

Boek 2013 over de Sociale Zekerheid

Het Boek 2013 over de Sociale Zekerheid is het vierde boek dat het Rekenhof publiceert over de sociale zekerheid. De structuur en de inhoud van dit vierde boek zijn enigszins gewijzigd zodat het parlement uiterlijk in oktober van elk jaar over meer volledige informatie kan beschikken over de verschillende sectoren van de sociale zekerheid.

Deel I Budgettaire en financiële toestand 2012

Deel I over de uitvoering van de begroting van het voorgaande jaar werd herzien omdat de kwaliteit van de boekhoudkundige gegevens die op dit moment van het jaar beschikbaar zijn, nog niet volstaat. Meer complete en definitieve gegevens zijn immers pas veel later beschikbaar (tijdens het jaar $n+2$). Dit is voornamelijk te wijten aan de complexe operaties die de openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) moeten uitvoeren en waarvoor afsluitingen met derden zijn vereist, aan de financiering in verschillende fases van de geneeskundige verzorging en aan de moeilijkheden die gepaard gaan met de consolidatie door de FOD.

In dit eerste deel ligt de klemtoon op de uitvoering van de maatregelen die de regering bij de goedkeuring van de begroting 2012 had aangekondigd. Het onderzoek van de kastoestand en de thesauriereserves van de OISZ is eveneens in dit deel I opgenomen.

Hoofdstuk 1 geeft cijfers afkomstig van de algemene toelichting bij de aanpassing van de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor 2013. Deze cijfers blijven voorlopig. In 2012 bedroegen de sociale bijdragen bijna 4,8 miljard euro en dekten ze 60,74 % van de financiering van de sociale zekerheid, ten opzichte van 60,31 % in 2011.

Hoofdstuk 2 onderzoekt de uitvoering van de besparingsmaatregelen bij de verschillende taken van de sociale zekerheid ter waarde van nagenoeg 1 miljard euro waartoe de regering bij de opmaak van de begroting 2012 heeft beslist.

Het Rekenhof heeft de belangrijkste maatregelen met betrekking tot het RIZIV, de RSZ, de RVA en de werkings- en beheerskredieten van de OISZ onderzocht. De pensioenhervorming werd in dit hoofdstuk niet meegenomen omdat de weerslag op de begroting pas na 2012 zichtbaar is.

Het Rekenhof stelde daarbij vast dat de uitvoering van de verschillende geplande maatregelen in de praktijk erg uiteenlopend is. Een aantal maatregelen is met vertraging uitgevoerd. Bij het RIZIV werden na overleg met de sociale partners maatregelen vervangen door andere die tot dezelfde besparingen moesten leiden. Enkele maatregelen werden niet uitgevoerd in 2012, o.m. bepaalde besparingen bij het RIZIV.

Het rendement van de maatregelen is geraamd op basis van de financiële gegevens die beschikbaar waren over de uitvoering van de begroting 2012. In enkele gevallen, zoals bij bepaalde besparingen in verband met medicijnen, stelde het Rekenhof vast dat de maatregelen meer hebben opgebracht dan was geraamd. De vertraging in de uitvoering van bepaalde maatregelen

heeft dan weer een lager rendement veroorzaakt dan gepland. In heel wat gevallen stellen de beheersorganen van de sociale zekerheid echter een daling van de uitgaven voor prestaties vast ten opzichte van het initiële budget, zonder dat ze exact kunnen bepalen wat het aandeel van de nieuwe maatregelen in die daling is, omdat er geen aangepaste meetinstrumenten zijn.

De regering heeft ook beslist maatregelen te nemen om de sociale fraude te bestrijden. Om verschillende redenen (noodzakelijke voorlegging voor advies, uitvoeringsbesluiten, nood aan kredieten voor de uitvoering) zijn sommige daarvan nog in voorbereiding.

De kastoestand van de Globale Beheren (RSZ en RSVZ) in 2012 wordt onderzocht in hoofdstuk 3. De pieken van de financieringsbehoeften waaraan de RSZ het hoofd moest bieden, zijn in 2012 aanzienlijk toegenomen. Ze werden voornamelijk gedekt door het in pand geven van de portefeuille van het reservefonds van de RSZ-Globaal Beheer.

Deel II Financieel beheer en rekeningen van de OISZ

Deel II gaat in op de overlegging van de rekeningen door de OISZ en op de modernisering van de boekhouding van de OISZ.

Overlegging van de rekeningen

De wettelijke en reglementaire termijnen om de rekeningen van de OISZ toe te zenden aan het Rekenhof worden onvoldoende nageleefd. Het Rekenhof stelt geen verbetering vast ten opzichte van de voorgaande jaren.

Om zijn controleopdracht en zijn informatieopdracht ten aanzien van het parlement naar behoren te kunnen uitoefenen, moet het Rekenhof tijdig over de rekeningen beschikken. De lange administratieve procedure die de rekeningen moeten doorlopen voor ze aan het Rekenhof worden toegestuurd en het feit dat een bedrijfsrevisor nog moet optreden nadat de beheersorganen de rekeningen hebben goedgekeurd, zijn de belangrijkste oorzaken voor de vertragingen. De regelgeving, instructies en organisatie voor de opstelling, goedkeuring en voorlegging van de rekeningen zouden moeten worden bijgestuurd.

Ondanks de herhaaldelijke vraag van het Rekenhof, zijn nog geen structurele maatregelen genomen waardoor het tijdig over de rekeningen kan beschikken.

Modernisering van de boekhouding van de openbare instellingen van sociale zekerheid

De hervorming van de boekhouding van de OISZ heeft een zekere vertraging opgelopen ten opzichte van de oorspronkelijke kalender.

Deel III Overige thema's

Dit deel handelt over de verschillende thema's van de sociale zekerheid.

RVA: Evolutie van de activering van de werkloosheidsuitkering in de periode 2002 – 2012

In 2002 was slechts 1 op 23 werklozen opgenomen in een systeem van activering, in 2012 was dat 1 op 8. De uitgaven voor activering zijn meer dan verdrievoudigd: van 176,7 miljoen euro in 2002 naar 544,0 miljoen euro in 2012.

Het Rekenhof beveelt de RVA aan de verschillende programma's te evalueren en de mogelijke effecten van substitutie tussen de verschillende maatregelen in kaart te brengen. Het pleit er bovendien voor bij toekomstige activeringsmaatregelen niet alleen de doelgroep maar ook duidelijke doelstellingen voor het aantal werknemers en de uitgaven te formuleren. Zo kan de RVA bij een evaluatie de realisaties aan de doelstellingen toetsen en kunnen de programma's zo nodig worden bijgestuurd.

DOSZ: Beheer en organisatie

In 2006 beslisten de toezichthoudende ministers van de Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid (DOSZ) een bijzonder regeringscommissaris aan te stellen om het stelsel van de DOSZ grondig te analyseren en voorstellen tot hervorming te formuleren om de overheidsdotatie, die in 2012 82,11 % van de totale uitgaven van het stelsel financierde, te verminderen. Tot op heden werden geen concrete maatregelen genomen en moet de DOSZ zonder bestuursovereenkomst en zonder een duidelijke toekomstvisie zijn werking voortzetten.

Het Rekenhof drong aan op een grondige financiële analyse van het stelsel, zodat maatregelen kunnen worden genomen om het stelsel financieel in evenwicht te houden. Bovendien zouden voor de komende jaren doelstellingen of voorlopige maatregelen moeten worden geformuleerd, zodat de instelling geen bijkomende achterstand oploopt in moderniseringsprojecten.

De Ministerraad van 12 juli 2013 heeft beslist dat de DOSZ en de RSZPPO vanaf 1 januari 2015 zullen worden samengevoegd in een nieuwe, nog op te richten instelling. Op die datum zal de nieuwe instelling de opdrachten, het personeel, de goederen en de rechten en de plichten van de huidige instellingen overnemen. In het najaar van 2013 zal een actuariële studie worden uitgevoerd waarbij het overzees socialezekerheidsstelsel financieel zal worden doorgelicht.

Evaluatie van het "intern recht" voor grens- en seizoenwerknemers

Een Belgische grens- of seizoenwerknemer heeft voor zijn grens- of seizoenarbeid recht op een pensioen "intern recht". Dit Belgische internrechtpensioen is ten laste van de Belgische overheid maar is onder andere afhankelijk van het buitenlandse pensioen en wordt niet gedekt door enige bijdrage. De huidige regelgeving over het internrechtpensioen bevat een aantal onvolkomenheden en leidt tot steeds hogere uitgaven door de veranderende maatschappelijke context. Zo hebben besparingen op pensioenen in de buurlanden – bijvoorbeeld door het optrekken van de wettelijke pensioenleeftijd – een hogere uitgave in België tot gevolg. Het Rekenhof beveelt aan dit specifieke pensioenstelsel grondig te evalueren en aan te passen.

RSZ: Bijdragen in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag

Door hogere bijdragen wordt beoogd het beroep op het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag – het vroegere brugpensioen – te ontmoedigen. Bij meer dan een derde van de aangegeven bijdragen worden echter anomalieën vastgesteld. Gemiddeld vergt dit iets meer dan 150.000 rechtzettingen per jaar. Hierdoor dreigt de sociale zekerheid een belangrijk bedrag aan bijdragen te mislopen. Deze situatie, die al werd beschreven in het Boek 2012 over de Sociale Zekerheid, is tot op heden niet veranderd.

RSZ: Toezicht op de sociale secretariaten

Als socialedienstverleners zijn de sociale secretariaten partners van de RSZ. Ze worden erkend door de minister van Sociale Zaken. Nagenoeg 90 % van de werkgevers is erbij aangesloten. In 2012 waren er 35 erkende sociale secretariaten. Het zijn vzw's die worden gefinancierd door de

aangesloten werkgevers en door de belegging van de sociale bijdragen die op hun rekeningen passeren voordat ze aan de RSZ worden doorgestort.

De sociale secretariaten worden gecontroleerd door de RSZ. Het gaat onder meer over technische controles die vooral nagaan of de bijdrageaangiften correct zijn op basis van de gegevens die de werkgevers doorsturen. De financiële controles van hun kant gaan na of de secretariaten de bijdragen correct berekenen en ze binnen de wettelijke termijnen doorstorten aan de RSZ. Die controles, die grotendeels op basis van steekproeven verlopen, stellen echter de RSZ niet in staat een overkoepelend beeld te hebben van de problemen die zich voordoen.

Sinds 2009 is de verbetering van de werking van de sociale secretariaten opgenomen in de socialezekerheidswetgeving door middel van een kwaliteitsbarometer. Door de actoren binnen de sociale zekerheid meer te responsabiliseren, moet de kwaliteit van de doorgestuurde gegevens verbeteren. Doordat de RSZ en secretariaten van mening verschillen over de relevantie van bepaalde indicatoren, is de kwaliteitsbarometer echter nog niet operationeel. De beoordeling van de kwaliteit van de secretariaten loopt dan ook vertraging op. Daardoor kan de RSZ niet beschikken over een onmisbaar meetinstrument voor de gedetecteerde vergissingen, waarvan sommige gevolgen kunnen hebben voor de sociale rechten van werknemers. De minister wenst dat de onderhandelingen kunnen worden afgerond, zodat de kwaliteitsbarometer kan worden samengesteld, wat een meerwaarde voor alle partijen zou betekenen.

RSZ: beheersing van het IT-systeem voor de DMFA

Nagenoeg 240.000 werkgevers maken gebruik van de multifunctionele kwartaalaangifte (DMFA). Sinds 2003 worden die aangiften ontvangen en verwerkt door een reeks computerapplicaties. De vzw SMALS staat in voor alle verrichtingen inzake productie, beheer en ontwikkeling van het DMFA-informatiesysteem. Het Rekenhof heeft onderzocht over welke middelen de RSZ beschikt om controle uit te oefenen op de werkwijzen van zijn informaticaleverancier.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat de RSZ de IT-processen van de DMFA effectief onder controle heeft. Er bestaat echter geen schriftelijke, gestandaardiseerde en gedocumenteerde procedure die de aanmaak en herziening van *Service Level Agreements* (SLA's) beschrijft. In die documenten zijn nochtans de respectieve rechten en verplichtingen van de RSZ en zijn IT-leverancier vervat. Ze beschrijven ook de controles die op de systemen worden uitgevoerd en hoe daarover wordt gerapporteerd. Voorts zouden deze SLA's effectief in voege moeten zijn van zodra de applicaties in gebruik worden genomen. In elke SLA zou de procedure voor "incident management" beschreven moeten zijn. Ook moet er een beleid voor crisisbeheer komen en moet een continuïteitsplan worden opgesteld. Tot slot zou er een SLA moeten worden gesloten over het beleid inzake gegevensopslag, de tests voor gegevensherstel en de daarbij horende rapportering.

Dienstencheques: wijzigingen in de wetgeving sinds de audit van 2009

Het dienstenchequesysteem is sinds 2004, afgaande op het aantal erkende ondernemingen (2.711 in 2011) en het aantal gecreëerde jobs (150.000 werknemers), een succesverhaal. In 2009 bracht het Rekenhof de leemten van dat systeem op het vlak van de kwaliteit van de gecreëerde jobs onder de aandacht en wees het op de risico's van frauduleus gebruik. Sindsdien zijn de wetgeving en reglementering gewijzigd. De ondernemingen moeten voldoen aan striktere voorwaarden op het vlak van solvabiliteit en integriteit om te worden erkend. De gecreëerde banen moeten ook stabiel zijn. Contracten van onbepaalde duur en met een arbeidstijd van minstens één derde van een voltijdse betrekking zijn globaal de norm geworden. Om de financiële druk

te verminderen van dit voor de Staat dure systeem (1,6 miljard euro in 2012) werd de nominale waarde van de dienstencheque verhoogd en het jaarlijkse aantal cheques dat mag worden gebruikt verlaagd.

Detachering van werknemers in het kader van de Europese regelgeving

Steeds meer worden werknemers binnen de Europese Unie gedetacheerd. De detachering past binnen het vrij verrichten van diensten en het vrije verkeer van personen en van kapitalen. Een gedetacheerde werknemer blijft onder bepaalde voorwaarden vallen onder de sociale zekerheid van zijn lidstaat van oorsprong (de detachering mag niet langer dan 24 maanden duren, er moet een organieke band blijven met een werkgever die hoofdzakelijk actief is in het land van oorsprong...).

De Belgische sociale inspectiediensten worden geconfronteerd met problemen van sociale fraude, deloyale concurrentie en niet-aangegeven werk. Ze kunnen de geldigheid van de detachering controleren aan de hand van een A1-formulier dat de gedetacheerde werknemer in principe in zijn bezit moet hebben. Dat formulier bewijst dat de werknemer onderworpen is aan de sociale zekerheid van het land van oorsprong. Bij verdachte gevallen of bij fraude kunnen echter alleen de instellingen van het land van oorsprong de geldigheid en de authenticiteit van het formulier betwisten. De controles hangen dus af van hun goede wil. Ze zijn daardoor lang en vaak erg complex.

De betwistingsprocedure van A1-formulieren waarbij onregelmatigheden worden vermoed is het enige wettelijke middel om valse detacheringen te bestrijden. De inspectiediensten moeten ze systematisch gebruiken en zo nodig, als de instellingen van het land van oorsprong niet echt willen samenwerken, in beroep gaan bij de Administratieve Commissie voor de Coördinatie van de Socialezekerheidsstelsels.

DEEL IV Opmvolging van de uitvoering van aanbevelingen in de Boeken 2011 en 2012 over de Sociale Zekerheid

In dit deel brengt het Rekenhof verslag uit over het gevolg dat werd gegeven aan aanbevelingen die het in de Boeken 2011 en 2012 over de Sociale Zekerheid had geformuleerd.