



# Eerste aanwervingen

Doelgroepvermindering voor RSZ-werkgeversbijdragen







Rekenhof

# Eerste aanwervingen

Doelgroepvermindering voor RSZ-werkgeversbijdragen



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 27 januari 2021



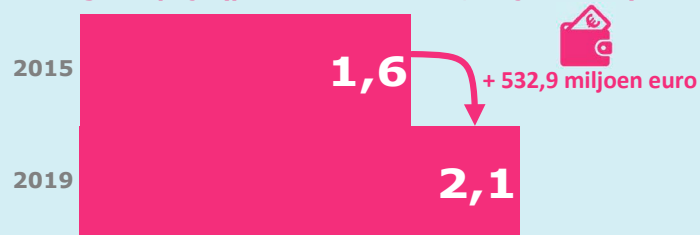
## Kerncijfers

## Eerste aanwervingen

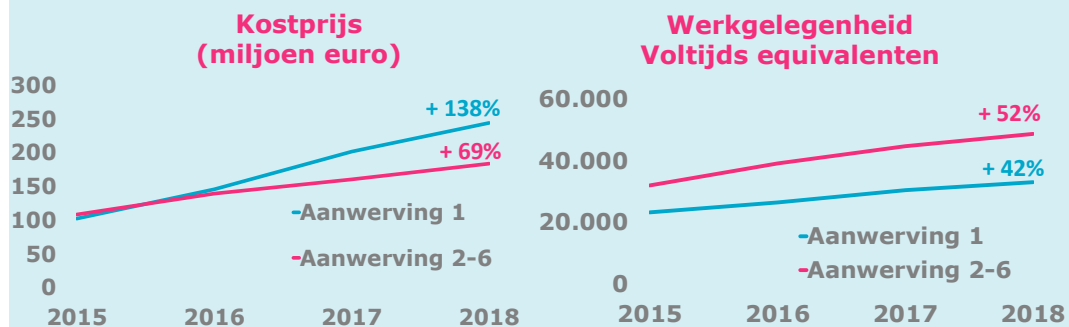
RSZ-Doelgroepverminderingen

### Kostprijs onderschat

Raming kostprijs (periode 2016-2020; miljard euro)



## Kostprijs stijgt veel sneller dan werkgelegenheid



 Kostprijs stijgt snelst bij aanwerving 1

 Arbeidsvolume stijgt snelst bij aanwervingen 2-6

Kostprijs per voltijds equivalent stijgt tussen 2015 en 2018

+ 68%

€ 7.396  
Aanwerving 1

+ 11%

€ 3.775  
Aanwerving 2-6



# Eerste aanwervingen

## Doelgroepvermindering voor RSZ-werkgeversbijdragen

Om ondernemers aan te moedigen om hun eerste personeel aan te werven, kent de regering kortingen toe op de sociale bijdragen die werkgevers betalen voor hun eerste werknemers, de zogenaamde doelgroepverminderingen voor eerste werknemers. Deze verminderingen bestaan al enkele decennia, maar werden in 2016 uitgebreid. Tot dan waren de verminderingen beperkt tot forfaitaire kortingen gedurende een beperkt aantal kwartalen. Sinds 1 januari 2016 krijgen ondernemers voor hun eerste aanwerving een volledige vrijstelling van de werkgeversbijdragen, onbeperkt in de tijd. Het doel van deze maatregel was om de werkgelegenheid en leefbaarheid van ondernemingen te ondersteunen. De kortingen die voorheen van toepassing waren op de eerste tot en met vijfde aanwerving worden nu toegepast op de tweede tot en met zesde aanwerving.

Het Rekenhof onderzocht de evolutie van de werkgelegenheid en de leefbaarheid van ondernemingen sinds de invoering van de onbeperkte vrijstelling. Het ging daarbij ook na hoe de kostprijs van de maatregel is geëvolueerd en of de RSZ in staat is om onrechtmatig en oneigenlijk gebruik op te sporen en te bestrijden.

Het Rekenhof is van oordeel dat het moeilijk is om het rechtstreekse effect van de maatregel op de werkgelegenheid te beoordelen. Sinds de invoering zijn er weinig of geen extra werkgevers gestart in vergelijking met de evolutie ervoor. Het aantal werkgevers dat de vermindering toepast en het daaruit resulterende arbeidsvolume stijgen niet sneller voor de eerste aanwerving, dan bij de forfaitaire verminderingen voor de tweede tot en met zesde aanwerving. Er zijn wel aanwijzingen dat de leefbaarheid van werkgevers verbeterd is. Sinds de invoering van de volledige vrijstelling blijven meer werkgevers actief en groeit de werkgelegenheid bij werkgevers die de maatregel toepassen iets sneller. Het valt echter niet uit te sluiten dat deze verbeterde leefbaarheid deels te wijten is aan een verschuiving van bestaande werkgelegenheid naar nieuwe ondernemingen. Daarnaast kan de leefbaarheid en de evolutie van de werkgelegenheid ook beïnvloed zijn door andere maatregelen, zoals de taxshift, of door de economische conjunctuur.

De invoering van de onbeperkte vrijstelling lijkt weinig kostenefficiënt in vergelijking met de forfaitaire verminderingen. Hoewel de kostprijs (lagere sociale bijdragen) van de onbeperkte vrijstelling sterk is gestegen, met 68,6 % tussen 2015 en 2018, is het arbeidsvolume niet in dezelfde mate toegenomen. De kostprijs is wellicht vooral gestegen doordat de maatregel wordt toegepast op hogere lonen. Daarentegen stijgt de kostprijs per VTE voor de forfaitaire verminderingen voor de tweede tot en met zesde aanwerving veel minder snel dan bij de eerste aanwerving en neemt het arbeidsvolume daar in verhouding meer toe. Dat wijst erop dat de forfaitaire verminderingen kostenefficiënter zijn om werkgelegenheid te stimuleren, in vergelijking met de onbeperkte vrijstelling.

De regering heeft de kostprijs van de doelgroepverminderingen dan ook onderschat. Ze raamde de extra kostprijs voor alle doelgroepverminderingen eerste aanwervingen in de periode 2016-2020 op 509 miljoen euro, maar in realiteit loopt de kostprijs wellicht op tot meer dan 1 miljard euro.

De ingewikkelde regelgeving, die in de toepassing soms inconsistenties tot gevolg heeft, maakt de controle door de RSZ zeer arbeidsintensief, met een groot aantal manuele controles. De RSZ zet jaarlijks 56 voltijdse equivalenten in voor de controles, goed voor 8,1 miljoen euro. De controles dekken de risico's daarbij onvoldoende af. Door het grote aantal te controleren verminderingen kan de RSZ niet alle verminderingen en mogelijke aanwijzingen van oneigenlijk gebruik controleren. Bovendien zijn de controles vrij eenvoudig te omzeilen en kan de RSZ niet altijd optreden tegen bepaalde vormen van oneigenlijk gebruik (geen echte grotere werkgelegenheid, systematische toepassing op hoge lonen, werkgevers die veel hoge verminderingen cumuleren, grote werkgevers (niet-KMO's) die gebruik kunnen maken van de maatregel).

Het Rekenhof stelde aanwijzingen van onrechtmatig gebruik vast (werkgevers die te vaak een bepaalde verminderingcode aanvragen, die de vermindering gebruiken zonder dat ze er recht op hebben enz.). Na de controles en de eventuele annuleringen door de RSZ, betwisten werkgevers het resultaat van de controles ook geregeld voor de rechtbank.

De regering heeft aangekondigd de onbeperkte vrijstelling van werkgeversbijdragen voor de eerste werknemer na 2020 te verlengen, maar het systeem van de doelgroepverminderingen in de loop van 2021 te evalueren. Het Rekenhof beveelt aan om bij die evaluatie te overwegen om de onbeperkte vrijstelling voor nieuwe werkgevers om te zetten naar een forfaitair bedrag, beperkt in de tijd. Door de vermindering te beperken in bedrag en tijd is het risico op oneigenlijk gebruik kleiner, terwijl het mechanisme van de maatregel wordt behouden. Bovendien blijft de kostprijs dan beter beheersbaar.

Werkgevers die de onbeperkte vrijstelling in de periode 2016-2020 verworven hebben, blijven er, ongeacht een nieuw systeem vanaf 2021, ook na 2020 recht op hebben. Het Rekenhof beveelt aan te evalueren of deze onbeperkte vrijstellingen eveneens moeten worden beperkt, bv. door loonplafonds. Aangezien die vrijstelling onbeperkt doorloopt in de tijd, kunnen de bedragen oplopen, zeker als de lonen bij een werkgever en de erop toegepaste verminderingen oplopen door een groei van de activiteiten en de werkgelegenheid. Daardoor kunnen er loonsubsidies worden toegekend voor hoge lonen bij grote werkgevers, wat niet in verhouding staat tot de doelstelling van de maatregel.

Het Rekenhof beveelt voorts aan de regelgeving zo aan te passen dat de vereisten en controles moeilijker kunnen worden omzeild.

De RSZ moet zijn controles van eerste aanwervingen verfijnen aan de hand van risicoanalyses en datamining. De aanwijzingen van onterecht gebruik bij bepaalde toepassingen van de maatregel die het Rekenhof aan de RSZ bezorgde op basis van zijn data-analyse, kunnen daarbij als aanknopingspunt dienen. De RSZ gaf ondertussen al aan zijn controlestrategie op basis daarvan verder aan te passen.

In hun antwoorden geven de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing aan dat de resultaten van de audit gebruikt zullen worden bij de evaluatie van de doelgroepverminderingen die gepland is in 2021.







|                                        |                                                              |           |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Hoofdstuk 1</b>                     |                                                              |           |
| <b>Inleiding</b>                       |                                                              | <b>13</b> |
| 1.1                                    | Onderzoeksthema                                              | 13        |
| 1.2                                    | Voorwaarden                                                  | 14        |
| 1.3                                    | Onderzoek                                                    | 16        |
|                                        | 1.3.1 Onderzoeksvragen en -normen                            | 16        |
|                                        | 1.3.2 Onderzoeksmethoden                                     | 16        |
| 1.4                                    | Procedure                                                    | 17        |
| <b>Hoofdstuk 2</b>                     |                                                              |           |
| <b>Werkgelegenheid en leefbaarheid</b> |                                                              | <b>19</b> |
| 2.1                                    | Inleiding                                                    | 19        |
| 2.2                                    | Werkgelegenheid                                              | 19        |
|                                        | 2.2.1 Evolutie aantal werkgevers met doelgroepverminderingen | 19        |
|                                        | 2.2.2 Evolutie aantal nieuwe werkgevers                      | 20        |
|                                        | 2.2.3 Evolutie aantal VTE                                    | 21        |
| 2.3                                    | Leefbaarheid                                                 | 22        |
|                                        | 2.3.1 Overlevingsratio werkgevers                            | 22        |
|                                        | 2.3.2 Evolutie werkgelegenheid                               | 23        |
| 2.4                                    | Deelconclusie                                                | 25        |
| <b>Hoofdstuk 3</b>                     |                                                              |           |
| <b>Kostprijs</b>                       |                                                              | <b>27</b> |
| 3.1                                    | Inleiding                                                    | 27        |
| 3.2                                    | Ramingen                                                     | 27        |
| 3.3                                    | Reële kostprijs                                              | 29        |
| 3.4                                    | Deelconclusie                                                | 31        |
| <b>Hoofdstuk 4</b>                     |                                                              |           |
| <b>Controle en oneigenlijk gebruik</b> |                                                              | <b>33</b> |
| 4.1                                    | Inleiding                                                    | 33        |
| 4.2                                    | Controle door de RSZ                                         | 33        |
|                                        | 4.2.1 Automatische controles                                 | 33        |
|                                        | 4.2.2 Manuele controles                                      | 34        |
| 4.3                                    | Problematische controle                                      | 37        |
|                                        | 4.3.1 Omvangrijk, ingewikkeld en tijdrovend                  | 37        |
|                                        | 4.3.2 Betwistingen                                           | 41        |
|                                        | 4.3.3 Kost en opbrengst van de controle                      | 42        |
| 4.4                                    | Oneigenlijk gebruik                                          | 43        |
|                                        | 4.4.1 Omzeiling door tijdelijke werkgelegenheid              | 43        |
|                                        | 4.4.2 Voortzetting                                           | 44        |
|                                        | 4.4.3 Hoge lonen                                             | 44        |
|                                        | 4.4.4 Grote werkgevers                                       | 45        |
| 4.5                                    | Deelconclusie                                                | 46        |

|                                    |                                                                                    |           |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Hoofdstuk 5</b>                 |                                                                                    |           |
| <b>Conclusies en aanbevelingen</b> |                                                                                    | <b>47</b> |
| 5.1                                | Conclusies                                                                         | 47        |
| 5.2                                | Aanbevelingen                                                                      | 48        |
| <b>Bijlagen</b>                    |                                                                                    | <b>51</b> |
| <b>Bijlage 1</b>                   | <b>Brief van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid</b>                  | <b>53</b> |
| <b>Bijlage 2</b>                   | <b>Brief van de minister van Middenstand, Zelfstandigen,<br/>Kmo's en Landbouw</b> | <b>55</b> |





## Hoofdstuk 1

# Inleiding

### 1.1 Onderzoeksthema

Door de beleidsmaatregel “doelgroepvermindering eerste aanwerving” krijgen ondernemingen en zelfstandigen die voor de eerste keer personeel aanwerven een vermindering op de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid. Deze maatregel werd al ingevoerd in 1982<sup>1</sup>, maar werd de voorbije jaren in verschillende stappen uitgebreid. Het aantal aanwervingen dat recht geeft op een doelgroepvermindering evolueerde van één naar zes en de bedragen van de vermindering werden stelselmatig verhoogd.

De grootste wijziging vond plaats in 2016. Tot 2015 waren er voor de eerste vijf aanwervingen forfaitaire verminderingen die waren begrensd in de tijd<sup>2</sup>. In 2016 werd voor de eerste aanwerving een onbeperkte vrijstelling ingevoerd. Werkgevers hoeven sindsdien voor een eerste aanwerving geen werkgeversbijdragen te betalen, zonder beperking in de tijd. De verminderingen die tot dan golden voor de aanwerving van de eerste tot en met de vijfde werknemer, gelden sindsdien voor de tweede tot en met de zesde aanwerving. Voor eerste aanwervingen in 2015 werd een overgangsmaatregel genomen. De werkgever werd voor de resterende kwartalen waarin hij normaal een gedeeltelijke vrijstelling van werkgeversbijdragen zou krijgen, volledig vrijgesteld.

Op 1 januari 2017 werden vervolgens ook de verminderingsbedragen voor de derde tot de zesde aanwerving opgetrokken tot eenzelfde niveau.

Tabel 1 geeft de evolutie van de totaalbedragen van de bijdrageverminderingen weer.

**Tabel 1** – Overzicht van de tarieven van de bijdrageverminderingen van 2012 tot 2020 (in euro)

| Aanwerving    | 01/10/2012    | 01/01/2014    | 01/01/2015    | 01/01/2016                                 | 01/01/2017                                 |
|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 1             | 13.100        | 13.100        | 13.750        | Onbeperkt                                  | Onbeperkt                                  |
| 2             | 8.200         | 8.200         | 8.850         | 13.750                                     | 13.750                                     |
| 3             | 6.600         | 6.600         | 7.050         | 8.850                                      | 11.250                                     |
| 4             |               | 6.600         | 6.600         | 7.050                                      | 11.250                                     |
| 5             |               | 6.600         | 6.600         | 6.600                                      | 11.250                                     |
| 6             |               |               |               | 6.600                                      | 11.250                                     |
| <b>Totaal</b> | <b>27.900</b> | <b>41.100</b> | <b>42.850</b> | <b>42.850</b><br>+1 <sup>e</sup> werknemer | <b>58.750</b><br>+1 <sup>e</sup> werknemer |

Bron: RSZ

- 1 Koninklijk besluit van 13 oktober 1981 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 augustus 1981 waarbij aan de werkgevers die voor het eerst in de loop van het jaar 1981 of 1982 onder de toepassing vallen van de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, wederaanpassingspremies en aanpassingspremies worden toegekend.
- 2 Een eerste aanwerving vóór 1 januari 2016 opende het recht op forfaitaire verminderingen, voor dertien kwartalen naar keuze tijdens een periode van twintig kwartalen na de aanwerving.

Tabel 2 geeft een overzicht van de bijdrageverminderingen per kwartaal die sinds 1 januari 2017 van toepassing zijn.

**Tabel 2** – Verminderingen werkgeversbijdrage voor eerste aanwervingen vanaf 1 januari 2017 (in euro)

| Werknemer | Kwartaal                     |       |       | Totaal |
|-----------|------------------------------|-------|-------|--------|
|           | 1-5                          | 6-9   | 10-13 |        |
| 1         | Volledige werkgeversbijdrage |       |       |        |
| 2         | 1.550                        | 1.050 | 450   | 13.750 |
| 3-6       | 1.050                        | 1.050 | 450   | 11.250 |

Bron: RSZ

Het koninklijk besluit<sup>3</sup> dat de uitbreiding van de doelgroepvermindering regelt, bepaalt dat de onbeperkte vrijstelling voor de eerste aanwerving alleen geldt van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2020. Het legt daarentegen geen termijnen op voor de doelgroepverminderingen voor de tweede tot en met de zesde aanwerving. Als er geen nieuw koninklijk besluit wordt uitgevaardigd, zou er vanaf 1 januari 2021 geen vermindering zijn voor de eerste aanwerving, maar wel voor de tweede tot en met de zesde. In de aanloop naar een mogelijke aanpassing van dit koninklijk besluit, vond het Rekenhof het aangewezen de impact van de onbeperkte bijdragevrijstelling te onderzoeken. Ondertussen werd aangekondigd<sup>4</sup> dat de vrijstelling voor de aanwerving van de eerste werknemer zal worden verlengd na 2020, maar dat in de loop van 2021 in samenspraak met de sociale partners een evaluatie van het stelsel plaatsvindt, die kan uitmonden in een aanpassing. De resultaten van de voorliggende audit kunnen hiertoe bijdragen.

## 1.2 Voorwaarden

Alle werkgevers kunnen een doelgroepvermindering voor eerste aanwervingen aanvragen wanneer ze een eerste tot en met zesde werknemer aanwerven. Voor elke nieuwe aanwerving (X) moet dan worden nagegaan of er tijdens de vier kwartalen voorafgaand aan het kwartaal van de aanwerving op geen enkel moment meer dan X-1 werknemers actief waren. Voor een eerste aanwerving mag er dus de voorbije vier kwartalen op geen enkel ogenblik een werknemer actief zijn geweest, voor de tweede aanwerving nooit meer dan één werknemer tegelijk, voor een derde werknemer nooit meer dan twee, enzovoort. Tijdens de voorgaande vier kwartalen moet dus voor elke dag het aantal werknemers dat gelijktijdig actief was, worden vastgesteld.

“Actief” betekent in dit geval gelijktijdig lopende arbeidsovereenkomsten. Als een werkgever bijvoorbeeld twee werknemers heeft met een arbeidsovereenkomst voor het hele kwartaal, maar werknemer A werkt op maandag en werknemer B op dinsdag, dan is er sprake van twee gelijktijdige werknemers. Werkt werknemer A op maandag met een arbeidsovereenkomst voor één dag en werknemer B op dinsdag met een arbeidsovereenkomst voor één

<sup>3</sup> Koninklijk besluit van 16 mei 2013 tot uitvoering van het hoofdstuk 7 van titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen.

<sup>4</sup> Regeerakkoord (2020), Brussel, p. 34.



dag, dan is maar één werknemer tegelijkertijd actief. In dit laatste geval kan de werkgever voor de volgende kwartalen aanspraak maken op een doelgroepvermindering voor een tweede aanwerving.

Om de rangorde van de aanwerving vast te stellen wordt dan weer geen rekening gehouden met het feit of werknemers al dan niet gelijktijdig aan de slag zijn. Als bijvoorbeeld drie werknemers tijdens een bepaald kwartaal actief zijn, dan kan de werkgever recht hebben op een vermindering voor een eerste, tweede en derde aanwerving<sup>5</sup>.

#### *Tweede tot zesde aanwerving*

Voor de tweede tot de zesde aanwervingen worden maar verminderingen toegestaan voor dertien kwartalen, op te nemen binnen de twintig kwartalen te rekenen vanaf het kwartaal waarin de werkgever voor het eerst het recht opende. Die verminderingen nemen af naargelang van het aantal toegepaste kwartalen (zie tabel 2). Het recht op een bepaalde doelgroepvermindering kan echter altijd opnieuw worden geopend, op voorwaarde dat het aantal tewerkstellingen in de vier voorgaande kwartalen lager is dan vereist voor die vermindering. Als een werkgever bijvoorbeeld de doelgroepvermindering kreeg voor een zesde aanwerving en vervolgens gedurende vier kwartalen nooit meer dan vijf werknemers tegelijk tewerkstelt, heeft hij bij aanwerving van een zesde werknemer opnieuw recht op de zesde doelgroepvermindering, met opnieuw de hoogste verminderingsforfaits (kwartaal 1-5).

Een belangrijke eigenschap van de doelgroepvermindering is dat het recht wordt toegekend op basis van het aantal werknemers, maar toekomt aan de werkgever. Het recht is m.a.w. niet gekoppeld aan een bepaalde werknemer. De werkgever kan de bijdragevermindering dus toepassen op een werknemer naar keuze. Ook wanneer de eerste werknemer niet meer actief zou zijn bij de werkgever, kan deze werkgever de vermindering blijven toepassen op een andere werknemer.

De werknemers die het recht openen, hoeven aan geen enkele specifieke voorwaarde te voldoen, al zijn een aantal bijzondere tewerkstellingsstatuten wel uitgesloten<sup>6</sup>. Om het recht te openen is geen minimumprestatie van toepassing. Dat betekent dat een werknemer die maar voor enkele uren wordt ingeschreven, bijvoorbeeld een flexi-jobber of een gelegenhedswerknemer in de horeca, al het recht op de doelgroepvermindering opent. Er geldt in bepaalde gevallen wel een minimumprestatie voor de werknemers op wie de vermindering wordt toegepast<sup>7</sup>.

5 Als voldaan is aan alle voorwaarden.

6 Alle werknemers die onderworpen zijn aan de wet van 27 juni 1969 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders kunnen het recht op de vermindering openen. Volgende bijzondere statuten komen niet in aanmerking: jongeren tot 31 december van het jaar waarin zij 18 worden; leerlingen in het kader van het alternerend leren zoals bepaald in artikel 1bis van het koninklijk besluit van 28 november 1969; dienstboden; gelegenhedswerkneiders in de land- en tuinbouwsector; alle andere werknemers die niet onder de socialezekerheidswet van 27 juni 1969 vallen (jobstudenten, IBO'ers, vrijwilligers, bepaalde stagiairs ...).

7 Ze is alleen van toepassing voor werknemers die minstens 0,275 VTE gepresteerd hebben binnen een kwartaal, tenzij de werknemer is tewerkgesteld met minstens een halftijdse arbeidsovereenkomst.

## 1.3 Onderzoek

### 1.3.1 Onderzoeksvragen en -normen

Het Rekenhof heeft onderzocht of de uitbreiding van de doelgroepvermindering eerste aanwervingen in 2016 zijn doel heeft bereikt, namelijk de leefbaarheid van zelfstandigen en KMO's verbeteren en het scheppen van banen bevorderen. Daarnaast heeft het gekeken of de maatregel negatieve neveneffecten heeft. Het Rekenhof is daarbij nagegaan of de RSZ in staat is de voorwaarden van doelgroepvermindering eerste aanwervingen te controleren en het oneigenlijke gebruik van de maatregel te identificeren, op te sporen en te bestrijden. Ten slotte heeft het ook geprobeerd de kostprijs te schatten van de uitbreiding in 2016, en van de gevolgen voor de financiering van de sociale zekerheid op langere termijn. Dat alles gebeurde aan de hand van drie onderzoeksvragen:

1. Hoe zijn de werkgelegenheid en de leefbaarheid bij de gebruikers van de maatregel doelgroepvermindering eerste aanwervingen geëvolueerd sinds de uitbreiding in 2016?
2. Hoe evolueert de kostprijs van de doelgroepvermindering eerste aanwerving?
3. Kan de RSZ het oneigenlijke gebruik van de doelgroepvermindering eerste aanwerving opsporen en bestrijden?

Het normenkader van deze audit bestaat hoofdzakelijk uit de doelstellingen van de maatregel, zoals opgenomen in de wet- en regelgeving: het koninklijk besluit van 16 mei 2013 tot uitvoering van het hoofdstuk 7 van titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I) betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen en de programmawet van 24 december 2002. Daarnaast zijn de doelstellingen van de maatregel ook specifiek vermeld in het regeerakkoord van 2014, in beleidsnota's van de bevoegde ministers en antwoorden van de regering op schriftelijke en mondelinge vragen van parlementsleden.

### 1.3.2 Onderzoeksmethoden

De audit steunt grotendeels op documenten en cijfers die de RSZ aanleverde en interviews met medewerkers van de RSZ. Daarnaast analyseerde het Rekenhof ook door de RSZ bezorgde geanonimiseerde tewerkstellingsgegevens<sup>8</sup>.

De gebruikte cijfers dateren van het eerste kwartaal 2013 tot en met het derde kwartaal 2019. Hierdoor houden de resultaten van dit onderzoek geen rekening met de impact van Covid-19 op de werkgelegenheid en het verdere gebruik van de doelgroepvermindering eerste aanwervingen. De bevindingen kunnen echter wel dienstig zijn voor de toekomstige beleidsvoorbereiding, nl. bij de beslissing om deze doelgroepvermindering, met de nadruk op de vermindering voor de eerste werknemer, al dan niet in de huidige vorm voort te zetten, rekening houdend met de gevolgen van de coronacrisis in het bijzonder.

---

<sup>8</sup> Alle tewerkstellingsgegevens van alle werkgevers vanaf 1 januari 2013 voor zover ze sinds 1 januari 2016 een beroep deden op de onbeperkte vermindering voor de eerste werknemer.

## 1.4 Procedure

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Januari 2020         | Aankondiging van de audit bij de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie en de administrateur-generaal van de RSZ                                         |
| Januari tot mei 2020 | Uitvoering van de audit                                                                                                                                                                                                                                     |
| September 2020       | Verzending van het ontwerpverslag naar de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing en de administrateur-generaal van de RSZ |
| 25 november 2020     | Antwoord van de RSZ                                                                                                                                                                                                                                         |
| 4 december 2020      | Antwoord van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid                                                                                                                                                                                               |
| 21 december 2020     | Antwoord van de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing                                                                                                                        |



## Hoofdstuk 2

# Werkgelegenheid en leefbaarheid

### 2.1 Inleiding

De onbeperkte vrijstelling van werkgeversbijdragen voor een eerste aanwerving had tot doel om zoveel mogelijk zelfstandigen te helpen om de eerste stap te zetten naar aanwerving. Buiten het algemene doel om de competitiviteit van ondernemingen te versterken en ze te ondersteunen bij het aanwerven van bijkomende werknemers, werden voor de op-eenvolgende wijzigingen geen concrete formele doelstellingen<sup>9</sup> of indicatoren naar voor geschoven. De invoering ging samen met de eerste fase van de taxshift, die ook een belangrijke impact op de werkgelegenheid beoogde. Voor de taxshift werden wel expliciete ramingen opgesteld van de eventuele meertewerkstelling en de economische impact, onder meer door de Nationale Bank en het Planbureau.

De regelgeving bevat geen evaluatie van de maatregel *ex post*, noch indicatoren voor de opvolging van de doelstellingen.

Het Rekenhof ging na in welke mate die uitbreidingen, met als belangrijkste aspect de onbeperkte vrijstelling voor de eerste werknemer, een invloed hebben op de toename en behoud van nieuwe werkgevers en de creatie van bijkomende werkgelegenheid.

### 2.2 Werkgelegenheid

#### 2.2.1 Evolutie aantal werkgevers met doelgroepverminderingen

Tabel 3 geeft een overzicht van het aantal werkgevers dat een doelgroepvermindering aanvraagt. Het betreft zowel nieuwe verminderingen die zich dat jaar geopend hebben, als verminderingen die in het betrokken jaar bleven doorlopen, maar zich de vorige jaren al openden. De stijging in absolute aantallen is het grootst bij de werkgevers die de doelgroepvermindering aanvroegen voor een eerste werknemer. In absolute aantallen is er een stijging met bijna 15.000 werkgevers (46,7 %) in de periode van 2015 tot en met 2019/3. Procentueel gezien is de groei bij eerste aanwerving echter niet hoger dan de groei die wordt vastgesteld bij de tweede tot en met de zesde aanwerving: een toename in absolute cijfers van 26.980, d.i. een stijging van 62,7 %. Sinds de invoering van de onbeperkte vrijstelling is het aantal werkgevers met een eerste aanwerving met andere woorden niet sneller gestegen dan het aantal dat tweede en volgende aanwervingen met forfaitaire verminderingen doet.

<sup>9</sup> Er bestaan wel informele doelstellingen, bijvoorbeeld in antwoorden op parlementaire vragen. Zo werd aangegeven dat men hoopt dat 10 % van de 320.000 tot 330.000 zelfstandigen – natuurlijke personen of ondernemingen – over een periode van vijf jaar personeel zal aanwerven.

**Tabel 3** – Aantal werkgevers die een doelgroepvermindering aanvragen (2015-2019/3; gemiddelde per jaar voor alle kwartalen; 2019 alleen de eerste drie kwartalen)

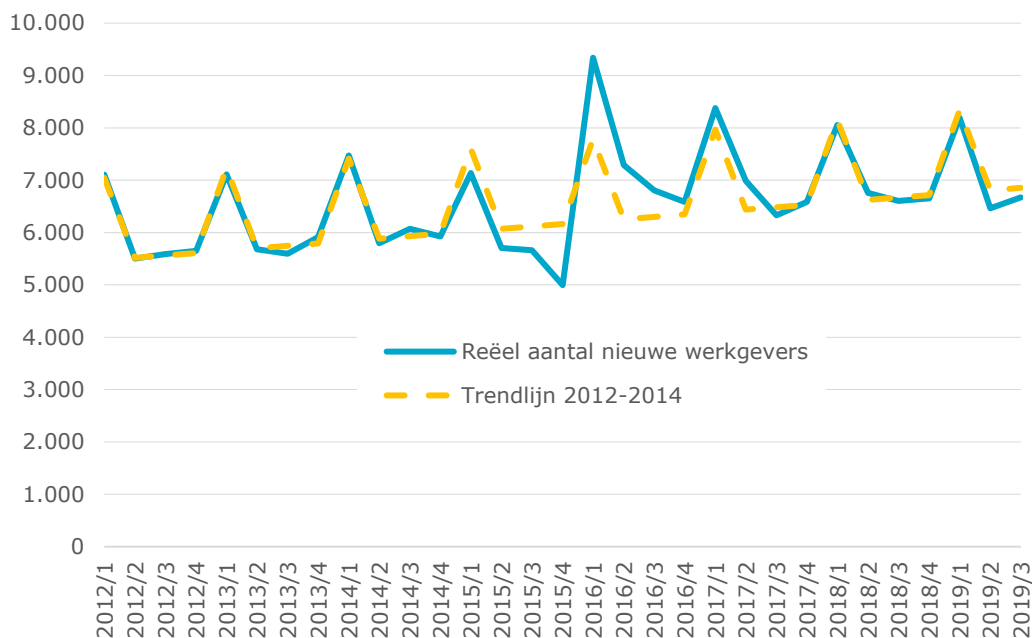
| Aanwerving     | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | Toename 2015-2019    |                        |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------|------------------------|
|                |        |        |        |        |        | Absolute cijfers     | %                      |
| 1 <sup>e</sup> | 32.022 | 36.878 | 41.500 | 44.545 | 46.990 | 14.968               | 46,7 %                 |
| 2 <sup>e</sup> | 19.441 | 20.891 | 22.419 | 23.786 | 24.025 | 4.584                | 23,6 %                 |
| 3 <sup>e</sup> | 11.868 | 12.214 | 12.652 | 14.300 | 16.879 | 5.011                | 42,2 %                 |
| 4 <sup>e</sup> | 6.465  | 9.115  | 9.600  | 11.027 | 11.766 | 5.301                | 82,0 %                 |
| 5 <sup>e</sup> | 5.256  | 7.291  | 7.609  | 8.820  | 9.387  | 4.131                | 78,6 %                 |
| 6 <sup>e</sup> | -      | 2.395  | 4.941  | 6.814  | 7.952  | 5.557<br>(2016-2019) | 232,0 %<br>(2016-2019) |

Bron: Statistieken RSZ

### 2.2.2 Evolutie aantal nieuwe werkgevers

De vraag rijst in welke mate de invoering van de onbeperkte vrijstelling in 2016 heeft geleid tot een toename van *nieuwe* werkgevers, in vergelijking met de periode vóór 2016. Een “nieuwe werkgever” is een werkgever die in het betrokken kwartaal wel, maar in de vier voorgaande kwartalen geen personeel in dienst had.

**Grafiek 1** – Aantal nieuwe werkgevers per kwartaal en aantal als de tendens 2012-2014 zich had voortgezet in de tijd (2012/1-2019/3)



Bron: RSZ, berekeningen Rekenhof

Grafiek 1 geeft een overzicht van het aantal nieuwe werkgevers per kwartaal. Dit aantal staat los van de eventuele doelgroepvermindering: niet elke werkgever vraagt een vermindering aan. Voor elk kwartaal wordt het reële aantal nieuwe werkgevers weergegeven, als ook een trendlijn die het aantal werkgevers extrapoleert op basis van de gegevens van de jaren 2012 tot en met 2014<sup>10</sup>. Deze trendlijn geeft met andere woorden weer hoe het aantal nieuwe werkgevers zou zijn geëvolueerd als de tendens 2012-2014 zich had voortgezet door de tijd.

De grafiek toont dat het aantal nieuwe werkgevers na de invoering van de maatregel in het eerste kwartaal van 2016 sterk stijgt. Die stijging lijkt deels te zijn veroorzaakt door uitstelgedrag in 2015. Vooral in het vierde kwartaal van 2015 (2015/4) daalt het aantal nieuwe werkgevers, vergeleken met de voorgaande kwartalen. Dat lijkt er op te wijzen dat werkgevers een aanwerving hebben uitgesteld om te kunnen gebruikmaken van de onbeperkte vrijstelling<sup>11</sup>. Vanaf het derde kwartaal van 2017 loopt het aantal nieuwe werkgevers opnieuw zo goed als gelijk met de tendens van voor de invoering van de onbeperkte vrijstelling.

In de periode 2015 tot en met 2019/3 hebben 131.211 nieuwe werkgevers zich aangemeld bij de RSZ. Als de tendens van 2012-2014 zich had voortgezet, dan zouden tijdens dezelfde periode 130.203 nieuwe werkgevers zich aangemeld hebben bij de RSZ<sup>12</sup>. Het reële aantal nieuwe werkgevers ligt met andere woorden 0,8 % hoger dan als de tendens 2012-2014 zich had voortgezet. Dit suggereert dat de onbeperkte vrijstelling weinig effect heeft gehad op het aanmoedigen van ondernemers om te starten met tewerkstelling.

Men zou wel kunnen opwerpen dat er zonder de vrijstelling misschien een daling zou zijn geweest en dat de maatregel zo bekeken dus toch een positief effect heeft gehad. Dit lijkt echter weinig waarschijnlijk, aangezien uit tabel 3 blijkt dat het aantal werkgevers die doelgroepverminderingen aanvragen voor de derde tot en met zesde aanwerving even snel of sneller stijgt dan het aantal dat een vrijstelling vraagt voor de eerste aanwerving. Bovendien bestaan er naast de doelgroepverminderingen ook nog andere lastenverlagende maatregelen die aanwervingen stimuleren, waaronder de taxshift.

### 2.2.3 Evolutie aantal VTE

Naast het aantal nieuwe werkgevers is het arbeidsvolume dat uit de maatregel voortvloeit (het aantal bijkomende voltijdse equivalenten of VTE) ook een belangrijke factor. Tabel 4 geeft een overzicht van de evolutie aan VTE waarvoor een doelgroepvermindering werd aangevraagd.

<sup>10</sup> Voorspelde waarden aan de hand van een lineaire regressie,  $ETP_i = a + b * Kwartaal + c * Eerstekwartaal_i$ .  $Kwartaal_i$  is het volgnummer van het kwartaal,  $Eerstekwartaal_i$  is een dichotome variabele die aangeeft of het betreffende kwartaal het eerste kwartaal van het jaar is. Het model heeft een Adj. R<sup>2</sup> van 0,979.

<sup>11</sup> De maatregel werd aangekondigd na de ministerraad van 30 oktober 2015. Tijdens het laatste kwartaal van 2015 waren werkgevers dus al op de hoogte van de onbeperkte vermindering vanaf 2016.

<sup>12</sup> De tendens wordt beperkt tot de periode 2012-2014 omdat er in 2015 wellicht al een gedragswijziging was bij werkgevers, wellicht veroorzaakt door de maatregel.

Tabel 4 – Aantal VTE waarvoor een doelgroepvermindering wordt aangevraagd (2015-2019/4)

| Aanwerving                      | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | 2019          | Toename 2015-2019 |               | 2015-2019/<br>totaal |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|---------------|----------------------|
|                                 |               |               |               |               |               | Absolute cijfers  | %             |                      |
| 1 <sup>e</sup>                  | 23.257        | 26.392        | 30.378        | 32.969        | 35.910        | 12.653            | 54,4 %        | 36,3 %               |
| 2 <sup>e</sup>                  | 14.198        | 15.536        | 16.659        | 17.494        | 17.565        | 3.367             | 23,7 %        | 9,7 %                |
| 3 <sup>e</sup>                  | 8.802         | 8.969         | 9.184         | 10.456        | 12.816        | 4.014             | 45,6 %        | 11,5 %               |
| 4 <sup>e</sup>                  | 4.865         | 7.051         | 7.684         | 8.234         | 9.306         | 4.441             | 91,3 %        | 12,7 %               |
| 5 <sup>e</sup>                  | 4.096         | 5.767         | 6.270         | 6.919         | 7.860         | 3.764             | 91,9 %        | 10,8 %               |
| 6 <sup>e</sup>                  | 0             | 1.708         | 4.823         | 5.527         | 6.620         | 6.620             |               | 19,0 %               |
| <b>Totaal</b>                   | <b>55.218</b> | <b>65.422</b> | <b>74.999</b> | <b>81.600</b> | <b>90.077</b> | <b>34.859</b>     | <b>63,1 %</b> | <b>100,0 %</b>       |
| 2 <sup>e</sup> - 5 <sup>e</sup> | 31.960        | 37.323        | 39.797        | 43.104        | 47.547        | 15.587            | 48,8 %        | 44,7 %               |
| 2 <sup>e</sup> - 6 <sup>e</sup> | 31.961        | 39.031        | 44.620        | 48.630        | 54.167        | 22.206            | 69,5 %        | 63,7 %               |

Bron: Statistieken RSZ

In totaal steeg het aantal VTE tussen 2015 en 2019 met 34.859 (63,1 %). Bij eerste aanwervingen steeg het met 54,4 %. Dat is iets hoger dan de stijging bij de tweede tot en met de vijfde aanwerving, waar er een stijging met 48,8 % wordt opgetekend. De sterkste stijging valt uiteraard op te meten bij de zesde aanwerving, aangezien deze doelgroepvermindering werd gecreëerd tijdens de betrokken periode. Deze cijfers tonen opnieuw aan dat, ondanks de onbeperkte vrijstelling, de stijging bij eerste aanwervingen niet veel hoger ligt dan de stijging bij de andere aanwervingen, die forfaitaire verminderingen genieten.

De totale groei in VTE over de periode 2015-2019 kan voor 36,3 % worden toegeschreven aan de vermindering voor de eerste werknemer en voor 63,7 % aan de tweede tot en met de zesde werknemer. De analyse van de kostprijs laat echter een omgekeerde verhouding zien (zie verder punt 3.3).

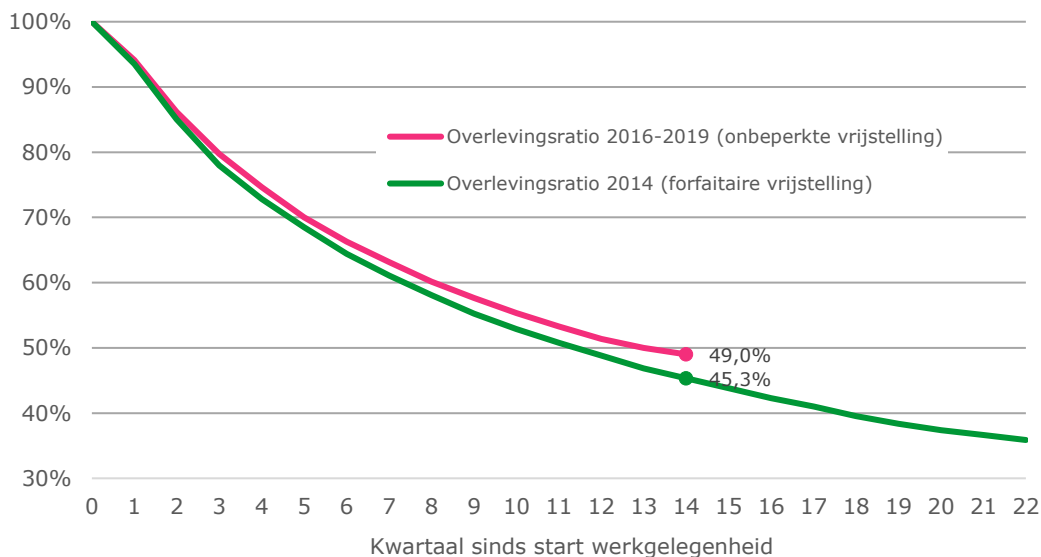
## 2.3 Leefbaarheid

### 2.3.1 Overlevingsratio werkgevers

De bovenstaande analyse geeft een eerste overzicht van de effecten die de maatregel had op nieuwe werkgelegenheid, namelijk in welke mate ondernemers geneigd zijn om voor het eerst een personeelslid aan te werven. Een ander aspect is de duurzaamheid van de werkgelegenheid en de leefbaarheid van de onderneming. Ondernemingen blijken niet altijd leefbaar, maar de extra financiële stimulans door de onbeperkte vrijstelling voor de eerste werknemer kan ertoe leiden dat meer werkgevers na verloop van tijd overleven.



**Grafiek 2** – Overlevingsratio van werkgevers per kwartaal sinds de start van de werkgelegenheid (2014-2019/3)<sup>13</sup>



Bron: RSZ, berekeningen Rekenhof

Grafiek 2 geeft een overzicht van de verwachte overlevingsratio van werkgevers per kwartaal, vanaf het kwartaal waarin werkgelegenheid start. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen werkgevers die gebruik maken van de onbepaalde vrijstelling sinds 2016 en werkgevers die gestart zijn in 2014 en die gebruik konden maken van de forfaitaire vrijstelling.

De grafiek toont aan dat sinds de invoering van de onbepaalde vrijstelling werkgevers een iets betere overlevingsratio hebben: na de start van de werkgelegenheid in 2016 zijn 49 % van die werkgevers na 14 kwartalen nog steeds actief, terwijl dat bij werkgevers gestart in 2014 maar 45,3 % is. Dat zou er kunnen op wijzen dat de invoering van de onbepaalde vrijstelling een licht positief effect heeft gehad op de leefbaarheid van ondernemingen, omdat de werkgelegenheid iets duurzamer is geworden.

### 2.3.2 Evolutie werkgelegenheid

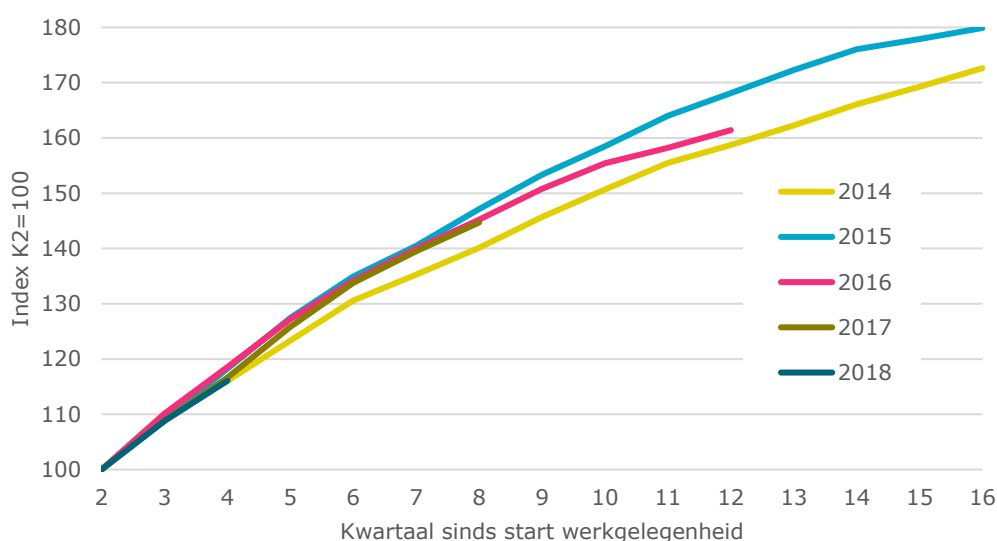
Naast de overlevingsratio van werkgevers kan ook de mate waarin de gecreëerde werkgelegenheid bij die werkgevers evolueert, inzicht geven in het effect van de maatregel. Zo is het mogelijk dat de onbepaalde vrijstelling op zichzelf niet meer ondernemers aanzet tot het creëren van nieuwe werkgelegenheid, maar dat zij wel sneller groeien zodra ze gestart zijn, dankzij de lagere sociale lasten die ze moeten betalen op hun eerste aanwerving.

<sup>13</sup> De lijnen zijn de geschatte survivalfunctie van de Kaplan-Meierschatting. De *log rank test* van deze Kaplan-Meierschatting resulteerde in een p-waarde < 0,0001. Dat wil zeggen dat er een significant betere overlevingsratio is voor werkgevers die gestart zijn in de periode 2016-2019 dan in 2014. Voor de analyse worden enkel die werkgevers opgenomen die de vermindering voor een eerste aanwerving (de forfaitaire voor werkgevers die startten in 2014 en de onbepaalde voor werkgevers die starten in 2016-2019) hebben aangevraagd. Er wordt voor de berekening geen rekening gehouden met werkgevers die opnieuw starten na een kwartaal zonder tewerkstelling. Werkgevers worden dus beschouwd als "dood" zodra er één kwartaal zonder tewerkstelling is. 2015 wordt uitgesloten van de analyse aangezien werkgevers die in 2015 startten door de overgangsmaatregel zowel van de forfaitaire als van de onbepaalde vrijstelling gebruik konden maken.

Het Rekenhof is daarom nagegaan in welke mate de werkgelegenheid evolueert bij werkgevers die gebruikmaken van de doelgroepvermindering voor een eerste aanwerving.

Grafiek 3 geeft een overzicht van de totale werkgelegenheid bij werkgevers die de doelgroepvermindering hebben aangevraagd, naargelang van het jaar waarin ze startten, vanaf het kwartaal waarin de werkgelegenheid<sup>14</sup> startte. Alleen de werkgevers die “overleven” tot 2019/3 worden in rekening gebracht. De grafiek toont met andere woorden de aangroei van werkgelegenheid bij die werkgevers die nog actief zijn.

**Grafiek 3** – Totale werkgelegenheid bij werkgevers met doelgroepvermindering tussen 2014 en 2018, volgens jaar en kwartaal sinds start van werkgelegenheid (Index K2=100)<sup>15</sup>



Bron: RSZ, berekeningen Rekenhof

De grafiek toont aan dat werkgevers die startten in de periode 2016-2018 iets meer werkgelegenheid creëren dan werkgevers die startten in 2014, maar iets minder dan werkgevers die gestart zijn in 2015. De verschillen zijn echter beperkt, en de evolutie verloopt grotendeels gelijk met die van werkgevers die zijn gestart in 2014. Dit laat uitschijnen dat de onbeperkte vrijstelling voor de eerste aanwerving sinds 2016 niet doorslaggevend is geweest voor een toename van de werkgelegenheid.

<sup>14</sup> Aangezien de totale VTE sterk werden beïnvloed door een aantal heel grote werkgevers, werden voor deze grafiek werkgevers met een VTE hoger dan het 99<sup>e</sup> percentiel (16,11 VTE) uitgesloten van de analyse. De categorie grotere werkgevers omvat wellicht ook herstructureringen van bestaande bedrijven en dus niet werkgevers die effectief voor het eerst aanwerven.

<sup>15</sup> Het absolute aantal VTE wordt elk kwartaal gedeeld door het aantal VTE van K2 en vermenigvuldigd met 100. Zo is K2 telkens gelijk aan 100 en alle andere kwartalen tonen dan de relatieve stijging ten opzichte van K2. Op die manier kunnen de relatieve evoluties worden vergeleken, ongeacht de absolute cijfers.

## 2.4 Deelconclusie

Het doel van de doelgroepvermindering voor een eerste aanwerving was ondernemers er toe aan te zetten te starten als werkgever en de leefbaarheid van ondernemingen te verbeteren. Concretere doelstellingen werden niet geformuleerd.

Het Rekenhof stelt vast dat het aantal werkgevers dat bijdrageverminderingen toepast gestaag toeneemt, maar dat er geen merkbare toename is van het aantal startende werkgevers in vergelijking met de periode voor de invoering van de onbeperkte vrijstelling voor een eerste aanwerving, toen een forfaitaire vermindering gold. Er is een kortstondige stijging in 2016, maar die lijkt deels het gevolg te zijn van uitstelgedrag, waarbij werkgevers in 2015 hun eerste aanwerving hebben uitgesteld tot de onbeperkte vrijstelling in werking trad. Het aantal werkgevers dat de onbeperkte vrijstelling toepast en het arbeidsvolume waarvoor de maatregel wordt toegepast, stijgen nauwelijks sneller bij de onbeperkte vrijstelling voor een eerste aanwerving dan bij de forfaitaire verminderingen voor de tweede tot en met zesde aanwerving. De onbeperkte vrijstelling van de werkgeversbijdragen voor een eerste aanwerving heeft dus niet meteen geleid tot veel extra werkgelegenheid. Naast de uitbreiding van de doelgroepvermindering kunnen ook andere factoren de evolutie in werkgelegenheid beïnvloeden, zoals de taxshift, andere maatregelen, de economische conjunctuur, enz.

Sinds de invoering van de maatregel is er wel een betere overlevingsratio merkbaar. Bij werkgevers die startten in de periode 2016-2019 blijven meer werkgevers actief na veertien kwartalen in vergelijking met werkgevers die gestart zijn in 2014. Bij de werkgevers die actief blijven, ontwikkelt de totale werkgelegenheid zich bij werkgevers die startten sinds 2016 iets gunstiger dan bij werkgevers die startten in 2014, maar iets minder gunstig dan werkgevers die startten in 2015. Dit zou erop kunnen wijzen dat de leefbaarheid bij die ondernemingen licht is toegenomen, maar dat kan ook het gevolg zijn van de uitbreiding van de verminderingen voor de tweede tot de zesde werknemer en van andere factoren, zoals de taxshift, nog andere maatregelen of de economische conjunctuur.



## Hoofdstuk 3

# Kostprijs

### 3.1 Inleiding

Door de uitbreiding van een forfaitaire naar een onbeperkte vrijstelling voor een eerste aanwerving, is de kostprijs van de maatregel een stuk moeilijker te beheersen. Waar die vroeger beheerst werd door een maximaal forfait en een beperkte duur, kan de kostprijs nu onbeperkt oplopen, naargelang van de lonen waarop de vrijstelling wordt toegepast en omdat ze onbeperkt voortduurt. In dit hoofdstuk wordt daarom nagegaan hoe de kostprijs vooraf werd geraamd en hoe die de voorbije jaren in realiteit geëvolueerd is.

### 3.2 Ramingen

De regering vertrekt voor een beslissing over bijdrageverminderingen vanuit de meeste recente begrotingscijfers, die worden aangeleverd door het beheerscomité van de sociale zekerheid (BCSZ) en berekend zijn door de RSZ. Die raming gebeurt uitgaande van constant beleid, rekening houdend met de meest actuele uitvoeringscijfers, met voorgaande begrotingsmaatregelen die al in voege waren en met de economische vooruitzichten van het Planbureau<sup>16</sup>. Als de beslissing is genomen, kan de regering aan de hand van de periodieke rapporteringen van het BCSZ de financiële impact van de beslissing opvolgen.

**Tabel 5 – Geraamde kost van begrotingsmaatregelen – ministerraad 11 oktober 2015 (miljoen euro)**

| Begrotingsmaatregel                                                                                                                                           | 2016        | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Volledige vrijstelling 1 <sup>e</sup> werknemer en verschuiving van de 1 <sup>e</sup> -5 <sup>e</sup> werknemer naar 2 <sup>e</sup> -6 <sup>e</sup> werknemer | 20,1        | 29,3         | 36,7         | 63,1         | 94,8         |
| Verhoogde verminderingsbedragen vanaf 2015                                                                                                                    | 29,0        | 29,0         | 29,0         | 29,0         | 29,0         |
| Nieuwe verminderingen voor de 3 <sup>e</sup> tot 6 <sup>e</sup> werknemer                                                                                     |             | 30,0         | 30,0         | 30,0         | 30,0         |
| <b>Extra kosten per jaar</b>                                                                                                                                  | <b>49,1</b> | <b>88,3</b>  | <b>95,7</b>  | <b>122,1</b> | <b>153,8</b> |
| <b>Cumulatief</b>                                                                                                                                             | <b>49,1</b> | <b>137,4</b> | <b>233,1</b> | <b>355,2</b> | <b>509,0</b> |

Bron: Begrotingsnotificaties ministerraad 11 oktober 2015

<sup>16</sup> Naar aanleiding van het opstellen van de begroting of begrotingscontrole ontvangt de RSZ – Globaal Beheer via een omzendbrief, goedgekeurd door de ministerraad, de vraag om een begroting (raming) op te stellen bij ongewijzigd beleid, rekening houdend met de maatregelen die in een vorige begrotingsoefening zijn genomen. In die omzendbrief staan de diverse parameters vermeld op basis waarvan de berekeningen moeten gebeuren.

Tabel 5 geeft een overzicht van de geraamde jaarlijkse kostprijs op het ogenblik dat tot de uitbreiding werd beslist. De kostprijs werd daarbij opgesplitst in drie onderdelen:

1. de creatie van de onbeperkte vrijstelling en het doorschuiven van de vermindering van de eerste tot de vijfde naar de tweede tot de zesde aanwerving;
2. de toepassing van de nieuwe bedragen op aanwervingen gebeurd in 2015;
3. de harmonisering van de verminderingsbedragen voor de derde tot en met de zesde aanwerving.

Cumulatief zouden de maatregelen de kosten over de periode 2016-2020 met 509 miljoen euro doen toenemen. Bij het afsluiten van de audit konden de detailberekeningen van deze raming door de RSZ niet aan het Rekenhof worden meegedeeld.

Latere ramingen van het BCSZ moesten stelselmatig naar boven worden bijgesteld<sup>17</sup>, naar mate meer realisatiecijfers beschikbaar werden. Over de periode 2016-2020 kan de totale kostprijs nu geraamd worden op 2.147,6 miljoen euro<sup>18</sup>. Bij de uitbreiding van de doelgroepvermindering eind 2015 werd voor dezelfde periode de kostprijs geraamd op ongeveer 1.614,7 miljoen euro<sup>19</sup>. In 2015 werd de totale geraamde kostprijs met andere woorden met 532,9 miljoen euro onderschat. Die onderschattingen kunnen het gevolg zijn van mogelijke gedragswijzigingen van werkgevers (zoals het toepassen van de onbeperkte verminderingen op hogere lonen, zie verder) waar onvoldoende rekening mee werd gehouden.

#### 2021-2024

Het BCSZ stelde in juni 2019 een eerste meerjarenraming op waarin de jaren 2021-2024 vervat zijn. Deze raming ging uit van de huidige regelgeving, dus in de veronderstelling dat het huidige koninklijk besluit niet zou worden verlengd en er vanaf 2021 geen nieuw recht op een vrijstelling voor een eerste werknemer kan worden geopend. Voor de jaren 2021 tot 2024 raamde het BCSZ de kosten voor alle verminderingen (eerste tot de zesde werknemer) op 2.782,3 miljoen euro. De vrijstelling voor de eerste werknemer neemt hier een belangrijk aandeel in, nl. 1.755,4 miljoen euro.

Initieel<sup>20</sup> had de RSZ ook een berekening voor het BCSZ gemaakt die uitging van een voortzetting van de onbeperkte vrijstelling na 2020. De geraamde kostprijs hiervan voor 2021-2024 liep op tot bijna vier miljard euro voor alle verminderingen samen, waarvan bijna drie miljard euro voor de eerste werknemer alleen. Ondertussen werd de ramingsmethode vanaf het 63e verslag aan het BCSZ verder verfijnd waardoor deze raming, in het licht van de regeringsbeslissing om de maatregel te verlengen en rekening houdend met de impact van de Covid-19 crisis, nog moet worden bijgesteld.

<sup>17</sup> Vanaf het 63<sup>e</sup> verslag past de RSZ een andere ramingsmethode toe op basis van een regressiemodel. Die methode zou in de toekomst tot betere resultaten leiden.

<sup>18</sup> Dit is een combinatie van de reële kostprijs van uitvoering van 2016 tot en met 2018 (zie verder tabel 6) en de geraamde kostprijs voor 2019 en 2020 volgens het 63<sup>e</sup> verslag van 11 maart 2020 van het BCSZ aan de regering.

<sup>19</sup> De som van de geraamde kostprijs in de meerjarenbegroting van het 52<sup>e</sup> verslag van het BCSZ aan de regering (waar voor 2020 bij een gebrek aan een geraamd bedrag het cijfer voor 2019 werd overgenomen) en de extra kostprijs zoals geraamd door de ministerraad van 11 oktober 2015. Dit betreft een inschatting door het Rekenhof.

<sup>20</sup> Die berekening werd weliswaar niet voorgelegd aan de regering, aangezien de nota's van het BCSZ steeds vertrekken van de regelgeving zoals ze gekend is.

### 3.3 Reële kostprijs

De reële kostprijs van de doelgroepvermindering, dit zijn de mindereopbrengsten voor de sociale zekerheid, wordt hierna gedetailleerd weergegeven in tabel 6. De jaarlijkse kostprijs van de doelgroepverminderingen is opgelopen van 210,4 miljoen euro in 2015 tot 427,4 miljoen euro in 2018 (+217,1 miljoen of +103,2 %). De stijging is het sterkst bij de eerste aanwervingen, waar de kostprijs over dezelfde periode evolueert van 102,1 naar 243,8 miljoen euro (+141,8 miljoen euro of +138,9 %), maar ook bij de tweede tot de zesde aanwervingen is er een sterke stijging over dezelfde periode, van 108,3 naar 183,6 miljoen euro (+75,3 miljoen euro of +69,5 %). De stijging bij de tweede tot de zesde aanwerving wordt in zekere mate bepaald door de toevoeging van de zesde aanwerving<sup>21</sup>.

**Tabel 6** – Mindereopbrengsten doelgroepvermindering eerste aanwerving, 2015 – derde kwartaal 2019 (in miljoen euro)

| Aanwerving    | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | 2019<br>(tot 3 <sup>e</sup> kwartaal) | Vershil<br>2015-2018 |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------------------|----------------------|
| 1             | 102,1        | 145,8        | 201,5        | 243,8        | 194,0                                 | 141,8                |
| 2 t.e.m. 6    | 108,3        | 139,2        | 160,5        | 183,6        | 155,7                                 | 75,3                 |
| <b>Totaal</b> | <b>210,4</b> | <b>285,0</b> | <b>361,9</b> | <b>427,4</b> | <b>349,7</b>                          | <b>217,1</b>         |

Bron: RSZ, berekeningen Rekenhof

De laatste kolom in tabel 4 (zie [punt 2.2.3](#)) geeft het aandeel van de totale stijging in VTE tussen 2015 en 2019 weer, en dit per doelgroepvermindering. Daaruit blijkt dat de totale groei in VTE voor 36,3 % kan worden toegewezen aan de vermindering voor de eerste werknemer en voor 63,7 % aan de tweede tot de zesde werknemer.

De omgekeerde verhouding is echter terug te vinden bij de kosten. Zo is de stijging van de totale kostprijs van de doelgroepverminderingen met 217,1 miljoen euro over de periode 2015-2018<sup>22</sup> voor 65,3 % (of 141,8 miljoen euro) toegewezen aan de vermindering eerste werknemer en maar voor 34,7 % (75,3 miljoen euro) aan de doelgroepverminderingen voor de tweede tot de zesde werknemer. De kostprijs voor eerste doelgroepverminderingen is dus ongeveer dubbel zo snel gestegen, vergeleken met de doelgroepvermindering voor de tweede tot en met de zesde aanwerving, en dit terwijl het aantal nieuwe werkgevers en het aantal VTE bij een eerste doelgroepvermindering niet veel sterker is toegenomen bij de eerste aanwerving in vergelijking met de andere aanwervingen. Dit wijst er op dat de invoering van de vrijstelling voor de eerste aanwerving de kostprijs sterk heeft verhoogd, zonder dat er veel extra resultaten op het vlak van werkgelegenheid tegenover staan.

Daardoor steeg voor de sociale zekerheid ook de kostprijs per VTE, zoals valt af te leiden uit tabel 7. In 2015 kostte de doelgroepvermindering voor een eerste aanwerving jaarlijks 4.388 euro voor elke VTE. In 2018 bedraagt die kostprijs al 7.396 euro, een stijging met 68,6 %. Eenzelfde VTE kost op drie jaar tijd met andere woorden fors meer dan voor de invoering van de onbeperkte vrijstelling. Voor de forfaitaire verminderingen voor de tweede tot en met de vijfde aanwerving stijgt de kostprijs over dezelfde periode maar met 11,8 %.

<sup>21</sup> De kostprijs voor de tweede tot en met vijfde aanwerving stijgt in de betrokken periode met 50,7 %. De grootste impact situeert zich aldus bij de zesde aanwerving.

<sup>22</sup> De totale kost voor 2019 was nog niet bekend.

**Tabel 7** – *Kostprijs van de doelgroepverminderingen 2015-2018, per jaar per VTE (in euro)*

|                                 | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | Vershil<br>2015-2018 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|
| 1                               | 4.388        | 5.526        | 6.632        | 7.396        | 68,6 %               |
| 2                               | 3.092        | 3.812        | 4.094        | 4.178        | 35,1 %               |
| 3                               | 3.444        | 3.363        | 3.335        | 3.436        | -0,2 %               |
| 4                               | 3.808        | 3.425        | 3.388        | 3.595        | -5,6 %               |
| 5                               | 3.804        | 3.273        | 3.297        | 3.562        | -6,3 %               |
| 6                               | 0            | 3.968        | 3.095        | 3.677        |                      |
| <b>Totaal</b>                   | <b>3.810</b> | <b>4.357</b> | <b>4.826</b> | <b>5.238</b> | <b>37,5 %</b>        |
| 2 <sup>e</sup> - 5 <sup>e</sup> | 3.389,48     | 3.547,85     | 3.656,98     | 3.787,94     | 11,8 %               |

Bron: RSZ, berekeningen Rekenhof

De oplopende kostprijs van de vrijstelling voor de eerste werknemer is het gevolg van de toepassing ervan op steeds hogere lonen. Tabel 8 geeft een overzicht van de decielgrenzen van de brutomaandloondecielen per jaar. Decielen zijn de onderverdelingen in tien gelijke delen<sup>23</sup> van alle brutomaandlonen waarop bijdrageverminderingen voor de eerste werknemer zijn toegepast (van laag naar hoog).

Tabel 8 toont aan dat ten opzichte van 2019 de eerste decielgrens met 9,6 % is gestegen, terwijl de negende decielgrens met 16,4 % stijgt. Dit duidt erop dat werkgevers de doelgroepvermindering op steeds hogere lonen toepassen.

**Tabel 8** – *Brutomaandloondecielgrenzen van werknemers waarop de doelgroepvermindering voor een eerste werknemer werd toegepast, 2013-2019/3 (in euro)<sup>24</sup>*

| Jaar                     | Deciel       |               |               |               |               |               |               |               |               |
|--------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                          | 1            | 2             | 3             | 4             | 5             | 6             | 7             | 8             | 9             |
| 2013                     | 1.550        | 1.681         | 1.784         | 1.887         | 1.990         | 2.121         | 2.293         | 2.527         | 3.111         |
| 2014                     | 1.564        | 1.705         | 1.809         | 1.913         | 2.008         | 2.140         | 2.315         | 2.557         | 3.146         |
| 2015                     | 1.567        | 1.712         | 1.817         | 1.919         | 2.012         | 2.145         | 2.326         | 2.578         | 3.157         |
| 2016                     | 1.583        | 1.728         | 1.848         | 1.944         | 2.042         | 2.186         | 2.389         | 2.658         | 3.267         |
| 2017                     | 1.619        | 1.766         | 1.884         | 1.982         | 2.091         | 2.249         | 2.453         | 2.734         | 3.370         |
| 2018                     | 1.666        | 1.818         | 1.939         | 2.040         | 2.157         | 2.322         | 2.534         | 2.833         | 3.509         |
| 2019                     | 1.700        | 1.855         | 1.977         | 2.079         | 2.207         | 2.384         | 2.602         | 2.923         | 3.622         |
| <b>Vershil 2013-2019</b> | <b>9,6 %</b> | <b>10,4 %</b> | <b>10,8 %</b> | <b>10,1 %</b> | <b>10,9 %</b> | <b>12,4 %</b> | <b>13,4 %</b> | <b>15,7 %</b> | <b>16,4 %</b> |

Bron: RSZ, berekeningen Rekenhof

<sup>23</sup> De eerste decielgrens is het bedrag waarvoor geldt dat 10 % van alle lonen lager zijn en 90 % van de lonen hoger. De vijfde decielgrens is gelijk aan de mediaan: 50 % van de lonen zijn lager dan dat bedrag, 50 % hoger. De negende decielgrens is het bedrag waarvoor geldt dat 90 % van de lonen lager is en 10 % hoger.

<sup>24</sup> Het tiende deciel is gelijk aan het allerhoogste loon in de dataset. Dit wordt niet weergegeven, omdat dit afhankelijk is van slechts 1 getal en aldus te sterk fluctueert.



Het verschil wordt duidelijker wanneer er wordt gekeken naar de kostprijs van elk deciel. In tabel 9 wordt er een overzicht gegeven van het totaal aan bijdrageverminderingen per deciel. Deciel 1 is in 2013 verantwoordelijk voor 5,6 miljoen euro, wat wil zeggen dat de bijdrageverminderingen op de 10 % laagste lonen toen samen 5,6 miljoen euro kostten. De 10 % hoogste lonen (deciel 10) waren in 2013 verantwoordelijk voor 11,8 miljoen euro. Het zijn vooral de bijdragen voor de hoogste lonen die snel stijgen: waar de kostprijs voor de 10 % laagste lonen tussen 2013 en 2018 steeg met 38 %, stijgen de verminderingen voor de 10 % hoogste lonen met 480 % over dezelfde periode. De verhouding van de kostprijs voor de 10 % hoogste lonen en de 10 % laagste lonen bedroeg in 2013 2,1 (11,8/5,6), terwijl deze verhouding in 2018 gestegen is tot 8,8 (68,3/7,7). De 20 % hoogste lonen (deciel 9 en 10) waren in 2013 verantwoordelijk voor 24,1 % (11,3+11,8/95,6) van de totale kosten voor een eerste werknemer, in 2018 zijn deze twee decielen verantwoordelijk voor 42,9 % van de kostprijs (36,2+68,3/243,8). Deze cijfers tonen aan dat het vooral de hoogste lonen zijn die de kostprijs opdrijven (zie ook [punt 4.4.3](#)).

**Tabel 9** – Totale kostprijs van bijdrageverminderingen, naargelang brutomaandloondeciel, 2013-2018 (in miljoen euro)<sup>25</sup>

| Jaar                     | Deciel      |             |             |             |             |              |              |              |              |              |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                          | 1           | 2           | 3           | 4           | 5           | 6            | 7            | 8            | 9            | 10           |
| 2013                     | 5,6         | 7,6         | 8,4         | 9,2         | 9,6         | 10,2         | 10,9         | 11,2         | 11,3         | 11,8         |
| 2014                     | 5,6         | 7,9         | 8,7         | 9,5         | 9,8         | 10,6         | 11,5         | 11,5         | 11,6         | 12,1         |
| 2015                     | 5,7         | 8,0         | 9,2         | 9,7         | 10,2        | 10,8         | 11,8         | 12,0         | 12,4         | 12,8         |
| 2016                     | 5,5         | 8,2         | 9,6         | 10,8        | 11,6        | 13,4         | 15,2         | 17,2         | 20,6         | 36,7         |
| 2017                     | 6,4         | 9,9         | 11,5        | 13,2        | 14,4        | 17,4         | 20,4         | 23,7         | 29,1         | 56,6         |
| 2018                     | 7,7         | 11,8        | 13,4        | 15,3        | 17,0        | 20,8         | 24,2         | 29,1         | 36,2         | 68,3         |
| <b>Vershil 2013-2018</b> | <b>38 %</b> | <b>56 %</b> | <b>60 %</b> | <b>67 %</b> | <b>78 %</b> | <b>104 %</b> | <b>122 %</b> | <b>160 %</b> | <b>221 %</b> | <b>480 %</b> |

Bron: RSZ, berekeningen Rekenhof

### 3.4 Deelconclusie

De regering heeft bij het nemen van de maatregel de kosten van de uitbreiding van de doelgroepvermindering eerste aanwerving in 2016 en 2017 duidelijk onderschat. Tussen 2015 en 2018 namen de reële kosten van de doelgroepvermindering alvast met ruim 217 miljoen euro (103,2 %) toe. De initieel geraamde meerkosten over de periode 2016-2020 (circa 509 miljoen euro) kunnen volgens de laatste ramingen van de RSZ met een half miljard euro extra toenemen.

Die onderschatting is voor een groot deel te wijten aan de sterke stijging van de kostprijs voor een eerste aanwerving, die na twee jaar al verdubbelde. Voor de forfaitaire verminderingen voor een tweede tot zesde werknemer stijgt de kostprijs per VTE veel trager. Dat wijst er op dat de invoering van de onbeperkte vrijstelling voor een eerste aanwerving weinig kostenefficiënt is: hoewel de kostprijs sterk is gestegen, is het arbeidsvolume niet in dezelfde mate toegenomen. Het aantal VTE stijgt trager dan de kostprijs, waardoor de

<sup>25</sup> 2019 wordt niet weergegeven omdat de kostprijs voor het laatste kwartaal nog niet beschikbaar was.

maatregel voor één VTE in 2018 al 68,6 % duurder was dan in 2015. De hogere kostprijs kan dus niet verklaard worden door een stijging in arbeidsvolume. Er zijn aanwijzingen dat de kostprijs stijgt omdat de vermindering steeds vaker wordt toegepast op hogere lonen.

In juni 2019 raamde de RSZ dat de totale kostprijs zou stijgen tot 2,8 miljard euro, waarvan 1,8 miljard euro voor de eerste werknemer, voor zover de regeling na 2020 niet zou worden verlengd. Het voortzetten van de maatregel van onbeperkte vrijstelling na 2020, zoals ondertussen aangekondigd, zou voor de periode 2021-2024 volgens de RSZ 1,2 miljard euro extra kosten. Die raming dient echter nog te worden geactualiseerd.

## Hoofdstuk 4

# Controle en oneigenlijk gebruik

### 4.1 Inleiding

De opeenvolgende wijzigingen van de maatregel doelgroepvermindering (zie hoofdstuk 1) en het gegeven dat de werkgever mag beslissen op welk kwartaal en voor welke werknemer de vermindering wordt aangevraagd, maakt de toepassing ervan complex en verhoogt de kans op fouten. Daarnaast is het niet ondenkbaar dat door het onbeperkt toekennen van de doelgroepverminderingen in bedrag en tijd, constructies worden uitgedacht die geen extra werkgelegenheid, maar alleen het ontwijken van sociale bijdragen beogen.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht op welke manier de RSZ toezicht uitoefent op de aanvragen voor de doelgroepvermindering eerste aanwerving, welke problemen de dienst daarbij ondervindt en wat de kosten en opbrengsten zijn die daaruit voortvloeien. Daarnaast worden ook enkele specifieke vormen van oneigenlijk gebruik toegelicht, vooral van de doelgroepvermindering van de eerste werknemer, die het Rekenhof heeft vastgesteld op basis van data-analyse van de aangevraagde doelgroepverminderingen.

### 4.2 Controle door de RSZ

De werkgever<sup>26</sup> vraagt elk kwartaal aan de RSZ om de doelgroepvermindering eerste aanwervingen toe te passen door in de DmfA-aangifte<sup>27</sup> de verminderingcode, de datum van het begin van dit recht en het verminderingsbedrag<sup>28</sup> in te geven. De toepassing van de verminderingen wordt onderworpen aan, enerzijds, geautomatiseerde controles bij de DmfA-aangifte en, anderzijds, manuele controles door de directie Controle van de RSZ.

Aangezien de controles voor de vrijstelling voor een eerste aanwerving bij de controlediensten gelijk lopen met de controles op de verminderingen voor de tweede tot en met zesde aanwerving, worden verder de controles op alle verminderingen samen besproken.

#### 4.2.1 Automatische controles

Nadat de werkgevers de DmfA-aangifte hebben ingediend, vindt een aantal automatische controles plaats op de eenvoudigste toelatingsvoorwaarden. Het resultaat van deze controles kan zijn dat de aanvraag geweigerd wordt en de werkgever een nieuwe aangifte moet

<sup>26</sup> Met werkgever wordt hier bedoeld de werkgever zelf of het sociaal secretariaat of dienstverlener die de aangifte verzorgen.

<sup>27</sup> DmfA is de afkorting van *Déclaration multifonctionnelle/multifunctionele Aangifte*. Met deze aangifte dient de werkgever de loon- en arbeidstijdgegevens van zijn werknemers in op basis waarvan de verschuldigde bijdragen minus de toepasbare verminderingen worden berekend.

<sup>28</sup> Het ingeven van een verminderingsbedrag is optioneel. In het geval van niet-vermelding of een fout corrigeert de RSZ dit zelf.

indienen. In andere gevallen wordt de vermindering geannuleerd of wordt alleen het verminderingsbedrag aangepast, maar wordt de DmfA-aangifte verder behouden.

#### 4.2.2 Manuele controles

Elke doelgroepvermindering die wordt aangevraagd (zowel voor een eerste als voor een tweede tot zesde aanwerving), wordt bij de controlediensten van de RSZ gemarkeerd als anomalie. Dat wil zeggen dat de betrokken aangifte verder manueel gecontroleerd moet worden. Grosso modo controleert de directie Controle van de RSZ twee zaken: of de voorwaarden voor de toepassing van de doelgroepvermindering zijn nageleefd (en m.a.w. het recht zich opent) en of er een zelfde technische bedrijfseenheid (*ZTB*) bestaat (zie [punt 4.2.2.2](#)).

##### 4.2.2.1 Recht op vermindering

Of een werkgever recht op vermindering heeft, kan niet automatisch worden nagegaan. Voor elke nieuwe aanwerving moet worden nagegaan of er in het kwartaal van de aanvraag inderdaad sprake is van één of meer nieuwe tewerkstellingen (zie [punt 1.2](#))<sup>29</sup>. Om dat na te gaan, gebruikt de RSZ alle gegevens waarover hij beschikt (werkgeversrepertorium, Dimona<sup>30</sup>, DmfA...).

Zodra het recht is toegekend, controleert de RSZ tijdens de volgende kwartalen onder andere of:

1. de correcte datum van opening van het recht werd ingevuld;
2. de aangevraagde vermindering overeenkomt met het aantal werknemers dat in het betrokken kwartaal in dienst is (er moeten in het kwartaal bijvoorbeeld minstens vijf werknemers actief zijn om gebruik te kunnen maken van de doelgroepvermindering voor een vijfde werknemer);
3. het aantal toegekende kwartaalverminderingen niet wordt overschreden (voor de tweede tot en met zesde aanwerving: maximaal dertien kwartalen, met bijkomend een maximaal aantal kwartalen naargelang van het forfaitbedrag).

Als de RSZ het recht weigert, annuleert hij de vermindering en stuurt hij de werkgever of zijn dienstverlener een wijzigingsbericht<sup>31</sup>. De RSZ vordert dan de onterecht toegepaste kortingen uit het verleden terug van de werkgever<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Deze telling kan manueel gebeuren of aan de hand van software, maar de controlediensten moeten ze per dossier afzonderlijk uitvoeren.

<sup>30</sup> De Dimona (*Déclaration Immédiate/Onmiddellijke Aangifte*) is het elektronische bericht waarmee de werkgever iedere indiensttreding en uitdiensttreding van een werknemer aangeeft bij de RSZ. Dimona wordt gebruikt om op eenvoudige wijze na te gaan hoeveel tewerkstellingen er waren in de vier voorgaande kwartalen. Dit kan ook via een speciaal ontwikkelde tool.

<sup>31</sup> Recent werd door de RSZ beslist om voor elke annulering van de doelgroepvermindering eerste aanwervingen voor andere redenen dan ZTB een aangetekende brief te sturen naar werkgevers, om de rechtszekerheid te verhogen.

<sup>32</sup> De RSZ kan ook correcties aanbrenge als blijkt dat de werkgever een verkeerde verminderingcode toepaste. Dit leidt tot de annulering van de bestaande vermindering en de creatie van een nieuwe vermindering door middel van een wijzigende aangifte. Hier worden geen extra sancties aangerekend.

#### 4.2.2.2 *Zelfde technische bedrijfseenheid (ZTB)*

Werkgevers kunnen bestaande werknemers onderbrengen in een nieuw opgerichte vennootschap, om op die manier gebruik te kunnen maken van de doelgroepvermindering. Om dit te vermijden werden in de regelgeving voorwaarden opgenomen om ontwijking van sociale bijdragen tegen te gaan. De doelgroepvermindering is daardoor alleen mogelijk als er meer werkgelegenheid wordt gecreëerd op het niveau van de gehele technische bedrijfseenheid (ZTB) waartoe de onderneming behoort.

#### *Sociale en economische verwevenheid*

ZTB is een kader waarbinnen verwevenheid tussen bedrijven wordt onderzocht, bijvoorbeeld dochterbedrijven van een moedermaatschappij, de overname van een vennootschap door een andere, de voortzetting van een vennootschap na een faillissement. Die verwevenheid kan aanleiding geven tot het schrappen van de doelgroepvermindering.

ZTB wordt niet gedefinieerd in het wetgevend kader van de doelgroepvermindering eerste aanwerving<sup>33</sup>. Hoewel er een wettelijke definitie van ZTB bestaat<sup>34</sup>, wordt er in de regelgeving over doelgroepvermindering niet expliciet naar verwezen. Voor de controles op de doelgroepverminderingen baseert de RSZ zich daarom vooral op rechtspraak van het Hof van Cassatie. Dat heeft er herhaaldelijk op gewezen dat er maar sprake is van een ZTB als ondernemingen verweven zijn op basis van zowel sociale als economische criteria.

Twee ondernemingen zijn sociaal verweven wanneer twee (of meer) juridische entiteiten verbonden zijn door minstens één gemeenschappelijke persoon, bijvoorbeeld een werknemer die in twee entiteiten gewerkt heeft of een bedrijfsleider of bestuurder die in meerdere entiteiten actief is of was.

Economische criteria hebben betrekking op een verwevenheid qua activiteit of uitbating. De RSZ beoordeelt voor deze aspecten onder andere:

- plaats: worden activiteiten uitgeoefend op dezelfde plaats of in elkaars nabijheid?
- activiteiten: gaat het om verwante en/of aanvullende activiteiten?
- bedrijfsmateriaal: is het bedrijfsmateriaal geheel of gedeeltelijk hetzelfde?
- klantenbestand: hebben de ondernemingen dezelfde klanten?

Als zowel aan het sociale als het economische criterium is voldaan, dan worden de ondernemingen beschouwd als onderdelen van dezelfde technische bedrijfseenheid. In dat geval moet worden nagegaan of er sprake is van meer werkgelegenheid binnen die volledige technische bedrijfseenheid. Daarom berekent men het aantal werknemers dat actief is in de ZTB op de dag van aanwerving van de nieuwe werknemer. Er is sprake van meer werkgelegenheid als dit aantal minstens één werknemer hoger is dan het maximale aantal werknemers<sup>35</sup> dat tegelijkertijd aan de slag was in de ZTB in de loop van de twaalf maanden vóór de nieuwe aanwerving. Als er niet meer werkgelegenheid wordt vastgesteld, dan vervangt

<sup>33</sup> Artikelen 342 tot 344 van de programmawet van 24 december 2002.

<sup>34</sup> Artikel 14 van de wet van 20 september 1948 houdende de organisatie van het bedrijfsleven.

<sup>35</sup> Berekend in aantal personen, i.e. arbeidsplaatsen en dus niet in VTE. In de praktijk kan het bijgevolg gebeuren dat de eerste aanwerving wel meer tewerkstelling creëert in VTE, maar niet in aantal arbeidsplaatsen, en dat de vermindering daarom wordt geschrapt.

de werknemer een bestaande werknemer en heeft de nieuwe werkgever dus geen recht op de doelgroepvermindering.

De extra werkgelegenheid bij een ZTB wordt dus anders geteld dan het aantal werknemers dat tegelijkertijd actief was bij dezelfde werkgever. Bij een ZTB worden de aantallen geteld voor de twaalf maanden die voorafgaan aan de dag van aanwerving van de werknemer. Bij de telling van de werkgelegenheid bij de werkgever zelf (zie [punt 1.2](#)) wordt gekeken naar de vier kwartalen die voorafgaan aan het kwartaal van de aanwerving.

#### *Controles op ZTB*

Toen de vrijstelling voor een eerste aanwerving werd ingevoerd, besliste de RSZ om de specifieke controles op het bestaan van ZTB's te intensiveren en systematiseren, om het ontwijken van sociale bijdragen tegen te gaan. Zo legt de RSZ op basis van een eerste aanvraag voor een dergelijke vermindering elk kwartaal lijsten aan van werkgevers waarvan hij vermoedt dat ze behoren tot een ZTB. Deze lijst is het resultaat van datamining waarbij verbanden worden gezocht tussen verschillende werkgevers, op basis van gemeenschappelijke personen (werknemers, werkgever, bestuurders, enzovoort) en gemeenschappelijke activiteiten (adres). De nadruk bij de datamining ligt op het sociale criterium. Er zijn, buiten het adres, momenteel geen bruikbare criteria om het economisch criterium te controleren op basis van datamining.

De lijst wordt als richtlijn gebruikt. Nadien moeten de controleurs handmatig nagaan of dit vermoeden correct is. De gegevens waarover de RSZ beschikt (zie hoger) kunnen hierbij worden aangevuld met publieke informatie, bv. uit het Staatsblad, websites van ondernemingen enzovoort. Voor elke werkgever wordt onderzocht of er voldoende aanwijzingen zijn om te kunnen spreken van sociale en economische verwevenheid tussen de betrokken werkgevers en dus een ZTB. Dat is een tijdrovend en ingewikkeld proces (zie verder).

Als er een ZTB vastgesteld wordt, moeten de controleurs het aantal werknemers tellen dat tegelijk actief was binnen de hele ZTB<sup>36</sup>. Als er dan geen extra werkgelegenheid blijkt te zijn, wordt de doelgroepvermindering geweigerd. Aangevraagde verminderingen worden geannuleerd en waar mogelijk teruggevorderd. De werkgever en zijn sociaal secretariaat worden hiervan op de hoogte gebracht per brief.

#### *Overnames: bijzonder neveneffect*

De regelgeving over ZTB kan een belangrijk neveneffect hebben bij overnames. Als bv. een failliet bedrijf wordt overgenomen en de activiteit wordt voortgezet op dezelfde locatie, met dezelfde klanten enz., dan is er een economische verwevenheid tussen de oude en de nieuwe onderneming. Als de nieuwe werkgever bovendien het personeel van de failliete onderneming overneemt, is er ook sociale verwevenheid. In dat geval kan de nieuwe onderneming geen aanspraak maken op de doelgroepvermindering, ook al heeft de nieuwe onderneming als zodanig nieuwe werknemers in dienst genomen. Er is immers een ZTB ontstaan en de aanwervingen zijn geen extra werkgelegenheid. Als de nieuwe werkgever het voormalige personeel niet overneemt, maar alleen andere personen aanwerft, dan opent het recht op de

---

<sup>36</sup> Hiervoor bestaat een specifiek programma dat voor het betrokken kwartaal, de aangegeven werkgevers en de datum van opening van het recht een berekening maakt van het aantal werknemers in de twaalf maanden voorafgaand aan de datum van de nieuwe aanwerving.

doelgroepvermindering zich wel. Er is in dat geval geen sociale verwevenheid en dus geen ZTB tussen de oude en nieuwe onderneming. Ook in dit laatste geval is er echter netto niet meer werkgelegenheid. Dat kan er voor zorgen dat werkgevers geneigd zijn het personeel van de oude onderneming niet over te nemen, om aldus toch de doelgroepvermindering te kunnen toepassen. Dit is een mogelijk ongewenst neveneffect van de regelgeving.

### 4.3 Problematische controle

De controles door de RSZ kampen met een aantal problemen: ten eerste zijn ze omvangrijk, ingewikkeld en tijdrovend, ten tweede wordt na de vaststelling van de ZTB de RSZ relatief vaak geconfronteerd met betwistingen door de werkgever en tot slot zijn ze niet altijd sluitend en relatief eenvoudig te omzeilen, door de specificiteit van de regelgeving.

#### 4.3.1 Omvangrijk, ingewikkeld en tijdrovend

##### *Algemeen*

De controle van het recht op de doelgroepvermindering eerste aanwervingen is een van de omvangrijkste controletaken van de directie Controle van de RSZ. Van het totaal aantal anomalieën<sup>37</sup> dat deze directie jaarlijks moet onderzoeken, liep het aandeel “eerste aanwervingen” in 2019 op tot 31,6 %. Tabel 10 geeft een overzicht van de evolutie van 2016 tot 2019. Volgens de directie worden ongeveer 56 van de ongeveer 173 VTE die de private sector<sup>38</sup> controleren, ingeschakeld voor de controle van deze verminderingen (zie ook punt 4.3.3).

**Tabel 10** – Aantal anomalieën te behandelen door de directie Controle (toestand eind februari 2020)<sup>39</sup>

| Jaar | Totaal aantal anomalieën | Anomalieën eerste aanwervingen –<br>Nazicht recht op vermindering <sup>(*)</sup> | %      |
|------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 2016 | 1.828.030                | 443.255                                                                          | 24,2 % |
| 2017 | 1.900.999                | 492.864                                                                          | 25,9 % |
| 2018 | 1.802.925                | 553.405                                                                          | 30,7 % |
| 2019 | 1.851.678                | 585.019                                                                          | 31,6 % |

<sup>(\*)</sup> Naast de anomalie “nazicht recht op de vermindering” waren er op het moment van de analyse ook 598 andere anomalieën die de dossierbeheerder moest behandelen. Het betreft noodzakelijke valideringen, annuleringen of verbeteringen nadat de DmfA-aangifte door de dossierbeheerder zelf werd gewijzigd.

Bron: RSZ

<sup>37</sup> M.a.w. alle fouten die na de DmfA-aangifte worden gegenereerd voor alle ingevoerde gegevens waarvoor nog een behandeling nodig is door de directie Controle. Sommige anomalieën worden daarentegen opgelost door de werkgever of zijn sociaal secretariaat/dienstverlener zelf, door het informaticasysteem of door een andere dienst van de RSZ (bv. de inspectie).

<sup>38</sup> Er bestaat ook een sectie belast met het toezicht van de aangiftes van de publieke werkgevers.

<sup>39</sup> De gegeven aantallen geven de situatie weer eind februari 2020 waarbij ermee rekening moet worden gehouden dat in de loop van 2020 en later nog steeds DmfA-aangiftes kunnen worden ingediend die betrekking hebben op de voorgaande jaren.

De directie Controle kan door de omvang niet alle te behandelen anomalieën bij eerste aanwervingen onderzoeken. Tabel 11 geeft een overzicht van het aantal anomalieën dat in de loop der jaren moest worden behandeld, het gedeelte hiervan dat nog niet werd behandeld en het percentage verminderingen dat werd geannuleerd ten gevolge van een controle.

**Tabel 11** – Aantal voorgelegde en behandelde anomalieën en percentage geannuleerde bijdrageverminderingen (2016-2019, toestand begin maart 2020)<sup>40</sup>

| Jaar | Te analyseren |         | Behandeld |         | % Behandeld |        | Geannuleerd |       |
|------|---------------|---------|-----------|---------|-------------|--------|-------------|-------|
|      | 1             | 2-6     | 1         | 2-6     | 1           | 2-6    | Aantal      | %     |
| 2016 | 58.011        | 385.244 | 53.871    | 351.052 | 92,9 %      | 91,1 % | 22.006      | 5,4 % |
| 2017 | 125.422       | 367.442 | 104.635   | 302.744 | 83,4 %      | 82,4 % | 21.698      | 5,3 % |
| 2018 | 179.474       | 373.931 | 125.085   | 250.954 | 69,7 %      | 67,1 % | 20.625      | 5,5 % |
| 2019 | 213.664       | 362.114 | 87.834    | 135.541 | 41,1 %      | 37,4 % | 9.762       | 4,4 % |

Bron: RSZ

Het aflopende percentage behandelde anomalieën is te verklaren doordat de RSZ de nieuwe anomalieën van de laatste jaren nog niet allemaal heeft kunnen behandelen. Toch zijn er ook nog een relatief groot aantal anomalieën uit 2016, 2017 en 2018 die nog moeten worden behandeld. Een aanzienlijk aantal anomalieën raakt dus niet gecontroleerd, waardoor het risico bestaat dat oneigenlijk gebruik niet wordt rechtgezet. Aangezien het percentage uiteindelijk geannuleerde bijdrageverminderingen schommelt rond de 5 %, wordt hier een kans gemist om een aantal onterechte bijdrageverminderingen te recupereren. Zeker bij eerste aanwervingen, die een recht kunnen openen voor verschillende jaren en voor grote bedragen, kan het niet opsporen van fouten financieel relatief grote gevolgen hebben voor de sociale zekerheid.

<sup>40</sup> Het aantal anomalieën is hoger dan het aantal doelgroepverminderingen omdat een doelgroepvermindering in DmfA soms gespreid kan zijn over meer dan één tewerkstellingslijn voor dezelfde werknemer en werkgever. Hierdoor is het jaarlijkse aantal anomalieën hoger dan de som van het aantal werknemers tijdens datzelfde jaar.



Het Rekenhof stelde in zijn analyse van doelgroepverminderingen toegekend aan nieuwe werkgevers vanaf 1 januari 2016, diverse gevallen vast die wijzen op mogelijk onterechte toekenningen<sup>41</sup>:

1. Zo kregen bepaalde werkgevers forfaitaire verminderingen voor meer kwartalen dan het maximumaantal, zonder dat er sprake was van een heropening van het recht. Deze verminderingen waren samen goed voor 2 miljoen euro<sup>42</sup>.
2. Voor een aantal werkgevers werd mogelijk de volledige vrijstelling voor de eerste werknemer in 2016 onterecht (wegens werkgelegenheid in de vier voorgaande kwartalen) of foutief<sup>43</sup> toegepast.
3. Een specifieke vermindering wordt soms zeer vaak toegepast in één kwartaal, tot wel veertien keer door dezelfde werkgever. Die vaststelling moet verder onderzocht worden. Deze vermindering kan immers bezwaarlijk steeds het gevolg zijn van een voortzetting na een overname (zie punt 4.4.2). Deze verminderingen bleken samen goed voor 0,4 miljoen euro.

Het Rekenhof heeft zijn controlemethode voor bovenstaande gevallen voorgelegd aan de directie Controle, die zich engageerde om bovenstaande gevallen te onderzoeken. Op basis van de door het Rekenhof bezorgde lijsten van verdachte gevallen kon de RSZ na controle voor het derde punt hierboven 148.958,61 euro terugvorderen. Voor punten 1 en 2 voeren de controlediensten nog extra controles uit, waarvan het resultaat nog niet beschikbaar was bij de afsluiting van het onderzoek.

Het grote aantal anomalieën leidt ook tot vrij lange behandelingstermijnen. Zo werd 70 % van de anomalieën met betrekking tot 2016 binnen het eerste jaar na het aangiftekwaartal behandeld, 22 % in het tweede jaar, 7 % in het derde jaar en bijna 1 % in het vierde jaar. Daardoor worden werkgevers pas veel later op de hoogte worden gebracht van annuleringen en van de verplichting om onterechte verminderingen terug te betalen. Als daardoor verminderingen van verschillende jaren worden samengeteld, moeten werkgevers plots een grote som terugbetalen, terwijl ze er al enkele jaren van uit zijn gegaan dat de doelgroepvermindering verworven is. Dat kan voor hen zware financiële gevolgen hebben. Ondertussen legt de RSZ de focus op meer actuele dossiers<sup>44</sup>.

### ZTB

Elk kwartaal komen er ongeveer 1.240 nieuwe mogelijke ZTB's op de controlelijst. Het grote aantal werkgevers dat gecontroleerd moet worden op het bestaan van een ZTB zorgt er ook hier voor dat niet alle controles kunnen worden uitgevoerd, zoals blijkt uit grafiek 4. Zoals voor de reguliere controles, valt er te verwachten dat voor de recentere jaren nog veel ZTB-controles lopen.

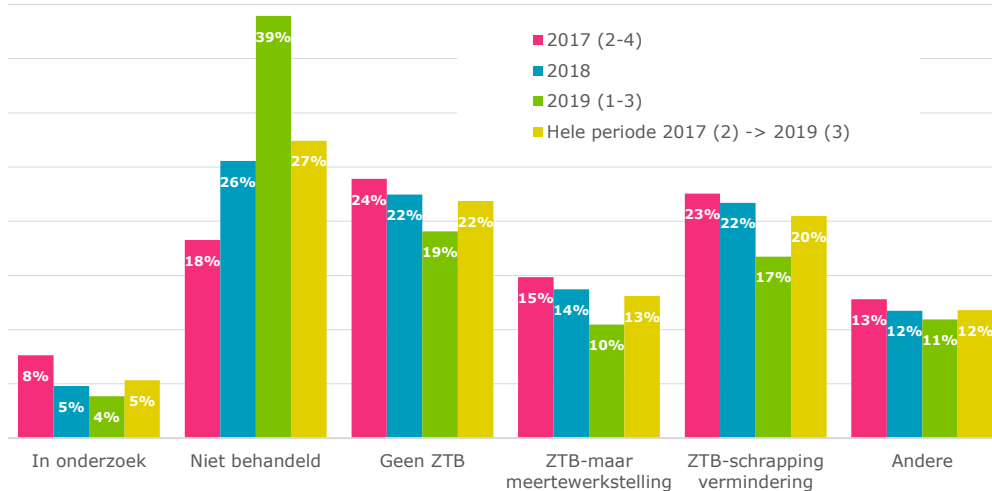
<sup>41</sup> Door de regelgeving over persoonsgegevens moest het Rekenhof gebruikmaken van volledig geanonimiseerde gegevens, waardoor een verdere toetsing van de vastgestelde fouten in de aangifte dossiers niet mogelijk was.

<sup>42</sup> Zo werden met betrekking tot de eerste schijf van de forfaitaire vermindering voor de tweede werknemer (maximaal 1.550 euro per kwartaal) 647 werkgevers gevonden met meer dan vijf kwartalen aan verminderingen (bij één werkgever zelfs dertien kwartalen) die niet altijd het gevolg kunnen zijn van een heropening van het recht. In het beheersysteem van de RSZ is op het niveau van de werkgever een teller ingebouwd die het aantal keer telt dat een code voor een bepaalde datum opening recht is toegepast, maar die teller zorgt niet voor een blokkering en vormt slechts een hulpmiddel voor de dossierbeheerder om na te gaan of het aantal verminderingen voor die code juist is toegepast.

<sup>43</sup> Zo leidt de tewerkstelling van een eerste werknemer vanaf 1 januari 2015 tot een volledige vrijstelling, maar voor maximaal dertien kwartalen. Hiervoor moet echter een andere verminderingscode worden ingegeven.

<sup>44</sup> Zo werd begin 2020 gestart met het vierde kwartaal 2019.

**Grafiek 4 – Resultaten controle ZTB-lijsten per jaar van uitgifte<sup>(\*)</sup> (toestand op 1 maart 2020)**



<sup>(\*)</sup> De eerste controlelijst werd opgesteld in het tweede kwartaal van 2017. In de grafiek werden de resultaten opgenomen tot de controlelijst van het derde kwartaal 2019.

Bron: RSZ

Over de hele periode leidt 20,5 % van alle te onderzoeken dossiers (of 30,4 % van de beslissingen) tot een annulering van de verminderingen, nl. ongeveer 254 per kwartaal. Die beslissing kan uiteraard betrekking hebben op de annulering van meerdere doelgroepverminderingen bij de onderzochte werkgever, gespreid over meerdere kwartalen, waardoor de bedragen kunnen oplopen.

Soms blijkt een schrapping niet opportuun (zie categorie Andere in grafiek 4), bijvoorbeeld omdat de werkgever – met wie de aanvragende werkgever een ZTB vormt – alleen werknemers (bv. studenten) in dienst heeft die niet meetellen voor de controle op de extra werkgelegenheid. Zo wordt ook bij een faillissement het onderzoek doorgaans niet voortgezet, omdat een invordering dan sowieso heel moeilijk zal zijn.

Als de interne of publiek beschikbare informatie niet voldoet om eenduidig een ZTB aan te duiden, kan de directie Controle aan de inspectiediensten van de RSZ ook een opdracht geven om een controle ter plaatse uit te voeren<sup>45</sup>. In het algemeen resulteert het onderzoek in een proces-verbaal van verhoor van de gemachtigde van de onderneming, eventueel uitgebreid met verhoren van de werknemer(s) en observaties ter plaatse. De inspectie neemt zelf geen standpunt in over het dossier maar bezorgt de informatie aan de controlediensten die een eindoordeel vellen.

Eind 2019 dateerden er van de 661 openstaande dossiers bij de inspectiediensten 41 % uit 2017 en 38 % uit 2018. De oorzaak van deze vertragingen ligt bij het grote aantal opdrachten waarmee de inspectiediensten belast zijn en de uitstroom van inspecteurs die niet of niet tijdig vervangen kunnen worden.

<sup>45</sup> Er kunnen ook onderzoeks aanvragen zijn die niet gericht zijn op het aspect ZTB maar die bijvoorbeeld gaan over nieuwe werkgevers die op korte tijd veel werknemers in dienst nemen of die personen tewerkstellen waarvoor er wel een Dimona, maar geen DmfA-aangifte gebeurde.

Het Rekenhof merkt daarnaast nog het volgende op:

- Bij de beoordeling van een ZTB wordt nog geen rekening gehouden met mogelijke knipperlichten bij de RSZ op het niveau van de werkgever of diens mandatarissen die wijzen op (mogelijke) misbruiken of het frequent niet-respecteren van regelgevingen.
- Voor de eerste aanvraag van de vermindering voor de tweede tot de zesde werknemer worden geen afzonderlijke lijsten opgesteld. Het risico op een ZTB moet in die gevallen worden onderzocht via de reguliere controle. Aangezien niet alle anomalieën worden gecontroleerd, kunnen ZTB's die ontstaan zijn na een eerste aanwerving, zo aan de controle ontsnappen<sup>46</sup>.
- Wanneer werkgevers voorkomen op de lijst van mogelijke ZTB's maar uit de reguliere controle van de voorwaarden blijkt dat er geen recht is bij een eerste aanwerving, dan wordt de vermindering geannuleerd en stopt het onderzoek. Er bestaat dan wel een risico dat bij een tweede tot zesde aanwerving het bestaan van een ZTB niet verder wordt onderzocht.

#### 4.3.2 Betwistingen

De werkgever die het niet eens is met het standpunt van de RSZ, kan zijn argumenten voorleggen aan de directie Controle. In zijn antwoord aan de werkgever deelt de RSZ mee waarom het zijn standpunt handhaaft of wijzigt. De RSZ houdt niet systematisch bij in welke mate deze betwistingen hun standpunt doen wijzigen.

De werkgever kan de beslissing ook aanvechten bij de arbeidsrechtbank. In dat geval neemt de directie Geschillen van de RSZ het dossier over.

De RSZ kan geen eenduidige informatie geven over het aantal gerechtelijke dossiers over doelgroepverminderingen en hun uitkomst. Een telling van de zaken die in 2019 werden uitgesproken in verband met het al dan niet bestaan van een ZTB, gaf een totaal van 72 vonnissen of arresten, waarvan 51 positief voor de RSZ en 21 negatief<sup>47</sup>. Ongeveer de helft van alle zaken die werkgevers tegen de RSZ aanspannen zou te maken hebben met eerste aanwervingen. Daarbij gaan de meeste betwistingen over het aspect ZTB en in iets mindere mate over de telling van de extra werkgelegenheid.

Het belangrijkste probleem is het gebrek aan een duidelijke omschrijving van het begrip ZTB in de artikel 344 van de programmawet van 24 december 2002. De RSZ heeft daarom zelf de criteria moeten vastleggen, waarbij hij zich baseerde op artikel 14 van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven. Zo werden criteria ontwikkeld om enerzijds de sociale verwevenheid aan te tonen en anderzijds de economische verwevenheid (zie [punt 1.2](#)).

Een letterlijke toepassing van dat artikel 14 is echter niet mogelijk aangezien dit artikel het begrip ZTB bepaalt in de context van het oprichten van een ondernemingsraad. Een belangrijk verschilpunt tussen ZTB in dit artikel en bij de toepassing van de maatregel eerste aanwervingen, dat ook geregeld naar voor komt in cassatierechtspraak, is het gegeven dat bij artikel 14 de sociale criteria primeren. In het kader van de eerste aanwervingen moet echter zowel de economische als de sociale verwevenheid aangetoond worden.

<sup>46</sup> Bijvoorbeeld een onderneming die na een eerste aanwerving een andere onderneming met werknemers overneemt waarbij er toch gemeenschappelijke kenmerken zijn.

<sup>47</sup> Zaken met een vonnis of arrest in 2019 kunnen uiteraard ook al voor 2019 zijn ingeleid.

De RSZ kan vrij gemakkelijk de sociale verwevenheid aantonen (aangezien hij over alle sociale gegevens beschikt), maar veel minder gemakkelijk de economische verwevenheid. Hoewel negatieve uitspraken op dit punt bij de arbeidsrechtbanken eerder een uitzondering zijn, toont het onderstaande voorbeeld toch aan hoezeer de economische verwevenheid leidt tot uiteenlopende interpretaties en hoe er soms moet worden geoordeeld over details (zoals de bereidingswijze in restaurants om te oordelen of er sprake is van een ZTB). Daardoor is de controle erg arbeidsintensief en leidt ze gemakkelijk tot betwistingen. Voor de RSZ zou een gelijkaardige benadering als bij artikel 14 van de wet van 20 september 1948 wenselijker zijn<sup>48</sup>.

De vaststelling van economische verwevenheid is veel meer voor interpretatie vatbaar dan die van de sociale verwevenheid. Illustratief is een rechtszaak die de uitbater van twee fastfoodrestaurants, elk deel van een verschillende internationale keten, aanspande tegen de RSZ. De RSZ had de verminderingen geschrapt wegens het bestaan van een ZTB. De arbeidsrechtbank gaf de RSZ ongelijk en oordeelde dat er geen ZTB was, omdat beide restaurants op enkele kilometers van elkaar gelegen zijn, er geen gemeenschappelijke materialen gebruikt worden en er een verschil is in bereiding en clientèle.

De RSZ ging in beroep bij het arbeidshof, dat de interpretatie van de RSZ bevestigde. Het hof achtte de economische verwevenheid wel bewezen, omdat beide ketens een gelijkaardige app en systeem van kortingen hanteren, er veel overeenkomsten zijn in de verkochte producten en het clientèle en de prijzen ook grotendeels overeenstemmen. Kleine verschillen in de bereidingswijze (in casu: het feit dat één restaurant verse tomaten gebruikt en een ander restaurant tomaten uit blik) zijn volgens het arbeidshof niet relevant.

### 4.3.3 Kost en opbrengst van de controle

Zoals vermeld in [punt 4.3.1](#) worden ongeveer 56 VTE ingezet voor de controle op eerste aanwervingen. De RSZ schat de totale directe kosten daarvan op 5,1 miljoen euro per jaar, de totale kosten inclusief ondersteunende diensten op 8,1 miljoen euro. Dit is 1,89 % van de kostprijs van de maatregel eerste aanwervingen in 2018<sup>49</sup> (zie [tabel 6](#)).

Naast de kostprijs voor de controle zelf is er ook de kostprijs voor de geschillen, zijnde de personeelskosten van de juridische dienst bij de RSZ, de gerechts- en de advocatenkosten. Ook de personeelskosten van de inspectiediensten moeten in rekening worden gebracht. De RSZ kon deze extra kosten echter niet ramen.

Uiteindelijk leiden de controles in bepaalde gevallen tot annuleringen van verminderingen. Over de periode 2016-2019 werd voor 100,1 miljoen euro aan verminderingen geannuleerd, waarvan 71,3 miljoen euro door de RSZ. Daarnaast leidde controle van de RSZ tot 3,7 miljoen euro aan nieuwe verminderingen. De opbrengst van de controle bedraagt dus 67,6 miljoen euro over die 4 jaar, of gemiddeld 16,9 miljoen euro per jaar. Van die netto-opbrengst is 37,8 miljoen euro (56 %) afkomstig van annulatie van verminderingen voor de eerste werknemer.

<sup>48</sup> Dit maakt de kwalificatie als zelfde bedrijfseenheid eenvoudiger bij twijfel over de economische verwevenheid. Het scheidt geen problemen voor ondernemingen die duidelijk gescheiden activiteiten hebben.

<sup>49</sup> De RSZ beheert in totaal 83 miljard euro. De dienst doet dat met een begroting van 224 miljoen euro (2018). Als kostprijs uitgedrukt kost het beheer van de 83 miljard euro dus 0,27 %. De kosten voor het beheer van de maatregel eerste aanwervingen (1,89 % van de kostprijs van de maatregel) zijn voor de RSZ dus hoog in vergelijking met het globale beheer van de middelen.

## 4.4 Oneigenlijk gebruik

Het Rekenhof onderzocht ook in welke mate er sprake kan zijn van oneigenlijk gebruik, waarbij de maatregel eerste aanwervingen wordt gebruikt voor andere doeleinden dan beoogd door de wetgever. Hierna worden een aantal voorbeelden gegeven waarbij werkgevers wel gebruikmaken van de doelgroepvermindering eerste aanwervingen binnen het wettelijke kader, maar waar dit nog moeilijk kan worden vereenzelvigd met de doelstellingen vermeld in hoofdstuk 2, namelijk werkgevers helpen om de eerste stap te zetten naar aanwerving, de competitiviteit van ondernemingen te versterken en ze te ondersteunen bij het aanwerven van bijkomende werknemers.

### 4.4.1 Omzeiling door tijdelijke werkgelegenheid

De controle op de ZTB is relatief eenvoudig te omzeilen, waardoor sociale bijdragen kunnen worden ontweken. De extra werkgelegenheid wordt geteld op de eerste dag van aanwerving. Aan de hand van tijdelijke contracten, bv. een contract voor één dag of een flexi-job<sup>50</sup>, kan daarvoor snel en tijdelijk extra werkgelegenheid worden gecreëerd. Op de dag van die aanwerving is er extra werkgelegenheid, waardoor het recht op de doelgroepvermindering wordt geopend.

1. Een grote werkgever heeft een vennootschap X. Hij richt een nieuwe vennootschap Y op. Op dag N wordt er in vennootschap Y een nieuwe werknemer A aangeworven, met een tijdelijk contract voor één dag. Op dag N+1 spreekt de werkgever af met een werknemer B dat die ontslag neemt uit vennootschap X en in dienst treedt in vennootschap Y. De werkgever vraagt voor werknemer B een doelgroepvermindering aan.

*De RSZ aanvaardt de doelgroepvermindering: X en Y vormen een ZTB, maar er is meertewerkstelling: door de aanwerving van werknemer A is er op dag N meertewerkstelling: er is 1 werknemer meer in de ZTB dan het maximale aantal werknemers de voorgaande twaalf maanden. Het recht op de doelgroepvermindering wordt geopend door werknemer A. Voor werknemer B kan de werkgever nu vrijstelling van sociale bijdragen aanvragen, tot aan het stopzetten van de activiteiten van onderneming Y.*

2. Een uitbater van een horecazaak is zelfstandige, met twee werknemers X en Y. Hij beslist om een vennootschap op te richten. Op dag 1 van de nieuwe vennootschap geeft hij een feest voor vaste klanten. Voor dat extra werk schakelt hij twee flexi-jobbers in voor die dag. Op dag 2 nemen de werknemers ontslag uit de zelfstandige uitbating en worden ze aangenomen bij de vennootschap.

*De RSZ aanvaardt de doelgroepvermindering: de zelfstandige uitbating en de vennootschap vormen een ZTB, maar er is meertewerkstelling: er zijn twee werknemers meer in de ZTB dan er de voorgaande twaalf maanden actief waren. Er is bijgevolg recht op de doelgroepvermindering voor de eerste en tweede aanwerving. De werkgever kan op die manier zijn bestaand personeel opnieuw in dienst nemen, zij het zonder werkgeversbijdragen te betalen voor de eerste werknemer, en met een vermindering van de werkgeversbijdragen voor de tweede werknemer.*

<sup>50</sup> Een flexi-job kan het recht op de doelgroepvermindering openen, maar kan geen aanleiding geven tot de vermindering, aangezien voor een flexi-job geen gewone werkgeversbijdrage wordt betaald, maar een bijzondere bijdrage.

Bovenstaande voorbeelden tonen aan dat het relatief eenvoudig is om sociale bijdragen te ontwijken door bestaande jobs te verschuiven naar nieuwe vennootschappen. Hoewel dergelijke constructies ook kosten meebrengen, kan dit voor ondernemingen toch rendabel zijn, omdat de vermindering voor eerste aanwervingen onbeperkt is in bedrag en tijd.

De RSZ waarschuwt in zijn administratieve instructies aan de werkgevers ervoor dat hij zal optreden tegen dergelijke kunstmatige verhogingen. In de praktijk kan de RSZ dit niet controleren. Ook als het achteraf vastgesteld kan worden, kan de RSZ niet aantonen dat het personeel alleen maar aangeworven werd om het recht te openen. In de praktijk worden er dan ook geen bijdrageverminderingen geannuleerd vanwege kunstmatige verhoging van het personeelsaantal bekend bij de RSZ.

#### 4.4.2 Voortzetting

Als een onderneming die recht heeft op de doelgroepvermindering, overgaat in een andere juridische structuur, door bijvoorbeeld een fusie of overname, dan kan het recht op de doelgroepvermindering in bepaalde gevallen worden voortgezet<sup>51</sup>. Werkgevers die een voortzetting willen aanvragen, moeten dat aanvragen bij de controlediensten van de RSZ. De overnemende werkgever moet wel uitdrukkelijk de hoofdelijke aansprakelijkheid aangaan voor de eventuele sociale schulden van de oorspronkelijke werkgever. Het gaat daarbij zowel om de schulden die op het ogenblik van de voortzetting bekend zijn, als om sociale schulden die op dat ogenblik nog niet bekend zijn.

Als verschillende vennootschappen, elk met een aantal verminderingen, fusioneren, dan kan binnen de nieuwe onderneming meer dan één keer het recht ontstaan op een doelgroepvermindering eerste aanwerving. De onbeperkte vrijstelling zou aldus meer dan één keer per kwartaal kunnen worden toegepast. Dit staat opnieuw ver af van de doelstellingen van de maatregel: het stimuleren van een eerste aanwerving bij startende werkgevers.

Voor de onbeperkte vermindering vanaf 1 januari 2016 stelde de RSZ in 131 gevallen vast dat de werkgever gedurende een kwartaal meer dan één onbeperkte vrijstelling toepaste<sup>52</sup>. In 106 gevallen was er sprake van tweemaal dezelfde vermindering in één kwartaal en in twaalf gevallen zelfs van drie verminderingen. Er bestaan echter ook excessen, bijvoorbeeld veertien maal toepassing van de onbeperkte vermindering in één kwartaal, die wellicht het gevolg zijn van een onterechte of foutieve toepassing.

#### 4.4.3 Hoge lonen

Voor werkgevers is het uiteraard het interessantst om de onbeperkte vrijstelling toe te passen op de hoogste lonen. Daardoor bestaat het risico dat de maatregel gebruikt wordt als loonsubsidie voor hoge lonen. In hoofdstuk 3 werd al aangetoond dat de maatregel steeds meer op hogere lonen wordt toegepast en dat aldus de kostprijs voor de sociale zekerheid stijgt (zie [punt 3.3](#)).

<sup>51</sup> Artikel 353ter van de programmawet van 24 december 2002.

<sup>52</sup> Ook voor de beperkte verminderingen van de tweede tot de zesde werknemer en de verminderingen voor de eerste werknemer gestart vóór 1 januari 2016, werden kwartalen gevonden waarin werkgevers eenzelfde vermindering meer dan eenmaal toepasten.

Tabel 12 geeft een overzicht van de jaarlijkse som aan bijdrageverminderingen voor alle werknemers met een brutomaandloon hoger dan 10.000 euro. Over de volledige periode (2013-2019/3) werden voor 34 miljoen euro onbeperkte vrijstellingen toegekend aan dergelijke lonen. Er is wel een opmerkelijke stijging: waar de bijdrageverminderingen voor brutomaandlonen hoger dan 10.000 euro in 2013 0,4 miljoen euro bedroegen, zijn die in 2018 gestegen tot 9,9 miljoen euro. De stijging zet zich door, aangezien de kostprijs voor de eerste drie kwartalen van 2019 al hoger is dan voor het hele jaar 2018 samen. Ook hier zijn er excessen. Zo bedroeg het hoogste brutomaandloon waarop de onbeperkte vermindering werd toegepast meer dan 3 miljoen euro, goed voor een bijdragevermindering van bijna 2 miljoen euro voor één kwartaal voor één werkgever.

**Tabel 12** – Som van bijdrageverminderingen voor brutomaandlonen hoger dan 10.000 euro, per jaar, 2013-2019/3 (in miljoen euro)

| Jaar          | Bijdrageverminderingen |
|---------------|------------------------|
| 2013          | 0,4                    |
| 2014          | 0,5                    |
| 2015          | 0,5                    |
| 2016          | 4,1                    |
| 2017          | 7,6                    |
| 2018          | 9,9                    |
| 2019(1-3)     | 11,0                   |
| <b>Totaal</b> | <b>34,0</b>            |

Bron: RSZ, berekeningen Rekenhof

Dankzij deze maatregel genieten werkgevers aanzienlijke verminderingen op de sociale bijdragen op hogere lonen. Voor de volledige periode 2016-2019/3 hebben 111 werkgevers elk meer dan 100.000 euro bijdrageverminderingen ontvangen voor een eerste werknemer, wat goed is voor een totaal van 19 miljoen euro aan verminderingen.

Om gevallen van mogelijk misbruik op te sporen, stelt de RSZ sinds 2019 elk kwartaal een lijst op van werkgevers die een eerste keer de vermindering voor de eerste werknemer aanvragen, die een bepaald bedrag overschrijdt en waarvoor geen gemeenschappelijke kenmerken met een andere werkgever werden gevonden. In dergelijke gevallen wordt uitdrukkelijk onderzocht of er geen sprake is van een ZTB.

#### 4.4.4 Grote werkgevers

Door voortzetting (zie punt 4.4.2) of snelle groei kunnen grote werkgevers een vrijstelling krijgen voor hun eerste werknemer. Ook in dat geval staat de financiële steun niet meer in verhouding tot de doelstelling van de maatregel.

In de periode 2016-2019/3 werd de onbeperkte vrijstelling voor een eerste werknemer 760 keer toegepast bij een onderneming die dat kwartaal 50 of meer VTE tewerkstelden<sup>53</sup>, wat resulteerde in 2,5 miljoen euro aan verminderingen.

<sup>53</sup> Volgens de Europese definitie is een onderneming klein als (onder andere) het aantal VTE lager is dan 50.

## 4.5 Deelconclusie

Het is voor de RSZ zeer arbeidsintensief en moeilijk om de naleving van de voorwaarden van de doelgroepvermindering eerste aanwervingen te controleren. De dienst zet daarvoor 56 VTE in, goed voor een jaarlijkse kostprijs van meer dan 8,1 miljoen. Door de complexiteit van de regelgeving is de controleprocedure vrij ingewikkeld, waardoor er veel manueel moet worden gecontroleerd. Bovendien wordt de RSZ relatief vaak geconfronteerd met betwistingen voor de rechtbank. Deze rechtszaken hebben doorgaans een positieve afloop voor de RSZ. Niettemin wordt een relatief groot aantal rechtszaken ingeleid doordat het bestaan van een ZTB moeilijk kan worden aangetoond, wat wellicht een gevoel van rechtsonzekerheid bij werkgevers teweegbrengt.

De manuele controles van de RSZ dekken de risico's onvoldoende af. Ten eerste kan de RSZ door het grote aantal te controleren verminderingen en de arbeidsintensiviteit van de controles niet alle verminderingen controleren. Ten tweede vallen de controles vrij eenvoudig te omzeilen en kan de RSZ moeilijk optreden tegen bepaalde vormen van oneigenlijk gebruik.

Zo wordt de vermindering voor de eerste werknemer, die bedoeld is om beginnende werkgevers financieel te stimuleren en werkgelegenheid te bevorderen, gebruikt voor de subsidiëring van soms zeer hoge lonen of grote ondernemingen, of kan ze volgens de letter van de regelgeving zelfs correct worden toegepast ook al wordt er niet effectief extra werkgelegenheid gecreëerd. In dergelijke gevallen staat de maatregel niet in verhouding tot zijn doelstelling.

Oneigenlijk gebruik kan ook ontstaan door bestaande werkgelegenheid naar een nieuwe onderneming te verschuiven, om op die manier een beroep te kunnen doen op verminderingen en sociale bijdragen te ontwijken. Het is niet uit te sluiten dat de verbeterde leefbaarheid van de ondernemingen die werd vastgesteld in [hoofdstuk 2](#), deels hierdoor wordt verklaard: bestaande, rendabele ondernemingen worden omgezet naar een nieuwe werkgever, waardoor de overlevingsratio en de groei in werkgelegenheid kunstmatig worden opgedreven.



## Hoofdstuk 5

# Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

Om de competitiviteit van KMO's te verbeteren en het scheppen van banen binnen KMO's te bevorderen, heeft de regering in 2016 een onbeperkte vrijstelling van werkgeversbijdragen voor een eerste werknemer ingevoerd. Werkgevers die in de periode 2016-2020 een eerste werknemer aanwerven, krijgen een volledige vrijstelling van de sociale bijdragen, onbeperkt in de tijd. Eind 2020 verliep het koninklijk besluit dat deze onbeperkte vrijstelling heeft ingevoerd.

Het Rekenhof onderzocht hoe de werkgelegenheid en de leefbaarheid van de ondernemingen is geëvolueerd sinds de invoering van de onbeperkte vrijstelling, hoe de kostprijs van de maatregel is geëvolueerd en of de RSZ in staat is om het onrechtmatige en oneigenlijke gebruik van de doelgroepvermindering eerste aanwerving op te sporen en te bestrijden.

Het Rekenhof is van oordeel dat het moeilijk is om het rechtstreekse effect van die maatregel op de werkgelegenheid te beoordelen. Sinds de invoering zijn er weinig of geen extra werkgevers gestart in vergelijking met de evolutie vóór de invoering van de maatregel. Het aantal werkgevers dat de vermindering toepast en het daaruit resulterende arbeidsvolume stijgen niet sneller voor de eerste aanwerving, dan bij de forfaitaire verminderingen voor de tweede tot en met zesde aanwerving. Er zijn wel aanwijzingen dat de leefbaarheid van werkgevers verbeterd is. Sinds de invoering van de volledige vrijstelling blijven meer werkgevers actief en groeit de werkgelegenheid bij werkgevers die de maatregel toepassen iets sneller. Het valt niet uit te sluiten dat deze verbeterde leefbaarheid deels te wijten is aan een verschuiving van bestaande werkgelegenheid naar nieuwe ondernemingen. Daarnaast kan de leefbaarheid en de evolutie van de werkgelegenheid ook beïnvloed zijn door het effect van andere maatregelen, zoals de taxshift, of door de economische conjunctuur.

De regering heeft de kostprijs van de doelgroepverminderingen onderschat. De extra kostprijs voor alle doelgroepverminderingen eerste aanwervingen in de periode 2016-2020 werd op 509 miljoen euro geraamd, maar loopt in realiteit wellicht op tot meer dan 1 miljard euro. De invoering van de onbeperkte vrijstelling lijkt weinig kostenefficiënt: hoewel de kostprijs (lagere sociale bijdragen) sterk is gestegen, is het arbeidsvolume niet in dezelfde mate toegenomen. De kostprijs per VTE is daardoor in 2018 al 68,6 % hoger dan in 2015. Er zijn aanwijzingen dat de hogere kostprijs verklaard kan worden doordat de vrijstelling steeds vaker wordt toegepast op hogere lonen.

De kostprijs per VTE voor de forfaitaire verminderingen voor de tweede tot en met zesde aanwerving stijgt veel minder snel dan bij de eerste aanwerving. Aangezien de stijging van de kostprijs wordt beperkt bij een systeem van forfaitaire verminderingen, wijst dit erop dat de forfaitaire verminderingen kostenefficiënter zijn om werkgelegenheid te stimuleren, in vergelijking met de onbeperkte vrijstelling. Wanneer zou zijn teruggegrepen naar de

forfaitaire vrijstelling van vóór 2016, zal de maatregel eerste aanwervingen volgens de RSZ in de periode 2021-2024 2,8 miljard euro kosten. De extra kost van de verderzetting van de onbeperkte vrijstelling raamde zij aanvankelijk voor diezelfde periode op 1,2 miljard euro (dus ca. 4 miljard euro in totaal).

De ingewikkelde regelgeving, die in de toepassing soms inconsistenties tot gevolg heeft, maakt de controle door de RSZ zeer arbeidsintensief, met een groot aantal manuele controles. Zo worden jaarlijks 56 VTE en 8,1 miljoen euro besteed aan de controles. De controles dekken de risico's onvoldoende af. Door het grote aantal te controleren verminderingen kan de RSZ niet alle verminderingen en mogelijke indicaties van oneigenlijk gebruik controleren. Het Rekenhof stelde vast dat er aanwijzingen zijn van onrechtmatig gebruik (werkgevers die te vaak een bepaalde verminderingcode aanvragen, die de vermindering gebruiken zonder dat ze er recht op hebben enz.). Na de controles en de eventuele annuleringen door de RSZ, betwisten werkgevers het resultaat van deze controles geregeld voor de rechtbank.

Bovendien zijn de controles vrij eenvoudig te omzeilen en kan de RSZ niet altijd optreden tegen bepaalde vormen van oneigenlijk gebruik, met name gebruik dat wel in overeenstemming is met de voorwaarden, maar dat niet of niet geheel in verhouding staat tot de doelstellingen van de maatregel (geen echte extra werkgelegenheid, systematische toepassing op hoge lonen, werkgevers die veel hoge verminderingen cumuleren, grote werkgevers (niet-KMO's) die gebruik kunnen maken van de maatregel).

## 5.2 Aanbevelingen

De regering heeft aangekondigd de onbeperkte vrijstelling van werkgeversbijdragen voor de eerste werknemer na 2020 te verlengen, maar het systeem van de doelgroepverminderingen in de loop van 2021 te evalueren. Bij die evaluatie zou kunnen worden overwogen om die onbeperkte vrijstelling voor nieuwe werkgevers om te zetten naar een forfaitair bedrag. Door de vermindering te beperken in bedrag en tijd is het risico op oneigenlijk gebruik kleiner, terwijl het mechanisme van de maatregel wel wordt behouden. Bovendien blijft de kostprijs dan beter beheersbaar.

Werkgevers die de onbeperkte vrijstelling in de periode 2016-2020 verworven hebben, blijven hier, ongeacht een nieuw systeem vanaf 2021, ook na 2020 recht op hebben. Het Rekenhof beveelt aan te evalueren of deze onbeperkte vrijstellingen eveneens moeten worden beperkt, bv. door loonplafonds. Aangezien die vrijstelling onbeperkt doorloopt in de tijd, kunnen de bedragen oplopen, zeker als de lonen bij een werkgever en de hierop toegepaste verminderingen oplopen door een groei van de activiteiten en de werkgelegenheid. Daardoor kunnen er loonsubsidies worden toegekend voor hoge lonen bij grote werkgevers, wat niet in verhouding staat tot de doelstelling van de maatregel.

Het Rekenhof beveelt voorts aan de regelgeving zodanig aan te passen dat een omzeiling van de vereiste tot extra werkgelegenheid bemoeilijkt wordt.

Daarnaast kan de regering bij de wijziging van de regelgeving ook nagaan of de criteria om een ZTB vast te stellen, duidelijker kunnen worden gedefinieerd. Door prioriteit te geven aan sociale verwevenheid, zoals het geval is bij een andere wettelijke definitie van ZTB, is die verwevenheid eenvoudiger vast te stellen voor de RSZ en kan ze eenduidiger worden

aangetoond. Dat zou bovendien het gevoel van rechtszekerheid bij werkgevers kunnen verhogen. Daarnaast zou ook de tellingswijze van de extra werkgelegenheid in het geval van een ZTB kunnen worden afgestemd op de tellingswijze van de extra werkgelegenheid bij de werkgever die een eerste aanvraag doet.

De RSZ moet zijn controles van eerste aanwervingen verfijnen aan de hand van risicoanalyses en datamining. De aanwijzingen van onterecht gebruik bij bepaalde toepassingen van de maatregel die het Rekenhof aan de RSZ bezorgde op basis van zijn data-analyse, kunnen daarbij als aanknopingspunt dienen. De RSZ gaf ondertussen al aan zijn controlestrategie op basis daarvan verder aan te passen.

In hun antwoorden geven de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing aan dat de resultaten van de audit gebruikt zullen worden bij de evaluatie van de doelgroepverminderingen die gepland is in 2021.







## Bijlage 1

### Brief van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid

[vertaling]

Kabinet van de vice-eersteminister en  
minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid  
Frank Vandenbroucke

Rekenhof  
De heer Philippe Roland  
Eerste voorzitter  
Regentschapsstraat 2  
1000 BRUSSEL

**Betreft:** Uw brief van 23 oktober 2020 met kenmerk A4-3-724-299-B4,  
Audit van de RSZ-eerste aanwervingen  
**Contact:** Marc Hubin, T +32 (0) 475 31 60 98  
**Referte:** MHN/30.00.31

Mijnheer de eerste voorzitter van het Rekenhof,

In antwoord op uw brief van 23 oktober 2020 (kenmerk A4-3-724-299-B4), waarin u mij uitnodigt mijn opmerkingen te geven bij het verslag van het Rekenhof over de audit van de RSZ-eerste aanwervingen, wil ik u onder de aandacht brengen dat overeenkomstig het regeerakkoord, het systeem in de loop van het jaar 2021 zal worden geëvalueerd, in overleg met de sociale partners.

Ik heb de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid de opdracht gegeven tegen uiterlijk 31 maart 2021 het bestaande systeem te evalueren. Het doel daarvan is te vermijden dat er geen beroep wordt gedaan op het systeem door het te vereenvoudigen en te automatiseren, maar ook buitensporig gebruik en misbruik te voorkomen.

Aan de hand van de evaluatie kan eventueel de regelgeving worden verbeterd, wat de notie technische bedrijfseenheid betreft, door de mogelijkheid te bestuderen om de vrijstelling voor de eerste aanwerving te beperken tot de wedden onder een bepaald bedrag, door de controles op de kortingen voor eerste aanwervingen te verfijnen met behulp van risicoanalyse en datamining... Het is echter voorbarig bepaalde maatregelen te overwegen voordat het systeem grondig is geëvalueerd.

Hoogachtend,

Frank Vandenbroucke  
Vice-eersteminister en minister van sociale zaken en Volksgezondheid





**Bijlage 2****Brief van de minister van Middenstand, Zelfstandigen, Kmo's en Landbouw**

[vertaling]

De minister van Middenstand, Zelfstandigen, Kmo's en Landbouw  
 Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing

Dephine PAUL  
 Cel KMO  
 Delphine.paul@clarinval.belgium.be

Brussel, 17 december 2020

|              |            |                |           |
|--------------|------------|----------------|-----------|
| Uw brief van | Uw kenmerk | Ons kenmerk    | Bijlage   |
|              |            | Gde-DP/gd/1963 | 1 bijlage |

**Ontwerpverslag van de audit van het Rekenhof over de maatregel “doelgroepvermindering voor eerste aanwervingen”**

Geachte heer,

Ik heb het ontwerpverslag van de audit van het Rekenhof over de maatregel “doelgroepvermindering voor eerste aanwervingen” goed ontvangen en aandachtig bestudeerd.

Uit de cijfers van mijn administratie (afkomstig van de RSZ) kan ik alleen maar besluiten dat de onderzochte maatregel, die vaak wordt aangeduid met “zéro coti”, een succes is. Ik bezorg u als bijlage de laatste cijfers.

In het eerste trimester 2020 genoten 49.740 werkgevers van de maatregel van onbeperkte vrijstelling. Ze komen vooral uit de sectoren handel (9.517), bouw (7.641), gespecialiseerde, wetenschappelijke en technische activiteiten (6.106) en horeca (5.795). Ter vergelijking: in het eerste trimester 2016 genoten 5.921 werkgevers de maatregel, in het eerste trimester 2017 22.188, in het eerste trimester 2018 33.611 en in het eerste trimester 2019 43.197.

Deze voortdurende stijging van het aantal werkgevers dat een beroep doet op de maatregel sinds de inwerkingtreding ervan draagt bij tot het scheppen van werkgelegenheid in ons land. Dankzij de maatregel durven ook verschillende honderdduizenden zelfstandigen personeel in dienst te nemen. De voortzetting van de maatregel lijkt me nog meer aan de orde in de moeilijke gezondheids crisis die we doormaken, met vaak zware economische gevolgen voor al degenen die de moed hebben een eigen zaak te beginnen.

Tot slot wijs ik u erop dat de maatregel in het eerste trimester van 2021 zal worden geëvalueerd door het beheerscomité van de RSZ en dat hij zo nodig kan worden aangepast.

Hoogachtend,

David Clarinval


**DAVID CLARINVAL**

Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture,  
des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique  
Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw,  
Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing

**Antwoord op de schriftelijke parlementaire vraag nr. 33, gesteld door Steven Matheï, Volksvertegenwoordiger, van 19 November 2020, betreffende "Eerste aanwerving zonder werkgeversbijdragen."**

Antwoord 1 :

In het eerste trimester van 2020 komt het aantal werkgevers dat gebruikmaakt van de maatregel "eerste aanwervingen" op 49.740. De resultaten per trimester en per provincie sinds het eerste trimester van 2016 staan in tabel 1. De RSZ maakt geen onderscheid volgens juridisch statuut van de werkgever (zelfstandige of niet). Dit zijn de meest recente beschikbare gegevens van de RSZ.

Antwoord 2:

Het aantal werkgevers dat gebruikmaakt van de maatregel "eerste aanwervingen" volgens bedrijfssector (NACE) in het eerste trimester van 2020 staat in tabel 2. De werkgevers die gebruikmaken van deze maatregel zitten hoofdzakelijk in de groot- en detailhandel (9.517), de bouwnijverheid (7.641), vrije beroepen en wetenschappelijke en technische activiteiten (6.106) en de horeca (5.795).

Historische gegevens over werkgevers die gebruikmaken van de maatregel "eerste aanwervingen" per sector zijn beschikbaar op de website van de RSZ op de volgende pagina:

<https://www.rsz.fgov.be/nl/statistieken/onlinestatistieken/bijdragevermindering-voor-eerste-aanwerving-plus-plan>.

De FOD Economie beschikt niet over de gegevens per bedrijfstak volgens provincies.

**Tableau 1/ Tabel 1**

**Nombre d'employeurs qui bénéficient une réduction 'Plan +1' selon le trimestre et la province.**  
**Aantal werkgevers die de 'Plus1-vermindering' ontvangen volgens het kwartaal en de provincie.**

| Nombre d'employeurs /<br>Aantal werkgevers       | Trimestre / Kwartaal |               |               |               |               |               |               |               |
|--------------------------------------------------|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                                                  | 2016/1               | 2016/2        | 2016/3        | 2016/4        | 2017/1        | 2017/2        | 2017/3        | 2017/4        |
| <i>Bruxelles / Brussel</i>                       | 1.029                | 1.835         | 2.404         | 3.127         | 3.817         | 4.292         | 4.650         | 5.224         |
| <i>Anvers / Antwerpen</i>                        | 915                  | 1.686         | 2.278         | 2.900         | 3.556         | 4.084         | 4.561         | 5.032         |
| <i>Brabant Flamand /<br/>Vlaams-Brabant</i>      | 418                  | 765           | 1.061         | 1.353         | 1.657         | 1.930         | 2.167         | 2.365         |
| <i>Flandre Occidentale /<br/>West-Vlaanderen</i> | 607                  | 1.053         | 1.453         | 1.756         | 2.143         | 2.558         | 2.866         | 3.100         |
| <i>Flandre Orientale /<br/>Oost-Vlaanderen</i>   | 703                  | 1.212         | 1.629         | 2.069         | 2.510         | 2.795         | 3.152         | 3.545         |
| <i>Limbourg / Limburg</i>                        | 383                  | 737           | 1.024         | 1.254         | 1.536         | 1.771         | 1.993         | 2.202         |
| <i>Brabant Wallon /<br/>Waals-Brabant</i>        | 294                  | 524           | 701           | 907           | 1.109         | 1.246         | 1.411         | 1.550         |
| <i>Hainaut / Henegouwen</i>                      | 605                  | 1.099         | 1.472         | 1.891         | 2.257         | 2.606         | 2.836         | 3.154         |
| <i>Liège / Luik</i>                              | 587                  | 1.031         | 1.457         | 1.808         | 2.140         | 2.475         | 2.715         | 2.968         |
| <i>Namur / Namen</i>                             | 128                  | 226           | 339           | 402           | 486           | 550           | 630           | 661           |
| <i>Luxembourg /<br/>Luxemburg</i>                | 252                  | 475           | 675           | 839           | 977           | 1.140         | 1.285         | 1.366         |
| <b>Total Belgique / Totaal<br/>België</b>        | <b>5.921</b>         | <b>10.643</b> | <b>14.493</b> | <b>18.306</b> | <b>22.188</b> | <b>25.447</b> | <b>28.266</b> | <b>31.367</b> |

|                                                                           |               |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Openbaar bestuur en defensie; verplichte sociale verzekeringen            |               |
| Enseignement / Onderwijs                                                  | 548           |
| Santé humaine et action sociale                                           | 2.589         |
| Menselijke gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening            |               |
| Arts, spectacles et activités récréatives / Kunst, amusement en recreatie | 1.243         |
| Autres activités de service / Overige diensten                            | 2.557         |
| Activités des ménages en tant qu'employeurs                               | 1.240         |
| Huishoudens als werkgever van huishoudelijk personeel                     |               |
| Activités des organisations et organismes extraterritoriaux               | 21            |
| Extraterritoriale organisaties en lichamen                                |               |
| <b>Total / Totaal</b>                                                     | <b>50.361</b> |

Source / Bron: ONSS/RSZ

**Le ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture,  
des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique**

**De minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw,  
Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing**

David Clarinval

Personne de contact/Contactpersoon :

Nom/Naam: Christophe HERINCKX

Téléphone + GSM/Telefoonnr 02 277 98 36

E-mail/E-mail: christophe.herinckx@economie.fgov.be

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.  
*Il existe aussi une version française de ce rapport.*

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden  
op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)



**WETTELIJK DEPOT**  
D/2021/1128/04

**PREPRESS EN DRUKWERK**  
Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

**COVERFOTO**  
Shutterstock

**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**  
+32 2 551 81 11

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)