

REKENHOF

**Bevordering van de  
werkgelegenheid in de  
private non-profitsector**

*Financiering, impact en beheer van de  
sociale Maribel*

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van  
volksvertegenwoordigers*

Brussel, oktober 2011





REKENHOF

# **Bevordering van de werkgelegenheid in de private non-profitsector**

*Financiering, impact en beheer van de  
sociale Maribel*

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van  
volksvertegenwoordigers*

---

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het  
Rekenhof van 12 oktober 2011*



## Samenvatting

Sinds 1997 financiert de sociale Maribel de creatie van bijkomende werkgelegenheid in de sector van de gezondheidszorg, de sociale actie en de cultuur.

In 2010 bedroeg het aantal jobs gefinancierd door de private sociale Maribel 13.083 voltijdse equivalenten (EVP), d.i. 23.151 fysieke jobs. Tussen 2007 en 2011 steeg de dotatie van de Maribel van 409,5 miljoen euro tot 479,6 miljoen euro.

Deze financiële middelen zijn verdeeld over de sectorale fondsen opgericht door het paritair (sub)comité bevoegd voor de toepassing van de sociale Maribel. Deze fondsen zijn belast met de financiering van de bijkomende banen.

In de loop van zijn audit heeft het Rekenhof het financieringsmechanisme van de private sociale Maribel, de weerslag op de creatie van werkgelegenheid en de wijze waarop de fondsen de werkingskosten beheren, geanalyseerd.

Sinds 2004 hangt het bedrag bestemd voor de sociale Maribel niet langer rechtstreeks af van de forfaitaire bijdragen die van de patronale bijdragen worden afgehouden. Deze financiering berust op een dotatie die wordt berekend op basis van het aantal betrokken werknemers van de non-profitsector en op de toegekende vermindering van de bijdrage.

Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat sommige fondsen een afwijkend mechanisme hanteren om de dotatie te berekenen dat ertoe kan leiden dat hogere financiële middelen aan de ontvangsten van de sociale Maribel worden toegekend. Het Rekenhof heeft de FOD Werkgelegenheid dan ook aanbevolen bijzonder op die fondsen toe te zien om een afwijking te voorkomen die ten laste van het Globaal Beheer van de Sociale Zekerheid van de werknemers zou vallen.

Om de weerslag van de sociale Maribel op de creatie van werkgelegenheid te meten, heeft het Rekenhof onderzocht in hoeverre de verhoging van de dotaties tot een vergelijkbare evolutie van het aantal gefinancierde jobs heeft geleid. Uit de gegevens afkomstig van de FOD Werkgelegenheid (en onder voorbehoud van de betrouwbaarheid ervan), is gebleken dat de werkgelegenheid tussen 2006 en 2010 nagenoeg gestagneerd is. Elementen wijzen erop dat een toenemend gedeelte van de dotaties dient voor het verbeteren van de dekking van de loonkost van jobs die reeds door de sociale Maribel worden gefinancierd. Deze verbetering gebeurt ten nadele van de creatie van nieuw gefinancierde banen. Het Rekenhof heeft immers opgemerkt dat de werkgevers moeilijkheden ondervinden om bijkomende werkgelegenheid te creëren en tegelijkertijd de evolutie van de weddeschalen vastgesteld door de collectieve arbeidsovereenkomsten na te leven. Het Rekenhof beveelt de FOD dan ook aan na te denken over de weerslag van de inflatie en van de anciënniteit van de werknemers op de loonkost die de werkgevers moeten dragen.

De audit heeft uitgewezen dat bepaalde fondsen bij de toekenning van de gefinancierde jobs uitsluitend of voornamelijk steunen op de ontvangsten uit de sociale Maribel die de werkgever genereert. Ze passen aldus een principe van de "billijke verhouding" toe dat in tegenstelling is met het in een gemeenschappelijke pot onderbrengen van de financiële middelen zoals gewenst door de wetgever. Voorts vermindert die wijze van verdeling de mogelijkheid voor de kleine vzw's een baan te bekomen die door de sociale Maribel wordt gefinancierd en maakt ze het niet mogelijk de financiële middelen te bestemmen voor banen die het best beantwoorden aan de doelstelling van dit overheidsbeleid.

De audit heeft ook verschillende aspecten onderzocht van de controles die binnen de sociale Maribel moeten worden uitgevoerd. Zo heeft de regering geoordeeld dat de sociale Maribel niet als doel heeft banen te financieren die een bepaald maximum overschrijden. Gezien de tekortkomingen die in de uitvoering van de controle in dat verband werden vastgesteld, beveelt het Rekenhof de FOD Werkgelegenheid aan de naleving van dat maximum systematisch elk jaar te verifiëren.

Voorts moet de toegang tot de multifunctionele aangifte (DMFA) het voor de fondsen mogelijk maken zich te verzekeren van de effectieve indienstneming van de gefinancierde werknemers. Het Rekenhof pleit ervoor die toegang te versnellen. Dit zal eveneens de controle vergemakkelijken van de gevallen van cofinanciering van de loonkost door verschillende overheidsentiteiten.

Om te vermijden dat het stelsel ten dele een loonkost zou subsidiëren die door een andere overheidssteun wordt gedekt, is het Rekenhof tot slot van oordeel dat de FOD Werkgelegenheid een systeem zou moeten invoeren waarbij de gegevens van de werknemers die in het kader van de sociale Maribel worden gefinancierd systematisch aan de andere overheidsentiteiten worden gecommuniceerd.

Gelet op de talrijke opdrachten die de reglementering inzake beheer en controle van de sociale Maribel aan de FOD Werkgelegenheid toevertrouwt, acht het Rekenhof het noodzakelijk dat een volwaardige cel sociale Maribel wordt opgericht die over voldoende medewerkers beschikt. Dit zou in de toekomst een reële sturing van het systeem waarborgen.

Aangezien de sectorfondsen onder het toezicht van de regeringscommissarissen zijn geplaatst, is het Rekenhof in dat verband van oordeel dat een overdracht van de informatie van die commissarissen naar de cel sociale Maribel een betere controle van het systeem door de FOD Werkgelegenheid mogelijk zou moeten maken.

Wat het beheer van de werkingskosten betreft, hebben de sectorfondsen recht op 1,2 % van het bedrag van hun dotatie om hun administratie- en personeelskosten te dekken. Het administratieve beheer van de meeste sectorfondsen van de private sociale Maribel is toevertrouwd aan drie vzw's van de non-profitsector (VSPF, APEF en FE.BI). De fondsen dragen het bedrag dat overeenstemt met hun administratiekosten aan hen over. Die vzw's, die ook andere sociale fondsen beheren, worden zelf overkoepeld door een andere vzw, Vesofa, die op haar beurt een aanzienlijk deel van de financiële middelen ontvangt.

Het Rekenhof stelt vast dat de aldus georganiseerde administratieve structuur geen transparant zicht geeft van de werkingsuitgaven die noodzakelijk zijn voor het beheer van de sociale Maribel.

Voorts heeft de audit aangetoond dat de saldi die de vzw's niet als werkingskosten aangewend hebben, sinds 2003 niet aan de sectorfondsen werden teruggegeven. De vzw's hebben aldus reserves opgebouwd die hebben geleid tot een beleid van investeringen in immobiëlen en van beleggingen buiten de controle waarin de wet en de reglementering van de sociale Maribel voorzien.

Om een correcte jaarlijkse afrekening mogelijk te maken van de middelen die aan het Globaal Beheer moeten worden teruggegeven, is het Rekenhof dan ook van oordeel dat de vzw's elk niet aangewend jaarlijks saldo van de werkingsmiddelen aan de sectorfondsen moeten teruggeven. Daartoe beveelt het aan dat de op het einde van het jaar beschikbare middelen, met inbegrip van de intrest, in de rekeningen van de vzw's kunnen worden geïdentificeerd. Het pleit er ook voor na te denken over de reserves die de vzw's sinds 2003 hebben opgebouwd. Het gaat immers om aanzienlijke bedragen die hun oorsprong vinden in de sociale bijdra-

gen van de werkgevers die normaal voor de creatie van werkgelegenheid moesten worden bestemd.

Deze situatie doet tevens de vraag rijzen van het adequate percentage van de dotatie dat voor de werkingskosten wordt bestemd. Het Rekenhof beveelt de FOD Werkgelegenheid aan na te gaan of het percentage van 1,2 % gerechtvaardigd is.

Tot slot herinnert het Rekenhof eraan dat de wetgeving betreffende de overheidsopdrachten ook op de vzw's van toepassing is. Ze moeten dan ook de voorwaarden waarin de wet voorziet, naleven bij het sluiten van overeenkomsten voor werken of levering van goederen en diensten.





## Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
<b>1 Beschrijving van de sociale Maribel</b>	<b>11</b>
1.1 Context, systeem en doelstelling	11
1.2 Toepassingsgebied	11
1.3 Wettelijke en reglementaire grondslag	11
1.4 Financiering	12
1.4.1 Inhoudingen en dotaties	12
1.4.2 Storting in gemeenschappelijke pot en verdeling	12
1.5 Werking van de sectorfondsen	12
1.6 Toekenningsvoorwaarden van een gefinancierde baan	12
1.7 Balans van de private sociale Maribel	13
<b>2 Audit van het Rekenhof</b>	<b>13</b>
2.1 Draagwijdte	13
2.2 Onderzoeksmethode	14
2.3 Tijdschema	15
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Financiering van de private sociale Maribel</b>	<b>16</b>
1.1 Ontvangsten van de private sociale Maribel	16
1.2 Voorwaarden voor de toekenning van de bijdragevermindering	16
1.2.1 Opening van het recht	16
1.2.2 Cumulatie met andere bijdrageverminderingen	16
1.2.3 Controle op de naleving van de voorwaarden	17
1.3 Dotatiesysteem	17
1.3.1 Berekening van de dotatie	17
1.3.2 Niet-recurrente middelen	18
1.3.3 Fiscale Maribel	19
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Financiële steun voor de werkgelegenheid</b>	<b>21</b>
2.1 Gefinancierde banen	21
2.2 Algemene tegemoetkomingscriteria	21
2.3 Criteria bepaald in de werkdocumenten van de fondsen	21
2.4 Evolutie van het aantal gefinancierde banen	23
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Werkingskosten</b>	<b>28</b>
3.1 Administratieve structuur van de sociale Maribel	28
3.2 Beheer van de werkingskosten	29
3.2.1 Financierings-, samenwerkings- en beheersovereenkomsten	29
3.2.2 Aanwending van de werkingskosten	30
3.2.3 Terugstorting van niet-aangewende middelen	31
3.2.4 Controle van de werkingskosten	32
3.3 Toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten	34
<b>Hoofdstuk 4</b>	
<b>Controle van de private sociale Maribel</b>	<b>36</b>
4.1 Controles opgenomen in de wetgeving	36
4.1.1 Loonkostenplafond	36
4.1.2 Indienstneming van werknemers	37

4.1.3	Toename van het aantal banen	38
4.1.4	Cofinanciering	40
4.1.5	Cumulatie met dienstencheques	41
4.2	Controleorganen	42
4.2.1	FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg	42
4.2.2	Regeringscommissarissen	43
4.2.3	Bedrijfsrevisoren	44
<b>Hoofdstuk 5</b>		
<b>Conclusies en aanbevelingen</b>		<b>45</b>
<b>Bijlage 1</b>		
<b>Antwoord van de minister van Sociale Zaken van 31 augustus 2011</b>		<b>49</b>
<b>Bijlage 2</b>		
<b>Antwoord van de minister van Werk van 7 september 2011</b>		<b>50</b>

### 1 Beschrijving van de sociale Maribel

#### 1.1 Context, systeem en doelstelling

Sinds 1997 kunnen zowel de openbare als de private non-profitsector een vermindering van sociale bijdragen genieten, in het kader van de bevordering van de werkgelegenheid. De opbrengst van deze vermindering gaat integraal naar sectorfondsen die de aanwerving van nieuwe werknemers financieren.

Dit *sociale Maribel*-systeem heeft tot doel banen te creëren om de hoge werkbelasting te verminderen van de werknemers uit de gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverlening en de cultuursector. Het moet ook de intensiteit en de kwaliteit van de diensten aan de bevolking verhogen.

#### 1.2 Toepassingsgebied

In de privésector is het systeem van de sociale Maribel van toepassing op de werkgevers waarvan de werknemers onder bepaalde paritaire (sub)comités vallen (diensten voor gezins- en bejaardenhulp, opvoedings- en huisvestingsinrichtingen, beschutte werkplaatsen, socioculturele sector, gezondheidsinstellingen en –diensten, maatschappelijke hulp)<sup>1</sup>.

Het paritair comité waartoe de werkgever behoort, is bepalend om te weten of het systeem van toepassing is. De rechtsvorm van de onderneming en het feit of ze al dan niet winst maakt, spelen dus geen rol. Handelondernemingen kunnen dus onder de sociale Maribel vallen zonder dat ze onder de gebruikelijke definitie van de non-profitsector vallen.

De openbare sociale Maribel is van zijn kant van toepassing op alle werkgevers die een activiteit uitoefenen onder één van de NACE-codes (nomenclatuur van de economische activiteiten in de Europese Gemeenschap) van de non-profitsector vermeld in de reglementering<sup>2</sup>. De meeste van die werkgevers zijn aangesloten bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZPPO). Het gaat om provinciale en plaatselijke besturen, openbare ziekenhuizen, OCMW's, enz.

#### 1.3 Wettelijke en reglementaire grondslag

De rechtsgrond van de sociale Maribel is artikel 35, § 5, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers. Dat artikel biedt de koning de mogelijkheid de werkgevers uit de non-profitsector een forfaitaire vermindering van de werkgeversbijdrage toe te kennen, waarvan de opbrengst wordt besteed aan het creëren van banen.

Het koninklijk besluit van 18 juli 2002 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de werkgelegenheid in de non-profitsector neemt de basisprincipes over in verband met de toekenning van de bijdragevermindering, de financiële tegemoetkoming van de fondsen van de sociale Maribel en de toewijzing van de

<sup>1</sup> Artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profitsector.

<sup>2</sup> Artikel 1, 2°, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

opbrengst van de bijdrageverminderingen. Het neemt eveneens de regels voor de werking en de controle van de sectorfondsen van de sociale Maribel over.

## 1.4 Financiering

### 1.4.1 Inhoudingen en dotaties

De werkgever stort zijn sociale bijdragen integraal aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ). De rijksdienst houdt hier vervolgens een inhouding (*bijdragevermindering*) op in om globaal het creëren van banen in de non-profitsector te financieren. De opbrengst van die vermindering wordt immers in een gemeenschappelijke pot gestort om de werkgelegenheid beter te bevorderen. De inhouding gebeurt driemaandelijks op forfaitaire basis. In 2011 bedraagt die inhouding 387,83 euro<sup>3</sup> en geldt ze voor de werknemers die minstens halftijds worden tewerkgesteld<sup>4</sup>.

Sinds 2004 berust de financiering van de banen van de sociale Maribel overigens niet meer op de effectieve ontvangsten van de inhoudingen, maar op dotaties. Ze worden in hoofdzaak berekend op basis van het aantal werknemers die het recht op vermindering openen en op basis van het driemaandelijks forfait.

### 1.4.2 Storting in gemeenschappelijke pot en verdeling

De financiering van de private sociale Maribel impliceert dat de inhoudingen op de bijdragen in een gemeenschappelijke pot worden gestort. Het paritair (sub)comité staat daarvoor in. De FOD Werkgelegenheid stelt daartoe de dotaties vast en de RSZ verdeelt de opbrengst van de forfaitaire inhoudingen die naar de sociale Maribel toevloeien onder vier sectorfondsen die bijkomende banen moeten financieren. Het beheerscomité van elk fonds moet een werkingsdocument opstellen en goedkeuren dat de criteria voor de toekenning en de verdeling van de banen bevat<sup>5</sup>.

## 1.5 Werking van de sectorfondsen

Een deel van de ontvangsten van de sociale Maribel kan dienen om de werkings- en beheerskosten van de sectorfondsen te dekken (maximum 1,2 %). Twaalf van de veertien fondsen hebben hun administratief beheer uitbesteed aan drie vzw's, die zelf worden overkoepeld door de Vereniging van de Sociale Fondsen van de socialprofitsector (vzw Vesof).

## 1.6 Toekenningsvoorwaarden van een gefinancierde baan

Om beroep te kunnen doen op een door de sociale Maribel gefinancierde baan, dient de werkgever een aanvraag in bij het fonds waarvan hij afhankelijk is. Hij voegt daarbij de goedkeuring van de vakverenigingen in zijn bedrijf. Het beheerscomité van het fonds spreekt zich uit over de aanvraag.

De sociale Maribel is voorbehouden voor banen waarvan de maximum brutoloonkost op jaarbasis tijdens de loopbaan van de werknemer niet hoger ligt dan 64.937,84 euro (te indexeren). Dit is de maximum brutoloonkost op jaarbasis van een A1-verpleegkundige<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>4</sup> Artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>5</sup> Artikel 11bis, § 2, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>6</sup> Artikel 12 van het koninklijk besluit van 18 juli 2002. Op het moment van de audit bedroeg het maximumbedrag 76.081,42 euro (geïndexeerd bedrag).

In principe wordt de loonkost uitsluitend gedekt door de middelen van de sociale Maribel, zonder beperking in de tijd. De reglementering laat echter toe dat andere entiteiten of de werkgever die loonkosten cofinancieren<sup>7</sup>.

## 1.7 Balans van de private sociale Maribel

In 2010 bedroeg het aantal banen gefinancierd door de private sociale Maribel 13.083 voltijdse equivalenten (VTE), d.i. 23.151 fysieke banen.

De banen die in de ziekenhuissector werden gecreëerd, vertegenwoordigen 58,84 % van het totale aantal banen dat werd gecreëerd dankzij de private sociale Maribel.

## 2 Audit van het Rekenhof

### 2.1 Draagwijdte

Deze audit vormt een vervolg op de audit die het Rekenhof heeft uitgevoerd over de sociale Maribel in de openbare sector<sup>8</sup>. De sociale Maribel in de private sector onderscheidt zich van die in de openbare sector door talrijke verschillen op het vlak van de organisatie en door een specifiek toepassingsgebied.

In de audit komen de volgende vragen aan bod die voornamelijk betrekking hebben op het financieringsmechanisme van het systeem, de impact ervan op het scheppen van banen en de kwaliteit van de administratieve en financiële opvolging:

1. Worden de bedragen die in het kader van de sociale Maribel aan de sectorfondsen worden toegekend, correct berekend?
  - Biedt het systeem de mogelijkheid om diegenen die het recht openen, correct te identificeren?
  - Kunnen via de ingestelde controles gevallen van verboden cumulatie met andere verminderingen van sociale bijdragen worden voorkomen en opgespoord?
2. Nemen de financiële tegemoetkomingen van de sectorfondsen aan de werkgevers om de banen te financieren, de door de reglementering opgelegde verplichtingen in acht?
  - Hanteren de beheerscomités van de sectorfondsen relevante en objectieve criteria om banen toe te kennen?
  - Worden de tegemoetkomingen aan de werkgevers beperkt tot de loonkosten en nemen ze het door de reglementering vastgelegde loonplafond in acht?
  - Werden de effectieve aanwervingen van bijkomende werknemers uitgevoerd binnen de door de reglementering vastgelegde termijnen?
  - Welke controle voeren de fondsen uit op de naleving door de werkgever van zijn verplichting om de werkgelegenheid echt te doen toenemen?

<sup>7</sup> Artikel 13, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lid, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>8</sup> Rekenhof, *Bevordering van de werkgelegenheid in de openbare non-profitsector – Financiering en beheer van de sociale Maribel*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, februari 2010, 43 p. Beschikbaar op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

3. Welke controle voert de FOD Werkgelegenheid uit op het beheer van de private sociale Maribel?
- Verstrekken de gegevens die de FOD Werkgelegenheid vergaart, betrouwbare, volledige en geactualiseerde informatie over de uitgaven en de ontvangsten van de sectorfondsen en over de extra banen die door die tegemoetkomingen worden gecreëerd?
  - Kan op basis van de ingestelde controles worden geverifieerd hoeveel het volume aan banen werkelijk is gestegen na elke fase van de sociale Maribel?
  - Biedt het door de regeringscommissarissen en door de bedrijfsrevisoren op de fondsen uitgeoefende toezicht de mogelijkheid zich ervan te vergewissen dat de private sociale Maribel goed werkt?
  - Welke controle oefent de FOD Werkgelegenheid uit op de aanwending van de dotaties voor werkingskosten door de sectorfondsen en de vzw's die instaan voor het administratief beheer van sommige fondsen?
  - Verifieert de FOD Werkgelegenheid periodiek of het forfait van 1,2 % het mogelijk maakt de administratie- en personeelskosten van de fondsen op adequate wijze te dekken?

Hoofdstuk 1 van het auditverslag analyseert de gevolgen van het dotatiesysteem voor de financiering van de sociale Maribel en van het Globaal Beheer van de werknemers.

Hoofdstuk 2 onderzoekt of de criteria die de sectorfondsen toepassen om de gefinancierde banen te verdelen, beantwoorden aan de doelstellingen van de private sociale Maribel.

In hoofdstuk 3 wordt vervolgens nagegaan of de aanwending van de middelen van de sociale Maribel om de werkingskosten van de sectorfondsen te dekken, wordt gecontroleerd en voldoende transparant is.

Tot slot is hoofdstuk 4 gewijd aan de controle van de aspecten die bepalend zijn voor de toekenning van gefinancierde banen en aan de organen die ermee belast zijn.

## 2.2 Onderzoeksmethode

De auditoren van het Rekenhof hebben de regelgeving en de voorbereidende parlementaire documenten onderzocht. Ze hadden geen rechtstreekse toegang tot de privéfondsen die de opbrengst van de sociale Maribel beheren en hebben de documenten bestudeerd die worden bewaard bij de FOD Werkgelegenheid die het systeem stuurt. Daarnaast hebben ze ook de verschillende collectieve arbeidsovereenkomsten en de werkdocumenten van de sectorfondsen onderzocht.

Ze hebben bovendien interviews afgenomen van de ambtenaren die instaan voor het administratief en financieel beheer van het systeem, zowel bij de RSZ als bij de FOD Werkgelegenheid.

### 2.3 Tijdschema

8 december 2010	aankondiging van de audit aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, aan de minister van Werk en Gelijke Kansen, aan de administrateur-generaal van de RSZ en aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg
december 2010 – april 2011	uitvoering van de audit
25 mei 2011	verzending van het voorontwerp van verslag naar de administrateur-generaal van de RSZ en naar de voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg
23 juni 2011	antwoord van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
24 juni 2011	antwoord van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg
29 augustus 2011	antwoord van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid
7 september 2011	antwoord van de minister van Werk en Gelijke Kansen

## Hoofdstuk 1

### Financiering van de private sociale Maribel

#### 1.1 Ontvangsten van de private sociale Maribel

De sectorfondsen van de private sociale Maribel worden hoofdzakelijk gefinancierd door een driemaandelijke inhouding (*bijdragevermindering*) op het geheel van de werkgeversbijdragen bestemd voor het Globaal Beheer van de sociale zekerheid. Het bedrag van die inhouding wordt berekend door de RSZ<sup>9</sup> en is aanzienlijk gestegen sinds de oprichting van het systeem. In 1997 bedroeg het 80,57 euro per werknemer en per trimester, maar sinds 2005 is het als volgt geëvolueerd:

**Tabel 1 – Evolutie van de inhouding sinds 2005 (in euro, op 1 januari)**

2005	2007	2010	2011
354,92	365	375,94	387,83

Bron: koninklijk besluit van 18 juli 2002

#### 1.2 Voorwaarden voor de toekenning van de bijdragevermindering

##### 1.2.1 Opening van het recht

De werknemer moet minstens halftijds tewerkgesteld zijn in een onderneming van de non-profitsector of minstens 33 % in het geval van beschutte werkplaatsen om het recht op bijdragevermindering te openen. De arbeidsduur wordt gemeten over een trimester<sup>10</sup>.

De werknemers die vallen onder de programma's Activa, Sine<sup>11</sup> of beroepsovergang, behoren sinds 1 juli 2004 echter niet meer tot de werknemers die een recht openen op de sociale Maribel-vermindering<sup>12</sup>. Daardoor kunnen de werkgevers de volledige rechtstreekse bijdrageverminderingen genieten die bij die programma's horen<sup>13</sup>.

**Tabel 2 – Gemiddeld aantal werknemers uit de private non-profitsector die een recht openen op bijdragevermindering**

2006	2007	2008	2009
284.968	293.700,75	301.666,25	307.718,25

Bron: FOD Werkgelegenheid

##### 1.2.2 Cumulatie met andere bijdrageverminderingen

De vermindering sociale Maribel primeert op de toepassing van andere bijdrageverminderingen<sup>14</sup> en het geheel van de verminderingen mag in geen geval groter

<sup>9</sup> Artikel 35, § 5, van de wet van 29 juni 1981.

<sup>10</sup> Artikel 2, § 1 en 2bis, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>11</sup> Specifiek programma voor herinschakeling van heel moeilijk te plaatsen werklozen in de sociale economie.

<sup>12</sup> Doelgroepverminderingen beoogd in hoofdstuk III van titel III en in de artikelen 58, 59, 62, 64, 64bis, 67 en 68 van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van het hoofdstuk 7 van titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I) tot harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van sociale zekerheidsbijdragen.

<sup>13</sup> Art. 1, 1°, koninklijk besluit van 13 september 2004 tot wijziging van het bovenvermeld koninklijk besluit van 18 juli 2002. Vermits de sociale Maribel prioritair is ten opzichte van de andere verminderingen, waren die verminderingen na die inhouding zeer laag.

<sup>14</sup> Artikel 2, § 4, 2°, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.



zijn dan het bedrag van de verschuldigde bijdragen<sup>15</sup>. In principe kan de werkgever dus geen andere bijdrageverminderingen genieten dan wanneer er nog voldoende verschuldigde bijdragen overblijven na de Maribel-inhouding. Bovendien gelden er bepaalde beperkingen voor het cumuleren van de Maribel-vermindering met andere bijdrageverminderingen. Zo is de vermindering sociale Maribel enkel cumuleerbaar met één *doelgroepvermindering*<sup>16</sup> of met één enkele andere vermindering van werkgeversbijdragen.

### 1.2.3 Controle op de naleving van de voorwaarden

Het Rekenhof heeft bij zijn audit de informaticaprocedure onderzocht die de RSZ<sup>17</sup> heeft uitgewerkt om de werknemers te identificeren die het recht op bijdrageverminderingen sociale Maribel openen.

Deze procedure blijkt te kunnen verzekeren dat de wettelijke voorwaarden voor de erkenning van de hoedanigheid van werknemer die het recht opent, worden nageleefd. Zo verifieert het uitgewerkte systeem of de werkgever binnen het toepassingsgebied van Maribel valt, en meer bepaald onder één van de paritaire (sub)comités vermeld in het koninklijk besluit van 18 juli 2002, of de werknemer voldoende uren werkt per trimester en of de werkgever de Maribel niet cumuleert met andere dan de toegelaten verminderingen. Zodra de informaticaprocedure is toegepast, stelt de RSZ de lijst van werknemers op die een recht op vermindering openen, en zendt hij deze lijst toe aan de FOD Werkgelegenheid.

## 1.3 Dotatiesysteem

De banen van de sociale Maribel worden sinds 2004 niet meer gefinancierd met de effectieve ontvangsten van de berekening van de bijdrageverminderingen, maar met dotaties die worden beschouwd als uitgavenmachtigingen<sup>18</sup>. Die dotaties worden verdeeld onder de veertien sectorfondsen die overeenstemmen met de paritaire comités van de sociale Maribel.

### 1.3.1 Berekening van de dotatie

Er worden twee parameters gebruikt om de dotatie te berekenen, namelijk het aantal werknemers die een recht op bijdrageverminderingen sociale Maribel openen en het toegepaste forfaitair trimestrieel bedrag van bijdrageverminderingen.

In 2004 werd de dotatie door de regelgeving als voorlopig beschouwd. Ze moest later worden geregulariseerd op basis van de werkelijke opbrengst van de inhoudingen sociale Maribel.

Vanaf 2007 is die voorlopige dotatie definitief geworden aangezien de reglementering geen regularisatiemechanisme meer bevat op basis van de geïnde ontvangsten<sup>19</sup>.

De berekening ervan werd vanaf 2010 gewijzigd<sup>20</sup>. Vanaf dat jaar geldt het algemeen principe dat men het aantal werknemers die een recht openen in het jaar

<sup>15</sup> De loonmatigingsbijdrage wordt bij die berekening niet in aanmerking genomen.

<sup>16</sup> Volgens hoofdstuk 7 van titel IV van de programmawet (I) van 24 december 2002 gaat het om de groepen *eerste aanwerving, jonge werknemers, oudere werknemers, langdurig werkzoekenden, collectieve arbeidsduurvermindering en vierdagenweek of herstructurering*.

<sup>17</sup> De directie van de Bijzondere Toepassingen van de RSZ heeft deze procedure in samenwerking met de statistische dienst en Smals ontwikkeld.

<sup>18</sup> Titel IV van het besluit van 18 juli 2002.

<sup>19</sup> Artikel 6 van het koninklijk besluit van 18 juli 2002, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 28 februari 2007.

<sup>20</sup> Koninklijk besluit van 13 juni 2010 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

n-2 vermenigvuldigt met het forfait dat is bepaald voor de berekening van de dotatie. Om te vermijden dat de dotatie uitstijgt boven de opbrengst van de verminderingen van de sociale bijdragen (ontvangsten van de sociale Maribel), ligt het bedrag van het forfait dat wordt gebruikt voor de berekening van de dotatie (384,25 euro)<sup>21</sup> lager dan het bedrag van de forfaitaire Maribel-inhouding (387,83 euro). De logica was dat het verschil tussen de dotatie en de werkelijke ontvangsten verworven blijft voor het Globaal Beheer<sup>22</sup>. Er werd geen rekening gehouden met de hypothese van een dotatie die hoger ligt dan de ontvangsten.

Deze berekeningsmethode is overigens niet van toepassing op bepaalde fondsen<sup>23</sup>. Door een slecht beheer in het verleden of hergroeperingen van paritaire comités, moeten die fondsen immers teveel banen financieren met de sociale Maribel ten opzichte van de middelen waarover ze zouden moeten beschikken. Bijgevolg werd een afwijkend mechanisme in het leven geroepen om te vermijden dat die fondsen hun dotatie zouden zien verminderen. Als de berekening leidt tot een lagere dotatie dan die van het jaar voordien, wordt de dotatie n-1 aldus gewaarborgd en vermeerderd met een beperkt forfait (354,92 euro), vermenigvuldigd met de evolutie van het aantal werknemers dat een recht opent tussen de jaren n-3 en n-2.

Het Rekenhof onderstreept het risico van deze specifieke berekeningswijze dat de aan het geheel van sectorfondsen toegekende dotatie hoger uitvalt dan de ontvangsten van de sociale Maribel. Dit zou voor het Globaal Beheer een kost betekenen waarin de wet niet heeft voorzien.

De FOD Werkgelegenheid preciseert dat het feit dat bepaalde fondsen te veel banen hebben gefinancierd in vergelijking met hun reële middelen, kan worden toegeschreven aan het gebruik van verdeelsleutels tussen fondsen op een ogenblik dat de verdelingen nog niet bekend waren bij de RSZ. De verdeelsleutels bleken niet overeen te stemmen met de werkelijke verdeling van de rechtverkrijgenden tussen die fondsen. Dat heeft aanleiding gegeven tot bepaalde onevenwichten tussen de middelen van de betrokken sociale-Maribelfondsen en de reeds gecreëerde banen.

Standpunt van de betrokken administraties

Aangezien het afwijkend mechanisme dat werd ingesteld voor de berekening van de dotatie van sommige sectorfondsen kan leiden tot een globaal hogere dotatie dan de ontvangsten van de sociale Maribel, beveelt het Rekenhof de FOD Werkgelegenheid aan jaarlijks na te gaan of de dotatie van het jaar niet hoger ligt dan de ontvangsten bestemd voor de sociale Maribel van datzelfde jaar. Elke overschrijding zou immers ten laste van het Globaal Beheer vallen en strijdig zijn met het in de wet bepaalde mechanisme voor de financiering van de sociale Maribel.

### 1.3.2 Niet-recurrente middelen

Elk sectorfonds sociale Maribel mag 5 % behouden van het bedrag dat, inclusief de intresten, op 31 december op de rekening staat<sup>24</sup>. Het resterende deel mag worden bestemd voor de financiering van opleidingsprojecten na beslissing van de ministers van Werk, Sociale Zaken en Volksgezondheid. Het saldo moet worden teruggestort aan het Globaal Beheer van de werknemers.

Dat saldo wordt in mindering gebracht van de dotatie van het volgend jaar. Rekening houdend met de niet-recurrente middelen van het jaar n-2, evolueren de dotaties voor de financiering van de private sociale Maribel van 2007 tot 2011 aldus als volgt:

<sup>21</sup> Artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>22</sup> Artikel 6, § 3, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>23</sup> Fondsen bevoegd voor de paritaire comités 331, 332, 318.01 en 329.02.

<sup>24</sup> Artikel 35, § 5, E, van de wet van 29 juni 1981.

**Tabel 3 – Evolutie van de dotaties 2007-2011 (in euro)**

Jaar	Dotatie	Niet-recurrente middelen (NRM)	Dotatie vermindert met de NRM
2007	409.452.096,37	8.759.879,45	400.692.216,92
2008	422.050.338,99	1.783.289,65	420.267.049,34
2009	434.407.995,72	598.583,38	433.809.409,34
2010	456.717.898,46	367.788,93	456.350.109,53
2011	479.577.308,10	81.038,25	479.496.269,85

Bron: FOD Werkgelegenheid

Om te vermijden dat hun dotatie zou worden verminderd met die niet-recurrente middelen, financieren de fondsen zoveel mogelijk banen. Op het einde van het jaar scheppen sommige fondsen zelfs banen van heel korte duur om de volledige dotatie op te gebruiken. Zo heeft een fonds aan de werkgevers voorgesteld een aanvraag in te dienen voor een extra voltijdse baan met een looptijd van maximum één maand.

Standpunt van de betrokken ministers

De minister van Werk bevestigt dat de fondsenreserves (niet-recurrente middelen) momenteel vrijwel onbestaande zijn en werden gebruikt om nieuwe werkgelegenheid te creëren.

### 1.3.3 Fiscale Maribel

De fondsen van de private sociale Maribel genieten sinds 2010 een nieuwe ontvangst. De economische herstelwet van 2009<sup>25</sup> heeft immers bepaald dat de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing met 0,5 % zou worden verhoogd voor alle werkgevers die zijn onderworpen aan de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités. Deze vrijstelling is aldus gestegen naar 0,75 % vanaf 1 juni 2009 en naar 1 % vanaf 1 januari 2010.

Aangezien deze nieuwe ontvangst afkomstig is van de verhoogde vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing, spreekt men van *fiscale* Maribel in plaats van sociale Maribel.

Voor de werkgevers van de private sociale Maribel wordt het gedeelte van de vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing dat overeenstemt met de stijging, bestemd voor de financiering van de sectorfondsen. De bedoeling is om banen te creëren en, voor een beperkt gedeelte en met de instemming van de sociale partners, de toe-lagen aan de werkgevers op te trekken.

De werkgever stort het gedeelte van de vrijstelling bestemd voor de Maribel aan de Schatkist, die dat geld doorstort aan de RSZ. De RSZ zendt de loongegevens door aan de FOD Werkgelegenheid, die dan de verdeelsleutel voor de fondsen opstelt. Die verdeelsleutel is gebaseerd op de loonmassa van de werknemers tewerkgesteld in het jaar n-2 in de paritaire (sub)comités die onder die fondsen vallen.

Het bedrag van de fiscale Maribel bedroeg 9.787.033 euro in 2009 en 73.181.914,23 euro in 2010<sup>26</sup>.

De werkgevers die personen te werk stellen die door de Maribel worden gefinan-

<sup>25</sup> Artikel 35, § 6, van de wet van 29 juni 1981, ingevoegd door artikel 48 van de economische herstelwet van 27 maart 2009.

<sup>26</sup> FOD Werkgelegenheid, Sociale Maribel – Evolutie van de dotaties, jaarlijkse dotatie 2009-2011, [www.werk.belgie.be](http://www.werk.belgie.be).

cierd, krijgen met de fiscale Maribel een zekere ademruimte. 20 % van de ontvangsten kunnen ze immers aanwenden om de maximumbedragen inzake loontegemoetkoming van de reeds gefinancierde werknemers op te trekken, als deze maximumbedragen lager liggen dan de wettelijke barema's<sup>27</sup>.

Wat de op het einde van het jaar beschikbare middelen betreft, wordt de fiscale Maribel anders beheerd dan de sociale Maribel. Zo kunnen de beschikbare middelen van de fiscale Maribel van het jaar n worden gebruikt in het jaar n+1. Na 31 december van het jaar n+1 gaan de financiële middelen van de fiscale Maribel van het jaar n terug naar het Globaal Beheer.

---

<sup>27</sup> Omzendbrief van de ministers van Sociale Zaken en Werk van 18 juni 2009 in verband met de bestemming van een deel van de vrijstelling van storting van de bedrijfsvoorheffing aan de sociale Maribel-fondsen.

## Hoofdstuk 2

### Financiële steun voor de werkgelegenheid

---

#### 2.1 Gefinancierde banen

In juni 2009 had de sociale Maribel 12.693,76 voltijdse equivalenten (VTE) gecreëerd, d.i. 20.988 fysieke banen.

#### 2.2 Algemene tegemoetkomingscriteria

De criteria voor de toekenning van de banen zijn een sleutelement in het stelsel van de sociale Maribel. Enerzijds kan aan de hand daarvan de nagestreefde doelstelling worden gerealiseerd, namelijk banen financieren om de werkbelasting van bepaalde werknemers te verminderen, de intensiteit en de kwaliteit van de verzorging te verbeteren en het comfort van de patiënten te optimaliseren<sup>28</sup>. Anderzijds vertalen die criteria het principe van het in een gemeenschappelijke pot onderbrengen van de middelen die van de inhoudingen op bijdragen afkomstig zijn.

De beheerscomités van de sectorfondsen sociale Maribel verdelen de financiële middelen over de werkgevers. Ze definiëren de doelstellingen en criteria die bepalend zijn voor de toegekende tegemoetkoming. De werkgevers van hun kant moeten voldoen aan verschillende reglementaire voorwaarden betreffende de stijging van het volume banen, de indienstneming van werknemers en het bedrag van hun loon. De reglementering legt echter geen enkele specifieke voorwaarde op voor de aangeworven werknemer, die niet noodzakelijk werkloos moet zijn.

De sociale Maribel-reglementering definieert geen criteria waaraan de banen moeten voldoen om voor tegemoetkoming in aanmerking te komen. Het zijn de beheerscomités van de sectorfondsen die een werkdocument moeten opstellen met de toekenningscriteria voor de de banen en de manier waarop de middelen moeten worden verdeeld onder de kandidaat-werkgevers<sup>29</sup>.

#### 2.3 Criteria bepaald in de werkdocumenten van de fondsen

Tegen uiterlijk 31 december 2006 moest elk sectorfonds een werkdocument opstellen en goedkeuren in zijn beheerscomité waarin met name de toekenningscriteria worden bepaald en de wijze waarop de bijkomende werkgelegenheid wordt verdeeld onder de kandidaat-werkgevers<sup>30</sup>.

Het Rekenhof heeft dan ook de werkdocumenten van twaalf fondsen onderzocht. Voor de fondsen waarvan het die documenten niet heeft gekregen, heeft het op basis van de beschikbare jaarverslagen, collectieve arbeidsovereenkomsten of websites de toekenningscriteria kunnen onderzoeken voor de banen die door de Maribel worden gefinancierd.

Uit dat onderzoek blijkt dat de werkdocumenten van twee fondsen<sup>31</sup> geen duidelijke en objectieve criteria definiëren voor de toekenning van de banen, ondanks de reglementaire verplichting.

<sup>28</sup> Verslag aan de Koning van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>29</sup> Artikelen 11bis, § 2, en 24, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>30</sup> Artikel 11bis, § 2, a en b, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>31</sup> Fonds 319.01 – Sectoraal Fonds sociale Maribel voor de Opvoedings- en Huisvestingsinstellingen van de Vlaamse Gemeenschap; fonds 331 – Fonds sociale Maribel 331 - Vlaamse Welzijns- en gezondheidssector.

Drie fondsen hanteren als voornaamste toekenningscriterium het aandeel werknemers die het recht op vermindering openen, dat de werkgever in dienst heeft. Zo verdeelt een fonds<sup>32</sup> de middelen strikt volgens het aandeel van de bijdrage van de werkgevers. Een ander fonds<sup>33</sup> voorziet zelfs “*in een uniek trekingsrecht van 5 % op het aantal werknemers*” die het recht op bijdragevermindering openen volgens de gegevens van de RSZ. Een derde fonds<sup>34</sup> past het principe toe waarbij het aantal per werkgever te creëren jobs wordt bepaald in een billijke verhouding ten opzichte van de betaalde bijdragen. De berekeningsformule van dit fonds houdt rekening met wat de werkgever genereert op basis van de werknemers die een recht op vermindering openen.

Deze toekenningscriteria, die in hoofdzaak gekoppeld zijn aan het aandeel werknemers die een recht op vermindering openen, zijn in strijd met het principe waarbij de middelen in een gemeenschappelijke pot worden gestort en waarop het systeem van de sociale Maribel is gebaseerd. Bovendien garanderen ze onvoldoende dat de gefinancierde banen juist die banen zijn die de werkbelasting in de non-profitsector het meest kunnen verminderen.

Twee fondsen bepalen dat de middelen gedeeltelijk in een gemeenschappelijke pot worden gebracht, waarbij de banen voor een deel worden toegekend op basis van het aantal werknemers die een recht openen en voor een deel op basis van kwalitatieve criteria. Zo kent een fonds<sup>35</sup> een solidaire baan toe voor alle ondernemingen alsook één of meer banen in verhouding tot het aantal werknemers dat een recht opent. Een ander fonds<sup>36</sup> kent de banen toe op basis van een kwantitatief criterium, op grond van de bijdragen van de werkgevers aan het fonds, en een kwalitatief criterium, dat de lastigheid van het werk wil verminderen en de arbeidstijd wil verkorten.

Voor de zeven overblijvende fondsen komen de gekozen toekenningscriteria - de ene nauwkeuriger gedefinieerd dan de andere – tegemoet aan de intentie van de wetgever. Bepaalde toekenningscriteria zijn er immers op gericht de werkdruk voor het betrokken personeel te verminderen (vervanging van programmeerbare afwezigheden, omkaderingsnormen voor het administratief personeel, creëren van nieuwe functies die bijkomend zouden tegemoetkomen aan de stress van het personeel, verbetering van de werkorganisatie, versterking van de omkadering, enz.).

Andere criteria zijn bedoeld om de intensiteit en de kwaliteit van de verzorging en de bijstand te verbeteren, en om het comfort van de patiënten of cliënten te optimaliseren. Ze moeten de kleine diensten bestemd voor een groot aantal inwoners bevorderen, nieuwe functies in het leven roepen die bijkomend tegemoetkomen aan de vraag van de gebruikers en de intensiteit en de kwaliteit verbeteren van de verzorging en diensten.

De toekenningscriteria van die zeven fondsen leggen de nadruk op het kwalitatief aspect van het project dat de werkgever, die de financiering van een baan door de sociale Maribel vraagt, voorlegt.

Het Rekenhof oordeelt dat de door enkele fondsen gekozen criteria voor de toekenning en de verdeling van de gefinancierde banen, die enkel of hoofdzakelijk zijn gebaseerd op het principe van de billijke verhouding (op basis van het aantal

<sup>32</sup> Fonds 318.02 – Fonds sociale Maribel voor de Diensten Gezinszorg van de Vlaamse Gemeenschap.

<sup>33</sup> Fonds 329.01 – Sociaal Fonds sociale Maribel voor de Socioculturele Sector van de Vlaamse Gemeenschap.

<sup>34</sup> Fonds 330 – Fonds sociale Maribel voor de gezondheidsinrichtingen en -diensten.

<sup>35</sup> Fonds 327.03 – Fonds voor de bevordering van de tewerkstelling in ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling in het Waalse Gewest.

<sup>36</sup> Fonds 329.03 – Sociaal Fonds sociale Maribel voor de socioculturele sector.

werknemers die een recht op vermindering openen), in strijd zijn met het principe van het in een gemeenschappelijke pot onderbrengen van middelen, zoals nagestreefd door de wetgever bij de goedkeuring van de sociale Maribel. Die situatie beperkt immers de mogelijkheid voor kleine vzw's om een gefinancierde baan te verkrijgen. Voorts maakt die verdelingswijze het niet mogelijk de financiële middelen te oriënteren naar betrekkingen die het best passen in het beleid van de sociale Maribel. Tot slot maakt de toekenning van extra banen op basis van het loutere criterium van het aandeel in de financiering van de sociale Maribel de tussenkomst van de sectorfondsen overbodig.

Standpunt van de betrokken administraties

De FOD Werkgelegenheid geeft toe dat de fondsen van de sociale Maribel over het algemeen banen moeten toekennen door kwaliteitscriteria te definiëren. De FOD meent echter dat in bepaalde, meer specifieke gevallen, het erg omslachtig is om te werken met een algemene oproep tot het indienen van kandidaturen en dat dit een zware administratieve werklast impliceert. Het gaat om gevallen waarbij slechts een klein aantal banen moet worden toegekend, waarbij een groot aantal potentiële werkgevers zijn betrokken en waarbij de beschikbare budgetten binnen zeer korte tijd moeten worden aangewend, rekening houdend met de geldende regels over de toegestane wettelijke reserves op het einde van het jaar. De FOD is van mening dat het in dergelijke gevallen diverse voordelen biedt (snelle toekenning van nieuwe banen en een zekere billijkheid van de toekenningen) gebruik te maken van een veeleer kwantitatief criterium dat uitgaat van de verhouding tussen de al toegekende Maribel-banen en de door de werkgevers gestorte bijdragen en dat de werkgevers wil begunstigen die tot dan toe in mindere mate de voordelen van de sociale Maribel konden genieten. De FOD Werkgelegenheid preciseert dat die procedures slechts in beperkte mate gebruikt mogen worden. Bovendien mogen ze in geen geval in de plaats treden van de algemene regel die stelt dat bij de toekenning van subsidies eerst kwaliteitscriteria moeten worden bepaald voor het scheppen van nieuwe banen.

Standpunt van de betrokken ministers

De minister van Sociale Zaken neemt nota van het feit dat sommige fondsen een gewoon mechanisme van "*juste retour*" toepassen bij hun toekenningscriteria. Ze zal de aandacht van de verschillende regeringscommissarissen erop vestigen dat ze de beheerscomités van de fondsen moeten herinneren aan de intentie van de wetgever ter zake.

## 2.4 Evolutie van het aantal gefinancierde banen

Anders dan de andere bijdrageverminderingen die rechtstreeks aan de werkgever worden toegekend, worden de verminderingen van de sociale Maribel ondergebracht in een gemeenschappelijke pot om extra banen te creëren. Toen de wetgever het systeem van de sociale Maribel in het leven riep, wilde hij immers op duurzame wijze banen helpen creëren.

Het Rekenhof heeft dan ook onderzocht of de stijging van de dotaties heeft geleid tot een vergelijkbare evolutie van het aantal gefinancierde banen. Het herinnert eraan dat elke extra baan wordt toegevoegd aan de massa van werknemers die een recht openen en de financiering doet stijgen. Het bedrag van het forfait van de sociale Maribel is van zijn kant ook progressief gestegen, waardoor het mogelijk zou moeten zijn de gecreëerde banen te bestendigen en ze in aantal te doen toenemen.

Om de netto-evolutie van de gefinancierde betrekkingen te kennen, heeft het Rekenhof het aantal voltijdse equivalenten dat de sociale Maribel tussen 2006 en 2009 heeft gefinancierd per paritair comité, opgevraagd bij de FOD Werkgelegen-

heid. Terwijl de dotatie is gestegen met 10,5 %<sup>37</sup>, is het aantal gefinancierde voltijdse equivalenten gedaald van 13.095,95 in 2006 tot 12.693,76 in 2009, d.i. een vermindering met 402,19 voltijdse equivalenten.

**Tabel 4 – Netto-evolutie van de door de sociale Maribel tussen 2006 en 2009 gefinancierde voltijdse equivalenten (VTE)**

<b>Fondsen sociale Maribel</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>
305.01 – Privéziekenhuizen (fonds 330 vanaf 2008)	5.028,20	7.596
305.02 – Gezondheidsinrichtingen en –diensten (fonds 331 vanaf 2008)		261
	3.596,64	
305.02 – Gezondheidsinrichtingen en –diensten (fonds 332 vanaf 2008)		237
318.01 – Gezinszorg en bejaardenzorg in het Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en in de Duitstalige Gemeenschap	271,63	280
318.02 – Gezinszorg en bejaardenzorg van de Vlaamse Gemeenschap	815,52	851
319.03 – Bicommunautaire opvoedings- en huisvestingsinrichtingen en –diensten	10,36	12
319.01 – Opvoedings- en huisvestingsinstellingen van de Vlaamse Gemeenschap	1.125,05	1.121
319.02 – Mirabel	560,50	566
327.01 – Ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling van de Vlaamse sector	496,20	496,20
327.02 – Ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	33,00	35
327.03 – Ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling in het Waals Gewest	132,00	168
329.01 – Socioculturele sector van de Vlaamse Gemeenschap	493,35	511
329.02 – Socioculturele sector van de Franse Gemeenschap	505,50	525
329.03 – Bicommunautaire socioculturele sector	28,00	35
<b>Totaal privésector</b>	<b>13.095,95</b>	<b>12.693,76</b>

Bron: FOD Werkgelegenheid

De vermindering die tussen 2006 en 2009 werd vastgesteld, situeert zich voornamelijk in de sector van de geneeskundige verzorging.

De herstructurering van de fondsen 305.01 (Privéziekenhuizen) en 305.02 (Gezondheidsinrichtingen en –diensten) maakt de analyse ingewikkeld. In 2008 zijn deze immers respectievelijk de fondsen 330 (Gezondheidsinrichtingen en -diensten), 331 (Vlaamse welzijns- en gezondheidssector) en 332 (Franstalige en Duitstalige welzijns- en gezondheidssector) geworden. Dat neemt niet weg dat het aantal voltijdse equivalenten in de sector is geëvolueerd van 8.624,84 eenheden (fondsen 305.01 en 305.02) in 2006 naar 8.094 (fondsen 330, 331 en 332) in 2009, d.i. een vermindering met 530,8 voltijdse equivalenten.

<sup>37</sup> Bij dat percentage is rekening gehouden met de ontvangsten van de sociale en fiscale Maribel.



Naar aanleiding van die vaststelling heeft de FOD Werkgelegenheid de gegevens voor 2010 van de sectorfondsen van de sociale Maribel opgevraagd, omdat in dat jaar een stijging van de gecreëerde banen werd verwacht. Uit de nieuwe vergelijking 2006-2010 blijkt dat het aantal voltijdse equivalenten is gestegen met 163,3 VTE, d.i. een heel kleine stijging met 1,26 % tussen 2006 en 2010.

**Tabel 5 – Evolutie van de door de sociale Maribel tussen 2006 en 2010 gefinancierde voltijdse equivalenten (VTE)**

<b>Fondsen sociale Maribel</b>		<b>2006</b>	<b>2010</b>
330 –	Gezondheidsinrichtingen en -diensten	7.992,32	7.743,79
331 –	Vlaamse welzijns- en gezondheidssector	373,35	284,17
332 –	Franstalige en Duitstalige welzijns- en gezondheidssector	258,97	239,75
318.01 –	Gezins- en bejaardenzorg in het Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in de Duitstalige Gemeenschap	271,63	279,93
318.02 –	Gezins- en bejaardenzorg in de Vlaamse Gemeenschap	677,85	903,82
319.03 –	Bicommunautaire opvoedings- en huisvestingsinrichtingen	10,36	11,44
319.01 –	Opvoedings- en huisvestingsinstellingen van de Vlaamse Gemeenschap	1.084,95	1.120,80
319.02 –	Mirabel	560,50	608,98
327.01 –	Ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling van de Vlaamse sector	497,92	545,92
327.02 –	Ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	33,00	35,00
327.03 –	Ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling in het Waals Gewest	132,00	168,00
329.01 –	Socioculturele sector van de Vlaamse Gemeenschap	493,35	591,22
329.02 –	Socioculturele sector van de Franse Gemeenschap	505,50	495,50
329.03 –	Bicommunautaire socioculturele sector	28,00	54,68
<b>Totaal privésector</b>		<b>12.919,70</b>	<b>13.083,00</b>

Bron: FOD Werkgelegenheid

In deze nieuwe vergelijking stelt het Rekenhof nochtans vast dat de gegevens voor het referentiejaar 2006 verschillen van de gegevens die voordien werden overgezonden. De referentiebasis 2006 werd immers naar beneden herzien, met in totaal 12.919,70 voltijdse equivalenten in plaats van 13.095,95. Dat kan hoofdzakelijk worden verklaard door verminderingen van de voltijdse equivalenten in de paritaire comités 318.02 (Gezins- en bejaardenzorg van de Vlaamse Gemeenschap) en 319.01 (Opvoedings- en huisvestingsinstellingen van de Vlaamse Gemeenschap). Het paritair comité 327.01 (Ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling van de Vlaamse sector) is daarentegen met 1,72 voltijdse equivalenten toegenomen.

Het aantal voltijdse equivalenten dat in de paritaire comités 305.01 en 305.02 (die de comités 330, 331 en 332 zijn geworden – instellingen, diensten voor gezond-

heid, sociale bijstand en geneeskundige verzorging) werd gecreëerd, is tussen 2006 en 2010 overigens verminderd met 357,13 van 8.624,84 naar 8.267,71 VTE. De dotaties voor die paritaire comités zijn nochtans gestegen van 248.690.529 naar 276.980.390 euro, d.i. met 11,38 % tussen 2006 en 2010.

Gezien de verschillen die werden vastgesteld voor het referentiejaar 2006, is het Rekenhof van oordeel dat die gegevens niet voldoende betrouwbaar zijn.

Het stelt eveneens vast dat de gegevens van 2006 tot 2010 de algemeen aanvaarde idee dat het aantal gefinancierde banen is toegenomen, niet bevestigen.

De FOD Werkgelegenheid verklaart die evolutie met het argument dat de dotatie niet volstaat om de toename van de lonen als gevolg van de indexering en de anciënniteit te dekken.

Bij de analyse van de activiteitenverslagen van de sectorfondsen van de sociale Maribel heeft het Rekenhof inderdaad vastgesteld dat ze moeilijkheden ondervonden om extra banen te scheppen en tegelijkertijd de evolutie van de door de collectieve arbeidsovereenkomsten vastgelegde weddeschalen in acht te nemen. Het sectorfonds sociale Maribel 319.02 gebruikt bv. zijn wettelijke spaarreserve<sup>38</sup> om zijn loontegemoetkomingen aan te passen aan de anciënniteit van de gefinancierde werknemers.

Na verloop van tijd daalt het gedeelte van de loonkost dat door de sociale Maribel wordt gedekt, waardoor de financiering ten laste van de werkgever stijgt. Daarom kiezen sommige werkgevers ervoor om een baan van de sociale Maribel niet te vernieuwen (bij een pensionering bv.) en de financiering van de sociale Maribel te besteden aan een grotere dekking van de loonkosten van de resterende gefinancierde banen. Bij vervangingen geven de werkgevers eveneens de voorkeur aan de aanwerving van jongere en minder geschoolde werknemers om hun loonkosten beter te laten dekken door de Maribel.

De ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling genieten van hun kant een afwijkend systeem<sup>39</sup> op grond waarvan ze een deel van de sociale Maribel-dotatie mogen besteden voor de opwaardering van de lonen van de werknemers van de sector. Ze komen aldus tot het bedrag van het minimum gewaarborgd maandloon. De fiscale Maribel stelt alle sectorfondsen tot slot in staat 20 % van deze ontvangst te bestemmen voor loonsverhoging.

Het systeem van de sociale Maribel om banen te creëren, belandt dus in een fase waarin het niet meer kan beantwoorden aan de initiële verwachtingen, namelijk duurzame, kwaliteitsvolle banen creëren die constant blijven toenemen.

Het Rekenhof heeft trouwens vastgesteld dat het aantal voltijdse equivalenten is verminderd, maar het aantal deeltijdse werknemers is gestegen. Zo is het aantal door de sociale Maribel gefinancierde werknemers (fysieke eenheden) gestegen van 20.546 in 2008 naar 22.425 in 2010. Dat lijkt aan te tonen dat de sociale Maribel afwijkt van zijn initiële doelstelling om kwaliteitsvolle banen te creëren.

Het Rekenhof herinnert eraan dat in een afwijkend mechanisme voor de berekening van de dotatie moest worden voorzien voor sommige fondsen die teveel banen moesten financieren in vergelijking met de middelen waarover ze beschikten. Het gevolg daarvan is dat die fondsen tijdelijk geen nieuwe banen kunnen creëren.

<sup>38</sup> Van het bedrag dat zich op 31 december op de rekening van elk sectorfonds sociale Maribel bevindt, inclusief de intresten, mag het fonds 5 % behouden.

<sup>39</sup> Artikel 49, lid 5, 1°, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

Het Rekenhof beveelt de FOD Werkgelegenheid aan in detail te analyseren welke de oorzaken zijn van het feit dat het aantal door de sociale Maribel gefinancierde banen nagenoeg stagneert tussen 2006 en 2010, terwijl de dotaties voortdurend stijgen. Het beveelt de FOD ook aan bij de sectorfondsen exacte gegevens in te winnen om het aantal gecreëerde voltijdse equivalenten te kunnen bepalen.

Er zou moeten nagegaan worden wat de impact is van de inflatie en de anciënniteit van de werknemers op de loonkosten die de werkgevers moeten dragen. Uit bepaalde elementen blijkt immers dat een steeds groter deel van de dotaties dient voor een betere dekking van de loonkosten van de banen die reeds door de sociale Maribel worden gefinancierd, ten nadele van het creëren van nieuw gefinancierde banen. Deze evolutie kan gedeeltelijk verklaren waarom er een bijna-stagnatie is in de creatie van nieuwe banen.

Standpunt van de betrokken administraties

De FOD Werkgelegenheid brengt nu al preciseringen aan die kunnen verklaren waarom het aantal gecreëerde banen vrijwel gestagneerd is. Tussen 2006 en 2009 is de dotatie met 10,5 % gestegen, maar de dotatie van de fiscale Maribel werd betaald in november en december 2009. Aangezien het ongeveer zes maanden tijd vergt om banen te creëren, was het dan ook onmogelijk om in 2009 banen te creëren met de middelen van de fiscale Maribel. Als men de overdrachten vanuit de fiscale Maribel buiten beschouwing laat, zijn de dotaties met 8,2 % gestegen. De inflatie bedroeg in diezelfde periode ook 8,2 %, wat betekent dat de dotatie tussen 2006 en 2009 in de praktijk dezelfde is gebleven.

De lonen van de werknemers die door de Maribel worden gefinancierd, worden geïndexeerd en stijgen met de anciënniteit van de werknemers en met de evoluties van de barema's waartoe wordt beslist door de collectieve arbeidsovereenkomsten. Men kan dus besluiten dat de evolutie van de dotaties het niet mogelijk heeft gemaakt de loonstijgingen te dekken van de door de sociale Maribel gefinancierde werknemers.

Ondanks die ontoereikende middelen is het aantal door de Maribel gefinancierde banen met 573 fysieke eenheden gestegen. De FOD Werkgelegenheid erkent echter dat het aantal banen, uitgedrukt in voltijdse equivalenten, effectief met iets meer dan 400 eenheden is gedaald. Dat zou toe te schrijven zijn aan het feit dat bepaalde, voltijdse sociale-Maribelbanen vervangen werden door deeltijdse banen.

De FOD Werkgelegenheid benadrukt in dat verband dat gecreëerde tijdelijke banen niet als minderwaardig mogen worden beschouwd omdat ze in veel gevallen een aanvulling zijn van al bestaande deeltijdse banen. De FOD stelt dat de fondsen van de sociale Maribel die aanvullingen van de arbeidstijd laten primeren, om te vermijden dat banen worden gecreëerd waarvan het inkomen onder de armoedegrens zou kunnen zitten. De FOD preciseert dat deeltijdse werknemers dezelfde sociale bescherming genieten als voltijdse werknemers. Bovendien blijkt uit bevragingen van de arbeidskrachten dat deeltijds werk vaak ook op vrijwillige basis wordt beoefend om werk en privéleven beter op elkaar te kunnen afstemmen.

Wat het gebrek aan betrouwbaarheid betreft van de cijfers over de evolutie van de gecreëerde werkgelegenheid in voltijdse equivalenten, deelt de FOD aan het Rekenhof mee dat de lagere raming van het aantal gefinancierde banen in 2006 voortvloeit uit nieuwe gegevens van de fondsen sociale Maribel. De FOD preciseert niets te maken te hebben met die herziening, die per slot van rekening weinig gewicht in de schaal legt (1 %).

Standpunt van de betrokken ministers

De minister van Werk preciseert dat de middelen van de sociale Maribel niet volstonden om een verhoging van de bezoldiging van de door dat systeem gefinancierde werknemers mogelijk te maken.

#### 3.1 Administratieve structuur van de sociale Maribel

Bij de lancering van de sociale Maribel in 1997 waren de verschillende sectorfondsen die waren opgericht om de solidariteit tussen de sectoren te waarborgen, gegroepeerd bij één vzw, de Vereniging van de Sociale Fondsen van de socialprofitsector (Vesofo).

In 2002-2003 werden drie extra vzw's opgericht om de Maribel-structuur beter te laten overeenstemmen met het institutionele kader:

- de *Association paritaire pour l'emploi et la formation* (Apef) voor de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap;
- de vzw Vlaamse social-profitfondsen (VSPF) voor de Vlaamse Gemeenschap;
- de Vereniging van Federale en Bicommunautaire Sociale fondsen (FE.BI) voor de federale en bicommunautaire verzorgingsinstellingen.

Het administratief beheer van de meeste sectorfondsen van de private sociale Maribel (twaalf op veertien)<sup>40</sup> is aan die drie vzw's van de non-profitsector toevertrouwd. Zelf worden ze overkoepeld door de Vesofo. De aansluiting van een fonds bij een vzw maakt schaalvoordelen mogelijk omdat menselijke en technische middelen gemeenschappelijk worden gebruikt.

De vzw Apef beheert de werkingskosten van vijf sectorfondsen, met name deze van de paritaire (sub)comités:

- 319.02 (Opvoedings- en huisvestingsinstellingen en -diensten Franse Gemeenschap – Mirabel);
- 318.01 (Gezins- en bejaardenzorg Franse Gemeenschap, Waals Gewest en Duitstalige Gemeenschap);
- 327.02 (Bevordering van de werkgelegenheid in Brusselse ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling);
- 329.02 (Socioculturele sector Franse en Duitstalige Gemeenschap);
- 332 (Welzijns- en gezondheidszorg van de Franstalige en Duitstalige sector).

De vzw VSPF beheert de werkingskosten van vier sectorfondsen, namelijk die van de paritaire comités:

- 318.02 (Gezins- en bejaardenzorg van de Vlaamse Gemeenschap);
- 319.01 (Opvoedings- en huisvestingsinrichtingen van de Vlaamse Gemeenschap);
- 329.01 (Vlaamse socioculturele sector);
- 331 (Vlaamse Welzijns- en gezondheidssector).

De vzw FE.BI beheert de werkingskosten van drie sectorfondsen, namelijk van de paritaire comités:

<sup>40</sup> De fondsen die onder de volgende paritaire comités vallen, hebben geen overeenkomsten met vzw's gesloten:

- 327.01: Vlaams sociaal fonds ter bevordering van de tewerkstelling in ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling;
- 327.03: Fonds ter bevordering van de tewerkstelling in ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling van het Waals Gewest.

- 319.00 (Opvoedings- en huisvestingsinrichtingen);
- 329.03 (socioculturele sector);
- 330 (privéziekenhuizen).

Het Rekenhof onderstreept dat die vzw's eveneens andere sociale fondsen dan de sociale Maribel-fondsen groeperen, zoals sociale opleidingsfondsen en fondsen voor de inrichting van het einde van de loopbaan.

### 3.2 Beheer van de werkingskosten

De loonkosten van de gefinancierde banen (loon en sociale lasten) vormen de hoofdmoot van de uitgaven van de sectorfondsen van de private sociale Maribel. Een deel van de uitgaven wordt echter besteed aan de werkingskosten. De wet van 29 juni 1981<sup>41</sup> bepaalt immers dat de fondsen maximum 1,2 % van de toegekende dotatie krijgen om hun administratie- en personeelskosten in het beheer van de sociale Maribel te dekken.

Aanvankelijk omvatte de dotatie 0,1 % van de ontvangsten bestemd voor het beheer van de sociale Maribel door de FOD Werkgelegenheid en 1,2 % van het resterende saldo bestemd voor het sectorfonds om zijn werkingskosten te financieren. Sinds 2006 wordt de inhouding van 0,1 % niet meer toegekend aan de FOD Werkgelegenheid en blijft ze bij het Globaal Beheer.

**Tabel 6 – Evolutie van de werkingskredieten (1,2 %) van de sectorfondsen tussen 2006 en 2010 (in miljoen euro)**

2006	2007	2008	2009	2010
4,8	4,9	5	5,1	5,5

Bron: FOD Werkgelegenheid

#### 3.2.1 Financierings-, samenwerkings- en beheersovereenkomsten

##### *Overeenkomsten tussen de sectorfondsen en de vzw's*

De betrekkingen tussen de sectorfondsen en de vzw's worden geregeld door bijzondere overeenkomsten. Het Rekenhof heeft deze overeenkomsten onderzocht en heeft vastgesteld dat de financiële middelen die door de fondsen ter beschikking van de vzw's worden gesteld, overeenstemmen met 1,2 % van hun dotatie. Met uitzondering van de overeenkomsten tussen de VSPF en de fondsen 319.01, 329.01 en 331, moeten geen verantwoordingsstukken worden voorgelegd voordat de middelen worden gestort die naar de vzw's gaan.

De vzw's worden dus meestal op forfaitaire wijze gefinancierd door de sectorfondsen die hun het maximumbedrag storten dat wettelijk is vastgelegd voor de werkingskosten. De fondsen oefenen geen enkele controle uit op de aanwending van de aldus overgedragen financiële middelen.

##### *Overeenkomsten tussen de vzw's en de Vesofa*

Boven deze eerste structuur die de fondsen aan de vzw's verbindt, staat er een tweede overeenkomst tussen de vzw's FE.BI, VSPF en Apef en de overkoepelende vzw Vesofa. Door deze overeenkomst verbinden ze zich ertoe nauw samen te werken voor alle gemeenschappelijke materies rekening houdend met ieders

<sup>41</sup> Artikel 35, § 5, D, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers.

competentie en autonomie. Deze overeenkomst is voornamelijk bedoeld om het statuut van het personeel van de ondertekenende vzw's te laten naleven.

Elk van de drie vzw's heeft tot slot een beheersovereenkomst met de Vesofa ondertekend. Daarin wordt met name het bedrag van hun tegemoetkoming in de werkingskosten van de Vesofa vastgelegd, die zijn lokalen en infrastructuur ter beschikking stelt van de vzw's. De Vesofa wordt op basis van een forfaitair jaarlijks bedrag vergoed, dat de geleverde diensten (logistiek, informatica, boekhouding en algemene administratie) dekt. Er worden ook werkelijke kosten aangerekend voor kleine uitgaven (maaltijden tijdens vergaderingen, postzegels, fotokopies, erelonen van de revisor en auditkosten).

### 3.2.2 Aanwending van de werkingskosten

Het Rekenhof heeft in de loop van zijn audit aan de cel sociale Maribel van de FOD Werkgelegenheid gevraagd om de rekeningen van de vzw's FE.BI, Apef, VSPF en Vesofa te kunnen raadplegen.

Het onderzoek van de rekeningen 2008 heeft bevestigd dat de drie vzw's effectief 1,2 % van de dotatie van de sociale Maribel-fondsen ontvangen. Uit deze analyse blijkt ook dat ze het in de respectieve overeenkomsten bepaalde bedrag doorstorten aan de Vesofa. Dat bedrag dekt het jaarlijkse forfaitaire bedrag voor het beheer en enkele werkingskosten die door het Vesofa worden gefactureerd. De middelen die de drie vzw's in 2008 globaal aan de Vesofa hebben overgedragen, vertegenwoordigden 65 % van de dotaties voor werkingskosten van de sectorfondsen sociale Maribel. De vzw's behouden de rest van die dotaties.

Voor de overige werkingsuitgaven van de drie vzw's (grote boekhoudposten van de diensten en diverse goederen) is het moeilijk exact te bepalen hoeveel van de financiering kan worden toegeschreven aan de betrokken sociale Maribel-fondsen, aangezien die vzw's zowel sociale Maribel-fondsen als anders sociale fondsen groeperen. Dat gebrek aan transparantie is zeer problematisch. Dat geldt bv. voor het Apef dat eveneens uitgaven voor opleiding en informaticaontwikkeling van het *Fonds intersectoriel de formation francophone* (FIFR) financiert. Het FIFR werd in 2003 opgericht met niet-recurrerende middelen van de sociale Maribel. Door de transversale aard van de projecten die het ontwikkelt, rijst het probleem van de verdeling van de werkingskosten onder de verschillende tussenkomende partijen.

De administratieve structuur die de sectorfondsen sociale Maribel via overeenkomsten koppelt aan vzw's die ook andere sociale fondsen beheren, die allemaal worden overkoepeld door de Vesofa, vertaalt zich in een gebrek aan transparantie in de boekhouding van die vzw's.

Voor twee van de drie vzw's is uit de geanalyseerde rekeningen gebleken dat hun overgedragen winst is gestegen met 16,7 % en 50,21 %<sup>42</sup>. Eén vzw had bovendien aanzienlijke thesauriebeleggingen (die tussen 2007 en 2008 met 24,32 % stegen) en had een terrein gekocht<sup>43</sup>.

Uit de analyse van de balans van de Vesofa blijkt dat er materiële vaste activa zijn (in de vorm van terreinen en gebouwen, 25 % van de activa) en beleggingen in beveks (34 % van de activa). De overgedragen winst stijgt elk jaar en is tussen 2006 en 2008 gegroeid met 107 %, waardoor de reserves met 37,5 % zijn gestegen. In 2009 belopen die reserves meer dan drie miljoen euro buiten de wettelijke reserve<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Respectievelijk de vzw's FE.BI en VSPF.

<sup>43</sup> FE.BI, die meer dan vier miljoen euro beleggingen op lange termijn heeft.

<sup>44</sup> Volgens de gegevensbank Belfirst die de balansen en resultatenrekening van veel Belgische ondernemingen omvat.

Bovendien worden in de resultatenrekening van de Vesofa werkingskosten van consultants vermeld. Ze vertegenwoordigen 56 % van de kosten van diensten en diverse goederen. Het gaat om consultants die geen verslagen of studies moeten opstellen waarin ze verantwoording afleggen<sup>45</sup>, maar die een adviserende en ondersteunende opdracht vervullen bij het beheer van de sociale Maribel. Er werken vier consultants voor de Vesofa, maar tien oefenen hun activiteiten uit bij vakverenigingen en werkgeversorganisaties. Hun loonkosten vallen tot een bepaald maximum ten laste van de werkingskosten van de sociale Maribel<sup>46</sup>. Uit het onderzoek van de overeenkomsten van die consultants blijkt dat de Vesofa adviserend personeel inzake de sociale Maribel ter beschikking stelt van verschillende vakverenigingen om opdrachten uit te voeren, enerzijds op het vlak van de Maribel-reglementering en anderzijds op dat van het sociaal recht en de arbeidsverhoudingen.

Het Rekenhof heeft ook de rekeningen en meer specifiek de werkingsuitgaven onderzocht van de twee sectorfondsen die geen overeenkomst hebben gesloten met een vzw die van de Vesofa afhangt.

Het Vlaams sociaal fonds ter bevordering van de tewerkstelling in ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling (paritair comité 327.01) vertrouwt zijn administratief beheer toe aan een afzonderlijke instantie, de Vlaamse federatie van beschutte werkplaatsen (VLAB), een vereniging van werkgevers die heel actief is in het vlak van beschutte en sociale werkgelegenheid. De vergoeding voor de secretariaatskosten van de VLAB bestaat uit een percentage van de dotatie voor de werkingskosten (0,5 % van 2007 tot 2009).

Het sectorfonds ter bevordering van de werkgelegenheid in ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling in het Waals Gewest (paritair comité 327.03) vertrouwt zijn administratief beheer eveneens toe aan een afzonderlijke entiteit die haar zetel heeft bij de *Entente wallonne des entreprises de travail adapté* (EWETA). Vermits de werkingsuitgaven van het fonds voldoende gedetailleerd worden verantwoord, kon het Rekenhof vaststellen dat de enveloppe van 1,2 % voor de werkingskosten niet volledig werd gebruikt van 2007 tot 2009.

Voor de twee fondsen die geen overeenkomst met de Vesofa hebben gesloten stelt het Rekenhof dus vast dat de dotatie van 1,2 % voor werkingskosten niet volledig wordt gebruikt. Die bevinding kan eveneens de idee kracht bijzetten dat een verhouding van 1,2 % van de dotatie voor werkingskosten te hoog is.

### 3.2.3 Terugstorting van niet-aangewende middelen

Als de vzw's de dotaties voor werkingskosten niet volledig aanwenden, bewaren ze de niet-aangewende bedragen in plaats van deze terug te storten aan de sectorfondsen en leggen ze reserves aan.

Doordat er geen terugstorting gebeurt, wordt de berekening van het beschikbaar saldo van die fondsen op het einde van het jaar vertekend. Deze berekening dient echter om het bedrag vast te stellen van de middelen die aan het Globaal Beheer moeten worden teruggestort.

Bovendien stelden de sectorfondsen de aard van het bedrag van de dotatie voor werkingskosten ter discussie. Volgens de FOD Werkgelegenheid was 1,2 % van de dotatie het maximum dat de werkingskosten mochten vertegenwoordigen en was dat percentage geenszins een verworven forfaitair bedrag dat los staat van het bedrag van de uitgaven. Om dat standpunt kracht bij te zetten, werd artikel 35,

<sup>45</sup> Verslag van de vergadering van 7 september 2009 tussen vertegenwoordigers van de fondsen en de vzw's en de FOD Werkgelegenheid in verband met de werkingskosten van de sociale Maribel.

<sup>46</sup> Volgens diezelfde bron is het maximumbedrag van 64.937,84 euro in 2003 gestegen tot 71.000 euro in 2009.

§ 5, D, van de wet van 29 juni 1981 recent aangevuld<sup>47</sup> opdat het woord *maximum* betrekking zou hebben op de 1,2 % van het bedrag van de dotatie bestemd voor de werkings- en personeelskosten van de sectorfondsen.

Het Rekenhof is van oordeel dat de bedragen voor werkingskosten die de vzw's niet hebben aangewend, moeten worden teruggestort aan de fondsen. Deze terugstorting is des te meer noodzakelijk aangezien de dotatie voor werkingskosten stijgt zodra de globale dotatie toeneemt. Deze evolutie is nochtans niet echt onontbeerlijk voor de werking van de sociale Maribel.

De FOD Werkgelegenheid heeft de kwestie van de bestaande reserves besproken met vertegenwoordigers van de vzw's<sup>48</sup>. De FOD Werkgelegenheid en het Rekenhof zijn van oordeel dat de reserves die werden aangelegd met niet-aangewende middelen van de sociale Maribel, moeten worden teruggestort aan de sociale Maribel-fondsen.

### 3.2.4 Controle van de werkingskosten

In 2010 werd een artikel 11ter in het koninklijk besluit van 18 juli 2002 ingevoegd om het gebrek aan controle op de door de sectorfondsen aan de vzw's overgedragen middelen en de niet-terugstorting van de niet-aangewende middelen te verhelpen<sup>49</sup>. Dat artikel bepaalt dat de fondsen die hun werkingskosten gemeenschappelijk beheren, in de loop van het kalenderjaar waarop de kosten betrekking hebben, 90 % van de voor hun werkingskosten voorziene middelen mogen toewijzen aan dat gemeenschappelijk beheer. De resterende 10 % kan echter enkel worden toegewezen na de opmaak van een gemeenschappelijk verslag over de totale uitgaven voor de werkingskosten en de aanwending ervan. Dat verslag moet tussen 1 oktober van het lopende jaar en 30 april van het daaropvolgende jaar worden toegezonden aan de leidende ambtenaren van de FOD's Werkgelegenheid en Sociale Zekerheid.

De eerste verslagen over de uitgaven voor werkingskosten en het gebruik ervan moesten tussen 1 oktober 2010 en 30 april 2011 bij de betrokken FOD's toekomen. Bij de afsluiting van de audit hadden ze nog geen enkel verslag ontvangen.

Naar aanleiding van de invoeging van artikel 11ter en de opmerkingen van de FOD Werkgelegenheid hebben de sectorfondsen hun overeenkomsten met de vzw's aangepast. De wijzigingen zijn aan de gang en in april 2011 waren de nieuwe overeenkomsten nog niet bij de FOD Werkgelegenheid toegekomen. Er moeten ook verdeelsleutels worden vastgelegd om te bepalen wat aan de sectorfondsen sociale Maribel toekomt en wat naar de andere fondsen gaat die in elke vzw worden beheerd.

De bepalingen van artikel 11ter regelen echter niet de kwestie van de reserves die de vzw's hebben aangelegd.

De sectorfondsen sociale Maribel kunnen 1,2 % van hun dotaties gebruiken om hun administratie- en personeelskosten te dekken (artikel 35, § 5, D, van de wet van 29 juni 1981). Twaalf sectorfondsen op veertien storten deze som door naar drie vzw's waaraan ze het beheer van de sociale Maribel toevertrouwen. Deze vzw's storten op hun beurt een aanzienlijk deel van die financiële middelen aan een overkoepelende vzw. Sinds 2003 worden de saldi die die vzw's niet hebben aangewend voor werkingskosten, niet teruggestort aan de sectorfondsen.

<sup>47</sup> Artikel 118 van de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen.

<sup>48</sup> Voor alle fondsen samen bedragen de langetermijnbeleggingen van de activa van de Vesofa, FE.BI en VSPF in 2008 5,8 miljoen euro. De eigen reserves bedragen 8,6 miljoen euro.

<sup>49</sup> Koninklijk besluit van 13 juni 2010 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juli 2002 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profit sector.



Het Rekenhof stelt vast dat de administratieve structuur zoals die is georganiseerd door beheersovereenkomsten tussen de sectorfondsen en de vzw's die belast zijn met het administratief beheer, geen transparant beeld geeft van de werkingsuitgaven die moeten worden gedaan voor het beheer van de sociale Maribel. Dat gebrek aan transparantie wordt nog versterkt door de getrapte structuur waarin de beherende vzw's gekoppeld zijn aan één enkele overkoepelende vzw. Door deze organisatie kunnen de sectorfondsen van de sociale Maribel tot slot niet beoordelen of sommige uitgaven gegrond zijn.

Het Rekenhof is eveneens van oordeel dat elk niet-aangewend saldo van de werkingsmiddelen, los van het feit of de dotatie een forfait of een geplafonneerde uitgavenmachtiging is, moet worden teruggestort aan de sectorfondsen sociale Maribel. Het Rekenhof stelt vast dat er in de rekeningen van die vzw's reserves aanwezig zijn, waarmee vastgoedinvesteringen en beleggingen gebeuren die ontsnappen aan de controle waarin de wet en de reglementering van de sociale Maribel voorzien.

Het Rekenhof is van oordeel dat die toestand in strijd is met artikel 35, § 5, E, van de wet van 29 juni 1981 dat de modaliteiten voor de teruggave van de op het einde van het jaar niet-aangewende saldi aan het Globaal Beheer bepaalt. Het is van oordeel dat de op het einde van het jaar beschikbare middelen, met inbegrip van de intresten, apart vermeld zouden moeten staan op de rekeningen van de vzw om op die manier een correcte afrekening van de aan het Globaal Beheer terug te storten niet-recurrente middelen mogelijk te maken.

Tot slot gaat het Rekenhof ervan uit dat de fondsen en de FOD Werkgelegenheid zowel het gebruik van de middelen voor de werkingskosten als de aanwending van de reserves grondiger moeten controleren. Er moet op boekhoudkundig vlak grondig worden onderzocht of de in de rekeningen van de vzw's ingeschreven voorzieningen gegrond zijn.

Het merkt op dat de reglementaire wijzigingen die in 2010 werden ingevoerd waardoor de werkingsuitgaven moeten worden gerechtvaardigd in een gemeenschappelijk verslag van de vzw en het fonds, geen oplossing bieden voor de kwestie van de reeds aangelegde reserves.

Het Rekenhof pleit er bijgevolg voor dat de kwestie van de sinds 2003 aangelegde reserves van de sociale Maribel zou worden onderzocht. De oorsprong van die reserves ligt immers bij de sociale bijdragen van de werkgevers die normaal worden bestemd voor het scheppen van extra banen.

Zoals het systeem nu werkt zijn uitsluitend de vzw's die de sectorfondsen sociale Maribel beheren bevoegd voor het beheer van die reserves, de belegging ervan en hun aanwending voor investeringsdoeleinden.

Tot slot doet de omvang van die aangelegde reserves de vraag rijzen of het percentage van de dotatie dat voor de werkingsuitgaven wordt bestemd, wel aangepast is. Het Rekenhof beveelt de FOD Werkgelegenheid aan te onderzoeken of 1,2 % een adequaat percentage is.

Standpunt van de betrokken ministers

De minister van Sociale Zaken wijst erop dat een werkgroep bestaande uit de betrokken administraties, de beleidscellen Sociale Zaken en Werkgelegenheid en vertegenwoordigers van de sociale partners werd opgericht om een meer proactieve opvolging te verzekeren door de fondsen van het beheer van de werkingskosten. De minister wijst erop dat deze werkgroep weliswaar nog niet alle wijzigingen heeft kunnen finaliseren maar dat in 2010 de eerste wetswijzigingen werden goedgekeurd om de transparantie van het beheer te verbeteren en dat de eerste verslagen van de vzw's in mei 2011 werden toegezonden. De minister hoopt dat

tegen eind 2011 alle nodige aanpassingen om een betere opvolging en een echte transparantie te verzekeren met de sociale partners zullen zijn gefinaliseerd.

Standpunt van de betrokken ministers

De minister van Werk brengt het Rekenhof eveneens op de hoogte van de nieuwe procedure om de werkingskosten te controleren. Ze is van oordeel dat het eerste verslag van de vzw's een heel gedetailleerd beeld geeft van alle gedane uitgaven en dus de doeltreffendheid van de controle verhoogt.

Het Rekenhof wenst te onderstrepen dat de wetswijzigingen de kwestie van de reserves die reeds sinds de oprichting van de vzw's werden aangelegd niet regelen. Voorts heeft het het gezamenlijk verslag van de vzw's over de aanwending van de werkingskosten onderzocht en is het van oordeel dat dit geglobaliseerd verslag van de vier vzw's geen transparant beeld biedt van die aanwending.

Het Rekenhof onderstreept overigens dat, na de verwerping door de FOD's Werkgelegenheid en Sociale Zekerheid van sommige uitgaven die niet samenhangen met de Maribelfondsen maar die door de vzw's hierop werden aangerekend, de aanwending van de dotatie voor werkingskosten ten belope van 89,95 % is verantwoord. De vzw's zullen dus een saldo aan de fondsen moeten terugstorten. Het feit dat meer dan 10 % van het voor werkingskosten beschikbare bedrag niet kon worden verantwoord, toont aan dat het percentage van 1,2 % voor werkingskosten onaangepast is.

### 3.3 Toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten

In 2009 stelde de FOD Werkgelegenheid de vraag of de sectorfondsen sociale Maribel onderworpen zijn aan de wetgeving op de overheidsopdrachten. De ontvangen antwoorden (juridische dienst van de FOD Werkgelegenheid, Kanselarij van de Eerste Minister, advocatenkantoor) gaan allemaal in de richting van wel.

De sectorfondsen sociale Maribel voldoen immers aan de voorwaarden die zijn bepaald in artikel 4, § 2, 8°, van de wet van 24 december 1993 op de overheidsopdrachten, dat stelt dat de wet van toepassing is op *“de rechtspersonen die op de datum van de beslissing om tot een opdracht over te gaan:*

- *opgericht zijn met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn, en*
- *rechtspersoonlijkheid hebben, en waarvan*
  - *ofwel de werkzaamheden in hoofdzaak gefinancierd worden door de overheden of instellingen vermeld in § 1 en § 2, 1° tot 8;*
  - *ofwel het beheer onderworpen is aan toezicht van die overheden of instellingen;*
  - *ofwel de leden van de directie, van de raad van bestuur of van de raad van toezicht voor meer dan de helft door die overheden of instellingen zijn aangewezen.”*

De FOD Werkgelegenheid besloot dat de sectorfondsen aan de wetgeving op de overheidsopdrachten zijn onderworpen en onderzocht de geldigheid van de overeenkomsten die zonder inmededingingstelling werden gesloten tussen de fondsen en de overkoepelende vzw's. De FOD heeft nagegaan of de uitzondering waarin het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voorziet voor de zogenoemde *“in house”*-opdrachten kon worden toegepast. Het Hof van Justitie heeft immers in zijn arrest van 18 november 1999 (het zogeheten Teckal-arrest) beslist

dat de wetgeving op de overheidsopdrachten “*van toepassing is wanneer een aanbestedende dienst (...) een schriftelijke overeenkomst ten bezwarende titel over de levering van goederen wenst te sluiten met een lichaam dat formeel van haar onderscheiden is en zelfstandig beslissingen kan nemen, ongeacht of dat lichaam zelf een aanbestedende dienst is*”<sup>50</sup>.

Volgens dat arrest is een opdracht die door een aanbestedende overheid wordt gegund met een entiteit die ze controleert, een *nagenoeg interne* opdracht en geen overheidsopdracht in de zin van de reglementering op de overheidsopdrachten als:

- de aanbestedende overheid op de entiteit toezicht uitoefent zoals op haar eigen diensten;
- de gecontroleerde entiteit het merendeel van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van de aanbestedende overheid.

Op het ogenblik van de audit waren de fondsen en de vzw's hun overeenkomsten en werkwijze aan het herzien om tegemoet te komen aan de uitzonderingsvoorwaarden van de *in house*-opdrachten.

De toepassing van de *in house*-uitzondering op de overeenkomsten tussen de fondsen en de vzw's verhindert overigens niet dat de wetgeving op de overheidsopdrachten op die vzw's wordt toegepast. Ze vervullen immers de voorwaarden van artikel 4, § 2, 8°, van de wet van 24 december 1993 op de overheidsopdrachten.

Op het ogenblik van de audit heeft de FOD Werkgelegenheid het Rekenhof erop gewezen dat de vzw's sinds hun oprichting geen enkele overheidsopdracht hadden uitgeschreven. Na herhaalde opmerkingen van de FOD hebben de vzw's echter beslist de wetgeving op de overheidsopdrachten na te leven, en meer bepaald voor de selectie van een nieuwe bedrijfsrevisor in 2011.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de toepassing van de uitzondering van de *in house* of *nagenoeg interne* opdrachten op de overeenkomsten tussen de sectorfondsen en de vzw's niet verhindert de wetgeving op de overheidsopdrachten toe te passen op die vzw's. Ze moeten dus de voorwaarden naleven die in die wetgeving zijn bepaald wanneer overeenkomsten worden gesloten voor werken of de levering van goederen en diensten.

De ministers van Sociale Zaken en Werk preciseren dat eveneens een werkgroep werd opgericht om het statuut van de vzw's die de werkingskosten beheren in overeenstemming te brengen met de wetgeving op de overheidsopdrachten. De minister van Werk wijst erop dat momenteel aanzienlijk werk wordt verricht op het niveau van de sectorale fondsen om de bestaande overeenkomsten tussen de Maribelfondsen en de vzw's die met het beheer van de werkingskosten zijn belast, aan te passen.

Standpunt van de ministers

<sup>50</sup> Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, 18 november 1999, zaak C-107/98, (Teckal Srl c. Comune di Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia), [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

## Hoofdstuk 4

### Controle van de private sociale Maribel

#### 4.1 Controles opgenomen in de wetgeving

##### 4.1.1 Loonkostenplafond

Een werknemer die in dienst is genomen in het kader van de sociale Maribel hoeft niet aan specifieke voorwaarden te beantwoorden. Alleen mogen zijn loonkosten op geen enkel moment in zijn loopbaan hoger zijn dan het reglementair plafond van 64.937,84 euro per jaar. Dat plafond stemt overeen met de maximale bruto-loonkosten van een verpleegkundige van niveau A 1<sup>51</sup>. Een baan die dat plafond zou kunnen overschrijden, komt dus niet in aanmerking voor de tegemoetkoming van de sociale Maribel.

De sociale Maribel kan de volledige loonkosten van de extra werknemer financieren<sup>52</sup>. De reglementering laat echter cofinanciering van de loonkosten toe, op voorwaarde dat de werkgever daarvan melding maakt wanneer hij de tegemoetkoming aanvraagt bij het sectorfonds sociale Maribel. Hij moet ook zo snel mogelijk de identificatiegegevens van de betrokken werknemer aan het bevoegde fonds meedelen.

De werkgevers moeten bovendien aan hun fonds sociale Maribel een document bezorgen waaruit blijkt dat de loonkosten van de gefinancierde werknemers het loonplafond niet overschrijden. Ze moeten dat ten laatste op 30 april van elk jaar doen<sup>53</sup>. De fondsen zenden die gegevens vervolgens tegen 1 september aan de FOD Werkgelegenheid.

In werkelijkheid zenden de fondsen de lijst van alle door de sociale Maribel gefinancierde werknemers door, zonder een onderscheid te maken voor de werknemers die worden gefinancierd. Vervolgens gaat de FOD Werkgelegenheid met de hulp van Smals en van de RSZ na of de loonkosten niet hoger liggen dan het reglementair plafond.

De RSZ en de FOD Werkgelegenheid hebben een werkdocument opgesteld over de controle van het loonplafond. Daarin wordt bepaald dat de sectorfondsen de FOD Werkgelegenheid de informatie over de begunstigden van de tegemoetkoming bezorgen. De FOD moet de gegevens via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) aan de RSZ doorsturen. Na de gegevens te hebben gecontroleerd, antwoordt de RSZ aan de FOD via de KSZ. Als de loonkosten hoger liggen dan het wettelijk plafond, zendt de RSZ de werkelijke kosten door aan de FOD Werkgelegenheid en moet het sectorfonds bijgevolg aan de werkgever vragen de ten onrechte betaalde tegemoetkoming terug te betalen.

In 2006 werd een eerste controle uitgevoerd. De gegevens die de RSZ de FOD Werkgelegenheid toestuurde, bleken weinig coherent. Wel bleek eruit dat heel wat werknemers het plafond overschreden. Via de steekproefsgewijze uitgevoerde controle kon de FOD Werkgelegenheid bij de geselecteerde gevallen geen werknemers aantreffen waarvan de loonkosten het plafond overschreden. De controle van de plafonds werd dus twee jaar geschorst, zonder dat werd gezocht naar een oplossing voor de problemen inzake de betrouwbaarheid van de gegevens.

Naar aanleiding van de audit van het Rekenhof heeft de FOD Werkgelegenheid de RSZ gecontacteerd om die problemen op te lossen en heeft hij een nieuwe

<sup>51</sup> Artikel 12 van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>52</sup> Artikel 13 van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>53</sup> Artikel 13, 2<sup>e</sup> lid, 3<sup>o</sup>, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

controle van de loonkosten van de werknemers uitgevoerd<sup>54</sup>. Na verificatie bij de RSZ om de anomalieën eruit te halen, heeft de FOD in 2009 vastgesteld dat 142 lonen het plafond overschreden. Hij heeft een grondige steekproefsgewijze controle (10 % van de gevallen) uitgevoerd met behulp van zijn sociale inspectie, die gedeeltelijk toegang heeft tot de multifunctionele aangifte (DMFA). De FOD heeft de lonen in kwestie door de Inspectie van de sociale wetten laten verifiëren, maar deze heeft geen overschrijding vastgesteld.

De reglementering legt een loonkostenplafond op voor de door de sociale Maribel gefinancierde banen. Het Rekenhof beveelt aan dat de FOD Werkgelegenheid jaarlijks zou nagaan of dat plafond in acht wordt genomen.

#### 4.1.2 Indienstneming van werknemers

Aangezien de aanvragen voor tegemoetkomingen worden ingediend vóór de indienstneming, mogen de fondsen de toegekende financiële tegemoetkoming terugvorderen als de werknemer niet of te laat in dienst werd genomen. In elke aanvraag voor tegemoetkoming moet het aantal werkuren nauwkeurig worden vermeld.

De financiële tegemoetkoming moet aan de werkgevers worden gestort na ontvangst van hun DMFA-verklaring voor het trimester waarop de tegemoetkoming betrekking heeft<sup>55</sup>. Tegen het einde van de maand die volgt op de maand waarin de socialezekerheidsaangifte werd opgeladen in de gegevensbank van de DMFA, wordt een voorschot van 80 % van de voor het trimester verschuldigde tegemoetkoming gestort. Het saldo wordt gestort na verificatie van het arbeidsvolume en van de loonkosten, uiterlijk tegen het einde van de derde maand die volgt op de maand in de loop waarvan de aangifte werd opgeladen in de DMFA-gegevensbank.

Omdat de fondsen nog geen toegang hebben tot de DMFA verplichten ze, in de praktijk, de werkgevers hen een driemaandelijks lijst van de prestaties van de werknemers toe te zenden (per e-mail of per post). De fondsen hebben in hun werkdocument eveneens de verplichting voor de werkgever opgenomen om hen een afschrift van de arbeidsovereenkomst van de gefinancierde werknemer toe te zenden zodra hij in dienst is genomen. Er wordt bovendien voorzien in procedures van schorsing of terugvordering van de financiering.

De werkbelasting die de verzending van een trimestriële staat van de prestaties aan de fondsen voor de werkgever betekent, zou kunnen worden vermeden als de fondsen toegang zouden hebben tot de DMFA.

De sectorfondsen van de private sociale Maribel hebben geen toegang tot de Dimona- en DMFA-databanken, terwijl artikel 14bis van het koninklijk besluit van 18 juli 2002 daarin voorziet sinds 2006. Het Rekenhof formuleert dan ook de aanbeveling die toegang versneld te realiseren om de controle van de sectorfondsen op de werkgevers die een sociale Maribel-financiering genieten, te verbeteren.

De RSZ neemt akte van de aanbeveling van het Rekenhof om de procedures te versnellen die de sectorfondsen en de cel sociale Maribel van de FOD Werkgelegenheid toegang verschaffen tot de databanken van Dimona en DMFA (artikel 14 bis van het koninklijk besluit van 18 juli 2002). De RSZ deelt het Rekenhof mee dat het momenteel de mogelijkheid onderzoekt om de DMFA-gegevens ter beschikking te stellen waarin de fondsen en de FOD inzage mogen hebben. De RSZ herinnert eraan dat de fondsen en de FOD geen rechtstreekse toegang kunnen krijgen tot alle DMFA-gegevens. Voorts mogen de fondsen DMFA enkel raadplegen voor de werkgevers die hebben aangeworven via de sociale Maribel.

Standpunt van de betrokken administraties

<sup>54</sup> De FOD Werkgelegenheid controleert momenteel de loongegevens van 2009.

<sup>55</sup> Artikel 12, 7<sup>e</sup> lid, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

#### 4.1.3 Toename van het aantal banen

De sectorfondsen Maribel kennen een financiële tegemoetkoming toe aan de werkgevers die zich ertoe verbinden het aantal banen te laten stijgen in verhouding tot de financiering die hun wordt toegekend<sup>56</sup>. Deze bepaling moet ervoor zorgen dat de sociale Maribel extra banen financiert en geen bestaand personeel.

Sinds de oprichting van de sociale Maribel in 1997 legt de reglementering de verplichting op om de impact van de Maribel-tegemoetkomingen op het aantal banen te meten. De controlemodaliteiten werden echter gaandeweg gewijzigd. Zo legt de reglementering<sup>57</sup> sinds 2006 de verplichting op om voor elke werkgever de stijging van het aantal banen a posteriori te controleren ten opzichte van het referentiejaar 2005. Als de werkgelegenheid niet met een aantal is toegenomen dat minstens gelijk is aan het aantal door Maribel gefinancierde banen, moet de werkgever daarvoor een verantwoording verstrekken aan het beheerscomité van het sectorfonds. Wanneer geen verantwoording wordt verstrekt, of als het beheerscomité van het fonds de vermindering weigert goed te keuren, moet het beheerscomité de betrokken tegemoetkomingen terugvorderen.

Concreet moet de RSZ in oktober het aantal banen in voltijdse equivalenten per werkgever en per paritair comité bezorgen aan de FOD Werkgelegenheid<sup>58</sup>. De FOD geeft de gegevens door aan de fondsen die voor elke werkgever nagaan of het aantal banen is gestegen in verhouding tot de verkregen financiële tegemoetkoming. De fondsen vorderen eventueel terug bij de werkgever.

Wat de FOD Werkgelegenheid betreft, verplicht de reglementering<sup>59</sup> de leidende ambtenaar om het aantal banen van het jaar n per paritair (sub)comité te vergelijken met dat van 2005. Als de stijging van het arbeidsvolume lager ligt dan het aantal toegekende financiële tegemoetkomingen, moet hij een aangetekende brief aan het betrokken sectorfonds sturen om het uit te nodigen uitleg te komen geven. Als de vermindering van het aantal banen niet voldoende kan worden verantwoord, kan de dotatie voor het volgende jaar worden verminderd met een bedrag dat overeenstemt met de vermindering van het arbeidsvolume.

In de praktijk beperkt de FOD Werkgelegenheid zijn controle tot de globale evolutie van het aantal banen ten opzichte van het referentiejaar 2005, zonder na te gaan of het aantal tegemoetkomingen sociale Maribel het arbeidsvolume al dan niet doet aangroeien. Dat volume is globaal met 12,7 % gestegen tussen 2005 en 2009.

<sup>56</sup> Artikel 18 van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>57</sup> Artikel 50 van het koninklijk besluit van 18 juli 2002, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 1 september 2006.

<sup>58</sup> Artikel 50 van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>59</sup> Artikel 50, § 3, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

**Tabel 7 – Evolutie van het aantal banen per sector van 2005 tot 2009**

Sectoren	2005	2009
Geneeskundige verzorging (305.01 <sup>60</sup> , 305.02 <sup>61</sup> , 330, 331, 332)	166.294	185.033
Gezinshulp 318.01 (Franstalig), 318.02 (Nederlandstalig)	22.009	26.858
Opvoedings- en huisvestingsinrichtingen 319.00 (federaal en bicommunautair), 319.01 (Vlaamse Gemeenschap), 319.02 (Franse Gemeenschap)	41.129	46.196
Beschutte en sociale tewerkstelling (BST) 327.01 (Vlaanderen), 327.02 (Brussel), 327.03 (Wallonië)	24.409	26.751
Socioculturele sector 329.01 (Vlaams), 329.02 (Franstalig en Duitstalig), 329.03 (federaal en bicommunautair)	29.760	34.920
<b>Totaal</b>	<b>283.601</b>	<b>319.756</b>

Bron: tabel van de FOD Werkgelegenheid op basis van gegevens van de RSZ (fysieke eenheden)

Hoewel het moeilijk is de netto-evolutie van het aantal banen te meten gezien het gebrek aan betrouwbaarheid van de door de FOD Werkgelegenheid verstrekte cijfers (zie punt 2.4), is de globale evolutie positief (onder voorbehoud van de juistheid van de gegevens) en worden de reglementaire bepalingen van de sociale Maribel in acht genomen.

De FOD Werkgelegenheid kijkt naar de globale jaarlijkse bruto-evolutie van het aantal banen ten opzichte van het jaar 2005, zonder na te gaan in hoeverre het aantal extra tegemoetkomingen het arbeidsvolume doet toenemen. De sectorfondsen sociale Maribel van hun kant moeten het arbeidsvolume in voltijdse equivalenten controleren, en dit werkgever per werkgever. Dit volume moet minstens ten belope van de gefinancierde banen stijgen.

Het Rekenhof beveelt de FOD Werkgelegenheid dan ook aan zich ervan te vergewissen of de sectorfondsen die controles uitvoeren, zoals ze overeenkomstig de reglementering verplicht zijn. Op die manier zal hij daadwerkelijk de evolutie van het arbeidsvolume kunnen controleren.

Het Rekenhof is bovendien van oordeel dat het referentiejaar zou moeten worden geactualiseerd.

De FOD Werkgelegenheid stipt aan dat de cel sociale Maribel het totale volume aan werkgelegenheid heeft gecontroleerd overeenkomstig de bepalingen van artikel 50 van het koninklijk besluit van 18 juli 2002. Voor elk paritair (sub)comité werd dat volume vergeleken met het volume van 2005. Er is vastgesteld dat het volume niet daalt. Tussen 2005 en 2009 is het totale volume aan werkgelegenheid in alle betrokken sectoren met gemiddeld 12,7 % toegenomen. Op één paritair comité na (waar de stijging slechts 2 % bedroeg) laten alle betrokken paritaire comités samen een stijging van het volume aan werkgelegenheid optekenen van meer dan 9 %. De FOD Werkgelegenheid meent dat de tendenzen slechts in zeer beperkte mate

Standpunt van de betrokken administraties

<sup>60</sup> Dat fonds bestaat in 2009 niet meer.

<sup>61</sup> Idem.

zouden worden beïnvloed als de door de sociale Maribel gefinancierde banen zouden worden meegeteld bij de berekening.

Standpunt van de betrokken administraties

Voorts is de FOD Werkgelegenheid van oordeel dat het toezicht op de sectorfondsen (om na te gaan of ze de evolutie van het werkgelegenheidsvolume correct verifiëren) geen taak is die de FOD Werkgelegenheid op zich kan nemen. De FOD is van mening dat dit toezicht aan de diverse regeringscommissarissen zou kunnen worden toevertrouwd.

Het Rekenhof herinnert er echter aan dat artikel 50, § 3, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002 de leidend ambtenaar van de FOD Werkgelegenheid met dat toezicht belast.

#### 4.1.4 Cofinanciering

De reglementering bepaalt dat de sociale Maribel de volledige loonkosten financiert (zie punt 4.1.1). Ze laat onder bepaalde voorwaarden niettemin cofinanciering toe. Zo moet de werkgever aangeven dat er sprake is van cofinanciering wanneer hij de sociale Maribel-tegemoetkoming aanvraagt.

In de praktijk is de cofinanciering veralgemeend, hetzij door de werkgever zelf, hetzij door de toekenning van andere subsidies. De financiële tegemoetkomingen van de sectorfondsen Maribel, die meestal geplafonneerd zijn, volstaan immers niet om alle loonkosten te dekken.

Het Rekenhof had in zijn audit in verband met de openbare sociale Maribel<sup>62</sup> vastgesteld dat de reglementering niet voorzag in een procedure om de werkgever te verplichten het beheerscomité van de openbare sociale Maribel-fondsen op de hoogte te brengen van de extra steun die hem later tijdens de loopbaan van de werknemer zou worden toegekend.

Uit de werkdocumenten van de sectorfondsen van de private sociale Maribel blijkt dat die fondsen aan de werkgevers die tegemoetkomingen genieten, vragen dat ze elke wijziging, ook een cofinanciering, zouden meedelen.

Het beheer van het risico op dubbele subsidiëring als gevolg van cofinanciering moet vooral door de fondsen gebeuren. In 2006 werd een bepaling in de reglementering<sup>63</sup> ingevoegd opdat die fondsen en de cel sociale Maribel van de FOD Werkgelegenheid toegang zouden krijgen tot de gegevensbanken van Dimona en van de DMFA. In de feiten is die toegang niet operationeel en gebeurt de controle op basis van de informatie die de werkgever verstrekt. In dat opzicht bleek uit de audit dat een fonds gevallen van dubbele subsidiëring heeft opgespoord<sup>64</sup>.

De informatie over de cofinanciering van de loonkosten is van primordiaal belang om de tegemoetkoming van de sociale Maribel te berekenen. Ze is immers beperkt tot de loonkosten van de werknemer (brutoloon + werkgeversbijdragen)<sup>65</sup>. Het brutoloon omvat naast de wedde alle vergoedingen en voordelen die verschuldigd zijn krachtens wettelijke en reglementaire bepalingen of op grond van collectieve overeenkomsten. De loonkosten zijn bovendien beperkt tot de effectieve en gelijkgestelde bezoldigde prestaties.

<sup>62</sup> Rekenhof, *Bevordering van de werkgelegenheid in de openbare non-profitsector – Financiering en beheer van de sociale Maribel*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, februari 2010, 43 p. Beschikbaar op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>63</sup> Artikel 14bis van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.

<sup>64</sup> Fonds 327.03 (Ondernemingen voor beschutte en sociale tewerkstelling in het Waals Gewest en in de Duitstalige Gemeenschap), verslag van de commissaris-revisor.

<sup>65</sup> Artikel 12 van het koninklijk besluit van 18 juli 2002.



Zonder na te gaan of er sprake is van cofinanciering kan men de loonkosten niet correct berekenen en evenmin het risico uitsluiten dat een loonlast die door andere overheidssteun wordt gedekt, gedeeltelijk wordt gesubsidieerd. In de non-profitsector zijn die steunmaatregelen legio. Naast de verminderingen van sociale bijdragen (*doelgroepverminderingen*) bestaan er loonpremies op federaal en gewestelijk niveau die eveneens moeten worden meegenomen in de berekening van de loonkosten.

Het Rekenhof herinnert er in dat verband aan<sup>66</sup> dat sommige premies niet apart worden vermeld in de socialebijdragenaangifte (DMFA). Dat geldt meer bepaald voor de activeringstoelagen voor werklozen die de RVA op federaal niveau aan sommige doelgroepwerknemers toekent bovenop de bijdrageverminderingen waarop ze recht geven. Die premie die de RVA aan de werknemer betaalt, zorgt er echter voor dat de werkgever minder loon moet betalen. De sectorfondsen zouden bijgevolg moeten worden geïnformeerd over de premies die de RVA stort aan de werknemers die door de sociale Maribel worden gefinancierd. De FOD Werkgelegenheid zou daartoe de gegevens in verband met de gefinancierde werknemers moeten aftoetsen met de gegevens die de RVA heeft in verband met de begunstigden van dergelijke premies.

De herinschakeling van werklozen impliceert ook andere gewestelijke premies en een risico op dubbele subsidiëring.

De gemeenschappen financieren eveneens activiteiten in de non-profitsector. Zo ondersteunen het *ONE* en Kind & Gezin de banen in kinderdagverblijven financieel.

Die veelvuldige subsidiëring kan een nadelige invloed hebben op de toewijzing van de middelen van de gemeenschappen en op de doeltreffendheid van het in de verschillende non-profitsectoren gevoerde beleid. De miskennis van de federale tegemoetkomingen kan immers ertoe leiden dat de gemeenschappen subsidies toekennen voor banen die reeds door de sociale Maribel worden gefinancierd.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het proces om de sectorfondsen sociale Maribel en de cel sociale Maribel van de FOD Werkgelegenheid toegang te verlenen tot de loongegevens van de multifunctionele aangifte (DMFA) moet worden versneld, opdat de fondsen van de private sociale Maribel de gestorte tegemoetkomingen zouden kunnen controleren.

Wat de activeringspremies betreft die de RVA toekent aan werklozen bovenop de bijdrageverminderingen voor doelgroepen, is het Rekenhof van oordeel dat de FOD Werkgelegenheid de sectorfondsen zou moeten informeren over het bedrag van de premie die de RVA stort aan door de sociale Maribel gefinancierde werknemers. De FOD zal op die manier vermijden dat het systeem partieel een loonkost subsidieert die door andere overheidssteun wordt gedekt.

Tot slot beveelt het Rekenhof aan een systeem in te voeren waarbij de gegevens over de door de sociale Maribel gefinancierde werknemers systematisch worden meegedeeld. Dat zal de mogelijkheid bieden de middelen optimaal toe te wijzen in geval een andere overheid subsidies toekent.

#### 4.1.5 Cumulatie met dienstencheques

De reglementering op de dienstencheques bepaalt dat elke erkende dienstencheque-onderneming zich ertoe verbindt geen prestaties te laten leveren die met

<sup>66</sup> Rekenhof, *Bevordering van de werkgelegenheid in de openbare non-profitsector – Financiering en beheer van de sociale Maribel*, op. cit.

dienstencheques worden betaald, door werknemers die een sociale Maribel-financiering genieten<sup>67</sup>.

De RSZ heeft op verzoek van het Rekenhof opgezocht welke gefinancierde werknemers worden tewerkgesteld door erkende dienstencheque-ondernemingen. De rijksdienst werkte op basis van een steekproef<sup>68</sup> en ging na of die werknemers ook nog eens met dienstencheques werden bezoldigd. In 2,9 % van de gevallen werden de werknemers uit de steekproef bezoldigd met dienstencheques.

Om zich ervan te vergewissen dat er geen cumulatie gebeurt tussen Maribel en de dienstencheques beveelt het Rekenhof de FOD Werkgelegenheid aan jaarlijks op basis van de gegevens van de RSZ en de RVA te controleren of de door de sociale Maribel gefinancierde werknemers ook niet met dienstencheques worden gefinancierd.

De FOD Werkgelegenheid verklaart dat, om cumuls van de sociale Maribel en dienstencheques te vermijden, hij de gegevens zou kunnen kruisen met die van de RSZ, maar niet met die van de RVA. Die beschikt immers niet over de nodige gegevens ter zake.

Standpunt van de betrokken administraties

Het Rekenhof staat erop te preciseren dat de RVA wel degelijk dienstencheque-werknemers kan identificeren, want die gegevens worden verzameld bij de jaarlijkse rondvraag bij dienstenchequebedrijven.

## 4.2 Controleorganen

### 4.2.1 FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

Oorspronkelijk was 0,1 % van de dotatie bestemd voor het beheer van de sociale Maribel door de FOD Werkgelegenheid. Sinds 2006 wordt dat percentage niet meer aan de FOD toegekend, maar blijft het bij het Globaal Beheer.

De FOD Werkgelegenheid krijgt in de reglementering de sleutelrol om het systeem te sturen. Deze bestaat er vooral in de dotaties van de sectorfondsen vast te stellen op basis van de gegevens van de RSZ, het gebruik van hun middelen voor werkingskosten te controleren, de naleving van het loonplafond voor de gefinancierde banen en de evolutie van het arbeidsvolume na te gaan. De cel sociale Maribel van de FOD bestaat uit één ambtenaar, die overigens regeringscommissaris is bij vier sectorfondsen.

Uit de audit blijkt dat de FOD Werkgelegenheid effectief de verschillende dotaties vastlegt en de niet-recurrente middelen berekent. Wat de aanwending van de middelen voor werkingskosten betreft, heeft de met het beheer van de sociale Maribel belaste ambtenaar een proactief beleid gevoerd, meer bepaald wat betreft de naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten door de fondsen en vzw's en de reserves die ze hebben gecumuleerd. De recente bepaling die de fondsen verplicht verslag uit te brengen aan de FOD over de aanwending van de middelen voor werkingskosten, zal de cel sociale Maribel in dat opzicht meer werk bezorgen.

De audit van het Rekenhof heeft bovendien een aantal lacunes aan het licht gebracht bij de controles op het loonplafond van de door de sociale Maribel gefinancierde werknemers en op de evolutie van het werkgelegenheidsvolume.

<sup>67</sup> Artikel 2quater, § 4, 7°, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

<sup>68</sup> Werknemers die in 2009 door de sociale Maribel werden gefinancierd en waren tewerkgesteld in ondernemingen waarvan het aantal werknemers sociale Maribel groter is dan of gelijk aan 100 en die overigens zijn erkend voor dienstencheques, d.w.z. vijf ondernemingen en 1.480 werknemers.

Om al die opdrachten te kunnen realiseren, moet dus een volwaardige cel met voldoende middelen worden opgericht.

Gezien de talrijke opdrachten die de sociale Maribel-reglementering toevertrouwt aan de FOD Werkgelegenheid op het vlak van het beheer en de controle, is het Rekenhof van oordeel dat een volwaardige cel sociale Maribel moet worden opgericht die over voldoende middelen beschikt om te garanderen dat het systeem in de toekomst echt gestuurd wordt.

Standpunt van de betrokken administraties

De FOD Werkgelegenheid preciseert dat de cel sociale Maribel zopas werd versterkt met een nieuwe medewerker. De FOD meent echter dat nog een extra aanwerving zich opdringt als alle aanbevelingen van het Rekenhof ten uitvoer moeten worden gebracht.

Standpunt van de betrokken ministers

De minister van Werk verklaart nota te hebben genomen van de suggesties van het Rekenhof om de controle en het beheer van de sociale Maribel nog te verbeteren. Ze verbindt zich ertoe erover te waken dat ze zo spoedig mogelijk ten uitvoer worden gelegd via onder meer een versterkte samenwerking tussen de FOD Werkgelegenheid en de betrokken instellingen.

#### 4.2.2 Regeringscommissarissen

Bij de hervorming van de sociale Maribel werd een belangrijke rol weggelegd voor de regeringscommissarissen die door de betrokken ministers worden aangesteld en die toezicht moeten houden op de sectorfondsen.

Zo heeft de regeringscommissaris een raadgevende stem in de vergaderingen van het beheerscomité van het fonds. Hij kan een opschortend beroep aantekenen tegen elke beslissing die hij strijdig acht met de wet, de reglementering, de collectieve arbeidsovereenkomst, het statuut van het fonds of het algemeen belang. Het fonds heeft tien dagen tijd om op de opmerkingen van de commissaris te antwoorden. Het beroep wordt onderzocht door de commissie sociale Maribel die binnen twintig dagen uitspraak doet. Zowel het fonds als de regeringscommissaris kunnen tegen die beslissing beroep aantekenen bij de betrokken ministers, die binnen twintig dagen uitspraak doen.

Bij de audit is gebleken dat sinds 2006 slechts twee keer beroep werd aangekend bij de Maribel-commissie. De meeste problemen worden immers op het niveau van de beheerscomités van de fondsen geregeld, aangezien de regeringscommissarissen de voorkeur geven aan een onderhandelde oplossing. Er wordt slechts beroep aangetekend bij ernstige tekortkomingen.

Uit de audit is overigens gebleken dat ze de FOD Werkgelegenheid niet systematisch informeren over het beheer van de Maribel door de sectorfondsen waarop ze toezicht moeten uitoefenen. De FOD Werkgelegenheid zou het systeem beter kunnen sturen als hij regelmatig zou worden geïnformeerd.

Om de FOD Werkgelegenheid in staat te stellen het systeem efficiënter te sturen, formuleert het Rekenhof de aanbeveling dat de regeringscommissarissen onderling informatie zouden uitwisselen en dat ze deze informatie zouden doorsturen aan de cel sociale Maribel.

Standpunt van de betrokken ministers

De minister van Sociale Zaken heeft de intentie aan de regeringscommissarissen te vragen op een meer systematische wijze met de cel sociale Maribel van de FOD Werkgelegenheid te communiceren om een betere communicatie van de informatie te verzekeren.

#### 4.2.3 Bedrijfsrevisoren

De sectorfondsen moeten de betrokken ministers uiterlijk op 30 juni een exemplaar bezorgen van het jaarverslag over het afgelopen jaar, alsook een kastoestand op 31 december van het afgelopen jaar<sup>69</sup>. Die documenten moeten worden gecertificeerd door bedrijfsrevisoren.

De revisoren moeten bovendien jaarlijks een verslag over de activa en passiva van de fondsen opstellen en onverwijld alle onregelmatigheden of ieder feit onder de aandacht brengen die de solvabiliteit en liquiditeit van een fonds in gevaar kunnen brengen.

Overeenkomstig de opdracht van de revisoren garanderen die niet-gedetailleerde verslagen, die als bijlage bij de grote boekhoudposten worden gevoegd, dat er in de jaarrekeningen van de fondsen geen significante anomalieën voorkomen die het resultaat zijn van bedrog of fouten.

---

<sup>69</sup> Artikel 35, § 5, D, van de wet van 29 juni 1981.

## Hoofdstuk 5

### Conclusies en aanbevelingen

---

Sinds 1997 wordt een vermindering van sociale bijdragen toegekend aan zowel de private als de openbare non-profitsector. De opbrengst van die vermindering wordt bestemd voor het scheppen van extra banen.

Dat systeem moet de mogelijkheid bieden banen te scheppen in de sectoren van de geneeskundige verzorging, de sociale actie en de cultuur om binnen die sectoren de kwaliteit van de geleverde diensten te verbeteren en de hoge werkbelasting te verminderen. In juni 2009 bedroeg het aantal gecreëerde banen dankzij de sociale Maribel 12.693,76 voltijdse equivalenten, d.i. 20.988 fysieke betrekkingen.

Hoewel de wet en de reglementering op de sociale Maribel verwijzen naar een systeem van bijdrageverminderingen, storten de werkgevers van de betrokken sectoren al hun sociale bijdragen aan de RSZ. De rijksdienst houdt dan een forfait in van de opbrengst van de bijdragen en bestemt het voor de financiering van sectorfondsen. Dat forfait bedraagt in 2011 387,83 euro per werknemer per kwartaal.

In de privésector worden die nieuwe banen beheerd door veertien private sectorfondsen die werden opgericht door paritaire (sub)comités die onder de sociale Maribel vallen.

Het Rekenhof heeft hoofdzakelijk het financieringsmechanisme van de private sociale Maribel onderzocht, de weerslag ervan op de jobcreatie, de werkingskosten van de sectorfondsen en de kwaliteit van het administratief en financieel beheer door de FOD Werkgelegenheid.

#### *Financiering via dotaties*

Sinds 2004 is de financiering van de sociale Maribel-banen niet meer afhankelijk van de ontvangsten afkomstig van de verminderingen van sociale bijdragen, maar gebeurt ze via dotaties die aan elk sectorfonds worden toegekend en die worden gelijkgesteld met uitgavenmachtigingen. De berekening ervan wordt bepaald door twee parameters: het aantal werknemers die een recht op bijdragevermindering openen en het toegepaste forfaitair trimestrieel bedrag van bijdrageverminderingen.

De audit stelde vast dat de RSZ de personen die het recht openen correct identificeert en dat de controles erin slagen de cumulaties met andere bijdrageverminderingen te voorkomen en op te sporen. De FOD Werkgelegenheid berekent overigens correct de bedragen die in het kader van de sociale Maribel aan de sectorfondsen worden toegewezen.

Door slecht beheer in het verleden, hergroeperingen van paritaire comités of het gebruik van foutieve verdeelsleutels, hebben sommige sectorfondsen echter teveel banen gefinancierd in vergelijking met de middelen waarover ze beschikken. Aangezien de berekening van de dotatie ertoe kan leiden dat de dotatie hoger is dan de ontvangsten van de sociale Maribel, beveelt het Rekenhof de FOD Werkgelegenheid aan jaarlijks te verifiëren of de globale dotatie van het jaar niet hoger ligt dan de ontvangsten bestemd voor de sociale Maribel voor datzelfde jaar.

#### *Criteria voor toewijzing van de betrekkingen*

In de reglementering worden geen criteria gedefinieerd waaraan de banen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de Maribel-tegemoetkomingen. Ze laat het beheerscomité van elk sectorfonds een werkdocument opstellen dat de toewijzingscriteria voor de banen en de modaliteiten voor de verdeling van de middelen van de sociale Maribel onder de kandidaat-werkgevers vermeldt.

Het Rekenhof stelt vast dat de werkdocumenten van sommige fondsen de reglementaire verplichtingen niet naleven. Zo worden aan een werkgever banen toegekend, enkel of voornamelijk in functie van de ontvangsten uit de inhoudingen op de bijdragen van de werknemers die hij tewerk stelt (principe van de *billijke verhouding*). Die verdelingswijze is in strijd met het principe dat de wetgever voor ogen had waarbij de middelen in een gemeenschappelijke pot werden gestort. Ze vermindert overigens de mogelijkheden van de kleine vzw's om een door Maribel gefinancierde betrekking te krijgen. Bovendien kunnen op die manier de financiële middelen niet georiënteerd worden naar betrekkingen die het best aansluiten bij het sociale Maribel-beleid. Tot slot maakt de toekenning van extra banen op basis van alleen de verhouding van de financiële participatie in de Maribel de tussenkomst van de sectorfondsen overbodig.

#### *Evolutie van het aantal gefinancierde banen*

Het Rekenhof heeft de netto-evolutie in voltijdse equivalenten van de door de sociale Maribel gefinancierde betrekkingen per paritair comité tussen 2006 en 2009 geanalyseerd. Terwijl de dotatie met 10,5 % is gestegen, is het aantal gefinancierde voltijdse equivalenten gedaald van 13.095,95 in 2006 naar 12.693,76 in 2009. Deze daling met 3 % (402,19 voltijdse equivalenten) doet zich voornamelijk voor in de sector van de geneeskundige verzorging. Uit de gegevens 2006-2010 blijkt een heel lichte totale stijging met 1,26 %.

Het Rekenhof beveelt de FOD Werkgelegenheid aan bij de sectorfondsen exacte gegevens te vergaren om het aantal gefinancierde voltijdse equivalenten te kunnen bepalen.

De FOD zou ook moeten nadenken over de impact van de inflatie en de anciënniteit van de werknemers op de loonkosten die de werkgevers moeten dragen. Het Rekenhof heeft immers opgemerkt dat zij moeilijkheden ondervinden om extra banen te scheppen en tegelijkertijd de evolutie van de weddeschalen in acht te nemen die door de collectieve arbeidsovereenkomsten worden vastgelegd. Bovendien zijn er elementen die erop wijzen dat een steeds groter deel van de dotaties eerder dient om beter de loonkosten te dekken van banen die reeds door de sociale Maribel worden gefinancierd, dan om nieuw gefinancierde banen te scheppen. Deze evolutie kan de bijna-stagnering van het aantal gefinancierde voltijdse equivalenten tussen 2006 en 2010 gedeeltelijk verklaren.

#### *Aanwending van de middelen voor werkingskosten*

De sectorfondsen Maribel kunnen 1,2 % van het bedrag van hun dotaties aanwenden om hun administratie- en personeelskosten te dekken. Twaalf van de veertien sectorfondsen dragen deze som over aan drie vzw's, die ze met het beheer van de sociale Maribel belasten. Deze vzw's storten op hun beurt een aanzienlijk deel van die financiële middelen aan een overkoepelende vzw.

Sinds 2003 behouden deze vzw's de niet-aangewende saldi van de werkingskosten en storten deze niet meer terug aan de fondsen. Ze hebben op die manier reserves opgebouwd en een beleid van vastgoedinvesteringen en beleggingen gevoerd dat ontsnapt aan de controle waarin de wet en de reglementering op de sociale Maribel voorzien.

Doordat de administratieve structuur wordt geregeld via overeenkomsten tussen de sectorfondsen van de private Maribel en de vzw's, krijgt men geen transparant beeld van de werkingsuitgaven die nodig zijn voor het beheer van de sociale Maribel. De getrapte structuur waarbij de behorende vzw's verbonden zijn aan één enkele overkoepelende vzw, versterkt dat gebrek aan transparantie nog. Door deze

structuur kunnen de sectorfondsen tot slot niet beoordelen of sommige uitgaven gegrond zijn. Het Rekenhof beveelt de FOD Werkgelegenheid dan ook aan de fondsen te vragen de werkingskosten te controleren van de vzw's die deze kosten moeten beheren.

Het Rekenhof is eveneens van oordeel dat ieder niet-aangewend saldo van de middelen voor werkingskosten moet worden teruggestort aan de sectorfondsen sociale Maribel. De op het einde van het jaar beschikbare middelen, met inbegrip van de intresten, zouden bovendien moeten kunnen worden geïdentificeerd in de rekeningen van de vzw's, zodat een correcte afrekening kan worden gemaakt van de niet-recurrente middelen die voor het Globaal Beheer zijn bestemd.

Het Rekenhof merkt in dat verband op dat de vzw en de fondsen, ingevolge recente wijzigingen in de reglementering, een gezamenlijk verslag moeten opstellen om hun werkingsuitgaven te verantwoorden. Deze verplichting regelt echter niet de kwestie van de reserves die de vzw's reeds hebben opgebouwd. Het Rekenhof formuleert in dat opzicht de aanbeveling om na te denken over de reserves van de sociale Maribel die sinds 2003 werden opgebouwd. Overeenkomstig de reglementering moeten die reserves ofwel worden bestemd voor de financiering van extra banen ofwel worden overgedragen aan het Globaal Beheer in het kader van de niet-recurrente middelen. Het Rekenhof is van oordeel dat de fondsen en de FOD Werkgelegenheid zowel de aanwending van de middelen voor werkingskosten als die van de reserves intensiever moeten controleren. Er moet tot slot een grondig boekhoudkundig onderzoek worden uitgevoerd naar de gegrondheid van de voorzieningen die in de rekeningen van de vzw's zijn ingeschreven.

De aanzienlijke reserves die de vzw's hebben opgebouwd en het feit dat de dotatie voor werkingskosten voor de twee fondsen die geen beroep doen op die vzw's, niet volledig wordt aangewend, wijzen erop dat het vastgelegde maximum van 1,2 % voor die dotatie misschien te hoog ligt.

Voorts vallen de sectorfondsen Maribel onder de wetgeving op de overheidsopdrachten en moeten de overeenkomsten die de vzw's sluiten voor werken of leveringen van goederen en diensten beantwoorden aan de voorwaarden van die wetgeving.

#### *Controle van de reglementaire voorwaarden*

De wetgever oordeelde dat de sociale Maribel niet bedoeld was om banen te financieren waarvoor de jaarlijkse loonkost tijdens de loopbaan van de werknemer meer dan 64.937,84 euro (te indexeren) bedraagt. Het Rekenhof beveelt de FOD Werkgelegenheid dan ook aan elk jaar systematisch te controleren of dat plafond in acht wordt genomen.

De controle van het loonkostenplafond lijkt onontbeerlijk wanneer Maribel-banen worden gefinancierd, hetzij door de werkgever zelf, hetzij door de toekenning van andere toelagen. Het Rekenhof is in dat opzicht van oordeel dat de FOD Werkgelegenheid de sectorfondsen zou moeten informeren over het bedrag van de activeringspremie die de RVA aan de door de sociale Maribel gefinancierde werknemers stort bovenop de *doelgroepbijdrageverminderingen*. In geval van subsidiëring door een andere overheid, formuleert het Rekenhof bovendien de aanbeveling om een systeem in te stellen waarbij de gegevens met betrekking tot de begunstigen van een sociale Maribel-financiering systematisch worden meegedeeld. Dat systeem zal een optimale toewijzing van de middelen mogelijk maken ingeval er toelagen door een andere overheid worden toegekend.

Om na te gaan of er geen cumulatie is tussen de sociale Maribel en dienstencheques, beveelt het Rekenhof de FOD Werkgelegenheid tot slot aan een jaarlijkse controle uit te voeren op basis van de gegevens van de RSZ en van de RVA. De FOD zal zich zo ervan vergewissen dat de door de sociale Maribel gefinancierde werknemers niet reeds met dienstencheques worden gefinancierd.

Om de sectorfondsen in staat te stellen te controleren of de werknemers die een sociale Maribel-financiering krijgen, ook effectief werden aangeworven, formuleert het Rekenhof de aanbeveling om sneller werk te maken van de toegang van de fondsen tot de DMFA. Door deze toegang zal ook het loonkostenplafond doeltreffender kunnen worden gecontroleerd in geval van cofinanciering.

Werkgevers die een financiële tegemoetkoming sociale Maribel krijgen, verbinden zich ertoe een nettostijging te realiseren van het aantal betrekkingen in verhouding tot de financiering die ze ontvangen.

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Werkgelegenheid de globale jaarlijkse evolutie van het arbeidsvolume ten opzichte van het jaar 2005 in het oog houdt, zonder na te gaan of de extra sociale Maribel-tegemoetkomingen de werkgelegenheid sinds dat referentiejaar effectief doen stijgen. Het globaal werkgelegenheidsvolume is in positieve zin geëvolueerd van 283.601 personen in 2005 naar 319.756 personen in 2009 (+ 12,75 %). De sectorfondsen sociale Maribel moeten van hun kant voor elke werkgever apart het werkgelegenheidsvolume in voltijdse equivalenten controleren, dat minstens ten belope van de gefinancierde banen moet toenemen.

Het Rekenhof beveelt de FOD Werkgelegenheid bijgevolg aan zich ervan te vergewissen dat de sectorfondsen sociale Maribel die controles wel degelijk uitvoeren overeenkomstig de reglementering. De FOD zal aldus een echte controle uitoefenen op de evolutie van het arbeidsvolume. Het Rekenhof is overigens van oordeel dat het referentiejaar moet worden geactualiseerd.

#### *Controleorganen van de private sociale Maribel*

Toen de audit werd uitgevoerd, bestond de cel sociale Maribel van de FOD Werkgelegenheid uit één enkele ambtenaar, die bovendien regeringscommissaris is bij vier sectorfondsen. De cel werd naderhand versterkt met een extra medewerker.

Gezien de talrijke opdrachten die de reglementering de FOD Werkgelegenheid heeft toevertrouwd, zowel inzake beheer als inzake controle, acht het Rekenhof het nodig een volwaardige cel sociale Maribel samen te stellen die het systeem in de toekomst moet sturen.

Sinds 2006 heeft het toezicht van de regeringscommissarissen op de fondsen gezorgd voor een betere werking van de private sociale Maribel. Dat toezicht heeft echter bepaalde grenzen. Het Rekenhof formuleert bijgevolg de aanbeveling om informatie uit te wisselen tussen de commissarissen en deze informatie door te spelen aan de cel sociale Maribel. De FOD Werkgelegenheid zal het systeem zo beter kunnen sturen.



## Bijlage 1

### Antwoord van de minister van Sociale Zaken van 31 augustus 2011

---

(Vertaling)

Betreft: Audit betreffende de bevordering van de werkgelegenheid in de private non-profitsector – financiering, impact en beheer van de sociale Maribel

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Ik meld u de goede ontvangst van het bovengenoemde auditverslag en dank u voor het aanzienlijke werk dat het Rekenhof heeft verricht.

Deze audit bevestigt de pistes voor verbetering die wij reeds hebben bewandeld samen met mijn collega van Werk in het kader van het denkwerk om het systeem van beheer en opvolging van de sociale Maribel te verbeteren.

Los van de strikte bevoegdheden die de FOD Werkgelegenheid toebehoren, is de vaststelling over het beheer en de transparantie van het fonds die u uiteenzet identiek aan deze die wij reeds in 2009 hebben gedaan. Een werkgroep bestaande uit de betrokken administraties, de beleidscellen Sociale Zaken en Werkgelegenheid en vertegenwoordigers van de sociale partners werd opgericht om enerzijds het statuut van de vzw's die de werkingskosten beheren in overeenstemming te brengen met de wetgeving op de overheidsopdrachten en om anderzijds een meer proactieve opvolging te verzekeren van het Fonds voor het beheer van die werkingskosten. Deze werkgroep heeft nog niet alle wijzigingen kunnen finaliseren omdat voor de vereiste aanpassingen externe juridische adviezen moesten worden ingewonnen om de beheersstructuur van het Fonds door de sociale partners aan te passen. Toch werden in 2010 de eerste wetswijzigingen goedgekeurd om de transparantie van het beheer te verbeteren en de eerste verslagen van de vzw's werden in de loop van mei van dit jaar toegezonden.

Ik hoop dat alle nodige aanpassingen om een betere opvolging en een echte transparantie te verzekeren tegen het einde van dit jaar met de sociale partners zullen zijn gefinaliseerd.

Wat de criteria voor de toekenning van betrekkingen in de verschillende fondsen betreft, heb ik er terdege nota van genomen dat sommige van hen een gewoon mechanisme van "juste retour" toepassen. Ik zal met mijn collega van Werk de aandacht van de verschillende regeringscommissarissen erop vestigen dat ze de beheerscomités van de fondsen moeten herinneren aan de intentie van de wetgever ter zake. Wij zullen hen ook vragen op een meer systematische wijze met de cel "sociale Maribel" van de FOD Werkgelegenheid te communiceren om een betere informatiedoorstroming te verzekeren.

In overleg met mijn collega van Werk zal ik vragen dat de reeds opgerichte werkgroep ook de andere problemen die uw audit opwerpt, zou onderzoeken.

Met de meeste hoogachting,

(w.g.)

Laurette Onkelinx

Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken

(Vertaling)

Betreft: Bevordering van de werkgelegenheid in de private non-profitsector – financiering, impact en beheer van de sociale Maribel

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Hierbij meld ik u de goede ontvangst van het ontwerpverslag opgesteld door het Rekenhof waarnaar hierboven wordt verwezen.

Ik neem nota van de opmerkingen die in uw ontwerpverslag zijn geformuleerd, en meer bepaald van deze vervat in uw conclusies en aanbevelingen.

Ik zou u hier willen herinneren aan de verschillende maatregelen die ik heb genomen van zodra ik in functie ben getreden, om tegemoet te komen aan sommige van de problemen die u aangeeft. Er is in de loop van de laatste jaren inderdaad grote vooruitgang geboekt in het beheer en de controle van de sociale Maribel.

Het beheer van de sectorale fondsen is meer proactief geworden zoals blijkt uit de evolutie van de financiële reserves van deze fondsen. Terwijl deze reserves in 2007 nog 8,7 miljoen euro bedroegen, zijn ze momenteel vrijwel onbestaande omdat de fondsen erover hebben gewaakt die reserves te gebruiken om nieuwe werkgelegenheid te creëren.

Deze evolutie werd mogelijk door de versterking van de controle die de cel sociale Maribel en de regeringscommissarissen uitoefenen.

Voorts is vanaf 2010 een nieuwe procedure voor de controle op de werkingskosten ingevoerd. Voortaan moeten de sectorale fondsen die hun werkingskosten gezamenlijk beheren, jaarlijks een gedetailleerd verslag over die kosten voorleggen. Het eerste verslag werd in 2011 voorgelegd. Het geeft een zeer gedetailleerd beeld van alle gedane uitgaven en verhoogt daardoor de doeltreffendheid van de controle.

Recent werden verschillende werkvergaderingen georganiseerd met de vertegenwoordigers van de sectorale fondsen om te waken over de goede toepassing van de bepalingen inzake overheidsopdrachten. Daartoe wordt momenteel aanzienlijk werk verricht op het niveau van de sectorale fondsen om de bestaande overeenkomsten tussen de Maribelfondsen en de vzw's die met het beheer van de werkingskosten zijn belast, aan te passen. Bovendien zullen ook de statuten van de vzw's worden aangepast.

Wat de evolutie van de omvang van de tewerkstelling betreft, wens ik te herinneren aan de opmerkingen die de FOD Werkgelegenheid heeft geformuleerd. De verhogingen van de middelen in kwestie volstonden immers niet om een verhoging van de bezoldiging van de door de sociale Maribel gefinancierde werknemers mogelijk te maken.

Tot slot suggereert de audit van het Rekenhof verschillende initiatieven die zouden kunnen worden genomen om de controle en de governance van de sociale Maribel nog te verbeteren. Wij hebben nota genomen van deze suggesties en ik zal erover waken dat ze zo spoedig mogelijk worden gevolgd via onder meer een versterkte samenwerking tussen mijn administratie en de verschillende betrokken parastatale instellingen.

Ik dank het Rekenhof nogmaals voor de constructieve aanbevelingen die het in het kader van deze audit heeft geformuleerd.

Met de meeste hoogachting,

(w.g.)

Joëlle Milquet

Vice-eersteminister en Minister van Werk en Gelijke Kansen,

belast met het Migratie- en Asielbeleid





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/2011/1128/23
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>