

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

9 juillet 2021

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à charger la Cour des comptes
de réaliser un audit
sur les asbl patrimoniales des mutualités et
des unions nationales**

(déposée par Mme Valerie Van Peel et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

9 juli 2021

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**teneinde het Rekenhof te belasten met
het verrichten van een audit omtrent de
patrimoniale vzw's van de ziekenfondsen en
de landsbonden**

(ingediend door mevrouw Valerie Van Peel c.s.)

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. *Les asbl patrimoniales*

La plupart des organismes assureurs ne se chargent pas eux-mêmes de la gestion de leurs biens immobiliers (et mobiliers), mais la confient à leurs propres asbl “patrimoniales”. Cette pratique trouve ses origines dans la loi du 23 juin 1894 portant révision de la loi du 3 avril 1851 sur les sociétés mutualistes (dite “loi de 1894”), qui disposait que les organismes assureurs n’étaient pas autorisés à posséder des biens immobiliers, en conséquence de quoi leurs biens immobiliers ont simplement été confiés à des asbl apparentées.

Aujourd’hui, la loi de 1894 n’est plus en vigueur. Elle a été remplacée par la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités (dite “loi relative aux mutualités”). Bien que ladite loi relative aux mutualités ne dispose pas explicitement que les organismes assureurs ne peuvent pas détenir de propriétés immobilières, il est encore courant que la gestion de leurs biens immobiliers soit assurée par des asbl patrimoniales¹.

Les asbl patrimoniales entretiennent des liens étroits avec les mutualités à qui elles louent leur patrimoine. La gestion de ces asbl étant généralement assurée par les mêmes personnes que la gestion de l’organisme assureur, les organismes assureurs louent des bâtiments appartenant à leurs propres asbl.

De plus, il n’est pas rare que ces asbl ne gèrent pas seulement les biens immobiliers des mutualités, mais aussi d’autres bâtiments et, dans les unions nationales où cette pratique est traditionnelle, ces asbl gèrent également les participations au capital des établissements de soins tels que les magasins d’optique, les maisons de repos et les pharmacies.

Mais, souvent, ce n’est pas tout. Les organismes assureurs se servent en effet aussi de leurs asbl patrimoniales pour participer au capital d’organisations qui n’ont pas vraiment de liens, en principe, avec les soins de santé. Par exemple, les comptes annuels de l’année 2020 de l’asbl Fonds National d’Entraide, qui est l’asbl patrimoniale de l’alliance nationale des mutualités chrétiennes (MC), indiquent que les MC sont également l’actionnaire

¹ On observera que leur gestion n’est pas toujours assurée par une asbl. Par exemple, la mutualité Solidaris Liège a confié la gestion de ses biens immobiliers à la société anonyme Fondation Solidaris Immo.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. *De patrimoniale vzw’s*

De meeste verzekeringsinstellingen beheren hun onroerende (en roerende) goederen niet zelf, maar besteden dit beheer uit aan hun eigen “patrimoniale” vzw’s. Deze praktijk vindt haar oorsprong in de wet van 23 juni 1894 houdende herziening der wet van 3 april 1851 op de maatschappijen van onderlinge bijstand (“wet van 1894”), die bepaalde dat de verzekeringsinstellingen geen onroerende goederen mochten bezitten. Bijgevolg werden de onroerende eigendommen dan maar ondergebracht bij zuster-vzw’s.

Ondertussen is de wet van 1894 niet langer in voege en is ze vervangen door de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen (“ziekenfondswet”). Hoewel de huidige ziekenfondswet niet expliciet bepaalt dat de verzekeringsinstellingen geen onroerende eigendommen mogen bezitten, is het nog steeds gangbaar om het beheer van de onroerende goederen in handen te geven van patrimoniale vzw’s¹.

De patrimoniale vzw’s zijn sterk gelinkt aan de mutualistische organisaties waaraan ze hun patrimonium verhuren. Het beheer van deze vzw’s is gewoonlijk in handen van dezelfde personen die ook bij het beheer van de verzekeringsinstelling betrokken zijn. Op die manier huren de verzekeringsinstellingen dus gebouwen van hun eigen vzw’s.

Deze vzw’s zijn vaak niet louter de beheerders van de onroerende eigendommen van de mutualistische organisaties. Vaak beheren ze ook andere gebouwen, en in de landsbonden waar dit de traditie is, beheren ze ook de deelnemingen in het kapitaal van zorginstellingen, zoals optieken, rusthuizen en apotheken.

Maar het gaat vaak nog verder dan dat. Via de patrimoniale vzw’s nemen de verzekeringsinstellingen ook deel aan het kapitaal van organisaties en ondernemingen die in principe weinig met gezondheidszorg te maken hebben. Zo zien we in de jaarrekening van 2020 van de vzw Nationaal Hulpfonds, de patrimoniale vzw van de landsbond van christelijke mutualiteiten (CM), dat de CM ook de belangrijkste aandeelhouder is van de

¹ Merk op dat het niet altijd om vzw’s gaat. Zo worden de onroerende goederen van het ziekenfonds Solidaris Liège beheerd door een naamloze vennootschap: Fondation Solidaris Immo.

principal des sociétés anonymes “Ferienhotels Maloja” et “Holiday Hotels SA”², ces sociétés anonymes du secteur hôtelier étant établies en Suisse et associées aux vacances destinées aux jeunes proposées par les MC. D’autres organismes assureurs possèdent également des parts dans le secteur hôtelier. Par exemple, Solidaris Liège est actionnaire de l’hôtel “Castel De-Pont-à-Lesse” à Dinant³. Force est également de constater que l’asbl “Neutrale Ziekenfondsen Vakanties” agit en tant qu’asbl patrimoniale⁴.

En outre, les asbl patrimoniales sont liées à d’autres organisations qui ne relèvent pas du secteur des soins de santé. Par exemple, l’asbl patrimoniale de l’union nationale des MC détient un tiers des actions de Doccle (SCRL) et de Doccle.up (SA)⁵, Doccle étant une plateforme en ligne de traitement et de conservation de documents cofondée par les MC. Plusieurs entreprises et plusieurs organisations, par exemple des banques, des assurances et des communes, font usage de Doccle. Autre exemple: l’asbl patrimoniale de l’union nationale des mutualités socialistes détient près de 10 % des actions de la compagnie d’assurances privée P&V Assurances⁶.

2. *Transparence limitée et risque d’abus*

Les asbl patrimoniales sont à l’origine d’un enchevêtrement peu transparent entre, d’une part, les mutualités et les unions nationales et, d’autre part, des personnes et des organisations privées. Elles peuvent dès lors servir de véhicule pour le transfert illicite de moyens publics à des organisations amies ou privées, ou d’instrument pour l’enrichissement personnel de personnes exerçant des fonctions d’administrateur au sein des organismes assureurs.

De plus, cet enchevêtrement entre locataire et bailleur prête à confusion. Par exemple: si une mutualité doit payer une garantie locative ou cause des dommages à un bâtiment qu’elle loue par l’intermédiaire de sa propre asbl patrimoniale, qui en supporte alors le coût? Et cela relève-t-il dans ce cas des frais de fonctionnement de la mutuelle qui sont remboursés en partie par l’INAMI?

La réalité de ce risque a malheureusement été démontrée récemment lorsqu’en mars 2021, quelques personnes occupant des fonctions dirigeantes au sein de *De Voorzorg Limburg* ont été mises en cause pour fraude. Elles sont soupçonnées, entre autres, d’avoir

naamloze vennootschappen “Ferienhotels Maloja” en “Holiday Hotels SA”². Dit zijn NV’s in de hotelsector die gevestigd zijn in Zwitserland en die gelinkt zijn aan de jeugdvakanties die de CM aanbiedt. Ook andere verzekeringsinstellingen bezitten aandelen in de hotelsector. Solidaris Liège is bijvoorbeeld aandeelhouder van hotel “Castel De-Pont-à-Lesse” in Dinant³. Ook opvallend is dat voor de landsbond van de neutrale ziekenfondsen de vzw “Neutrale Ziekenfondsen Vakanties” als patrimonium-vzw optreedt⁴.

Voorts zijn de patrimoniale vzw’s nog met andere organisaties buiten de gezondheidssector verbonden. Zo bezit de patrimoniale vzw van de CM-landsbond een derde van de aandelen van Doccle (cvba) en Doccle.up (nv)⁵. Doccle is een digitaal platform voor de afhandeling en bewaring van documenten waarvan de CM medeoprichter is. Verschillende ondernemingen en organisaties, zoals banken, verzekeringen en gemeenten, maken gebruik van Doccle. Een ander voorbeeld is de patrimoniale vzw van de socialistische landsbond, die een kleine 10 % van de aandelen van de private verzekeringsmaatschappij P&V Verzekeringen bezit⁶.

2. *Beperkte transparantie en risico op misbruiken*

De patrimoniale vzw’s zorgen voor een weinig transparante verstrengeling tussen, enerzijds, de ziekenfondsen en de landsbonden, en, anderzijds, private personen en organisaties. Op die manier kunnen ze dienen als vehikel voor het onrechtmatig doorsluizen van publieke middelen naar bevriende of private organisaties, of als middel om zichzelf te verrijken voor personen die bestuursfuncties opnemen binnen de verzekeringsinstellingen.

Bovendien zorgt deze verstrengeling tussen huurder en verhuurder ervoor dat een en ander onduidelijk wordt. Bijvoorbeeld: als een ziekenfonds een huurwaarborg moet betalen of schade toebrengt aan een gebouw dat ze via de eigen patrimoniale vzw huurt, wie draagt daarvan dan de kostprijs? En valt dat dan onder de werkingskosten van het ziekenfonds die door het RIZIV mee vergoed worden?

Dat dit risico reëel is, werd onlangs pijnlijk duidelijk toen in maart 2021 het nieuws bekend raakte dat enkele personen die bestuursfuncties bekleden binnen De Voorzorg Limburg in opspraak kwamen wegens fraude. De betrokkenen worden er, onder andere, van verdacht

² Comptes annuels du Fonds National d’Entraide asbl, 2020.

³ Comptes annuels de la Fondation Solidaris Immo sa, 2020.

⁴ Statuts de l’Union Nationale des Mutualités Neutres, version coordonnée de 2021.

⁵ Comptes annuels du Fonds National d’Entraide ASBL, 2020.

⁶ Comptes annuels de La Maison de la Solidarité ASBL, 2020.

² Jaarrekening Nationaal Hulpfonds vzw, 2020.

³ Jaarrekening Fondation Solidaris Immo nv, 2020.

⁴ Statuten Landsbond van de Neutrale Ziekenfondsen, gecoördineerde versie 2021.

⁵ Jaarrekening Nationaal Hulpfonds vzw, 2020.

⁶ Jaarrekening La Maison de la Solidarité vzw, 2020.

venu des bâtiments appartenant à des asbl liées à *De Voorzorg Limburg* au-dessous de leur prix en échange de gratifications personnelles⁷.

Les organismes assureurs gèrent des moyens publics destinés à l'exécution de missions publiques. Ils gèrent par exemple les moyens destinés au paiement des indemnités AMI et des soins médicaux. En outre, les unions nationales reçoivent au total chaque année plus d'un milliard d'euros de l'INAMI pour financer les frais de fonctionnement liés à l'exécution de leur mission légale. Les unions nationales répartissent elles-mêmes ces moyens de fonctionnement entre leurs mutualités. Dès lors que les mutualités gèrent des moyens publics, il est très important que ces moyens soient utilisés de manière suffisamment transparente.

Malheureusement, la Cour des comptes estime que l'affectation des frais de fonctionnement par les unions nationales et les mutualités n'est pas suffisamment transparente: "Le rapportage actuel des mutualités manque de transparence pour juger de l'adéquation du financement des frais d'administration"⁸. Personne ne sait donc si l'enveloppe que reçoivent les mutualités est suffisante, trop faible ou trop élevée pour couvrir leurs frais réels. La Cour des comptes se demande aussi ouvertement comment il est possible que l'informatisation et la numérisation croissante des tâches et le transfert de compétences à d'autres organismes n'aient pas entraîné une diminution des frais de fonctionnement.⁹

Le fait que la Cour des comptes ne sache même pas comment les organismes assureurs utilisent le milliard d'euros que l'INAMI leur accorde n'est pas bon signe. En tout cas, cela indique qu'un éventuel transfert illégitime de ces fonds publics vers les asbl patrimoniales peut probablement aussi passer inaperçu.¹⁰

om gebouwen die in het bezit zijn van vzw's gelinkt aan *De Voorzorg Limburg* onder de prijs verkocht te hebben in ruil voor persoonlijke vergoedingen⁷.

De verzekeringsinstellingen beheren publieke middelen, bedoeld voor het uitvoeren van publieke taken. Zij beheren bijvoorbeeld de middelen die bedoeld zijn voor de uitbetaling van ZIV-uitkeringen en geneeskundige zorgen. Daarnaast ontvangen alle landsbonden samen elk jaar meer dan 1 miljard euro van het RIZIV om de werkingskosten gelinkt aan de uitvoering van hun wettelijke opdracht te kunnen bekostigen. De landsbonden verdelen deze werkmiddelen zelf over hun ziekenfondsen. Dat de ziekenfondsen publieke middelen beheren, maakt het des te belangrijker dat de besteding van deze middelen voldoende transparant verloopt.

Jammer genoeg is het Rekenhof van oordeel dat de besteding van de werkingskosten door de landsbonden en de ziekenfondsen onvoldoende transparant is: "de huidige rapportering van de ziekenfondsen is onvoldoende transparant om de toereikendheid van de financiering van de administratiekosten te beoordelen"⁸. Niemand weet dus of de enveloppe die de ziekenfondsen ontvangen voldoende, te laag of te hoog is om hun werkelijke kosten te dekken. Het Rekenhof stelt zich bovendien luidop de vraag hoe het kan dat de voortschrijdende informatisering en digitalisering van taken en de overdracht van bevoegdheden naar andere organen niet geleid heeft tot een daling van de werkingskosten⁹.

Dat het Rekenhof niet eens kan vertellen waarvoor de verzekeringsinstellingen het miljard euro dat hen door het RIZIV wordt toegekend aanwenden, is geen goed teken. Het wijst er alleszins op dat een eventuele onrechtmatige doorstroming van deze publieke gelden naar de patrimoniale vzw's allicht ook onopgemerkt kan passeren¹⁰.

⁷ 'Topverdachten fraude bij De Voorzorg blijven in cel', De Standaard, 06.03.2021.

⁸ Cour des comptes, 2017, "Indemnisation des frais d'administration des mutualités: fixation et répartition"

⁹ Cour des comptes, 2018, "Contrôle des mutualités".

¹⁰ Suite au Pacte d'avenir, les unions nationales travaillent à un rapportage analytique des frais de fonctionnement. Ce rapportage doit accroître la transparence de l'utilisation des fonds publics que les unions nationales reçoivent de l'INAMI. Une nouvelle circulaire (20/08/D1) sur le site de l'OCM nous apprend qu'entre-temps, on travaille effectivement à ce rapportage analytique. Ce rapportage analytique n'élimine en rien le risque de mauvaise utilisation des fonds, ne fût-ce que parce que la vérification de la conformité du rapportage avec les actions et opérations sous-jacentes est une tâche qui relève principalement des contrôles internes des organismes assureurs eux-mêmes et des réviseurs d'entreprises désignés par les organismes assureurs, et non des services de contrôle des autorités.

⁷ 'Topverdachten fraude bij De Voorzorg blijven in cel', De Standaard, 06.03.2021.

⁸ Rekenhof, 2017, "Vergoeding voor de administratiekosten van de ziekenfondsen: vaststelling en verdeling"

⁹ Rekenhof, 2018, 'Controle op de ziekenfondsen'.

¹⁰ In navolging van het Toekomstpact werken de landsbonden aan een analytische rapportering van de werkingskosten. Die rapportering moet de transparantie vergroten van de aanwending van de publieke middelen die de landsbonden ontvangen van het RIZIV. Een nieuwe omzendbrief (20/08/D1) op de website van de CDZ leert ons dat er ondertussen ook effectief aan die analytische rapportering wordt gewerkt. Een dergelijke analytische rapportering neemt het risico op een oneigenlijke aanwending van de middelen geenszins weg, al was het maar omdat de controle op het feit of de rapportering overeenstemt met de onderliggende acties en verrichtingen voornamelijk een taak is van de interne controles van de verzekeringsinstellingen zelf en van de bedrijfsrevisoren die de verzekeringsinstellingen aanstellen, en niet van de controlediensten van de overheid.

3. Le contrôle limité des asbl patrimoniales

La comptabilité et les comptes annuels des asbl patrimoniales ne sont pas soumis au pouvoir de contrôle direct de l'Office de contrôle des mutualités (OCM). Le pouvoir de contrôle de l'OCM se limite, en ce qui concerne les asbl patrimoniales (et autres asbl mutualistes), à un contrôle (peu approfondi) des accords de coopération qu'elles ont conclus avec les mutualités, les unions nationales et les sociétés mutualistes, et au contrôle des opérations comptables des organismes assureurs eux-mêmes qui découlent de ces accords de coopération.

Souvent certes, les asbl patrimoniales sont (partiellement) contrôlées, d'une part, par le système de contrôle interne des unions nationales et, d'autre part, par les réviseurs d'entreprises agréés engagés par les organismes assureurs¹¹. Cependant, l'efficacité de ces deux mécanismes de contrôle pour identifier les transactions illégitimes est discutable.

En ce qui concerne le contrôle interne, chaque union nationale a pour tâche de mettre en place, d'une part, un contrôle interne qui contrôle les opérations des mutualités affiliées (par exemple, vérification de la fiabilité des informations financières sur les opérations) et, d'autre part, un audit interne qui contrôle ce système de contrôle interne. Cependant, le rapport de la Cour des comptes indique que l'OCM (comme l'INAMI) peut difficilement exercer un contrôle direct sur le contrôle et l'audit internes des unions nationales. Pour les informations sur le contrôle interne des unions nationales, l'OCM est principalement tributaire des réviseurs d'entreprises qui lui font rapport. Cependant, les informations fournies par les réviseurs d'entreprises à l'OCM ne seraient pas toujours suffisantes et, en ce qui concerne également l'audit interne, il n'y aurait pas d'échange d'informations avec l'OCM sur les résultats concrets de l'audit.¹²

Dans une récente circulaire, l'OCM demande aux organismes assureurs de fournir plus systématiquement des documents et des informations sous-jacents supplémentaires sur le contrôle et l'audit internes¹³. Mais, en principe, cela ne change rien au fait qu'il s'agit d'un contrôle indirect. Ce que les autorités peuvent apprendre sur d'éventuelles transactions illégitimes vers et via les asbl patrimoniales dépend toujours (1) des informations que les unions nationales peuvent recueillir à ce sujet par le biais de leur système de contrôle interne, (2) des informations que les unions nationales (et les réviseurs

3. De beperkte controle op de patrimoniale vzw's

De boekhouding en de jaarrekeningen van de patrimoniale vzw's zijn niet onderworpen aan de rechtstreekse controlebevoegdheid van de Controledienst van de Ziekenfondsen (CDZ). De controlebevoegdheid van de CDZ is wat de patrimoniale (en andere mutualistische) vzw's betreft beperkt tot een (weinig diepgaande) controle van de samenwerkingsakkoorden die ze hebben met de ziekenfondsen, de landsbonden en de MOB's, en tot de controle van de boekhoudkundige verrichtingen van de verzekeringsinstellingen zelf die uit dit samenwerkingsakkoord voortvloeien.

Vaak worden de patrimoniale vzw's wel (deels) gecontroleerd door, enerzijds, het systeem van interne controle van de landsbonden, en, anderzijds, door de erkende bedrijfsrevisoren die in dienst genomen worden door de verzekeringsinstellingen¹¹. Op de doelmatigheid van beide controlemechanismen om onrechtmatige transacties te identificeren, valt echter wel wat aan te merken.

Wat de interne controle betreft: elke landsbond heeft de taak om enerzijds een interne controle op te richten die de verrichtingen van de aangesloten ziekenfondsen controleert (bijvoorbeeld controleren van de betrouwbaarheid van de financiële informatie over verrichtingen), en anderzijds een interne audit, die dit interne controlesysteem controleert. In het rapport van het Rekenhof wordt echter aangegeven dat de CDZ (net als het RIZIV) nauwelijks rechtstreeks toezicht kan uitoefenen op de interne controle en audit van de landsbonden. De CDZ is voor informatie over de interne controle door de landsbonden voornamelijk afhankelijk van de bedrijfsrevisoren die aan de CDZ rapporteren. De informatie die de bedrijfsrevisoren aanleveren aan de CDZ, zou echter niet altijd volstaan, en ook wat de interne audit betreft, zou er geen informatie-uitwisseling bestaan met de CDZ over de concrete resultaten van de audit¹².

In een recente omzendbrief vraagt de CDZ de verzekeringsinstellingen wel om meer systematisch extra onderliggende documenten en informatie te verschaffen over de interne controle en audit¹³. Maar ook dat neemt in principe niet weg dat het om een onrechtstreekse controle gaat. Wat de overheid te weten kan komen over eventuele onrechtmatige transacties naar en via de patrimoniale vzw's, is nog steeds afhankelijk van (1) de informatie die de landsbonden hierover kunnen opvangen via hun interne controlesysteem, (2) de informatie die de landsbonden (en de bedrijfsrevisoren die

¹¹ Troupin & Verhoest, 2010, "Participatieve evaluatie van de governance in de tak ziekte- en invaliditeitsverzekering".

¹² Cour des comptes, 2018, "Contrôle des mutualités".

¹³ <https://www.ocm-cdz.be/sites/default/files/document/file/2020-02-D1-f.pdf>

¹¹ Troupin & Verhoest, 2010, "Participatieve evaluatie van de governance in de tak ziekte- en invaliditeitsverzekering".

¹² Rekenhof, 2018, "Controle op de ziekenfondsen".

¹³ <https://www.ocm-cdz.be/sites/default/files/document/file/2020-02-D1-n.pdf>

d'entreprises qui travaillent pour elles) peuvent ou veulent fournir à l'OCM, et (3) des limites de la mission de l'OCM en ce qui concerne le contrôle des asbl patrimoniales.

Conformément à la loi relative aux mutualités, celles-ci, les unions nationales et les sociétés mutualistes doivent désigner un réviseur d'entreprises qui contrôle les comptes annuels et la comptabilité et fait rapport à cet égard à l'OCM et aux organismes assureurs eux-mêmes. Si ceux-ci donnent ce mandat au réviseur d'entreprises, ce dernier pourra également disposer de toutes les informations concernant la comptabilité et les opérations des asbl patrimoniales¹⁴.

La tâche des réviseurs d'entreprises consiste principalement à contrôler si la comptabilité et les comptes annuels sont exacts et complets et donnent une image fidèle des activités réalisées. Il convient de noter que le contrôle des pouvoirs publics, en l'occurrence de l'OCM, ne vérifie donc pas activement la véracité des opérations financières rapportées, mais se concentre surtout sur la correspondance de ces données rapportées avec les prescriptions et les objectifs du législateur.

Seuls les réviseurs d'entreprises agréés par l'OCM (après examen) peuvent contrôler les organismes assureurs. On peut néanmoins se demander si l'indépendance des réviseurs d'entreprises peut toujours être garantie.

Premièrement, il convient de signaler que les réviseurs d'entreprises sont désignés par les organismes assureurs eux-mêmes. Les réviseurs d'entreprises se trouvent ainsi dans une relation de dépendance vis-à-vis des organismes assureurs et non vis-à-vis de l'OCM ou des pouvoirs publics. Ils sont désignés pour une période de trois ans, qui est renouvelable.

Deuxièmement, la liberté de choix du réviseur d'entreprises peut avoir pour corollaire que les organismes assureurs choisissent délibérément un réviseur d'entreprises qui leur est favorable voire qui est lié d'amitié avec leurs administrateurs. Il ressort en tout cas de la lecture des rapports annuels qu'il existe des raisons de croire que c'est bel et bien le cas. Deux réviseurs d'entreprises agréés par l'OCM étaient copropriétaires de l'ancien bureau de réviseurs DC&Co dont Michel Daerden, l'ancien ministre PS, était le fondateur et le copropriétaire. Les comptes annuels de l'année 2020 de l'union nationale socialiste et de l'asbl patrimoniale de l'union nationale (asbl "Maison de la Solidarité") montrent que ce sont précisément ces deux réviseurs

pour hen werken) daarover vervolgens kunnen of willen verschaffen aan de CDZ, en (3) de beperkingen van de opdracht van de CDZ wat de controle op de patrimoniale vzw's betreft.

Krachtens de Ziekenfondswet moeten de ziekenfondsen, de landsbonden, en de maatschappijen voor onderlinge bijstand (MOB's) een bedrijfsrevisor aanstellen, die de jaarrekeningen en de boekhouding controleert en hierover rapporteert aan de CDZ en aan de verzekeringsinstellingen zelf. Indien de verzekeringsinstellingen de bedrijfsrevisor dit mandaat geven, kan hij ook over alle informatie beschikken wat de boekhouding en de verrichtingen van de patrimoniale vzw's betreft¹⁴.

De taak van de bedrijfsrevisoren bestaat er voornamelijk in om te controleren of de boekhouding en de jaarrekeningen nauwkeurig en volledig zijn en een getrouw beeld geven van de verrichte activiteiten. Merk op dat de controle van de overheid, *in casu* de CDZ, dus niet actief de waarheidsgetrouwheid van de gerapporteerde financiële verrichtingen nagaat, maar zich vooral focust op de overeenstemming van die gerapporteerde gegevens met de voorschriften en de doelstellingen van de wetgever.

Enkel bedrijfsrevisoren die over een erkenning van de CDZ beschikken (na een examen), mogen de verzekeringsinstellingen controleren. Niettemin kan de vraag worden gesteld of de onafhankelijkheid van de bedrijfsrevisoren altijd gewaarborgd kan worden.

Ten eerste moet worden opgemerkt dat de bedrijfsrevisoren worden aangesteld door de verzekeringsinstellingen zelf. De bedrijfsrevisoren staan dus in een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de verzekeringsinstellingen en niet ten opzichte van de CDZ of de overheid. Ze worden aangesteld voor een periode van drie jaar, die hernieuwbaar is.

Ten tweede kan de vrije keuze van de bedrijfsrevisor met zich meebrengen dat de verzekeringsinstellingen bewust kiezen voor een bedrijfsrevisor die hen goed gezind is, of zelfs bevriend is met bestuursleden van de verzekeringsinstellingen. Een lezing van de jaarverslagen leert alvast dat er redenen zijn om aan te nemen dat dit ook effectief gebeurt. Twee bedrijfsrevisoren die door de CDZ erkend zijn, waren mede-eigenaars van het voormalige revisorenkantoor DC&Co, waarvan oud-PS-minister Michel Daerden de oprichter en eveneens mede-eigenaar was. De jaarrekening van het jaar 2020 van de socialistische landsbond en van de patrimoniale vzw van deze landsbond (vzw "Maison de la Solidarité") geven aan dat uitgerekend deze twee bedrijfsrevisoren

¹⁴ Troupin & Verhoest, 2010, "Participatieve evaluatie van de governance in de tak ziekte- en invaliditeitsverzekering".

¹⁴ Troupin & Verhoest, 2010, "Participatieve evaluatie van de governance in de tak ziekte- en invaliditeitsverzekering".

d'entreprises qui ont été désignés par l'union nationale socialiste afin de contrôler ses comptes annuels et sa comptabilité (conjointement avec un troisième réviseur d'entreprises).

Il n'est en principe nullement illégal que les organismes assureurs choisissent des réviseurs avec lesquels un lien est entretenu depuis longtemps déjà au sein de la famille politique. Nous souhaitons néanmoins faire observer que l'ancien bureau de réviseurs DC&Co a déjà été mis en cause pour confusion d'intérêts. L'un des réviseurs qui participent au contrôle des comptes annuels de l'union nationale socialiste a été mis en cause par le passé pour manque d'indépendance et négligence grave dans l'exercice du contrôle¹⁵. Il va de soi que cela ne prouve pas que la personne concernée n'a pas non plus été indépendante ou qu'elle a été négligente lors du contrôle de la comptabilité de l'union nationale socialiste. Mais cela indique néanmoins que de telles situations existent et que le risque ne peut pas être exclu.

door de socialistische landsbond ingeschakeld werden om hun jaarrekening en boekhouding te controleren (samen met een derde bedrijfsrevisor).

Er is in principe niets onwettelijks aan de keuze van de verzekeringsinstellingen voor revisoren waarmee men binnen de politieke zuil al langer een band heeft. Niettemin willen we wel opmerken dat het voormalige revisorenkantoor DC&Co al eens in opspraak kwam wegens belangenvermenging. Een van de revisoren die betrokken is bij de controle van de jaarrekeningen van de socialistische landsbond, kwam in het verleden in opspraak wegens gebrek aan onafhankelijkheid en grondige nalatigheden bij de uitvoering van de controle¹⁵. Dit bewijst uiteraard niet dat de betrokken persoon ook niet-onafhankelijk en nalatig is geweest bij de controle van de boekhouding van de socialistische landsbond. Maar het geeft wel aan dat dergelijke situaties bestaan en dat het risico niet kan worden uitgesloten.

Valerie VAN PEEL (N-VA)
Björn ANSEEUW (N-VA)
Wim VAN der DONCKT (N-VA)

¹⁵ <https://www.nieuwsblad.be/cnt/gki2n89ug>

¹⁵ <https://www.nieuwsblad.be/cnt/gki2n89ug>

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS:

A. constatant que les organismes assureurs confient souvent la gestion de leurs biens immobiliers et mobiliers à des organisations patrimoniales distinctes, souvent à des asbl, qu'ils gèrent eux-mêmes;

B. observant que la loi actuelle du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités n'interdit pas explicitement aux organismes assureurs de posséder des propriétés immobilières;

C. constatant que les organismes assureurs recourent également aux asbl patrimoniales pour gérer d'autres bâtiments que ceux qu'ils utilisent, ainsi que pour gérer leur participation au capital de magasins d'optique, de maisons de repos, de pharmacies, d'hôtels et d'entreprises privées en dehors du secteur des soins de santé, etc.;

D. constatant que le fonctionnement et le contrôle des asbl patrimoniales des organismes assureurs n'ont été ni examinés, ni discutés dans les trois audits que la Cour des comptes a finalisés en 2017 et 2018;

E. soulignant que les organismes assureurs gèrent des fonds publics considérables et que la Cour des comptes estime que l'affectation et l'adéquation des moyens de fonctionnement accordés aux organismes assureurs par l'INAMI ne sont pas suffisamment transparentes;

F. constatant que la comptabilité et les comptes annuels des asbl patrimoniales ne relèvent pas de la compétence de contrôle directe de l'Office de contrôle des mutualités (OCM);

G. soulignant que la Cour des comptes estime que l'OCM a une vue incomplète du contrôle et de l'audit interne organisés par les unions nationales;

H. constatant que, pour l'obtention d'un grand nombre d'informations pertinentes concernant les opérations des organismes assureurs, par exemple au sujet des opérations provenant et à destination des asbl patrimoniales, l'OCM dépend des informations et des données fournies par les organismes assureurs ou rapportées par les réviseurs d'entreprises désignés par les organismes assureurs;

I. constatant que l'indépendance des réviseurs d'entreprises peut éventuellement être compromise dès lors que les organismes assureurs désignent eux-mêmes les

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS:

A. stelt vast dat de verzekeringsinstellingen het beheer van hun onroerende en roerende goederen vaak onderbrengen in afzonderlijke patrimoniale organisaties, vaak vzw's, die door henzelf beheerd worden;

B. merkt op dat de huidige wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen de verzekeringsinstellingen niet expliciet verbiedt om zelf onroerende eigendommen te bezitten;

C. stelt vast dat de verzekeringsinstellingen de patrimoniale vzw's ook aanwenden voor het beheer van andere gebouwen dan de gebouwen die in gebruik worden genomen door de verzekeringsinstellingen zelf, en voor het beheer van hun deelname in kapitalen in, onder andere, optieken, rusthuizen, apotheken, hotels en private ondernemingen buiten de gezondheidssector;

D. constateert dat in de drie audits die het Rekenhof in 2017 en 2018 afrondde de werking en de controle op de patrimoniale vzw's van de verzekeringsinstellingen niet onderzocht en besproken werden;

E. wijst er op dat de verzekeringsinstellingen hoge bedragen aan publieke financiële middelen beheren en dat de besteding en de toereikendheid van de door het RIZIV toegekende werkingsmiddelen aan de verzekeringsinstellingen weinig transparant geacht worden door het Rekenhof;

F. stelt vast dat de boekhouding en de jaarrekeningen van de patrimoniale vzw's buiten de rechtstreekse controlebevoegdheid van de Controledienst voor de Ziekenfondsen (CDZ) vallen;

G. wijst er op dat de CDZ volgens het Rekenhof een onvolledig zicht heeft op de interne controle en de interne audit die de landsbonden zelf organiseren;

H. stelt vast dat de CDZ voor het verkrijgen van veel relevante informatie over de verrichtingen van de verzekeringsinstellingen, bijvoorbeeld verrichtingen van en naar de patrimoniale vzw's, afhankelijk is van de informatie en gegevens die de verzekeringsinstellingen zelf aanleveren of die gerapporteerd worden door de bedrijfsrevisoren die de verzekeringsinstellingen zelf aanstellen;

I. constateert dat het feit dat de verzekeringsinstellingen de bedrijfsrevisoren die hun boekhouding en jaarrekeningen controleren zelf aanstellen, en dat de

réviseurs d'entreprises qui contrôlent leur comptabilité et leurs comptes annuels, et que les réviseurs d'entreprises se trouvent dans une relation de dépendance vis-à-vis des organismes assureurs;

J. observant que les asbl patrimoniales sont à l'origine d'un enchevêtrement peu transparent entre, d'une part, les organismes assureurs financés par des fonds publics et, d'autre part, des personnes et des organisations privées;

K. constatant que, compte tenu notamment des limites du contrôle précité, les asbl patrimoniales risquent de servir de véhicule pour le transfert illicite de moyens publics à des organisations amies ou privées, ou d'instrument pour l'enrichissement personnel de personnes exerçant des fonctions d'administrateur au sein des organismes assureurs;

L. soulignant qu'en mars 2021, quelques personnes exerçant des fonctions dirigeantes auprès de *De Voorzorg Limburg* ont été mises en cause pour une fraude concernant des biens immobiliers appartenant à cette mutualité, ce qui indique que le risque d'abus n'est pas seulement hypothétique;

DEMANDE À LA COUR DES COMPTES:

1. de réaliser un audit portant sur la gestion des biens mobiliers et immobiliers assurée par les unions nationales, les mutualités et les sociétés mutualistes (à l'exception de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité et de la Caisse des soins de santé de HR Rail) et sur les modalités et l'étendue de l'implication dans cette gestion d'asbl et d'organisations patrimoniales distinctes.

Il convient également d'examiner dans quelle mesure ces asbl et organisations patrimoniales peuvent être utilisées illégalement et de façon inaperçue pour le transfert de moyens publics à des organisations amies ou privées ou pour l'enrichissement personnel de personnes exerçant des fonctions d'administrateur au sein des organismes assureurs.

Nous demandons qu'une attention particulière soit accordée à la question de savoir si les pouvoirs publics – notamment l'INAMI et l'OCM –, ainsi que les unions nationales et les réviseurs d'entreprises, sont en mesure d'identifier et de combattre ces abus.

Nous demandons également à la Cour des comptes de formuler des avis stratégiques sur la façon d'améliorer la gestion des biens mobiliers et immobiliers par les

bedrijfsrevisoren in een afhankelijkheidsrelatie staan ten opzichte van de verzekeringsinstellingen, de onafhankelijkheid van de bedrijfsrevisoren mogelijk kan beïnvloeden;

J. merkt op dat de patrimoniale vzw's aanleiding geven tot een weinig transparante verstrengeling tussen, enerzijds, de verzekeringsinstellingen die publiek gefinancierd worden, en anderzijds, private personen en organisaties;

K. stelt vast dat de patrimoniale vzw's, onder andere dankzij de voormelde beperkte controle, het risico in zich dragen om onrechtmatig gebruikt te worden voor het doorsluizen van publieke financiële middelen naar bevriende of private organisaties, of als middel om zichzelf te verrijken voor personen die bestuursfuncties opnemen binnen de verzekeringsinstellingen;

L. wijst er op dat in maart 2021 enkele personen die bestuursfuncties bekleden bij *De Voorzorg Limburg* effectief in opspraak zijn gekomen wegens fraude met vastgoed dat in het bezit was van het ziekenfonds, wat er op wijst dat het risico op misbruik niet enkel hypothetisch is;

VERZOEKT HET REKENHOF:

1. een audit uit te voeren naar het beheer van de roerende en onroerende goederen door de landsbonden, ziekenfondsen en maatschappijen voor onderlinge bijstand (met uitzondering van de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering en de Kas der geneeskundige verzorging van HR Rail) en de manieren waarop en de mate waarin hiervoor gebruik wordt gemaakt van afzonderlijke patrimoniale vzw's en organisaties.

Daarbij dient te worden onderzocht in welke mate deze patrimoniale vzw's en organisaties onrechtmatig en onopgemerkt gebruikt kunnen worden voor het doorsluizen van publieke financiële middelen naar bevriende of private organisaties, of als middel om zichzelf te verrijken voor personen die bestuursfuncties opnemen binnen de verzekeringsinstellingen.

In het bijzonder vragen wij om hierbij aandacht te besteden aan de mate waarin de overheid, en dan met name het RIZIV en de CDZ, alsook de landsbonden en de bedrijfsrevisoren, in staat zijn om voornoemde misbruiken te kunnen identificeren en aanpakken.

Wij vragen het Rekenhof hierbij ook om beleidsadviezen te formuleren over de manieren waarop het beheer van roerende en onroerende goederen door

organismes assureurs, ainsi que le contrôle de celle-ci, afin d'éviter les conflits d'intérêts, la fraude et les abus.

Les questions suivantes devront être examinées:

a) De quelle façon et dans quelle mesure les organismes assureurs ont-ils recours à des asbl et organisations patrimoniales distinctes pour la gestion de leurs biens mobiliers et immobiliers? Nous souhaitons concrètement que les questions suivantes soient au moins examinées:

— Quels sont les organismes assureurs qui ont ou non recours à des organisations ou asbl patrimoniales distinctes?

— Quelle est la forme d'organisation de ces organisations patrimoniales?

— Par qui sont-elles gérées?

— Quels biens mobiliers et immobiliers gèrent-elles?

— Dans quelle mesure gèrent-elles également des biens mobiliers et immobiliers qui ne sont pas utilisés par les organismes assureurs eux-mêmes et quelle est la nature de ces biens?

— Dans quelle mesure détiennent-elles des participations dans le capital d'autres organisations et entreprises et quelle est la nature de ces autres organisations et entreprises?

b) Dans quelle mesure ces asbl et organisations patrimoniales peuvent-elles être utilisées illégalement et de façon inaperçue pour le transfert de moyens publics (par exemple, des moyens de fonctionnement accordés par l'INAMI aux organismes assureurs ou des moyens destinés au paiement de l'assurance obligatoire) vers des organisations amies ou privées ou pour l'enrichissement personnel de personnes exerçant des fonctions d'administrateur au sein des organismes assureurs?

c) Dans quelle mesure et de quelle façon certains risques qui sont normalement supportés par le locataire (par exemple la garantie locative et le coût des dommages occasionnés au bien) sont-ils également pris en charge par l'INAMI lorsqu'une mutualité loue des bâtiments appartenant à sa propre asbl patrimoniale?

d) Dans quelle mesure et de quelle façon les autorités, en particulier l'INAMI et l'OCM, peuvent-elles actuellement détecter et combattre ces fraudes et abus commis

de verzekeringsinstellingen, en de controle hierop, kan worden verbeterd met het oog op het vermijden van belangenvermenging, fraude en misbruik.

De volgende vragen dienen daarbij te worden onderzocht:

a) Op welke manieren en in welke mate maken de verzekeringsinstellingen gebruik van afzonderlijke patrimoniale vzw's en organisaties voor het beheer van hun roerende en onroerende goederen? Concreet vragen we hierbij om ten minste de volgende zaken te onderzoeken:

— Welke verzekeringsinstellingen maken wel of niet gebruik van afzonderlijke patrimoniale organisaties of vzw's?

— Wat is de organisatievorm van deze patrimoniale organisaties?

— Wie beheert ze?

— Welke onroerende en roerende goederen beheren ze?

— In welke mate beheren ze ook roerende en onroerende goederen die niet door de verzekeringsinstellingen zelf gebruikt worden en wat is de aard van deze goederen?

— In welke mate hebben ze deelnemingen in de kapitalen van andere organisaties en ondernemingen en wat is de aard van deze andere organisaties en ondernemingen?

b) In welke mate kunnen deze patrimoniale vzw's en organisaties onrechtmatig en onopgemerkt gebruikt worden voor het doorsluizen van publieke financiële middelen (onder meer werkmiddelen toegekend aan de verzekeringsinstellingen door het RIZIV, middelen bedoeld voor de uitbetaling van de verplichte verzekering) naar bevriende of private organisaties, of als middel om zichzelf te verrijken voor personen die bestuursfuncties opnemen binnen de verzekeringsinstellingen?

c) In welke mate en op welke manieren worden bepaalde risico's die de huurder in de regel moet bekostigen (bijvoorbeeld de huurwaarborg en de kosten door schade) mee betaald door het RIZIV wanneer een ziekenfonds gebouwen van de eigen patrimoniale vzw huurt?

d) In welke mate en op welke manieren beschikt de overheid, en dan met name het RIZIV en de CDZ, vandaag over de middelen en mogelijkheden om dergelijke

par le biais d'organisations patrimoniales? Comment améliorer le contrôle effectué en la matière par l'OCM (et le cas échéant par l'INAMI)?

e) Dans quelle mesure et de quelle façon les unions nationales peuvent-elles, grâce à leurs mécanismes de contrôle interne des moyens, détecter et combattre ces fraudes et abus commis par le biais d'organisations patrimoniales et en informer l'OCM? Dans quelle mesure informent-elles déjà aujourd'hui l'OCM sur le fonctionnement et le financement des organisations patrimoniales?

f) Dans quelle mesure les réviseurs d'entreprises agréés par l'OCM sont-ils associés au contrôle de la comptabilité et des comptes annuels des organisations patrimoniales? Dans quelle mesure les réviseurs d'entreprises informent-ils déjà aujourd'hui l'OCM sur le fonctionnement et le financement des organisations patrimoniales et sur les éventuels abus qui s'y produisent?

g) Dans quelle mesure la dépendance des réviseurs d'entreprises – qui sont désignés par les organismes assureurs – peut-elle compromettre l'établissement à l'intention de l'OCM de rapports indépendants et corrects sur les opérations entrantes, sortantes ou de transit impliquant des organisations patrimoniales? Une adaptation de la réglementation prévoyant par exemple une rotation des réviseurs d'entreprises avec une durée maximale obligatoire ou la désignation des réviseurs d'entreprises par l'OCM et non plus par les organismes assureurs permettrait-elle d'améliorer la situation?

h) Comment améliorer la gestion des biens mobiliers et immobiliers par les organismes assureurs, ainsi que le contrôle de celle-ci, afin d'éviter les conflits d'intérêts, la fraude et les abus?

2. de présenter un rapport au cours du premier semestre 2023.

20 mai 2021

fraude en misbruiken via de patrimoniale organisaties op te merken en aan te pakken? Hoe zou de controle hierop door de CDZ (en desgevallend het RIZIV) verbeterd kunnen worden?

e) In welke mate en op welke manieren beschikken de landsbonden via hun interne controlemechanismen over de middelen om dergelijke fraude en misbruiken via de patrimoniale organisaties op te merken en aan te pakken, en de CDZ hierover in te lichten? In welke mate lichten zij de CDZ vandaag al in over de werking en de financiering van de patrimoniale organisaties?

f) In welke mate zijn de door de CDZ erkende bedrijfsrevisoren betrokken bij de controle van de boekhouding en de jaarrekeningen van de patrimoniale organisaties? In welke mate lichten de bedrijfsrevisoren de CDZ vandaag al in over de werking en de financiering van de patrimoniale organisaties en over eventuele misbruiken die plaatsvinden?

g) In welke mate kan de afhankelijkheid van de bedrijfsrevisoren – die aangeduid en aangesteld worden door de verzekeringsinstellingen – een probleem vormen voor een onafhankelijke en correcte rapportering over de verrichtingen van, naar en door de patrimoniale organisaties aan de CDZ? Zou een aangepaste regeling, bijvoorbeeld een rotatie van bedrijfsrevisoren met een verplichte maximumtermijn, of een aanstelling van de bedrijfsrevisoren door de CDZ, in plaats van door de verzekeringsinstellingen zelf, een verbetering kunnen betekenen?

h) Op welke manier kan het beheer van roerende en onroerende goederen door de verzekeringsinstellingen, en de controle hierop, verbeterd worden met het oog op het vermijden van belangenvermenging, fraude en misbruik?

2. in de eerste jaarhelft van 2023 een rapport voor te leggen.

20 mei 2021

Valerie VAN PEEL (N-VA)
Björn ANSEEUW (N-VA)
Wim VAN der DONCKT (N-VA)