

REKENHOF

**Private
socialeverzekeringsfondsen
voor zelfstandigen**

Controle door de overheid

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, mei 2008



REKENHOF

**Private
socialeverzekeringsfondsen
voor zelfstandigen**

Controle door de overheid

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 30 april 2008*

Samenvatting

De socialeverzekeringsfondsen spelen een vooraanstaande rol in de organisatie van het stelsel van de sociale zekerheid van de zelfstandigen. Ze houden de gegevens bij ter vaststelling van de rechten en sociale verplichtingen van de zelfstandigen en kennen aan hun aangeslotenen de sociale uitkeringen toe in de takken kinderbijslag, faillissementsverzekering en moederschapshulp. Ze zijn ook belast met de berekening en de inning van de sociale bijdragen die de zelfstandigen zijn verschuldigd en ze dragen bij in de financiering van het Globaal Beheer van het stelsel via een dagelijkse overdracht van de ontvangsten uit bijdragen aan het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ). Ze houden van deze bedragen wel een percentage af om hun beheerskosten te financieren.

De controle op de fondsen gebeurt door de inspectiedienst van de Directie-Generaal Zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid. Deze directie, die over onvoldoende middelen beschikt, voert zijn controles uit op basis van een weinig doelgerichte benadering, een onaangepaste periodiciteit en planning en zonder voldoende gebruik te maken van informaticamiddelen. Bovendien werd de evaluatie van de invorderingsprocessen van de bijdragen door de verzekeringsfondsen, op basis van de performantiecriteria die hen in 2005 werden opgelegd, niet gefinaliseerd.

De complexe financiële mechanismen tussen de fondsen en het RSVZ vormen een hinderpaal voor een doeltreffende controle op de verplichtingen die aan de fondsen worden opgelegd voor de verdeling en de overdracht van de geïnde bijdragen.

Voorts beschikt het stelsel van de sociale zekerheid van de zelfstandigen niet over een exhaustieve en gecertificeerde gegevensbank waarop het beheer en de controle van het sociaal statuut kunnen steunen.

Meer globaal leidt het gebrek aan een beheersdialoog tussen de overheid en de fondsen ertoe dat de sleutelprocessen onvoldoende worden beheerst.

Tot slot worden de bijdragen die de fondsen vragen voor hun beheerskosten onvoldoende kenbaar gemaakt zodat de zelfstandigen niet in perfecte transparantie voor een bepaald fonds kunnen kiezen.

Het Rekenhof formuleert aanbevelingen om op korte termijn de controle door de overheid op de opdrachten van deze socialeverzekeringsfondsen te verbeteren.

Het Rekenhof is bovendien van oordeel dat het onderbrengen van de inspectiedienst bij het RSVZ (en niet bij de FOD Sociale Zekerheid, zoals nu het geval is) zou kunnen overwogen worden teneinde het instituut meer te betrekken bij de oriëntatie van de controles. Op die manier kan ook beter ingespeeld worden op de noden van het RSVZ inzake certificering van de financiële, boekhoudkundige en individuele gegevens. Bovendien zou dit de informaticamiddelen meer centraliseren. Deze hervorming zou eveneens tot meer budgettaire transparantie leiden doordat de kosten van de controles op het Globaal Beheer van het stelsel van de sociale zekerheid van de zelfstandigen kunnen worden aangerekend.

Op langere termijn pleit het Rekenhof ervoor een exhaustieve en gecertificeerde gegevensbank op te richten die in verbinding staat met de bij de fondsen geregistreerde gegevens of gebaseerd is op duplicaten ervan.

Het pleit eveneens voor een herziening van de financiële en administratieve organisatie van de sector. Het financieringsmechanisme van de fondsen zou kunnen worden vereenvoudigd door de invoering van een nieuw systeem waarbij alle ontvangsten uit bijdragen integraal en onmiddellijk aan het RSVZ worden overgedragen. De beheerskosten van de fondsen en de sociale uitkeringen zouden daarbij worden gefinancierd door fondsenvoorschotten die het RSVZ aan de fondsen zou storten.

Met het oog op een meer gelijke behandeling van de sociaalverzekerden en een betere beheersing van de beheerskosten, beveelt het Rekenhof tot slot aan de bijdragen voor beheerskosten die aan de aangeslotenen worden gevraagd voor een deel te laten afhangen van parameters die de kwaliteit en het werkvolume van de fondsen weergeven. Tegelijkertijd is dit ook een manier om de responsabiliseringsmaatregelen die de Staat in de andere sectoren van de sociale zekerheid heeft genomen, uit te breiden tot de fondsen.

De minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw zal er in overleg met de betrokken diensten op toezien dat er zo snel mogelijk verbetering komt op het vlak van de methodes voor het richten van de controles en op het vlak van de frequentie van de controles van de inspectiediensten. Ze benadrukt echter dat extra medewerkers en informaticamateriaal nodig zijn om de specifieke en globale controles te kunnen opvoeren. Daarnaast heeft ze ook met aandacht kennis genomen van de aanbevelingen voor een efficiënter beheer van het sociaal statuut, een grotere transparantie in de beheerskosten en meer gelijkheid tussen de zelfstandigen.

Inhoud

Inleiding	7
Hoofdstuk 1	
Berekening, inning en overdracht aan het RSVZ van de sociale bijdragen	10
1.1 Berekening van de bijdragen	10
1.1.1 Context	10
1.1.2 Controle door de inspectiedienst	11
1.2 Inning van de bijdragen	13
1.2.1 Inningspercentage	13
1.2.2 Controle door de inspectiedienst	14
1.3 Overdracht van bijdragen aan het RSVZ	17
1.3.1 Bepaling van de over te dragen bedragen	17
1.3.2 Controles van de overdrachten door de inspectiedienst	18
1.3.3 Nood aan een vereenvoudigd financieringssysteem	22
Hoofdstuk 2	
Berekening en betaling van de sociale uitkeringen aan zelfstandigen	24
2.1 Kinderbijslag	24
2.1.1 Context	24
2.1.2 Controle door de inspectiedienst	25
2.2 Wettelijk pensioen	26
2.2.1 Context	26
2.2.2 Controle door de inspectiedienst	27
2.3 Vrij aanvullend pensioen	29
2.4 Faillissementsverzekering	29
2.5 Moederschapshulp	30
Hoofdstuk 3	
Betrouwbaarheid en volledigheid van de gegevens over het sociaal statuut van de zelfstandigen	31
Hoofdstuk 4	
Schadevergoeding aan het stelsel naar aanleiding van een fout begaan door de fondsen	33

Hoofdstuk 5	
Beheersing door de overheid van de beheerskosten gevorderd bij de zelfstandigen	35
5.1 Gebrek aan transparantie	35
5.2 Ontoereikende controle op de gegrondheid van het gevraagde bijdragebedrag	35
5.3 Moeizame controle op de aanwending van de bijdragen voor beheerskosten	36
5.4 Niet-naleving van het opgelegd maximum	36
Hoofdstuk 6	
Conclusie, streven naar <i>best practices</i> en aanbevelingen	38
6.1 Aanbevelingen op korte termijn	39
6.1.1 Uitvoering van globale controles	39
6.1.2 Verbetering van de specifieke controles	39
6.1.3 Betere transparantie tussen de fondsen inzake de beheerskosten	41
6.1.4 Optimalisatie van de administratieve organisatie	42
6.2 Aanbevelingen op langere termijn	44
Bijlage	
Reactie van de betrokken ministers	47

1 Context

De socialeverzekeringsfondsen spelen een sleutelrol in het socialezekerheidsstelsel voor zelfstandigen¹.

Ze berekenen en innen de socialezekerheidsbijdragen van de zelfstandigen en kennen hen sociale uitkeringen toe op het vlak van de kinderbijslag, de faillissementsverzekering en de moederschapshulp. In dat kader beheren ze alle gegevens in verband met de gezinssituatie en de loopbaan van zelfstandigen. Tot slot hebben de fondsen een adviserende rol ten aanzien van de zelfstandigen.

De Nationale Hulpkas voor de Sociale Verzekeringen (NHSVZ) is het socialeverzekeringsfonds van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ). Daarnaast bestaan er ook private socialeverzekeringsfondsen in de vorm van vzw's die erkend zijn door de koning, op voorstel van de minister van Middenstand.

Er zijn dertien private socialeverzekeringsfondsen. In 2006 telden zij 863.478 aangeslotenen, inden ze 2,66 miljard euro aan bijdragen en aanhorigheden en kenden ze 332,3 miljoen euro aan sociale uitkeringen toe². De beheerskosten van die fondsen vallen rechtstreeks ten laste van de zelfstandigen via een bijdragesupplement. In 2006 ging het om een bedrag van 113,4 miljoen euro.

De verplichtingen van de socialeverzekeringsfondsen en de modaliteiten voor de controle van die fondsen staan gedefinieerd in de reglementering betreffende de sociale verzekering van zelfstandigen. Die legt ook de toepasbare financiële en administratieve sancties vast ingeval die verplichtingen niet worden nageleefd.

Het is de inspectiedienst van de Directie-Generaal Zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid die de socialeverzekeringsfondsen controleert.

Het RSVZ staat in voor het globale financieel beheer³ van de thesaurie, voor het bijhouden van het Algemeen Repertorium van Zelfstandige Arbeiders (ARZA) en voor de verificatie van de verplichte aansluiting van zelfstandigen bij een socialeverzekeringsfonds.

¹ Het socialezekerheidsstelsel voor zelfstandigen wordt geregeld door het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967. Net als bij de loontrekkenden, verenigt dat stelsel de vroegere initiatieven inzake kinderbijslag (1937), pensioenen (1956) en geneeskundige verzorging – grote risico's (1964).

² In 2006 telde de hulpkas (NHSVZ) 17.144 aangeslotenen. Ze inde 67,6 miljoen euro en kende in totaal 4,3 miljoen euro aan sociale prestaties toe.

³ Koninklijk besluit van 18 november 1996 houdende financiële en diverse bepalingen met betrekking tot het sociaal statuut der zelfstandigen, met toepassing van titel VI van de wet van 26 juli 1996 houdende modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van artikel 3 van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Moneitaire Unie.

2 Draagwijdte van de audit

De organisatie van het socialezekerheidsstelsel voor zelfstandigen houdt belangrijke risicofactoren in door de verdeling van bevoegdheden tussen de sociale-verzekeringsfondsen, het RSVZ en de FOD Sociale Zekerheid. De laatste jaren waren de administratieve procedures van het stelsel bovendien niet echt stabiel. Voor de ontwikkeling van het *e-government* moesten immers diverse informatica-systemen worden ingevoerd en het beleid dat de laatste jaren is gevoerd om de sociale dekking voor zelfstandigen uit te breiden, zorgde ervoor dat de parameters inzake de prestaties die door de socialeverzekeringsfondsen worden beheerd, herhaaldelijk wijzigden.

In die context is de controle van de fondsen door de inspectiedienst van de FOD Sociale Zekerheid essentieel. Ze moet immers garanderen dat de financiële, boekhoudkundige en sociale aspecten van de reglementering correct worden toegepast.

Deze audit onderzoekt de drie voornaamste opdrachten van de fondsen, namelijk het inzamelen van de bijdragen, de toekenning van bepaalde sociale uitkeringen en het bijhouden van de gegevens met betrekking tot de gezinssituatie en de loopbaan van de zelfstandigen.

Meer concreet is de audit nagegaan of de beheers- en controlesystemen van de verzekeringsfondsen garanderen dat:

1. de ontvangsten uit bijdragen, verschuldigd aan het RSVZ, correct worden berekend, geïnd en getransfereerd door de fondsen;
2. de sociale uitkeringen overeenkomstig de geldende regels worden berekend en uitbetaald aan de zelfstandigen;
3. de gegevens op basis waarvan de rechten en verplichtingen van zelfstandigen worden vastgesteld, betrouwbaar zijn;
4. in geval van vergissingen of bij verstoorde werking van de verzekeringsfondsen, het aan zelfstandigen of aan de Staat berokkende nadeel wordt opgespoord en rechtgezet;
5. de overheid de beheerskosten die aan de zelfstandigen worden verrekend voldoende in de hand houdt.

3 Methodologie

In eerste instantie werd een theoretisch onderzoek uitgevoerd van de reglementering en de ministeriële richtlijnen om na te gaan of de werkingsnormen die de overheid aan de socialeverzekeringsfondsen oplegt afdoende en adequaat zijn en alle opdrachten dekken die hen zijn toevertrouwd.

Aangezien het Rekenhof geen controle uitoefent ten aanzien van de private socialeverzekeringsfondsen voor zelfstandigen, werd de toepassing van de reglementering door die fondsen op indirecte wijze nagegaan via informatie verzameld bij de inspectiedienst van de FOD Sociale Zekerheid en via de administratieve en financiële controles uitgevoerd door de inspectiedienst. Vervolgens werd de kwaliteit van die controles geëvalueerd.

Tot slot onderzocht het Rekenhof de sancties die aan de fondsen worden opgelegd om na te gaan of deze sancties adequaat zijn en correct worden toegepast en of ze kunnen leiden tot een betere kwaliteit van de werking van de socialeverzekeringsfondsen.

4 Verloop

18 oktober 2006	schriftelijke aankondiging van de audit bij de minister van Middenstand alsook bij de administrateur-generaal van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) en de directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid
april 2007	afronding van de audit
18 juli 2007	verzending van het voorontwerp van verslag aan de directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid en aan de administrateur-generaal van het RSVZ
10 september 2007	antwoord van de directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid
11 september 2007	antwoord van de administrateur-generaal van het RSVZ
16 oktober 2007	tegensprekelijke vergadering met de directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid en zijn medewerkers
19 december 2007	verzending van het ontwerpverslag aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw
8 maart 2008	antwoord van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid
19 maart 2008	antwoord van de minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw

Het verslag houdt rekening met de opmerkingen die de betrokken administraties en ministers hebben geformuleerd.

Hoofdstuk 1

Berekening, inning en overdracht aan het RSVZ van de sociale bijdragen

De ontvangsten van sociale bijdragen maken het overgrote deel uit van de financiering van de sociale zekerheid voor zelfstandigen. In 2006 vertegenwoordigden ze 61,53% van de globale ontvangsten. Het andere deel van de financiering gebeurt door de Staat via een toelage en de alternatieve financiering⁴.

De door de fondsen uitgevoerde taken inzake bijdragen worden gecontroleerd, binnen de inspectiedienst van de FOD Sociale Zekerheid, door de dienst voor administratieve controle enerzijds, die de berekening en de inning van de bijdragen onderzoekt, en de dienst voor financiële en boekhoudkundige controle anderzijds, die de overdracht van bijdragen vanuit de fondsen naar het RSVZ opvolgt.

1.1 Berekening van de bijdragen

1.1.1 Context

De socialeverzekeringsfondsen staan in voor de berekening van de bijdragen van zelfstandigen en van vennootschappen⁵.

De vennootschapsbijdragen zijn forfaitair⁶, terwijl de bijdragen van zelfstandigen worden berekend als een percentage van de netto beroepsinkomsten. Dat percentage schommelt naargelang de inkomensschijf en beroepssituatie van de zelfstandige (starter, hoofd- of bijberoep, enz.). Het bedrag van de inkomsten wordt door de FOD Financiën meegedeeld en geregistreerd in het Algemeen Repertorium van Zelfstandige Arbeiders (ARZA), dat door het RSVZ wordt bijgehouden. Die laatste speelt de informatie vervolgens door aan de fondsen, die ze opnemen in hun databanken.

Wie bij een fonds is aangesloten, draagt eveneens bij tot de beheerskosten. Het aandeel in de beheerskosten en de sociale bijdrage worden eenmaal per kwartaal betaald. Voor vennootschappen bedraagt het aandeel in de beheerskosten 4% van de sociale bijdrage⁷. Voor zelfstandigen gaat het om een percentage van de bijdragen dat varieert van jaar tot jaar en van het ene fonds tot het andere. Het wordt jaarlijks voor elk fonds vastgelegd door de minister van Middenstand, op voorstel van het fonds⁸. In 2006 schommelde dit percentage tussen 3,50 en 4,70%.

⁴ Artikel 66 van de programmawet van 2 januari 2001.

⁵ Hoofdstuk II van titel III van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, met betrekking tot de invoering van een jaarlijkse bijdrage ten laste van de vennootschappen bestemd voor het sociaal statuut der zelfstandigen.

⁶ Het forfait varieert naargelang hun balanstotaal, zoals vermeld in de rekeningen die zijn neergelegd bij de Nationale Bank Van België. In 2006 waren vennootschappen met een balanstotaal van maximaal 532.022,59 euro een bijdrage van 347,50 euro verschuldigd. Bij een hoger balanstotaal was een bijdrage van 852,50 euro verschuldigd.

⁷ Overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk besluit van 15 maart 1993 tot uitvoering van hoofdstuk II van titel III van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, met betrekking tot de invoering van een jaarlijkse bijdrage ten laste van de vennootschappen.

⁸ Cf. artikel 20, §4, van het koninklijk besluit nr. 38. Er moet worden opgemerkt dat de Nationale Hulpkas (NHSVZ) verplicht is om het bedrag van de bijdrage in haar beheerskosten af te stemmen op de hoogste voor de verzekeringsfondsen toegelaten bijdrage.

De berekening van de bijdragen en de registratie van de basisgegevens zijn geïnformatiseerd. De fondsen hebben volledig autonoom hun eigen databanken aangelegd en een systeem voor de berekening van de bijdragen geïmplementeerd, hetzij via software van een firma die als partner van het RSVZ optreedt voor het beheer van het ARZA, hetzij door zelf een systeem te ontwikkelen.

1.1.2 Controle door de inspectiedienst

Geen evaluatie van de geïnformatiseerde systemen

Het Rekenhof wijst erop dat de inspectiedienst niet beschikt over een analyse van de werking van de diverse informaticasystemen die in gebruik zijn bij de socialeverzekeringsfondsen en die systemen niet heeft geëvalueerd.

De berekening van de bijdragen wordt gecontroleerd door het bedrag van bepaalde bijdragen te verifiëren op basis van een steekproef die voor andere doeleinden was samengesteld uit pensioenaanvraagdossiers⁹ en uit oninvorderbare¹⁰ of verjaarde schuldvorderingen. Om de controle van de bijdragen tot het sociaal statuut sneller te laten verlopen, heeft de inspectiedienst een berekeningssimulator ontwikkeld waardoor de berekening door de socialeverzekeringsfondsen op eenvoudige manier kan worden nagegaan.

Het Rekenhof beveelt aan dat een specifieke, voorafgaande controle zou gebeuren van de door de verzekeringsfondsen gebruikte software en dat deze controle zou plaatsvinden telkens de reglementering wijzigingen ondergaat.

De directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen meent dat een voorafgaande specifieke controle van de software te omslachtig zou zijn voor de menselijke en materiële middelen die beschikbaar en redelijkerwijze te overwegen zijn voor de inspectiedienst. Hij onderstreept dat, rekening houdend met het personeelsbestand van deze dienst, enkel controles a posteriori worden uitgevoerd en is van oordeel dat de controles zoals die nu worden georganiseerd, tegemoetkomen aan de opdracht van de inspectiedienst.

Standpunt van de betrokken administraties

Vastgestelde vergissingen bij de controle van de bijdragen tot het sociaal statuut

De controles door de inspectiedienst hebben aangetoond dat er diverse vergissingen worden begaan door de socialeverzekeringsfondsen.

Bepaalde vergissingen vloeien voort uit een slechte omzetting van de reglementering in de programma's die de fondsen gebruiken om de bijdragen te berekenen. De opeenvolgende wijzigingen van de wetgeving vergden telkens een aanpassing van de berekeningsprogramma's, wat hier en daar niet correct is verlopen. Zo was er bij een van de verzekeringsfondsen bijvoorbeeld sprake van een verkeerde toepassing van de bepalingen – geldig vanaf 1998 – in verband met de verminderde bijdragen voor zelfstandigen¹¹ in het vierde jaar van hun activiteit.

⁹ Voor de bijdragen tot het sociaal statuut.

¹⁰ Voor de bijdragen tot het sociaal statuut en voor de vennootschapsbijdragen.

¹¹ Artikel 12, § 1 bis, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, ingevoegd door artikel 31, 2°, van de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap.

In andere gevallen heeft de inspectiedienst vastgesteld dat voor de inkomsten van de zelfstandigen andere basisgegevens werden gebruikt dan de gegevens die geregistreerd staan in het ARZA. Zo hebben sommige verzekeringsfondsen de inkomsten van zelfstandigen die in het verleden verlies hadden gemaakt, vermindert met het bedrag van dat verlies van vorige jaren, terwijl dat verlies al verrekend was in de inkomsten die door de FOD Financiën werden meegedeeld en in het ARZA stonden ingeschreven.

De ontoereikende administratieve opvolging van de loopbaan van de zelfstandigen heeft eveneens tot vergissingen geleid. De inspectiedienst heeft vastgesteld dat bijdragen niet werden berekend of herzien, terwijl het verzekeringsfonds toch op de hoogte was van de beroepsinkomsten van de zelfstandige. Zo werd de voorlopige bijdrage voor startende zelfstandigen niet geregulariseerd nadat de definitieve inkomsten waren doorgegeven aan het verzekeringsfonds. Andere gevallen betroffen zelfstandigen waarover onterecht werd verklaard dat ze hun activiteiten hadden stopgezet of die onterecht werden geschrapt uit het rijksregister, en waarvan de situatie niet opnieuw werd onderzocht terwijl hun beroepsinkomsten toch werden doorgegeven aan hun verzekeringsfonds.

Slecht gerichte controle

Een evaluatie van de beheerssystemen, alsook de vergissingen die werden vastgesteld bij de berekening van de bijdragen, tonen aan dat er op het niveau van de socialeverzekeringsfondsen lacunes bestaan in de toepassing van de reglementering en in de administratieve opvolging van de dossiers van zelfstandigen.

Terwijl uit de context blijkt dat er nood is aan een gerichte controle, stelt het Rekenhof vast dat de controle van de inspectiedienst op de berekening van de bijdragen slecht gericht is. De steekproefgewijze selectie van te controleren dossiers is gebaseerd op een oude controleaanpak en is gericht op oninvorderbare of verjaarde bijdragen en op overzichtsstaten van de loopbaan die het RSVZ ontvangt op het moment van de pensioenaanvraag. Noch de oninvorderbare schuldvorderingen, noch de pensioenaanvragen zijn echter bijzonder relevant om de problemen bij de berekening van de bijdragen te onderzoeken.

De controle op de berekening van de bijdragen zou zich moeten toespitsen op een selectie van dossiers van zelfstandigen waarvan de beroepssituatie een aanzienlijk risico op vergissingen inhoudt.

De directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen wijst erop dat de door de inspectiedienst gecontroleerde dossiers steeds in hun geheel worden benaderd, waarbij alle aspecten van het beheer door de socialeverzekeringsfondsen aan bod komen.

Het Rekenhof preciseert in dat opzicht dat de geformuleerde opmerking betrekking heeft op de wijze waarop de te controleren dossiers worden geselecteerd. Een steekproefgewijze controle van dossiers inzake pensioenaanvragen of oninvorderbare schuldvorderingen laat niet toe risicozones te identificeren op het vlak van de berekening van de bijdragen. De dossiers van gepensioneerde zelfstandigen vertonen niet systematisch problemen voor de berekening van de bijdragen en de massa oninvorderbare schuldvorderingen wijst veeleer op problemen met de inning van de bijdragen dan op foutieve berekeningen. De controle is dus niet echt toegespitst op de beroepssituatie of het profiel van zelfstandigen waarbij de meeste vergissingen gebeuren.

Standpunt van
de betrokken
administraties

Standpunt van de
toezichhoudende
minister

De minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw is van oordeel dat de specifieke controles inderdaad moeten worden verbeterd. Ze benadrukt echter dat daarvoor meer medewerkers en informaticamateriaal nodig zijn. Ze zal er niettemin op toezien dat de methodes om de controles te richten, zo snel mogelijk worden verbeterd.

Weinig frequente inspecties

Het Rekenhof is eveneens van oordeel dat er te weinig administratieve controles zijn. Het onderzoek van de kalender op het ogenblik van de audit wees op onregelmatige controlecycli. Zo'n cyclus duurt één à tweeënhalve jaar bij zes van de dertien fondsen; drie jaar bij één fonds en vier jaar of meer bij de overige zes fondsen.

Het Rekenhof meent dat de berekening van de bijdragen vaker zou moeten worden gecontroleerd. Om het risico op verjaring¹² te beperken, zou de periodiciteit van de controles maximaal drie jaar mogen bedragen.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen stemt in met de analyse van het Rekenhof in verband met de ontoereikende frequentie van de controles van de fondsen.

Standpunt van de
toezichhoudende
minister

De minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw verbindt zich ertoe de frequentie van de specifieke controle zo snel mogelijk te verhogen.

Laattijdige tenuitvoerlegging van de controle van de berekening van de vennootschapsbijdragen

De berekening van de vennootschapsbijdragen is geen enkele keer gecontroleerd tussen 1993, toen de vennootschapsbijdragen werden ingevoerd, en 2006. De controle maakt deel uit van de operationele doelstellingen van de inspectiedienst voor het jaar 2007, maar op het moment van de audit kon geen enkel resultaat worden voorgelegd.

Het Rekenhof onderstreept de laattijdige tenuitvoerlegging van de controle in kwestie.

1.2 Inning van de bijdragen

1.2.1 Inningspercentage

90,37% van de gewone socialezekerheidsbijdragen voor 2006 werd geïnd. Het individuele inningspercentage van de fondsen schommelde voor datzelfde jaar tussen 85,83 en 92,80%.

Op het einde van 2006 moesten de socialeverzekeringsfondsen voor datzelfde jaar nog een saldo van 233,7 miljoen euro¹³ aan gewone socialezekerheidsbijdragen innen voor het geheel van de zelfstandigen. Op datzelfde moment bedroegen de gecumuleerde, nog te innen bedragen 703,2 miljoen euro¹⁴ (inclusief

¹² Voor de bijdragen tot het sociaal statuut en voor de vennootschapsbijdragen geldt over het algemeen een verjaringstermijn van vijf jaar (cf. artikel 16 van het koninklijk besluit nr. 38 voor het sociaal statuut en artikel 95 §2, hoofdstuk 2, titel III van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen).

¹³ Dat bedrag vertegenwoordigt de te innen bijdragen door het socialezekerheidsstelsel voor zelfstandigen en omvat dus niet het aandeel in de beheerskosten, dat verschuldigd is aan de fondsen.

¹⁴ Idem.

de vennootschapsbijdragen en de verhogingen en intresten). Deze bedragen worden als *niet-geaffecteerde inningsreserve* geboekt bij de passiva op de balans van de fondsen. De reserve stemt overeen met het bedrag aan nog te innen bijdragen, min de schuldvorderingen die jaarlijks oninvorderbaar of verjaard worden verklaard en min de schuldvorderingen waarvoor een vrijstelling van betaling van de bijdragen bestaat.

Het onderzoek van het Rekenhof heeft aangetoond dat het saldo aan nog te innen bijdragen schuldvorderingen omvat van meer dan dertien jaar oud. Bovendien werden grote verschillen vastgesteld tussen de diverse fondsen: bij een ervan bestaat de niet-geaffecteerde reserve voor 13% uit schuldvorderingen van vóór 1992, terwijl dat percentage bij de overige fondsen minder dan 2,5% bedraagt.

Die verschillen hebben de inspectiedienst er echter niet toe gebracht de werkelijk vorderbare aard van de oudste schuldvorderingen in de niet-geaffecteerde reserve te onderzoeken.

De inspectiedienst van de Directie-Generaal Zelfstandigen wijst erop dat het bestaan van oude debetsaldi altijd een zorg is geweest. Deze saldi zijn in de loop van de jaren negentig het voorwerp geweest van specifieke controles, maar de drastische afslanking van het personeelsbestand heeft geleid tot een meer globale opvolging van de problematiek.

Standpunt van
de betrokken
administraties

1.2.2. Controle door de inspectiedienst

Tot in 2005 werd de inning van de bijdragen tot het sociaal statuut enkel gecontroleerd in het kader van de controles die de inspectiedienst uitvoerde met betrekking tot individuele dossiers van zelfstandigen. In 2005 werden kwantitatieve en kwalitatieve performantiecriteriën vastgesteld om de opvolging van de inning te verbeteren¹⁵.

In 2002 werden de vennootschapsbijdragen aan een globale controle onderworpen, wat leidde tot instructies voor de fondsen en tot het bepalen van een sanctie¹⁶ ingeval de bijdragen niet werden betaald. In 2005 maakte de inspectiedienst een vergelijkende analyse voor een aantal specifieke punten¹⁷ uit de procedures die de fondsen toepassen voor de inning van de vennootschapsbijdragen. De vaststellingen die daaruit voortvloeiden bleven terzijde liggen bij de individuele controles die in 2007 van start gingen.

Controle van de individuele dossiers van zelfstandigen en vennootschappen

Dossiergebonden controles inzake de inning zijn gebaseerd op de steekproefmethode die ook gebruikt wordt voor de controle van de berekening van de bijdragen (oninvorderbare/verjaarde schuldvorderingen en pensioenaanvragen).

¹⁵ De kwantitatieve criteria werden vastgelegd in het koninklijk besluit nr. 38 en een richtlijn van 4 augustus 2005 van de minister van Middenstand legde de kwalitatieve evaluatiecriteria vast voor de opdracht van de fondsen inzake de inning van de bijdragen.

¹⁶ Art. 95, §4, van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, gewijzigd door de programmawet van 27 december 2004.

¹⁷ Op basis van de gegevens van het jaar 2003 beoogt de analyse de evolutie van het debetsaldo en van de verjaarde en oninvorderbare bijdragen. De analyse stelt ook een afrekening op van de aangesloten vennootschappen, van de failliete vennootschappen, van de vennootschappen die vrijgesteld zijn van betaling van de bijdragen, van de verstuurde rappelbrieven en de reacties daarop, van de ingebrekestellingen, van de assignaties, van de vonnissen en van de door deurwaarders betaalde bijdragen.

De selectie op basis van de oninvorderbare en verjaarde schuldvorderingen is pertinent en maakt het mogelijk de verjaarde schuldvorderingen te identificeren die door de fondsen ten onrechte als oninvorderbaar zouden zijn geregistreerd (om de aandacht af te leiden van het overschrijden van de verjaringstermijnen). De selectie maakt het eveneens mogelijk om voor de meest recente schuldvorderingen na te gaan of het fonds alle invorderingsmiddelen heeft aangewend. Wat de bijdragen tot het sociaal statuut betreft, laat de selectie van gecontroleerde dossiers op basis van de pensioenaanvragen daarentegen niet toe de inningsopdracht van de fondsen doeltreffend aan te snijden. Bovendien worden onregelmatigheden in dat kader vaak laattijdig opgespoord.

Een controlestrategie die is gebaseerd op het onderzoek van individuele dossiers maakt het overigens niet mogelijk om de acties van de fondsen inzake de uitoefening van hun inningsopdracht op volledige en afdoende wijze te evalueren.

Invoering van nieuwe performantiecriteriën

Sinds 1987 heeft de wetgever zijn aandacht toegespitst op de controle van het inningspercentage aan bijdragen tot het sociaal statuut door de fondsen, door in het koninklijk besluit nr. 38 regels in te voeren om dat percentage voor elk fonds te berekenen, samen met een financiële sanctie als het percentage onder het gemiddelde blijft. Die regels worden echter niet adequaat geacht en ondergaan herhaaldelijk wijzigingen, waardoor ze in onbruik zijn geraakt.

In een meer recent verleden heeft de nood aan een betere opvolging van de inning en aan een actievare fraudebestrijding inzake sociale zekerheid de minister van Middenstand ertoe gebracht de controle van de inning van de bijdragen door de socialeverzekeringfondsen te reorganiseren. Het nieuwe systeem, dat in 2005 in werking trad, legt de fondsen kwantitatieve en kwalitatieve performantiecriteriën op.

Twee kwantitatieve criteria

Het eerste kwantitatieve criterium betreft het inningspercentage aan onlangs gevorderde bijdragen tot het sociaal statuut¹⁸. In de praktijk werden de driemaandelijke statistieken die de fondsen moeten voorleggen, aangepast om de innings van bijdragen te kunnen detailleren naargelang de referentiejaar. Op basis daarvan heeft de inspectiedienst het inningspercentage van elk fonds berekend, alsook een algemeen percentage dat het gemiddelde is van de percentages van de fondsen. Er moet worden benadrukt dat de kwalitatieve opvolging van de inningspercentages de vennootschapsbijdragen buiten beschouwing laat.

Voor het jaar 2006 stelt het Rekenhof vast dat acht van de dertien socialeverzekeringfondsen een inningspercentage hebben dat lager ligt dan het algemene percentage. Die acht fondsen zouden een ambtenaar toegewezen kunnen krijgen die concrete richtlijnen moet geven om het inningspercentage op te krikken. Indien de tekorten aanhouden, riskeren de acht fondsen een financiële sanctie¹⁹. Op het moment van de audit was echter nog geen enkel gevolg gegeven aan de berekening van de inningspercentages van de fondsen.

¹⁸ Artikel 20, §2bis, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen beoogt specifiek de bijdragen die voor het eerst in het lopende jaar worden gevorderd.

¹⁹ Voornoemd artikel 20, §2bis.

Het tweede criterium is bedoeld om het maximum te bepalen van het globale volume aan bijdragen die een fonds op het eind van het jaar nog moet innen. Dat criterium werd op het moment van de audit nog niet toegepast, aangezien het maximumbedrag nog niet bij besluit was vastgelegd.

Kwalitatieve criteria

De kwalitatieve criteria waarin de ministeriële richtlijn van 4 augustus 2005 voorziet, verplichten de socialeverzekeringsfondsen om een geheel van processen aan te wenden om een efficiënte inning te garanderen van de bijdragen tot het sociaal statuut en van de vennootschapsbijdragen. Niet minder dan zestien processen werden uitgetekend voor de inkohiering, de inning en de administratieve en gerechtelijke invordering, wat concreet inhield dat een reeks administratieve handelingen moest worden verricht binnen een vooropgestelde termijn. De nieuwe bepalingen verplichten de fondsen ook tot de invoering van een beheerssysteem voor de opvolging van de diverse stappen van de invordering.

De richtlijn definieert twee controlepijlers voor de inspectiedienst. De eerste betreft een evaluatie van de beheerssystemen van de fondsen, om te garanderen dat ze in staat zijn de diverse stappen van het inningsproces te volbrengen. De tweede is een zogeheten *effectiviteitscontrole* in verband met de concrete uitvoering van de kernprocessen en omvat ook een uitgebreide controle van onregelmatigheden.

Om de evaluatie van hun beheerssysteem mogelijk te maken, moesten de fondsen tegen 31 november 2005 een exhaustieve en gedetailleerde beschrijving voorleggen van de diverse stappen van hun beheerssysteem voor de invordering, van de connecties tussen de diverse processen, van de ingezette materiële en menselijke middelen voor de invordering van de bijdragen en van de door advocaten en deurwaarders gepresteerde diensten.

De evaluatieprocedure startte in de tweede helft van 2005. Op twee uitzonderingen na, hebben de fondsen de gevraagde beschrijving van hun beheerssysteem voor de invordering voorgelegd, hoewel de verstrekte informatie in bepaalde gevallen niet volledig was. De inspectiedienst is overgegaan tot een eerste analyse van de invorderingsprocessen.

Het Rekenhof stelt echter vast dat op het moment van de audit nog geen enkel officieel advies was geformuleerd met betrekking tot de kwaliteit van de beheerssystemen van de fondsen en dat de inspectiedienst de effectiviteitscontrole van de processen, het tweede luik van de geplande controles, nog niet had aangevat.

Uit de eerste elementen van de analyse door de inspectiedienst blijkt dat de beheerssystemen van de fondsen niet perfect beantwoorden aan de opgelegde normen. Alle fondsen blijken de gewone invorderingsprocessen zoals de drie-maandelijke inkohiering en het verzenden van rappels op de vervaldag weliswaar goed toe te passen, maar de procedures voor de opvolging van de evolutie van de geschillen en voor de opvolging van de uitvoering van vonnissen worden amper toegepast. Hetzelfde geldt voor de specifieke stappen die de fondsen moeten ondernemen in geval van grote debetsaldo's. In het kader van de solvabiliteitsonderzoeken, ten slotte, gaan de fondsen op uiteenlopende manieren te werk bij het opzoeken van informatie over het onroerend vermogen van de debiteuren of de codebiteuren.

Er moet eveneens worden onderstreept dat het inningspercentage aan bijdragen tot het sociaal statuut niet enkel een beeld schetst van de kwaliteit van de toepassing van de invorderingsprocessen door de fondsen, maar ook beïnvloed wordt door het socioprofessionele profiel van hun aangeslotenen. Zo hebben sommige fondsen een goed invorderingspercentage, terwijl ze niet noodzakelijk op afdoende wijze de invorderingsprocessen hebben verricht die de ministeriële richtlijn hen oplegt.

De vaststelling van een laag inningspercentage bij een fonds zou hoe dan ook het voorwerp moeten zijn van een grondigere analyse ter plaatse door de inspectiedienst.

Tot besluit stelt het Rekenhof vast dat de nieuwe controleperspectieven die in 2005 werden uitgetekend met het oog op een betere kwalitatieve evaluatie van de invorderingsprocessen bij de fondsen, slechts langzaam in praktijk worden gebracht en niet gepaard gaan met een effectiviteitscontrole.

De minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw zal erop toezien dat de inspectiedienst de effectiviteitscontrole voltooit met betrekking tot de performantiecriteria die in 2005 aan de fondsen werden opgelegd inzake de invordering van de bijdragen.

1.3 Overdracht van bijdragen aan het RSVZ

1.3.1 Bepaling van de over te dragen bedragen

De gezamenlijke betaling van de sociale bijdragen en van het aandeel in de beheerskosten van het fonds maakt het noodzakelijk om het deel van de ontvangsten te identificeren dat de sociale zekerheid ten goede komt en het deel dat bestemd is voor de dekking van de beheerskosten van het fonds.

Op het vlak van de vennootschapsbijdragen is die verdeling eenvoudig, aangezien het deel waar het fonds recht op heeft voor de financiering van zijn beheerskosten overeenstemt met een vast percentage van het bedrag aan bijdragen.

Wat de sociale bijdragen van de zelfstandigen betreft, vergt die verdeling echter meer administratief werk aangezien de beheerskosten van elk fonds van jaar tot jaar kunnen variëren. Het referentiejaar van de geïnde bijdragen moet dus worden geïdentificeerd om het bijbehorende percentage beheerskosten te kunnen toepassen. De definitieve verdeling van de ontvangsten gebeurt pas bij het begin van het volgende kwartaal.

Om een snelle en constante thesauriestroom bij het RSVZ te garanderen, moeten de fondsen dagelijks hun ontvangsten uit bijdragen, verhogingen of verwijlrenten overmaken, alsook de creditintresten van de bank die voortvloeien uit het behoud van ontvangsten op de bankrekeningen²⁰. Het deel waar het fonds recht op heeft, moet dagelijks op een financiële rekening worden gestort die voorbehouden is voor beheersverrichtingen.

Het bedrag van de dagelijkse overdrachten naar het RSVZ wordt bepaald volgens de bij ministeriële richtlijn²¹ opgelegde regels voor de voorlopige verdeling, die

²⁰ Artikel 51 van het koninklijk besluit van 19 december 1967 houdende algemeen reglement in uitvoering van het voornoemde koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 en artikel 10 van het koninklijk besluit van 1 juli 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, met betrekking tot de eenmalige bijdrage ten laste van de vennootschappen bestemd voor het sociaal statuut der zelfstandigen.

²¹ Richtlijn betreffende de overdrachten van fondsen (P 52.3/00.15 van 8 november 2000, op 9 januari 2002 bijgewerkt door de richtlijn P. 52.3/02.1).

gebaseerd zijn op het gewogen gemiddelde van de beheerskostenpercentages betreffende de geïnde ontvangsten van het vorige kwartaal.

Alvorens de overdrachten naar het RSVZ uit te voeren, mogen de fondsen de bedragen afhouden die ze nodig hebben om de uitgaven te dekken voor de sociale uitkeringen van de vijf dagen erna. De fondsen kunnen indien nodig ook voorschotten vragen aan het RSVZ om die sociale uitkeringen te betalen.

Door die financiële mechanismen moet het deel waar het fonds recht op heeft uit de geïnde ontvangsten worden gehaald, teneinde het dagelijks over te dragen bedrag te kunnen bepalen. Vervolgens moet het bedrag worden vastgesteld dat nodig is om de volgende uitgaven voor de betaling van rechten te dekken.

Op het einde van het kwartaal worden de voorlopige sommen die aldus dagelijks worden overgedragen, geregulariseerd naargelang de definitieve verdeling van de verworven rechten tussen het RSVZ en de fondsen. Die verrichting moet, naargelang het geval, uitmonden in een bijkomende overdracht naar het RSVZ of in een teruggave aan de fondsen. Alle saldi ten voordele van het RSVZ moeten worden gestort vóór de laatste dag van de maand die volgt op de afsluiting van het kwartaal.

1.3.2 Controles van de overdrachten door de inspectiedienst

In de loop van het kwartaal moeten de dagelijkse overdrachten van de fondsen naar het RSVZ aan een eerste controle worden onderworpen.

Een tweede controle moet worden verricht op de kwartaalafsluitingen, om de definitieve bepaling van de verworven rechten van het RSVZ en van de fondsen te verifiëren, evenals de financiële regularisaties waartoe zij moeten leiden.

Dagelijkse overdrachten

– Controle door de inspectiedienst

De inspectiedienst baseert zijn controle op een instrument dat losstaat van de boekhouding, namelijk het overdrachtsregister dat de fondsen krachtens de ministeriële richtlijn moeten bijhouden²².

Volgens de richtlijn moet de informatie in het overdrachtsregister bewijzen dat de aan de fondsen opgelegde overdrachtsverplichtingen goed worden nagekomen. Het register moet het meer bepaald mogelijk maken om de inning van ontvangsten, hun voorlopige verdeling en hun gebruik te volgen; het moet de berekening van de aan het RSVZ over te maken bedragen vergemakkelijken en de controle van de bedragen en de datum van de overdrachten mogelijk maken.

Er moet een apart register worden bijgehouden voor elke bijdragesoort, en fondsen met gedecentraliseerde kantoren zijn verplicht om voor elk bijkantoor of agentschap eigen registers bij te houden. De registers moeten dag per dag worden bijgehouden op basis van de uittreksels van bankrekeningen. De fondsen moeten in de registers alle financiële verrichtingen optekenen, zowel qua ontvangsten als qua uitgaven. De inlichtingen moeten duidelijk en in logische volgorde worden weergegeven om te vermijden dat de medewerkers van de inspectiedienst talrijke berekeningen moeten uitvoeren om de bedragen van de diverse financiële verrichtingen opnieuw samen te stellen.

Het onderzoek van de controles die de inspectiedienst uitvoerde met betrekking tot de dagelijkse overdrachten, heeft grote verschillen aan het licht gebracht wat de periodiciteit van de controles betreft: zes van de dertien fondsen werden elke twee à drie jaar gecontroleerd, terwijl er bij de anderen slechts elke vier, vijf of zeven jaar

²² Idem.

een controle was. Op het moment van de audit was één fonds al sinds negen jaar niet meer gecontroleerd en de administratie heeft er een boekhoudkundige en financiële controle gepland voor een periode van twee jaar, waarbij acht boekjaren zullen worden gegroepeerd. Bij de langste cycli werden onderbrekingen in de controles vastgesteld, waardoor sommige boekjaren niet werden gecontroleerd.

De uitvoering van de dagelijkse overdrachten naar het RSVZ wordt slechts in beperkte mate gecontroleerd. De verslagen van de inspectiedienst zeggen niets over de problemen bij het vaststellen van de over te dragen sommen in de loop van het kwartaal. De verslagen brengen soms vertragingen bij de dagelijkse overdrachten te berde. De financiële sanctie waarin het sociaal statuut voorziet bij dergelijke inbreuken²³ is echter slechts eenmaal toegepast in 1997.

Er moet worden onderstreept dat het moeilijk is om de uitvoering van overdrachten te controleren, aangezien de overdrachtsregisters geen melding maken van het gecumuleerde saldo dat nog aan het RSVZ moet worden overgemaakt. De inspectiedienst moet vaak zelf alle dagsaldi berekenen, alsook het gecumuleerde saldo.

Voor langere periodes is dat onbegonnen werk, dus de inspectiedienst controleert enkel het meest recente kwartaal. Rekening houdend met de spreiding van de controles doorheen de tijd, blijft een groot aantal kwartalen ongecontroleerd en gebeurt de rectificatie van vergissingen laattijdig.

Het Rekenhof beveelt aan om de fondsen een nieuw model van overdrachtsregister op te leggen waarin elke dag het nog aan het stelsel verschuldigde gecumuleerde saldo wordt vermeld, zodat de toepassing van de richtlijnen met betrekking tot de overdracht van bijdragen beter kan worden gecontroleerd.

Er zouden ook meer controles moeten komen op dit vlak om te vermijden dat het stelsel nadeel ondervindt in geval van onregelmatigheden.

Standpunt van de
toezichhoudende
minister

De minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw kondigt aan dat de frequentie van de specifieke controles zal worden verhoogd.

– Onderzoek van de overdrachtsregisters door het Rekenhof

Om te komen tot een grondigere evaluatie van de kwaliteit van de controles heeft het Rekenhof per fonds een voorbeeld van overdrachtsregister onderzocht dat door de inspectiedienst ter beschikking werd gesteld. Wat meteen opvalt, is het gebrek aan inhoudelijke en vormelijke uniformiteit in de registers, wat de controle bemoeilijkt.

Op basis van de bedragen inzake ontvangsten uit bijdragen die in de registers vermeld staan, heeft het Rekenhof de vaststelling van de over te dragen sommen en de goede uitvoering van de overdrachten onderzocht.

Bij de vaststelling van de bedragen die op het einde van het verdelingsmechanisme moeten worden overgedragen, zijn diverse onregelmatigheden vastgesteld die leiden tot een te lage raming van de aan het RSVZ overgemaakte bedragen.

Voor de berekening van het deel van de ontvangsten uit bijdragen dat aan de fondsen toekomt als aandeel in de beheerskosten, passen sommige fondsen gunstigere voorlopige verdeelsleutels toe dan het gewogen gemiddelde van de beheerspercentages in het vorige kwartaal. Op die manier komen ze tot een te lage raming van de dagelijks aan het RSVZ over te maken bedragen.

²³ Artikel 51, lid 2, van het koninklijk besluit van 19 december 1967 houdende algemeen reglement in uitvoering van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 bepaalt dat, in geval van laattijdige overdracht, per dag vertraging op het verschuldigde bedrag een verhoging van 0,045% wordt toegepast.

De directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen is van mening dat de mechanismen voor de voorlopige verdeling efficiënt zijn. Hij wijst in dat verband op gegevens die in de loop van de audit ter beschikking werden gesteld om aan te tonen dat de eventuele afwijkingen tussen de voorlopige en de definitieve verdeling verwaarloosbaar zijn.

Het Rekenhof preciseert dat de toelichtingen gebaseerd waren op een simulatie van de bedragen die in het kader van de voorlopige verdeling naar het stelsel moesten worden overgedragen. De conclusies van het Rekenhof stelen op reële bedragen uit de overdrachtsregisters, waarin aanzienlijke afwijkingen naar voren komen tussen de voorlopige en de definitieve verdelingen.

Andere fondsen beschouwden de voorschotten die ze van het RSVZ ontvingen voor de terugbetaling van bijdragen aan zelfstandigen onterecht als te verdelen ontvangsten. Die fondsen hebben van die voorschotten dus onterecht een percentage afgehouden dat bestemd was voor de financiering van hun beheerskosten.

Wat de uitvoering van de financiële overdrachten betreft, heeft het Rekenhof vastgesteld dat de aaneenschakeling van financiële verrichtingen door de fondsen, met zowel ontvangsten als uitgaven, vaak leidt tot negatieve dagsaldi ten aanzien van het RSVZ, ondanks een correcte theoretische berekening van de over te maken bedragen.

Het Rekenhof kon de overdrachtstermijn niet naar behoren onderzoeken omdat sommige fondsen de datum van de overdrachten naar het RSVZ niet vermelden in hun registers, wat indruist tegen de ministeriële richtlijn²⁴.

Kwartaalafsluiting

De fondsen moeten de bij de dagelijkse overdrachten voorlopig verdeelde ontvangsten daarna detailleren om de ontvangsten en uitgaven voor rekening van het stelsel afzonderlijk te kunnen boeken van de ontvangsten en uitgaven voor rekening van hun eigen beheer. De fondsen nemen die boekhoudkundige gegevens op in een driemaandelijke aangifte, waarvan de modaliteiten zijn vastgelegd in een ministeriële richtlijn²⁵. Het RSVZ neemt de aldus door de fondsen doorgegeven informatie op in de boekhouding die het instituut opstelt voor het globaal beheer.

– Controle door de inspectiedienst

De controle door de inspectiedienst moet garanderen dat de driemaandelijke aangiften wel degelijk melding maken van alle geïnde bijdragen, dat die bijdragen correct verdeeld werden en dat de nog aan het RSVZ verschuldigde bedragen werden overgemaakt in de maand volgend op de afsluiting.

Het Rekenhof meent dat die controles geen garantie bieden voor de juistheid van de door de fondsen aangegeven ontvangsten en uitgaven, omwille van drie redenen:

1. Door de beperkte informaticoegangen waarover de inspectiedienst beschikt, kon voornog geen grondige analyse worden gemaakt van de door de fondsen gebruikte informaticasystemen om te garanderen dat de registraties in de individuele rekeningen van de zelfstandigen correct worden overgenomen in de boekhouding van het fonds en vervolgens in de driemaandelijke aangifte.

²⁴ Richtlijn betreffende de overdrachten van fondsen.

²⁵ Richtlijn betreffende de boekhoudkundige documenten en statistieken die periodiek naar de financiële en boekhoudkundige inspectie moeten worden verstuurd (P 52.3/99.3 – versie 2005 van 19 maart 1999).

2. Tot in 2006 liet de methode voor boekhoudkundige controle de inspectiedienst van de Directie-Generaal Zelfstandigen niet toe om binnen de massa verrichtingen de geboekte en aangegeven ontvangsten te vergelijken met de kasontvangsten die vermeld staan op de rekeninguittreksels en in de overdrachtsregisters.

Een medewerker van de inspectiedienst van de Directie-Generaal Zelfstandigen heeft in 2006 een programma ontwikkeld voor geïnformatiseerde boekhoudcontroles. Nadat de boekhouding van een fonds is opgeladen, kan de gebruiker door middel van het programma routinecontroles uitvoeren in de schrifturen en terugkerende of systematische fouten opsporen in de boekhoudprogramma's. Met de toepassing kan de concordantie worden nagegaan van de overdrachtsregisters, de rekeninguittreksels en de boekhouding van de fondsen. Het programma berekent ook de dagelijks naar het RSVZ over te dragen sommen en gaat na of de werkelijk door de fondsen uitgevoerde overdrachten daarmee overeenstemmen.

Het Rekenhof benadrukt dat het programma momenteel slechts gebruikt werd voor de controle van drie fondsen en dat voor een uitbreiding van de geïnformatiseerde controle tot alle fondsen een aangepaste programmering noodzakelijk is, evenals een passende opleiding voor alle personeelsleden die zich bezighouden met boekhoudkundige controles.

Het Rekenhof heeft overigens vastgesteld dat de inspectiedienst de boekhoudkundige databanken niet rechtstreeks kan raadplegen en dat de dienst zich op cijfergegevens baseert die de fondsen – uitsluitend voor controles – ter beschikking stellen. Die werkwijze houdt een risico in op het vlak van de betrouwbaarheid van de gegevens die voor de controle worden gebruikt.

3. Het bedrag van de aan het RSVZ verschuldigde ontvangsten, dat de fondsen opstellen in hun driemaandelijke aangiften, is het resultaat van een verdeling van de globale ontvangsten tussen het stelsel en de fondsen. De definitieve verificatie ervan is technisch gezien pas mogelijk sinds het tweede kwartaal van 2005, aan de hand van de gedetailleerde statistiek van de kasontvangsten die als bijlage bij de driemaandelijke aangifte van de fondsen zit. Die statistiek wordt tot op heden echter niet gebruikt om de juistheid van de verdeelsleutels na te gaan die de fondsen op het einde van elk kwartaal gebruiken om het deel te berekenen dat het RSVZ toekomt.

Het Rekenhof beveelt aan die statistiek te gebruiken als controlemiddel voor de definitieve verdeling van de ontvangsten.

Bij de kwartaalafsluiting stelt het RSVZ op basis van de driemaandelijke aangiften overigens een rekening-courant op voor elk fonds, met daarin het saldo dat nog moet worden geregulariseerd ten voordele van het RSVZ of ten voordele van het fonds.

Dat saldo van de rekeningen-courant houdt echter geen rekening met de verrichtingen in verband met *betwistbare bijdragen*.

Betwistbare bijdragen zijn betalingen die zelfstandigen uitvoeren zonder enige administratieve informatie aan de hand waarvan de bijdragen kunnen worden geïdentificeerd. De identificatie, de affectatie, de boeking en de terugbetaling van betwistbare bijdragen gebeuren niet altijd in de loop van het kwartaal waarin de bijdrage werd geïnd. De spreiding van de administratieve en boekhoudkundige verwerking over diverse kwartalen leidt tot vertragingen bij de registratie van betwistbare bijdragen in ontvangsten en uitgaven en vertekent de saldi van de rekeningen-courant die het RSVZ opstelt.

De methode die het RSVZ gebruikt om de driemaandelijke saldi van de rekeningen-courant op te stellen zou moeten aangepast worden opdat exact rekening kan worden gehouden met de verrichtingen inzake de betwistbare bijdragen.

De directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen meent dat de betwistbare bijdragen moeilijk kunnen worden opgenomen in het saldo van de door het RSVZ opgestelde zichtrekeningen.

De administrateur-generaal van het RSVZ van zijn kant erkent dat de saldi van de zichtrekeningen van de fondsen vertekend worden door de betwistbare bijdragen en zoekt naar een oplossing die toelaat om die bijdragen correct op te nemen in de zichtrekeningen.

De financiële regularisatie van de saldi die na afloop van de driemaandelijke aangifte nog verschuldigd zijn aan het RSVZ of aan de fondsen, ten slotte, wordt niet opgevolgd door de inspectiedienst. Er moet worden opgemerkt dat die regularisatie bij de meeste fondsen niet het voorwerp is van een aparte en identificeerbare betaling, wat de controle bemoeilijkt. Op het moment van de audit ging de inspectiedienst enkel na of de debetsaldi van elk fonds ten aanzien van het RSVZ niet permanent toenamen.

De verplichtingen voor de fondsen bij het bijhouden van de overdrachtsregisters, zouden specifieke bepalingen moeten omvatten opdat de sommen kunnen worden geïdentificeerd die de fondsen aan het RSVZ betalen voor de regularisatie van het saldo op de rekening-courant, zodat opvolging ervan door de inspectiedienst mogelijk is.

Standpunt van
de betrokken
administraties

1.3.3 Nood aan een vereenvoudigd financieringssysteem

De mechanismen voor de financiering van het stelsel van de zelfstandigen zijn bijzonder complex.

De fondsen berekenen en innen de aan het stelsel verschuldigde bijdragen tezelfdertijd als het aandeel van hun aangeslotenen in hun beheerskosten. Naargelang de kasontvangsten binnenkomen, maken ze aan het RSVZ het deel over dat het instituut toekomt en houden ze zelf het aandeel in de beheerskosten en de bedragen die nodig zijn voor de dekking van de sociale uitkeringen ten voordele van hun aangeslotenen. Voorschriften in verband met het thesauriebeheer verplichten de fondsen ertoe het RSVZ dagelijks de sommen over te dragen die aan het instituut verschuldigd zijn op basis van de berekening van de voorlopige verdeling. De aard en het bedrag van de in de loop van het kwartaal geïnde ontvangsten worden definitief vastgelegd in een driemaandelijke afrekening, die aan de basis ligt van een financiële regularisatie van de nog verschuldigde saldi.

Het Rekenhof ziet een groot risico in het feit dat de beheerskosten en de sociale uitkeringen die de fondsen waarborgen, worden gefinancierd door middel van rechtstreekse inhoudingen op de bijdragenmassa. Bovendien is het moeilijk om de overdracht van bijdragen efficiënt te controleren door de complexiteit van de voorlopige en definitieve berekeningen voor de verdeling van de bijdragen tussen het RSVZ en de fondsen. Tot slot is het door de zwakheden van het instrument en van de controle door de inspectiedienst niet mogelijk alle inbreuken op te sporen die de fondsen begaan bij het opstellen van de over te dragen bedragen, bij de uitvoering van en de termijnen voor de overdrachten in de loop van het kwartaal en bij de regularisatie van de saldi op het moment van de kwartaalafsluiting.

Die vaststellingen pleiten voor een vereenvoudiging van de financieringsmechanismen, om de administratieve taken van de fondsen te verlichten en het toezicht door de inspectiedienst op de financiële stromen te vergemakkelijken.

Daartoe zou een nieuw systeem kunnen worden overwogen dat stoelt op een dagelijkse, integrale overdracht naar het RSVZ van alle ontvangsten uit bijdragen. De beheerskosten en de sociale uitkeringen van de fondsen zouden worden gefinancierd met fondsenvoorschotten van het RSVZ aan de socialeverzekeringsfondsen. De opvolging van de geïnde bijdragen en van de overdrachten naar het RSVZ zou mogelijk zijn op basis van de bankdocumenten van de socialeverzekeringsfondsen, wat hun administratieve last zou verlichten, aangezien de overdrachtsregisters zouden verdwijnen, alsook de berekening van de voorlopige verdeling.

De kwartaalafsluiting zou gepaard gaan met een financiële regularisatie op basis van de door de fondsen opgestelde aangiften.

Het Rekenhof onderstreept dat het beoogde financieringssysteem de verrichtingen met betrekking tot de voorlopige verdeling wil schrappen, terwijl de definitieve verdeling en de controle behouden zouden blijven.

Hoofdstuk 2

Berekening en betaling van de sociale uitkeringen aan zelfstandigen

De sociale uitkeringen in het stelsel van de zelfstandigen betreffen de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de kinderbijslag, de pensioenen, de faillissementsverzekering en de moederschapshulp.

De audit had betrekking op de takken van de sociale zekerheid waarin de fondsen een financiële of administratieve rol vervullen.

De socialeverzekeringsfondsen staan in voor de toekenning en de betaling van de kinderbijslag alsook van de prestaties in het kader van de faillissementsverzekering en de moederschapshulp.

In het deel van de pensioenen bezorgen de fondsen de loopbaangegevens aan het RSVZ, dat op basis daarvan het recht op pensioen kan vaststellen. Het is de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) die de pensioenen betaalt door middel van financiële overdrachten die afkomstig zijn van het RSVZ. De fondsen staan echter in voor de betaling van de onvoorwaardelijke rentes en pensioenen in het kader van residuaire pensioenstelsels. Ze houden zich ook bezig met de administratieve opvolging van de vrije aanvullende pensioenen.

Het beheer van het onderdeel geneeskundige verzorging en van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is in handen van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), terwijl de verzekeringsinstellingen instaan voor de vergoedingen. Naargelang van de behoeften maakt het RSVZ de nodige financiële middelen over.

2.1 Kinderbijslag

2.1.1 Context

Wettelijke en reglementaire bepalingen²⁶ definiëren de normen die de fondsen opgelegd krijgen voor de berekening en de betaling van de kinderbijslag.

Die algemene normen werden in richtlijnen gegoten die de toepassing van de reglementering door de fondsen moesten verduidelijken en omkaderen met het oog op de controle ervan of de opstelling van statistieken.

Voor de toekenning van de kinderbijslag moeten de socialeverzekeringsfondsen uitgaan van de individuele gegevens van de zelfstandige, van zijn/haar echtgenote/echtgenoot en van hun kinderen. Die gegevens moeten voortdurend worden bijgewerkt aan de hand van de informatie die bij de zelfstandige wordt opgevraagd of door gebruik te maken van de elektronische informatiestromen van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). Deze informatiestromen gaan naar het RSVZ, dat de instelling is van het primaire netwerk voor de sector van de zelfstandigen. Het RSVZ ontvangt de informatiestromen en stuurt ze onmiddellijk door naar de fondsen zonder de informatie te verwerken. Deze stromen bevatten gegevens die afkomstig zijn van andere instellingen (RSZ, RKW, RVA, ...) en die informatie verschaffen over de rechten die een zelfstandige geniet in andere stelsels en sectoren van de sociale zekerheid.

²⁶ De wet van 29 maart 1976 betreffende de gezinsbijslag voor zelfstandigen en het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen.

Telkens de individuele gegevens van een aangeslotene wijzigen, moeten de fondsen nagaan welke impact dat heeft op het bedrag van de kinderbijslag. Alvorens enige gezinsprestatie te betalen, moeten de fondsen zich er ook van vergewissen dat de zelfstandige zijn bijdragen heeft betaald en de administratieve formaliteiten heeft vervuld.

Indien er niet-verschuldigde prestaties zijn betaald, moet het fonds die terugvorderen bij de betrokkene. Als enkel het fonds verantwoordelijk is voor de onterechte betaling, kan de betrokkene aan het RSVZ vragen om af te zien van de terugvordering van de niet-verschuldigde prestaties. In dat geval moet het aan het stelsel berokkende nadeel teruggevorderd worden bij het fonds²⁷.

2.1.2 Controle door de inspectiedienst

De controle door de inspectiedienst van de dossiers inzake kinderbijslag moet garanderen dat alle individuele gegevens van de zelfstandige en van zijn gezin correct in aanmerking worden genomen, dat de toegekende bedragen juist zijn, dat de betalingstermijnen worden nageleefd en dat onterecht betaalde prestaties door de fondsen worden teruggevorderd.

In de praktijk vindt er elke drie jaar een controle plaats. Die frequentie, per fonds, wordt goed nageleefd. Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat er bij één fonds geen controle meer is geweest sinds 2002.

De inspectiedienst controleert alle dossiers waarin sprake is van verhoogde bijlagen²⁸, alsook een steekproef van dossiers met gewone prestaties. De controle van de gewone bijlagen is toegespitst op rechthebbenden van ouder dan 18 jaar, voor wie het recht op kinderbijslag niet meer onvoorwaardelijk is²⁹. De toepassing van de barema's op basis van het aantal kinderen en hun leeftijdscategorie wordt geverifieerd door middel van een berekeningssimulator.

Het Rekenhof beveelt aan de administratieve controle van de gewone kinderbijslag te verbeteren door de controle meer toe te spitsen op beroeps- of gezinssituaties die aanleiding geven tot een herziening van de rechten op bijlagen.

De inspectiedienst van de Directie-Generaal Zelfstandigen bevestigt dat voor de dossiers die bij steekproef zijn geselecteerd, een onderscheid wordt gemaakt tussen de dossiers met verhoogde rechten en de "gewone" dossiers. Hij voegt er bovendien aan toe dat een aantal specifieke criteria worden toegepast bij de keuze van de dossiers en de afbakening van het controleveld. Dat geldt bijvoorbeeld voor de "beëindigingen van het recht" en voor de dossiers waarin een saldo moet worden teruggevorderd. Hij citeert bij wijze van voorbeeld de "beëindigingen van het recht" die op een ruime manier de categorieën omvatten van kinderen zonder schoolplicht, "werkzoekenden" en stopzetting van activiteit.

Het Rekenhof is echter van oordeel dat de controle die de inspectiedienst op de "beëindigingen van het recht" uitvoert, gericht is op dossiers waarin de fondsen reeds gestopt zijn met de betaling van de uitkeringen en die dus niet langer een ernstig risico vertegenwoordigen. Het handhaaft dan ook zijn aanbeveling.

De minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw antwoordt dat de methodes om de controles te richten zo snel mogelijk zullen worden verbeterd.

Standpunt van de betrokken administraties

Standpunt van de toezichthoudende minister

²⁷ Artikel 7 van het koninklijk besluit van 27 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen.

²⁸ Verhoogde kinderbijslag voor weeskinderen, gehandicapte kinderen en kinderen van wie de rechthebbende ouder invalide is.

²⁹ Het recht op kinderbijslag is wegens de schoolplicht onvoorwaardelijk tot de leeftijd van 18 jaar.

De organisatie van de inspectiedienst maakt een onderscheid tussen de administratieve en de financiële controles. De administratieve controles hebben enkel betrekking op de vaststelling van het recht op sociale uitkeringen en niet op de betalingen. De financiële controles gebeuren niet gelijktijdig en hebben slechts betrekking op de globale financiële bewegingen die losstaan van de individuele rechten.

Een dergelijke organisatie van de controle maakt het niet mogelijk het verband te verifiëren tussen de vastgestelde rechten en de betaling van de kinderbijslag en laat kwesties in verband met de boeking ongemoeid.

Een betere coördinatie van de administratieve en financiële controles zou de kwaliteit van de controles ten goede komen.

De directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen wijst erop dat de principes van een dergelijke samenwerking ingeschreven zijn in de operationele doelstellingen van de inspectiedienst voor het jaar 2007.

Standpunt van
de betrokken
administraties

In 2005 werden 5.143 kinderbijslagdossiers gecontroleerd. De controle betrof 112.024 rechthebbenden³⁰ of 4,59%. Bij die controle werden 327 vergissingen vastgesteld, wat een foutenpercentage van 6,36% oplevert. De door de inspectiedienst vastgestelde vergissingen waren voornamelijk een verkeerde interpretatie van de reglementering en lacunes in de administratieve opvolging van de dossiers.

Het opsporen van die vergissingen leidt niet tot een grondige analyse op basis waarvan de kwaliteit van het administratieve beheer van de fondsen zou kunnen worden geëvalueerd. Bovendien worden de resultaten van de controle niet opgenomen in een vergelijkende statistiek waarmee de prestaties van elk fonds kunnen worden gemeten. Evenmin worden de beheersmethodes van de meest performante fondsen geanalyseerd om *best practices* te identificeren.

2.2 Wettelijk pensioen

2.2.1 Context

Het RSVZ heeft als opdracht het recht op het wettelijk pensioen van de zelfstandige te onderzoeken³¹. Bij de berekening komen enkel de jaren en kwartalen in aanmerking waarin een beroepsactiviteit als zelfstandige of meewerkende echtgenoot/echtgenote werd uitgeoefend. Kwartalen met onbetaalde, vrijgestelde, oninvorderbare of verjaarde bijdragen geven geen recht op pensioen.

De fondsen zijn verplicht om het RSVZ de nodige informatie te bezorgen over de bijdragen, door aan te geven welke periodes al dan niet voor het pensioen in aanmerking komen. Die informatie wordt opgetekend in een document dat de beroepsloopbaan schetst en waarover meerdere ministeriële richtlijnen werden uitgevaardigd.

De nog onvolledige informatisering van de gegevens betreffende de loopbaan geeft aanleiding tot occasionele vertragingen bij de verzending van de documenten naar het RSVZ. Die vertragingen zijn nadelig voor de aanvrager van het pensioen, maar ook voor het RSVZ omdat het instituut zich krachtens zijn beheerscontract aan een strikte termijn moet houden voor het vaststellen van de rechten.

³⁰ Cijfers uit het activiteitenverslag van de inspectiedienst voor 2005.

³¹ Overeenkomstig het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen en het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor zelfstandigen, alsook de bijbehorende uitvoeringsbesluiten.

Het verzamelen van gegevens in verband met de loopbaan van zelfstandigen is een zware administratieve last voor de fondsen, vooral omwille van het feit dat de gegevens met betrekking tot activiteiten daterend van vóór 1983 niet altijd elektronisch beschikbaar zijn. In die situatie zou snel verandering moeten komen, want het Generatiepact³² bepaalt dat tegen 2010 elke burger vanaf de leeftijd van 55 jaar een raming krijgt van het bedrag van zijn/haar pensioen op basis van zijn/haar loopbaangegevens die op elk moment elektronisch te raadplegen zijn. Deze doelstelling gaf aanleiding tot een studie (die lopende was op het moment van de audit) over de ontwikkeling van een specifieke databank met alle loopbaangegevens van de zelfstandigen.

Het Rekenhof beveelt aan dat de ontwikkeling van die databank, die voornamelijk is opgestart om de sociaal verzekerden te informeren, zou worden uitgebreid tot de gegevens die nuttig zijn voor de inspectiedienst opdat deze zijn controles op het vlak van de pensioenen alsook van de bijdragen en loopbanen van de zelfstandigen optimaal zou kunnen voeren.

Het RSVZ heeft er geen bezwaar tegen dat de inspectiedienst van de Directie-Generaal Zelfstandigen toegang heeft tot de gegevens betreffende de loopbaan en de bijdragen die in aanmerking worden genomen voor de berekening van de pensioenen. Het rijksinstituut heeft echter wel vragen bij de meerwaarde van dergelijke toegang.

Het Rekenhof wenst te onderstrepen dat het oprichten van een exhaustieve en gecertificeerde gegevensbank, gecreëerd door het rechtstreeks raadplegen of het kopiëren van de authentieke gegevens verstrekt door de fondsen, de controle door de inspectiedienst zou verbeteren. Dat zou immers de werklast van de controles in de verschillende fondsen verlichten en het mogelijk maken gemakkelijker selecties van dossiers per thema of per controlecriterium te maken of systematische controles uit te voeren voor alle zelfstandigen.

2.2.2 Controle door de inspectiedienst

De inspectiedienst moet nagaan of de informatie in de documenten die de loopbaan schetsen en die de fondsen doorgeven, correct is.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de controle van die documenten niet volgens regelmatige cycli verloopt. Zeven van de dertien fondsen worden elke één à vier jaar gecontroleerd, terwijl de controlecycli bij twee andere fondsen om de zes en zeven jaar gebeuren. Vier fondsen, tot slot, zijn niet meer gecontroleerd sinds 1999.

In elk fonds gebeurt de controle op basis van een selectie van dossiers waarvoor een pensioenaanvraag is ingediend. De steekproef voor de controle spitst zich toe op de meest recente dossiers op het moment van de inspectie en omvat minstens 150 dossiers, naargelang het aantal dossiers dat het fonds beheert.

De controle van de documenten die een beeld schetsen van de beroepsloopbaan gebeurt op basis van gegevens uit de individuele (elektronische en papieren) dossiers en op basis van gegevens van het ARZA. De controle heeft tot doel de begin- en einddatum van de loopbaan te verifiëren, evenals de periodes die al dan niet in aanmerking komen voor de berekening van het pensioen, de inkomsten die de grondslag vormen voor de berekening van de bijdragen, de uitgevoerde herwaarderings naar aanleiding van de index en de bedragen van de sociale bijdragen.

³² Wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

De inspectiedienst van de Directie-Generaal Zelfstandigen herinnert eraan dat de pensioendossiers eveneens dienstig zijn voor de controle op de berekening en de invordering van de bijdragen.

De inspectiedienst stelt regelmatig vergissingen vast bij de diverse gecontroleerde aspecten. De lijst van de vergissingen wordt jaarlijks meegedeeld aan het RSVZ zodat het kan toezien op de opstelling van verbeterende documenten door de fondsen.

Vergissingen die hebben geleid tot een te laag geraamd pensioen worden met terugwerkende kracht rechtgezet, maar door de verjaringstermijn kan die rechtzetting tot maximaal tien jaar teruggaan.

Vergissingen die hebben geleid tot een te hoog geraamd pensioen kunnen een verlies betekenen voor het socialezekerheidsstelsel. Als het fonds zich vergist, worden de onterecht betaalde pensioengelden immers niet teruggevorderd bij de zelfstandige. Aangezien het RSVZ het niet-verschuldigde bedrag niet precies kan becijferen, voorziet het sociaal statuut in een herstelbetaling door middel van een forfaitaire boete van 2.500 euro³³ ten laste van het socialeverzekeringsfonds.

Het identificeren van de gevallen die aanleiding moeten geven tot de forfaitaire sanctie, bleek voor problemen te zorgen. Het RSVZ kon immers niet a posteriori de lijst opmaken van de dossiers waarvoor het pensioenbedrag was verminderd om vergissingen recht te zetten die de inspectiedienst heeft ontdekt.

Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat één individueel geval afzonderlijk door het RSVZ werd meegedeeld en in juni 2007 aanleiding heeft gegeven tot toepassing van de forfaitaire sanctie die sinds januari 2005 van kracht is.

In september 2007 heeft de inspectiedienst een nieuwe procedure in gebruik genomen waarbij hij aan het RSVZ de lijst van de dossiers meedeelt waarin in 2006 en 2007 vergissingen werden vastgesteld en hij het RSVZ verzoekt hem op de hoogte te brengen van de rechtzettingen die aanleiding hebben gegeven tot een nieuwe beslissing inzake het pensioen. Deze procedure zou de inspectiedienst de mogelijkheid moeten bieden de fondsen te identificeren waarop de forfaitaire sanctie moet worden toegepast.

Na opsporing van een vergissing kan de gepensioneerde vragen om voortaan een onveranderlijk pensioenbedrag te behouden, door zijn situatie te regulariseren via de betaling van bijkomende bijdragen. Als de regularisatie niet kan bekostigd worden met zijn financiële middelen, gaat het pensioen definitief omlaag.

Het activiteitenverslag van de inspectiedienst maakt voor het jaar 2005 melding van een controle van 2.799 pensioendossiers, wat aanleiding gaf tot 192 rechtzettingen in verband met kwartalen die in aanmerking werden genomen bij de berekening van het pensioen. Dat is een foutenpercentage van 6,86%.

Dat percentage wijst erop dat de door de fondsen doorgegeven informatie onvolledige betrouwbaar is voor de berekening van de pensioenen. Dat probleem valt enkel op te lossen met regelmatige controles doorheen de volledige loopbaan van de zelfstandigen.

In die context is het Rekenhof van mening dat er bij de uitgevoerde inspecties een groot risico bestaat dat vergissingen onopgemerkt blijven aangezien het niet mogelijk is om de risicozones af te bakenen of om de controles uit te breiden tot het geheel van pensioenaanvragers. Bovendien maken laattijdige controles, op het moment dat het pensioen reeds van start is gegaan, de gevolgen van de door de fondsen begane vergissingen alleen maar erger.

³³ Artikel 20, §6, van het koninklijk besluit nr. 38.

2.3 Vrij aanvullend pensioen

Parallel met het stelsel van het wettelijk pensioen, werd in 1981 een stelsel van vrije aanvullende verzekering in het leven geroepen³⁴, waarmee de zelfstandige en zijn/haar meewerkende echtgenote/echtgenoot een pensioenkapitaal kan aanleggen³⁵ of de betaling van kwartaalrentes kan genieten middels specifieke, fiscaal aftrekbare bijdragen.

Bij de oprichting, en tot 2004, was het beheer van het stelsel exclusief in handen van de socialeverzekeringsfondsen. Die moesten kiezen welke levensverzekeringsmaatschappij de pensioenfondsen zou aanleggen en daarnaast waren ze ook belast met de berekening van de premies volgens de in de reglementering vastgelegde maximaal aftrekbare bedragen, met de inning van de kwartaalbijdragen en met de overdracht van die bijdragen naar de gekozen levensverzekeringsmaatschappij.

Sinds 2004 kunnen de zelfstandigen de vrije aanvullende verzekering ook onderschrijven door zich rechtstreeks tot de levensverzekeringsmaatschappij van hun keuze te richten, maar ook in dat geval blijven de fondsen verantwoordelijk voor de berekening van de premies.

De boekhoudkundige en financiële verrichtingen met betrekking tot het vrij aanvullend pensioen worden gedekt door de boekhoudkundige controles van de inspectiedienst.

Het Rekenhof heeft daarentegen vastgesteld dat op het ogenblik van de audit door de fondsen geen enkele controle was uitgevoerd op de berekening van de verzekeringspremie. Die berekening is nochtans bepalend omdat de verzekeringspremie fiscaal worden afgetrokken en het inkomen dat als grondslag dient voor de berekening van de sociale bijdragen, dus kleiner wordt.

2.4 Faillissementsverzekering

Het koninklijk besluit van 18 november 1996 heeft een faillissementsverzekering ingevoerd voor gefailleerde zelfstandigen en zelfstandigen die zich in de onmogelijkheid bevinden aan hun schulden te voldoen, alsook voor de zaakvoerders, bestuurders en werkende vennoten van een handelsvennootschap die failliet werd verklaard³⁶. Die verzekering verschaft hen gedurende maximaal vier kwartalen rechten inzake geneeskundige verzorging en kinderbijslag, en laat hen toe gedurende maximaal twaalf maanden een maandelijks financiële vergoeding te verkrijgen.

Zelfstandigen kunnen die verzekering slechts één keer in hun loopbaan genieten. Op het moment van de aanvraag en tijdens de volledige duur van de prestaties, moet hun hoofdverblijfplaats zich in België bevinden, moeten ze de laatste vier kwartalen onderworpen zijn geweest aan het sociaal statuut van de zelfstandigen en mogen ze geen sociaal inkomen en geen beroepsinkomsten meer hebben.

³⁴ Door artikel 52bis, § 1, dat in het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen werd ingevoegd door het koninklijk besluit nr. 1 van 26 maart 1981.

³⁵ Het pensioenkapitaal stemt overeen met de gekapitaliseerde bijdragen en intresten, verhoogd met een deelname in de winst van de verzekeringsmaatschappij die door het fonds werd uitgekozen voor het beheer van het stelsel van het aanvullend pensioen van zijn aangeslotenen.

³⁶ Koninklijk besluit van 18 november 1996 houdende invoering van een sociale verzekering ten gunste van zelfstandigen, in geval van faillissement, en van gelijkgestelde personen, met toepassing van de artikelen 29 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

De fondsen zijn belast met de verwerking van de aanvragen tot tussenkomst en met het toezicht op de naleving van de toekenningsvoorwaarden op het moment van de aanvraag en gedurende de periode waarin de prestaties worden betaald. De rechtshabbers moeten hun fonds onverwijld op de hoogte brengen van wijzigingen in hun persoonlijke situatie die van belang zijn voor de toekenningsvoorwaarden van de faillissementsverzekering en de fondsen moeten nagaan of de rechthebbenden zich aan die verplichting houden. Elke wijziging die niet aan het fonds wordt meegedeeld, moet aanleiding geven tot de terugvordering van alle betaalde prestaties.

Tot 2006 dekten de administratieve controles van de inspectiedienst niet de sector van de faillissementsverzekering.

De principes van een controle in die sector werden in de operationele doelstellingen voor het jaar 2007 ingeschreven, maar er werd geen enkel verslag voorgelegd dat aantoont dat die controle ook wel degelijk wordt uitgevoerd. Het Rekenhof kon dan ook de instrumenten en procedures niet beoordelen die de fondsen hebben ingevoerd om het toezicht op de dossiers van de faillissementsverzekering en de terugvordering van onrechtmatig betaalde vergoedingen te verzekeren.

Tot op heden laat niets toe te verzekeren dat de vergoedingen correct worden toegekend en uitbetaald.

2.5 Moederschapshulp

De moederschapshulp is een nieuwe sociale prestatie die sinds 1 januari 2006³⁷ wordt toegekend aan vrouwen met een zelfstandige activiteit als hoofdberoep. De prestatie bestaat in de toekenning van 105 dienstencheques waarmee de zelfstandige een beroep kan doen op huishoudelijke hulp.

Om recht te hebben op de dienstencheques moet de zelfstandige een aanvraag tot moederschapshulp indienen vóór het einde van de zesde week volgend op de datum van de bevalling. Op het moment dat de prestatie wordt betaald, moet de rechthebbende in orde zijn met de bijdragen voor drie kwartalen en het kind moet bij de geboorte in het Belgisch rijksregister ingeschreven zijn in het gezin van de moeder.

Elke onterecht betaalde prestatie moet door het socialeverzekeringsfonds worden teruggevorderd ten belope van het aankoopbedrag van de dienstencheques als de vergissing niet bij de aangeslotene ligt, en ten belope van de totale kost van de prestatie moederschapshulp³⁸ in geval van bedrieglijke handelingen of valse verklaringen door de zelfstandige.

Niet-verschuldigde prestaties die niet konden worden teruggevorderd als gevolg van een nalatigheid of bedrog bij het socialeverzekeringsfonds, kunnen het fonds ten laste worden gelegd door een beslissing van de minister van Middenstand.

Op het moment van de audit werden de prestaties moederschapshulp niet gecontroleerd door de inspectiedienst.

Het Rekenhof beveelt aan een gepaste controle te organiseren om de wettelijkheid te garanderen van de prestaties die in het kader van de moederschapshulp worden betaald.

³⁷ Koninklijk besluit van 17 januari 2006 tot invoering van een stelsel van uitkeringen voor moederschapshulp ten gunste van vrouwelijke zelfstandigen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

³⁸ Op het moment van de audit ging het om een bedrag van 19,52 euro per dienstencheque, wat overeenstemt met de aankoopprijs van dienstencheques verhoogd met het bedrag van de tussenkomst van de federale Staat.

Hoofdstuk 3

Betrouwbaarheid en volledigheid van de gegevens over het sociaal statuut van de zelfstandigen

Het RSVZ staat in voor het bijhouden van het Algemeen Repertorium van Zelfstandige Arbeiders (ARZA). Die geïnfomatiseerde gegevensbank vermeldt voor elke zelfstandige de kengegevens (rijksregisternummer, naam en adres), de loopbaangegevens (kwartalen en soort activiteit), het jaarlijkse inkomen dat wordt meegedeeld door de FOD Financiën en de namen van de rechthebbenden die met de zelfstandige verbonden zijn voor de toepassing van het sociaal statuut (echtgenote/echtgenoot, kinderen en andere personen ten laste).

Wanneer een zelfstandige vraagt om zich aan te sluiten bij een socialeverzekeringsfonds, gaat er een procedure van start voor de aanmaak van een dossier in het repertorium. Het fonds stuurt de kengegevens van de zelfstandige dan elektronisch naar het RSVZ. Die laatste kan het dossier pas activeren nadat de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) de geldigheid van de kengegevens heeft bevestigd.

De gegevens in verband met het inkomen worden meegedeeld door de FOD Financiën in het derde jaar volgend op de periode van activiteit. Het RSVZ integreert die gegevens in het ARZA en bezorgt ze aan de fondsen. Wanneer een zelfstandige nalaat zich aan te sluiten bij een socialeverzekeringsfonds, kan het RSVZ zijn afwezigheid in het ARZA pas drie jaar later opmerken, op het moment dat de FOD Financiën het inkomen van de zelfstandige meedeelt. Het RSVZ zal dan overgaan tot de onderwerping.

De gegevens in verband met de loopbaan en de rechthebbenden worden voortdurend bijgewerkt aan de hand van informatie die afkomstig is van de zelfstandige of van de elektronische stromen van de KSZ. Die stromen bevatten gegevens die afkomstig zijn van andere instellingen (RSZ, RKW, RVA,...) en die betrekking hebben op de rechten die een zelfstandige of zijn/haar rechthebbenden genieten in andere stelsels en sectoren van de sociale zekerheid. Het RSVZ ontvangt de informatiestromen en stuurt ze onmiddellijk door naar de fondsen, zonder de informatie te verwerken. Na de informatie administratief te hebben verwerkt, brengt het fonds het RSVZ op de hoogte van de wijziging die moet worden aangebracht in het ARZA. Het RSVZ controleert de door de fondsen gevraagde wijzigingen, maar dat is een louter formele aangelegenheid die niet garandeert dat alle informatiestromen van de KSZ wel degelijk aanleiding hebben gegeven tot de vereiste aanpassingen van het ARZA.

Uit die vaststellingen blijkt dat de gegevens in het repertorium een gecertificeerde bron vormen op het vlak van de ken- en inkomensgegevens van de zelfstandigen, maar niet op het vlak van de gegevens met betrekking tot de loopbaan en de rechthebbenden.

Bovendien moet worden onderstreept dat een aantal belangrijke gegevens niet in het ARZA worden geregistreerd. Zo zijn de ingekohierde, geïnde of onbetaalde bijdragen en de toegekende en betaalde sociale uitkeringen enkel terug te vinden in de eigen databanken van de fondsen.

De betrouwbaarheid van de gegevens die de fondsen in hun eigen databanken registreren, verdient bijzondere aandacht. De fondsen moeten zich vergewissen van de juistheid van de gegevens over hun aangeslotenen door de informatie op te nemen die de zelfstandigen zelf doorgeven en door te zorgen voor de administratieve opvolging van de informatie die ze krijgen via de KSZ.

De betrouwbaarheid van de gegevens wordt nagegaan doorheen de diverse controles van de inspectiedienst, met de hiervoor reeds aangehaalde beperkingen betreffende de zeer gelimiteerde steekproeven. De controles die worden uitgevoerd naar aanleiding van pensioenaanvragen, hebben tegenstrijdigheden aan het licht gebracht tussen de door de fondsen geregistreerde inkomensgegevens en de inkomensgegevens van het ARZA. De controle van de oninvorderbare en verjaarde bijdragen heeft eveneens gewezen op de gebrekkige betrouwbaarheid van de loopbaangegevens die bij de fondsen worden geregistreerd. Zo hebben sommige fondsen onterecht een schrapping of een stopzetting van de zelfstandige activiteit behouden in de individuele dossiers van hun aangeslotenen, waardoor geen enkele bijdrage meer werd ingekohierd terwijl er toch inkomsten werden geregistreerd in het ARZA. De toegang die de inspecteurs hebben tot de databanken van de fondsen maakt het niet mogelijk de gegevens globaal te verifiëren. Ze hebben immers toegang tot de individuele dossiers, maar mogen geen transversale controles uitvoeren.

De uitbouw van een geïnformatiseerd administratief en financieel beheer in de fondsen werd niet omkaderd door de overheid. Geen enkele norm werd op dat vlak vastgelegd en de invoering van de informaticasystemen werd niet aan haar goedkeuring voorgelegd. De inspectiedienst heeft geen analyse gemaakt van de informaticaprocessen, noch van de financiële (overdrachtsregisters), boekhoudkundige en administratieve processen (beheer van de individuele dossiers van de zelfstandigen).

Op het ogenblik van de audit was er geen sprake van een uitbreiding van het ARZA om er de gegevens in verband met de bijdragen en de prestaties in op te nemen. Er was in geen enkel systeem voorzien waardoor van op afstand kan worden ingelogd op de databanken van de fondsen. In het kader van het Generatiepact moet het RSVZ een systeem invoeren waardoor de zelfstandigen op elk moment via een website een raming van hun pensioen kunnen berekenen. Tijdens de uitvoering van de audit bleek het project echter niet in de richting te gaan van enige uitbreiding van de door de fondsen meegedeelde gegevens.

Tot slot toont de audit aan dat de sector van de zelfstandigen niet beschikt over een exhaustieve en gecertificeerde gegevensbank met betrekking tot de zelfstandigen, wat toch vereist is voor het beheer van het sociaal statuut.

Het RSVZ zou bijgevolg een complete databank moeten uitbouwen die in verbinding staat met de fondsen of die de bij de fondsen geregistreerde gegevens overneemt. Zo'n werkinstrument zou het globaal beheer van het stelsel vergemakkelijken op financieel, statistisch en budgettaire vlak. Op die manier zou de inspectiedienst ook werk kunnen maken van systematische en geautomatiseerde controles, zodat aan de voornaamste zwakke punten van de controle door de inspectiedienst wordt verholpen.

De administrateur-generaal van het RSVZ onderstreept het belang dat wordt gehecht aan de juistheid en de betrouwbaarheid van de gegevens die momenteel door het ARZA worden bijgehouden. Hij bevestigt dat het rijksinstituut momenteel de oprichting bestudeert van een gegevensbank die regelmatig de gegevens van de loopbaan van de zelfstandigen zou registreren, om de toegang tot de ramende pensioenberekening via het internet te verzekeren. Hij preciseert dat, voor zover de budgettaire middelen dat toelaten, dat project de mogelijkheid zal bieden de inhoud van de geldstromen en de rationalisering van de informatie-uitwisseling te onderzoeken. Gelet op de specifieke organisatie van het stelsel van de sociale zekerheid van de zelfstandigen is hij echter van oordeel dat het de fondsen zijn die bevoegd zijn voor het bijhouden van de authentieke informatie met betrekking tot de uitgevoerde verplichtingen en de geopende rechten.

Standpunt van
de betrokken
administraties

Hoofdstuk 4

Schadevergoeding aan het stelsel naar aanleiding van een fout begaan door de fondsen

De reglementering betreffende het sociaal statuut van de zelfstandigen bepaalt de administratieve en financiële sancties die op de fondsen van toepassing zijn in geval van onregelmatigheid bij de uitvoering van hun opdrachten.

Er is in twee types van administratieve sancties voorzien. Het eerste type is van toepassing in geval van een ontoereikend prestatievermogen inzake inning³⁹. In dat geval kan de minister van Middenstand een ambtenaar afvaardigen die ermee belast is de tekortkomingen van het verzekeringsfonds te verhelpen. Het tweede type bestaat in een intrekking van de erkenning van de fondsen⁴⁰ wanneer de tekortkomingen van het beheer ernstige schade toebrengen aan de belangen van het stelsel of van de aangeslotenen. Op het ogenblik van de audit was geen enkele van die sancties al toegepast.

In financiële sancties is voorzien wanneer de fondsen in het algemeen geen gevolg geven aan de richtlijnen, nota's en opmerkingen die aan hen worden gericht⁴¹. Die sancties worden zelden toegepast.

Naast de sancties legt het sociaal statuut van de zelfstandigen het principe op van de vergoeding van de schade die het stelsel heeft geleden. Verwijlintrest is verschuldigd in geval van laattijdige overdracht van gelden naar het RSVZ⁴². Wanneer de gegevens die de verzekeringsfondsen verzenden voor de berekening van het pensioen⁴³ niet correct zijn en aanleiding geven tot een te hoog geraamd pensioenbedrag, wordt de schade partieel gecompenseerd door een forfaitaire boete. Voor de niet-geïnde bijdragen en de uitkeringen die onrechtmatig werden uitbetaald als gevolg van een nalatigheid van de fondsen, moet de recuperatie in de eerste plaats bij de zelfstandigen gebeuren. Indien de recuperatie bij de zelfstandigen onmogelijk is, kan het fonds er bij beslissing van de minister toe worden gedwongen⁴⁴ het bedrag van de schade die het stelsel voor de sociale zekerheid van de zelfstandigen heeft geleden, ten laste te nemen. Deze tenlasteneming wordt verzekerd door een afname van de opbrengst van de bijdragen die betaald zijn door de zelfstandigen en die bestemd zijn om de beheerskosten van hun verzekeringsfonds te dekken.

De opsporing van alle vergissingen is dan ook een voorwaarde om de belangen van het stelsel van de sociale zekerheid van de zelfstandigen te vrijwaren.

Het Rekenhof stelt vast dat de vergoeding van de schade die het stelsel heeft geleden, op de helling wordt gezet door de tekortkomingen van de controle zoals een beperkt toepassingsveld, een onvoldoende periodiciteit, een weinig gerichte benadering en een inadequaat tijdschema.

³⁹ Artikel 20, §2bis, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 en de artikelen 60bis en 60 ter van het koninklijk besluit van 19 december 1967.

⁴⁰ Artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967.

⁴¹ Artikel 20, § 2 ter, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967.

⁴² Artikel 51, lid 2, van het koninklijk besluit van 19 december 1967.

⁴³ Artikel 20, § 6, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967.

⁴⁴ Overeenkomstig artikel 60 van het koninklijk besluit van 19 december 1967.

Bovendien zou het principe van de vergoeding, zoals het werd opgevat op het ogenblik van de audit, bezwaarlijk kunnen worden toegepast op een zeer aanzienlijk aantal vergissingen zonder zwaar door te wegen op de beheerskosten die ten laste van de aangeslotenen bij de fondsen worden gelegd.

De verzekeringsfondsen met de grootste gebrekkige werking en die aanleiding geven tot dure vergissingen, zouden ertoe kunnen geneigd zijn hun beheerskosten te verhogen, wat ten aanzien van hun aangeslotenen nauwelijks kan worden verantwoord. De financiële gevolgen van de toepassing van het vergoedingsprincipe heeft dus een remmende werking op de controle door de inspectiedienst.

Het Rekenhof verstrekt dan ook de aanbeveling dat de controle door de inspectiedienst zou worden gericht op het verhelpen van fouten opdat vergissingen die aanleiding geven tot schade, kunnen worden vermeden. De inspecties zouden prioritair betrekking moeten hebben op de systemen en de geïnformatiseerde procedures om de tekortkomingen ervan op te sporen. De controle op de individuele dossiers zou moeten worden uitgevoerd op een opportuun tijdstip, met een grotere frequentie, op een vollediger wijze en steunend op een beter uitgewerkte steekproeftechniek. De resultaten van de controles zouden moeten worden geëxploiteerd in het raam van een globale analyse van de administratieve praktijken op basis waarvan de oorzaken van vergissingen kunnen worden geïdentificeerd en verholpen.

Zonder echt een globale analyse van alle administratieve praktijken te willen overwegen, verwijst de directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen naar een project dat loopt rond de oprichting van een uitwisselingsplatform voor gegevens dat door de inspecteurs en de beheerders van de fondsen kan worden geraadpleegd. Dit platform zal via internet informatie verspreiden over de problemen die zich tijdens de controle hebben voorgedaan en de relevante oplossingen.

Standpunt van de betrokken administraties

De minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw meent dat de ontwikkeling van globale controles in de lijn ligt van een optimalisering van de activiteiten van de inspectiedienst.

Standpunt van de toezichhoudende minister

De heroriëntering van de controle in de sector van de zelfstandigen zou in de richting kunnen gaan van de nieuwe controlepraktijken die in verschillende domeinen van de sociale zekerheid van de werknemers worden gehanteerd (controle van de sociale secretariaten, van de kassen voor kinderbijslag of van de ziekenfondsen) en in het kader waarvan een grondige analyse van de administratieve processen en de vergissingen werd gemaakt om kwaliteitsindicatoren te bepalen.

Hoofdstuk 5

Beheersing door de overheid van de beheerskosten gevorderd bij de zelfstandigen

De financiering van de beheerskosten van de verzekeringsfondsen wordt verzekerd door de betaling van een bijdrage ten laste van de aangesloten zelfstandigen, die een percentage van hun sociale bijdragen vertegenwoordigt. Dat percentage wordt jaarlijks voor elk fonds vastgesteld door de minister van Middenstand, op voorstel van het fonds⁴⁵. In 2006 varieerde het, naargelang het fonds, van 3,50% tot 4,70% van de sociale bijdragen. Het overheidsfonds⁴⁶ is verplicht het hoogste percentage toe te passen.

5.1 Gebrek aan transparantie

Het Rekenhof stelt vast dat, in een context waarin de zelfstandigen vrij kunnen kiezen bij welk fonds ze zich aansluiten, de overheid de fondsen niet verplicht hun bijdragepercentage voor beheerskosten of de aanwending van die bijdragen openbaar bekend te maken. Na raadpleging van de internetsites van de verschillende verzekeringsfondsen blijkt dat sommige ervan niet het percentage vermelden dat ze toepassen voor de financiering van hun beheerskosten. Dat gebrek aan openheid stelt de zelfstandigen niet in staat hun keuze op een volledig transparante wijze te verrichten.

Bovendien krijgen de zelfstandigen geen enkele garantie dat de bedragen van de bijdragen die van hen worden gevraagd, pertinent zijn. De reglementering preciseert overigens niet de criteria waarop de minister kan steunen om het bedrag van de bijdrage te bepalen.

5.2 Ontoereikende controle op de gegrondheid van het gevraagde bijdragebedrag

In de praktijk verantwoordden de fondsen elk jaar hun aanvraag voor het bijdragebedrag aan de hand van een summier budget van de exploitatiekosten. De inspectiedienst van de Directie-Generaal Zelfstandigen gaat op zijn beurt over tot een analyse van de chronologische evolutie van de lasten en opbrengsten. De informatie die in dat raam wordt verstrekt, is echter onvoldoende gedetailleerd opdat de inspectiedienst de grondslag van het voorgestelde bijdragebedrag en de parameters die de variaties van die bedragen in de tijd en tussen de fondsen verantwoordden, grondig zou kunnen verifiëren.

Het is dan ook niet mogelijk na te gaan of het niveau van de beheerskosten van elk fonds effectief in verhouding staat tot de kwaliteit van de gepresteerde diensten, het in dienst zijnde personeel en de aangewende beheerssystemen.

⁴⁵ Artikel 20, §4, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967.

⁴⁶ Het gaat om de Nationale Hulpkas voor de Sociale Verzekeringen (NHSV), geïntegreerd in het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ). Zie artikel 20, §4, van het koninklijk besluit nr. 38.

5.3 Moeizame controle op de aanwending van de bijdragen voor beheerskosten

Het sociaal statuut van de zelfstandigen preciseert dat de opbrengst van de bijdragen voor beheerskosten enkel kan worden bestemd voor het dekken van beheerskosten die verband houden met de uitvoering van de opdrachten van de verzekeringsfondsen. Op basis van de rekeningen van de lasten van de fondsen onderzoekt de inspectiedienst de realiteit van de verrichte uitgaven, de finaliteit ervan ten aanzien van de sociale opdrachten toevertrouwd aan de fondsen en de correcte boeking ervan.

De meeste fondsen maken echter deel uit van ruimere groepen die vzw's omvatten die actief zijn in verschillende sociale en economische sectoren (ziekenfondsen, sociale secretariaten, kassen voor kinderbijslag, ondernemersloketten). In sommige van die groepen werd een afzonderlijke vzw opgericht om voor de gehele groep de aankoop van goederen, de logistiek, de informatica of het personeelsbeheer te beheren. Deze vorm van organisatie, die het mogelijk maakt de kosten te verminderen, kan in sommige gevallen aanleiding geven tot een gebrek aan boekhoudkundige transparantie en een hinderpaal vormen voor de controle door de inspectiedienst op de uitgaven die worden gefinancierd door de bijdragen voor beheerskosten.

Er werd overigens een ministeriële richtlijn⁴⁷ aan de fondsen gericht om te preciseren dat het gedeelte van de gemeenschappelijke kosten van een groep dat wordt aangerekend op een fonds, niet aan de controle door de inspectiedienst mag ontsnappen en moet worden verantwoord. Volgens die richtlijn moet de inspectiedienst verifiëren of de verdeling van de gemeenschappelijke kosten binnen de groep op coherente en billijke manier gebeurt.

Er blijven zich moeilijkheden voordoen bij het voorleggen van de originele facturen en bij het verantwoorden van de verdeelsleutels tussen de componenten van eenzelfde groep.

Volgens de directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen heeft de inspectiedienst de fondsen recent ondervraagd over de parameters die ze toepassen voor de verdeling van de gemeenschappelijke kosten. Tot op heden werd de in het raam van deze demarche ingezamelde informatie nog niet formeel in een opvolgingsverslag opgenomen.

Standpunt van de betrokken administraties

5.4 Niet-naleving van het opgelegd maximum

Het gedeelte van de ontvangsten uit bijdragen voor beheerskosten dat niet wordt aangewend, kan worden bestemd voor een reservefonds⁴⁸. Wanneer het reservefonds van een verzekeringsfonds het jaarlijks bedrag van zijn beheerskosten overschrijdt, kan de minister van Middenstand het bedrag van de bijdrage dat van de aangeslotenen wordt gevraagd, verminderen⁴⁹.

Deze maatregel waarbij een maximum wordt opgelegd voor het reservefonds vormt de enige begrenzing voor de vaststelling van het bijdragebedrag voor beheerskosten.

⁴⁷ Richtlijn betreffende de gemeenschappelijke kosten (P 52.3/00.18 van 8 november 2000).

⁴⁸ De administratieve reserves voor alle fondsen samen bedragen in totaal 90.968.158 euro.

⁴⁹ Artikel 67bis van het koninklijk besluit van 19 december 1967.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat op 31 december 2006 de reserves van vijf fondsen het maximum opgelegd door de wetgeving sinds meerdere jaren overschrijden. Het bijdragebedrag voor beheerskosten werd echter niet verminderd. Het niveau van de gecumuleerde reserves doet twijfel ontstaan omtrent de draagwijdte van de analyses die werden uitgevoerd naar aanleiding van de jaarlijkse goedkeuring van het bijdragebedrag dat van de aangeslotenen wordt gevraagd voor de dekking van de beheerskosten.

Deze verschillende vaststellingen wijzen erop dat de overheid niet voldoende greep heeft op de beheerskosten in een context waarbij een stelsel van verplichte aansluiting samengaat met de mededinging tussen privéverzekeringsfondsen.

De overheid zou hieraan tegemoet kunnen komen door een beheersdialoog tot stand te brengen waarin kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen worden vastgelegd. De ontwikkelde systemen voor de ziekenfondsen en de kassen voor kinderbijslag zouden als voorbeeld kunnen dienen en worden aangepast aan de socialeverzekeringsfondsen voor zelfstandigen.

Standpunt van de
toezichhoudende
minister

De minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw antwoordt dat de aanbevelingen voor een grotere transparantie in de beheerskosten van de socialeverzekeringsfondsen en een grotere gelijkheid tussen de zelfstandigen, haar bijzondere aandacht hebben genoten.

Hoofdstuk 6

Conclusie, streven naar *best practices* en aanbevelingen

Het stelsel van de sociale zekerheid van de zelfstandigen is zo georganiseerd dat de berekening en inzameling van de sociale bijdragen alsook de toekenning van bepaalde uitkeringen aan de aangeslotenen zijn toevertrouwd aan privéverzekeringsfondsen. Deze structuur veronderstelt dat de verrichtingen perfect zichtbaar zijn voor de overheid zodat een performante controle kan worden gevoerd. Deze controle moet haar voldoende zekerheid bieden dat de bijdragen op correcte en regelmatige wijze worden berekend, geïnd en aan het RSVZ worden overgedragen en dat de sociale uitkeringen die aan de aangeslotenen worden toegekend aan de opgelegde voorwaarden beantwoorden.

De audit leidde tot de volgende vaststellingen:

- gebrek aan een volledig en gecertificeerd informatiesysteem;
- gebrekkige controle door beperkte informaticatoepassingen, een beperkt toepassingsveld, onvoldoende periodiciteit, een weinig gerichte aanpak en een planning die niet adequaat is;
- zeer complexe financiële mechanismen;
- gebrek aan een beheersdialoog tussen de overheidsinstanties en de verzekeringsfondsen om beheersing van de sleutelprocessen mogelijk te maken;
- geen verplichting voor de fondsen om de bijdragebedragen die ze aanrekenen voor hun beheerskosten bekend te maken en gebrek aan transparantie bij de vaststelling van die bedragen.

De aanbevelingen van het Rekenhof betreffen verbeteringen die op korte termijn moeten worden doorgevoerd op het vlak van de controle. Daarnaast formuleert het Rekenhof ook structurele aanbevelingen op langere termijn met betrekking tot de financiële en administratieve organisatie van de sector van de zelfstandigen.

De Directie-Generaal Zelfstandigen deelt de analyse van het Rekenhof en is eveneens van mening dat het noodzakelijk en opportuun is de controle op een aantal punten te versterken. De directeur-generaal wenst te wijzen op de sterke vermindering van de controle-effectieven sinds 1995. Hij spreekt van een vermindering met vijf eenheden van het personeel van niveau A (of 38%) en met vijf eenheden van het personeel van niveau B (of 13%), terwijl de controledomeinen de jongste jaren zijn toegenomen (bijdragen ten laste van ondernemingen, faillissementsverzekering, statuut van de meewerkende echtgenoot, dienstencheques voor moederschapshulp, controle op de performantiecriteriën van de fondsen, gedwongen terugvordering, wettelijke hypotheek of sociale kennisgeving...). Hij wijst er in dat verband eveneens op dat het verslag van het Rekenhof niet ingaat op een aantal taken die de inspectiedienst moet uitvoeren, zoals de sociale onderzoeken in het raam van de aanvragen voor vrijstelling van bijdragen en/of afwijkingen inzake de kinderbijslag, de solvabiliteitsonderzoeken, de behandeling van de verzoekschriften tot opheffing van verjaring, klachten en vragen om inlichtingen vanwege de zelfstandigen zelf.

De directeur-generaal wijst niet alleen op het ontoereikend aantal controleambtenaren, maar onderstreept eveneens dat de informaticaoplossingen waarover zijn diensten beschikken, vrijwel uitsluitend te danken zijn aan het werk van een of twee personen die tot de controledienst behoren.

Standpunt van
de betrokken
administraties

6.1 Aanbevelingen op korte termijn

6.1.1 Uitvoering van globale controles

Er zou een meer globale analyse moeten worden gemaakt van de processen die de fondsen hebben uitgewerkt om de hen toevertrouwde opdrachten uit te voeren.

Standpunt van de betrokken administraties

De directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen geeft toe dat een globale controle van de processen van elk fonds noodzakelijk is en stelt dat het wenselijk is de controlemethodes te verbeteren, meer bepaald door de toepassing van *best practices*.

Het Rekenhof is van oordeel dat:

- de inspectiedienst in eerste instantie een controle zou moeten uitvoeren op het beheer van de databanken en van alle door de fondsen gebruikte programmatuur, om na te gaan of de programmering ervan exact rekening houdt met de wettelijke bepalingen en een volledige overeenkomst verzekert tussen de financiële, boekhoudkundige en administratieve gegevens (geïnfomatiseerde individuele dossiers van de aangeslotenen). Om die controle te kunnen uitvoeren, zal de inspectiedienst uitgebreidere toegang moeten eisen tot de geïnfomatiseerde gegevens en over personeel moeten beschikken dat vertrouwd is met geïnfomatiseerde controle;

Standpunt van de betrokken administraties

De directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen onderstreept in dat verband in zijn antwoord dat de organisatie van een globale controle van de informaticaprogramma's van de fondsen veel werk vergt en een voorafgaande kostenbatenanalyse vereist.

- de kwalitatieve en kwantitatieve evaluatie van de invorderingsprocessen van de fondsen waartoe de inspectiedienst is overgegaan op basis van het koninklijk besluit nr. 38 en van de ministeriële richtlijn van 4 augustus 2005, zo snel mogelijk zouden moeten worden gefinaliseerd. Er zouden snel maatregelen moeten worden genomen om de inningsprocessen te verbeteren van de fondsen die de kwaliteitscriteria niet naleven die hen in het kader van de inning zijn opgelegd;
- de vaststellingen die zowel naar aanleiding van de globale controles als tijdens de specifieke controles werden gedaan, zouden moeten worden samengebracht in een vergelijkende studie waarin de kwaliteit van het administratief beheer en de prestaties van elk fonds worden vergeleken. Aan de hand van deze studie kan een risico-evaluatie gebeuren en kunnen de specifieke controles beter worden georiënteerd. Bovendien zouden in de optiek van het verhelpen van de problemen de belangrijkste oorzaken van de fouten moeten worden geïdentificeerd en beheerst door zich te baseren op de *best practices* die bij de best werkende fondsen werden vastgesteld.

6.1.2 Verbetering van de specifieke controles

Wat de door de inspectiedienst uitgevoerde controles op de berekening van de bijdragen betreft, beveelt het Rekenhof aan zich meer te richten op de dossiers van zelfstandigen van wie de professionele situatie een aanzienlijk risico op vergissingen inhoudt. Voorts zouden de controles frequenter moeten worden uitgevoerd.

Wat de inning betreft, zou, naast de kwalitatieve en kwantitatieve evaluaties van de processen, een grondige controle moeten gebeuren van de oudste schuldvorderingen onder de niet-geïnde bijdragen om de invorderbaarheid ervan na te gaan.

Bovendien zou, overeenkomstig de ministeriële richtlijn van 4 augustus 2005, de inspectiedienst een specifieke controle moeten uitvoeren in de individuele dossiers van de zelfstandigen op de concrete uitvoering door de fondsen van de processen voor de inning van de bijdragen (effectiviteitscontrole).

De geïnformatiseerde comptabiliteitscontrole die momenteel bij drie socialeverzekeringsfondsen wordt uitgevoerd, zou snel moeten worden uitgebreid tot alle fondsen om de juistheid te waarborgen van de bedragen van de ontvangsten uit bijdragen die driemaandelijks aan het RSVZ worden meegedeeld. Het Rekenhof formuleert aan de inspectiedienst bovendien de aanbeveling om zijn controles te baseren op oorspronkelijke gegevens. Het gebruik van cijfergegevens die de fondsen enkel voor de controle opstellen, moet worden vervangen door een *on line* raadpleging van alle gegevensbanken van de fondsen.

De definitieve verdeling van de ontvangsten uit bijdragen tussen het stelsel en de verzekeringfondsen zou regelmatig moeten worden gecontroleerd op basis van de statistieken van de incasseringen, uitgesplitst per jaar van inkohiering van de bijdragen.

Er zouden frequentere controles moeten zijn op de overdracht van de bijdragen die worden geïnd voor rekening van het stelsel van de sociale zekerheid. Bovendien zouden de richtlijnen aan de fondsen voor het bijhouden van de overdrachtsregisters moeten worden aangepast opdat er meer uniformiteit is in de opstelling ervan en de vermelding van een dagelijks gecumuleerd saldo wordt verplicht.

De methode die het RSVZ gebruikt om de saldi van de driemaandelijkse lopende rekeningen vast te stellen, zou moeten worden aangepast om de verrichtingen in verband met de betwistbare bijdragen correct in aanmerking te nemen.

De directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen is in dat verband van oordeel dat de betwistbare bijdragen moeilijk kunnen worden geïntegreerd in de driemaandelijkse afrekeningen van het RSVZ.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De aan de fondsen opgelegde verplichtingen voor het bijhouden van de overdrachtsregisters zouden eveneens bijzondere bepalingen moeten bevatten over de registratie - naast de lopende verrichtingen - van de betalingen van de fondsen aan het RSVZ om het saldo van hun lopende rekening te regulariseren. Deze regularisaties zouden immers identificeerbaar moeten zijn zodat ze door de inspectiedienst kunnen worden opgevolgd.

Voor de kinderbijslag zou de selectie van de controledoelen meer moeten worden gericht op alle beroeps- of gezinssituaties die een herziening van de rechten vereisen. De administratieve en financiële controles zouden daarenboven moeten worden gecoördineerd om eventuele fraude door de fondsen op te sporen.

De administratieve controles zouden moeten worden uitgebreid tot de moederschapshulp en het vrij aanvullend pensioen.

De controles die vanaf 2007 zijn geprogrammeerd op het gebied van de faillissementsverzekering zullen moeten waarborgen dat de uitkeringen correct worden toegekend.

De controle op de door de fondsen geregistreerde gegevens over de activiteiten van hun aangeslotenen en hun bijdragen zou een overheersende rol moeten spelen. Een regelmatige controle op de individuele dossiers tijdens de gehele loopbaan van de zelfstandigen, zou de betrouwbaarheid van deze gegevens moeten

garanderen, rekening houdend in het bijzonder met de periodes in de loopbaan waarvoor het risico op vergissingen het grootst is. Deze controlebenadering kan ervoor zorgen dat de gegevens die voor de berekening van de pensioenen worden gebruikt, betrouwbaar zijn.

De cycli van de boekhoudkundige controles zouden regelmatig en frequenter moeten zijn. Datzelfde geldt voor de administratieve controles die moeten worden uitgevoerd voor de pensioenen en voor de berekening van de bijdragen.

Standpunt van de
toezichhoudende
minister

De minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw antwoordt dat meer gerichte en frequentere specifieke controles en een groter toepassingsgebied wenselijk zijn. Daartoe heeft de inspectiedienst wel meer middelen nodig, zowel medewerkers als informaticamateriaal. Ze zal er niettemin op toezien dat er zo snel mogelijk verbetering komt op het vlak van de methodes om de specifieke controles te richten en de frequentie ervan.

6.1.3 Betere transparantie tussen de fondsen inzake de beheerskosten

De zelfstandigen moeten zich verplicht aansluiten bij een socialeverzekeringfonds. Het Rekenhof stelde vast dat de controle door de overheid op de vastlegging van het bijdragebedrag dat de privéfondsen aanrekenen aan hun aangeslotenen voor de financiering van hun beheerskosten, ontoereikend is.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen is van oordeel dat de controles door de inspectiedienst toereikend zijn binnen de context van een structuur waarin *een zekere vorm van concurrentie bestaat tussen de socialeverzekeringfondsen*.

Voorts heeft het Rekenhof herhaaldelijke moeilijkheden vastgesteld bij de controle door de inspectiedienst op de aanwending van de bijdragen voor beheerskosten.

Bovendien maakt het gebrek aan openbaarheid omtrent het bijdragebedrag dat aan de zelfstandigen wordt gevraagd voor de dekking van de beheerskosten, het voor de zelfstandigen niet mogelijk hun keuze met een volledige transparantie te verrichten.

Het Rekenhof beveelt dan ook aan te voorzien in regels betreffende de openbaarheid van de bedragen. Het is eveneens van mening dat het RSVZ, dat belast is met het verspreiden van informatie in verband met het sociaal statuut, in zijn publicaties en op zijn internetsite informatie zou moeten opnemen betreffende de verschillende bijdragen die de privéverzekeringfondsen vragen.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De administrateur-generaal van het RSVZ is van oordeel dat de *best practices* die in de profitsector zijn ingevoerd, als inspiratie zouden moeten dienen voor maatregelen die de socialeverzekeringfondsen ertoe kunnen aanzetten meer ruchtbaarheid te geven aan de kostprijs van de door hen aangeboden diensten, zodat de zelfstandigen in alle transparantie een rationele keuze kunnen maken.

Tot slot zou de controle op de aanwending door de fondsen van de bijdragen die aan de zelfstandigen worden gevraagd voor het dekken van de beheerskosten, moeten worden versterkt en berusten op meer dwingende praktijken inzake de verantwoording van de beheerskosten die worden gemaakt in het kader van de aan de fondsen opgelegde opdrachten.

De minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw antwoordt dat de aanbevelingen voor een grotere transparantie op het vlak van de beheerskosten en een grotere gelijkheid tussen de zelfstandigen haar volle aandacht hebben genoten.

Standpunt van de
toezichthoudende
minister

6.1.4 Optimalisatie van de administratieve organisatie

De wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels lag aan de basis van een fundamentele hervorming met het oog op de wijziging, reorganisatie, vereenvoudiging en versterking van het beheer en de administratieve structuren alsook van de procedures van het sociaal statuut van de zelfstandigen⁵⁰. Het is in dat kader dat het globale financieel beheer van het stelsel werd ingevoerd en toevertrouwd aan het RSVZ.⁵¹

De moderniseringsperspectieven van deze wet hadden expliciet betrekking op de inspectiedienst en voorzagen in een wijziging van de wetgeving die de oprichting, de organisatie en de bevoegdheden ervan regelen.⁵² Geen enkel uitvoeringsbesluit werd genomen om die perspectieven concrete vorm te geven.

Na verloop van de audit is het Rekenhof echter van mening dat de huidige administratieve organisatie niet optimaal is. De huidige integratie van de inspectiedienst in de FOD Sociale Zekerheid doet immers verschillende problemen rijzen:

- de kosten van de controles in de sector van de zelfstandigen worden ten laste gelegd van de algemene staatsbegroting terwijl ze ten laste zouden moeten vallen van het Globaal Beheer van het stelsel van de zelfstandigen;
- het dubbele administratieve toezicht uitgeoefend door de minister van Middenstand en de minister van Sociale Zaken op de inspectiedienst maakt het niet mogelijk op een doeltreffende wijze de controledoelstellingen enerzijds en de toewijzing van personeel en materiële middelen voor de controle anderzijds op elkaar af te stemmen;
- het RSVZ, dat belast is met het globaal beheer van het stelsel van de sociale zekerheid van de zelfstandigen en het bijhouden van de individuele gegevens ervan, wordt niet betrokken bij de bepaling van de controledoelstellingen van de inspectiedienst; zijn behoeften inzake de certificering van de financiële, boekhoudkundige en individuele gegevens worden bijgevolg onvoldoende in aanmerking genomen.

De minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid antwoordt dat de koninklijke besluiten van 21 en 27 december 2007 tot vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden het toezicht op het sociaal statuut van zelfstandigen exclusief aan de minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw toekennen en aldus het probleem van het dubbele toezicht waarop het Rekenhof had gewezen, verhelpen.

Standpunt van
de minister van
Sociale Zaken en
Volksgezondheid

⁵⁰ Artikel 31, hoofdstuk V, titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

⁵¹ Koninklijk besluit van 18 november 1996 strekkende tot invoering van een globaal financieel beheer in het sociaal statuut der zelfstandigen met toepassing van hoofdstuk I van titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

⁵² Artikel 32, hoofdstuk V, titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Het Rekenhof ziet de integratie van de inspectiedienst in het RSVZ als een van de perspectieven die kunnen worden overwogen om het administratieve beheer van de sector zelfstandigen op te krikken. Op die manier zou het Globaal Beheer van het stelsel van de zelfstandigen de kosten van de controles ten laste kunnen nemen en zou er meer synergie bestaan tussen de inspectiedienst en het RSVZ bij het aanwenden van personeel en technische middelen.

De directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen geeft toe dat de huidige organisatie van de administratie momenteel niet optimaal is. De ontoereikende menselijke en materiële middelen die voor de controle worden ingezet illustreren dit. Hij is niettemin van oordeel dat een aanhechting van de inspectiedienst bij het RSVZ geen werkbaar denkspoor is.

Vooreerst stelt hij dat er een externe controle op de verrichtingen van de Nationale Hulpkas moet blijven bestaan. Hij geeft wel toe dat hiervoor een juridische oplossing kan worden gevonden.

Vervolgens is hij van oordeel dat de controle op de socialeverzekeringsfondsen vanuit deontologisch oogpunt niet kan afhangen van het RSVZ aangezien die fondsen zijn vertegenwoordigd in zijn raad van bestuur. Hij is de mening toegedaan dat de integratie van de inspectiedienst in de FOD Sociale Zekerheid en het dubbel toezicht door de minister van Sociale Zaken en de minister van Middenstand een waarborg zijn voor de onafhankelijkheid van de controlediensten.

Hij onderstreept bovendien dat de huidige administratieve organisatie een constructieve samenwerking mogelijk maakt tussen de inspectiedienst en de andere diensten die, binnen dezelfde Directie-Generaal, zorgen voor de uitwerking van nieuwe maatregelen en projecten.

Hij is van oordeel dat de aanhechting van de inspectiedienst bij het RSVZ geen garantie zou bieden dat de kosten van de controles ten laste zouden vallen van het stelsel van de zelfstandigen, aangezien de financiering van het RSVZ niet integraal wordt verzekerd door de bijdragen van dat stelsel.

Volgens de directeur-generaal zou de optimalisering van de administratieve organisatie concrete vorm kunnen krijgen door een versterkte samenwerking tussen de FOD Sociale Zekerheid en het RSVZ. De uitwisseling en het aan elkaar aftoetsen van de boekhoudkundige en administratieve gegevens lijken hem essentiële oogmerken die in de huidige administratieve structuur kunnen gebeuren.

De administrateur-generaal van het RSVZ van zijn kant uit de wens meer te worden betrokken bij de acties die moeten leiden tot een grotere doeltreffendheid en performantie van de opdrachten van de fondsen, meer bepaald op het gebied van de terugvordering. Hij is ook voorstander van een ruimere gegevensuitwisseling tussen het rijksinstituut en de Directie-Generaal Zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid. Hij is echter van oordeel dat de aanhechting van de inspectiedienst bij het RSVZ niet nodig is om daartoe te komen.

De door het Rekenhof aangereikte mogelijkheid is gebaseerd op een analyse van alle juridische, administratieve en financiële elementen die kenmerkend zijn voor de sociale zekerheid.

Het is evident dat de aanhechting van de inspectiedienst bij het RSVZ niet mogelijk is zonder de nodige juridische aanpassingen. Zo moet de bestuursovereenkomst tussen de Staat en het RSVZ worden aangepast opdat de opdrachten, doelstellingen en performantie-indicatoren van de inspectiedienst erin kunnen worden opgenomen. Eventueel zou een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid kunnen worden toegekend aan de Nationale Hulpkas.

Het Rekenhof stelt vast dat binnen de openbare instellingen die zijn belast met het beheer van de takken van de sociale zekerheid van de werknemers een inspectiedienst actief is die de privépartners moet controleren. De meeste van die privépartners hebben vertegenwoordigers binnen de beheerscomités.

Het Rekenhof onderstreept tot slot dat de aanhechting van de inspectiedienst bij het RSVZ het, net zoals in het stelsel van de werknemers, mogelijk zou maken de kosten van de inspectiedienst te laten dragen door de openbare instelling die instaat voor het beheer van het stelsel.

6.2 Aanbevelingen op langere termijn

Een groter toepassingsveld en een hogere frequentie van de controles, evenals een verbetering van de instrumenten en de methodologie zijn op korte termijn noodzakelijk. Het Rekenhof is echter van mening dat de complexiteit en het gebrek aan transparantie van de beheerssystemen die in de sector van de zelfstandigen worden toegepast, onvermijdelijk het effect van de verbeterde controle zullen beperken.

Op langere termijn zou het dan ook wenselijk zijn de financiële en administratieve organisatie van de sector ten gronde te herzien.

Drie doelstellingen lijken in dat verband prioritair.

De eerste *doelstelling* zou het creëren zijn van een exhaustieve en gecertificeerde databank die, elektronisch of via duplicaat, gebaseerd is op de bij de fondsen geregistreerde gegevens. Dat instrument zou het globaal beheer van het stelsel door het RSVZ vlotter doen verlopen omdat het alle gegevens verstrekt die nuttig zijn voor de financiële, statistische en budgettaire opvolging. De inspectiedienst zou op basis van die gegevens systematische en geautomatiseerde controles kunnen ontwikkelen. De ontwikkelingen inzake informatica die het RSVZ bestudeert om tegemoet te komen aan de eisen van het Generatiepact zouden kunnen worden verruimd om die doelstelling te verwezenlijken.

Het systeem dat in het stelsel van de werknemers wordt gebruikt, kan als voorbeeld dienen van *best practices*. De individuele gegevens (loopbaan, wedde, bedragen van de bijdragen,...) die worden geregistreerd door de sociale secretariaten en de werkgevers, worden aan de RSZ meegedeeld via de multifunctionele aangifte. De incasseringen van bijdragen geregistreerd door de sociale secretariaten worden op de wettelijke vervaldagen meegedeeld door middel van lijsten die, per werkgever, de gestorte bijdragen vermelden. De juistheid van de basisgegevens en de berekening van de bijdragen worden over het algemeen op een geautomatiseerde wijze gecontroleerd in de loop van de activiteit van de werknemers.

De directeur-generaal van de Directie-Generaal Zelfstandigen erkent het belang van een exhaustieve en gecertificeerde gegevensbank die gecentraliseerd toegankelijk is. Voor het bijhouden van de gegevens is hij voorstander van het behoud van de momenteel bestaande architectuur, te weten een partnerschap tussen het RSVZ, de controlediensten van de FOD Sociale Zekerheid en de fondsen die de enige houder zijn van de authentieke bron van de geregistreerde gegevens. Hij legt de nadruk op een versterkte monitoring van de uitgewisselde gegevens en op een grotere openheid inzake het delen van de gegevens.

De administrateur-generaal van het RSVZ wijst er in zijn antwoord op dat de op informaticagebied te realiseren ontwikkelingen om de ramende berekening van de pensioenen op internet mogelijk te maken, de oprichting impliceren van een specifieke gegevensbank waarin de gegevens betreffende de loopbaan zullen worden geregistreerd en regelmatig gecontroleerd. Hij preciseert voorts dat het project in

Standpunt van
de betrokken
administraties

kwestie de mogelijkheid biedt de inhoud van de informatiestromen en de rationalisering van de informatie-uitwisseling te onderzoeken, voor zover de budgettaire middelen aanwezig zijn. Gelet op de specifieke organisatie van het stelsel van de sociale zekerheid van de zelfstandigen is hij evenwel van mening dat de fondsen de enige authentieke bron van informatie zijn wat betreft de nagekomen verplichtingen en de geopende rechten. Wat de gegevens inzake de inning betreft onderstreept hij dat, voor het stelsel van de werknemers, de RSZ, in tegenstelling tot het RSVZ, de enige ontvanger is, terwijl die rol in het stelsel van de zelfstandigen toegewezen is aan de fondsen.

Een *tweede doelstelling* zou een vereenvoudiging zijn van de financieringsmechanismen van de fondsen. De financiering van de beheerskosten en van de sociale uitkeringen door rechtstreekse afnames op het geheel van geïncasseerde bijdragen vormt een aanzienlijke risicofactor. De complexiteit van de voorlopige en vervolgens definitieve berekeningen uitgevoerd voor de verdeling van de bijdragen tussen het RSVZ en de fondsen verhindert een doeltreffende controle op de overdrachten van bijdragen. Het toezicht op de geldstromen zou worden vereenvoudigd door een nieuw systeem in te voeren waarbij alle ontvangsten uit bijdragen integraal en onmiddellijk aan het RSVZ worden overgedragen. De financiering van de beheerskosten van de fondsen en van de sociale uitkeringen zou vervolgens worden verzekerd via fondsenvoorschotten vanuit het RSVZ. De opvolging van een dergelijk stelsel zou gewoon op basis van bankdocumenten kunnen gebeuren, wat de administratieve last voor de fondsen zou verlichten door het opheffen van de overdrachtsregisters en het verdwijnen van de voorlopige berekening van de overdrachten; de definitieve verdeling en de controle erop blijven een opdracht waar men niet omheen kan.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De administrateur-generaal van het RSVZ onderstreept dat het financieringssysteem dat het Rekenhof voorstelt, aanleiding zal geven tot een verhoging van het aantal financiële stromen en van het bedrag dat ze vertegenwoordigen. Hij stelt dat dergelijk systeem de fondsen in een positie van financiële afhankelijkheid ten aanzien van het RSVZ zou plaatsen en dat ze daardoor minder doortastend zouden kunnen optreden in de terugvorderingsprocedures.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het grootste gedeelte van de financiering van de sociale uitkeringen nu reeds wordt verzekerd door voorschotten van het RSVZ, zonder dat dit financieel nadelig uitvalt voor de fondsen. Het uitbreiden van dat systeem van voorschotten tot de beheerskosten houdt voor de fondsen geen enkel financieel risico in en het zou het RSVZ de mogelijkheid geven komaf te maken met de financiële afhankelijkheid waarin het zich momenteel ten aanzien van de socialeverzekeringsfondsen bevindt.

Wat de performantie van de fondsen op het gebied van de te verrichten terugvordering betreft, merkt het Rekenhof op dat in het nieuwe geplande systeem de definitieve ontvangsten van de fondsen voor het dekken van hun beheerskosten nog steeds een percentage zouden vertegenwoordigen van de ontvangen bijdragen en dat ze dus afhankelijk zouden blijven van hun performantie op het vlak van de invorderingen.

Dat nieuwe financieringssysteem zou het mogelijk maken een *derde doelstelling* te bereiken waarbij een beheerssysteem wordt ingevoerd dat de sociaal verzekerden meer billijkheid biedt, de beheerskosten van de socialeverzekeringsfondsen beter in de hand houdt en waardoor de responsabiliseringsmaatregelen die de Staat in alle andere takken van de sociale zekerheid heeft goedgekeurd, kunnen worden uitgebreid tot de fondsen.

Het in de hand houden van de beheerskosten zou worden verzekerd door een stelsel dat de vaststelling van de bedragen die van de aangeslotenen worden gevraagd, verbindt aan een aantal parameters die de kwaliteit van de prestaties van de fondsen en het werkvolume (aantal handelingen inzake invordering, toegekende en uitbetaalde uitkeringen, mutaties in de gegevensbanken,...) weergeven. De bijdragen zouden in een eerste fase integraal aan het RSVZ worden overgedragen, die een deel ervan aan de fondsen zou terugstorten. Het grootste gedeelte van de bijdragen zou aan de fondsen worden gestort volgens een onvoorwaardelijk financieringssysteem. De storting van het saldo van de bijdragen zou, in het kader van de responsabilisering van de fondsen, afhankelijk zijn van de inachtneming van criteria met betrekking tot de kwaliteit van het administratief en financieel beheer en de kwaliteit van de informatieverstrekking aan het RSVZ, van de interne controle en van de dienstverlening aan de aangeslotenen.

De minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw heeft nota genomen van de aanbevelingen op lange termijn met het oog op een efficiënter beheer van het sociaal statuut.

Standpunt van de
toezichthoudende
minister

Bijlage

Reactie van de betrokken ministers

Antwoord van de minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw (vertaling, brief ontvangen op 19 maart 2008))

Rekenhof
Ter attentie van de heren Van Ingelgem en Vanstapel
Hoofdgriffier en eerste voorzitter
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

uw brief van:
19 december 2007

uw kenmerk:
A6-3.229.076 L8

ons kenmerk:
SSTI/CL/RF/RF

Betreft: Controle door de overheid van de private socialeverzekeringsfondsen voor zelfstandigen. Verslag van het Rekenhof.

Mijnheer de eerste voorzitter,
Mijnheer de hoofdgriffier,

Het is met grote belangstelling dat ik heb kennis genomen van het bovengenoemde omstandige ontwerpverslag, alsook van de antwoorden en commentaar die de directeur-generaal van de DG Zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid en de administrateur-generaal van het RSVZ. respectievelijk op 10 september 2007 en op 11 september 2007 hebben meegedeeld.

De audit formuleert talrijke vaststellingen en aanbevelingen die nopen tot een diepgaande discussie met de betrokken diensten en tot concrete maatregelen ter verbetering van de controle van de socialeverzekeringsfondsen.

Ik heb nota genomen van de kritiek over de specifieke controles. Meer gerichte en frequentere controles en een groter toepassingsveld lijken me inderdaad wenselijk. De aanbevelingen voor een uitbreiding van de globale controles en de effectiviteitscontroles liggen eveneens in de lijn van een optimalisering van de activiteiten van de inspectiedienst.

Om deze specifieke en globale controles te verbeteren, moeten nieuwe middelen worden toegekend aan de inspectiedienst, en meer bepaald om zowel het aantal medewerkers als de informaticamiddelen te verhogen.

In het kader van de huidige begrotingsenveloppe ben ik echter van plan er reeds op toe te zien dat er zo snel mogelijk verbetering komt op het vlak van de methodes om de specifieke controles te richten en de frequentie ervan. Ook ben ik van plan de inspectiedienst te verzoeken de laatste hand te leggen aan de procedure voor effectiviteitscontroles die ik heb opgestart in het kader van de performantiecriteria die in 2005 aan de fondsen werden opgelegd met betrekking tot de invordering.

Ik heb nota genomen van de voorgestelde aanbevelingen op lange termijn met het oog op een efficiënter beheer van het sociaal statuut en een grotere gelijkheid tussen de zelfstandigen. Uw vaststelling in verband met een grotere transparantie op het vlak van de beheerskosten, heeft eveneens mijn volle aandacht genoten.

Hoogachtend,

(w.g.)

Sabine Laruelle

**Antwoord van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid
(vertaling)**

De heer Frank VANSTAPEL
Eerste voorzitter
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

Uw brief van: 19-12-2007
Uw kenmerk: A6-3.229.076 L9
Ons kenmerk:
Datum: 08/03/2008

Betreft: antwoord op de audit van het Rekenhof in verband met de controle door de overheid van de private socialeverzekeringsfondsen voor zelfstandigen

Mijnheer de eerste voorzitter,

Naar aanleiding van het verzoek dat u richtte tot mijn voorganger, minister Donfut, vindt u hierna mijn reactie in verband met de bovengenoemde audit.

Die reactie zal kort zijn, gelet op de koninklijke besluiten van 21 en 27 december 2007 tot vaststelling van de bevoegdheden van de ministers, waaruit blijkt dat mevrouw Laruelle als enige minister bevoegd is voor de zelfstandigen.

Daarmee is meteen al één van de problemen opgelost die in de audit naar voren kwamen met betrekking tot de optimalisering van de administratieve organisatie (punt 6.1.4) en meer bepaald "het dubbele administratieve toezicht uitgeoefend door de minister van Zelfstandigen en de minister van Sociale Zaken op de inspectiedienst".

Hoogachtend,

(w.g.)

Laurette Onkelinx
Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid

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/2008/1128/08
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	www.rekenhof.be