzaak komen jaarlijks voor en worden beschouwd als onderdeel van het dagelijkse beheer van het stelsel. De goedkeuring van de administrateur-generaal volstaat om het voorschot te verstrekken. Het beheerscomité van de RJV krijgt een overzicht van de verstrekte aanvullende voorschotten.

Het aanvullende voorschot dat een BVF kan vragen, is gelijk aan het verschil tussen de al ontvangen bijdragen en het brutovakantiegeld verminderd met de solidariteitsinhouding van 1 %. Er wordt nog geen rekening gehouden met de uitgiftekosten. Tot het vakantiejaar 2009 werd het aanvullende voorschot volledig betaald op het moment van aanvraag. Vanaf het vakantiejaar 2010 betaalt de RJV op het moment dat een BVF de middelen nodig heeft. De dienst Financiën stelt daartoe per vakantiefonds een tijdslijn op met ontvangen bijdragen, de uitgaven en het saldo. Het aanvullende voorschot wordt enkel betaald op moment dat het saldo van het vakantiefonds ontoereikend wordt.

Het Rekenhof stelt vast dat de procedure voor het verlenen van voorschotten nooit is geformaliseerd in concrete afspraken met de BVF's. Ondanks een vraag van het beheerscomité van 18 januari 2006 werd ook nog niet onderzocht of het verstrekken van aanvullende voorschotten en dus het vrij maken van financiële middelen van het stelsel moet worden vergoed. Tot dusver werd een dergelijke vergoeding nog niet gevraagd.

De vraag of er een vergoeding moet komen voor het verstrekken van aanvullende voorschotten werd niet verder onderzocht omdat die ook worden verleend in het kader van de solidariteit binnen het stelsel.

Standpunt van de RJV

## 2.4 Financiering van de beheerskosten

### 2.4.1 Beleggingen

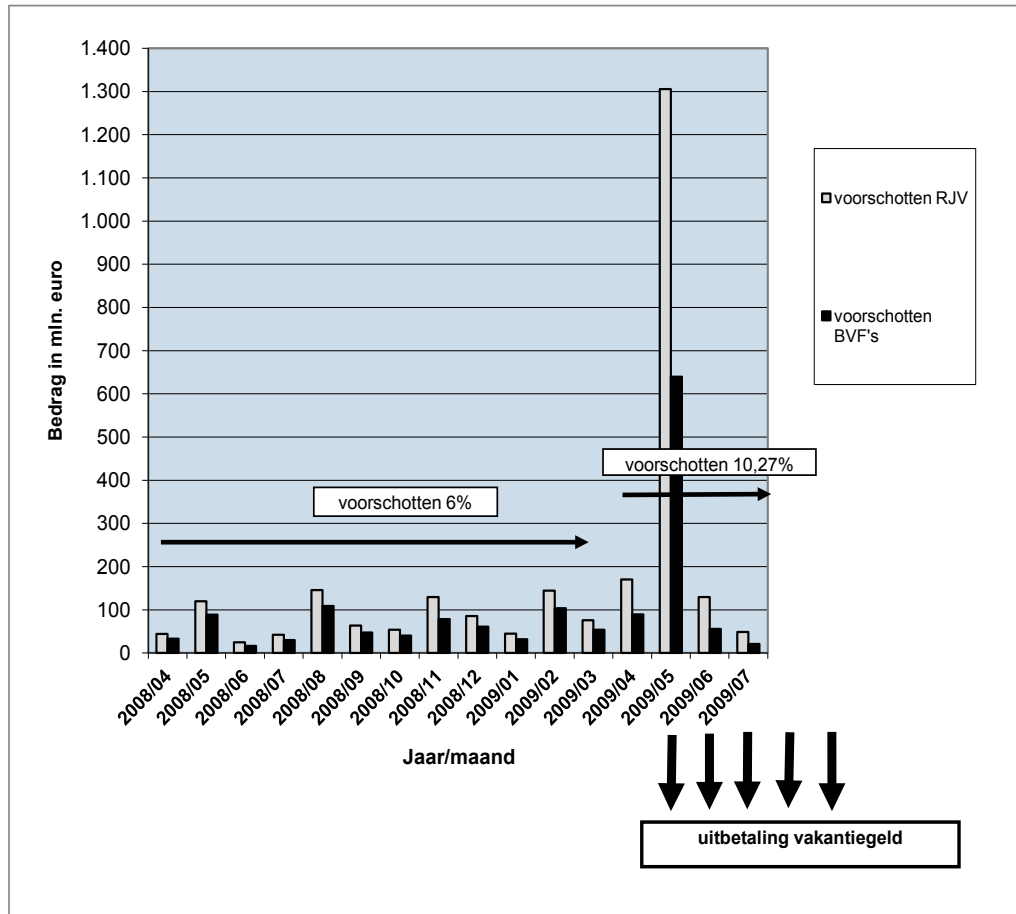
Het verschil in tijdstip tussen de ontvangst van de bijdragen en de werkelijke betaling van het vakantiegeld biedt de mogelijkheid aan zowel de BVF's als de RJV om deze bijdragen tijdelijk te beleggen. Grafiek 1 geeft een overzicht van de ontvangen en verdeelde voorschotten van het vakantiejaar 2009, exclusief de eigen ontvangsten van enkele vakantiefondsen. Daaruit blijkt dat rekening houdende met de eerste betalingen van het vakantiegeld in mei<sup>40</sup> van het vakantiejaar, de maandelijkse voorschotten van 6 % naargelang van de datum van hun storting een jaar tot enkele maanden kunnen worden belegd. De jaarlijkse voorschotten van 10,27 %, die vanaf april (maar voor het merendeel pas vanaf mei) in het vakantiejaar worden doorgestort, bieden minder ruimte voor beleggingen.

Voor bepaalde vakantiefondsen die het vakantiegeld vroeg betalen, is er zelfs sprake van gedeeltelijke prefinanciering omdat de via sociale secretariaten geïnde jaarbijdrage pas eind mei wordt doorgestort naar het stelsel.

Standpunt van de RJV

<sup>40</sup> Er moet hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen het bruto- en nettovakantiegeld. De betalingen van het nettovakantiegeld starten in mei van het vakantiejaar. De daarop verschuldigde bedrijfsvoorheffing en de RSZ-bijdragen op het dubbel vakantiegeld moeten ongeveer een maand later worden betaald.

**Figuur 1 - Voorschotten aan de RJV en de BVF's voor het vakantiegeld 2009**



Bron: boekhouding RJV

Naast de voorschotten kunnen ook de reserves worden belegd. In het geval van de RJV zijn dit alle reserves van het stelsel.

De ontvangst van de beleggingen wordt op de eerste plaats gebruikt voor de financiering van de beheerskosten. Bij de RJV vloeit het verschil tussen de beleggingsopbrengsten en de beheersuitgaven volledig naar de reserves. De BVF's daarentegen behouden dit saldo. Zij moeten wel een saneringsbijdrage betalen.

#### 2.4.2 Vaststellingen

##### *Normering van de beleggingen*

De RJV en de BVF's moeten heel andere normen volgen bij hun beleggingen.

De RJV moet zich voor zijn beleggingen, zoals de andere OISZ, houden aan het koninklijk besluit van 15 juli 1997<sup>41</sup>. Op basis daarvan moeten de OISZ alle beschikbare gelden op middellange en lange termijn beleggen in financiële instrumenten uitgegeven door de Staat, de gemeenschappen en gewesten. De beschikbare gelden op korte termijn moeten op een thesaurierekening worden geplaatst bij de Schatkist. Gelden op zicht moeten worden geplaatst op een rekening van de Schatkist bij het Bestuur van de Postcheques. De RJV heeft in 2001 van de ministers van Financiën en van Sociale Zaken een uitzondering gekregen voor de beleggingen met een looptijd kleiner dan 1 jaar. Die uitzondering is toegestaan op voorwaarde dat op 31 december van ieder jaar de middelen bij de Schatkist worden belegd. In de praktijk worden de vrij aanzienlijke reserves van de RJV belegd in effectenportefeuilles op lange termijn bestaande uit lineaire obligaties, die worden beheerd door twee privéondernemingen. Daarnaast belegt de RJV op korte termijn hoofdzakelijk in *commercial papers* van (semi-)publieke instellingen (bijna uitsluitend intercommunales). Ten slotte zijn er nog beleggingen op zicht. Het beheerscomité krijgt regelmatig een overzicht van de beleggingen.

De normen die de RJV bij zijn beleggingen moet volgen, zorgen ervoor dat het risico voor de overheid klein wordt gehouden. Dat heeft volgens de RJV zijn nut bewezen tijdens de financiële crisis. Het rendement in tijden van hogere conjunctuur is daardoor echter ook beperkt.

De BVF's werden sinds juli 2009 door het Instituut voor Nationale Rekeningen geclassificeerd als "vzw ten behoeve van de huishoudens"<sup>42</sup>. Op basis daarvan werden ze niet opgenomen in het koninklijk besluit van 15 juli 1997 en moeten ze evenmin voldoen aan de regels voor een centrale overheid. Iedere BVF is vrij zelf een beleggingsstrategie te kiezen. Zo kunnen ze in principe beleggen in meer risicovolle producten met een potentieel hoger rendement. Ze kunnen ook beleggen in onroerend goed en in principe kunnen ze ook leningen of voorschotten toekennen<sup>43</sup>.

#### *Risico's verbonden aan de financiële autonomie*

De bovenvermelde autonomie geeft de BVF's de verantwoordelijkheid de beleggingen zo te plannen dat er op het moment van de betaling van het nettovakantiegeld en aansluitend de inhouding op het dubbele vakantiegeld en de betaling van bedrijfsvoorheffing, voldoende liquide middelen aanwezig zijn. Dat is echter niet altijd het geval.

#### Voorbeeld:

Een vakantiefonds moest in 2010 extra financiering buiten de RJV zoeken om aan de betalingsverplichtingen te kunnen voldoen omdat de reserves en voorschotten grotendeels in vastgoed waren belegd.

Daarnaast moeten de BVF's er zelf voor zorgen dat niet te veel risico wordt genomen

<sup>41</sup> Koninklijk besluit van 15 juli 1997 houdende maatregelen tot consolidatie van de financiële activa van de overheid, genomen met toepassing van de artikelen 2, § 1, en 3, § 1, 6°, en § 2 van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie. Er kan ook worden verwezen naar artikel 36 van de wet op de jaarlijkse vakantie dat soortgelijke maar minder gedetailleerde verplichtingen oplegt.

<sup>42</sup> Deze beslissing van het Instituut voor Nationale Rekeningen beslecht een discussie over de classificatie van de BVF's die een aantal jaren heeft gewoed. In 1996 werd, in het kader van de Maastrichtnormen, op de BVF's een beroep gedaan om hun reserves tijdens het jaareinde te beleggen bij de overheid.

<sup>43</sup> In een externe studie van 1988 (zie ook punt 1.4.2) werd verwezen naar leningen aan leden (organisaties of bedrijven) waarmee sommige BVF's verbonden zijn. Of dit nu nog zo is, kan niet uit de rekeningen worden afgeleid.

en het kapitaal niet verloren gaat. De RJV kon geen effectieve gevallen van een werkelijk verlies voorleggen, maar wel één potentieel geval.

Voorbeeld:

Een van de BVF's zag een substantieel deel van zijn financiële middelen (9 miljoen euro) geblokkeerd door een investering bij de Kaupthing bank. Om de betaling van het nettovakantiegeld te garanderen heeft de RJV voorschotten aan de BVF gedeeltelijk (6 miljoen euro) twee weken vervroegd doorgestort. Daarvoor werd geen financiële vergoeding gevraagd.

Standpunt van de RJV

Hierbij merkt de RJV op dat het gebrek aan liquiditeit uiterst uitzonderlijk is en zich in het zeventigjarige bestaan van het stelsel pas in 2010 voor de eerste maal heeft voorgedaan.

Binnen de RJV bestaan wel geen afspraken over de procedure indien een BVF in zware financiële problemen zou komen. Moet de RJV dan bijdragen met zijn reserves of treden de BVF's solidair op? Ook de wet op de jaarlijkse vakantie is daarover niet duidelijk. De reserves van de BVF's, die gemiddeld over de periode 2000-2008 50,4 miljoen euro<sup>44</sup> bedroegen (zie ook verder grafiek 3), zijn wel beperkt tegenover de aanzienlijke voorschotten die de BVF's kunnen beleggen (zie grafiek 1).

Standpunt van de RJV

De RJV vestigt er de aandacht op dat de reserves van de BVF's niet kunnen worden beschouwd als reserves van het wettelijke stelsel. Ze zijn het gevolg van verworven overschotten over de jaren heen na afdracht van de saneringsbijdrage.

De RJV heeft als beheerder van het stelsel geen zicht op de beleggingstrategie van de BVF's en kan dan ook onmogelijk inschatten aan welk financieel risico het stelsel wordt blootgesteld. Dit inzicht bestaat overigens evenmin voor die gelden (358,2 miljoen euro in 2009) die in het geval van de Nationale Patroonskas voor het Betaald Verlof in de Bouwbedrijven en Openbare Werken tijdelijk worden beheerd door een fonds voor bestaanszekerheid.

Standpunt van de RJV

De gebeurtenissen van de laatste jaren (de systeem- en bankencrisis en haar randverschijnselen) hebben de BVF's er nog meer toe aangezet zeer voorzichtig te zijn, om financiële problemen te voorkomen. Het beheerscomité van de RJV acht het wel nuttig zich te beraden over mogelijke maatregelen voor een beter beheer van de financiële risico's in het vakantiestelsel.

#### *Fragmentatie van het financieel beheer*

Een ander nadeel van de huidige financieringswijze van de BVF's is dat het beheer van de voorschotten in afwachting van de uitbetaling van het vakantiegeld zeer gefragmenteerd is. Sommige BVF's beschikken over een zeer kleine portefeuille, wat ook minder aanzet tot een actief beheer. Daardoor bestaat het risico op verlies aan rendement. Uit de beperkte cijfers van de BVF's valt dit risico echter niet onmiddellijk af te leiden en de RJV heeft hier zelf nog geen gedetailleerde analyse van gemaakt<sup>45</sup>. Het belang van een centralisatie van financiële middelen wordt wel geïllustreerd door het feit dat ook in andere takken van de sociale zekerheid uitbetalingeninstellingen geen of slechts beperkte voorschotten ontvangen.

<sup>44</sup> Het betreft hier de reserves van het wettelijke stelsel waarop ook een gedeelte van de saneringsbijdrage wordt berekend.

<sup>45</sup> De al geciteerde externe analyse van 1988 gaf wel aan dat een centralisatie de middelen zou verhogen die op permanente wijze aan een hogere rentevoet kunnen worden belegd.

Voorbeeld<sup>46</sup>:

De uitbetalingsinstellingen (werkloosheidskassen, kinderbijslagfondsen) bij de RVA en de RKW worden gefinancierd ofwel met beperkte voorschotten die regelmatig worden aangevuld ofwel op basis van de werkelijke behoeften. De RVA en RKW worden op hun beurt ook slechts op basis van hun werkelijke financiële behoeften gefinancierd door de RSZ binnen het Globaal Beheer van de werknemers. Ook in het stelsel van de zelfstandigen worden de middelen die de sociale verzekeringsfondsen aanhouden beperkt. Het RSVZ, verantwoordelijk voor het Globaal Beheer van de zelfstandigen, beheert de financiële middelen van dit stelsel.

#### *Neutraliteit van het financieringssysteem*

De huidige financieringswijze houdt ook geen rekening met een aantal verschillen tussen de vakantiefondsen die een effect hebben op de middelen die beschikbaar zijn voor beleggingen. Zo zijn er naast verschillen in de data van uitbetaling van het vakantiegeld ook belangrijke verschillen ten gevolge van de gelijkgestelde dagen. Vakantiefondsen waarbij de voorschotten de uitgaven overstijgen, moeten het overschot pas na een jaar terug te storten. Op dezelfde manier zuivert de RJV een tekort pas na een jaar aan, tenzij het BVF een aanvullend voorschot aanvraagt. Dat bevoordeelt de BVF's die stelselmatig overschotten hebben. Het financieringssysteem is dus niet volledig neutraal.

#### *Koppeling van de financiering aan de prestaties*

Ten slotte merkt het Rekenhof op dat de financiering van de beheerskosten van een BVF volledig los staat van de kwaliteit van de prestaties (zoals de berekening en betaling van het vakantiegeld of de algemene dienstverlening aan de werkgevers en werknemers). Ze wordt dus niet gebruikt als een instrument voor de sturing van de werking van de BVF's. Zoals verder zal worden aangetoond, biedt ook de saneringsbijdrage hiervoor geen oplossing.

De RJV deelt deze vaststelling maar voegt eraan toe dat dit in de praktijk niet heeft geleid tot een significant nadeel. Uit klantentevredenheidsonderzoeken blijkt immers dat algemeen de klanten (werkgevers en werknemers) heel tevreden zijn over de kwaliteit van de dienstverlening. De BVF's zijn volledig verantwoordelijk voor hun diensten en streven daarbij naar hoge kwaliteits- en veiligheidsnormen.

Standpunt van de RJV

Het Rekenhof merkt op dat, indien inderdaad de kwaliteit van de dienstverlening zeer hoog is, het in het voordeel is van de BVF's om hun financiering deels te laten afhangen van een periodieke evaluatie van hun werking.

De bovenvermelde tekortkomingen geven aan dat minstens een discussie over het voortbestaan van het huidige financieringssysteem, dat sinds de invoering van de saneringsbijdrage nooit substantieel is herzien, wenselijk is.

<sup>46</sup> Met deze voorbeelden wil het Rekenhof wijzen op een mogelijk voordeel bij een centralisatie van middelen binnen het stelsel van de jaarlijkse vakantie. Een integratie in het Globaal Beheer is niet aan de orde.



## Hoofdstuk 3

### Bijdragen van de bijzondere vakantiefondsen aan het stelsel

Tot 1965 beschikten de BVF's volledig vrij over het saldo van de opbrengsten van de belegde kapitalen minus hun beheerskosten. Omdat in het verleden sommige BVF's wegens tekorten hun beheerskosten niet konden betalen<sup>47</sup> en een zekere vorm van solidariteit tussen de vakantiefondsen nodig was, werd in 1965 een saneringsbijdrage in het leven geroepen. Daarnaast werd, door de start van de informatisering in de sociale zekerheid vanaf de jaren 1990, ook geoordeeld dat de BVF's een deel van de informaticakosten zelf ten laste moesten nemen.

#### 3.1 Saneringbijdrage

##### 3.1.1 Berekening

Het koninklijk besluit van 16 april 1965 voerde een solidariteitsmechanisme in waarbij zowel de BVF's als de RJV een bijdrage leveren om het financiële evenwicht van het stelsel van de jaarlijkse vakantie te verzekeren.

De bijdrage van de RJV is het batige saldo van de winst- en verliesrekening na aftrek van de intresten. Het wordt toegewezen aan het *gemeenschappelijke fonds*. Voor de BVF's bestaat de bijdrage, ook saneringsbijdrage genoemd, uit enerzijds, het verschil tussen de forfaitair berekende inkomsten uit de beheerde kapitalen en de forfaitair bepaalde beheerskosten en, anderzijds, uit intresten berekend op de reserves van de BVF's. Die bijdrage kan twee richtingen uitgaan. Bij een goede economische situatie (met hoge rendementen) zal ze leiden tot een transfer van de BVF's naar de RJV. In het omgekeerde en eerder uitzonderlijke geval kan een BVF een bijdrage ontvangen van de RJV. Ook de saneringsbijdrage, die wordt berekend en betaald op basis van de verrichtingen van de RJV van het voorgaande jaar, wordt aangerekend op het *gemeenschappelijke fonds*.

#### *Forfaitaire opbrengsten – forfaitaire beheerskosten*

Op basis van de kapitalen die de RJV belegt en de bijbehorende intresten worden forfaitaire intrestvoeten berekend voor beleggingen op zicht, beleggingen van zeven dagen tot een jaar en beleggingen op lange termijn. Vervolgens wordt per BVF het totaal van de werkgeversbijdragen van 6 % berekend die het voorgaande jaar maandelijks werden doorgestort. Het totaal van die voorschotten wordt vervolgens vermenigvuldigd met 25 %, 37 % en 9 % om respectievelijk het kapitaal te bepalen dat kan worden belegd op lange termijn, korte termijn en op zicht. De kapitalen die zo per BVF berekend zijn, worden vervolgens vermenigvuldigd met de forfaitair berekende intrestvoeten voor die verschillende termijnen.

Voor de berekening van de forfaitaire beheerskosten wordt de som van alle beheerskosten van de RJV genomen. Die wordt verminderd met bedragen ontvangen van de BVF's (waaronder een bijdrage in de informaticakosten, zie hierna) en derden (bijvoorbeeld huuropbrengsten). Die beheerskosten worden vermenigvuldigd met de verhouding van de voorschotten (werkgeversbijdragen) van 6 % gestort aan de BVF's tegenover die toegewezen aan de RJV. Vervolgens worden de zo berekende beheerskosten vermenigvuldigd met een wettelijk bepaald vast percentage van 85,925 % dat het aandeel van de kosten van de RJV moet vertegenwoordigen dat te maken heeft met de functie die de RJV uitvoert als vakantiekas. Het resultaat wordt vervolgens toegewezen aan de verschillende BVF's in verhouding tot de verkregen voorschotten ad 6 %.

<sup>47</sup> Dit noodzaakte speciale koninklijke besluiten waarbij een deel van de opbrengsten van de BVF's door de RJV werden opgevorderd om deze tekorten te financieren.

Ten slotte wordt per kas een verschil gemaakt tussen de berekende forfaitaire opbrengsten en beheerskosten.

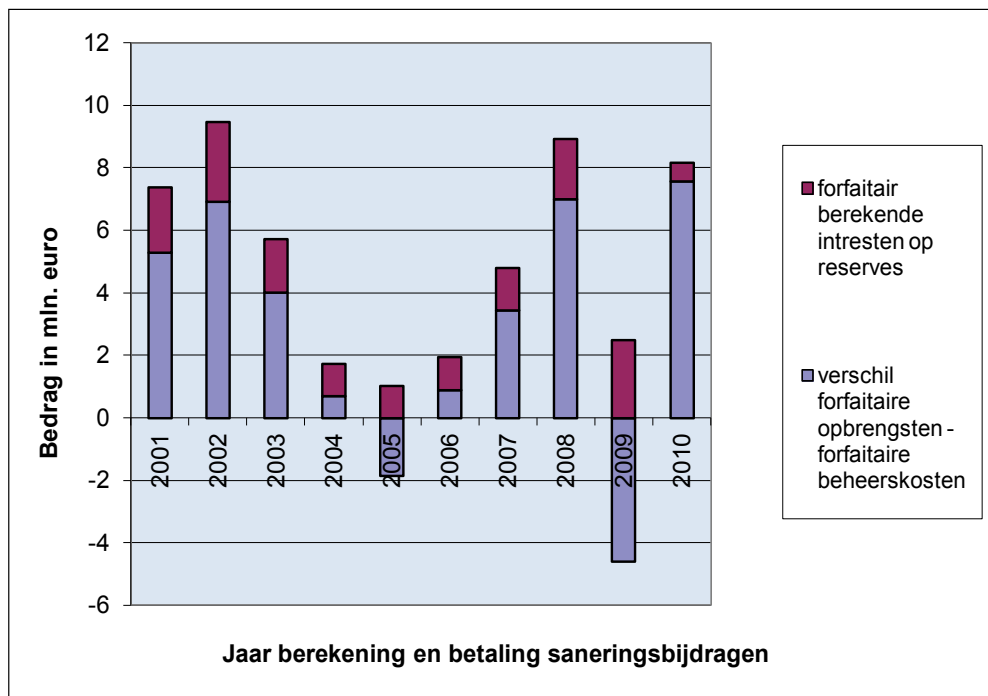
*Intresten op de reserves*

Als tweede component van de saneringsbijdrage wordt een intrest berekend op de reserves van de BVF's die betrekking hebben op het wettelijke stelsel. Omdat een definitie van die reserves in de regelgeving ontbreekt, wordt in de praktijk de som gemaakt van het eigen vermogen en de voorzieningen<sup>48</sup> van het boekjaar dat het jaar van de berekening voorafging. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een gedeelte dat een volledig jaar kan worden belegd en een gedeelte dat overeenkomt met de saneringsbijdrage van het jaar voordien dat maar kan worden belegd tot de betaling van die bijdrage of vanaf de datum van de ontvangst van de bijdrage. De twee bedragen worden, rekening houdende met het aantal dagen (een volledig jaar of minder), vermenigvuldigd met de berekende intrestvoet van zeven dagen tot één jaar. Deze berekening leidt bij BVF's met weinig of geen reserves wel tot een negatief bedrag en dus een voordeel voor de BVF's.

*Totale saneringsbijdrage*

De berekening van de totale saneringsbijdrage (de som van de bovenvermelde twee componenten) wordt in de helft van het jaar ter goedkeuring aan het beheerscomité van de RJV voorgelegd. Elke BVF krijgt een afzonderlijke afrekening. Grafiek 2 toont de evolutie van de saneringsbijdrage van de laatste tien jaar.

**Figuur 2 – Overzicht saneringbijdrage 2001-2010**



Bron: inspectie RJV (berekening saneringsbijdragen)

<sup>48</sup> Het betreft de voorzieningen ingeschreven op het passief van de balans zonder onderscheid van de reden voor die voorzieningen.

De hoogte van de saneringsbijdragen wordt voor een groot stuk bepaald door het verschil tussen de forfaitair berekende opbrengsten en de forfaitaire beheerskosten. Dat verschil wordt zeer sterk beïnvloed door het resultaat van de beleggingen van de RJV, de hoogte van de door de BVF's ontvangen voorschotten van 6 % en de beheerskosten van de RJV. Zo leidden de lage intresten in 2004 gekoppeld aan hogere beheerskosten tot een negatieve saneringsbijdrage in 2005.

De sterke fluctuaties in 2009 en 2010 zijn het gevolg van een aanpassing van de berekening. Sinds 1 juli 2004 wordt de portefeuille langetermijneffecten van de RJV beheerd door twee vennootschappen. Daardoor werd een actief beleggingsbeleid geïntroduceerd waarbij obligaties regelmatig werden gekocht en verkocht en de gerealiseerde meer- en minwaarden een belangrijk effect hadden op het financiële resultaat. Het koninklijk besluit van 1965 houdt echter geen rekening met die gewijzigde financiële context. Bij de berekening van de saneringsbijdrage 2008 in 2009 werd daarom geprobeerd in de beheerskosten van de RJV rekening te houden met de gerealiseerde min- en meerwaarden op de portefeuille van de RJV voor de periode 2004 - 2008<sup>49</sup>. Dat leverde een voordeel op van 12,5 miljoen euro voor de BVF's ten opzichte van de initiële berekeningswijze. Doordat enkel met de gerealiseerde min- en meerwaarden werd rekening gehouden en niet met de niet-gerealiseerde, ontstonden belangrijke waardeschommelingen die in sommige gevallen tegengesteld waren aan de evolutie van het rendement van de portefeuille. Omdat daardoor belangrijke niet te voorzien schommelingen zouden ontstaan in de beheerskosten van de RJV en zo ook in de saneringsbijdrage, werd de berekeningswijze in 2010 opnieuw retroactief herzien. Voortaan zou niet langer rekening worden gehouden met de gemiddelde rente op de portefeuille, maar wel met het rendement van de portefeuille. De correctie op de beheerskosten doorgevoerd in 2009 werd daarbij geannuleerd<sup>50</sup>.

### 3.1.2 Vaststellingen

#### *Actualiteit van de saneringsbijdrage*

Dat het koninklijk besluit van 1965 niet is aangepast aan de huidige omstandigheden wordt, naast de bovenvermelde herziening voor de lange termijnbeleggingen, ook geïllustreerd door een aantal andere punten.

- Bij de toepassing van de forfaitaire intrestvoeten op de schijven van 25 %, 37 % en 9 % op de werkgeversbijdragen van 6 % wordt geen rekening gehouden met de looptijd waarop die bijdragen effectief kunnen worden belegd (zie ook grafiek 1). Er wordt vanuit gegaan dat ze een heel jaar kunnen worden belegd, wat zeker voor de schijven van 37 % en 9 % niet het geval is. Anderzijds houdt het koninklijk besluit geen rekening met de resterende 29 % van de verkregen werkgeversbijdragen van 6 %. Dat stemt niet overeen met de werkelijkheid. BVF's die een actieve beleggingspolitiek voeren, kunnen dit gedeelte van 29 %, waarover zij toch gemiddeld een kwartaal beschikken, ook nog beleggen, zij het op korte termijn. Daarnaast is er ook nog de jaarbijdrage van 10,27 % die afhankelijk van de datum van de betaling van het vakantiegeld nog een impact kan hebben op het financiële resultaat.
- Volgens het koninklijk besluit moet voor de berekening van de rentevoet voor de korte termijnbeleggingen rekening worden gehouden met de beleggingen op zes maanden terwijl de RJV in de realiteit rekening houdt met beleggingen

<sup>49</sup> Een gerealiseerde meerwaarde vermindert de beheerskost van de RJV, een gerealiseerde minderwaarde verhoogt de beheerskost van de RJV.

<sup>50</sup> De bijdrage geïnd in 2010 van 8,2 miljoen euro is dus het gevolg van een rechtzetting voor de vorige aanpassing van 12,5 miljoen euro, het resultaat voor 2009 van 0,1 miljoen euro en een nieuwe aanpassing voor de jaren 2004-2008 van 4,4 miljoen euro.

van zeven dagen tot één jaar.

- Volgens de RJV benadert het percentage van 85,925 %, waarmee de beheerskosten worden bepaald die alleen te maken zouden hebben met de functie van de RJV als kas, vrij goed de werkelijkheid<sup>51</sup>. Dit is echter een momentopname en sluit niet uit dat in de toekomst deze verhoudingen anders kunnen liggen. Het gebruik van een vast percentage is achterhaald door het bestaan van een analytische boekhouding bij de RJV.
- Er bestaat geen duidelijke omschrijving van het begrip reserves. Het feit dat ook de voorzieningen in rekening mogen worden gebracht, is het gevolg van een goedkeuring door het beheerscomité van de RJV.

#### *Impact op de reële opbrengsten en kosten van de BVF's*

De saneringsbijdrage zou de BVF's ertoe moeten aanzetten efficiënter te werken dan de RJV. Voor de beleggingen is dat moeilijk vast te stellen en moet er, zoals vermeld in punt 2.4.2, rekening worden gehouden met de eventuele risico's bij de keuze voor beleggingen met een hoger rendement.

Voorbeeld:

Zoblijkt uit de vergelijking van de financiële opbrengsten uit de jaarrekeningen 2008 van de BVF's met de forfaitaire opbrengsten inclusief intresten op reserves berekend volgens de saneringsbijdrage, dat de financiële opbrengsten voor acht BVF's een stuk hoger<sup>52</sup> liggen. De berekening van die forfaitaire opbrengsten op basis van het koninklijk besluit houdt zoals eerder uitgelegd geen rekening met de effectieve financiële bewegingen (datum van de ontvangen stortingen en de betalingen van vakantiegeld). Een dergelijke vergelijking is dan ook weinig representatief.

Wat de kosten betreft, ligt dit anders. Een onderzoek van de jaarrekeningen 2008 toonde aan dat acht van de elf BVF's effectief hogere beheerskosten hadden dan forfaitair toegewezen, terwijl toch negen BVF's samenwerken om o.m. de informaticakosten te beperken. Bij vijf BVF's bereiken of overstijgen de kosten het dubbel van de forfaitaire kosten. Eén hiervan wees werkelijke kosten toe aan het stelsel ten belope van bijna 30 maal de forfaitaire kosten. Dat leidt er ook toe dat globaal de beheerskosten per werknemer bij de BVF's een stuk hoger ligt dan bij de RJV (zie punt 1.4.2).

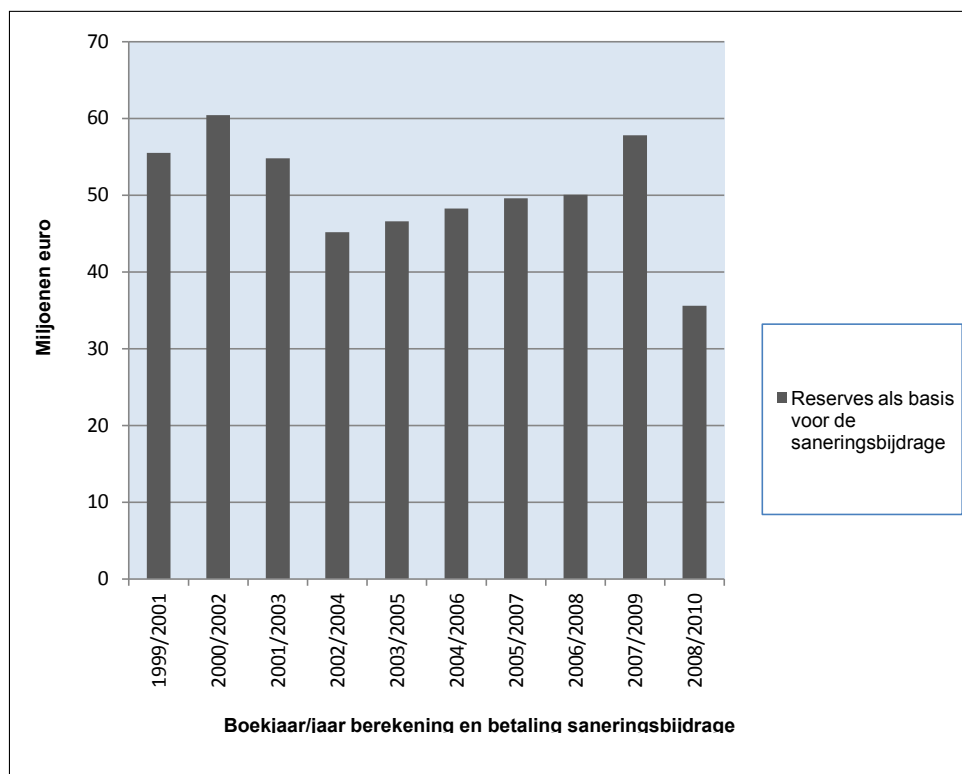
#### *Impact op de reserves van de BVF's*

De hoge kosten hebben ook gevolgen voor het tweede deel van de saneringsbijdrage, de intresten berekend op de eigen reserves. Hoewel uit grafiek 3 valt af te leiden dat de reserves over alle vakantiefondsen heen, buiten een lichte daling in de boekjaren 2002-2004, vrij constant zijn gebleven, bestaan er tussen de BVF's aanzienlijke verschillen.

<sup>51</sup> De analytische boekhouding van de RJV wees in 2007 en 2008 respectievelijk 85 % en 84,2 % van de beheerskosten toe aan de uitbetaling van het vakantiegeld via de RJV-kas.

<sup>52</sup> Voor 2008 bedragen de werkelijke opbrengsten (inclusief huuropbrengsten) van de BVF's gemiddeld 108,9 % van de forfaitaire beleggingsopbrengsten, inclusief intresten op reserves.

**Figuur 3 – Toestand van de reserves als basis voor de saneringsbijdrage<sup>53</sup>**



Bron: inspectie RJV (berekening saneringsbijdragen)

Voorbeeld:

In het boekjaar 2008 waren er drie BVF's met vrij lage reserves en voorzieningen (de basis voor de bijdrage op de reserves) tegenover het gemiddelde voor de elf BVF's<sup>54</sup>. Eén vakantiefonds rapporteert al sinds het boekjaar 2004 geen reserves meer voor het wettelijke stelsel.

#### *Verklaring van de verschillen tussen BVF's*

Er kunnen terecht verschillen ontstaan door de organisatie van het stelsel. Zo beïnvloedt de schaalgrootte en het feit of een BVF al dan niet aan een samenwerkingsverband deelneemt, de beheerskosten. De beheerskosten per werknemer (zie punt 1.4.2) en de impact hiervan op de saneringsbijdrage zijn echter bij een aantal BVF's dermate hoog, dat het Rekenhof daarvoor aanvullende verklaringen zocht.

- Een verklaring kan de toepassing zijn van afwijkende waarderingsregels, met name bij het bepalen van afschrijvingen en het aanleggen of terugnemen van voorzieningen en waardeverminderingen. De nieuwe Vzw-wet van 2 mei 2002 die voor de bestaande vzw's vanaf het boekjaar 2006 van kracht is geworden,

<sup>53</sup> De bedragen vermelden de toestand van de reserves op het einde van het boekjaar dat twee jaar voorafgaat aan de berekening en betaling van de saneringsbijdrage. De toestand van de reserves van 2008 is dus bepalend voor de berekening van de saneringsbijdrage in 2010. De extreme daling in 2010 is grotendeels te wijten aan geboekte waardeverminderingen bij enkele BVF's.

<sup>54</sup> Bij drie BVF's bedraagt de verhouding reserves plus voorzieningen (toegewezen aan het wettelijke stelsel) tegenover het passief minder dan 1 % terwijl het gemiddelde voor de kassen op 3,76 % zit. Bij drie BVF's bedragen de reserves meer dan 10 % van het passief.

beperkt wel de toepassing van te afwijkende waarderingsregels. Negen van de elf BVF's moeten een volledige boekhouding voeren en hun jaarrekening opmaken in overeenstemming met de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen. Evenwel moeten slechts twee BVF's een commissaris-revisor aanstellen.

- De keuze om al dan niet te beleggen in onroerend goed kan belangrijke gevolgen hebben voor de saneringsbijdrage. De afschrijvingen zorgen voor een verlaging van de resultaten en minder reserves. Zodra is afgeschreven, kan een meerwaarde worden geboekt.
- BVF's die naast wettelijk ook extralegaal vakantiegeld uitbetalen, moeten een verdeling maken van de opbrengsten en kosten. Die verdeelsleutel moet realistisch worden bepaald.

Voorbeeld:

Bij één BVF met zeer hoge kosten dat sinds 2004 geen reserves in het wettelijke stelsel rapporteert, werd vastgesteld dat voor de kosten toe te wijzen aan het stelsel alvast in de boekjaren 2006 tot 2008 een verdeelsleutel van ongeveer 90 % werd toegepast terwijl het wettelijk uitbetaalde vakantiegeld ongeveer 78 % van het totale vakantiegeld bedroeg. Vanaf het boekjaar 2009 werd de verdeelsleutel op vraag van de RJV ten voordele van het stelsel herzien.

- Er zijn BVF's die een deel of het geheel van de activiteiten laten uitvoeren door gelieerde instellingen, door de werkgever of door een andere BVF. Voor die activiteiten worden facturen ontvangen. De RJV kan niet altijd een verklaring geven voor de hoge kosten die een aantal BVF's in hun rapportering aan de RJV opnemen.

Voorbeelden:

De RJV stelde bij een BVF vast dat door negatieve resultaten van 1995 tot 2002 de reserves bijna volledige verdwenen waren. De oorzaak lag in vrij grote beheerskosten aangerekend door een gelieerde instelling. Die hoge kosten waren volgens het vakantiefonds grotendeels te wijten aan noodzakelijke informatica-aanpassingen. De RJV kon dat niet nagaan.

In één geval leaset een BVF zijn gebouw van een dochteronderneming opgericht onder de vorm van een naamloze vennootschap. De winsten van die vennootschap worden blijkbaar niet uitgekeerd aan het vakantiefonds<sup>55</sup>. De negatieve impact op de saneringsbijdrage is door het lage bedrag van de reserves (127.000 euro eind 2008) wel beperkt.

- De omstandigheid dat één BVF een gedeelte van de werkgeversbijdragen ontvangt via een fonds voor bestaanszekerheid en dat één BVF de bijdrage voor het wettelijk vakantiegeld zelf int en er ook verschillen bestaan tussen de BVF's in het tijdstip van uitbetaling van het vakantiegeld, heeft een effect op de beschikbare middelen die kunnen worden belegd en uiteindelijk ook op de reserves.
- Tot slot kan de verklaring voor de hoge kosten en lage reserves ook worden gezocht in de berekeningswijze van de saneringsbijdrage zelf. De aanrekening van een intrest op de gerapporteerde reserves, spoort niet aan om reserves op te bouwen of aan te houden.

<sup>55</sup> Op basis van de jaarrekeningen 1999 tot 2008.

### *Verificatie door de RJV*

Doordat de RJV geen volledige toegang krijgt tot de boekhoudkundige verrichtingen, kan niet worden nagegaan of de wijziging van de reserves waarop de saneringsbijdrage wordt berekend wel het gevolg is van de normale uitoefening van de activiteiten en er geen buitensporige kosten werden aangerekend. De bovenvermelde vaststellingen laten, toch voor een aantal beperkte gevallen, het tegendeel vermoeden. Aangezien de saneringsbijdrage wordt gestort in het gemeenschappelijke fonds voor de financiering van gelijkgestelde dagen, komt daardoor de onderlinge solidariteit onder druk te staan.

### *Autonomie in het gebruik van de reserves*

Een belangrijke vraag is in welke mate de BVF's over de eigen reserves mogen beschikken. Aan de ene kant claimen de BVF's een volledige autonomie die ertoe leidt dat ze zelf over die reserves beslissen. Aan de andere kant moeten de BVF's toch een zekere reserve aanhouden om eventuele beheerstekorten op te vangen, als reserve voor toekomstige investeringen of het ten laste nemen van onterecht uitbetaalde vakantiegelden. Voor de bepaling van de saneringsbijdrage legt de wetgever expliciet een berekening op de reserves op. Daaruit zou worden verondersteld dat het gebruik van die reserves toch aan specifieke regels zou moeten zijn onderworpen. Toch ontbreken die in de regelgeving. Het Rekenhof concludeert dat het weinig zinvol is de saneringsbijdrage gedeeltelijk via de reserves te berekenen, zonder specifieke regels voor het gebruik van die reserves en zonder een volledig toezicht vanuit de RJV op de boekhouding van de BVF's.

Standpunt van de RJV

De RJV heeft met betrekking tot de reserves voorstellen tot meer transparantie geformuleerd, die momenteel tussen de sociale partners worden besproken. De vraag tot meer transparantie betekent echter niet dat er ook specifieke regels voor het gebruik van die reserves moeten worden uitgewerkt.

### *Koppeling van de saneringsbijdrage aan de prestaties*

In punt 2.4 werd aangetoond dat de werkingskosten van de BVF's worden gefinancierd door hun beleggingen en dat die financiering niet gekoppeld is aan hun prestaties. Nu blijkt dat ook de hoogte van de saneringsbijdrage onafhankelijk van de prestaties van een vakantiefonds wordt bepaald. Aangezien er geen andere financiële sancties of voordelen zijn, stelt het Rekenhof vast dat de RJV, in tegenstelling tot andere stelsels waar dergelijke financiële stimuli wel al bestaan, over geen financieel instrument beschikt om de werking van een BVF in de een of andere richting te sturen.

#### Voorbeelden:

In het kader van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering werden in 1993 de private verzekeringsinstellingen geresponsabiliseerd. Ten eerste wordt 10 % van de administratiekosten van de verzekeringsinstellingen uitbetaald op basis van zes evaluatiecriteria op het vlak van beheersprestaties. Ten tweede kunnen boni en mali worden aangerekend aan de verzekeringsinstellingen overeenkomstig hun resultaten. Het gaat daarbij over het verschil tussen de werkelijke uitgaven en geïndividualiseerde begrotingsdoelstellingen.

In het stelsel van de kinderbijslag voor werknemers evalueert de RKW jaarlijks de wijze waarop een kinderbijslagfonds de wettelijke opdrachten uitvoert. Op basis van het resultaat kan vervolgens een aanvullende toelage worden gestort.

Al deze vaststellingen tonen aan dat de saneringsbijdrage aan een grondige evaluatie en herziening toe is.

De RJV is ervan overtuigd dat het saneringsmodel standhoudt en maakt zich sterk dat ook met cijfers te kunnen aantonen. Als men zich te letterlijk aan de tekst van het koninklijk besluit van 1965 houdt en geen rekening houdt met de onderlinge samenhang van de verschillende parameters, kan de indruk bestaan dat de parameters om het te halen rendement in de saneringsformule te bepalen, niet met de realiteit overeenkomen. In werkelijkheid is de formule gebaseerd op jarenlange berekeningen en simulaties. De saneringsformule gaat hierbij niet uit van de fictie dat de bijdragen een volledig jaar kunnen worden belegd. Het aandeel aan bijdragen dat uiteindelijk in aanmerking wordt genomen blijft gerechtvaardigd. Om eenzelfde rendement te halen moeten de vakantiefondsen dan ook een dynamisch beleggingsbeleid voeren. Daarbij komt dat de BVF's meestal geen 25 % op lange termijn kunnen beleggen wanneer zij gemiddeld eind mei betalen en de voorschotten pas vanaf april (van het voorgaande jaar) ontvangen. Voorts mag ook niet vergeten worden dat de vakantiefondsen de achterstallige betalingen van de voorbije dienstjaren zelf moeten voorfinancieren. Het is juist dat de jaarbijdrage van 10,27 % in principe een financieel rendement opbrengt, maar omdat de sociale secretariaten pas op het laatste moment storten, moeten meerdere vakantiefondsen deze belangrijke bijdrage voor de betaling van het vakantiegeld (gedeeltelijk) zelf voorfinancieren. Ten slotte moet erop gewezen worden dat de saneringsbijdrage recent is aangepast om rekening te kunnen houden met recentere beleggingsinstrumenten.

Standpunt van de RJV

Het antwoord van de RJV bevestigt volgens het Rekenhof het gebrek aan neutraliteit en actualiteit van de bestaande financiering van de BVF's en van de saneringsbijdrage. De nadelen van het huidige financieringssysteem, waaronder de extra kosten voor de voorfinanciering van bepaalde uitgaven, worden hierbij niet alleen opgevangen door een dynamisch beleggingsbeleid maar ook doordat niet alle voorschotten worden betrokken bij de berekening van de saneringsbijdrage. Hierbij rijst de vraag of dit in dezelfde mate mogelijk is voor alle BVF's en hierbij geen onnodige risico's worden gelopen.

### 3.2 Bijdrage in de informaticakosten van de RJV

#### 3.2.1 Berekening van de bijdrage in de informaticakosten

De BVF's betalen jaarlijks ook een bijdrage in de informatica-uitgaven van de RJV in het kader van zijn opdracht als beheersinstelling van het stelsel van de jaarlijkse vakantie. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de kosten die rechtstreeks kunnen worden toegewezen aan het stelsel en die te maken hebben met de overzending van gegevens tussen de RJV en de BVF's (loon- en arbeidstijdgegevens, elektronische gelijkstellingsattesten) en kosten<sup>56</sup> die via een verdeelsleutel worden toegewezen.

De boekhouding van de RJV berekent de bijdrage telkens in het najaar van het jaar volgend op het boekjaar waarop de kosten worden berekend en legt ze ter goedkeuring voor aan het beheerscomité van de RJV. De gegevens ervoor worden gehaald uit de begroting van de RJV en de toewijzing van de kosten gebeurt in overleg met de informaticadienst. Als verdeelsleutel voor de informaticakosten die aan het stelsel worden toegewezen, wordt een verhouding van 15 %<sup>57</sup> gebruikt.

<sup>56</sup> Dit zijn kosten verbonden aan de integratie van de RJV in de netwerken van de KSZ. Vanaf 1990 worden daarvan bepaalde informaticaconfiguraties ook ingezet voor de RJV als beheersinstelling.

<sup>57</sup> Dit stemt quasi overeen met de verhouding op basis van de analytische boekhouding en de verdeling gehanteerd bij de berekening van de saneringsbijdrage.



Voor investeringen in informatica-apparatuur wordt rekening gehouden met een gebruiksduur van drie jaar. De aldus verkregen kosten worden verdeeld over de RJV en de verschillende BVF's op basis van de loonmassa.

### 3.2.2 Vaststellingen

De terugbetaling van de informaticakosten is tot stand gekomen in de jaren 1990 na overleg met de BVF's. De aanleiding was de stijging van de kosten van de RJV door de toenemende informatisering. Het Rekenhof heeft geen wettelijke basis voor deze bijdrage, noch een protocol of overeenkomst tussen de RJV en de BVF's teruggevonden.

De RJV houdt enkel rekening met de informaticakosten en niet met andere indirecte kosten (zoals de kosten voor het financiële beheer, de boekhoudkundige en sociale controle van de BVF's, de kosten van het management enz.) die geheel of gedeeltelijk kunnen worden toegewezen aan het stelsel. Zo zou volgens de kostprijsboekhouding 2008 op een totaal van 21.130.319,74 euro 3.335.208,35 euro kunnen worden toegewezen aan het stelsel, zijnde 15,78 %<sup>58</sup>. Daarmee vergeleken zijn de aangerekende en verdeelde informaticakosten van 2008 ten belope van 944.734,27 euro beperkt.

Het Rekenhof merkt ook op dat bij de vaststelling van de saneringsbijdrage die dateert van 1965 (zie punt 3.1) eigenlijk al rekening wordt gehouden met de kosten voor het stelsel, aangezien 14,075 % van de beheerskosten van de RJV niet in aanmerking wordt genomen voor het berekenen van de forfaitaire kosten. Daardoor betalen de BVF's eigenlijk al een hogere bijdrage. Meer nog: de informaticakosten die de BVF's terugbetalen, worden voor de vaststelling van de saneringsbijdrage zelfs afgetrokken van de beheerskosten van de RJV, waardoor de forfaitaire kosten per BVF dalen. Daardoor stijgt, bij gelijkblijvende forfaitaire inkomsten, de saneringsbijdrage. Als de BVF's dus meer kosten terugbetalen, leidt dat tot een extra nadeel voor hen.

Deze extra compensatieregeling voor informaticakosten lijkt aldus niet geheel correct te zijn uitgewerkt en is eveneens aan herziening toe.

Standpunt van de RJV

Het beheerscomité besliste eind jaren '80 de informaticakosten buiten de saneringsbijdrage aan te rekenen om te vermijden dat aan de principes van de saneringsbijdrage moest worden geraakt. Die bijdrage moet aldus worden beschouwd als een bijkomende financiële inbreng in het stelsel om kosten die voorheen niet bestonden, te kunnen dekken. Het feit dat de bijdrage voor informaticakosten ook een invloed had op de te betalen saneringsbijdrage maakte onderdeel uit van die beslissing.

<sup>58</sup> In 2007 bedroeg dit percentage 14,99 %

## Hoofdstuk 4

### Controle van de BVF's

#### 4.1 Wettelijke basis en actoren

De artikelen 48 tot 52 van de wet op de jaarlijkse vakantie regelen de controle op naleving van de regelgeving inzake de jaarlijkse vakantie. De artikelen verwijzen naar:

- ambtenaren die door de koning zijn belast om de naleving van de wet en de uitvoeringsbesluiten te controleren overeenkomstig de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie; hiermee wordt de sociale inspectie van de FOD Sociale Zekerheid bedoeld;
- de gerechtelijke politie;
- ambtenaren van de RJV.

In het stelsel van de arbeiders voert de RJV de controles uit terwijl de sociale inspectie van de FOD Sociale Zekerheid de naleving van de jaarlijkse vakantieregeling door de werkgevers in het bediendenstatuut controleert. De gerechtelijke politie neemt niet deel aan de reguliere controles.

De wet op de jaarlijkse vakantie benadrukt op de eerste plaats de controle op de juiste toekenning van de vakantiegelden en de vakantiedagen die krachtens een wettelijke bepaling, een collectieve overeenkomst of een contract zijn verschuldigd. Dat vormt echter geen beperking voor verdere controles. Artikel 52 vermeldt immers vervolgens dat zowel de RJV als de BVF's *“zijn gehouden, volgens de onderrichtingen die door de minister van Sociale Voorzorg<sup>59</sup> kunnen worden gegeven, alle bescheiden te houden die het opmaken van statistieken, alsmede de controle over de goede werking van de Rijksdienst en de bijzondere vakantiefondsen en de toepassing van deze gecoördineerde wetten en hun uitvoeringsbesluiten toelaten”*. Beide instellingen moeten aan de bovenvermelde inspecteurs alle inlichtingen verstrekken en alle stukken voorleggen die zij daartoe zouden vragen.

#### 4.2 Beperkte reikwijdte van de bestaande controles

Als eerste belangrijke vaststelling wijst het Rekenhof op de beperkte interpretatie van de verwijzing uit de wet op de jaarlijkse vakantie naar een controle op de goede werking van de vakantiefondsen.

Vanuit de wettelijke verplichtingen heeft de RJV twee types controles op de BVF's ingevoerd:

- een controle op de naleving van de regelgeving door de BVF's (“sociale controle” genoemd);
- een controle op de correcte verwerking van het vakantiegeld in de rekeningen van de BVF's (“boekhoudkundige controle” genoemd) in het kader van de afrekening tussen de RJV en BVF's.

Buiten deze controles bestaan er nog occasionele onderzoeken en analyses, vooral boekhoudkundig, naar aanleiding van problemen die zich voordoen bij de BVF's. Het betreft hier vooral analyses bij de aanvraag van bijzondere voorschotten.

<sup>59</sup> Te lezen als minister van Sociale Zaken.

In de voorgaande hoofdstukken werd echter aangegeven dat er geen regelmatige controles vanuit de RJV bestaan op:

- het financiële beheer bij de BVF's. Zo werd in punt 2.4.2 gewezen op de aanzienlijke financiële middelen, toebehorend aan derden<sup>60</sup>, waarover de BVF's beschikken en de risico's die daaraan verbonden zijn. Ook de financiële toestand van de BVF's en de beleggingen worden niet opgevolgd.
- de onderliggende transacties die een impact hebben op de bepaling van de reserves. Zoals in punt 3.1.2 werd vermeld, kunnen deze reserves op verschillende wijzen worden beïnvloed terwijl ze een impact hebben op de berekening van de saneringsbijdrage.
- de administratieve processen en de controleprocedures. Bij de sociale controle wordt geen evaluatie van de controlesystemen uitgevoerd (zie verder punt 4.3).

In 2009 heeft de RJV naar aanleiding van financiële problemen bij enkele BVF's (voornamelijk ingevolge transacties met de Kaupthing bank) en de noodzaak om transparanter te werken, een concreet en coherent voorstel voor de administratieve organisatie van de BVF's voorgelegd met volgende punten:

- het invoeren van een gemeenschappelijk boekhoudplan vanaf 2010;
- het bepalen van gemeenschappelijke waarderingsregels conform de boekhoudwetgeving van 1975, waardoor de RJV de berekeningsgrondslag van de voorzieningen op het passief kan onderzoeken;
- het uitvoeren van een jaarlijkse financiële analyse op basis van de klassieke ratio's: liquiditeit, solvabiliteit en rendabiliteit;
- het maken van duidelijke afspraken over de aanrekening van de kosten aan derden, duidelijke en gedetailleerde facturen en de verdeling van de resultaten tussen het wettelijk stelsel en daarbuiten, waarbij het wettelijke stelsel krijgt waar het recht op heeft;
- een toelichting van de BVF's over hun beleggingsprofiel aan de RJV;
- de ontwikkeling door de BVF's van een risicoanalyse (volgens de COSO-methode) tegen 2012;
- de levering door de BVF's van een proef- en saldibalans aan de RJV;
- het voorleggen van een trimesterieel rapport aan de RJV over alle beleggingen van de BVF's.

Dit zeer omvattende voorstel toont aan dat tot nu toe heel wat informatie ontbrak. De beschikbare informatie voldoet slechts voor de huidige sociale en boekhoudkundige controle. Het Rekenhof stelt ook vast dat geen enkele minister tot nu toe onderrichtingen<sup>61</sup> heeft uitgevaardigd, bijvoorbeeld over de verplicht op te stellen documenten.

Standpunt van de RJV

De RJV is van oordeel dat het op de eerste plaats aan het sociaal overleg toekomt om afspraken te maken over de administratieve organisatie.

In overleg met de BVF's kon een volledig akkoord worden bereikt over drie pun-

<sup>60</sup> Het gaat uiteindelijk om vakantiegeld van de werkgever aan de arbeider. De vakantiefondsen beheren dit geld slechts tijdelijk.

<sup>61</sup> De wet verwijst hiervoor naar de minister van Sociale Zaken. De minister die toezicht houdt op de RJV is echter de minister van Werk en Gelijke Kansen. De reglementaire teksten zullen dus in onderling overleg moeten worden opgesteld.

ten van het voorstel<sup>62</sup> (boekhoudplan, waarderingsregels en financiële analyse) en een voorlopig akkoord voor drie andere punten (aanrekening van de kosten, beleggingsprofiel en risicoanalyse) op voorwaarde van verdere bespreking en invulling. Over de levering van een proef- en saldi balans en een trimesterieel beleggingsrapport werd geen akkoord bereikt. Nochtans had de RJV vooropgesteld dat de voorstellen een absoluut minimum inhielden zodat er geen onderdelen konden worden weggelaten. Uiteindelijk besliste het beheerscomité van de RJV dat een verdere discussie zou worden gevoerd tussen de sociale partners voordat het beheerscomité een beslissing zou nemen<sup>63</sup>. Dat toont aan dat de BVF's als groep veel belang hechten aan hun autonomie en geen vragende partij zijn voor een uitgebreid toezicht.

Als tweede belangrijke vaststelling wijst het Rekenhof op de beperking van de bestaande sociale en boekhoudkundige controles tot het wettelijke vakantiegeld. Het extralegale vakantiegeld (bv. in de diamant- en textielsector, zie punt 2.2.3) wordt niet specifiek gecontroleerd.

Voorbeeld:

Bij de sociale controle wordt de berekening van het wettelijke vakantiegeld gecontroleerd. De correcties hierop (bv. een rechtzetting van het aantal gelijkgestelde dagen) kunnen ook leiden tot correcties op het extralegale gedeelte. Of dat gebeurt, wordt niet opgevolgd.

Deze extralegale uitkeringen zijn het resultaat van sectorale besprekingen en beantwoorden volledig aan de geldende wetgeving. Ze maken slechts 0,2 % uit van de wettelijke bruto vakantie-uitkeringen en worden op dezelfde basis berekend als de legale uitkeringen.

Standpunt van de RJV

Het Rekenhof merkt op dat 0,2 % op alle bruto vakantiegelden (4,5 miljard euro) nog steeds een aanzienlijk bedrag is. Daarnaast wijst het op het relatief grote belang van dergelijke aanvullingen op het gewone vakantiegeld bij de sectoren waar dit zich voordoet (zie punt 2.2.3)<sup>64</sup>. De beperking van de controle stemt uiteindelijk niet overeen met artikel 49 van de wet op de jaarlijkse vakantie dat vermeldt dat de RJV de toekenning van de vakantiegelden en de vakantiedagen controleert die krachtens een *wettelijke bepaling, een collectieve overeenkomst of een contract verschuldigd* zijn. Over de reikwijdte en de impact van die bepaling moet aldus op de RJV nog een discussie worden gevoerd. Moet bijvoorbeeld ook rekening worden gehouden met aanvullende vakantiedagen- en vakantiegelden die niet door een vakantiefonds worden uitbetaald?

## 4.3 Sociale controle

### 4.3.1 Situering

De kerntaak van de BVF's bestaat uit de berekening van het vakantiegeld en de vakantieduur en de uitbetaling van het vakantiegeld voor die sectoren waarvoor zij zijn opgericht.

<sup>62</sup> Beheerscomité van 9 september 2009.

<sup>63</sup> Bij het opstellen van dit rapport was nog geen resultaat van deze besprekingen bekend.

<sup>64</sup> Voor het dienst- en vakantiejaar 2009/2010 wees de RJV op een extralegaal vakantiegeld van in totaal 8,9 miljoen euro. In de diamant- en textielsector vertegenwoordigt dit respectievelijk 57,2 % en 9,6 % van het gewone bruto vakantiegeld.

Die berekening gebeurt aan de hand van de loon- en arbeidstijdgegevens die de werkgevers via de DmfA (Déclaration multifonctionnelle – multifunctionele Aangifte) aan de RSZ aangeven en die via de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid (KSZ) aan de verschillende OISZ worden doorgestuurd. Zo ontvangt ook de RJV in het kader van het beheer van het vakantiestelsel, die gegevens en stuurt hij ze door naar de BVF's.

De berekening wordt uitgevoerd op basis van de voorwaarden uit de regelgeving. Belangrijk daarbij is de controle op de gelijkgestelde dagen. Daarover zijn in het koninklijk besluit van 1967 een aantal voorwaarden opgenomen (onder andere over de duur en de noodzakelijke attesten of bewijsstukken ter verantwoording van de gelijkgestelde dagen). In het kader daarvan ontvangt het stelsel van de jaarlijkse vakantie via de KSZ ook gelijkstellingsattesten van de RVA, van de ziekenfondsen via het Nationaal Intermutualistisch College (NIC), van het Fonds voor Beroepsziekten (FBZ) en van het Fonds voor Arbeidsongevallen (FAO).

De sociale controle heeft tot doel bij de BVF's na te gaan of ze deze taak conform de reglementering uitvoeren en hen te wijzen op tekortkomingen. Daartoe werden specifieke doelstellingen opgenomen in de bestuursovereenkomsten van de RJV met de Staat over de aard van deze controles en de rapportering erover. De derde bestuursovereenkomst 2010-2012 nam hiervoor volgende concrete verbintenis op: *het eenvormig maken van de regels voor de toekenning van het recht op prestaties en het harmoniseren van de procedures voor de verschillende vakantiekassen*. Deze harmonisatie van regels en procedures is belangrijk om het solidaire karakter van het stelsel te vrijwaren.

De verbintenis werd vertaald in twee operationele doelstellingen:

- de verificatie van het vakantiegeld à ratio van 1 % van de vakantieattesten (A038) die de vakantiefondsen inleveren, met een minimum van 20 en een maximum van 150 dossiers;
- een verslag van de vergadering tussen het stelsel en de vakantiefondsen over de punten die eenvormig gemaakt kunnen worden.

#### 4.3.2 Verificatie van het vakantiegeld

De sociale controle wordt momenteel uitgevoerd door twee inspecteurs. Die onderzoeken ter plaatse de verrichtingen van de elf BVF's, in 2009 goed voor de vaststelling van 1.910.4 miljoen euro brutovakantiegeld aan 491.281 werknemers. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de controle op basis van de bestuursovereenkomst en specifieke gerichte controles die op verschillende momenten worden uitgevoerd.

De "controle bestuursovereenkomst" is een tussentijdse controle op basis van een steekproef uit de vakantieberekeningen van elke BVF. Voor de dienstjaren 2004 tot 2007 omvatte ze 2.500 vakantieattesten. Omdat het aantal te onderzoeken dossiers voor sommige vakantiefondsen te groot was en na een 150-tal dossiers steeds dezelfde fouten terugkwamen, werd de steekproef vanaf het dienstjaar 2008 teruggebracht tot 1 % van de ingeleverde vakantieattesten met een maximum van 150 en een minimum van 20 per vakantiefonds. Die werkwijze werd bevestigd in de derde bestuursovereenkomst 2010-2012.

Bij de controle wordt aandacht besteed aan zes elementen:

1. de juistheid van de adressen voor de versturing van de vakantieattesten en de fiscale fiches;
2. de juiste toepassing van de wetgeving op het beslag op en overdracht van het vakantiegeld aan derden;

3. de werkelijke prestaties (aangegeven gewerkte dagen) en de juistheid van de in rekening gebrachte gelijkgestelde dagen en aanwezigheid van gelijkstellingsattesten conform het koninklijk besluit van 1967 (vooral de gelijkgestelde dagen wegens ziekte of ongeval en uiteraard die wegens economische werkloosheid;
4. de berekening van het vakantiegeld;
5. de vakantieduur;
6. de uitbetaling van het vakantiegeld.

De inspecteurs stellen hierover een controleverslag op in het najaar van het jaar volgend op het te controleren vakantiejaar. Dit verslag wordt informeel besproken met het vakantiefonds dat ook rechtzettingen kan uitvoeren. De resultaten van de controle van de verschillende kassen worden samengevat in een tabel waarin het aantal fouten wordt vermeld. Tot 2007<sup>65</sup> werd, op basis van de tweede bestuursovereenkomst 2006-2008 (verlengd tot 2009), een synthesesnota voor het beheerscomité van de RJV opgesteld, met dezelfde deadline als de boekhoudkundige controle, nl. uiterlijk vijftien maanden na het einde van het vakantiejaar. In de derde bestuursovereenkomst werd deze verplichting niet meer opgenomen. Dat zou echter in 2011 worden herzien.

Naast de steekproef houdt de RJV per BVF jaarlijks ook specifiek gerichte controles, die al bestonden vóór de invoering van de controle bestuursovereenkomst. Omdat de RJV daarbij met zoveel mogelijk definitieve gegevens wil werken, voert het die controles pas uit in het tweede jaar na het te controleren vakantiejaar (dus in 2009 voor het vakantiejaar 2007 of dienstjaar 2006). Ze verlopen dus niet simultaan met de controle bestuursovereenkomst van hetzelfde jaar. Dat heeft, volgens de RJV, als voordeel dat een BVF meerdere keren per jaar kan worden bezocht, wat het toezicht bevordert.

Bij deze controle vraagt de inspecteur een aantal uitzonderingslijsten op per BVF waarvan hij alle gedetecteerde gevallen of een selectie onderzoekt. Het onderzoek spitst zich voornamelijk toe op de correcte implementatie van de gelijkstellingen, hoewel ook andere elementen zoals de uitvoering van een nieuwe wettelijke bepaling aandacht krijgen. Deze controles worden vooral gestuurd door het inzicht van de inspecteur in de interne organisatie, de graad van automatisering en de interne controle bij de kas in kwestie.

#### Voorbeelden:

Er worden vakantiedossiers opgevraagd met meer dan 150 dagen gelijkstellingen voor ziekte of arbeidsongeval, dossiers met moederschaps- of ouderschapsverlof en dossiers met meer dan 130 dagen economische werkloosheid. Daarbij wordt wel geen rekening gehouden met deeltijds werk. Een deeltijdse betrekking van 50 % met 90 dagen economische werkloosheid zou aldus niet worden onderzocht.

Ook over deze controles stellen de inspecteurs een verslag op dat de controles van een bepaald vakantiejaar afrondt. Het verwijst ook naar de resultaten van de controle bestuursovereenkomst zonder ze echter uitvoerig over te nemen. Een verschilpunt met die controle is dat eventuele correcties aan het BVF worden voorgelegd en door het BVF moeten worden bevestigd. Het resultaat van deze controles wordt niet voorgelegd aan het beheerscomité van de RJV.

<sup>65</sup> Het laatste verslag over de controle van het vakantiejaar 2005 dateert van 2 mei 2007.

### 4.3.3 Overleg met de BVF's

Problemen en tekortkomingen die niet via het directe overleg met de betrokken BVF kunnen worden opgelost, kunnen vervolgens worden behandeld in:

- maandelijks vergaderingen met alle inspecteurs;
- een werkgroep<sup>66</sup> binnen de RJV die ongeveer om de twee maanden samenkomt om verschillende aspecten rond de samenwerking tussen de RJV en de BVF's te bespreken;
- de vergaderingen met alle BVF's (twee tot drie per jaar).

Op dit overleg kunnen ook wijzigingen aan de wetgeving aan bod komen die een impact hebben op het stelsel van de jaarlijkse vakantie. De RJV kan, via dit overleg, ook zelf voorstellen formuleren voor de aanpassing van de wetgeving. Er kunnen vervolgens ook algemene instructies (of circulaires) voor de BVF's worden opgesteld. Het overleg heeft uiteindelijk als doel de uniforme werking van het stelsel te bevorderen.

### 4.3.4 Vaststellingen

#### *Gegevensgerichte controles versus systeemcontroles*

De beide onderdelen van de sociale controle, de controle bestuursovereenkomst en de gerichte controles, zijn zeer uitgebreid en verlopen vrij secuur. Desondanks kon het Rekenhof vaststellen dat in de controlerapporten niet consequent uitsluitend wordt gegeven over de vraag of een BVF met een redelijke betrouwbaarheid al dan niet het vakantiegeld conform de regelgeving uitbetaalt. De reden daarvoor ligt in de aard van de controles. Die zijn dossiergebonden. Voor de controles in het kader van de bestuursovereenkomst wordt de grootte van de steekproef niet-statistisch bepaald. In principe kunnen daardoor geen uitspraken worden gedaan over het geheel (de 'populatie') van vakantierekeningen die een BVF beheert. Dat gebrek kan volgens het Rekenhof worden opgevangen door meer een beroep te doen op systeemcontroles en de evaluatie van de interne controles. Daardoor kan de omvang van de noodzakelijke steekproef worden verminderd. Het feit dat negen van de elf BVF met dezelfde informatietoepassing werken voor de berekening van het vakantiegeld en daarbij regelmatig tekortkomingen<sup>67</sup> worden vastgesteld, pleit voor een dergelijke aanpak.

Op basis van de gerichte controles kan wel een conclusie over de naleving van een bepaald aspect van de regelgeving worden geformuleerd, maar die is dan alleen van toepassing voor de onderzochte subpopulatie.

Voorbeeld:

Na een onderzoek van alle dossiers met meer dan 130 dagen economische werkloosheid kan wel een uitspraak worden gedaan over de behandeling van die specifieke dossiers, maar niet over de wijze waarop het vakantiefonds de economische werkloosheid in het algemeen behandelt.

De voorkeur voor dossiergebonden controles houdt het risico in dat de RJV tekortkomingen van de controleprocedures bij de BVF's pas laattijdig opspoot. De inspecteurs moeten dus eerst fouten hebben vastgesteld voordat onmiddellijk of via

<sup>66</sup> Comité-pilotage-ambi/juridique/régime genoemd voor respectievelijk informatica (ambi-project), juridische en organisatorische kwesties.

<sup>67</sup> Onder andere tekortkomingen inzake het ontbreken van noodzakelijke informatie in het kader van de controle op de gelijkstellingen.

het overleg noodzakelijke aanpassingen worden uitgevoerd. De sociale controle is dus voornamelijk reactief en veel minder proactief.

Een verklaring voor de huidige werkwijze moet volgens de RJV worden gezocht in de autonomie van de BVF's. Die maakt het voor de RJV moeilijk om de controleprocedures van de BVF's te beoordelen. De medewerking om een volledige inzage te geven in de interne werking is soms beperkt.

Voorbeeld:

In een audit van het Rekenhof naar de behandeling van de gelijkgestelde dagen wegens economische werkloosheid in het stelsel van de jaarlijkse vakantie voor arbeiders werd vastgesteld dat enkele BVF's een zeer beperkt antwoord gaven aan de RJV over de door hun gevolgde controleprocedures<sup>68</sup>.

#### *Overzicht van de werking van een BVF*

De dossiergebonden controleaanpak bij de RJV en het gebrek aan volledige medewerking vanwege de BVF's verklaart grotendeels de beperkte informatie bij de RJV over de werking van de BVF's. Hoewel de RJV al decennia een controlebevoegdheid heeft op de BVF's, kon geen volledig overzicht worden bezorgd van de wijze waarop die de regelgeving interpreteren en uitvoeren en ontbreekt een uitgebreid permanent dossier over elke BVF.

#### *Evaluatie van de BVF's*

Bij de sociale controle worden de resultaten van een BVF niet geëvalueerd, noch ten opzichte van voorgaande jaren, noch ten opzichte van andere BVF's of de RJV. De regelgeving zegt niets over het gebruik van evaluatiecriteria met eventueel daaraan gekoppelde financiële stimuli.

De sociale controle beperkt zich tot de toepassing van de regelgeving. Zoals al in punt 4.2 werd vermeld, wordt de verwijzing naar een controle over de goede werking in de wet op de jaarlijkse vakantie limitatief geïnterpreteerd. Zo wordt de kwaliteit van de interne procedures en controles en die van de dienstverlening naar de werkgevers en de werknemers niet gecontroleerd. Dat staat in schril contrast met de werkwijze van de RJV zelf waarvoor wel doelstellingen, normen en indicatoren in de verschillende bestuursovereenkomsten werden opgenomen. Zo wordt de RJV jaarlijks geëvalueerd op het behalen van een aantal kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen die verder gaan dan alleen het correct uitbetalen van het vakantiegeld conform de wet op de jaarlijkse vakantie, terwijl dat voor de BVF's niet het geval is.

De RJV is van mening dat hij, in het kader van de sociale controle, niet de taak heeft om de kwaliteit van de interne procedures en controles en die van de dienstverlening naar de werkgevers en de werknemers te controleren.

Standpunt van de RJV

#### *Impact van het overleg*

Het overleg tussen de RJV en de vakantiefondsen speelt een belangrijke rol in het harmoniseren van de (controle)procedures van de BVF's en de RJV-kas. Bij het doornemen van de verslagen van de verschillende overlegplatformen stelde het Rekenhof vast dat vastgestelde tekortkomingen effectief worden behandeld, maar dat de oplossing ervan, vooral bij een verschillende interpretatie en uitvoering van

<sup>68</sup> Rekenhof, "Gelijkgestelde dagen wegens economische werkloosheid – Behandeling in het stelsel van de jaarlijkse vakantie voor arbeiders", in: *Boek 2010 over de Sociale Zekerheid*, p. 149-157. Ter beschikking op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).



de wet op de jaarlijkse vakantie, zeer lang kan duren. De redenen daarvoor zijn divers:

- De BVF's werken autonoom en passen niet gemakkelijk hun eigen werkwijze aan. De reden voor de verschillen moet eerst worden onderzocht. Ook moet soms worden nagegaan wat de werkwijze is bij de RJV-kas en de andere BVF's.
- Sommige oplossingen noodzaken een wijziging van de wetgeving, waarbij soms in afwachting hiervan een andere aanpak van de BVF's door de RJV wordt gedoogd.
- Soms zijn aanpassingen van de informaticasystemen van de BVF's noodzakelijk waarvoor niet onmiddellijk budgetten beschikbaar zijn.
- Ten slotte verwees de RJV voor de laatste jaren ook naar een intern personeelstekort, waardoor bepaalde problemen pas laattijdig konden worden opgevolgd en behandeld.

#### *Instructies aan de BVF's*

Vanuit het overleg worden ook geregeld, maar niet altijd, instructies voor de BVF's opgesteld. Die zijn soms algemeen en laten de BVF's grotendeels vrij in de uitvoering van de regelgeving. Dat bemoeilijkt de controle vanuit de RJV. De oorzaak van die terughoudendheid is de autonomie van de vakantiefondsen om zelf hun controles te organiseren. Ook het feit dat de BVF's voor vrij homogene sectoren (bouw, textiel enz.) werken waarbij er ook afspraken bestaan tussen de sociale partners (bijvoorbeeld over de economische werkloosheid), maken het niet vanzelfsprekend instructies uit te vaardigen.

#### Voorbeelden:

Als een arbeider ziek of economisch werkloos is, kunnen zijn verlofdagen in het vierde kwartaal niet zijn opgebruikt. In principe moeten ze worden opgenomen. De RJV verwees in een instructie van 26 januari 2010 naar een vonnis van een arbeidsrechtbank waarbij werd bevestigd dat de gelijkgestelde dagen voor economische werkloosheid *kunnen* worden verminderd met de niet opgenomen vakantiedagen. Instructies vanaf wanneer en hoe een controle moest gebeuren, werden niet opgenomen.

De eerder aangehaalde audit van het Rekenhof toonde aan dat er tussen de BVF's onderling en tussen de BVF's en de RJV verschillen bestaan in de controle op de toepassing van de regelgeving over de gelijkgestelde dagen wegens economische werkloosheid. De regelgeving legt een aantal gevallen op waarbij de gelijkstelling moet worden geweigerd<sup>69</sup>. Het Rekenhof stelde vast dat, ondanks een eerdere analyse en gelijkaardige conclusie van de RJV uit 1999, er in 2010 nog steeds grote verschillen bestaan tussen, enerzijds, de RJV en de BVF's en, anderzijds, de BVF's onderling. Die verschillen werden ook geconstateerd bij de sociale controle. Er werden echter geen instructies uitgevaardigd die de uniformiteit van deze controles over het stelsel beogen.

<sup>69</sup> Volgens artikel 16, 14°, van het koninklijk besluit van 30 maart 1967 tot bepaling van de algemene uitvoeringsmodaliteiten van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers wordt, voor de berekening van het vakantiegeld, de gelijkstelling van dagen economische werkloosheid geweigerd wanneer blijkt dat de schorsing van de arbeidsovereenkomst hetzij is ingevoerd zonder dat de verplichtingen inzake notificatie of werkherleving werden nageleefd, hetzij een deeltijds werk, een vooropzegperiode of tijdelijke werkloosheid wegens andere oorzaken maskeert, hetzij voortvloeit uit het seizoensgebonden karakter van de onderneming, hetzij het gevolg is van een gebrekkige organisatie of van slecht beheer van de onderneming, hetzij van structurele aard is.

De RJV erkende dat een gelijkstelling van onrechtmatige economische werkloosheid in het kader van de onderlinge solidariteit niet kan worden aanvaard, maar wees erop dat de verschillen tussen de sectoren in de toepassing van de regelgeving moeten worden gezocht in de geschiedenis van het sociaal overleg en dat dit overleg en de akkoorden die eruit voortvloeien niet zomaar in twijfel kunnen worden getrokken.

De RJV benadrukt de keuze voor overleg en geleidelijkheid. De nadruk wordt gelegd op participatieve samenwerking. Het is onmiskenbaar dat dit een succesvolle weg is die, onder andere ook dankzij de instructies, ervoor zorgt dat de regels op termijn inderdaad overal op gelijke wijze zullen zijn toegepast.

Standpunt van de RJV

### *Opvolging van de opmerkingen*

Ten slotte wijst het Rekenhof op een aantal bijkomende tekortkomingen en problemen bij de behandeling en de opvolging van de vaststellingen van de sociale inspecteurs.

- De controles worden niet gevolgd door een officiële reactie van de BVF en een eventueel engagement om de procedures te wijzigen waar nodig<sup>70</sup>. Dat kan leiden tot discussies achteraf. Het feit dat er twee afzonderlijke rapporten worden opgesteld, draagt daartoe niet bij.
- Er bestaat geen overzicht van alle opmerkingen per dienstjaar/vakantiejaar per BVF en de verdere beslissingen die daarover werden genomen in de interne vergaderingen<sup>71</sup>. Hoewel al in 2008 werd gewezen op de noodzaak van een databank waarin alle beslissingen over problemen aangedragen door de inspecteurs zouden worden opgenomen, zou dit mogelijk pas worden gerealiseerd in het kader van het project *knowledge management* in de bestuurs-overeenkomst 2010-2012.

Het Rekenhof concludeert dat de sociale controle wel conform de bestuursovereenkomst wordt uitgevoerd en op basis daarvan inderdaad inspanningen worden geleverd om de uniformiteit te verbeteren. Een meer proactieve en systeemgerichte controle ondersteund door duidelijke instructies waarbij ook een evaluatie van de werking van een BVF wordt uitgevoerd, zal echter de uniformiteit binnen het stelsel - die zoals de RJV in zijn antwoord aangeeft, nog altijd niet is bereikt – nog sterk verbeteren.

## **4.4 Boekhoudkundige controle**

### **4.4.1 Situering**

De RJV moet de werkgeversbijdragen correct over de BVF's verdelen. De bedoeling daarbij is dat de vakantiefondsen enkel de financiële middelen ontvangen die nodig zijn voor de betaling van het vakantiegeld. Overschotten moeten terugvloeien naar het stelsel. De opstelling van een correcte afrekening met de BVF's alsook het feit dat de RJV de boekhouding van het stelsel moet bijhouden, vereist een boekhoudkundige controle van de rapportering die de BVF's voorleggen.

<sup>70</sup> Er wordt wel een engagement genomen om eventuele noodzakelijke correcties bij specifieke dossiers uit te voeren.

<sup>71</sup> De opmerkingen van de inspecteurs en de verdere acties kunnen wel worden teruggevonden in diverse verspreide documenten (controleverslag, verslag over een vergadering, agenda enz.).

Daartoe werd volgende doelstelling in de bestuursovereenkomst 2010-2012 opgenomen: *alle vakantiefondsen op sociaal en boekhoudkundig gebied controleren, de statistische boekhoudkundige en financiële gegevens van het stelsel valideren en een realiteitscontrole (effectieve aflevering) en conformiteitscontrole uitvoeren*<sup>72</sup>.

Die algemene doelstelling werd omgezet in twee operationele doelstellingen: het garanderen van de juistheid van de rekeningen en het bevestigen van de juistheid van de verschuldigde saneringsbijdrage. Dat laatste is eigenlijk geen controle (bijvoorbeeld een controle op de correcte vaststelling van de reserves bij de BVF's waarop de saneringsbijdrage gedeeltelijk wordt berekend) maar het louter berekenen van de saneringsbijdrage zoals beschreven in hoofdstuk drie.

#### 4.4.2 Controle van de rekeningen

Voor de jaarlijkse afrekening moeten de BVF's voor ieder kwartaal van een boekjaar aan de boekhouding van de RJV een afrekeningsdocument (CV34) bezorgen. Dit document is een boekingsstuk voor de RJV en geeft aan wat de BVF's het voorbije kwartaal hebben ingeschreven en vastgesteld aan<sup>73</sup>:

- brutolonen die in aanmerking worden genomen voor de berekening van het vakantiegeld;
- *brutovakantiegeld berekend op de aangegeven lonen;*
- *brutovakantiegeld berekend op gelijkgestelde dagen toe te wijzen aan, enerzijds, het gemeenschappelijke fonds en, anderzijds, het solidariteitsfonds;*
- *solidariteitsinhouding 1 %;*
- inhouding dubbel vakantiegeld;
- bedrijfsvoorheffing;
- nettovakantiegeld;
- *uitgiftekosten;*
- *eigen ontvangsten (bijdragen).*

Daarnaast wordt ook een overzicht gegeven van de betalingen en het aantal gewerkte en gelijkgestelde dagen (ingedeeld naar soort).

Omdat in een boekjaar ook vakantiegelden kunnen worden berekend die slaan op voorgaande vakantiejaar, worden de CV34's steeds per vakantiejaar opgesteld.

Tegenover de uitgaven staan de werkgeversbijdragen voor het vakantiegeld doorgestort door de RJV of door de BVF's zelf ontvangen (zie punt 2.2.3) en eventueel de extra voorschotten die werden aangevraagd.

Jaarlijks volgt een afrekening waarbij per kas voor elk vakantiejaar de ontvangsten en de uitgaven tegenover elkaar worden geplaatst en tekorten worden aangezuiverd of overschotten worden teruggevorderd door de RJV (zie ook punt 2.3.1).

Per vakantiefonds en per vakantiejaar gaat de volgende gelijkheid op:

<sup>72</sup> Deze globale doelstelling verwijst ook naar de sociale controle zonder daarvoor operationele doelstellingen op te nemen.

<sup>73</sup> De cursieve punten worden effectief in de boekhouding van de RJV opgenomen die deze informatie ook samenvat in de jaarrekening van de RJV.

Ontvangsten	bijdragen +/- jaarlijkse afrekening + eventuele voorschotten
	=
Uitgaven	bruto vakantiegeld - solidariteitsinhouding 1 % + uitgiftekost
	Of equivalent =
	netto vakantiegeld + inhouding dubbele vakantiegeld + bedrijfsvoorheffing + uitgiftekosten

De boekhoudkundige controle heeft als doel na te gaan of de eigen ontvangsten en de uitgaven die vermeld worden in het document CV34 overeenstemmen met wat in de boekhouding van de BVF's verschijnt en of ze overeenstemmen met de werkelijkheid. De boekingen op de rekeningen moeten worden gestaafd aan de hand van inventarislijsten, bankafschriften en andere extracomptabele documenten.

De controle wordt ter plaatste uitgevoerd door hoofdzakelijk één inspecteur, die voor een vakantiefonds met regionale afdelingen in het Franstalige landsgedeelte wordt ondersteund door een collega van de sociale controle. De controles van de boekingen voor een vakantiejaar kunnen beginnen zodra het daarmee samenvalende boekjaar is afgesloten<sup>74</sup>.

De opmerkingen worden informeel besproken met het betrokken BVF vooraleer ze worden vermeld in het verslag. De bedoeling hiervan is vooral te komen tot een snellere verwerking van de opmerkingen. De controlerapporten worden immers pas vijftien maanden na het afsluiten van het vakantiejaar voorgelegd aan het beheerscomité en ook dan pas officieel naar de BVF's verstuurd.

Het beheerscomité van de RJV ontvangt jaarlijks alleen een overzicht van de uitgevoerde controles en een samenvatting van de belangrijkste conclusies. Individuele rapporten moeten afzonderlijk worden opgevraagd.

Ook hier kunnen tekortkomingen die niet in overleg met de gecontroleerde BVF opgelost geraken, in interne vergaderingen worden behandeld. In de praktijk komt dit echter weinig voor.

#### 4.4.3 Andere controles

Ter voorbereiding van de jaarlijkse afrekening geven de BVF's jaarlijks in april aan de RJV een overzicht van het saldo per 31 december van het voorgaande jaar waarop ze nog denken recht te hebben of dat ze nog verschuldigd zijn aan de RJV. Dat saldo wordt verder opgesplitst per fonds (bijdragefonds 15,38 %, fonds 0,89 % en solidariteitsfonds 1 %, zie punt 2.2.2) en per vakantiejaar. Bij de jaarlijkse afrekening worden deze bedragen vergeleken met de boekhouding van de RJV. Eventuele verschillen worden door de boekhoudkundige inspecteur onderzocht.

De RJV ontvangt jaarlijks van de BVF's ook een aantal statistische documenten met de toestand van de activa en passiva en de ontvangsten en uitgaven. De informatie is bestemd voor de FOD Sociale Zekerheid voor de opstelling van een jaarverslag. De boekhoudkundige controle verifieert deze gegevens gedeeltelijk en vat ze samen.

<sup>74</sup> Bij alle BVF's lopen de boekjaren van 1 januari tot en met 31 december.

#### 4.4.4 Vaststellingen

Bij BVF's die zelf bijdragen innen of ontvangen via een fonds voor bestaanszekerheid, is de controle van de juistheid van deze ontvangsten beperkt.

- Zo beschikt de RJV niet over informatie die kan aantonen of de werkgeversbijdrage van 10,27 % ontvangen door de Nationale Patroonskas voor het Betaald Verlof in de Bouwbedrijven en Openbare Werken van het Fonds voor Bestaanszekerheid van de Werklieden uit het Bouwbedrijf, overeenstemt met de bedragen die de RSZ heeft geïnd en vervolgens heeft doorgestort aan dat fonds voor bestaanszekerheid. Nochtans bestaan er wel verschillen tussen de te verwachten werkgeversbijdragen op basis van de ingeschreven brutolonen en de werkelijk ontvangen bijdragen.
- Bij de Rijksverlofkas voor de Diamantnijverheid die zelf volledig de bijdragen int, werd het inningsproces nog niet geëvalueerd<sup>75</sup>. Alleen de verschillen tussen de te verwachte werkgeversbijdragen en de werkelijk ontvangen bijdragen worden onderzocht.

In het huidige financieringssysteem wordt een gebrek aan bijdragen voor het betalen van vakantiegeld altijd, via de jaarlijkse afrekening of via speciale voorschotten, gecompenseerd met reserves uit het stelsel beheerd door de RJV. Er moet dus altijd worden nagegaan of de ontvangsten correct zijn.

Enkel het 'groot jaar' wordt gecontroleerd. Dit wil bijvoorbeeld zeggen dat in 2010 enkel het vakantiejaar 2009 op basis van de toestand op 31 december 2009 wordt gecontroleerd. Het beperkte aandeel van de voorgaande nog niet verjaarde vakantie jaren (minder dan 1 % van alle betaalde vakantiegelden in een jaar) en de proportioneel hogere controlekosten hebben de RJV ertoe aangezet de boekhoudkundige verrichtingen hiervan niet te verifiëren. Voor het vakantiejaar 2009 gaat het over 9,6 miljoen euro.

De vakantiefondsen stellen elk jaar een document CV37 op met de vervallen niet betaalde vakantiegelden. Overeenkomstig artikel 39 van de wet op de jaarlijkse vakantie zijn die gelden bestemd voor het solidariteitsfonds en moeten ze aan de RJV worden gestort. De aangegeven bedragen worden niet gecontroleerd. In de periode 2007-2009 bedroeg het bedrag gemiddeld 1,2 miljoen euro per jaar.

Vergeleken met de hoogte van de saneringsbijdragen (zie grafiek 2) lijkt zowel het bedrag van de voorgaande nog niet vervallen vakantie jaren als de vervallen niet betaalde vakantiegelden voldoende hoog om toch een controle te rechtvaardigen.

#### 4.5 Sanctiemiddelen

Het georganiseerd overleg met de BVF's speelt een belangrijke rol om problemen en gebreken die worden vastgesteld bij de sociale en boekhoudkundige controle op te lossen. Voornamelijk dit overleg moet leiden tot de uniforme toepassing van de regelgeving.

In punt 4.3.4 werd echter gewezen op de soms summiere instructies waarvan de oorzaak te vinden is in de grote autonomie van de BVF's. Daarbij rijst de vraag wat de RJV kan doen als het overleg (bijvoorbeeld over de gelijke behandeling van gelijkgestelde dagen of het uitvoeren van bepaalde noodzakelijk geachte controles) niet tot een consensus leidt.

<sup>75</sup> Dit stemt overeen met de opmerking bij de sociale controle waar ook geen processen worden onderzocht.

Het antwoord hierop is beperkt. Het beheerscomité van de RJV kan het probleem behandelen, maar ook dit comité lijkt rekening te moeten houden met het standpunt van de verschillende betrokkenen. Dit wordt aangetoond door de behandeling van het voorstel van de administratie om te komen tot een betere transparantie vanwege de BVF's (zie punt 4.2), dat in eerste instantie werd doorgeschoven naar de sociale partners. Of de samenstelling van het beheerscomité, waarvan een aantal leden ook een functie uitoefent bij een BVF (zie punt 1.1), bij het nemen van cruciale beslissingen een invloed heeft, is moeilijk aan te tonen.

Dat de beheerders de discussie over de controle op de BVF's nog niet hebben afgerond, heeft op zich niets te maken met de rol van de verantwoordelijken van de bijzondere kassen. Het is een moeilijke operatie, die evenwichten uit het verleden in acht moet nemen. De sociale partners zijn wel degelijk van plan deze discussie tot een goed eind te brengen en een maximum aan transparantie en efficiëntie te garanderen.

Standpunt van de RJV

De sanctiemiddelen waarover het beheerscomité beschikt, zijn extreem en niet bruikbaar als sturingsmechanisme. Zo biedt artikel 46, tweede lid van de wet op de jaarlijkse vakantie het beheerscomité van de RJV de mogelijkheid een BVF onder het voorlopig bestuur van de RJV te plaatsen als de werking van dat BVF het algemeen belang zou schaden of het BVF nadeel zou kunnen berokkenen aan de belangen van de gerechtigden van de wetgeving op de jaarlijkse vakantie. Verder kan het beheerscomité aan de koning het advies geven de fusie van een BVF met een andere BVF of met de RJV op te leggen.

Een meer adequate werkwijze ligt volgens het Rekenhof in het financieel belonen of bestraffen van een vakantiefonds op basis van het realiseren van bepaalde doelstellingen. Op dit moment bestaat dit niet. Zoals al uit de hoofdstukken 2 en 3 kon worden afgeleid, heeft de mate waarin een vakantiefonds de regelgeving respecteert of controles uitvoert, geen effect op de financiering van de beheerskosten of de berekening van de saneringsbijdrage. De enige financiële stimulans voor een BVF om de regelgeving correct toe te passen is dat het bij een foutieve bepaling en uitbetaling van vakantiegeld zelf de kosten moet dragen als het ten onrechte uitgekeerde bedrag niet kan worden teruggevorderd<sup>76</sup>.

De RJV voegt hieraan toe dat de BVF's volledig financieel verantwoordelijk zijn voor al hun verrichtingen en aldus ook de gevolgen van hun beleggingsbeslissingen dragen.

Standpunt van de RJV

<sup>76</sup> Als de sociale inspectie een fout vaststelt bij de berekening, kan een boekingsdocument met correcties worden opgesteld dat een invloed heeft op de uiteindelijke afrekening tussen de RJV en het vakantiefonds.

## Hoofdstuk 5

### Conclusies en aanbevelingen

#### 5.1 Impact van externe discussies

Het Rekenhof wijst er vooraf op dat bij het onderzoek en de conclusies en aanbevelingen geen rekening werd gehouden met twee actuele belangrijke discussies die een impact kunnen hebben op de uitbetaling van het vakantiegeld in het stelsel van de arbeiders.

- Het sociaal overleg rond het eenheidsstatuut van arbeiders en bedienden kan leiden tot de keuze van één globaal systeem voor de betaling van het vakantiegeld of een mengvorm van de bestaande betalingssystemen (de betaling van het vakantiegeld via de werkgever versus de betaling via een vakantiefonds) die elk specifieke voor- en nadelen hebben. Het ontwerp van het interprofessioneel akkoord 2011-2012 van 18 januari 2011 maakte nog geen keuze en gaf aan dat voorstellen voor een reorganisatie van het vakantiestelsel in een latere fase zullen worden uitgewerkt.
- Het onderscheid tussen het dienstjaar en het vakantiejaar botst op bezwaren van de Europese Commissie<sup>77</sup> die van mening is dat dit onderscheid ingaat tegen een Europese richtlijn<sup>78</sup> waarbij elke werknemer recht heeft op vier weken betaalde jaarlijkse vakantie. Het huidige systeem leidt ertoe dat bepaalde werknemers<sup>79</sup> hier geen recht op hebben. Het standpunt van de Europese Commissie kan een belangrijke impact hebben op de financiering van het stelsel, bijvoorbeeld indien zou worden besloten het enkel vakantiegeld tijdens het dienstjaar te betalen.

Bij de beëindiging van het onderzoek was de uitkomst van deze discussies nog niet bekend. De aanbevelingen gaan daarom uit van het behoud van de bestaande situatie.

#### 5.2 Conclusies

Een aanzienlijk deel van het vakantiegeld van de arbeiders, 1.910 miljoen euro voor 2009, wordt vastgesteld en uitbetaald door BVF's.

Voor de betaling van dit vakantiegeld ontvangen de BVF's (via de RSZ en verder via de RJV) werkgeversbijdragen. Die kunnen ze geruime tijd, naast hun reserves, beleggen. De opbrengst daarvan wordt gebruikt voor de financiering van de beheerskosten. Naast die financiering werd in de regelgeving een solidariteitsmechanisme (de saneringsbijdrage) ingebouwd dat ervoor zorgt dat bij een gunstige economische toestand (hoge beleggingsopbrengsten) een gedeelte van deze opbrengsten terugvloeit naar de RJV (die het stelsel beheert). In de omgekeerde eerder uitzonderlijke situatie kan deze bijdrage leiden tot een extra financiering van de BVF's vanuit de RJV.

Het huidige financieringssysteem is sinds het bestaan van de vakantiefondsen niet substantieel gewijzigd. De belangrijkste wijziging betreft de invoering van de saneringsbijdrage in 1965. Toch zijn er een aantal belangrijke tekortkomingen vastgesteld die wijzen op de noodzaak dit financieringssysteem grondig te evalueren en bij te sturen.

<sup>77</sup> Brief van 16 oktober 2008 gericht aan de minister van Buitenlandse Zaken.

<sup>78</sup> Artikel 7 van de Europese richtlijn 2003/88/EG.

<sup>79</sup> Bijvoorbeeld iemand die van een ambtenarenstatuut overgaat naar de privésector of een niet-Belgische werknemer die in België als arbeider aan de slag gaat.

- De financiering van de BVF's en de berekening van de saneringsbijdrage staan volledig los van de prestaties. Als een BVF zijn taken niet correct uitvoert, heeft dat slechts als financieel gevolg dat een onterecht uitbetaald vakantiegeld niet kan worden teruggevorderd. Die situatie beperkt de mogelijkheden van de RJV, die toeziet op de BVF's, om zijn controledoelstellingen te bereiken.
- De BVF's beschikken autonoom over hun financiële middelen (1,9 miljard euro) zonder te zijn onderworpen aan expliciete en uniforme normen inzake het gebruik (de belegging) ervan. Dat creëert risico's: wat gebeurt er bijvoorbeeld bij een substantieel verlies dat het vakantiefonds zelf niet kan aanzuiveren? Daarover hebben de RJV en de BVF's nog geen standpunt ingenomen. Als de betaling van het vakantiegeld moet worden gegarandeerd, pleit dit voor een zekere normering en toezicht. Bij het toezicht wijst het Rekenhof erop dat in één geval, overeenkomstig de regelgeving, een fonds voor bestaanszekerheid tijdelijk een gedeelte van de financiële middelen beheert; dat fonds valt niet onder de controlebevoegdheid van de RJV.
- De versnippering van de financiële middelen over de verschillende BVF's kan, wegens het gebrek aan schaalvoordelen, leiden tot een verlies aan opbrengsten voor het stelsel in zijn geheel. Dit gaat in tegen de trend, onder meer in andere takken van de sociale zekerheid, om gelden zoveel mogelijk centraal te beheren.
- Het financieringssysteem houdt onvoldoende rekening met de werkelijke financiële stromen bij de BVF's. BVF's met tekorten door meer gelijkgestelde dagen worden benadeeld tegenover BVF's die steeds een overschot hebben. Daarnaast zijn er ook nog verschillen tussen de BVF's in het tijdstip van uitbetaling van het vakantiegeld of de ontvangst van de middelen (de eigen ontvangsten) die een effect kunnen hebben op de beschikbaarheid van de middelen.
- Tussen de BVF's bestaan grote verschillen inzake beheerskosten. Algemeen liggen die vrij hoog. Nochtans werken veel BVF's samen en zijn er al veel gefuseerd. De hoge kosten hebben een effect op de reserves en zo ook op de hoogte van de saneringsbijdrage. De bestaande financieringswijze stimuleert onvoldoende het efficiënt beheer bij de BVF's.
- Ten slotte is ook de saneringsbijdrage achterhaald. Ze houdt onvoldoende rekening met de werkelijke financiële middelen die de BVF's kunnen beleggen en verrekent op een verkeerde wijze de bijdrage in de informaticakosten. Een belangrijke tekortkoming is dat de vakantiefondsen de saneringsbijdrage gedeeltelijk zelf kunnen beïnvloeden via de reserves. Voor de aanleg, het gebruik en het niveau van de reserves zijn geen regels bepaald. Nochtans kan worden gesteld dat reserves noodzakelijk zijn om eventuele tekorten op te vangen.

De vaststellingen tonen aan dat een degelijk en uitgebreid toezicht vanuit de RJV onontbeerlijk is. Een recent voorstel van de RJV om te komen tot meer transparantie bij de BVF's werd nog niet gerealiseerd. Nochtans ging dit om een absoluut minimum met een kleine beperking van de autonomie van de BVF's.

Het voorstel wil het huidige beperkte toezicht vanuit de RJV doorbreken. De controles van de RJV beperken zich immers tot de naleving van de regelgeving (sociale controle) en de correcte verwerking van het vakantiegeld in de rekeningen (boekhoudkundige controle) in het kader van de afrekening tussen de RJV en BVF's. De goede werking in ruime zin van een vakantiefonds wordt niet gecontroleerd of geëvalueerd. Daardoor heeft de RJV ook weinig informatie over de werking van de BVF's en over het beheer van de risico's. Nochtans verwijst de wet op de jaarlijkse vakantie naar een controle op de goede werking van de BVF's. Deze werkwijze staat ook in contrast met die van de RJV die via de bestuursovereenkomst wel normen moet respecteren en jaarlijks wordt geëvalueerd.



De RJV beweert niet dat op het vlak van de controle van de bijzondere kassen geen vooruitgang meer kan worden geboekt. De administratie heeft op dat vlak een discussie op gang gebracht en voorstellen gedaan. Op dezelfde manier wil de sector jaarlijkse vakantie werken aan de ontwikkeling van processen waarin het beheer en de beheersing van de grote risico's een expliciete plaats krijgen en de output van de vakantiefondsen wordt opgevolgd aan de hand van bepalende parameters.

Bij de evaluatie van de sociale en boekhoudkundige controle stelde het Rekenhof ook vast dat geen van beide controles speciale aandacht besteedt aan het extralegale vakantiegeld dat twee BVF's uitbetalen bovenop de 15,38 % uit het koninklijk besluit van 1967. Nochtans is in de wet op de jaarlijkse vakantie wel expliciet een ruime interpretatie van het te controleren vakantiegeld opgenomen. Intern werd nog geen discussie gevoerd over de uitvoering van deze bepaling. Het feit dat de rekeningen van de BVF's te weinig onderscheid maken tussen het wettelijke en het extralegale vakantiegeld zorgt voor extra moeilijkheden bij de controles van de RJV en leidt tot onzekerheid over de juistheid van de reserves waarop deels de saneringsbijdrage wordt berekend.

De BVF's moeten het vakantiegeld en de vakantie duur waarop een arbeider recht heeft, in overeenstemming met de regelgeving berekenen en het vakantiegeld uitbetalen. Uniformiteit tussen de BVF's onderling en tussen de BVF's en de RJV, onder andere bij de behandeling van de gelijkgestelde dagen, is belangrijk omdat moet worden vermeden dat bepaalde sectoren ten onrechte gebruik maken van de solidaire reserves die dienen voor het behoud van het evenwicht van het stelsel (bv. door het onterecht aanvaarden van gelijkgestelde dagen). Dat dergelijke risico's bestaan, heeft het Rekenhof al in een onderzoek over de behandeling van gelijkgestelde dagen wegens economische werkloosheid, aangetoond.

Het Rekenhof stelt vast dat de sociale controle zeer uitgebreid is, maar geen uitsluitel geeft over de correcte toepassing van de regelgeving. De adequaatheid van de interne procedures en de controlesystemen wordt niet geëvalueerd.

Uit het onderzoek blijkt dat een verschil in standpunt op de eerste plaats wordt behandeld in het reguliere overleg met de BVF's. De relatie tussen de RJV en de BVF's is dus niet zo zeer hiërarchisch van aard, maar meer gebaseerd op een overlegmodel waarbij beide actoren zich als partners beschouwen. Het Rekenhof kon vaststellen dat dit overleg echter niet altijd of niet onmiddellijk leidt tot een oplossing. De instructies die worden uitgevaardigd zijn soms vaag en geven de vakantiefondsen op grond van hun autonomie heel wat vrijheid bij de uitvoering van de regelgeving.

Finaal kan het beheerscomité van de RJV optreden, maar dat blijkt in de praktijk niet eenvoudig te zijn. Zo leidde het verzet van de BVF's tegen het voorstel van de RJV voor meer transparantie niet tot een advies van het beheerscomité van de RJV aan de minister om specifieke onderrichtingen op te stellen. Het Rekenhof wijst daarbij op een mogelijk belangenconflict, aangezien een aanzienlijk aantal leden van het beheerscomité ook een functie bij een BVF vervult.

De RJV twijfelt aan de toegevoegde waarde van dergelijke regels. Het beheerscomité is niets anders dan de uitdrukking van het fundamentele principe van het paritair beheer, zoals dat sinds het begin gehanteerd wordt in alle beheersorganen in de sociale zekerheid.

Een beperkende factor is het ontbreken van adequate middelen om een vakantiefonds ertoe te brengen zijn werkwijze aan te passen. De sancties in de regelgeving zijn extreem en leiden er enkel toe dat de RJV tijdelijk het bestuur van een vakan-

tiefonds overneemt of dat bij koninklijk besluit fondsen met de RJV fuseren. Dat kan echter alleen als de werking van die BVF het algemeen belang schaadt of een BVF nadeel berokkent aan de belangen van de gerechtigden van de wetgeving op de jaarlijkse vakantie. Ook het huidige financieringssysteem biedt, zoals eerder al vermeld, geen oplossing.

De boekhoudkundige controle is algemeen goed uitgewerkt. Een speciaal aandachtspunt hier betreft de controle op de eigen ontvangsten van de BVF's en de controles op de voorgaande vakantie jaren en de verjaarde niet-uitbetaalde vakantiegelden.

## 5.3 Aanbevelingen

### 5.3.1 Financiering van de BVF's

Het Rekenhof beveelt in de eerste plaats aan de vaststellingen uit dit verslag, eventueel aangevuld met bijkomende analyses vanuit de RJV of de BVF's, te bespreken met alle betrokken actoren om te komen tot een nieuwe of aangepaste financiering van de BVF's die een antwoord biedt op de vermelde tekortkomingen en problemen. Aan de minister wordt gevraagd daartoe de aanzet te geven.

Een nieuw financieringssysteem kan bestaan uit de centralisatie van de ontvangsten (de werkgeversbijdragen) bij de RJV die vervolgens de BVF's financiert op het moment van de betaling van het vakantiegeld. Dat vraagt natuurlijk een goede informatie-uitwisseling over de verschillende vervaldagen en bijbehorende bedragen. Het vereist ook een andere financiering van de beheerskosten (bijvoorbeeld een forfaitaire vergoeding per dossier) en de koppeling van een vergoeding of sanctie aan de prestaties van een vakantiefonds (zie verder). In een dergelijke vernieuwing worden de huidige saneringsbijdrage en bijdrage in de informaticakosten overbodig.

Volgens de RJV tasten deze aanbevelingen de fundamenten aan van het vakantiestelsel van de arbeiders. Voor de bedienden wordt het vakantiegeld berekend en betaald door de individuele werkgever, maar voor de arbeiders is het vakantiegeld gebaseerd op solidariteit. Een van de hoekstenen is de uitvoering door een aantal privaatrechtelijke vakantiefondsen. Die hebben een sterke sectorale binding en een grote autonomie, die samengaat met financiële verantwoordelijkheid. Ze zijn verplicht performante resultaten te behalen voor hun werk ten aanzien van de aangesloten werkgevers en van hun werknemers, voor hun beheerskosten en voor de opbrengsten van hun beleggingen.

Standpunt van de RJV

Voorstellen in de richting van een meer gecentraliseerd en sterker genormeerd financieringssysteem zullen hoe dan ook moeten worden afgetoetst aan duidelijk aantoonbare winsteffecten op het vlak van efficiëntie en zin voor verantwoordelijkheid bij de BVF's.

Het Rekenhof geeft toe dat een dergelijke wijziging inderdaad de historische financiële autonomie van de vakantiefondsen beperkt. Aan de andere kant impliceert het solidaire karakter van het stelsel dat zorgvuldig met de financiële middelen wordt omgesprongen en geen overdreven grote risico's worden genomen.

Als wordt gekozen voor het behoud van het huidige financieringssysteem moeten er minimaal uniforme regels komen voor het beheer van de financiële middelen (beleggingen) door de BVF's en voor het aanleggen, het gebruik en het niveau van de reserves. De berekening van de saneringsbijdrage moet worden geactualiseerd en moet ook rekening houden met de prestaties van een vakantiefonds. De wijze waarop de informaticakosten, of bij uitbreiding de globale beheerskosten van het

stelsel, worden verhaald op de BVF's, zal daarin correcter moeten worden verwerkt en kan het best ook wettelijk worden verankerd.

Als het huidige systeem behouden blijft, zal ook in de regelgeving of in een akkoord tussen de RJV en de BVF's moeten worden verduidelijkt wie financieel moet optreden als een BVF financieringsproblemen heeft. In welke gevallen springt het stelsel bij en welke vergoeding is daarvoor nodig?

### 5.3.2 Controles op de BVF's

Los van een aanpassing van het financieringssysteem moet in elk geval het toezicht vanuit de RJV worden uitgebreid. In dat opzicht steunt het Rekenhof het voorstel van de RJV voor meer transparantie bij de BVF's. Het voegt eraan toe dat dit voorstel het best wordt omgezet in instructies die de minister aan de BVF's oplegt.

De sociale controle moet aan de hand van systeemcontroles meer aandacht besteden aan de onderliggende processen en controleprocedures bij de vakantiefondsen. Ze moet, samen met de resultaten van de gegevensgerichte controles, de RJV de mogelijkheid bieden gefundeerde uitspraken te doen over de correctheid van de uitbetaling van het vakantiegeld en moet leiden tot een verdere harmonisatie. Ze moet de RJV ook in staat stellen een volledig inzicht te verwerven in de werking van de verschillende vakantiefondsen.

Op termijn vraagt het Rekenhof de controle zo aan te passen dat de werking van de BVF's periodiek wordt geëvalueerd op basis van een aantal indicatoren, niet alleen op het vlak van de naleving van de regelgeving maar ook algemeen op het vlak van de goede werking van een vakantiefonds. De gekozen indicatoren moeten daarbij regelmatig op hun nut worden geëvalueerd.

De resultaten en conclusies van de controles moeten worden geformaliseerd in één rapport waarin, naast de uitgevoerde correcties, ook eventuele aanbevelingen en het standpunt van het vakantiefonds wordt opgenomen.

De huidige werkwijze, waarbij de RJV en de vakantiefondsen in overleg problemen of verschillen in standpunten proberen op te lossen, kan worden behouden. Niettemin moet de RJV erop toezien dat de interne besprekingen leiden tot een uniforme toepassing van de regelgeving en het implementeren van noodzakelijke controleprocedures. Daartoe moeten in de instructies concrete en controleerbare afspraken worden opgenomen.

Het Rekenhof vraagt in dit kader ook maatregelen om een vermoeden van belangenvermenging bij beslissingen van het beheerscomité weg te nemen. Daartoe kan bijvoorbeeld in het huishoudelijk reglement van het beheerscomité worden opgenomen dat leden van het comité zich moeten onthouden bij beslissingen met een gevolg voor het BVF waar ze een functie uitoefenen.

Er is nood aan een werkbaar instrument om de werking van een vakantiefonds te kunnen beïnvloeden. Zoals in andere takken van de sociale zekerheid, kan de evaluatie van de werking van een vakantiefonds worden gekoppeld aan een financieel voor- of nadeel. Daarmee moet rekening worden gehouden bij de aanpassing van het financieringssysteem en/of de saneringsbijdrage.

Wat het extralegale vakantiegeld betreft moet de RJV in overleg met de BVF's onderzoeken hoe de controles verder moeten worden uitgewerkt om aan verplichtingen van de wet op de jaarlijkse vakantie te voldoen. De RJV moet van de BVF's volledig gesplitste rekeningen vragen voor zover dat nodig is voor de boekhoudkundige controle van de afrekening van het vakantiegeld en de correcte bepaling van de reserves.

Ten slotte wijst het Rekenhof op een aantal mogelijke verbeteringen bij de sociale en de boekhoudkundige controle:

- De vaststellingen uit de controles, het eventuele standpunt van het vakantiefonds en de uitkomst van de verschillende interne besprekingen zouden moeten worden opgenomen in een inventaris of databank, zodat ze gemakkelijker kunnen worden opgevolgd.
- Als de financiële middelen niet langs de RJV lopen, maar zelf worden geïnd of ontvangen via een fonds voor bestaanszekerheid, moet de RJV een beter inzicht verwerven in het inkomstenproces en de bedragen die het vakantiefonds ontvangt om zeker te zijn dat deze ontvangsten volledig zijn en correct werden geïnd. In het geval van de sector van de bouw beveelt het Rekenhof aan dat een controle gebeurt aan de hand van gegevens van de RSZ.
- Ook de correcte boekhoudkundige verwerking en afrekening van voorgaande vakantie jaren en de correcte berekening en terugstorting aan de RJV van de verjaarde niet-uitbetaalde vakantie gelden moeten in de controles worden opgenomen.

## Bijlage 1

### Antwoord van de minister van Werk en Gelijke Kansen (vertaling)

---

De heer Philippe Roland  
Eerste voorzitter  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 BRUSSEL

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	Brussel
	A4-3.588.792 B4	JM/PhB/2011	4 augustus 2011

**Betreft: reactie op de audit van het Rekenhof van 13 juli 2011 met betrekking tot de financiering en de controle van de bijzondere vakantiefondsen**

Mijnheer de eerste voorzitter,

Ik heb de audit van het Rekenhof over het hierboven vermelde onderwerp goed ontvangen.

Ik neem akte van de fundamentele en van de meer specifieke opmerkingen die geformuleerd zijn in de aanbevelingen, alsook van het antwoord van de RJV op uw bevindingen.

Mijn belangstelling gaat in het bijzonder uit naar, onder meer, de volgende fundamentele opmerkingen:

- het gebrek aan eenvormige regels voor de aanwending van de financiële middelen van de bijzondere vakantiefondsen, wat risico's inhoudt op het vlak van geldbeleggingen;
- het feit dat de prestaties los staan van de berekening van de saneringsbijdrage en de verouderde aard van die bijdrage, die onvoldoende rekening houdt met de werkelijke financiële middelen van de bijzondere vakantiefondsen;
- de ontoereikendheid van de RJV-controles met betrekking tot de bijzondere vakantiefondsen.

Aangezien de RJV bevestigd heeft dat er nog ruimte is voor verbetering, sluit ik mij aan bij de aanbevelingen van het Rekenhof en zal ik de sociale partners die verenigd zijn in het beheerscomité van de Rijksdienst, verzoeken om snelle en doeltreffende oplossingen voor te stellen, rekening houdend met het evenwicht in de onderlinge betrekkingen.

In verband met de specifieke opmerkingen, waar ik eveneens mee instem, ben ik van oordeel dat de audit van het Rekenhof nog aan duidelijkheid zou winnen als alle antwoorden van de Rijksdienst in aanmerking zouden worden genomen.

Tot slot meen ik dat de inleidende samenvatting bij het auditverslag meer nadruk zou kunnen leggen op de positieve elementen, om niet de foute indruk te wekken dat de RJV helemaal geen controles uitvoert met betrekking tot de financiering van de bijzondere vakantiefondsen.

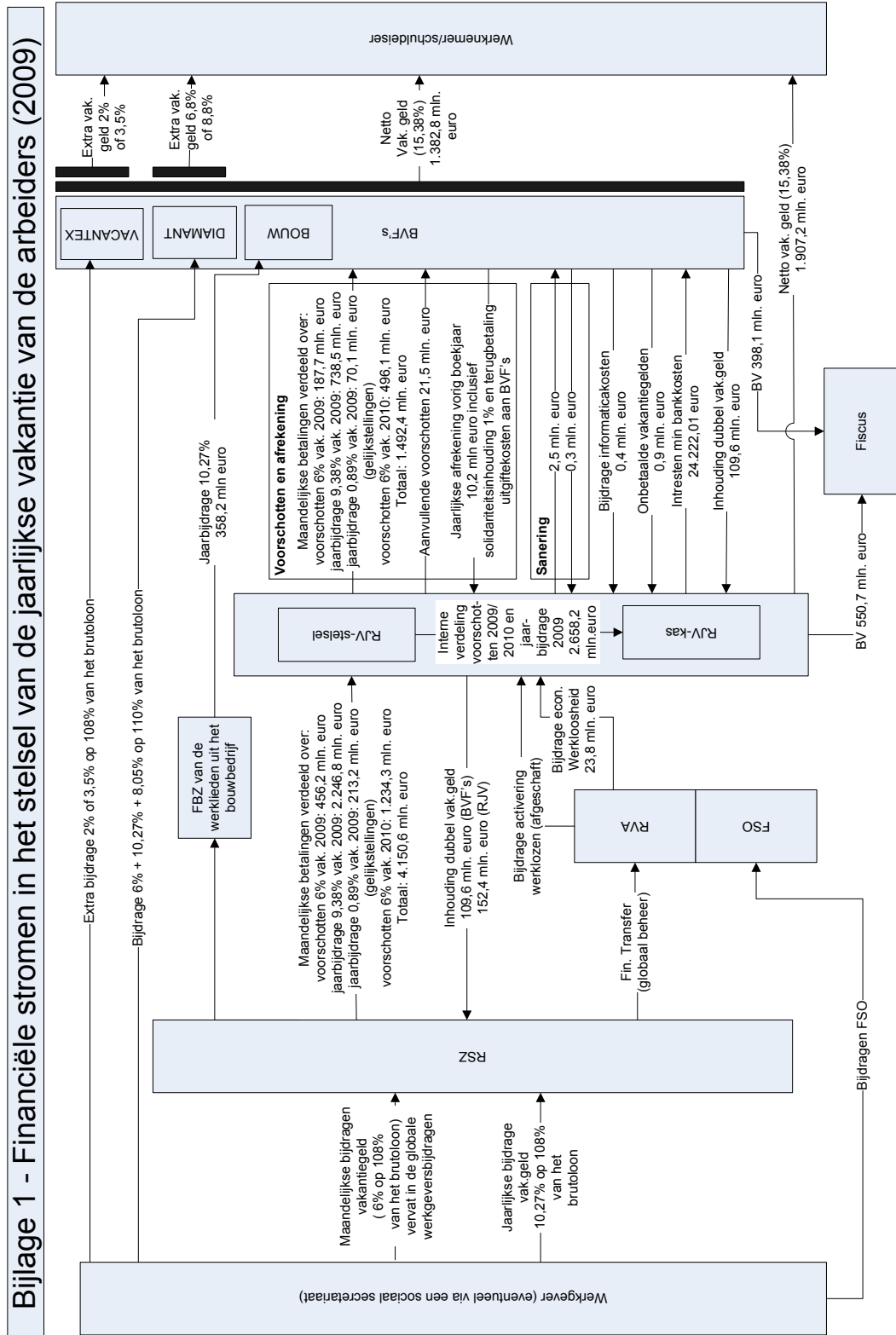
Ik dank het Rekenhof voor de constructieve aanbevelingen in het kader van deze audit.

Hoogachtend,

Joëlle Milquet  
Vice-eersteminister  
Minister van Werk en Gelijke Kansen, belast met het Migratie- en Asielbeleid

## Bijlage 2

### Financiële stromen in het stelsel van de jaarlijkse vakantie van de arbeiders (2009)



Bron: Rekenhof

**Bijlage 3**  
**Gelijkgestelde inactiviteitsdagen vakantie- en boekjaar 2009**

<i>Omschrijving</i>	<i>Aantal dagen</i>	<i>Fictief loon</i>	<i>Percentage</i>	<b>Brutovakantiegeld 15,38 % op het fictief loon</b>
2de week ziekte	1.428.712,45	130.368.501,61	6,63 %	20.050.675,55
3de en 4de week ziekte	2.147.416,61	195.045.392,76	9,97 %	29.997.981,41
Sociale promotie	1.371,10	151.073,52	0,01 %	23.235,11
Staking/Lock-out	135.498,39	15.221.866,34	0,63 %	2.341.123,04
Syndicale opdracht	5.985,91	673.261,93	0,03 %	103.547,68
Carensdag	488.401,84	40.186.299,09	2,27 %	6.180.652,80
Dwingende reden	9	1.048,52	0,00 %	161,26
Burgerplicht/Publiek mandaat	386,34	52.041,59	0,00 %	8.004,00
Militaire verplichtingen	133	19.208,57	0,00 %	2.954,28
Andere dagen	95	7.443,26	0,00 %	1.144,77
Ziekte	8.805.303,53	759.891.083,66	40,88 %	116.871.248,67
Bevallingsverlof	949.577,87	64.128.703,01	4,41 %	9.862.994,52
Vaderschapsverlof/adoptie	223.727,86	23.032.314,48	1,04 %	3.542.369,97
Arbeidsongeval	1.384.582,68	131.760.619,43	6,43 %	20.264.783,27
Beroepsziekte	1.440,48	139.358,50	0,01 %	21.433,34
Tijdelijke werkloosheid	6.464,57	819.872,40	0,03 %	126.096,38
Economische werkloosheid	5.956.406,03	573.933.978,38	27,66 %	88.271.045,87
Werkloosheid ingevolge staking	1.708,00	147.989,62	0,01 %	22.760,80
<b>TOTAAL</b>	<b>21.537.220,66</b>	<b>1.935.580.056,67</b>	<b>100,00 %</b>	<b>297.692.212,72<sup>80</sup></b>

Bron: RJV – jaarverslag in cijfers 2008/2009

<sup>80</sup> De informatie is gebaseerd op lijsten opgestuurd door de verschillende BVF's voor statistische oogmerken. Ze kunnen licht afwijken van de werkelijkheid. Zo bedragen de werkelijke vastgestelde rechten voor gelijkgestelde dagen in 2009.298.421.515,91 euro. Ten aanzien van het brutovakantiegeld van 4.526.754.650,61 voor het vakantie- en boekjaar 2009 euro bedraagt de kostprijs voor de gelijkstellingen 6,6 %.











Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

*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/ 2011/1128/20
druk	Centrale drukkerij van de Kamer van volksvertegenwoordigers
adres	Rekenhof Regentschapsstraat, 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	<a href="http://www.rekenhof.be">www.rekenhof.be</a>