



Rekenhof



Federale steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis

Opvolging van de aanbevelingen



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, januari 2025



Rekenhof

Federale steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis

Opvolging van de aanbevelingen



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 22 januari 2025

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Context | 3 |
| 2 | Initiële audit van 2021 | 4 |
| 3 | Opvolgingsmethode | 4 |
| 4 | Uitvoering van de aanbevelingen: stand van zaken | 5 |
| | 4.1 Inventaris en onderzochte maatregelen | 5 |
| | 4.2 Coördinatie en totstandkoming van steunmaatregelen | 5 |
| | 4.3 Reglementair kader en controle | 9 |
| | 4.4 Opvolging en evaluatie | 23 |
| 5 | Conclusies | 27 |

Federale steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis: opvolging van de aanbevelingen

Na de uitbraak van het coronavirus in België in maart 2020 vaardigden verschillende overheden al snel socio-economische steunmaatregelen uit aan de getroffen ondernemingen (inclusief zelfstandigen) en particulieren als tegengewicht voor de impact van de genomen gezondheidsmaatregelen. In 2020 en 2021 onderzocht het Rekenhof welke steunmaatregelen de federale en de gemeenschaps- en gewestoverheden hadden genomen, hoe zij het reglementaire kader en de controle op de correcte toekenning ervan hadden georganiseerd en, tot slot, hoe zij die maatregelen opvolgden en evalueerden. Dit leidde tot afzonderlijke verslagen gericht aan de federale overheid en de verschillende regionale overheden alsook aan de respectievelijke parlementen.

Met deze opvolging gaat het Rekenhof na in welke mate de federale overheid¹ de aanbevelingen die het in november 2021 had geformuleerd, heeft uitgevoerd. Het besluit dat er van de negentien aanbevelingen twee zijn uitgevoerd, negen nog in uitvoering zijn en zes niet zijn uitgevoerd. Voor twee aanbevelingen beschikt het Rekenhof over te weinig informatie om een standpunt in te nemen.

1 Context

Door de uitbraak van het coronavirus in België stelde de Nationale Veiligheidsraad op 12 maart 2020 de federale fase van het noodplan in werking. Daarbij werd een strategie ingevoerd die bestond uit een aantal gezondheidsmaatregelen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan en de meest kwetsbaren in de samenleving te beschermen. Die strategie had echter heel wat gevolgen waardoor ook meteen socio-economische steunmaatregelen werden genomen voor de getroffen ondernemingen (inclusief zelfstandigen) en particulieren. Zo had de federale minister-raad al op 6 maart 2020 een tiental maatregelen goedgekeurd om de economie te ondersteunen. Daarbij aansluitend vaardigden ook de regeringen van de gewesten en gemeenschappen maatregelen uit. In de volgende weken en maanden bleven alle overheden nieuwe steunmaatregelen nemen of verlengden ze hun eerdere steunmaatregelen, die nog grotendeels doorliepen in 2021 en later. De omvang van die steunmaatregelen alsook de moeilijke situatie waarin ze tot stand kwamen, creëerden omvangrijke risico's voor de doelmatige en rechtmatige inzet van publieke middelen. Het is dan ook om die reden dat het Rekenhof had besloten een horizontale audit uit te voeren over alle bestuursniveaus.

¹ De opvolging van de aanbevelingen gericht aan de regionale overheden gebeurt via afzonderlijke opvolgingsprocedures. De resultaten daarvan zullen na afloop van periodieke updates kunnen worden geraadpleegd in de 'Monitor Opvolging Aanbevelingen' van het Rekenhof (monitor.ccrek.be), waarin ook de federale aanbevelingen werden opgenomen.

2 Initiële audit van 2021

In zijn initiële auditverslag van 2021² evalueerde het Rekenhof de federale steunmaatregelen. Dit verslag was het resultaat van de horizontale audit op het federale, gemeenschaps- en gewestelijke bestuursniveau waarvan de bevindingen, conclusies en aanbevelingen werden uitgewerkt in vijf afzonderlijke verslagen gericht aan de verschillende parlementen. Het Rekenhof inventariseerde daarin de socio-economische steunmaatregelen en onderzocht hoe de verschillende overheden die maatregelen tot stand brachten, hoe ze het reglementaire kader en de controle op de correcte toekenning van de steun organiseerden en hoe ze de maatregelen opvolgden en evalueerden.

Voor de federale overheid telde het Rekenhof 103 steunmaatregelen uitgevaardigd in 2020, waarvan het de uitgaven raamde op 19,40 miljard euro. De maatregelen ingevoerd in de eerste helft van 2021 vertegenwoordigden nog eens 1,15 miljard euro. De meest grootschalige steunmaatregelen hadden betrekking op de economie, de sociale zekerheid, de fiscaliteit en de sociale bescherming. Specifiek ging 61 % (11,83 miljard euro) van alle geraamde uitgaven in 2020 naar uitkeringen (voornamelijk crisismaatregelen overbruggingsrecht en tijdelijke werkloosheid, OCMW-steun), 16 % (3,05 miljard euro) naar belastingverminderingen of -vrijstellingen (zoals de wederopbouwreserve, fiscale investeringsaftrek, btw-verlaging horeca) en 5 % (1,06 miljard euro) naar verminderingen of vrijstellingen van sociale bijdragen. Hier bovenop komen nog het uitstel van betaling van sociale bijdragen, de waarborgen voor bankleningen en de kredietherverzekering. Het Rekenhof richtte zich, na uitvoering van een risicoanalyse³, op 29 maatregelen.

Na afloop van zijn onderzoek formuleerde het Rekenhof bevindingen en aanbevelingen die gelden voor alle bestuursniveaus. Zo benadrukte het de noodzaak aan een betere coördinatie en gegevensuitwisseling tussen de verschillende bestuursniveaus. Daarnaast richtte het zich ook specifiek tot de federale overheid wat betreft het beslissingsproces, het reglementaire kader, de controle, de opvolging en de evaluatie.

3 Opvolgingsmethode

Het Rekenhof ging na in welke mate de federale administraties en instellingen alsook de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en de bevoegde ministers – voor zover zij betrokken zijn bij de 29 onderzochte steunmaatregelen (zie bijlage 4 van het initiële verslag van 2021) -, zijn aanbevelingen (nr. 5 tot 19) hebben uitgevoerd, en indien niet, om welke reden. Zijn onderzoek had ook betrekking op de eerste minister, voor wat betreft de gemeenschappelijke aanbevelingen 1 tot 4.

Het Rekenhof baseerde zich voor zijn onderzoek op de verklaringen van de administratie en de documenten die ter ondersteuning daarvan werden verstrekt⁴. Het heeft geen bijkomende auditwerkzaamheden verricht (zoals interviews, testen en grondige dossieranalyses) om de kwaliteit van de ontvangen informatie en de getroffen maatregelen te beoordelen.

² Rekenhof, *Steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis: Steunmaatregelen van de federale overheid*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, november 2021, 125 p., rekenhof.be.

³ Die analyse berustte hoofdzakelijk op het financiële en maatschappelijke gewicht van de maatregelen en op de risico's voor het normenkader en de controle van de toekenningsvoorwaarden. De 29 onderzochte maatregelen zijn opgenomen in bijlage 4 van het initiële verslag.


⁴ Het Rekenhof ontving geen antwoord van de minister bevoegd voor Maatschappelijke Integratie en de eerste minister.

Het kende een code toe aan elke aanbeveling, afhankelijk van de mate waarin ze werd uitgevoerd:

| | |
|---|---------------------|
|  | Volledig uitgevoerd |
|  | In uitvoering |
|  | Niet uitgevoerd |
|  | Niet beoordeeld |


4 Uitvoering van de aanbevelingen: stand van zaken

4.1 Inventaris en onderzochte maatregelen

| | | |
|---|-----------------------------------|---|
| <p>Aanbeveling 1 Centraliseer in het geval van een nationale crisis de informatie over alle socio-economische steunmaatregelen op één enkele, publiek toegankelijke website, zo nodig met koppelingen naar de administraties en instellingen die de steun toekennen.</p> | <p>Alle overheden⁵</p> |  |
|---|-----------------------------------|---|

Het Rekenhof ontving geen antwoord over de uitvoering van deze aanbeveling op federaal niveau. Uit de antwoorden van de regionale overheden en hun administraties leidt het af dat zij zelf afzonderlijk een inventaris opstelden van zowel de federale als de eigen steunmaatregelen die voor hun regio van toepassing zijn. Uit hun antwoorden kan niet worden afgeleid dat er afspraken werden gemaakt over het gezamenlijk opstellen en publiceren van een horizontale en gedetailleerde inventaris bij een toekomstige crisis. Wie hiervoor het initiatief moet nemen of de eindverantwoordelijkheid draagt, is vooralsnog onduidelijk.

4.2 Coördinatie en totstandkoming van steunmaatregelen

| | | |
|---|-----------------------|---|
| <p>Aanbeveling 2 Ontwikkel een strategie (of draaiboek) waarin de basiselementen zijn uitgewerkt die een antwoord kunnen bieden op crisissen met een plotse en grote economische impact. Geef daarbij voldoende aandacht aan de coördinatie met de andere overheden.</p> | <p>Alle overheden</p> |  |
|---|-----------------------|---|

Het Rekenhof ontving geen antwoord over de uitvoering van deze aanbeveling op federaal niveau⁶. Uit de antwoorden van de regionale overheden en hun administraties kan niet worden afgeleid dat enige samenwerking op dit vlak van start is gegaan.

⁵ Aanbevelingen gericht aan alle overheden betrokken in het onderzoek: federale overheid, Vlaamse overheid, Waals Gewest, Franstalige Gemeenschap, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (Cocom) en de Franse Gemeenschapscommissie (Cocof). In dit verslag wordt alleen een overzicht gegeven van de uitvoering door het federale bestuursniveau en de mate van coördinatie met de regionale overheden.




⁶ De SIOD verwees in zijn antwoord wel naar een draaiboek voor nieuwe taken tijdens een crisis, opgesteld naar aanleiding van een onderzoek door de Universiteit Utrecht (zie [aanbeveling 16](#)). Het betreft algemene aandachtspunten bij de organisatie van de controles door de federale inspectiediensten.

| | | |
|--|-----------------------|---|
| <p>Aanbeveling 3 Onderzoek welke aanpak bij toekomstige crisissen een meer gecoördineerd socio-economisch steunbeleid mogelijk maakt.</p> | <p>Alle overheden</p> |  |
|--|-----------------------|---|

Het Rekenhof ontving geen antwoord over de uitvoering van deze aanbeveling op federaal niveau. Uit de antwoorden van de regionale overheden en hun administraties leidt het af dat zij vragende partij zijn voor een gecoördineerde aanpak van een economisch steunbeleid bij toekomstige crisissen, maar dat op dit vlak weinig concrete afspraken zijn gemaakt⁷.

| | | |
|--|-----------------------|---|
| <p>Aanbeveling 4 Realiseer, rekening houdend met de privacyregelgeving, een gemeenschappelijke databank of kruispunt-databank waarin de overheden de steun die ze verlenen aan ondernemingen kunnen opnemen om de naleving van regelgeving (zoals Europese verplichtingen, cumulatieve verboden enz.) en de voorbereiding, de onderlinge afstemming en de evaluatie van het beleid te faciliteren. Voor zover de privacyregelgeving dat toelaat en rekening houdend met het vertrouwelijke karakter van sommige steun aan (beursgenoteerde) ondernemingen en de internationale concurrentiepositie, moet deze databank publiek consulteerbaar zijn.</p> | <p>Alle overheden</p> |  |
|--|-----------------------|---|

Het Rekenhof ontving geen antwoord over de uitvoering van deze aanbeveling op federaal niveau. Ook de regionale overheden en hun administraties maken geen melding van acties die gericht zijn op de oprichting van een gemeenschappelijke databank voor alle overheden.

| | | |
|--|--------------------------|---|
| <p>Aanbeveling 5 Analyseer bij nieuwe steunmaatregelen of het verlengen van bestaande steunmaatregelen de noden van de doelgroep en hou daarbij rekening met de impact van de al bestaande steunmaatregelen, ook op andere bestuursniveaus.</p> | <p>Federale overheid</p> |  |
| <p>Aanbeveling 6 Zet vergoedingsmechanismen in die proportioneel zijn in verhouding tot de noden.</p> | |  |
| <p>Aanbeveling 7 Onderbouw de keuze van het instrument, de steunbedragen en -percentages, de belangrijkste voorwaarden enz. expliciet en formeel.</p> | |  |

Aanbeveling 5, 6 en 7 gaan over de voorbereiding, onderbouwing, afstemming en proportionaliteit van nieuwe steunmaatregelen. Vermits ze voortvloeien uit hetzelfde punt in het initiële auditverslag⁸, worden de antwoorden van de bevraagde administraties voor de drie bovenstaande aanbevelingen samen besproken.

⁷ De Algemene Administratie Onderwijs van de Franstalige Gemeenschap vermeldde wel dat besprekingen hadden plaatsgevonden in de Interministeriële Conferentie over Cultuur (CIM), met name over het kadaster van de steunmaatregelen.

⁸ Rekenhof, *Steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis: Steunmaatregelen van de federale overheid*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, november 2021, punt 3.2.2.3., [rekenhof.be](#).

Aanpak bij de COVID-19-steunmaatregelen

De beleidscel van de minister van Sociale Zaken, de Rijksdienst voor de Sociale Zekerheid (RSZ) en de SIOD onderschrijven de bevindingen van het Rekenhof over de te weinig gerichte steun in de eerste coronagolf. Door het oprichten van consortia van publieke instellingen, universiteiten, sociale partners en middenveldorganisaties kon de initiële impact van de crisis en de effecten van de daaropvolgende maatregelen beter in kaart worden gebracht. De beleidscel van de minister wijst ook op het belang van de maandelijkse publicaties van de *Economic Risk Management Group* (ERMG)⁹ op basis waarvan werd beslist om gerichte steun aan ondernemingen toe te kennen tijdens het verdere verloop van de gezondheidscrisis¹⁰. Daarnaast konden door de snel opgerichte interdepartementale Werkgroep Sociale Impact COVID-19-crisis (WG SIC)¹¹ en door onderzoek uitgevoerd door het consortium COVIVAT¹² de gezinnen gericht worden ondersteund.

De minister van Economie en Werk geeft aan dat hij in het kader van zijn bevoegdheid alles heeft gedaan om te beantwoorden aan de noden van de begunstigden en ervoor te zorgen dat de hulp juist en proportioneel is. In dit kader heeft hij geëist dat alle maatregelen juist worden geëvalueerd door de administratie in termen van budget en dat ze voor advies werden voorgelegd aan de sociale partners. Ook de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) merkt op dat hij, in zijn antwoorden op adviesvragen over tijdelijke werkloosheid, het beheerscomité en de toezichthoudende minister heeft gewezen op de noodzakelijkheid, de proportionaliteit en de doelmatigheid van de voorgestelde maatregelen. Hij was van oordeel dat begeleidende maatregelen tijdelijke werkloosheid niet moesten behouden blijven als er geen nood meer aan was.

Het *Export Credit Agency* (ECA) van Credendo, dat belast is met een corona-overbruggingsgarantie en het kredietherverzekeringsprogramma, antwoordde dat het na de publicatie van het auditverslag van het Rekenhof geen nieuwe steunmaatregelen meer had doorgevoerd. De initiële maatregelen werden gemeld aan de Europese Commissie, die de proportionaliteit van de steun toetste en valideerde.

De POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) stelt dat – met uitzondering van de COVID-premies voor mensen met een sociale uitkering – de toegekende steun niet forfaitair was maar steeds proportioneel aan de behoeften van de begunstigden op basis van een sociaal onderzoek van de OCMW's. De POD MI benadrukt dat het niet eenvoudig is om tijdens crisissituaties de impact ervan op de doelgroep te bepalen. Daarom vraagt hij aan de bevoegde overheden dat ze middelen opzij zouden zetten en die tijdens crisissituaties gefaseerd zouden aanbieden aan OCMW's

9 De ERMG werd in maart 2020 in het leven geroepen door de regering om de economische gevolgen van de coronapandemie voor bedrijven, zelfstandigen en gezinnen in kaart te brengen en te bestrijden. Zie Nationale Bank van België, *Economic Risk Management Group*, www.nbb.be.

10 Het Rekenhof merkt echter op dat sommige besluiten tot uitbreiding van de steun ook ondanks de ERMG-analyses werden genomen.

11 De WG SIC bestaat uit vertegenwoordigers van de FOD Sociale Zekerheid, de FOD Werkgelegenheid en de POD Maatschappelijke Integratie, evenals vertegenwoordigers van de Belgische openbare instellingen voor sociale zekerheid (OISZ), Sigedis, Statbel, de Nationale Bank van België en het Federaal Planbureau. De WG SIC startte in april 2020 op initiatief van de federale crisiscel ECOSOC. Ze had als opdracht de impact te monitoren van de COVID-pandemie op de sociale bescherming en de werkgelegenheid (2020 en 2021). Vanaf 2022 kwamen daar de Oekraïne- en de energiecrisis bij. In 2023 kreeg de werkgroep een permanent karakter. Zie FOD Sociale Zekerheid, *Monitoring van de sociale impact tijdens crisissituaties in België*, www.socialsecurity.belgium.be voor de publicaties van de WG SIC.

12 Het COVIVAT-consortium betreft de samenwerking tussen drie onderzoeksgroepen van de Katholieke Universiteit Leuven en de Universiteit Antwerpen met als doel de inkomensverdeling en sociale effecten van de verspreiding van het coronavirus op de Belgische gezinnen in kaart te brengen, en wetenschappelijke inzichten te genereren die het sociaaleconomische beleid kunnen ondersteunen om de sociale gevolgen van de coronacrisis te beperken, en die het post-coronabeleid mee vorm kunnen geven.

en organisaties op het terrein. Zo zouden ze beter kunnen inspelen op behoeften over een langere periode, ook na het specifieke crisismoment. Een andere les die de POD MI trok uit de COVID-19-crisis is dat gefragmenteerde subsidies een te hoge administratieve last voor OCMW's meebrachten. In de toekomst wil de POD MI meer inzetten op de bestaande subsidiekanalen of deze uitbreiden in plaats van nieuwe ad-hoc-maatregelen te creëren.

De Algemene Administratie van de Thesaurie van de FOD Financiën (hierna 'de Thesaurie') erkent het gebrek aan coördinatie en samenwerking over bestuursniveaus heen tijdens de pandemie. Er waren enkel informele en formele contacten via de ERMG en interministeriële conferenties. Zowel het uitstel van de terugbetaling van uitstaande bankleningen als de waarborgregelingen waren volgens de Thesaurie noodzakelijk, enerzijds om ondernemingen in betalingsmoeilijkheden te ondersteunen en anderzijds om de economie draaiende te houden door nieuwe investeringen te bevorderen en tegelijkertijd de onzekerheden bij de banken te reduceren. Voor het uitwerken van de waarborgregelingen voor bankleningen is er vooral afgestemd met het Europese niveau. Zo kwam er op 19 maart 2020 een tijdelijk Europees staatssteunkader dat tijdens de pandemie meermaals werd verlengd en bijgestuurd¹³. Ook lanceerde de Thesaurie een project om binnen haar bevoegdheidsdomein meerdere steunmechanismen en risicoanalysetechnieken te ontwikkelen. Zonder extra financiële middelen en personeel is het echter onzeker of en wanneer het project resultaten kan opleveren.

Aanpak bij nieuwe crisissen

Meerdere administraties bezorgden ook informatie over steunmaatregelen die de overheid voortaan zal nemen tijdens nieuwe crisissen en hoe daarbij rekening werd gehouden met de bovenstaande aanbevelingen.

Het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) wijst op de hervorming van het klassieke overbruggingsrecht voor zelfstandigen na een grondige evaluatie door het Algemeen Beheerscomité voor het Sociaal Statuut der Zelfstandigen (ABC)¹⁴. De toegangscriteria zijn vereenvoudigd, de voorwaarden zijn meer gestroomlijnd en het is voortaan mogelijk om meerdere keren een beroep te doen op het overbruggingsrecht tijdens een zelfstandige loopbaan. Terwijl vroeger een potentieel recht op een ander vervangingsinkomen een obstakel vormde voor het overbruggingsrecht, kan dit voortaan aanvullend worden toegekend tot een welbepaald plafond¹⁵. Daarnaast ontwikkelde de FOD Sociale Zekerheid (Cel Beleidsondersteuning Zelfstandigen) een wettelijk crisiskader dat kan worden geactiveerd in noodsituaties en zo een overbruggingsrecht biedt voor de doelgroep¹⁶. De wettelijke verankering van een 'crisiskader overbruggingsrecht' beantwoordt aan een concrete vraag van het ABC na opeenvolgende crisissituaties (COVID-19, overstromingen van juli 2021 en de oorlog in Oekraïne). De wet bepaalt momenteel enkel de krijtlijnen van het crisiskader, die verder moeten worden uitgewerkt op het ogenblik van activatie. Het is aan de ministerraad om het crisiskader te activeren en verder in te vullen, naargelang van de noden van dat moment. De doelgroep, de omvang van de omzetsdaling en de hoogte van de steun kunnen worden bepaald op basis van de omvang van de crisis en de impact op getroffen sectoren.

¹³ Zie Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie, Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak (2020/C 91 I/01)*, www.eur-lex.europa.eu.

¹⁴ Zie RSVZ, *Nieuwe maatregelen voor zelfstandigen vanaf 1 januari 2023*, www.rsvz.be voor meer info over de hervorming van het overbruggingsrecht.

¹⁵ Programmawet van 26 december 2022 (hervorming overbruggingsrecht) en KB van 6 februari 2023 tot uitvoering van de programmawet van 26 december 2022 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen.

¹⁶ Wet van 31 mei 2023 tot invoering van een tijdelijk crisiskader overbruggingsrecht in geval van noodsituaties en tot wijziging van de programmawet van 26 december 2022.

De Thesaurie droeg samen met de beleidscel van de minister van Financiën bij aan een systeem voor staatsgaranties op specifieke kredieten aan leveranciers en tussenpersonen binnen de aardgas- en elektriciteitsmarkt. Hierdoor probeerden ze gericht liquiditeitsproblemen te voorkomen die het gevolg waren van de buitengewone stijgingen in de gas- en elektriciteitsprijs tijdens de energiecrisis.

De FOD Financiën wijst ook op de gerichte steun aan gezinnen tijdens de energiecrisis via een hervorming van het sociaal tarief voor gas en elektriciteit en het rationaliseren van de (te brede) steun via een algemene btw-verlaging naar een ondersteunende koopkrachtmaatregel.

De POD MI geeft aan dat bestaande maatregelen zijn opgeschroefd in de energiecrisis. Het gas- en elektriciteitsfonds kreeg extra middelen en de bedragen van de stooktoelage gingen evenredig omhoog met de stijgende mazoutprijzen.

Gevolg gevend aan [aanbeveling 5](#) voerde de POD MI ook een controlemaatregel in om bij overstromingshulp na te gaan of een bepaald dossier al eerder steun ontving van een ander bestuursniveau. Om eventuele dubbele ondersteuning te voorkomen, waren er contacten met het Waalse Gewest. Daarnaast zou een volgende versie van de toepassing 'Uniek Verslag'¹⁷ (die wordt verwacht in 2027) het makkelijker maken om projecten en subsidies van andere overheidsniveaus te vinden. Hierdoor zullen de controlediensten eenvoudiger dossiers kunnen opmerken die financiering ontvingen van meerdere bestuursniveaus.

Samenvattend stelt het Rekenhof dat bij het uitwerken van (nieuwe) maatregelen de noden van de beoogde doelgroepen beter in kaart zijn gebracht via onder andere de WG SIC en het onderzoeksconsortium COVIVAT. Daarnaast werd er voor de zelfstandigen een crisiskader overbruggingsrecht opgezet waardoor er nu voor nieuwe crisissituaties een beleidskader is om proportioneel op te treden. Het Rekenhof heeft echter weinig indicaties, met uitzondering van een mogelijk uitgebreidere OCMW-tool waaraan de POD MI werkt, dat de afstemming tussen de bestuursniveaus beter verloopt. Bovendien zijn er geen aanwijzingen dat er concrete stappen werden gezet in de expliciete en formele onderbouwing van de keuze van steuninstrumenten ([aanbeveling 7](#)). [Aanbevelingen 5 en 6](#) beschouwt het Rekenhof als 'in uitvoering'.

4.3 Reglementair kader en controle

Aanbeveling 8

Spoor lacunes in de regelgeving (bv. versoepelingen zonder afdoende wettelijke basis, ontbrekend wettelijk kader voor het toepassen van een controle van de aanvulling op de tijdelijke werkloosheid door werkgevers) verder op en remedieer deze.

Federale overheid



Uit de antwoorden van de RVA, het RSVZ en de FOD Financiën kan niet worden afgeleid dat de regelgeving rond COVID-19-steunmaatregelen, waarbij bepaalde lacunes werden vastgesteld, nog werd aangepast na de audit van het Rekenhof. Het tijdelijke karakter van de maatregelen en het feit dat de destijds ingevoerde maatregelen niet meer van toepassing zijn, worden aangehaald als verklaring.

¹⁷ Met deze toepassing kan een OCMW online verslag uitbrengen over de toelagen die het in het afgelopen jaar heeft verstrekt. Zie FOD Sociale Zekerheid, [Uniek Verslag](#), www.socialsecurity.be voor meer info over de toelagen die erin staan.

RVA

De RVA geeft aan dat er versoepelingen in de regelgeving nodig waren om te kunnen garanderen dat de uitbetalingsinstellingen tijdens de pandemie de uitkeringen tijdelijke werkloosheid tijdig konden betalen. Het wettelijke kader om die versoepelingen over een langere periode mogelijk te maken, kwam er echter niet, met als gevolg rechtsonzekerheid over het toepassingsgebied en ten onrechte uitbetaalde uitkeringen¹⁸. Daarnaast bestonden er ook verschillen tussen sectoren, zoals het al dan niet behouden van 75 % van de uitkeringen bij een werkhervatting, wat de regelgeving en de opvolging erg complex maakte. Aanvankelijk zouden de versoepelingen vanaf maart 2020 slechts zeer tijdelijk van toepassing zijn. Hierbij was een risico op ten onrechte uitbetaalde uitkeringen ingecalculeerd. De versoepelingen werden echter steeds opnieuw verlengd voor korte periodes van drie tot zes maanden. Uiteindelijk bleven ze van toepassing tot en met december 2022. Nieuwe opstoten van het COVID-19-virus, de energiecrisis en de oorlog in Oekraïne zorgden ervoor dat de versoepelingen langer in voege bleven dan gepland. Het ontoereikende wettelijke kader maakte het onmogelijk om aanvragen volledig correct te beoordelen. Om de onterecht uitbetaalde uitkeringen terug te vorderen, verschoof de RVA de aandacht van *a priori* naar *a posteriori* controles.

RSVZ

Het RSVZ haalt aan dat het nog een uitspraak van het Grondwettelijk Hof afwacht over de invulling van het begrip gezinslast in de regelgeving over de steunmaatregelen¹⁹. Het wacht af of op basis daarvan nog stappen moeten worden ondernomen. Daarnaast is er bij het opstellen van het nieuwe 'crisiskader overbruggingsrecht' (zie de [aanbevelingen 5 tot 7](#)) rekening gehouden met lessen getrokken uit de COVID-19-crisis. Het nieuwe kader geeft uitdrukkelijk de machtiging aan de koning om eventuele versoepelingen toe te staan, zodat in toekomstige crisissituaties een solide wettelijke basis zal zijn verzekerd.

Credendo ECA en POD MI

Ten slotte geven de POD MI en Credendo ECA enkel aan dat de maatregelen waarvoor zij verantwoordelijk waren steeds steunden op een wettelijke basis. Daarnaast zorgde de POD MI voor de coördinatie van nieuwe regelgeving en bood hij de OCMW's hulp bij de invoering van de maatregelen en het oplossen van vragen over individuele gevallen. De POD MI stelt wel voor na te denken over de oprichting van een globaal steunfonds met een uitgewerkt wettelijk kader dat in het geval van een nieuwe crisis kan worden geactiveerd en snellere en flexibelere tussenkomsten zou mogelijk maken.

Het Rekenhof concludeert dat lacunes in de regelgeving over de COVID-19-steunmaatregelen niet werden verholpen tijdens het verdere verloop van de gezondheids crisis. Het ging om tijdelijke maatregelen die nu niet langer van kracht zijn. Bijgevolg beschouwt het de aanbeveling als 'niet uitgevoerd'. Wel zijn er lessen getrokken en onder andere door het nieuwe crisiskader voor het overbruggingsrecht zijn er vorderingen gemaakt om een stevigere juridische basis te hebben voor versoepelingen in toekomstige crisissituaties.

¹⁸ Een van de versoepelingen was het weglaten van de controlekaart van werknemers in tijdelijke werkloosheid. Hierdoor was de werknemer echter niet meer in de mogelijkheid om efficiënt 'vergoedbaarheidsbeletsel' mee te delen aan de uitbetalingsinstelling en de RVA.

¹⁹ Zelfstandigen die hun activiteit staakten tijdens de COVID-19-pandemie en kinderen ten laste hadden, kregen een hoger bedrag crisis-overbruggingsrecht. Om als gezinslast aanvaard te worden, moesten de kinderen vallen onder het ziekenfonds van de zelfstandige in kwestie. Het RSVZ vorderde de hogere coronasteun terug wanneer de kinderen onder het ziekenfonds van de partner vielen die geen zelfstandige activiteit uitoefende. De arbeidsrechtbank heeft nu in een zaak aan het Grondwettelijk Hof gevraagd of dit een pertinent en proportioneel onderscheid is en het gelijkheidsbeginsel niet is geschonden.

Aanbeveling 9

Toets bij nieuwe steunmaatregelen of bij het verlengen van bestaande steunmaatregelen vooraf de doelmatigheid, toepasbaarheid en controleerbaarheid van de voorwaarden af. Gebruik daarbij ook de resultaten van de evaluatie van andere steunmaatregelen. Zo kan worden nagegaan of voorwaarden inzake omzetzaling, behoud van de werkgelegenheid, uitsluiting van bepaalde ondernemingen (bv. ondernemingen die gelinkt zijn aan belastingparadijzen, die kapitaalverminderingen doorvoeren of die dividenden uitkeren) meer eenvormig kunnen worden toegepast.

Federale overheid



Bijsturing en evaluatie van steunmaatregelen COVID-19

Algemeen geeft de RVA aan dat hij bij zijn antwoorden op adviesvragen telkens heeft gewezen op de noodzakelijkheid, de proportionaliteit en de doelmatigheid van de voorgestelde maatregelen (zie ook [aanbeveling 5](#), [6](#) en [7](#)). Het RSVZ wijst op zijn beurt op de uitvoering van regelmatige evaluaties. Zo staat er, naast de uitgebreide evaluatie van het overbruggingsrecht in 2022, ook een evaluatie van de crisismaatregelen op de werkplanning van het Algemeen Beheerscomité voor het Sociaal Statuut der Zelfstandigen (ABC) (zie ook [aanbeveling 19](#)). De uitkomst van die evaluatie kan uitmonden in een handleiding voor nieuwe crisissen en een leidraad voor de activatie van het nieuwe crisiskader overbruggingsrecht. Ook heeft de dienst Externe Audit, die instaat voor de controles van dossiers bij de socialeverzekeringsfondsen, zijn controles verder verfijnd op basis van de bevindingen op het terrein, in overleg met de socialeverzekeringsfondsen. Ten slotte verklaart de POD MI dat er tijdens de COVID-19-pandemie intern regelmatig feedback werd gegeven op basis van de controlevaststellingen, waarmee vervolgens rekening werd gehouden voor de invoering van nieuwe maatregelen.

Uitvoering van de aanbeveling bij de energiecrisis (2022-2023)

Meerdere federale administraties en OISZ gaven een overzicht van hoe ze, bij de opstelling van maatregelen in het kader van de energiecrisis (2022-2023), rekening hielden met bovenstaande aanbeveling.

De Thesaurie heeft samen met de beleidscel van de minister van Financiën bijgedragen aan het opzetten van een waarborgregeling voor kredieten aan leveranciers en tussenpersonen op de gas- en elektriciteitsmarkt. De Thesaurie heeft door de ervaring met staatsgaranties tijdens de financieel-economische crisis van 2008-2009 heel wat expertise opgebouwd die tijdens de COVID-19-pandemie en de energiecrisis kon worden ingezet. Daarnaast is er ook een goede samenwerking met de Nationale Bank van België (NBB), Febelfin en de financiële sector waarop de Thesaurie een beroep kan doen om maatregelen uit te werken.

De beleidscel van de minister van Sociale Zaken (in samenwerking met de RSZ) stelt dat de maatregelen om het concurrentievermogen van werkgevers te vrijwaren in de energiecrisis (d.i. bijdragevermindering en uitstel van bijdragebetalingen) gebaseerd waren op een objectieve berekening van de impact van de loonindexeringen op de bijdragen die werkgevers betalen. De voorwaarde om binnen het toepassingsgebied van de wet te kunnen vallen, was daarenboven automatisch controleerbaar bij de aangifte. De enige andere voorwaarde was het ontbreken van een link met

een fiscaal paradijs. Om de controle van die laatste voorwaarde te vergemakkelijken, was er de plicht om dit aan te geven in de kwartaalaangifte²⁰.

Het RSVZ geeft aan dat er tijdens de energiecrisis geen nieuwe tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht werd ingevoerd. De toepassing van het klassieke overbruggingsrecht bij een gedwongen onderbreking met specifieke en controleerbare bewijsvoorwaarden - zoals de impact op productiekosten, de beroepskosten en de toename van de energiefactuur ten opzichte van 2021 - bleek een geschikt instrument om zelfstandigen te ondersteunen. Daarnaast werd er, zoals eerder vermeld, een ruim wettelijk kader uitgewerkt om eventuele versoepelingen door te voeren in crisissituaties (zie [aanbeveling 5](#) tot [7](#)).

De FOD Financiën (Algemene Administratie van de Fiscaliteit) heeft bij de ontwikkeling van maatregelen in het kader van de energiecrisis veel aandacht besteed aan de samenwerking met de operationele diensten, om zo de controleerbaarheid van de maatregelen te garanderen.

Uit bovenstaande antwoorden leidt het Rekenhof af dat nieuwe steunmaatregelen voornamelijk tot stand kwamen op basis van analyses en evaluaties in het eigen expertisedomein. Er zijn geen indicaties dat de ervaring met bestaande steunmaatregelen onderling werd gedeeld. Het Rekenhof beschouwt de aanbeveling als 'in uitvoering'.

Aanbeveling 10

Spoor lacunes in de toewijzing en definiëring van controles op (bv. consumptiecheques), wijs verantwoordelijkheden toe en werk controlemethoden uit.

Federale overheid



Meerdere geauditeerden gaven aan dat, voor hun steunmaatregelen, het juridische kader en de verdere omkadering van de controles (aan de hand van richtlijnen, instructies, ...) voldoende duidelijk waren, zodat het niet nodig was om verdere lacunes op te sporen of nieuwe controlemethoden te ontwikkelen.

Volgens Credendo ECA was het juridische kader en de contracten die eruit voortkwamen bij de uitwerking van zijn waarborgregelingen voldoende bindend, precies en duidelijk.

De Thesaurie meldt dat de bankleningen met een staatswaarborg maandelijks via rapportering door de NBB worden opgevolgd. De NBB gebruikt hiervoor gegevens uit het Register van Kredieten aan Ondernemingen (RKO), dat te raadplegen is via het IT-platform BECRIS²¹. De verliezen die de Staat maakt op de kredietportefeuilles waarvoor ze een waarborg heeft gegeven, zijn dus makkelijk op te volgen zonder bijkomende controles.

Ook voor de maatregelen ter bescherming van de competitiviteit door uitstel en vermindering van RSZ-bijdragen waren er volgens de beleidsce van de minister van Sociale Zaken en de RSZ geen extra controles nodig. De wet zorgt voor een objectieve berekening en automatische controle van de voorwaarden via de (kwartaal)aangifte.

²⁰ Programmawet van 26 december 2022 (Titel 8: Sociale Zaken, Hoofdstuk 1: Competitiviteit, art. 136-143).

²¹ Zie Nationale Bank van België, BECRIS, *Belgian Extended Credit Risk Information System, Startgids*, www.nbb.be.

RSVZ

Het RSVZ stelt daarentegen dat het structurele controlemethoden heeft uitgewerkt, waarvan hierna een aantal voorbeelden volgen:

- De verklaringen op eer met betrekking tot gezinslast werden a posteriori gecontroleerd aan de hand van bij de ziekenfondsen opgevraagde gegevens. De socialeverzekeringsfondsen werden op basis van de resultaten geacht de nodige terugvorderingen te doen.
- Via gegevenskruising en datamining van beschikbare gegevens in de IT-toepassing Sequoia, waarin het elektronische dossier van de zelfstandigen is opgenomen, kon het RSVZ dubbele betalingen opsporen en de aansluiting bij een sociaalverzekeringsfonds controleren. Met behulp van analysesoftware kon het RSVZ gerichte controles organiseren op de naleving van de voorwaarden bij de toekenning/uitbetaling van de uitkeringen tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht.
- Het RSVZ ging ook over tot specifieke controles in sectoren waar zich de meeste misbruiken voordeden²². De dienst Externe Audit voerde controles uit van dossiers bij de socialeverzekeringsfondsen. De methodologie is ontwikkeld tijdens de crisis en verfijnd door toetsing aan de praktijk en in overleg met de socialeverzekeringsfondsen.

De tussenkomsten van de verschillende diensten van het RSVZ leidden op 31 december 2023 tot 182.990.005,82²³ euro aan geboekte terugvorderingen door de socialeverzekeringsfondsen. De minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing wijst er in zijn antwoord aan het Rekenhof op dat tijdens de COVID-19-pandemie bleek dat er nood was aan bijkomende interne controle bij de socialeverzekeringsfondsen (o.a. op het vlak van uitbetalingen en uitkeringen), gelet op bepaalde fraudegevallen. De dienst Externe Audit van het RSVZ heeft bijgevolg sinds april 2024 de audit 'interne controle' opgestart. Hierbij ontwikkelde de dienst Externe Audit een evaluatietool voor de socialeverzekeringsfondsen waarmee zij zelf hun internecontrolesystemen kunnen beoordelen.

RVA

Ook de RVA moest zijn controlebeleid strategisch en operationeel volledig anders invullen tijdens de pandemie. Terwijl bij de uitbetaling van tijdelijke werkloosheid normaal gelijktijdige controles gebeuren²⁴, vonden deze door de versoepelingen pas achteraf plaats (bv. door controles op tewerkstellingen aangegeven via Dimona²⁵) met als gevolg een grote werklust en een groot aantal administratieve beslissingen betreffende terugvorderingen. Net als bij het RSVZ zorgde dit voor bijsturingen en een leercurve doorheen de crisis. De controles startten vanuit een risicoanalyse waarbij verschillende frauderisico's werden opgespoord, en per risico werd nagegaan hoe fraude kan worden gedetecteerd. Een belangrijk instrument hiervoor was gegevenskruising en datamining. De RVA legde de nodige contacten met andere instellingen, partners en stakeholders om

22 Het RSVZ gaf de volgende voorbeelden van bedrijven waar misbreuken plaatsvonden: bakkerijen met een verbruikszaal die een dubbele uitkering als horecazaak ontvingen en zelfstandigen met een nulomzet na opheffing van de sluitingsmaatregelen.

23 In totaal werd tot 31 december 2023 84.127.469,81 euro aan terugvorderingen effectief terugbetaald of verrekend via later uitbetaalde uitkeringen. Er werd ook een bedrag van 15.799.774,59 euro aan terugvorderingen als oninbaar/verzaakt geboekt.

24 Sinds 1 juli 2022 is de normale procedure voor tijdelijke werkloosheid terug van kracht. Bepaalde afwijkende regels voor de werknemer (bv. vrijstelling gebruik van controlekaart) bleven nog van toepassing tot 31 december 2022.

25 Dimona (*Déclaration Immédiate/Onmiddellijke Aangifte*) is een elektronisch bericht waarbij de werkgever de indienst- en uitdientstreding van een werknemer aangeeft aan de RSZ. De aangifte is verplicht voor alle werkgevers uit de openbare en de privésector.

relevante informatie voor fraudeonderzoeken te ontvangen. Dit gebeurde soms ook op initiatief van andere instellingen. Via instructies en checklists probeerde de RVA de sociaal inspecteurs en de administratieve medewerkers maximaal te ondersteunen.

FOD Financiën

De FOD Financiën heeft ook acties ondernomen om de correcte toekenning van fiscale steunmaatregelen na te gaan:

- De verhoogde investeringsaftrek²⁶ moest kmo's tijdens de COVID-19-crisis aanmoedigen om productieve investeringen te blijven doen. De FOD Financiën voerde daarop twee controleacties uit in 2021 en 2022.
- Ter ondersteuning van de solvabiliteit en het eigen vermogen van vennootschappen was er een mogelijke vrijstelling voor toekomstige beroepsverliezen (carry-back)²⁷ voor het aanslagjaar 2020. De FOD Financiën controleerde eerst digitaal de voorwaarden voor de toepassing van de carry-back in het aanslagjaar 2020 en vroeg een concreter nazicht van de carry-back aan de lokale controlecentra om te kunnen overgaan tot inkohiering. In februari 2023 zette de FOD Financiën een grotere controleactie op touw, voor de terugname van onterechte vrijstellingen.
- De controle op consumptiecheques, waarnaar het Rekenhof verwees in zijn auditverslag, heeft geen prioriteit gekregen als thema voor een centraal georganiseerde controleactie, hoewel dit bij lokale controles mogelijk wel is onderzocht. Volgens een analyse van de FOD Financiën gaat het om een verwaarloosbaar bedrag dat verkeerdelijk als niet-belastbaar werd aangegeven.

POD MI

Tot slot heeft de POD MI een ad-hoc-controle uitgerold voor de COVID-19-steun. Dit heeft gezorgd voor een grotere synergie tussen de controlediensten. De terugvordering van onterechte COVID-19-steun gebeurde via on-desk controles en controles ter plaatse. Meer specifiek werden maatregelen zoals consumptiecheques of andere forfaitaire hulp grondig gecontroleerd door de eigen inspectiedienst om na te gaan of de subsidie daadwerkelijk werd gebruikt voor de voorgescreven doeleinden. Ook is nagegaan of de cheques daadwerkelijk aan de begunstigten werden bezorgd. De samenwerking van de controlediensten zorgde voor de volgende elementen in de controleaanpak van de POD MI:

- een gestructureerde coördinatie, die een coherente aanpak van de controle mogelijk maakt;
- de ontwikkeling van een gezamenlijke controleprocedure die de verschillende controlefasen omvat;
- grondige on-desk controle die contact met het OCMW mogelijk maakt voor eventuele verduidelijking van de aard van een uitgave;
- voorselectie van de dossiers die als 'risicovol' voor de Staat werden geïdentificeerd (d.i. een hoog juridisch en/of financieel risico), waardoor de Inspectie zich meer kan richten op die specifieke risico's tijdens de controle ter plaatse.

²⁶ Met de Corona-wet III werd het basistarief voor de investeringsaftrek opgetrokken van 8 % tot 25 % voor investeringen gedaan van 12 maart 2020 tot 31 december 2020. Deze maatregel is nadien verlengd voor investeringen gedaan tot 31 december 2022.

²⁷ Via de carry-back maatregel worden potentiële verliezen van latere belastbare tijdperken opgevangen via een tijdelijke vrijstelling van het positief resultaat van een voorafgaand belastbaar tijdperk. Dit gebeurt door een conversie van belastbare reserves naar een belastingvrije reserve. Zo kan het verlies van één aansluitend belastbaar tijdperk eenmalig "vervroegd" fiscaal worden in rekening gebracht.

Deze controleaanpak wordt sinds begin 2024 toegepast in het kader van de controle op subsidies in het Uniek Verslag (zie **hoger**), zoals op toelagen voor participatie en sociale activering of van de sociale fondsen gas en elektriciteit.

Verschillende instanties hebben doorheen de crisis hun controleaanpak bijgestuurd en nieuwe structurele controlemethodes uitgewerkt om beter in te spelen op de crisissituatie (bv. RSVZ, RVA en POD MI). Daarnaast heeft de FOD Financiën ook gerichte controleacties opgezet voor enkele fiscale steunmaatregelen. Het Rekenhof beschouwt **aanbeveling 10** dan ook als 'uitgevoerd'.

Aanbeveling 11

Hervat waar nodig (bv. in het stelsel van de zelfstandigen) het toezicht op de meewerkende instellingen. Zet daarbij in op de efficiënte en doeltreffende werking van de controleprocedures en de terugvordering van onterecht toegekende steun.

Instellingen
Sociale
Zekerheid



RVA

De RVA geeft aan dat de versoepelde voorwaarden voor tijdelijke werkloosheid leidden tot verre-gaande ingrepen in de controlemethoden, zowel op organisatorisch, procedureel als inhoudelijk vlak. Zo konden de uitbetalingsinstellingen de uitkeringen betalen enkel op basis van de elek-tronische aangifte van het sociaal risico door de werkgever, zonder voorafgaande erkenning van overmacht door de RVA, zonder nazicht van de verplichtingen van kennisgeving economische werkloosheid en zonder controlekaart. De normale controleprocedure²⁸ voor uitkeringsaanvragen en betaling van tijdelijke werkloosheid is opnieuw van kracht sinds 1 januari 2023²⁹. De RVA gaf aan dat hij de betalingen van de uitbetalingsinstellingen verifieert, maar verschaftte verder weinig informatie over het toezicht dat hij uitoefende op die instellingen.

RSVZ

Het RSVZ wijst erop dat de controle op de socialeverzekeringsfondsen nooit is stopgezet. Voor andere meewerkende instellingen is het RSVZ niet bevoegd, maar bestaat er wel een samen-werking. Zo vroeg het RSVZ bij de ziekenfondsen lijsten op zodat het op drie refertemomenten (30 juni 2020, 21 december 2020 en 30 juni 2021) kon nagaan of de zelfstandigen die steun ontvin-gen al dan niet personen ten laste hadden³⁰. De fondsen moesten de terugvordering van de ten onrechte uitbetaalde bedragen doorvoeren bij de zelfstandigen die op geen enkel van deze drie refertemomenten personen ten laste hadden.

²⁸ De normale procedure bestaat erin dat de tijdelijk werkloze werknemer uiterlijk op het einde van de tweede maand volgend op maand waarin hij tijdelijk werkloos werd, een uitkeringsaanvraag indient bij de RVA via zijn uitbetalingsinstelling, door middel van een door de werknemer ondertekend formulier samen met een elektronische aangifte van sociaal risico die uitgaat van de werkgever. Na beslissing door de RVA gebeurt de maandelijkse betaling vervolgens door de uitbetalingsinstelling op basis van een controlekaart en een elektronische aangifte van sociaal risico door de werkgever, betreffende de dagen en het aantal uren waarop de werknemer tijdens de maand tijdelijk werkloos werd gesteld. De uitbetalingsinstelling wordt vervolgens geacht een controle uit te voeren op sommige aspecten van het regime van tijdelijke werkloosheid (bv. erkenning van een situatie van overmacht, bestaan van de vereiste mededelingen aan de RVA in geval van economische werkloosheid). Naderhand controleert de RVA of de betaling door de uitbetalingsinstelling correct is.

²⁹ De minister van Werk legde voor de periode van 1 januari tot en met 31 maart 2023 wel nog een behoud van sommige maatregelen (o.a. de mogelijkheid van betaling zonder een controlekaart) op aan de administratie.

³⁰ De hoedanigheid van persoon ten laste wordt bepaald op basis van artikel 123 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Tijdens de COVID-19-pandemie had het RSVZ vastgesteld dat, gelet op bepaalde fraudegevallen, er nood is aan bijkomende interne controle in de socialeverzekeringsfondsen (o.a. op het vlak van de uitbetalingen van uitkeringen). Op vraag van de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw startte de dienst Externe Audit van het RSVZ bijgevolg in april 2024 de audit 'interne controle' op waarbij voor de socialeverzekeringsfondsen een evaluatietool werd ontwikkeld voor een zelfevaluatie van hun interne controles (zie [aanbeveling 10](#)).

Samenvattend concludeert het Rekenhof dat het toezicht op de uitbetalingsinstellingen door de RVA opnieuw verloopt zoals voor de COVID-19-pandemie, zonder dat hij echter concrete informatie heeft verschaft opdat het Rekenhof de reikwijdte hiervan zou kunnen inschatten. Voor de socialeverzekeringsfondsen maakte het RSVZ melding van maatregelen die hun interne controles moesten verbeteren alsook van een specifieke actie om onterechte steun terug te vorderen. Op basis van de aangeleverde informatie is het Rekenhof van oordeel dat het toezicht op de meewerkende instellingen wel aanwezig is, maar kan het moeilijk de efficiënte en doeltreffende werking van de controleprocedures inschatten. Bijgevolg beschouwt het de aanbeveling eerder als 'in uitvoering'.

Aanbeveling 12

Identificeer de missing links in de gegevensuitwisseling met andere administraties en instellingen en vraag vervolgens de nodige machtigingen aan om deze gegevensuitwisselingen te realiseren.

Federale overheid



Het Rekenhof stelde in zijn auditverslag vast dat sommige administraties bij de invoering van steunmaatregelen tijdens de COVID-19-pandemie niet beschikten over de nodige gegevens om de voorwaarden voor de maatregelen te controleren.

FOD Financiën

De Thesaurie werkte samen met de NBB voor de invoering van de waarborgregelingen voor bankleningen. De eerste waarborgregeling liep af op 30 juni 2023. Extra gegevens zijn voor die steunregeling dus niet langer nodig. Voor de invoering van de tweede waarborgregeling deed de Thesaurie een beroep op gegevens in het Register van Kredieten aan Ondernemingen (RKO) via de BECRIS-applicatie van de NBB (zie ook [aanbeveling 10](#)).

De FOD Financiën heeft in het kader van de fiscale steunmaatregelen in 2023 een samenwerking opgestart met de gewesten om gegevens uit te wisselen. De uitwisseling gaat over vaststellingen die controleurs van de FOD Financiën deden rond onterecht ontvangen coronahinderpremies van de gewesten. Aangezien het gaat om een specifieke coronapremie, verwacht de FOD Financiën dat de uitwisselingen in de loop van 2024 zouden eindigen.

OISZ

De KSZ en het eHealth-platform geven aan dat ze systematisch *missing links* in de gegevensuitwisseling met andere administraties opsporen. Via de KSZ kunnen de OISZ en ook andere federale overheidsdiensten op basis van strikte machtigingen gegevens uitwisselen. Ook actoren buiten de sociale zekerheid, onder andere regionale administraties, kunnen op basis van dergelijke machtigingen gegevens opvragen bij de KSZ.

Wanneer de RSZ voor controles op steunmaatregelen gegevens nodig heeft van een andere instelling, wordt steevast de vaste procedure voor gegevensuitwisseling gevolgd³¹ en is er ook een juridische toets om de wettelijke basis voor die uitwisseling na te gaan. De moeilijkheden die het Rekenhof in zijn auditverslag vermeldde, waren volgens de RSZ te wijten aan het dringende karakter van de COVID-19-steunmaatregelen.

De RVA verwijst naar de gegevensdeling die al sterk is ingeburgerd bij de OISZ dankzij het werk van de KSZ (zie hoger)³². Zo worden werkloosheidsgegevens van de RVA gekruist via de KSZ met databanken van andere diensten en instellingen. Op die manier controleert de RVA bijvoorbeeld of een werkloze een zelfstandige activiteit heeft opgestart tijdens de periode waarvoor hij uitkeringen ontvangt. Tijdens de pandemie breidde de RVA zijn gegevenskruising verder uit en werden datamatching en datamining als belangrijke detectiemiddelen gebruikt om potentiële fraudedossiers te detecteren. Ook nam de RVA contact op met andere instellingen om nuttige informatie of gegevens voor onderzoeken te verkrijgen.

Tijdens de COVID-19-pandemie was er een nauwe samenwerking tussen het RSVZ en de ziekenfondsen met het oog op de opstelling van controleprocedures, zoals het nagaan van de gezinslast. Het resultaat is de bestending van die controles door de creatie van een nieuwe automatische gegevensstroom m.b.t. personen ten laste bij de ziekenfondsen, die echter werd stil gelegd door een zaak bij het Grondwettelijk Hof over het begrip gezinslast (zie [aanbeveling 8](#)). Meer algemeen zet het RSVZ sinds de coronacrisis prioritair in op *data governance* en *data management*, inclusief gegevensuitwisseling. Door de hervorming van het klassieke overbruggingsrecht sinds 1 januari 2023 is het nodig om bijkomende gegevens uit te wisselen met de ziekenfondsen. Zo is voortaan een beperkte cumulatie met een beroepsactiviteit en/of vervangingsinkomen zoals een uitkering arbeidsongeschiktheid mogelijk. Via de KSZ zijn de nodige stappen gezet om de vereiste gegevens te bekomen. Twee belangrijke diensten van de KSZ voor die gegevensuitwisseling zijn de dienst *Health and Disability Insurance Allowance (HdiAllowanceService)*³³ en de webservice *HealthCareInsuranceService*³⁴.

Het RIZIV geeft aan dat de COVID-19-crisis duidelijk maakte dat veilige elektronische kanalen voor het delen van arbeidsongeschiktheidsattesten en de uitwisseling van gegevens binnen de sector van de uitkeringsverzekeringen erg belangrijk zijn. Daarom kunnen huisartsen vanaf 2024 via het project *Mult-eMediatt*³⁵ attesten van arbeidsongeschiktheid rechtstreeks vanuit de medische

³¹ De tijdslijn en procedure die de RSZ volgt is de volgende: (1) controle of de wettelijke basis de gegevensuitwisseling toestaat, (2) aanpassing van de wettelijke basis indien nodig, (3) verzoek om overleg bij de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) in samenwerking met de instelling waarmee de gegevensuitwisseling moet plaatsvinden en de KSZ, (4) na het verkrijgen van de toestemming, eventuele technische ontwikkelingen realiseren (instellingen, KSZ), en ten slotte (5) de gegevensuitwisseling op een veilige manier.

³² De uitwisseling van sociale persoonsgegevens vereist een voorafgaandelijke beraadslaging van het Informatie-veiligheidscomité (IVC). Het IVC, opgericht bij wet van 5 september 2018, heeft onder andere als opdracht beraadslagingen te organiseren, functionarissen voor gegevensbescherming te ondersteunen en goede praktijken te formuleren. Het IVC bevat twee kamers: de kamer Sociale Zekerheid en Gezondheid en de kamer Federale Overheid. Voor meer info, zie FOD BOSA, *Informatieveiligheidscomité (IVC)*, www.bosa.belgium.be.

³³ De dienst *Health and Disability Insurance Allowance* biedt de mogelijkheid aan het RIZIV om de gegevens te raadplegen over de ziekte- en inactiviteitsuitkeringen die de verzekeringsinstellingen hebben toegestaan. Het gaat met name over de periodes van inactiviteit of de toegelaten deeltijdse werkhervatting in geval van ziekte (of andere inactiviteit) geldig in een bepaald kwartaal.

³⁴ Via de *HealthCareInsuranceService* kunnen à la carte informatieblokken worden opgevraagd over verzekeringsgegevens die door de ziekenfondsen (verzekeringsinstellingen) worden beheerd.

³⁵ Voor meer info, zie FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, *Mult-eMediatt*, www.health.belgium.be.

software verzenden naar (1) de ziekenfondsen (als de periode van arbeidsongeschiktheid langer duurt dan veertien dagen of als het om een verlenging gaat) of naar (2) Medex vanaf de eerste dag arbeidsongeschiktheid. Vroeger moesten huisartsen navigeren tussen verschillende modellen van attesten, nu wordt in enkele klikken het correcte model aangemaakt en verstuurd. Dit ontlast ook de patiënt van administratieve formaliteiten. Daarnaast voorziet artikel 20 van de beheersovereenkomst 2022-2025 tussen het RIZIV en de federale overheid in de oprichting van een beveiligd, collaboratief, digitaal communicatieplatform, het TRIO-platform. Dit platform maakt de uitwisseling van medische gegevens tussen adviserende artsen, arbeidsartsen en huisartsen in het kader van de evaluatie van arbeidsongeschiktheid en Terug-Naar-Werktrajecten mogelijk, alsook de creatie van een individueel dossier voor elke verzekerde die een Terug-Naar-Werktraject start. Momenteel wordt het platform technisch geanalyseerd met het oog op de invoering ervan. Op de ministerraad van 26 april 2024 is een voorontwerp van wet goedgekeurd over het wettelijke kader van het TRIO-platform dat ook ter advies werd voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit en de Raad van State. Deze adviezen³⁶ werden ondertussen ontvangen en hebben aanleiding gegeven tot verschillende aanpassingen aan het voorontwerp van wet, waardoor het mogelijk opnieuw aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State moet worden voorgelegd.

Tot slot vond er via de KSZ ook een gegevensuitwisseling plaats tussen enerzijds de OCMW's en anderzijds de RVA en het RSVZ. Dit was nodig om de OCMW's te informeren over de personen met inkomensverlies als gevolg van de COVID-19-pandemie die de RVA en het RSVZ hadden geïdentificeerd. De OCMW's moesten proactief contact opnemen met die personen om te bekijken of ze eventueel in aanmerking kwamen voor OCMW-steun. De POD MI stelt dat de administratieve en juridische stappen bij het IVC (ter goedkeuring van de gegevensuitwisseling) en de technische stappen bij de gegevensbronnen bij de KSZ en de POD MI vlot verliepen.

Samengevat zijn er enkele bijkomende gegevensstromen gecreëerd om de uitrol van en controle op bepaalde steunmaatregelen te realiseren. Daarnaast staan er ook nog projecten in de steigers. Daarom beschouwt het Rekenhof de aanbeveling als 'in uitvoering'.

Aanbeveling 13

Inventariseer periodiek de vastgestelde problemen met betrekking tot de kwaliteit van gebruikte authentieke gegevensbronnen, waaronder in het bijzonder de Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO), en kaart deze problemen aan bij de administratie of overheid bevoegd voor de betrokken databank.

Federale overheid



Tijdens de COVID-19-pandemie waren er problemen met de betrouwbaarheid en de bruikbaarheid van gegevens die bepalend waren voor de toekenning van steunmaatregelen (bv. de NACE-codes³⁷ in de KBO). Het Rekenhof vroeg in de opvolging aan de administraties of de kwaliteit van de data uit dergelijke externe bronnen systematisch wordt bekeken en gerapporteerd aan de verantwoordelijke voor de databank.

³⁶ Advies van de Raad van State nr. 76.341.2 van 6 juni 2024, www.raadvst-consetat.be. en advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nr. 63/2024 van 27 juni 2024, www.gegevensbeschermingsautoriteit.be.

³⁷ NACE staat voor *Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne* en is een code die door de Europese Unie en haar lidstaten wordt toegekend aan een bepaalde klasse van economische activiteiten (al dan niet commercieel). Ze is bedoeld als hulpmiddel bij het opstellen van economische statistieken en overzichten.

OISZ

De KSZ en het eHealth-platform geven aan dit systematisch te doen. De RSZ stelt dat voor alle maatregelen die hij doorvoert de authentieke gegevensbronnen kwaliteitsvol zijn. Het RSVZ daarentegen verklaart dat ervaringen met de kwaliteit, de beschikbaarheid en de uitwisseling van gegevens tijdens de COVID-19-pandemie de rechtstreekse aanleiding zijn geweest om te investeren in *data governance* en *data management*. In een eerste beweging heeft dit concreet geleid tot een aantal maatregelen om de gegevens in het stelsel van de zelfstandigen te verbeteren:

- Een charter tussen het RSVZ en de socialeverzekeringsfondsen over het beheer en de kwaliteit van de socialezekerheidsgegevens van zelfstandigen in 2021: het charter beschrijft op welke manier het RSVZ en de socialeverzekeringsfondsen zich als partners zullen inzetten voor een gecoördineerde *data governance* en *data management*. Met de ondertekening van het charter hebben het RSVZ en de fondsen verklaard achter een gemeenschappelijke aanpak te staan en hierin te willen investeren.
- De oprichting van een zogenaamde *Data Quality Office* (DQO) in 2022: de DQO moet de data-kwaliteit verhogen en werkt preventief (voorkomen van dataproblemen), curatief (ondersteuning bij correcties van dataproblemen) en objectief (meten is weten).

In een tweede beweging zijn er op het niveau van de sociale zekerheid stappen gezet om een ruimere strategie uit te werken voor een toekomstbestendige digitale sociale zekerheid, het zogenaamde project E-gov 3.0. Dit project wordt gefinancierd via *NextGenerationEU*, het Europees herstellfonds om EU-lidstaten te helpen de socio-economische uitdagingen ten gevolge van de COVID-19-pandemie te overwinnen. Het RSVZ zal in het kader van project E-gov 3.0 inzetten op: (1) de verdere verbetering van de gegevenskwaliteit, (2) de creatie van een centrale gegevensbank tegen 1 juli 2024 en (3) de ontwikkeling van een socialezekerheidsplatform voor zelfstandigen tegen 1 juli 2026. Dit platform zal het sleutelinstrument vormen voor het gegevensbeheer van en de dienstverlening aan zelfstandigen.

FOD Financiën

Sinds maart 2023 loopt ook een initiatief rond datakwaliteit bij de FOD Financiën. Zo is de dienst *Data Governance Office* bezig met de opmaak van een datakwaliteitsmanagementraamwerk op het niveau van de FOD om de datakwaliteit van externe en interne data te meten en te visualiseren. Om datakwaliteit centraal te plaatsen, heeft de dienst sinds juni 2024 het principe *Data Quality by Design* toegevoegd aan de opmaak van hun business cases. Door van de kwaliteit van gegevens een prioriteit te maken in de ontwerpfase van business cases, kunnen fouten en kwaliteitsproblemen in latere fasen worden vermeden. In de huidige testfase van het datakwaliteitsmanagementraamwerk wordt de datakwaliteit van adressen (zowel in binnen- als buitenland) gemeten om eventueel, op basis van de resultaten, corrigerende maatregelen voor te stellen. De resultaten van die kwaliteitsmetingen worden vervolgens met de externe authentieke bronnen gedeeld. Om de aanpassingen van authentieke bronnen (bv. wijzigingen NACE-codes of gemeentefusies) efficiënt door te voeren binnen de organisatie, brengt de FOD Financiën de vertegenwoordigers binnen zijn organisatie samen in externe werkgroepen. De informatie wordt dan centraal verdeeld naar de verschillende afdelingen binnen de FOD. Ter afsluiting neemt de FOD Financiën ook deel aan een overleg dat wordt georganiseerd door de KBO met als doel de verbetering van de opmaak van de NACE-codes³⁸.

³⁸ Uit de toelichting van de FOD Financiën blijkt dat dit overleg niet meer wordt georganiseerd sinds de COVID-19-crisis.

Het Rekenhof concludeert dat er verschillende initiatieven lopende zijn om de datakwaliteit te verbeteren, meer specifiek van authentieke gegevensbronnen. Bijgevolg is het van oordeel dat **aanbeveling 13** 'in uitvoering' is.

Aanbeveling 14

Verbeter de administratieve en juridische procedures om zo de gegevensuitwisseling tussen administraties en instellingen over de verschillende bestuursniveaus heen sneller tot stand te laten komen.

Federale overheid



In zijn initiële audit stelde het Rekenhof vast dat, hoewel binnen de federale overheid de gegevensdeling al vrij sterk is uitgebouwd (en wat meer specifiek de OISZ betreft, dankzij de rol van de KSZ), er soms moeilijkheden bestonden om tijdig de nodige protocollen en voorbereidingen klaar te hebben om de noodzakelijke gegevensstromen tijdig te kunnen realiseren³⁹.

De beleidscel van de minister van Sociale Zaken verwijst naar de verantwoordelijkheid van elke instelling om voor de ontvangst van noodzakelijke gegevens een aanvraag in te dienen en contact op te nemen met de KSZ en de instelling die de authentieke bron is. Verschillende instellingen en administraties geven toelichting bij hun gerealiseerde gegevensuitwisselingen of acties om de procedures te versnellen:


- De RSZ wijst naar zijn initiatief om vanaf januari 2023 het aanvraagformulier voor de beraadslaging vooraf in te vullen met de gekende basisgegevens om de administratieve procedure te vereenvoudigen. Het Rekenhof meent echter dat die vereenvoudiging de gegevensuitwisseling niet substantieel versnelt en bovendien was ze al aangekondigd in 2020.
- De RVA wijst op de ontwikkeling van een nieuwe gegevensstroom, waarbij hij de gegevens uit de maandelijkse aangifte door de werkgever van de tijdelijke werkloosheid ter beschikking stelde van de gewestinstellingen via de KSZ met het oog op een mogelijke opvolging en begeleiding. Er werden daarna initiatieven genomen om deze gegevensoverdracht nog te versnellen.
- De FOD Financiën wijst erop dat het enige tijd kostte om de allereerste COVID-19-protocollen af te ronden, vermits er verscheidene stappen moesten worden gezet (bepaling van de gegevens en doeleinden, standpunt van de DPO, ondertekening door de betrokken partijen, voorbereiding technische gegevens). De daaropvolgende protocollen werden echter in zeer korte tijd voltooid.

Deze toelichtingen wijzen er niet op dat over het algemeen de administratieve en juridische procedures werden aangepast om de termijnen te verkorten en op die manier de gegevensuitwisseling mogelijk te maken tussen administraties en instellingen over de verschillende bestuursniveaus heen. Dit wordt ook door enkele regionale overheden bevestigd, die echter wel aangeven dat de belemmeringen voor de toegang tot gegevens soms voornamelijk van technische aard zijn.

Het RSVZ verwijst voor noodzakelijke verbeteringen naar het actieplan sociale fraude 2023-2024 van de SIOD, waarbij het mogelijks meer specifiek doelt op een actiepunt (29) over de actualisering van het samenwerkingsakkoord van 1 juni 2011 tussen de federale Staat en de gewesten en gemeenschappen betreffende de coördinatie van de controles inzake illegale arbeid en sociale fraude (zie **aanbeveling 16**). Hierin zal ook een onderdeel over gegevensuitwisseling worden opgenomen. Momenteel wordt daar echter nog aan gewerkt.

39 De uitwisseling van sociale persoonsgegevens vereist een voorafgaandelijke beraadslaging van het federale Informatie-veiligheidscomité (zie ook **voetnoot 32**).

Rekening houdend met bovenstaande antwoorden beschouwt het Rekenhof **aanbeveling 14** als 'nog niet uitgevoerd'.

| | | |
|---|--------------------------|---|
| <p>Aanbeveling 15 Bied, eventueel tijdelijk bij een uitzonderlijke toename aan dossiers, voor alle steunmaatregelen met een grote budgettaire impact en belangrijke rechtmatigheidsrisico's (bv. coronamaatregelen 'tijdelijke werkloosheid' en 'overbruggingsrecht', de belangrijkste fiscale steunmaatregelen) voldoende middelen aan de bevoegde administraties en instellingen om tijdig een efficiënte en effectieve controle op te zetten.</p> | <p>Federale overheid</p> |  |
|---|--------------------------|---|

De beleidscel van de minister van Sociale Zaken wijst op de regeringsbeslissing van 20 oktober 2021⁴⁰ om 50 sociaal inspecteurs aan te werven bij de sociale-inspectiediensten, waarvan 5 in het stelsel van de zelfstandigen en 45 in het stelsel van de werknemers⁴¹. Het RIZIV wees op de verdere versterking met 140 en 29 sociaal inspecteurs, zoals beslist op respectievelijk 18 oktober 2022⁴² en 13 oktober 2023⁴³. Daarnaast meldde ook de Thesaurie een tijdelijke versterking van zijn personeel⁴⁴.

RVA

De RVA wijst erop dat voldoende middelen beschikbaar werden gesteld om controles uit te voeren, maar dat hij, wegens de pandemie, de werkorganisatie wel aanpaste met een gewijzigde inzet van het personeel tot gevolg. Zo werden bepaalde controles noodgedwongen (tijdelijk) opgeschort of verminderd (bv. geen terreincontroles of huisbezoeken meer) en werd prioritair ingezet op controles tijdelijke werkloosheid, naast het behoud van controles op zwartwerk op vraag van de arbeidsauditeur of andere inspectiediensten. Ook de administratieve medewerkers konden bijkomend worden ingeschakeld om (gedeeltelijk) de controles tijdelijke werkloosheid te ondersteunen, omdat een deel van hun controletaken bij de behandeling van de aanvragen, door de aanpassing van de voorwaarden en verplichtingen, wegviel. Ten slotte zette de RVA ook sterk in op datamatching en datamining voor de selectie van potentiële fraudedossiers ter vervanging van manueel opzoekingswerk, waardoor gericht kon worden gecontroleerd.

RSVZ

Ook het RSVZ meldt dat er is gezorgd voor bijkomende middelen om de dienst Eerlijke Concurrentie (ECL) te versterken en dat de werklust intern werd herverdeeld. Er werd ook in extra middelen voorzien voor de socialeverzekeringsfondsen om een daling van hun ontvangsten op te vangen als gevolg van de inkomensdaling die de zelfstandigen door de crisis ondergingen⁴⁵. Voor 2020 werd daarom uitzonderlijk een regeling uitgewerkt die elk fonds de mogelijkheid gaf om voorschotten te vragen op de beheerskosten (d.i. trekkingsrecht).

⁴⁰ Ministerraad van 20 oktober 2021, meerjarenbegroting 2022-2024 – notificaties, p. 2-3.

⁴¹ Als volgt verdeeld: Algemene Directie (AD) Toezicht op het Welzijn op het Werk (TWW): 8, AD Toezicht op de Sociale Wetten (TSW): 8, RVA: 2, RSZ: 23, RSVZ: 5, SIOD: 2, POD MI: 2.

⁴² Ministerraad van 18 oktober 2022, meerjarenbegroting 2023-2024 – notificaties, p. 64. 140 als volgt verdeeld: FOD WASO: 65, RVA: 14, RSZ: 44, RSVZ: 17.

⁴³ Ministerraad van 13 oktober 2023, begrotingsopmaak 2024 – notificaties, p. 65. 29 als volgt verdeeld: FOD WASO 12, RVA:5, RSZ: 8, RSVZ: 2, RIZIV:1, SIOD: 1.

⁴⁴ In de vermelde begrotingsnotificaties worden nog diverse kleinere aanwervingen aangekondigd, o.a. ook voor de vervanging van personeel. Het Rekenhof ging in deze opvolging niet na in welke mate deze personeelsversterkingen inderdaad werden gerealiseerd en wat de netto-aangroei is rekening houdende met ook de (natuurlijke) afvloeiingen.

⁴⁵ De socialeverzekeringsfondsen rekenen een percentuele administratiekost aan op de sociale bijdragen.

POD MI

Ten slotte stelt de POD MI dat wel bijkomend personeel werd toegewezen⁴⁶, maar dat de toewijzing niet overeenstemde met de periodes waarin de controles moesten gebeuren. In de meeste gevallen stopte de bijkomende financiering op hetzelfde moment als de maatregelen, terwijl de controle-activiteiten nog lange tijd doorliepen na de periode waarvoor de extra personeelsmiddelen waren toegekend. Bijgevolg stelt de POD MI voor om personeelsversterking af te stemmen op de frequentie en ook de timing van controles, zodat tijdens de subsidieperiode personeel kan worden aangeworven en opgeleid om bij te dragen aan de uitvoering van de maatregel (behandeling vragen van de OCMW's, voorbereiding van de controlemethodologie enz.) en de controles kunnen worden uitgevoerd over een voldoende lange periode, ook nadat de toekenning van de steunmaatregelen is beëindigd⁴⁷.

Kort samengevat kregen verschillende diensten extra middelen en personeel (zoals bijkomende sociaal inspecteurs) om controleactiviteiten uit te voeren, maar (volgens de POD MI) viel dit niet altijd samen met de periode waarin die controles moesten gebeuren. Voorts zorgden ook verschuivingen in de werkorganisatie ervoor dat er personeel en tijd vrijkwamen voor controles op de steunmaatregelen (RVA en RSVZ). Bijgevolg wordt **aanbeveling 15** als 'uitgevoerd' beoordeeld.

Aanbeveling 16

Ga na of in het actieplan van de SIOD specifieke acties kunnen worden opgenomen over de gecoördineerde aanpak van fraude met coronasteun. Pak daarbij problemen aan zoals een noodzakelijke update van het samenwerkingsakkoord van 1 juni 2011 tussen de federale Staat en de gewesten en gemeenschappen betreffende de coördinatie van de controles inzake illegale arbeid en sociale fraude.

Federale overheid
SIOD



De SIOD⁴⁸ verwijst naar het actieplan sociale fraudebestrijding 2022 waarin het strategisch doel 3 (een inclusieve arbeidsmarkt die veiligheid en gezondheid op het werk garandeert voor alle werknemers) een operationele doelstelling opnam over de aanpak van de misbruiken van de COVID-19-(steun)maatregelen⁴⁹. Deze operationele doelstelling omvatte vijf concrete acties:

- Het opstellen van een roadmap ten gunste van een gecoördineerde en multidisciplinaire aanpak van crisissituaties door de sociale-inspectiediensten (actiepunt 23). De bedoeling was om op basis van de ervaringen tijdens de COVID-19-pandemie een toolkit en roadmap uit te werken voor toekomstige crisissen. Volgend op een studie⁵⁰ door de Universiteit Utrecht naar het inspectiewerk van de vijf federale inspectiediensten⁵¹ tijdens de COVID-19-pandemie werd een draaiboek voor nieuwe taken tijdens toekomstige crisissen ontwikkeld.
- De coördinatie van de controles op de COVID-19-steunmaatregelen (actiepunt 24). Hierbij wordt verwezen naar **aanbevelingen 12, 14 en 16** van de audit van het Rekenhof. Het doel zou

⁴⁶ Twee controleurs en twee inspecteurs voor de controle van de verschillende COVID-subsidies toegekend aan de OCMW's op basis van de ministerraad van 18 oktober 2022, meerjarenbegroting 2023-2024 – notificaties, p. 5.

⁴⁷ Bij de POD MI worden de controles over het algemeen uitgevoerd in het jaar N+1, omdat ze afhankelijk zijn van een a posteriori rapportering over het gebruik van de middelen toegekend aan de OCMW's.

⁴⁸ De actieplannen en verslagen van de SIOD zijn beschikbaar op www.siod.belgie.be.

⁴⁹ Ook in het actieplan 2021 werden echter al een aantal acties (1 tot 5) opgenomen in het kader van de COVID-19-crisis, die gedeeltelijk werden overgenomen in het actieplan 2022.

⁵⁰ SIOD, *Inspectiewerk tijdens de Coronacrisis*, 111 p., www.siod.belgie.be.

⁵¹ De vijf federale inspectiediensten: RSZ, Toezicht op de Sociale Wetten (TSW), RVA, RIZIV en RSVZ.

zijn om een correct juridisch kader te creëren voor een bijkomende gegevensuitwisseling tussen enerzijds de bevoegde federale en regionale administraties en anderzijds de bevoegde federale administraties onderling.

- De controle van de crisismaatregel overbruggingsrecht (actiepunt 25). Het betreft de uitvoering van de controles door de dienst ECL van het RSVZ op de types van fraudes en misbruiken die deze dienst als prioritair beschouwt.
- De controle tijdelijke werkloosheid COVID-19 (actiepunt 26) door de RVA.
- De controle van de verminderingen van de sociale bijdragen die werden toegekend aan de hotelsector, de reissector en de evenementensector (actiepunt 27) door de RSZ.

In het actieplan sociale fraudebestrijding 2023-2024 werden de drie laatste actiepunten hernomen (actiepunten 30 tot 32) en werd een actiepunt (29) opgenomen over de actualisering van het samenwerkingsakkoord van 1 juni 2011 tussen de federale Staat en de gewesten en gemeenschappen betreffende de coördinatie van de controles inzake illegale arbeid en sociale fraude (ook regioprotocol genoemd), namelijk een voortzetting van het voormalige actiepunt 24.

Het Rekenhof merkt op dat in deze plannen weinig concrete meetbare doelstellingen werden opgenomen over de geplande acties. Voorts geven de Jaarverslagen Sociale Fraudebestrijding van de SIOD⁵² voornamelijk een algemeen overzicht van de uitgevoerde controles en de financiële resultaten per fraudefenomeen. Een specifiek COVID-19-rapport over de activiteiten van de sociale-inspectiediensten en de SIOD in 2021 beschrijft de inhoud van de controles per betrokken inspectiedienst.

Voor wat het samenwerkingsakkoord betreft, geeft de SIOD wel aan dat samen met de federale sociale-inspectiediensten in 2022 een overzicht werd opgesteld van de noodzakelijke actualiseringen. Dit overzicht werd voorgelegd aan de bevoegde federale beleidscellen met het oog op de verdere bespreking met de inspectiediensten en de regionale overheden op administratief en beleidsniveau. De gesprekken werden in 2023 (en 2024) voortgezet op het beleidsniveau. Deze aanbeveling is dus ‘in uitvoering’.

4.4 Opgvolging en evaluatie

Aanbeveling 17

Verzamel gedetailleerde informatie over het gebruik van alle socio-economische steunmaatregelen (bv. het uitstel van sociale bijdragen bij de zelfstandigen, ouderschapsuitkering) om ze te kunnen opvolgen en evalueren.

Federale overheid



Verschillende instellingen zoals de RVA, het RSVZ, de RSZ, het RIZIV en de POD MI wijzen op de beschikbaarheid van cijfers, niet alleen om budgettaire ramingen op te maken, maar ook om de steunmaatregelen op te volgen. Sommige van de onderstaande initiatieven vermeldde het Rekenhof al in zijn initiële auditverslag⁵³ als goede praktijken.

⁵² SIOD, *Jaarverslag Sociale Fraude*, www.siod.belgie.be.

⁵³ Zie Rekenhof, *Steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis: Steunmaatregelen van de federale overheid*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, november 2021, punt 5.1.1., rekenhof.be.

De beleidscel van de minister van Sociale Zaken verwijst voor de maatregelen die onder de bevoegdheid van de RSZ vallen naar een maandelijkse monitoring van deze maatregelen (in de vorm van een toelichtingsdocument met up-to-date cijfers uit de databank) die werd meegegeed aan het beheerscomité en het directiecomité van de RSZ. Die monitoring kon echter slechts gebeuren voor de maatregelen waarvan de uitgaven konden worden gekwantificeerd. Het Rekenhof kon bij de opmaak van de inventaris tijdens zijn initiële audit slechts voor zes van de vijftien maatregelen de uitgaven vaststellen.

De RVA verwijst, naast de gebruikelijke maandelijks becommentarieerde cijfers (over vergoede werklozen en het tijdskrediet) en tabellen met alle basisgegevens over de diverse regelingen die de RVA beheert, naar de 'Cockpit RVA' die in het kader van de COVID-19-pandemie werd uitgebreid met dagcijfers voor de processen 'toelaatbaarheid' en 'verificatie' en met gegevens over de coronamaatregel 'tijdelijke werkloosheid' en het corona-ouderschapsverlof.

Het RSVZ verwijst in de eerste plaats naar de rol van de dienst Informatiebeheer. Deze dienst verzamelt de gegevens over de uitkeringen overbruggingsrecht en het betalingsuitstel van sociale bijdragen in het kader van de COVID-19-pandemie voor de continue globale monitoring door de Werkgroep Sociale Impact COVID-19-crisis (WG SIC) alsook voor de evaluatie van de steunmaatregelen (bv. door het Algemeen Beheerscomité voor het Sociaal Statuut der Zelfstandigen (ABC)) en de ondersteuning van financiële ramingen. Daarnaast houdt ook de dienst Financiën (ondersteund door de dienst Externe Audit voor informatie over uitbetalingen en terugvorderingen) informatie bij over de steunmaatregelen in het kader van de budgettaire monitoring. Daarbij worden niet alleen de commissie Budget en Financiën van het RSVZ als de raad van beheer geïnformeerd, maar ook - in het kader van begrotingsoefeningen - de FOD Sociale Zekerheid, de FOD BOSA en het Monitoringcomité. Ook de dienst Actuarieel biedt hierbij ondersteuning door voorafgaande inschattingen te maken van de kostprijs van een beoogde maatregel. Ten slotte wijst het RSVZ op de optimalisering van het beheer en van de gegevensuitwisseling via de ontwikkeling van een centraal gegevensplatform (zie [aanbeveling 13](#)).

De POD MI wijst op een uitgebreide monitoring op basis van gegevens uit een specifieke applicatie en feedback vanwege de controlediensten over de resultaten van inspecties uitgevoerd bij de OCMW's.

Het RIZIV geeft aan dat het, wat betreft de aanvullende crisisuitkering toegekend aan zelfstandigen en werknemers, zowel beschikte over een maandelijkse opvolging op basis van geaggregeerde gegevens als over een trimestriële opvolging op basis van gedetailleerde gegevens, via gegevensuitwisseling met de verzekeringsinstellingen. Die informatie werd periodiek aan de verschillende beheerscomités⁵⁴ bezorgd. Voor andere maatregelen⁵⁵ werd er geen specifieke opvolging of evaluatie opgezet door ontbrekende gegevens. Hierdoor kon de opvolging niet verzekerd worden en was het moeilijk om de uiteindelijke kostprijs te kwantificeren.

⁵⁴ Naast het Algemeen Beheerscomité van het RIZIV is er ook een Beheerscomité voor Werknemers (inclusief mijnwerkers) en werklozen en een Beheerscomité voor Zelfstandigen voor het beheer van de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

⁵⁵ Zoals de meerkost voor zelfstandigen die hun gedeeltelijke activiteit tijdelijk stopzetten wegens de COVID-19-crisis en de besparing van één maand aan uitkeringen als de arbeidsongeschiktheid start in een maand waarin een zelfstandige al een beroep doet op het crisisoverbruggingsrecht.

De FOD Financiën voorziet in geen significante opvolging. Wat de waarborgmaatregelen voor bankleningen (beheerd door de Thesaurie) betreft, hebben de verzekerde kredietportefeuilles geen aanleiding gegeven tot het gebruik van de eerste waarborgregeling. Voor de tweede waarborgregeling kunnen de betrokken banken gebruikmaken van een systeem van voorschotten op de eindafrekening (van de verliezen op hun gegarandeerde kredietportefeuilles), waarvan slechts één bank heeft gebruikgemaakt.

Het Rekenhof concludeert dat verscheidene initiatieven werden genomen om informatie over het gebruik van socio-economische steunmaatregelen te verzamelen, maar zeker niet voor alle maatregelen. Het beoordeelt de aanbeveling dan ook als ‘in uitvoering’.

Aanbeveling 18

Formuleer bij nieuwe steunmaatregelen voldoende concrete doelstellingen, met opvolgbare indicatoren, zodat evaluatie mogelijk wordt.

Federale overheid



Enkel Credendo ECA geeft aan dat duidelijke doelstellingen werden vastgelegd en geïntegreerd in een contractueel kader. Het al dan niet behalen van de doelstellingen werd erna ook geëvalueerd door een externe expert die hierover maandelijks rapporteerde naar de raad van bestuur van Credendo ECA, waarin de toezichthoudende ministers vertegenwoordigd zijn.

Andere actoren verwijzen vooral naar beschikbare analyses en monitoring op basis waarvan de impact van de steunmaatregelen kan worden opgevolgd. Zo vermeldt de Thesaurie de regelmatige macro-economische analyses van de NBB die de impact van de genomen steunmaatregelen op de Belgische economie onderzochten. Ook de beleidscel van de minister van Sociale Zaken verwijst naar dergelijke analyses (in hoofdzaak publicaties van de *Economic Risk Management Group*) alsook naar de samenwerking tussen alle socialezekerheids- en bijstandsinstellingen in de werkgroep SIC en het onderzoeksconsortium COVIVAT (zie ook [aanbevelingen 5, 6 en 7](#)). De hierbij opgezette monitoring van de sociale impact van de crisis heeft geleid tot een betere sturing van de steun. Ten slotte wijst de RVA op de cijfers waarover hijzelf, het RSVZ, de RSZ, het RIZIV en de POD MI beschikken om budgettaire ramingen op te maken en bij te werken alsook naar de ‘Cockpit RVA’ die in het kader van de COVID-19-pandemie werd uitgebreid (zie hoger, [aanbeveling 17](#)).

De FOD Financiën geeft aan dat er rekening zal worden gehouden met de aanbevelingen en dat ook al werd nagedacht over macro-economische indicatoren die bruikbaar zijn bij de toegepaste fiscale steunmaatregelen⁵⁶. De POD MI engageert zich in zijn nieuw Strategisch Plan om de wetgeving regelmatig te evalueren, de impact en de gevolgen van maatregelen (voor de partners en de eigen diensten) vooraf in te schatten ende coherentie met het beleid af te toetsen voor specifieke maatregelen. Het RSVZ, ten slotte, stelt dat het ABC ook het belang van een goede beleidsmonitoring erkent. Initiatieven zouden moeten worden genomen voor een betere monitoring van het beleid op basis van cijfers zodat beleidsmaatregelen op een meer systematische manier kunnen worden geëvalueerd maar ook ter ondersteuning van beleidsvoorbereidend werk en academisch

⁵⁶ Onder andere het aantal bedrijfsfaillissementen maar ook intermediaire indicatoren zoals de opvolging van afgesproken betalingsregelingen met schuldeisers of betalingsachterstand van lonen bij de carry-backregeling, de gemiddelde solvabiliteitsratio's per sector bij de wederopbouwreserve enz.

onderzoek. De opmaak van indicatoren en het verzamelen, beheren en delen van kwaliteitsvolle data zijn hierbij een belangrijk aandachtspunt.

Het Rekenhof is van oordeel dat op basis van de ontvangen antwoorden niet met zekerheid kan worden gesteld dat, in geval van een toekomstige crisis, daadwerkelijk meer met concrete doelstellingen en opvolgbare indicatoren zal worden gewerkt. De uitvoering van de aanbeveling kan daarom moeilijk worden geëvalueerd.

Aanbeveling 19

Evalueer de doelmatigheid van de belangrijkste socio-economische steunmaatregelen aan ondernemingen en particulieren.

Federale overheid



Verschillende instanties wijzen op evaluaties van specifieke steunmaatregelen die al zijn uitgevoerd of nog worden gepland.

Credendo ECA verwijst naar evaluaties door een onafhankelijke deskundige via maandelijkse rapportering aan de raad van bestuur waarin de verantwoordelijke ministers zijn vertegenwoordigd.

De Thesaurie verwijst naar de evaluatie van de eerste waarborgregeling voor bankleningen (waarvan sprake is in het initiële auditverslag) die werd gebruikt bij de opzet van de tweede waarborgregeling alsook naar de macro-economische analyses van de NBB om de impact van de genomen steunmaatregelen op de Belgische economie te beoordelen.

De FOD Financiën geeft aan dat de fiscale steunmaatregelen die het Rekenhof had onderzocht, werden geëvalueerd. Naar aanleiding daarvan en na overleg met de betrokken sectororganisaties, werd de btw-verlaging in oktober 2021 niet verlengd en werd de verhoogde investeringsaftrek ondertussen structureel hervormd (waardoor deze nu niet meer specifiek gericht is op de ondersteuning van ondernemingen tijdens een crisissituatie). De doeltreffendheid van de wederopbouwreserve die loopt tot het aanslagjaar 2024 zal daarentegen slechts concreet worden beoordeeld wanneer zich een nieuwe schok zou voordoen.

De RVA analyseerde al vanaf begin 2021 de impact (ook financieel) van de COVID-19-pandemie op de arbeidsmarkt en de tijdelijke en volledige werkloosheid (inclusief de specifieke regeling voor de kunstensector) alsook het corona-ouderschapsverlof en -tijdskrediet. Hij zet zijn opvolging en evaluaties verder.

Het RSVZ verwijst voornamelijk naar de diverse evaluaties⁵⁷ uitgevoerd door het ABC op basis waarvan zowel het crisisoverbruggingsrecht als het klassieke overbruggingsrecht werden hervormd. Een evaluatie van het volledige pakket aan de COVID-19-maatregelen staat nog op de werkplanning van het ABC en wordt voorbereid.

Wat de steunmaatregelen betreft die onder de bevoegdheid van de RSZ vallen, verwijst de beleidscel van de minister van Sociale Zaken naar maandelijkse documenten waarin de maatregelen worden geëvalueerd en die zijn bestemd voor het beheerscomité van de RSZ en de strategische cellen. Het Rekenhof stelt echter vast dat de RSZ niet in staat was om de kosten en doeltreffend-

⁵⁷ Zie hiervoor de *adviezen* vermeld op de website van het ABC, www.abc-cgg.be.

heid van verscheidene maatregelen onder zijn bevoegdheid te kwantificeren. Zonder die kwantificering was een evaluatie en opvolging van de efficiëntie dus niet mogelijk voor alle maatregelen (zie [aanbeveling 17](#)).

De POD MI verwijst naar de WG SIC en de taskforce kwetsbare groepen die de regering in het leven riep om de situatie en de impact van de pandemie op de samenleving van nabij op te volgen, te analyseren en de gepaste maatregelen voor te stellen op basis van informatie uit de antwoorden op gestandaardiseerde vragenlijsten en de evolutie van bepaalde indicatoren⁵⁸.

Het Rekenhof merkt op dat de vermelde evaluaties zeer verschillen qua intensiteit (sommige beogen geen *ex-post*evaluatie van het beleid) en voornamelijk partieel blijven. Ze kaderen ook niet in een oefening om overkoepelend de federale steunmaatregelen te evalueren, waardoor de nodige input ontbreekt voor het opstellen van een draaiboek voor toekomstige crisissen. Het Rekenhof beschouwt de aanbeveling dan ook eerder als ‘in uitvoering’.

5 Conclusies

Ruim twee jaar na zijn horizontale audit over de socio-economische steunmaatregelen die naar aanleiding van de COVID-19-crisis werden verleend aan de getroffen ondernemingen (inclusief zelfstandigen) en particulieren, is het Rekenhof nagegaan welk gevolg werd gegeven aan zijn aanbevelingen op federaal niveau.

Het ontving geen antwoord van de eerste minister wat betreft de vier gemeenschappelijke aanbevelingen. Hierdoor is het onduidelijk hoe in de toekomst informatie over steunmaatregelen publiek toegankelijk zal worden gemaakt, hoe nieuwe crisissen gezamenlijk zullen worden aangepakt (draaiboek) en welke coördinatie hiervoor zal worden opgezet. Dezelfde onduidelijkheid bestaat over de realisatie van een gemeenschappelijke databank die alle verleende steunmaatregelen verzamelt.

De federale administraties en instellingen geven aan hun nieuwe maatregelen (in nieuwe crisissen) beter af te stemmen op de noden van hun doelgroep, waarbij ze ook aandacht hebben voor de toekenningsvoorwaarden. Ze maken hierbij waar mogelijk ook gebruik van de opvolgingsinformatie en de evaluaties van de eigen steunmaatregelen. Toch bestaat er algemeen nog onduidelijkheid over de mate waarin maatregelen onderbouwd zijn alsook over het formuleren van concrete doelstellingen en indicatoren om de realisatie ervan op te volgen.

Het bestaan van mogelijke lacunes in de regelgeving wordt niet ontkend. Een remediëring hiervan werd, mogelijks door de tijdelijkheid van de maatregelen, niet in het vooruitzicht gesteld. Lacunes in de controles werden daarentegen aangepakt door een aanpassing en verbetering van de controleaanpak, waarbij ook werd ingezet op een verbeterde participatie van de meewerkende instellingen. Voor het verwerken van de steunaanvragen en de controle hierop ontvingen de administraties en instellingen een tijdelijke verhoging van hun middelen.

⁵⁸ In tegenstelling tot de POD MI, waarbij een steunmaatregel extra vergoedingen toekende aan begunstigden van een leefloon, meldde de FOD Sociale Zekerheid niet op de hoogte te zijn van een voorafgaande behoeftanalyse en *ex-post* analyse over gelijkaardige extra vergoedingen voor begunstigden van een inkomensvervangende tegemoetkoming of integratietegemoetkoming.

Veel aandacht ging naar de identificatie van mogelijke *missing links* in de gegevensuitwisseling, onder andere gebruikt bij controles, waarbij de administraties en instellingen ook elk afzonderlijk stappen ondernamen om dergelijke uitwisselingen sneller te realiseren en om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren. Positief is ook dat de actieplannen sociale fraudebestrijding ruim aandacht besteden aan de verschillende individuele controles en de onderlinge samenwerking tussen de inspectie- en controlediensten.

Tot slot investeerden de administraties en instellingen, in samenwerking met meerdere tijdelijke werkgroepen en externe partners, in de opvolging van de steunmaatregelen, en werden individueel al evaluaties uitgevoerd of in het vooruitzicht gesteld. Het Rekenhof zag echter geen indicaties van een overkoepelende evaluatie van het steunbeleid, wat nuttig zou kunnen zijn voor de uitwerking van een draaiboek voor toekomstige crisissen.

Naar aanleiding van zijn opvolging is het Rekenhof van mening dat van de negentien aanbevelingen uit zijn initiële audit van november 2021 er twee zijn uitgevoerd, negen nog in uitvoering zijn en zes niet werden uitgevoerd of dat hiervoor geen indicaties aanwezig zijn. Voor twee aanbevelingen voldoet de informatie niet om een standpunt in te nemen.

Dit verslag is alleen elektronisch beschikbaar,
in het Nederlands en het Frans, op rekenhof.be.



WETTELIJK DEPOT

D/2025/1128/03

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be