

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 februari 2019

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het koninklijk besluit
van 20 juli 1971 houdende instelling
van een uitkeringsverzekering en een
moederschapsverzekering ten voordele van
de zelfstandigen en van de meewerkende
echtgenoten, teneinde de wachttijd op te
heffen**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 54 **3098/ (2017/2018):**

001: Wetsvoorstel van de heer Di Rupo c.s.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 février 2019

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'arrêté royal
du 20 juillet 1971 instituant
une assurance indemnités et une assurance
maternité en faveur des travailleurs
indépendants et des conjoints aidants,
en vue de supprimer la période
de carence**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 54 **3098/ (2017/2018):**

001: Proposition de loi de M. Di Rupo et consorts.

10159

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

1. Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft met een brief van 17 januari 2019 aan het Rekenhof gevraagd om, overeenkomstig artikel 79 eerste lid van het Reglement van de Kamer, de mogelijke budgettaire impact te ramen die de goedkeuring van onderstaand wetsvoorstel als gevolg zou hebben:

— Wetsvoorstel tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten, teneinde de wachttijd op te heffen, ingediend door de heer Elio Di Rupo c.s. (DOC 54 3098/001).

2. Toelichting bij het begrip wachttijd: huidige regelgeving

Op grond van de huidige regelgeving worden drie periodes van arbeidsongeschiktheid omschreven voor zelfstandigen en meewerkende echtgenoten¹:

1. de periode van de eerste tot de veertiende dag van de arbeidsongeschiktheid, waarin de zelfstandigen geen uitkering krijgt. Dit is de periode van primaire niet-vergoedbare ongeschiktheid, ook wel de carenztijd² genoemd;

2. de periode van de vijftiende dag van de arbeidsongeschiktheid tot het einde van het eerste jaar, ook wel de periode van primaire vergoedbare ongeschiktheid genoemd. Tijdens die periode krijgt de zelfstandige gerechtigde een forfaitaire arbeidsongeschiktheidsuitkering ten laste van de ziekteverzekering;

3. de periode vanaf het tweede jaar van de arbeidsongeschiktheid: dit is de periode van invaliditeit. Tijdens die periode krijgt de zelfstandige gerechtigde een invaliditeitsuitkering.

Op grond van de huidige regelgeving beschikt de zelfstandige gerechtigde over een aangiftetermijn van 14 dagen³ om zijn arbeidsongeschiktheid aan te geven bij zijn ziekenfonds.

3. Wetsvoorstel: voorgestelde wijzigingen

Het wetsvoorstel beoogt de afschaffing van de primaire niet-vergoedbare ongeschiktheid voor zelfstandigen (de carenztijd). Daardoor krijgt de zelfstandige een uitkering voor primaire arbeidsongeschiktheid vanaf de eerste tot en met de 365^e dag van arbeidsongeschiktheid. Nadien komt de gerechtigde zelfstandige terecht in het stelsel invaliditeit, zoals nu reeds het geval is.

¹ Koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten.

² Het koninklijk besluit van 17 december 2017 heeft de wachttijd voor zelfstandigen en meewerkende echtgenoten teruggebracht van één maand tot veertien dagen.

³ De termijn begint te lopen de dag na die waarop de arbeidsongeschiktheid aanving.

1. Demande d'avis

Par lettre du 17 janvier 2019, le président de la Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre, d'estimer l'incidence budgétaire éventuelle de l'adoption de la proposition de loi suivante:

— Proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants, en vue de supprimer la période de carence, déposée par M. Elio Di Rupo et consorts (DOC 54 3098/001).

2. Définition de la notion de période de carence: réglementation actuelle

La réglementation actuelle distingue trois périodes d'incapacité de travail pour les travailleurs indépendants et les conjoints aidants¹:

1. la période allant du premier au quatorzième jour de l'incapacité de travail, qui est appelée la période d'incapacité primaire non indemnisable ou période de carence, durant laquelle l'indépendant ne perçoit pas d'indemnités²;

2. la période allant du quinzième jour de l'incapacité de travail à la fin de la première année, aussi appelée la période d'incapacité primaire indemnisable, pendant laquelle le titulaire indépendant perçoit une indemnité d'incapacité de travail forfaitaire à la charge de l'assurance maladie;

3. la période à partir de la deuxième année d'incapacité de travail, appelée la période d'invalidité, durant laquelle le titulaire indépendant perçoit une indemnité d'invalidité.

En vertu de la réglementation actuelle, le titulaire indépendant dispose d'un délai de 14 jours pour déclarer son incapacité de travail à sa mutualité³.

3. Proposition de loi: modifications proposées

La proposition de loi vise à supprimer l'incapacité primaire non indemnisable pour les indépendants (la période de carence). Ainsi, l'indépendant percevrait une indemnité d'incapacité de travail primaire à partir du premier jour jusqu'au 365^e jour d'incapacité de travail. Il aboutirait ensuite dans le régime de l'invalidité, comme c'est déjà le cas actuellement.

¹ Arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants.

² L'arrêté royal du 17 décembre 2017 a réduit d'un mois à quatorze jours la période de carence pour les indépendants et les conjoints aidants.

³ Le délai prend cours le jour qui suit celui au cours duquel a débuté l'incapacité de travail.

De afschaffing van de niet-vergoedbare periode maakt ook een aanpassing van de aangiftetermijn noodzakelijk. Het wetsvoorstel bepaalt daarom dat de zelfstandige zijn arbeidsongeschiktheid moet melden aan het ziekenfonds ten laatste op de dag die volgt op de aanvangsdatum van de arbeidsongeschiktheid (in de plaats van uiterlijk op de veertiende dag, zoals in de huidige regelgeving⁴).

4. Raming van de budgettaire impact

Door de afschaffing van de niet-vergoedbare periode zal het aantal dagen dat recht geeft op een arbeidsongeschiktheidsuitkering toenemen. Meer bepaald gaat het om:

- twaalf dagen⁵ voor arbeidsongeschiktheden van meer dan 14 dagen;
- maximum twaalf dagen voor arbeidsongeschiktheden tot en met 14 dagen.

4.1. Werkwijze

Om de budgettaire impact van het wetsvoorstel te evalueren, heeft het Rekenhof ramingen en cijfers opgevraagd bij het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) en de FOD Sociale Zekerheid.

Zowel het RIZIV als de FOD Sociale Zekerheid geven aan dat het moeilijk is de bijkomende uitgaven te ramen, omdat zij over onvoldoende cijfers beschikken. Immers, zelfstandigen die maximum veertien dagen arbeidsongeschikt zijn, krijgen in de huidige regeling geen uitkering. Die ziekteperioden zijn ook niet opgenomen in de uitgavenstaten en statistieken die de ziekenfondsen aan het RIZIV bezorgen⁶ (die ook worden gebruikt door de FOD Sociale Zekerheid). Voor de zelfstandigen die tussen vijftien dagen en één maand arbeidsongeschikt zijn en die sinds 1 januari 2018 recht hebben op een uitkering voor die periode⁷, hebben de ziekenfondsen in 2018 wel al uitgaven geboekt. De ziekenfondsen rapporteren tijdens het jaar echter alleen de totale uitgaven per maand en het totaal aantal vergoede dagen, zonder indeling volgens de duur van de arbeidsongeschiktheid. Statistische gegevens met een detail van de betaalde uitkeringen ingedeeld volgens geslacht, leeftijdscategorie en duur van de arbeidsongeschiktheid worden pas in mei van het jaar volgend op het dienstjaar aan het RIZIV bezorgd⁸. Daardoor heeft het RIZIV momenteel nog geen informatie over het aantal vergoede uitkeringsdagen voor de arbeidsongeschiktheden van vijftien dagen tot één maand.

Voor de raming van de bijkomende uitgaven voor de afschaffing van de carenperiode moeten het RIZIV en de

La suppression de la période non indemnisable implique aussi la modification du délai de déclaration. La proposition de loi prévoit donc que l'indépendant est tenu de déclarer son incapacité de travail à la mutualité au plus tard le jour qui suit la date du début de l'incapacité de travail (au lieu du quatorzième jour au plus tard selon la réglementation actuelle⁴).

4. Estimation de l'incidence budgétaire

La suppression de la période non indemnisable entraînera l'augmentation du nombre de jours donnant droit à une indemnité d'incapacité de travail. La hausse représente concrètement:

- 12 jours⁵ pour les incapacités de travail de plus de 14 jours;
- maximum 12 jours pour les incapacités de travail d'une durée inférieure ou égale à 14 jours.

4.1. Méthode

Afin d'évaluer l'incidence budgétaire de la proposition de loi, la Cour des comptes a demandé des estimations et des chiffres à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (Inami) et au SPF Sécurité sociale.

Tant l'Inami que le SPF Sécurité sociale indiquent qu'il est difficile d'évaluer les dépenses supplémentaires, car ils ne disposent pas de chiffres suffisants. En effet, dans le régime actuel, les indépendants qui sont en incapacité de travail au maximum quatorze jours ne perçoivent pas d'indemnités. Ces jours de maladie ne sont pas non plus repris dans les états des dépenses et les statistiques que les mutualités transmettent à l'Inami (et qui sont aussi utilisés par le SPF Sécurité sociale)⁶. En revanche, les mutualités ont déjà comptabilisé des dépenses en 2018 pour les indépendants qui sont en incapacité de travail durant une période de quinze jours à un mois et qui ont droit à une indemnité pour cette période depuis le 1^{er} janvier 2018⁷. Néanmoins, durant l'année, les mutualités rendent compte uniquement des dépenses totales par mois et du nombre total de jours indemnisés, sans opérer de distinction selon la durée de l'incapacité de travail. Les statistiques détaillées des indemnités versées, ventilées selon le sexe, la catégorie d'âge et la durée de l'incapacité de travail, ne sont fournies à l'Inami qu'en mai de l'année qui suit l'année d'activité⁸. Dès lors, l'Inami ne dispose pas actuellement d'informations sur le nombre de jours indemnisés pour les incapacités de travail de quinze jours à un mois.

Afin d'estimer les dépenses supplémentaires qu'entraînerait la suppression de la période de carence, l'Inami et le SPF

⁴ Artikel 54 van het koninklijk besluit van 20 juli 1971.

⁵ In de uitkeringsverzekering worden zes dagen per week vergoed. Twee bijkomende weken geven bijgevolg recht op twaalf dagen uitkering.

⁶ Die documenten nemen alleen gegevens op over de dagen / perioden waarvoor een uitkering wordt betaald.

⁷ Overeenkomstig het koninklijk besluit van 17 december 2017.

⁸ Artikel 80 van het koninklijk besluit van 20 juli 1971.

⁴ Article 54 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971.

⁵ L'assurance indemnités prévoit l'indemnisation de six jours par semaine. Par conséquent, deux semaines supplémentaires donnent droit à douze jours d'indemnités.

⁶ Ces documents contiennent seulement des données sur les jours ou périodes pour lesquels une indemnité est versée.

⁷ En vertu de l'arrêté royal du 17 décembre 2017.

⁸ Article 80 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971.

FOD Sociale Zekerheid bijgevolg het aantal te vergoeden dagen voor arbeidsongeschiktheden van minder dan één maand ramen.

4.2. Ramingen

Uit de volgende tabel blijkt dat het verschil tussen de ramingen van het RIZIV en die van de FOD Sociale Zekerheid tussen 2019 en 2021 elk jaar toeneemt.

Tabel 1 – Overzicht van de uitgevoerde ramingen van de meerkost van het voorgelegd wetsvoorstel (in euro)

	2019	2020	2021
RIZIV (a) <i>Inami (a)</i>	10.840.697,00	11.173.098,00	11.522.530,00
FOD Sociale Zekerheid (b) <i>SPF Sécurité sociale (b)</i>	10.778.525,88	10.886.311,13	10.995.174,25
Vershil (b) – (a) <i>Différence (b) – (a)</i>	-62.171,12	-286.786,87	-527.355,75

Bron: cijfergegevens RIZIV en FOD SZ

Het verschil tussen beide ramingen kan hoofdzakelijk verklaard worden door de wijze waarop het aantal “nieuw te registreren arbeidsongeschiktheden” ingeschat wordt. Ook het gehanteerde forfait (d.i. geraamd uitkeringsbedrag) speelt een rol: als de uitgaven voor de FOD worden geraamd met dezelfde gemiddelde dagkost als het RIZIV, dan bedraagt het verschil tussen de twee ramingen in 2019 82 441,34 euro (in de plaats van 62 171,12 euro). De ramingen worden hierna toegelicht.

Sécurité sociale doivent donc estimer le nombre de jours à indemniser pour les incapacités de travail de moins d'un mois.

4.2. Estimations

Le tableau suivant montre que l'écart entre les estimations de l'Inami et du SPF Sécurité sociale augmente chaque année entre 2019 et 2021.

Tableau 1 – Aperçu des estimations du coût supplémentaire lié à la proposition de loi (en euros)

Source: chiffres de l'Inami et du SPF Sécurité sociale

La différence entre les deux estimations réside peut-être surtout dans la manière d'évaluer le nombre de “nouvelles incapacités de travail à enregistrer”. Le forfait pris en compte (c'est-à-dire le montant estimé de l'indemnité) joue aussi un rôle: si le SPF estimait les dépenses en fonction du même coût journalier moyen que l'Inami, la différence entre les deux estimations s'élèverait en 2019 à 82 441,34 euros (au lieu de 62 171,12 euros). Les estimations sont commentées ci-dessous.

Raming van de FOD Sociale Zekerheid

Estimation du SPF Sécurité sociale

Tabel 2 – Raming van de meerkost van het voorgelegd wetsvoorstel door de FOD SZ voor 2019

Tableau 2 – Estimation du coût supplémentaire lié à la proposition de loi pour 2019, selon le SPF Sécurité sociale

	Duur ongeschiktheid <i>Durée de l'incapacité</i>		
	> 1 maand > 1 mois	> 14 dagen en ≤ 1 maand > 14 jours et ≤ 1 mois	≤ 14 dagen ≤ 14 jours
Raming aantal arbeidsongeschiktheden <i>Estimation du nombre d'incapacités de travail</i>	14.237	2.847	4.271
Raming aantal extra betaalde dagen ⁹ <i>Estimation du nombre de jours indemnisés⁹ supplémentaires</i>	182.550	36.510	25.557
Raming gemiddelde kost per dag (euro) <i>Estimation du coût moyen par jour (en euros)</i>	44,06	44,06	44,06
Raming bijkomende kost (euro) <i>Estimation du coût supplémentaire (en euros)</i>	8.043.676,03	1.608.735,21	1.126.114,64
Totaal - Total	10.778.525,88		

Bron: raming FOD SZ

Source: estimation du SPF Sécurité sociale

De FOD Sociale Zekerheid raamt het aantal arbeidsongeschiktheden van langer dan een maand op 14 237 in 2019¹⁰. Bij gebrek aan onderliggende cijfers voor de arbeidsongeschiktheden korter dan een maand, schat de FOD vervolgens dat er 20 % bijkomende arbeidsongeschiktheden zullen zijn met een duur van meer dan 14 dagen tot een maand (+ 2 847) en 30 % bijkomende arbeidsongeschiktheden met een duur van minder dan 14 dagen (+ 4 271)¹¹. Volgens de ramingen van de FOD is er voor 17 085 arbeidsongeschiktheden¹² een vergoeding voor de volledige periode van veertien dagen arbeidsongeschiktheid en voor 4 271 arbeidsongeschiktheden gemiddeld 5,58 dagen. Dat leidt tot 244 618 bijkomend te vergoeden dagen, aan een gemiddelde forfaitaire uitkering van 44,06 euro per dag¹³.

Op basis van die hypothesen komt de FOD Sociale Zekerheid tot een meerkost van 10 778 526 euro voor 2019. De volgende jaren zou die kost telkens met 1 % stijgen, wat neerkomt op een meerkost van 10 886 311 euro voor 2020 en 10 995 174 euro voor 2021. De FOD geeft aan dat die meerkost hoger zou kunnen uitvallen, omdat er geen statistische informatie is over arbeidsongeschiktheden van maximum één maand (zie punt 4.1).

Le SPF Sécurité sociale estime à 14 237 le nombre d'incapacités de travail de plus d'un mois en 2019¹⁰. En l'absence de chiffres sous-jacents pour les incapacités de travail de moins d'un mois, le SPF estime ensuite qu'il y aura 20 % d'incapacités de travail supplémentaires d'une durée comprise entre quatorze jours et un mois (+ 2 847) et 30 % d'incapacités de travail supplémentaires d'une durée inférieure à quatorze jours (+ 4 271)¹¹. Selon les estimations du SPF, l'indemnité couvrira la période complète de 14 jours pour 17 085 incapacités de travail¹² et en moyenne 5,58 jours pour 4 271 incapacités de travail. Cela donne 244 618 jours supplémentaires à indemniser à concurrence d'une indemnité forfaitaire moyenne de 44,06 euros par jour¹³.

À partir de ces hypothèses, le SPF Sécurité sociale calcule un surcoût de 10 778 526 euros pour 2019, qui augmenterait ensuite de 1 % par an pour donner 10 886 311 euros en 2020 et 10 995 174 euros en 2021. D'après le SPF, ce coût supplémentaire pourrait s'avérer plus élevé, compte tenu du fait qu'il n'existe pas de statistiques sur les incapacités de travail d'un mois maximum (voir le point 4.1).

⁹ De FOD raamt de vergoeding voor twee volledige weken arbeidsongeschiktheid op gemiddeld 12,82 dagen, terwijl het RIZIV hiervoor 12 dagen in aanmerking neemt.

¹⁰ Om dit aantal te bekomen, vroeg de FOD bij het RIZIV een raming van het aantal arbeidsongeschiktheidsdagen in 2019. Deze raming werd gedeeld door de gemiddelde duur van arbeidsongeschiktheden tussen 2013 en 2017.

¹¹ Vergeleken met de geraamde arbeidsongeschiktheden voor 2017.

¹² D.i. 14 237 + 2 847 gevallen.

¹³ Dit is het gewogen gemiddelde van de forfaitaire uitkeringen voor een gezinshoofd, een alleenstaande en een medewerkende echtgenoot.

⁹ Le SPF estime l'indemnité pour deux semaines complètes d'incapacité de travail à 12,82 jours en moyenne, contre 12 jours pour l'Inami.

¹⁰ Pour obtenir ce chiffre, le SPF a demandé à l'Inami de lui fournir une estimation du nombre de jours d'incapacité de travail en 2019. Cette estimation a été divisée par la durée moyenne des incapacités de travail entre 2013 et 2017.

¹¹ Par comparaison avec les incapacités de travail estimées pour 2017.

¹² Soit 14 237 cas + 2 847.

¹³ Il s'agit de la moyenne pondérée des indemnités forfaitaires pour un chef de famille, un isolé et un conjoint aidant.

De FOD wijst ook op de impact van een gebrek aan controle. Vooral bij korte arbeidsongeschiktheden kan dit aanleiding geven tot misbruik, waardoor de kosten oplopen. Het wetsvoorstel voorziet dat de arbeidsongeschiktheid de dag na de aanvang moet worden gemeld bij het ziekenfonds dat vanaf dan instaat voor de controle op de arbeidsongeschiktheid. Voor (zeer) korte arbeidsongeschiktheden, van bijvoorbeeld één of twee dagen, maakt de aangiftetermijn een tijdige controle door de adviserende geneesheer van het ziekenfonds moeilijker. In tegenstelling tot het stelsel van de werknemers, waar de werkgever een controle kan aanvragen, is er bij zelfstandigen geen hiërarchische controle. Vooral zelfstandigen in een precare financiële situatie zouden daardoor (volgens de FOD) onterecht beroep kunnen doen op het arbeidsongeschiktheidsstelsel.

Raming van het RIZIV

Bij het RIZIV worden de nieuwe, korte arbeidsongeschiktheden (maximaal 14 dagen) ingeschat op basis van de arbeidsongeschiktheden bij de uitkeringsgerechtigde werklozen, omdat dit de enige categorie is die vanaf de eerste dag van arbeidsongeschiktheid een aangifte moet doen bij het ziekenfonds. Daardoor kan het RIZIV voor die groep de verhouding bepalen van de ongeschiktheden van korte duur ten opzichte van de ongeschiktheden van langere duur. Tabel 3 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 3 – verhouding aantal arbeidsongeschiktheden naargelang duur bij werkzoekenden

Dagen <i>Jours</i>	%
1-14	22,54
15-29	10,03
29-366	67,43

Bron: cijfergegevens van het RIZIV

Het RIZIV heeft die verhouding toegepast op het aantal zelfstandigen dat in 2017 29 tot 366 dagen arbeidsongeschikt was.¹⁴

Het RIZIV houdt in zijn ramingen rekening met twee scenario's: één met maximale kostprijs en één met een gemiddelde kostprijs. Het maximale scenario¹⁵ gaat er van uit dat elke arbeidsongeschiktheid veertien dagen duurt en bijgevolg aanleiding geeft tot het maximaal aantal uitkeringsdagen (twaalf). Aangezien dit scenario in de praktijk weinig realistisch is, wordt in deze nota enkel rekening gehouden met het

¹⁴ Dit is het recentste jaar waarvoor statistische gegevens beschikbaar zijn

¹⁵ In dit scenario raamt ze de kostprijs op 11 423 066 euro voor 2019, 11 773 324 euro voor 2020 en 12 141 528 euro voor 2021.

Le SPF souligne aussi l'incidence du manque de contrôle, qui peut donner lieu à des abus surtout pour les incapacités de travail de courte durée et donc faire monter les coûts. La proposition de loi prévoit que l'incapacité de travail doit être signalée le jour suivant son début à la mutualité, laquelle est chargée du contrôle de l'incapacité de travail à partir de cet instant. Pour les incapacités de travail de (très) courte durée, un jour ou deux par exemple, il est plus difficile pour le médecin conseil de la mutualité de procéder à un contrôle en temps voulu eu égard au délai de déclaration. Contrairement au régime des travailleurs salariés dans lequel l'employeur peut demander un contrôle, il n'existe pas de contrôle hiérarchique pour les indépendants. Dès lors, selon le SPF, certains indépendants pourraient avoir recours au régime d'incapacité de travail de manière abusive, en particulier ceux qui se trouvent dans une situation financière précaire.

Estimation de l'Inami

L'Inami estime les nouvelles incapacités de travail de courte durée (maximum quatorze jours) à partir des incapacités de travail chez les demandeurs d'emploi indemnisés, car c'est la seule catégorie qui doit faire une déclaration à la mutualité à partir du premier jour d'incapacité de travail. Pour ce groupe, l'Inami est donc en mesure de calculer la proportion d'incapacités de courte durée par rapport aux incapacités de plus longue durée. Le tableau 3 donne un aperçu de ce calcul.

Tableau 3 – proportion du nombre d'incapacités de travail en fonction de la durée chez les demandeurs d'emploi

Source: chiffres de l'Inami

L'Inami a appliqué cette proportion au nombre d'indépendants qui ont été en incapacité de travail de 29 à 366 jours en 2017¹⁴.

L'Inami prend en considération deux scénarios dans ses estimations, l'un basé sur un coût maximal et l'autre sur un coût moyen. Dans le scénario maximal¹⁵, il considère que chaque incapacité de travail dure quatorze jours et donne lieu ainsi au nombre maximal de jours indemnisés (douze). Ce scénario étant peu réaliste dans la pratique, la présente note prend en compte uniquement le scénario du coût moyen, qui

¹⁴ 2017 est l'année la plus récente pour laquelle des statistiques sont disponibles.

¹⁵ Dans ce scénario, il estime le coût à 11 423 066 euros pour 2019, 11 773 324 euros pour 2020 et 12 141 528 euros pour 2021.

scenario van de gemiddelde kostprijs, waarbij wordt uitgegaan van 6 uitkeringsdagen voor een arbeidsongeschiktheid van maximaal 14 kalenderdagen¹⁶.

Tabel 4 geeft een overzicht van de raming van de meerkost volgens het RIZIV. Het RIZIV vertrekt van het aantal arbeidsongeschiktheden in 2017, en raamt de extra ongeschiktheden op basis van de verhoudingen in tabel 3. Vervolgens wordt het extra aantal uitkeringsdagen geraamd, door het aantal ongeschiktheden te vermenigvuldigen met het gemiddeld aantal extra dagen en met de verwachte stijging van de uitkeringsdagen in 2019. Dit wordt vervolgens vermenigvuldigd met het geraamde gemiddelde dagbedrag om de totale kostprijs te berekenen.¹⁷ Het RIZIV bekomt zo een kostprijs van 10 840 697 euro voor 2019. Voor de daaropvolgende jaren houdt de raming van het RIZIV rekening met de evolutie van het gemiddelde dagbedrag met respectievelijk 1,83 % in 2020 en 2021 en met een stijging van het aantal uitkeringsdagen met respectievelijk 1,21 % in 2020 en 1,27 % in 2021¹⁸.

Tabel 4 – Raming van de meerkost van het voorgelegd wetsvoorstel door het RIZIV voor 2019

repose sur un nombre de six jours indemnisés par incapacité de travail de quatorze jours maximum¹⁶.

Le tableau 4 donne un aperçu de l'estimation du surcoût selon l'Inami. L'Inami se base sur le nombre d'incapacités de travail en 2017 et estime les incapacités supplémentaires en fonction des proportions indiquées dans le tableau 3. Ensuite, il estime le nombre de jours indemnisés supplémentaires en multipliant le nombre d'incapacités par le nombre moyen de jours supplémentaires et l'augmentation escomptée des jours indemnisés en 2019. Il multiplie alors le résultat obtenu par le montant journalier moyen estimé pour obtenir le coût total¹⁷: 10 840 697 euros pour 2019. Pour les années suivantes, l'estimation de l'Inami tient compte d'une évolution à la hausse du montant journalier moyen de 1,83 % en 2020 et 2021, ainsi que d'une augmentation du nombre de jours indemnisés de 1,21 % en 2020 et de 1,27 % en 2021¹⁸.

Tableau 4 – Estimation du coût supplémentaire lié à la proposition de loi pour 2019, selon l'Inami

	Duur ongeschiktheid <i>Durée de l'incapacité</i>		
	> 1 maand > 1 mois	> 14 dagen en ≤ 1 maand > 14 jours et ≤ 1 mois	≤ 14 dagen ≤ 14 jours
Raming aantal arbeidsongeschiktheden <i>Estimation du nombre d'incapacités de travail</i>	13.730	2.043	4.588
Raming aantal extra betaalde dagen <i>Estimation du nombre de jours indemnisés supplémentaires</i>	190.206	28.302	27.979
Raming gemiddelde kost per dag (euro) <i>Estimation du coût moyen par jour (en euros)</i>	43,98	43,98	43,98
Raming bijkomende kost (euro) <i>Estimation du coût supplémentaire (en euros)</i>	8.365.400	1.244.757	1.230.540
Totaal - Total	10.840.697		

Bron: RIZIV

Source: Inami

¹⁶ Het RIZIV splitst de arbeidsongeschiktheden van maximaal 14 dagen nog verder op in twee periodes van 7 dagen. Om een vergelijking mogelijk te maken tussen de raming van het RIZIV en die van de FOD SZ wordt in de tabellen in deze nota dit verschil niet weergegeven.

¹⁷ Het RIZIV berekent het geraamde bedrag door het totaalbedrag van alle betaalde uitkeringen te delen door het aantal uitkeringsdagen.

¹⁸ Afgeronde percentage. Het RIZIV werkt met percentages met vier cijfers na de komma.

¹⁶ L'Inami scinde ensuite ces incapacités de travail de maximum quatorze jours en deux périodes de sept jours. Cette distinction n'est pas reproduite dans les tableaux de la présente note afin de permettre la comparaison entre les estimations de l'Inami et du SPF Sécurité sociale.

¹⁷ L'Inami calcule le montant journalier moyen estimé en divisant le montant total des indemnités versées par le nombre de jours indemnisés.

¹⁸ Les pourcentages sont arrondis; l'Inami utilise des pourcentages à quatre chiffres après la virgule.

4.3. Bevindingen van het Rekenhof

Het Rekenhof stelt vast dat voorgaande ramingen beperkingen hebben.

Wat de ramingen van het RIZIV betreft, is het onzeker in welke mate het aantal arbeidsongeschiktheden van korte duur betrouwbaar kan worden geëxtrapoleerd van de uitkeringsgerechtigde werklozen naar de zelfstandigen.

- Omdat zij al een uitkering krijgen en de uitkering bij ziekte niet hoger kan zijn dan de werkloosheidsuitkering, is het niet zeker dat alle werklozen aangifte doen van een arbeidsongeschiktheid van korte duur. Er kan worden aangenomen dat voor werklozen met een arbeidsongeschiktheid van korte duur de drempel om aangifte te doen van hun ongeschiktheid te hoog is door de administratieve formaliteiten die vervuld moeten worden.

- In specifieke gevallen ontvangt de arbeidsongeschikte werkloze zelfs een lagere uitkering via het stelsel van arbeidsongeschiktheid dan via de werkloosheid¹⁹. De werkloze in een arbeidsongeschiktheid van korte duur zal niet geneigd zijn om een aangifte arbeidsongeschiktheid te doen, omwille van de lagere daguitkering en bijgevolg niet in de cijfers opgenomen zijn.

- Bij zelfstandigen is er in geval van arbeidsongeschiktheid recht op een uitkering vanaf de 15^{de} dag en heeft de gerechtigde zelfstandige geen inkomen voor deze periode.

Als gevolg van die elementen kan het aantal arbeidsongeschiktheden van korte duur bij werklozen in de statistieken zijn onderschat. Het risico van een onderschatting lijkt te worden bevestigd in de uitgaven voor 2018 (waarin de uitgaven zijn verwerkt van de inkorting van de carenztijd tot 14 dagen). Uit de gegevens van het RIZIV blijkt dat de gecumuleerde uitgaven in oktober 2018 ongeveer 3,4 miljoen euro hoger lagen dan geraamd. In 2017 was er daarentegen voor dezelfde periode een overschot van 1 miljoen euro. Een overzicht van de gecumuleerde uitgaven voor 2017 en 2018 is opgenomen in bijlage (bijlage 1)

¹⁹ Tijdens de eerste 6 maanden is de arbeidsongeschiktheidsvergoeding voor werklozen gelijk aan de werkloosheidsuitkering, behalve indien dit bedrag hoger is dan de arbeidsongeschiktheidsuitkering (dit is 60 % van het brutoloon waarop uw werkloosheidsuitkering is berekend). In dit geval zal de arbeidsongeschikte werkloze recht hebben op het bedrag van de arbeidsongeschiktheidsuitkering en niet op het bedrag van de werkloosheidsuitkering.

4.3. Constatations de la Cour des comptes

La Cour des comptes constate que les estimations présentées ci-dessus ont leurs limites.

En ce qui concerne les estimations de l'Inami, on peut se demander dans quelle mesure il est fiable d'extrapoler le nombre d'incapacités de travail de courte durée des demandeurs d'emploi indemnisés aux indépendants.

- Étant donné que les demandeurs d'emploi indemnisés perçoivent déjà une allocation et que l'indemnité de maladie ne peut dépasser l'allocation de chômage, il n'est pas certain qu'ils déclarent tous une incapacité de travail de courte durée. Pour les demandeurs d'emploi en incapacité de travail de courte durée, on peut supposer que le seuil pour déclarer leur incapacité est trop élevé en raison des formalités administratives à remplir.

- Dans des cas spécifiques, le demandeur d'emploi en incapacité de travail perçoit même une indemnité d'incapacité de travail inférieure à l'allocation de chômage¹⁹. L'indemnité journalière plus faible ne l'incitera pas à déclarer les incapacités de travail de courte durée, lesquelles n'apparaissent donc pas dans les statistiques.

- En cas d'incapacité de travail, les indépendants ont droit à une indemnité à partir du quinzième jour et le titulaire indépendant ne perçoit pas de revenu pour cette période.

Au vu de ces éléments, il est possible que le nombre d'incapacités de travail de courte durée chez les demandeurs d'emploi ait été sous-estimé dans les statistiques. Le risque d'une sous-estimation semble se confirmer dans les dépenses pour 2018 (qui intègrent les dépenses liées à la réduction de la période de carence à 14 jours). Il ressort des données de l'Inami que les dépenses cumulées en octobre 2018 dépassaient les estimations d'environ 3,4 millions d'euros, alors qu'il y avait un excédent de 1 million d'euros en 2017 pour la même période. Un aperçu des dépenses cumulées pour 2017 et 2018 est joint en annexe 1.

¹⁹ Durant les six premiers mois, l'indemnité d'incapacité de travail pour les demandeurs d'emploi est équivalente à l'allocation de chômage, sauf si ce montant est supérieur à l'indemnité d'incapacité de travail (c'est-à-dire 60 % du salaire brut qui a servi de base au calcul de l'allocation de chômage), auquel cas le demandeur d'emploi en incapacité de travail aura droit au montant de l'indemnité d'incapacité de travail et non au montant de l'allocation de chômage.

De overschrijding in 2018 kan volgens het RIZIV (voor een deel) het gevolg zijn van de vermindering van de carenzperiode van 28 naar 14 dagen²⁰. De overschrijding van 3,4 miljoen euro vertegenwoordigt ongeveer 43,0 % van de geraamde meerkost van de vermindering van de carenzperiode voor de eerste tien maanden²¹.

De FOD Sociale Zekerheid van zijn kant heeft minder informatie over de uitkeringen in andere stelsels en sectoren en gaat daarom uit van een hypothese over de toename van het aantal arbeidsongeschiktheden van 20 % in 2018 (tegenover 2017) en 30 % in 2019 (tegenover 2017). Er zijn ook nog enkele andere verschillen met de ramingen van het RIZIV, onder meer voor de gemiddelde kost per dag en het aantal bijkomend te vergoeden dagen. Ondanks die verschillen blijkt uit tabel 1 dat de ramingen van de FOD en het RIZIV in dezelfde grootteorde liggen.

5. Conclusie

Het Rekenhof stelt vast dat het RIZIV en de FOD Sociale Zekerheid de meerkost van dit wetsvoorstel voor 2019 ramen op 10,8 miljoen euro. Het Rekenhof wijst erop dat die ramingen een aantal onzekerheden bevatten.

- Het aantal nieuwe arbeidsongeschiktheden (en dus bijkomend te vergoeden dagen) kan moeilijk worden ingeschat, omdat de statistieken geen informatie bevatten over de niet-vergoedbare periode van arbeidsongeschiktheid (voor zover die al zou zijn aangegeven).
- Het gebruik van de vergoede dagen voor arbeidsongeschikte werklozen is ook niet volledig betrouwbaar, omdat wellicht niet elke arbeidsongeschiktheid wordt aangegeven en er bijgevolg een mogelijke onderschatting kan zijn.
- Er zijn indicaties dat de raming van de kostprijs bij de vermindering van de carenzperiode van 28 naar 14 dagen in 2018, die op dezelfde manier is gebeurd als de huidige raming, werd onderschat.

²⁰ Informatie over de betaalde uitkeringen volgens de duur van arbeidsongeschiktheid voor 2018 is nog niet beschikbaar.

²¹ De kostprijs werd geraamd op 9,4 miljoen euro voor volledig 2018, wat neerkomt op 7,8 miljoen euro voor de eerste tien maanden (in de hypothese dat de uitgaven gelijk zijn gespreid over de verschillende maanden).

D'après l'Inami, le dépassement en 2018 peut découler (en partie) de la réduction de la période de carence de 28 à 14 jours²⁰. Le dépassement de 3,4 millions d'euros représente environ 43,0 % du surcoût estimé de la réduction de la période de carence pour les dix premiers mois²¹.

De son côté, le SPF Sécurité sociale a moins d'informations à sa disposition concernant les indemnités dans les autres régimes et secteurs. Il part dès lors de l'hypothèse d'une augmentation du nombre d'incapacités de travail de 20 % en 2018 (par rapport à 2017) et de 30 % en 2019 (par rapport à 2017). On note encore quelques autres différences avec les estimations de l'Inami, notamment en ce qui concerne le coût journalier moyen et le nombre de jours à indemniser supplémentaires. Malgré ces différences, le tableau 1 montre que les estimations du SPF et de l'Inami sont dans le même ordre de grandeur.

5. Conclusion

La Cour des comptes constate que l'Inami et le SPF Sécurité sociale estiment le surcoût lié à la proposition de loi à 10,8 millions d'euros pour 2019. Elle souligne que ces estimations comportent certaines incertitudes.

- Il est difficile d'estimer le nombre de nouvelles incapacités de travail (et donc le nombre de jours à indemniser supplémentaires), parce que les statistiques ne contiennent pas d'informations sur la période non indemnisable d'incapacité de travail (pour autant qu'elle ait été déclarée).
- La référence aux jours indemnisés d'incapacité de travail des demandeurs d'emploi n'est pas non plus totalement fiable, car il est probable que toutes les incapacités de travail ne soient pas déclarées et donc que leur nombre soit sous-évalué.
- Des éléments indiquent que l'estimation du coût lié à la réduction de la période de carence de 28 à 14 jours en 2018, qui a été réalisée de la même manière que l'estimation actuelle, a été sous-évaluée.

²⁰ Il n'y a pas encore d'informations disponibles sur les indemnités versées en fonction de la durée de l'incapacité de travail pour 2018.

²¹ Le surcoût avait été estimé à 9,4 millions d'euros pour toute l'année 2018, soit 7,8 millions d'euros pour les dix premiers mois (dans l'hypothèse où les dépenses se répartissent uniformément sur l'année).

BIJLAGE

Uitgaven en verschil voor de uitkeringen van primaire arbeidsongeschiktheid van zelfstandigen (x 1000 euro)

ANNEXE

Dépenses liées aux indemnités d'incapacité de travail primaire des indépendants et différence par rapport aux estimations (en milliers d'euros)

	2017			2018		
	Raming <i>Estimation</i>	Uitgaven <i>Dépenses</i>	Vershil <i>Différence</i>	Raming <i>Estimation</i>	Uitgaven <i>Dépenses</i>	Vershil <i>Différence</i>
Januari <i>Janvier</i>	7.667,99	6.801,82	-866,17	8.329,51	7.775,80	-553,71
Februari <i>Février</i>	7.265,52	7.076,36	-189,16	8.345,02	8.451,88	106,86
Maart <i>Mars</i>	7.723,86	7.733,91	10,05	9.039,57	9.192,96	153,38
April <i>Avril</i>	7.148,16	6.818,19	-329,96	8.072,33	8.490,68	418,36
Mei <i>Mai</i>	7.361,03	7.270,67	-90,36	8.550,26	8.737,47	187,21
Juni <i>Juin</i>	7.391,24	7.345,36	-45,87	8.477,97	8.815,91	337,94
Juli <i>Juillet</i>	6.940,99	7.032,13	91,14	8.153,60	8.587,96	434,37
Augustus <i>Août</i>	7.263,43	7.462,40	198,98	8.599,17	9.408,00	808,83
September <i>Septembre</i>	6.985,31	7.087,36	102,05	7.934,15	8.731,51	797,36
Oktober <i>Octobre</i>	6.951,53	7.024,50	72,97	8.425,21	9.103,59	678,39
Totaal - Total	72.699,04	71.652,71	-1.046,34	83.926,79	87.295,77	3.368,98

Bron: RIZIV

Source: Inami