

Boek 2017 over de Sociale Zekerheid

Deel I Budgettaire en financiële toestand 2016

In een eerste hoofdstuk van dit deel I worden de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid in 2016 voorgesteld en vergeleken met 2015 en 2014. Het Rekenhof heeft daarvoor gebruik gemaakt van de uitvoeringsgegevens voor 2014, 2015 en 2016 die de FOD Sociale Zekerheid in juli 2017 heeft bezorgd.

Door de integratie van de overheidspensioenen in de Federale Pensioendienst (FPD) zijn de ontvangsten en uitgaven voor die pensioenen begrepen in de begrotings- en uitvoeringsgegevens voor 2016 van dit Boek. Er werd in de begrotingsrealisaties ook al rekening gehouden met de integratie van de activiteiten van de Dienst voor Bijzondere Socialezekerheidsstelsels (DIBISS) in de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en de Federale Pensioendienst (FPD).

In 2016 sloot de sociale zekerheid af met een voorlopig saldo van -924,3 miljoen euro.

De geconsolideerde ontvangsten van de Globale Beheren, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen bedroegen 92.225,7 miljoen euro, d.i. 16,9 % meer dan in 2015. De socialezekerheidsbijdragen waren de belangrijkste financieringsbron.

Ontvangsten 2016	Bedrag in miljoen euro	Stijging / daling t.o.v. 2015 in %	Aandeel in totaal van de ontvangsten in %
Ontvangsten uit bijdragen	57.357,3	3,31	62,19
Staatstoelagen	20.537,1	113,55	22,27
Alternatieve financiering door de Staat	9.783,5	6,60	10,61
Andere ontvangsten (bv. de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid, de opbrengsten uit beleggingen)	4.547,8	-0,45	4,93
Totaal ontvangsten	92.225,7	16,92	100,00

De belangrijkste oorzaak voor de stijging van de ontvangsten is de integratie van de ontvangsten voor overheidspensioenen, waardoor de staatstoelage in 2016 meer dan dubbel zo hoog ligt als in 2015. De stijging van de alternatieve financiering door de Staat wordt verklaard door de compensatie van de lagere ontvangsten uit socialezekerheidsbijdragen als gevolg van de taxshift. De socialezekerheidsbijdragen zorgen wel voor het grootste deel van de inkomsten.

In 2016 gaven de Globale Beheren, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen samen 93.150 miljoen euro uit (+ 18,8 %). Het grootste deel daarvan werd besteed aan prestaties aan de sociaalverzekerden.

Uitgaven 2016	Bedrag in miljoen euro	Stijging / daling t.o.v. 2015 in %	Aandeel in totaal van de uitgaven in %
Terugbetaling van prestaties aan de sociaalverzekerden	82.913,4	19,12	89,01
<i>RSZ-Globaal Beheer</i>	<i>40.062,3</i>	<i>2,31</i>	<i>43,01</i>
<i>RSVZ-Globaal Beheer</i>	<i>3.947,3</i>	<i>4,59</i>	<i>4,24</i>
<i>Geneeskundige verzorging</i>	<i>23.600,7</i>	<i>-0,64</i>	<i>25,34</i>
<i>Stelsels buiten Globaal Beheer</i>	<i>420,5</i>	<i>-85,59</i>	<i>0,45</i>
<i>Overheidspensioenen</i>	<i>14.882,6</i>		<i>15,98</i>
Werkingskosten openbare instellingen sociale zekerheid (OISZ)	2.188,4	1,31	2,35
Andere uitgaven (bv. het aandeel van de federale Staat in de uitgaven van de ziekenhuizen)	8.048,2	20,90	8,64
Totaal uitgaven	93.150,0	18,78	100,00

De stijging van de uitgaven is het gevolg van de integratie van de overheidspensioenen in de uitgaven van de sociale zekerheid.

De uitsplitsing van de prestaties per soort geeft de volgende bedragen en evoluties ten opzichte van 2015:

Categorie	Bedrag in miljoen euro	Stijging / daling t.o.v.2015 in %	Aandeel in het totaal van de uitgaven voor prestaties in %
Geneeskundige verzorging	23.600,7	-0,64	28,46
Pensioenen	42.453,3	60,62	51,20
Werkloosheid	8.124,4	-5,25	9,80
Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	7.839,9	5,32	9,46
Andere prestaties	895,1	-73,68	1,08
Totaal uitgaven voor prestaties	82.913,4	19,12	100,00

De stijging van de pensioenuitgaven is het gevolg van de integratie van de overheidspensioenen. De daling van de werkloosheidsuitgaven is vooral het gevolg van de daling van het aantal uitkeringsgerechtigde werklozen en van het aantal rechthebbenden in de stelsels van de werkloosheid met bedrijfstoelage, de loopbaanonderbreking en het tijdskrediet. De stijging van de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid is vooral het gevolg van een toename van de uitgaven voor invaliditeit (d.i. voor personen die langer dan een jaar ziek zijn).

De kastoestand van de RSZ-Globaal Beheer vertoonde op 31 december 2016 een negatief saldo van 1.311 miljoen euro. Net als in de voorgaande jaren was het kassaldo gedurende het jaar 2016 overwegend negatief. Het RSVZ-Globaal Beheer had op 31 december 2016 1.874,9 miljoen euro beschikbare middelen.

In hoofdstuk 2 van deel I worden in een eerste punt de gegevens over de uitvoering van de begroting van de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen getoetst aan de ramingen van de initiële en aangepaste begroting van 2016. In een tweede punt worden de maatregelen toegelicht die de regering bij de opmaak van de initiële en de aangepaste begroting 2016 heeft genomen om de uitgaven te beperken en bijkomende ontvangsten te realiseren. Omdat de begrotingsmaatregelen een belangrijke component zijn van het beleid in de sociale zekerheid, beveelt het Rekenhof de OISZ opnieuw aan aangepaste systemen te ontwikkelen om de weerslag ervan te beoordelen. In het derde punt van hoofdstuk 2 wordt aandacht besteed aan de verwezenlijkingen op het vlak van de strijd tegen de sociale fraude. Het beveelt aan indicatoren te definiëren voor het rendement van de maatregelen tegen de sociale fraude en dringt er opnieuw op aan een volledige, gedetailleerde en up-to-date rapportering in te voeren. Die rapportering moet rekenenschap geven van alle acties van de actoren die bij de strijd tegen de sociale fraude betrokken zijn.

In hoofdstuk 3 komt specifiek de alternatieve financiering van de sociale zekerheid door de Staat aan bod, d.i. de financiering door middel van een deel van de fiscale ontvangsten. In 2016 werd 9,3 % van de totale fiscale ontvangsten van de federale Staat toegewezen aan de sociale zekerheid.

Tot slot behandelt hoofdstuk 4 van deel I de uitgaven voor de overgedragen bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming. Zo beheren de OISZ nog tijdelijk voor rekening van de deelstaatentiteiten uitgaven voor prestaties inzake werkgelegenheid, gezondheidszorg en gezinsbijslag. In 2016 bedroegen die uitgaven 11.551,9 miljoen euro.

Deel II Financieel beheer en rekeningen van de OISZ

Deel II gaat in op de overlegging van de rekeningen door de openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) en op onderzoeken die te maken hebben met het financieel beheer van de OISZ.

Overlegging van de rekeningen

Om zijn controleopdracht en zijn informatieopdracht ten aanzien van het parlement naar behoren te kunnen uitoefenen, moet het Rekenhof tijdig kunnen beschikken over de rekeningen van de openbare instellingen van de sociale zekerheid (OISZ). Het Rekenhof stelt vast dat de wettelijke en reglementaire termijnen voor het toezenden van deze rekeningen nog steeds onvoldoende worden nageleefd. Op 30 september 2017 had het de rekeningen 2015 van acht instellingen, de rekeningen 2014 van vijf instellingen, de rekeningen 2013 van vier instellingen en de rekening 2012 van één instelling nog niet ontvangen.

Volgens de wettelijke bepalingen moet het Rekenhof de rekeningen van de OISZ uiterlijk op 30 november van het jaar volgend op het boekjaar ontvangen. Het Rekenhof kan daardoor nu nog geen uitspraak doen over de mate waarin die termijn wordt nageleefd voor de rekeningen 2016. Op 30 september 2017 hadden de beheersorganen van twaalf van de zestien instellingen hun rekeningen alvast opgesteld.

Opdracht van de revisoren bij de OISZ

Bij alle openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) zijn bedrijfsrevisoren aangesteld. Volgens de geldende regelgeving moeten zij de jaarrekening van de OISZ "juist en echt verklaren". De bedrijfsrevisoren passen de bepalingen van het desbetreffende koninklijk besluit echter zo

toe dat hun opdracht beperkt blijft tot de verrichtingen die daadwerkelijk werden geboekt. Dat betekent dus dat de bedrijfsrevisor niet de volledigheid van de boekingen nagaat, waardoor het mogelijk is dat verbintenissen die ten onrechte niet werden geboekt, onopgemerkt blijven. Bovendien stemt de omschrijving van het "juist en echt verklaren" niet overeen met een oordeel of de rekeningen "een getrouw beeld" geven. De omschrijving is ook niet in overeenstemming met de "certificering" zoals die is opgenomen in de wet van 22 mei 2003 op de comptabiliteit van de federale Staat, waaronder wordt verstaan *"een met redenen omkleed en gedetailleerd oordeel over de regelmatigheid, de waarachtigheid en de betrouwbaarheid van de rekening"*.

De draagwijdte van de werkzaamheden van de bedrijfsrevisor is niet van die aard dat het Rekenhof erop kan steunen voor de certificering van de jaarrekening van de federale Staat, zoals bedoeld in artikel 111 van de Comptabiliteitswet, mochten de boekhoudkundige verrichtingen van de OISZ in die jaarrekening worden opgenomen zoals de minister van Begroting heeft aangekondigd.

Het Rekenhof beveelt de betrokken partijen aan de wettelijke opdracht van de bedrijfsrevisoren te actualiseren en af te stemmen op de certificering volgens de internationale auditstandaarden.

Portefeuillebeheer van de OISZ

Verschillende OISZ beheren een effectenportefeuille. Eind 2016 bedroeg de marktwaarde van de portefeuilles van die instellingen ongeveer 11,3 miljard euro. De OISZ beleggen hun gelden bij de Schatkist of in financiële instrumenten uitgegeven door de federale Staat. Hun portefeuilles zijn blootgesteld aan risico's waaronder het renterisico. De rentedalingen van de afgelopen jaren hebben de marktwaarden van de portefeuilles doen toenemen. Bij een rentestijging zullen de marktwaarden en het bijhorende rendement van de portefeuilles snel afnemen. Door het wettelijke kader hebben de beheerders van de portefeuilles echter weinig mogelijkheden om te diversifiëren en zich in te dekken voor de nadelige effecten van een rentestijging op de portefeuille.

Het Rekenhof beveelt aan dat de OISZ, in overleg met de Schatkist en rekening houdend met het federale begrotingsbeleid, zouden nagaan of een aanpassing van het wettelijke kader wenselijk is opdat zij en hun beheerders de portefeuille kunnen indekken bij renterisico's.

Betaalcyclus van de personeelsuitgaven in de voornaamste OISZ

Het Rekenhof heeft bij de voornaamste OISZ (RIZIV, RSVZ, RVA, FPD, RSZ en DIBISS) het proces voor de betaling van personeelsuitgaven onderzocht.

Het is nagegaan of in de processen sleutelcontroles zijn opgenomen die redelijke zekerheid moeten bieden dat de personeelsuitgaven correct worden verantwoord, berekend en geboekt, en dat ze tijdig worden betaald. Het Rekenhof heeft ook gecontroleerd of de onderzochte instellingen het principe van de scheiding der functies in acht nemen.

Na afloop van zijn onderzoek stelde het Rekenhof in het algemeen vast dat de vereiste sleutelcontroles aanwezig zijn, maar het wijst erop dat de formalisering van de procedures, het toezicht op de berekening van de bezoldigingen en het toezicht op de boekingsmethodes nog zwakke punten vertonen die de OISZ zouden moeten remediëren.

Deel III Andere thema's van de sociale zekerheid

In deel III komen specifieke thema's in verband met de sociale zekerheid aan bod.

OISZ: Opvolging van de interne-auditfunctie

Het Gemeenschappelijk Auditcomité voor de openbare instellingen van sociale zekerheid is in 2016 volledig operationeel geworden. In 2017 zal dat comité de auditdiensten van de individuele instellingen begeleiden bij een zelfevaluatie. Op basis van de resultaten van die zelfevaluaties zal het Auditcomité aanbevelingen formuleren voor de interne-auditdiensten.

HZIV: dienstverlening in de gewestelijke diensten

De dienstverlening van de HZIV aan haar leden gebeurt grotendeels in gewestelijke diensten. Onder meer door hun verschillende grootte en ledenprofiel en door een gebrek aan uniformiteit en een onvolledige informatisering van de werkprocessen slagen die er echter niet in een gelijkwaardige dienstverlening te verlenen, ondanks verschillende initiatieven van de HZIV om daartoe te komen. Het Rekenhof beveelt de HZIV dan ook aan een strategie op te stellen voor een gelijkwaardige dienstverlening door elke gewestelijke dienst. De ontwikkeling van een elektronisch ledendossier kan daarin een belangrijke rol spelen.

Controle van de loopbaangegevens van zelfstandigen met het oog op de berekening van hun pensioen

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de loopbaangegevens van zelfstandigen worden gecontroleerd met het oog op de berekening van hun pensioen. In 2008 had het vastgesteld dat de controle voornamelijk berustte op het onderzoek van individuele dossiers. Het Rekenhof formuleerde nieuwe aanbevelingen in 2014 en de controles zijn er sindsdien wel op vooruitgegaan, maar volstaan nog altijd niet. Het foutenpercentage dat wordt vastgesteld bij inspecties door de FOD Sociale Zekerheid wijst erop dat de betrouwbaarheid van de gegevens nog altijd te wensen overlaat.

Om de kwaliteit van de loopbaangegevens te verbeteren, moeten de socialeverzekeringsfondsen de risico's beter beheersen. In dat opzicht zou het toezicht op de socialeverzekeringsfondsen door de FOD Sociale Zekerheid meer moeten focussen op een beoordeling van het internecontrolesysteem en het onderzoek van de individuele dossiers moeten koppelen aan een audit van de processen. Bovendien zouden daarbij lessen moeten worden getrokken uit de controlebevindingen.

Deel IV Opvolging van de uitvoering van aanbevelingen in de Boeken over de Sociale Zekerheid

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