

179^e Boek – deel II: Boek 2022 over de Sociale Zekerheid

Deel I Budgettaire en financiële toestand 2021

Evolutie van de ontvangsten en uitgaven 2019-2021

Het Rekenhof geeft in het eerste hoofdstuk van deel I een overzicht van de begrotingsontvangsten en -uitgaven 2021 van de sociale zekerheid, die de FOD Sociale Zekerheid in juli 2022 heeft bezorgd, en vergelijkt ze met 2020 en 2019.

In 2021 sloot de sociale zekerheid het begrotingsjaar af met een voorlopig saldo van 532,2 miljoen euro, tegenover 719,3 miljoen euro in 2020.

De geconsolideerde ontvangsten bedroegen 117.780,1 miljoen euro (+1,17 % tegenover 2020) en de geconsolideerde uitgaven 117.247,9 miljoen euro (+1,34 %). Het grootste deel daarvan (90,06 %) werd besteed aan prestaties aan de sociaalverzekerden (o.a. pensioenen, geneeskundige verzorging, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid), die stegen met 1,24 %.

Het geleidelijk aan uitdoven van de COVID-19-crisis heeft in 2021 de uitgaven voor verschillende prestaties beïnvloed. Zo daalden de uitgaven voor de werkloosheidsuitkeringen van de RSZ-Globaal Beheer met 23,75 %, vooral door de afname van het aantal tijdelijke werklozen tijdens de COVID-19-crisis. De stijging van de uitgaven voor geneeskundige verzorging (+3,81 %) is voor een deel te verklaren door de terugbetaling van specifieke prestaties die zijn gelinkt aan de COVID-19-crisis (1.084,1 miljoen euro). Bij de RSVZ-Globaal Beheer heeft de COVID-19-crisis geleid tot minderuitgaven voor het overbruggingsrecht (2,4 miljard euro in 2021, dat is -964,4 miljoen euro tegenover 2020).

De stijging van de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid (+6,72 %) is vooral het gevolg van de indexering van de uitkeringen, de verhoging van de minima van de uitkeringen en de toename van het aantal vergoede uitkeringsdagen. De pensioenuitgaven stegen met 8,08 % door de toename van het aantal pensioengerechtigden en de evolutie van het gemiddelde uitgekeerde pensioenbedrag, meer bepaald door de verhoging van de minimumpensioenen. Voor die twee soorten uitgaven is de impact van de COVID-19-crisis beperkt.

Op het vlak van de overgedragen bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming tot slot, hebben de openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) in 2021, voor rekening van de deelentiteiten, uitgaven beheerd voor prestaties van werkgelegenheid, gezondheidszorg en gezinsbijslag. Die uitgaven bedroegen 904,6 miljoen euro in 2021 (tegenover 928 miljoen euro in 2020).

Evaluatie van het begrotingsbeleid 2021

In het eerste punt van hoofdstuk 2 van deel I worden de begrotingsmaatregelen toegelicht en enkele maatregelen die hun oorsprong vinden in initiatieven van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of de OISZ zelf. In een tweede punt wordt aandacht besteed aan de verwezenlijkingen in de strijd tegen de sociale fraude.

Maatregelen in de strijd tegen de COVID-19-crisis

In de federale sociale zekerheid werden verscheidene maatregelen genomen om de gevolgen van de COVID-19-crisis het hoofd te bieden. Het betreft in het bijzonder:

- steunmaatregelen voor werkgevers en zelfstandigen bij het betalen van bijdragen;
- steunmaatregelen voor de sociaalverzekerden (werknemers en zelfstandigen) die werden getroffen door de beperkingen van de overheden of die werden besmet door het coronavirus;
- terugbetaling van specifieke uitgaven die samenhangen met de COVID-19-crisis door de verzekering voor geneeskundige verzorging en de toekenning van extra financiële middelen aan de ziekenhuizen.

Volgens de nog voorlopige gegevens op 31 augustus 2022 gaf de COVID-19-crisis in 2020 aanleiding tot 892,5 miljoen euro minder ontvangsten en 10,3 miljard euro extra uitgaven. In 2021 wordt die weer-slag geraamd op 479,2 miljoen euro voor de ontvangsten en op 7,1 miljard euro voor de uitgaven, en in 2022 op resp. 165,3 miljoen euro en 2,0 miljard euro.

Kastoestand en reserves van de Globale Beheren

Het kassaldo van de RSZ-Globaal Beheer bedroeg op 31 december 2021 2.724,1 miljoen euro. In tegenstelling tot de voorgaande jaren was het tijdens het jaar echter overwegend positief. Het RSVZ-Globaal Beheer had op 31 december 2021 2.968,2 miljoen euro beschikbare middelen. De Globale Beheren van de RSZ en het RSVZ hebben daarnaast op 31 december 2020 nog obligatieportefeuilles en reservefondsen voor respectievelijk 7.317,1 miljoen euro en 6.717,2 miljoen euro.

Deel II Financieel Beheer en rekeningen van de OISZ

Deel II gaat in op de overlegging van de rekeningen door de OISZ en op onderzoeken die te maken hebben met het financieel beheer van de OISZ.

Overlegging van de rekeningen

Om zijn controleopdracht en zijn informatieopdracht ten aanzien van het parlement naar behoren te kunnen uitoefenen, moet het Rekenhof tijdig kunnen beschikken over de rekeningen van de openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ). Zoals in zijn vorige Boeken over de Sociale Zekerheid stelt het Rekenhof nog steeds vast dat de wettelijke en reglementaire termijnen voor het toezenden van deze rekeningen onvoldoende worden nageleefd. Het Rekenhof moet de rekeningen van de OISZ uiterlijk op 30 november van het jaar volgend op het boekjaar ontvangen. Op 31 augustus 2022 had het de rekeningen 2020 van zeven instellingen ontvangen. Het heeft ook de rekeningen 2017, 2018 en 2019 ontvangen van respectievelijk twaalf, tien en acht instellingen. Hoewel alle instellingen de rekeningen 2014, 2015 en 2016 hebben opgemaakt, heeft het Rekenhof nog steeds de rekeningen 2016 van twee instellingen en de rekeningen 2014 en 2015 van één instelling niet ontvangen.

Op 31 augustus 2022 hadden de beheerorganen van zeven van de twaalf instellingen hun rekeningen 2021 opgemaakt. De Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV) moet zijn rekeningen 2019,

2020 en 2021 nog opmaken en het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekeringen (RIZIV) zijn rekeningen voor de jaren 2017, 2018, 2019 en 2020.

KSZ: controle van de jaarrekening 2020

De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) werd in 1990 opgericht en moet voornamelijk zorgen voor een georganiseerde en beveiligde gedecentraliseerde registratie en elektronische uitwisseling van gegevens tussen de socialezekerheidsinstellingen. De rekeningen 2020 vermelden 15,6 miljoen euro uitgaven. De KSZ wordt voor 80 % gefinancierd door de RSZ (11,3 miljoen euro) en het RSVZ (1,3 miljoen euro).

Het Rekenhof heeft de jaarrekening 2020 onderzocht. De voornaamste vaststellingen en aanbevelingen hebben betrekking op de vaste activa, de boekhoudkundige en budgettaire jaarafgrenzing, de overschrijding van begrotingskredieten, de beheerrekening, de loonreconciliatie en de afwikkeling van het geschil met de ADBA eID, waarvoor belangrijke fouten zijn geïdentificeerd in de algemene boekhouding en in de begrotingsboekhouding. De KSZ heeft zich ertoe verbonden de inspanningen in 2022 voort te zetten om de kwaliteit van haar rekeningen te verbeteren.

eHealth: controle van de jaarrekening 2020

Het eHealth-platform werd opgericht in 2008 en heeft als opdracht elektronische dienstverlening en informatie-uitwisseling te bevorderen en te ondersteunen tussen alle actoren in de gezondheidszorg. De rekeningen 2020 vermelden 13,6 miljoen euro aan totale uitgaven in 2020. Het platform wordt voor 96,6 % gefinancierd door het RIZIV (13,1 miljoen euro) en door de FOD Volksgezondheid (0,1 miljoen euro).

Op basis van zijn audit van de jaarrekening 2020 formuleert het Rekenhof vaststellingen en aanbevelingen, onder meer over de voorschotten aan Smals, het project CoBRHA+, de beheerrekening en de loonreconciliatie. Het eHealth-platform heeft zich ertoe verbonden de inspanningen in 2022 voort te zetten om de kwaliteit van haar rekeningen te verbeteren.

HVW: controle van de jaarrekeningen 2017 - 2020

De Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HVW) werd in 1991 opgericht en heeft als voornaamste opdrachten het dossier van uitkeringsgerechtigden te indienen bij het werkloosheidskantoor, de uitkeringen en andere prestaties te betalen zodra de RVA daar toestemming voor geeft en werknemers te informeren en te adviseren over hun rechten en plichten ten aanzien van de werkloosheidsverzekering. De HVW wordt gefinancierd door de RVA, zowel voor de opdrachtenbegroting als de beheerbegroting.

De COVID-19-crisis had een grote impact op de activiteiten van de HVW omdat het aantal uitkeringen wegens tijdelijke werkloosheid toenam. De sociale prestaties bedroegen 2.110,5 miljoen euro in 2020, tegenover 732,2 miljoen euro in 2019 (+188,2 %).

Het Rekenhof heeft de jaarrekeningen 2017 tot 2020 onderzocht. De voornaamste vaststellingen en aanbevelingen hebben betrekking op de vaste activa, de voorraden, de boekhoudkundige voorzieningen, de waarborgen, de toepassing van het beginsel van het vastgesteld recht (onder meer voor de sociale prestaties en de financiering ervan), de aansluiting met de rekeningen van de RVA en de looncyclus. Voor die punten heeft het Rekenhof significante tekortkomingen vastgesteld in de algemene boekhouding en in de begrotingsboekhouding. De HVW heeft zich ertoe verbonden inspanningen te blijven leveren om de kwaliteit van haar rekeningen te verbeteren.

RVA: controle van de jaarrekeningen 2019 - 2020

De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) werd opgericht in 1944 en heeft voornamelijk als opdracht de uitkeringen en toelagen in de stelsels van de werkloosheidsverzekering, de loopbaanonderbreking en het tijdskrediet uit te betalen (al dan niet via erkende uitbetalingsinstellingen).

De RVA wordt hoofdzakelijk gefinancierd door de RSZ-Globaal Beheer (11.023,1 miljoen euro in 2020, d.i. 95,8 %).

De COVID-19-crisis had een grote impact op de activiteiten van de RVA omdat het stelsel van de tijdelijke werkloosheid werd verruimd. De totale uitgaven stegen van 7.070,3 miljoen euro in 2019 tot 11.507,5 miljoen euro in 2020 (+63 %).

Het Rekenhof heeft de jaarrekeningen 2019 en 2020 van de RVA gecontroleerd. De belangrijkste vaststellingen en aanbevelingen houden verband met de toepassing van het beginsel van het vastgesteld recht, de voorstelling van de jaarrekening, de aanrekening van waardeverminderingen op de begroting, de voorzieningen voor risico's en kosten, de inachtneming van de boekhoudkundige en budgettaire afgrenzing en de loonreconciliëring, waarvoor het Rekenhof betekenisvolle fouten heeft vastgesteld in de algemene boekhouding en in de begrotingsboekhouding. De RVA zal in 2022 zijn inspanningen voortzetten om de kwaliteit van zijn rekeningen te verbeteren.

FSO: controle van de jaarrekening 2020

Het Fonds tot vergoeding van de in geval van Sluiting van Ondernemingen ontslagen werknemers (FSO) werd opgericht binnen de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) door de wet van 26 juni 2002. Zijn voornaamste opdracht bestaat erin werknemers te vergoeden die worden getroffen door de sluiting van hun onderneming, de bedrijfstoelage te betalen aan opnieuw tewerkgestelde werknemers en contractuele vergoedingen te betalen in bepaalde specifieke situaties.

De uitgaven zijn toegenomen van 459,7 miljoen euro in 2019 tot 491,7 miljoen euro in 2020 (+7 %). De meeste middelen van het FSO zijn afkomstig van de werkgeversbijdragen die de RSZ int voor rekening van het FSO (258,7 miljoen euro in 2020) en van uitkeringen die het FSO betaalt aan werknemers en die geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd bij werkgevers, curatoren, vereffenaars en overlaters (242,5 miljoen euro in 2020).

Het Rekenhof heeft de jaarrekening 2020 van het FSO onderzocht. De belangrijkste vaststellingen en aanbevelingen betreffen de toepassing van het beginsel van het vastgesteld recht, de voorstelling van de jaarrekening, de aanrekening van waardeverminderingen op de begroting en de naleving van de boekhoudkundige en budgettaire afgrenzing, waarvoor het Rekenhof betekenisvolle fouten heeft vastgesteld in de algemene boekhouding en in de begrotingsboekhouding. Het FSO verbindt zich ertoe in 2022 inspanningen te blijven leveren om de kwaliteit van zijn rekeningen te verbeteren.

RSZ: controle van de jaarrekening 2020

De Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) werd opgericht in 1944 en heeft als voornaamste taak de sociale bijdragen te innen en de financiering te verzekeren van het socialezekerheidsstelsel voor werknemers. De RSZ heeft drie belangrijke financieringsbronnen: de sociale bijdragen, de alternatieve financiering en de evenwichtsdotatie.

Het Rekenhof heeft de jaarrekening 2020 van de RSZ onderzocht. De voornaamste vaststellingen en aanbevelingen hebben betrekking op de boeking van verrichtingen voor rekening van derden, de toepassing van het beginsel van de vastgestelde rechten en de vaste activa. Voor die elementen heeft het Rekenhof fouten van materieel belang vastgesteld in de algemene boekhouding en in de begrotingsboekhouding. In zijn antwoord verbindt de RSZ zich ertoe inspanningen te blijven leveren om de kwaliteit van de rekeningen te verbeteren en na te gaan of de manier waarop verrichtingen voor rekening van derden momenteel boekhoudkundig worden verwerkt relevant is onder meer wat betreft die buiten het Globaal Beheer.

RJV: controle van de jaarrekening 2019

De Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV) werd opgericht in 1971, met als belangrijkste taak de loongegevens van de arbeiders en de bijdragen voor de jaarlijkse vakantie te verdelen onder de vakantiefondsen en het vakantiegeld uit te betalen aan de rechthebbenden. In de rekeningen 2019 van de RJV zijn in totaal 5.622,2 miljoen euro aan uitgaven voor opdrachten ingeschreven. De RJV wordt hoofdzakelijk gefinancierd door de werkgeversbijdragen die worden berekend op de brutobezoldiging van de arbeiders tegen 108 %. In 2019 bedroegen die bijdragen 5.283,2 miljoen euro.

Het Rekenhof heeft de jaarrekening 2019 van de RJV onderzocht. Zijn voornaamste vaststellingen en aanbevelingen betreffen de boeking van het vakantiegeld (vastgestelde rechten en verantwoording van de provisie), de naleving van de boekhoudkundige en budgettaire afgrenzing en de compensatie tussen bepaalde verrichtingen. Voor die punten identificeerde het Rekenhof significante fouten in de algemene boekhouding en in de begrotingsboekhouding. De RJV verbindt zich ertoe inspanningen te blijven leveren om de kwaliteit van zijn rekeningen te verbeteren.

FPD: controle van de jaarrekeningen 2018 en 2019

Op grond van de wet van 18 maart 2016 is de Federale Pensioendienst (FPD) belast met het berekenen en betalen van de pensioenen van werknemers, ambtenaren, personeelsleden van HR-Rail en van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten alsook van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), en met het betalen van de pensioenen van de zelfstandigen. De totale sociale prestaties liepen in 2019 op tot 50.462,3 miljoen euro.

Het Rekenhof heeft de jaarrekeningen 2018 en 2019 van de FPD gecontroleerd. Zijn voornaamste bevindingen en aanbevelingen hebben betrekking op het beheer van de schuldvorderingen, de herwaarderingsmeerwaarden, de voorzieningen voor risico's en kosten, de financiering van het fonds van de politie, de budgettaire aanrekening van de waardeverminderingen, de naleving van de boekhoudkundige en budgettaire jaarafgrenzing, de verrichtingen voor rekening van derden, de loonreconciliatie en de volledigheid van de inventaris van de bezittingen, vorderingen, schulden, verplichtingen en verbintnissen. Het Rekenhof identificeerde daarvoor significante tekortkomingen in de algemene boekhouding en de begrotingsboekhouding. De FPD verbindt zich ertoe in 2022 inspanningen te blijven leveren om de kwaliteit van zijn rekeningen te verbeteren.

Weerslag in 2021 van de gewijzigde erkenningsnormen in de ziekenhuizen op de begroting

Sinds 1 juli 2014 kunnen de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad de normen vastleggen waaraan ziekenhuizen, ziekenhuisdiensten, zorgprogramma's en ziekenhuisfuncties moeten voldoen. De uitoefening van die bevoegdheden kan echter gevolgen hebben voor de federale begroting en de begroting van de sociale zekerheid. Het Rekenhof heeft onderzocht welke weerslag de gewijzigde erkenningsnormen hebben die tussen 1 januari 2020 en 31 december 2021 van kracht zijn geworden en besluit dat ze in 2021 geen financiële weerslag hebben gehad op de federale begroting en de begroting van de sociale zekerheid.

OISZ: interne audit

In 2021 hebben de interne-auditdiensten van de OISZ met de steun van het Gemeenschappelijk Auditcomité (GAC) het tweede deel van een *peer review* uitgevoerd die in 2020 werd aangevat. De resultaten hiervan zijn belangrijk om de werking, de kwaliteit en de maturiteit van de interne-auditdiensten te blijven verbeteren. Het GAC merkt een positieve evolutie, ook al stelt het opnieuw vast dat de interne beheersing en het risicobeheer tussen de OISZ divers is. Er blijven aandachtspunten op het vlak van de risicoanalyses en de link ervan met het auditplan, het gebrek aan dekking van meer gespecialiseerde domeinen zoals ICT, de noodzaak om de meerjarenauditplannen bij te werken en de onvolledige uitvoering van de aanbevelingen van de interne audit.

De interne auditors zullen de komende jaren het samenwerkingsprotocol over thematische audits met het Rekenhof moeten uitvoeren en het *assurance statement* en de certificering van de jaarrekeningen moeten voorbereiden.

Deel III Andere thema's van de sociale zekerheid

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

HZIV: Beheerkosten

Naar aanleiding van zijn onderzoek van de financiering van en de grip op de beheerkosten van de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsuitkering (HZIV) heeft het Rekenhof drie grote opmerkingen geformuleerd. Eerst en vooral heeft het Rekenhof geen zekerheid dat de financieringen van de beheerkosten die worden gestort door de FOD Sociale Zekerheid, het RIZIV en de RSZ-Globaal Beheer integraal worden benut voor de doeleinden waarvoor ze werden toegekend. Daarnaast stelt het tekortkomingen vast op het vlak van de beheerinstrumenten van de HZIV en formuleert het diverse aanbevelingen. Wat tot slot de ziekte- en invaliditeitsverzekering betreft, stelt het vast dat de beheerkosten hoger liggen dan bij de andere verzekeringsinstellingen. Dat verschil is voor een deel te verklaren door de kleinschaligheid van de HZIV, het socio-economische profiel van de leden, de opdrachten van algemeen belang en het feit dat de HZIV een overheidsinstelling is. Bij gebrek aan objectieve gegevens kan het Rekenhof echter niet beoordelen of die opdrachten op passende wijze worden gefinancierd.

Weddebijslagen in de berekening van het ambtenarenpensioen

Het Rekenhof voerde in de eerste helft van 2021 een audit uit naar het in aanmerking nemen van weddebijslagen in de referentiewedde die wordt gebruikt voor de berekening van de ambtenarenpensioenen. Het bracht daarover in januari 2022 uitgebreid verslag uit aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. In zijn audit stelde het Rekenhof vast dat het aantal weddebijslagen dat meegerekend wordt bij de berekening van ambtenarenpensioenen alleen maar uitbreidt, hoewel de wetgever dat systeem wil laten uitdoven. Bovendien controleert noch de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) noch de Federale Pensioendienst (FPD) afdoende of de wettelijk verplichte pensioenafhoudingen op aanneembare weddebijslagen ook effectief worden geïnd. Doordat het lang duurt voordat (nieuwe) weddebijslagen in de wet worden opgenomen en aldus kunnen meetellen voor de pensioenen, worden de pensioenuitgaven doorgeschoven naar volgende begrotingsjaren terwijl de ontvangsten wel onmiddellijk worden aangerekend. Tot slot neemt de FPD een aantal latere weddebijslagen in aanmerking terwijl een duidelijke juridische band met een weddebijslag uit de wet ontbreekt.

Deel IV Opmvolging van aanbevelingen 2020-2021

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