

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.