

# Boek 2014 over de Sociale Zekerheid

## Deel I Budgettaire en financiële toestand 2013

Hoofdstuk 1 bevat de cijfergegevens van de begrotingsontvangsten en -uitgaven 2013 afkomstig van tabellen die de FOD Sociale Zekerheid in maart 2014 heeft opgesteld naar aanleiding van de begrotingscontrole. Het gaat overwegend om voorlopige cijfers. In 2013 bedroegen de sociale bijdragen 49 miljard euro en dekten ze 60 % van de financiering van de sociale zekerheid. Het Rekenhof heeft niet systematisch de evolutie van de ontvangsten en uitgaven ten opzichte van de vorige jaren toegelicht omdat de beschikbare boekhoudkundige gegevens op dit ogenblik van het jaar nog niet kwalitatief genoeg zijn. Meer volledige en definitieve gegevens zullen immers pas veel later beschikbaar zijn (in de loop van het jaar  $n + 2$ ). Dit komt voornamelijk door de ingewikkelde verrichtingen van de openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ), die rekeningen met derden moeten afsluiten, door de financieringswijze in verschillende fases van de geneeskundige verzorging en door de moeilijkheden die de FOD Sociale Zekerheid ondervindt bij de consolidatie.

Hoofdstuk 2 onderzoekt de uitvoering van de belangrijkste besparingsmaatregelen van nagenoeg 1,2 miljard euro die de regering heeft beslist tijdens de opmaak van de begroting 2013 en de aanpassingen ervan wat betreft de verschillende takken van de sociale zekerheid.

De situaties op het terrein zijn nog altijd zeer uiteenlopend omdat bepaalde maatregelen complex en dus moeilijk uit te voeren zijn. Sommige maatregelen werden met vertraging uitgevoerd of werden niet uitgevoerd in 2013. Bij het RIZIV werden na overleg met de sociale gesprekspartners bepaalde maatregelen vervangen door andere die dezelfde besparingen moesten opleveren.

Het Rekenhof heeft een raming gemaakt – toen de cijfers over de uitvoering van de begroting 2013 beschikbaar waren – van de opbrengst van de maatregelen. De verwachte opbrengst blijkt in dat geval veelal te worden gehaald. In veel gevallen is het echter moeilijk na te gaan hoeveel de maatregelen effectief hebben opgebracht, hetzij omdat de maatregelen pas recent in werking zijn getreden, hetzij omdat er geen meetinstrumenten zijn, hetzij omdat in bepaalde gevallen het effect van de maatregelen niet kon worden geïdentificeerd in de massa uitkeringen.

Bepaalde maatregelen tegen sociale fraude waren om diverse redenen eind 2013 nog niet operationeel. Het is bovendien nog moeilijker te becijferen hoeveel de maatregelen 2013 zullen opbrengen omdat de rapportering erover onvolledig en fragmentarisch is.

Hoofdstuk 3 onderzoekt de kastoestand van de Globale Beheren (RSZ en RSVZ) in 2013. De pieken in de financieringsbehoeften waaraan de RSZ het hoofd moest bieden, zijn toegenomen. Ze werden hoofdzakelijk gedekt doordat het reservefonds van de RSZ-Globaal Beheer als waarborg diende.

## Deel II Financieel beheer en rekeningen van de OISZ

Deel II gaat in op de overlegging van de rekeningen door de OISZ, de invoering van de hervorming van de boekhouding van de OISZ alsook op enkele aandachtspunten die naar voren zijn gekomen bij de controle van de rekeningen.

### Overlegging van de rekeningen

Om zijn controleopdracht en zijn informatieopdracht ten aanzien van het parlement naar behoren te kunnen uitoefenen, moet het Rekenhof tijdig kunnen beschikken over de rekeningen van de OISZ. De lange administratieve procedure die de rekeningen moeten doorlopen voor ze aan het Rekenhof worden toegestuurd zorgt echter voor vertraging. Vanaf het boekjaar 2013 is een nieuwe regeling in werking getreden.

Volgens die nieuwe regelgeving moeten de OISZ hun rekeningen opmaken voor 15 juni van het jaar volgend op het boekjaar. De rekeningen moeten uiterlijk op 30 november aan het Rekenhof worden overgelegd, en niet op 30 juni zoals tot nu toe het geval was. Op 31 augustus 2014 hebben zes instellingen hun rekeningen van het jaar 2013 opgemaakt. Het Rekenhof kan nog geen uitspraak doen over de mate waarin de nieuwe termijn van voorlegging wordt nageleefd. Voor de vorige jaren blijft de naleving van de termijnen problematisch: op 31 augustus 2014 moesten nog vier instellingen hun rekeningen 2011 verzenden. Voor 2012 ontbraken nog de rekeningen van negen instellingen.

### OISZ: voorbereiding op de invoering van de hervormde boekhouding

De OISZ moesten de hervorming van de boekhouding van de OISZ uiterlijk tegen het boekjaar 2014 uitvoeren.

In het eerste semester van 2014 heeft het Rekenhof een enquête gevoerd bij de OISZ om na te gaan hoe ze de boekhoudhervorming hadden uitgevoerd. Uit de antwoorden is gebleken dat de OISZ zich globaal gezien terdege hadden voorbereid.

Het Rekenhof beveelt echter aan dat de nieuwe Commissie voor de Normalisatie van de Boekhouding van de OISZ snel operationeel zou zijn, zodat ze haar wettelijke rol kan spelen. De Commissie zou rekening moeten houden met de specifieke noden van de OISZ in het kader van de hervorming, in het bijzonder met die van het RIZIV en de RSZ, de twee meest complexe instellingen. Het Rekenhof beveelt ook aan voldoende middelen op de beheers- en opdrachtenbegroting vrij te maken om de hervorming volledig te kunnen uitvoeren.

### RVA: omvang van de teruggevorderde uitkeringen

De RVA wordt geconfronteerd met een sterke toename aan terug te vorderen uitkeringen. De informatie die daarover openbaar wordt gemaakt, is onvoldoende transparant, onder meer wat de inbaarheid van die vorderingen betreft. Het Rekenhof beveelt daarnaast de RVA aan het administratieve beheer van die vorderingen te verbeteren en de nodige provisies aan te leggen in zijn rekeningen. De RVA heeft zich ertoe verbonden de nodige maatregelen te nemen.

### RVA: door de uitbetalingsinstellingen te financieren onterechte werkloosheidsuitkeringen

De RVA verifieert de betalingen van de werkloosheidsuitkeringen door de uitbetalingsinstellingen en aanvaardt ze, verworpt ze of schakelt ze uit. Bedragen die de RVA definitief heeft verworpen of uitgeschakeld, moeten de uitbetalingsinstellingen zelf invorderen. Die definitief

verworpen en uitgeschakelde bedragen houden een financieel risico in. Ze moeten immers ter beschikking staan in de opdrachtenboekhouding van de uitbetalingsinstellingen. Uit de financiële analyse van de uitbetalingsinstellingen is gebleken dat het risico reëel is dat een uitbetalingsinstelling over onvoldoende middelen beschikt om op termijn de definitief verworpen en uitgeschakelde bedragen te blijven financieren. Daardoor kan de RVA worden geconfronteerd met niet-invorderbare bedragen bij vereffening ingeval een uitbetalingsinstelling zijn activiteit zou stopzetten of insolvent zou worden. Om dat risico in te dekken heeft de RVA een voorstel tot borgstelling geformuleerd dat momenteel wordt besproken door de sociale partners.

#### **RVP: terugvorderingen van onverschuldigde bedragen**

Door datamatching van verschillende elektronische gegevensstromen kan de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) veel onrechtmatige betalingen vermijden. Hij kan ze echter niet volledig uitsluiten en moet dus overgaan tot terugvorderingen. De financiële rapportering van de RVP is niet voldoende transparant en bevat niet alle noodzakelijke informatie om de juiste omvang te kennen van de terugvorderingen die de RVP jaarlijks uitvoert of kwijtscheldt, voor eigen rekening of voor rekening van derden.

Het Rekenhof beveelt de RVP aan zijn organisatie en interne controles aan te passen zodat de rapportering een exhaustief beeld weergeeft en een waardevol instrument is waarop het bestuur kan steunen om het terugvorderingsbeleid tijdig bij te sturen.

#### **RSZPPO: nieuwe pensioenfinanciering van de provinciale en plaatselijke besturen**

Onder invloed van de toenemende pensioenlast van de provinciale en plaatselijke besturen, de tekorten en de invloed daarvan op de reserves van het pensioenstelsel, trad in 2012 een nieuw financieringsmechanisme in werking, dat gesteund is op een ruimere solidariteit en een bijkomende responsabilisering van de besturen.

De responsabiliseringsfactuur voor 2012 bedroeg 154,44 miljoen euro en trof 33 % van de aangesloten besturen. Het Rekenhof beveelt de RSZPPO aan zijn internecontroleprocedures te verbeteren. Door een onvoldoende toepassing van de wettelijke bepalingen werd immers 6,33 miljoen euro te weinig gefactureerd.

Verwacht wordt dat de basisbijdragen en de responsabiliseringsfactuur de komende jaren zullen blijven toenemen. Om de besturen bij te staan in hun meerjarenplanning, wordt de basisbijdragevoet steeds voor de volgende drie jaren vastgelegd. Opdat de besturen hun meerjarenplanning en hun financieel beleid op een adequate wijze zouden kunnen afstemmen op de te verwachten pensioenlasten, moet de RSZPPO zijn ramingen zo getrouw mogelijk opmaken.

### **Deel III Overige thema's**

#### **Overdrachten inzake sociale zekerheid n.a.v. de zesde staatshervorming**

Het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 voorziet in een uitbreiding van de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten. Die bepalingen zijn bekrachtigd door de bijzondere wet betreffende de zesde staatshervorming van 6 januari 2014.

De betrokken bevoegdheden worden vanaf 1 juli 2014 van het federaal niveau naar het deelstaatniveau overgeheveld. Wat de sociale zekerheid betreft, hebben de overdrachten betrekking op de sector van de gezondheidszorg en de bijstand aan personen, werkgelegenheid en gezinsbij-

slag. Er wordt in een overgangperiode voorzien voor die overdrachten. Protocolakkoorden die tussen de federale Staat en de betrokken deelstaatentiteiten worden gesloten), definiëren de activiteiten en verantwoordelijkheden van elkeen.

De deelstaten zullen alle uitgaven ten laste nemen die hen vanaf 1 januari 2015 worden voorgesteld.

Behalve in de gevallen waarin de financiering van de overgedragen bevoegdheden expliciet is opgenomen in de financieringswet en de koninklijke besluiten die daaruit voortvloeien, moeten de financieringsmodaliteiten van de OISZ voor de uitvoering in de overgangsfase van de overgedragen materies vastgelegd worden in protocollen. Op 1 augustus 2014 waren er echter nog geen protocolakkoorden voor de financiering ondertekend.

### **RSZ: controle van de CO<sub>2</sub>-bijdrage op bedrijfsvoertuigen**

Wanneer een werkgever een voertuig ter beschikking stelt van een werknemer voor andere dan louter beroepsdoeleinden, moet hij een solidariteitsbijdrage storten aan de RSZ waarvan het bedrag is gekoppeld aan de uitstoot en aan het type brandstof van dat voertuig. Deze bijdrage is ongeveer gelijk aan een derde van de sociale bijdragen die die werkgever zou moeten betalen voor een loonsverhoging die overeenstemt met de cataloguswaarde van het voertuig gespreid over de gemiddelde gebruiksduur ervan.

De RSZ ondervindt problemen bij de identificatie van de werkgevers en de juistheid van de aangegeven bijdragebedragen om deze bijdrage te kunnen innen. Het Rekenhof beveelt de RSZ aan de nodige stappen te ondernemen bij de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer om toegang te kunnen krijgen tot de gegevens van de DIV en van de FOD Financiën, zoals bedoeld door de wet, de nodige maatregelen te nemen om de werkgevers die gebruik maken van operationele leasing te identificeren en zijn controles op te drijven op basis van een risicoanalyse. De RSZ zou ook de wijze van aangifte moeten herzien om de controle te vereenvoudigen.

Tot slot beveelt het Rekenhof als prioriteit aan de solidariteitsbijdrage te evalueren om dit wettelijke instrument af te toetsen met de doelstellingen die worden nagestreefd.

### **RSZ: financiering van de sociale secretariaten en controle van transiterende bijdragen**

De sociale secretariaten zijn instellingen die door de minister van Sociale Zaken zijn erkend en het exclusieve recht hebben de sociale bijdragen die de aangesloten werkgevers moeten betalen, te innen en door te storten aan RSZ. Dankzij de gespreide betalingen over het hele jaar kunnen de sociale secretariaten beschikken over financiële inkomsten uit belegging tussen de ontvangst van de bijdragen van de aangesloten werkgevers en de overdracht ervan naar de RSZ.

De RSZ beschikt niet over precieze gegevens over de bedragen die via de rekeningen van de sociale secretariaten passeren, noch over de manier waarop de beleggingen van die rekeningen zijn uitgesplitst.

Het Rekenhof beveelt de RSZ aan er bij de sociale secretariaten op aan te dringen dat ze de RSZ driemaandelijks een verslag bezorgen over het bedrag aan sociale bijdragen dat via hun rekeningen passeert en over de manier waarop ze die bijdragen beleggen. De RSZ zou op die manier beter kunnen ramen hoe groot het financiële voordeel is dat de sociale secretariaten halen uit de

belegging van de bijdragen die via hun rekeningen passeren voordat ze die aan de RSZ doorstorten. In het algemeen beveelt het Rekenhof aan om deze bijzondere financiering van de sociale secretariaten te herzien op basis van een analyse van de ingezamelde gegevens, om het systeem transparanter te maken.

De RSZ heeft geantwoord dat er overleg aan de gang is om een beter zicht te krijgen op de transitierende bedragen en de verschillende beleggingsvormen alsook op de financiële voordelen van de sociale secretariaten.

#### **RSZ – RVA: gebruik van tijdkrediet als vervroegde uitstapregeling**

Via het tijdkrediet voor eindeloopbaan kunnen oudere werknemers hun arbeidstijd verminderen met de bedoeling langer in de arbeidsmarkt te blijven (de zgn. "landingsbanen"). Er zijn echter ondernemingen die juist dit stelsel gebruiken als vervroegde uitstapregeling door hun werknemers tijdens de periode van tijdkrediet vrijstelling van prestaties te geven. De regering nam daartegen maatregelen door de toegang tot het tijdkrediet te verstrengen en een extra bijdrage te innen als werkgevers een aanvullende vergoeding toekennen om het loonverlies te compenseren. Door gegevens van de RSZ en de RVA te combineren vond het Rekenhof dat dit oneigenlijke gebruik is afgenomen en dat dit gebruik zich beperkt tot enkele sectoren.

#### **RSVZ: opvolging van het beleid tegen sociale fraude bij zelfstandigen**

De overheid heeft steeds meer aandacht voor de aanpak van fraude in de sociale zekerheid. Zo heeft ze sinds 2008 gerichte maatregelen genomen om laattijdige en fictieve aansluitingen bij de sociale zekerheid van de zelfstandigen te voorkomen en op te sporen. Het Rekenhof heeft de rol van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van die maatregelen onderzocht. Ten gevolge van dat onderzoek naar de rol van het RSVZ dringt het Rekenhof aan op meer coherentie bij de beleidsvoorbereiding door het RSVZ en de beheersorganen (vooral het Algemeen Beheerscomité van het Sociaal Statuut van de Zelfstandigen) daarbij systematisch te betrekken en door uit te gaan van een globale risicoanalyse. Een voorafgaande kosten-batenanalyse, het bepalen van duidelijke en meetbare doelstellingen en een adequate rapportering zijn noodzakelijke elementen om de maatregelen te kunnen evalueren en, waar nodig, bij te sturen.

Het RSVZ heeft al een aantal initiatieven genomen die op termijn de kwaliteit van de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie kunnen verbeteren. Sinds 2013 zorgt de koepel Sociale Fraude voor de coördinatie tussen de verschillende diensten van het RSVZ die zijn betrokken bij de fraudebestrijding. Op termijn moet die overlegstructuur uitgroeien tot een kenniscentrum in verband met fraude.

#### **RVP: uitvoering van de pensioenhervormingen**

De Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) heeft in 2013 en 2014 de nodige inspanningen geleverd om verschillende hervormingen van het pensioenstelsel voor werknemers tijdig en efficiënt uit te voeren. Laattijdige en retroactieve wijzigingen in de regelgeving, de vele overgangsmatregelen en de noodzaak om nieuwe gegevensstromen over de werknemersloopbaan te ontwikkelen, bemoeilijkten die hervorming echter. De financiële weerslag van de hervormingen is voorlopig beperkt doordat de hervormingen ten vroegste zullen worden toegepast op de loopbaan jaren vanaf 2012 en er overgangsmatregelen gelden. Bovendien stelt het Rekenhof vast dat er momenteel weinig beheersinformatie beschikbaar is over de weerslag van de hervormingen.

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

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