

Eerste aanwervingen

Doelgroepvermindering voor RSZ-werkgeversbijdragen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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