

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 février 2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi relative à l'assurance
obligatoire soins de santé et indemnités
coordonnée le 14 juillet 1994,
en ce qui concerne la suppression
de la Caisse des soins de santé
de HR Rail**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 55 **0216/ (S.E. 2019)**:
001: Proposition de loi de Mme Valerie Van Peel.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 februari 2020

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de gecoördineerde wet
van 14 juli 1994 betreffende de verplichte
verzekering voor geneeskundige verzorging en
uitkeringen wat de afschaffing
van de Kas der geneeskundige verzorging
van HR Rail betreft**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 55 **0216/ (B.Z. 2019)**:
001: Wetsvoorstel van mevrouw Valerie Van Peel.

01671

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
sp.a	: socialistische partij anders
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 (beige gekleurd papier)



Avis concernant l'incidence budgétaire de la proposition de loi n° 0216/001 (en exécution de l'article 79 du règlement de la Chambre des représentants) – approuvé le 5 février 2020 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

1 Demande d'avis

Par lettre du 10 octobre 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, de lui transmettre une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution des recettes qu'entraînerait la proposition de loi modifiant la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi relative à l'assurance soins de santé) en ce qui concerne la suppression de la Caisse des soins de santé de HR Rail (ci-après : la Caisse HR Rail) (*doc. parl.*, Chambre, DOC 55 0216/001 du 21 août 2019).

2 Contenu de la proposition de loi

La proposition de loi⁽¹⁾ vise à lever l'obligation du personnel statutaire de HR Rail de s'affilier à la Caisse HR Rail et donc à supprimer cette caisse. Les membres du personnel de HR Rail devraient alors s'affilier à un autre organisme assureur (OA), à savoir une mutualité relevant de l'une des cinq unions nationales⁽²⁾, ou à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (Caami). Les arguments invoqués à l'appui sont :

- la différence entre les frais d'administration moyens par affilié ou par titulaire dans les unions nationales et à la Caisse HR Rail ;
- le principe constitutionnel du droit de s'associer, qui implique que les membres du personnel doivent pouvoir choisir librement la mutualité auprès de laquelle ils désirent s'affilier.

Dans le cadre de la demande d'avis qui lui a été transmise, la Cour s'est penchée uniquement sur les aspects financiers de l'éventuelle suppression de la Caisse HR Rail et non sur la question de l'affiliation obligatoire. Sur ce dernier point, il convient, par exemple, de se référer à un arrêt de la Cour constitutionnelle⁽³⁾.

3 Compétence de contrôle de la Cour des comptes

La Caisse des soins de santé de HR Rail est un organisme de catégorie D au sens de la loi du 16 mars 1954. Son article 7bis la soustrait explicitement à la compétence de contrôle de la

¹ Une proposition de loi identique avait déjà été déposée en 2015 (*doc. parl.*, Chambre, DOC 54 0800/001 du 15 janvier 2015).

² Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC), Union nationale des mutualités neutres (UNMN), Union nationale des mutualités socialistes (UNMS), Union nationale des mutualités libérales (UNMLibérales) et Union nationale des mutualités libres (UNMLibres).

³ L'arrêt n° 136/2008 du 21 octobre 2008 conclut que l'affiliation obligatoire à la Caisse HR Rail est raisonnablement justifiée.



Cour des comptes. Cette dernière ne dispose donc d'aucune information sur le fonctionnement interne et les opérations financières de cette caisse, ce qui limite ses possibilités de répondre à la présente demande d'avis. La Cour ne peut que s'en remettre aux informations pertinentes que peuvent lui communiquer l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (Inami) ou l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités (Office de contrôle). Elle a également utilisé les informations que la Caisse HR Rail a bien voulu lui transmettre.

4 Contexte

La Caisse HR Rail a pour mission d'exécuter l'assurance obligatoire soins de santé pour le personnel statutaire en activité et à la retraite de l'ancienne SCNB-Holding qui a été repris sous HR Rail. Pour 2018, ces dépenses portent sur 101.453 affiliés (titulaires et personnes à charge) et s'élèvent à 296,2 millions d'euros (1,2 %) sur un total de 24.773 millions d'euros.

La Caisse HR Rail n'intervient pas pour les *membres du personnel contractuels* (qui, selon la caisse, représentent 7 % de l'effectif d'HR Rail). Ceux-ci doivent s'affilier à une mutualité relevant de l'une des cinq unions nationales ou à la Caami.

L'affiliation obligatoire des *membres du personnel statutaires* est liée au statut du personnel de HR Rail, qui prévoit divers avantages complémentaires par le biais du Fonds des œuvres sociales. Il s'agit principalement d'interventions dans les soins de santé qui sont complémentaires au régime légal et d'autres avantages sociaux (aide sociale, vacances pour enfants, etc.). Les paiements sont effectués par une caisse de solidarité sociale faisant partie du Fonds des œuvres sociales et financée par les cotisations solidaires versées par les membres statutaires (0,47 % de leur rémunération) et par les titulaires d'une pension de retraite ou de survie (0,83 % de leur pension), ainsi que par HR Rail qui verse une cotisation équivalente⁽⁴⁾.

5 Examen de la Cour des comptes

Pour estimer les éventuelles augmentations ou diminutions de dépenses, la Cour a d'abord examiné les dépenses en matière de soins de santé et les frais d'administration octroyés à la Caisse HR Rail. Elle a ensuite cherché à identifier les possibles coûts cachés qui accompagneraient la suppression de cette caisse.

5.1 Dépenses de soins de santé

La suppression de la Caisse HR Rail n'entraîne en principe pas de changements majeurs dans les dépenses de soins de santé, puisque la caisse relève de la même législation que les autres OA, qu'elle est tenue d'appliquer les mêmes règles en matière de paiement ou de remboursement des frais médicaux⁽⁵⁾ et qu'elle est soumise aux mêmes mécanismes de contrôle,

⁴ Le Fonds des œuvres sociales comprend également une caisse des indemnités, qui intervient pour le personnel statutaire en cas d'incapacité de travail ou d'accident du travail. Elle rembourse également les frais d'enterrement, etc.

⁵ La méthode de contrôle peut néanmoins différer d'un OA à l'autre, mais il est difficile d'en estimer les répercussions sur les dépenses.



c'est-à-dire la supervision de l'Inami et de l'Office de contrôle⁽⁶⁾. Il y a toutefois lieu de trouver une solution pour les créances et dettes de la Caisse HR Rail qu'elle a réalisées dans le cadre de l'exécution de l'assurance soins de santé. Leur situation actuelle n'est pas connue⁽⁷⁾. Sont concernées par exemple la répartition et l'affectation du boni du fonds de réserve spécial, qui se compose, d'une part, du boni cumulé octroyé dans le cadre de la responsabilité financière des mutualités et, d'autre part, des cotisations des affiliés ou des versements sur fonds propres⁽⁸⁾⁽⁹⁾.

5.2 Frais d'administration

À l'instar des unions nationales, auxquelles est octroyée une enveloppe commune pour les frais d'administration⁽¹⁰⁾, la Caisse HR Rail perçoit un montant annuel forfaitaire qui lui sert à financer ses frais d'administration⁽¹¹⁾. Ce montant est prévu à l'article 195, §1^{er}, 2^o, de la loi relative à l'assurance soins de santé et évolue selon la formule des paramètres⁽¹²⁾ également appliquée aux frais d'administration des unions nationales. Il est octroyé sous forme d'avances mensuelles (douzièmes budgétaires), indépendamment des frais d'administration réels. Les éventuels déficits sont à financer sur fonds propres, tandis que les excédents peuvent être conservés⁽¹³⁾. Une partie⁽¹⁴⁾ de ces frais d'administration dépend toutefois d'une évaluation annuelle des performances de gestion.

⁶ Voir aussi Cour des comptes, *Contrôle des mutualités*, 12 septembre 2018.

⁷ Les OA peuvent seulement clôturer les comptes annuels de l'assurance obligatoire après clôture par l'Inami de ses propres comptes pour l'exercice. La clôture des comptes 2015 était toujours en cours lors de la rédaction du présent avis.

⁸ Voir aussi Cour des comptes, *Responsabilité financière des mutualités*, 28 juin 2017.

⁹ D'après les dernières données disponibles, ce fonds de réserve de la Caisse HR Rail s'élevait encore fin 2014 à 9,9 millions d'euros, dont 9,5 millions d'euros provenaient du boni cumulé et 0,4 million d'euros des cotisations des affiliés.

¹⁰ L'article 195, § 1^{er}, 2^o, fixe le montant global des frais d'administration pour les cinq unions nationales. Un arrêté royal du 11 juin 2019 répartit l'enveloppe des frais d'administration en fonction de leur nombre théorique d'affiliés (qui résulte d'un calcul complexe). De cette enveloppe, 25 millions d'euros sont répartis en fonction des missions suivantes : le nombre de trajets de réintégration socioprofessionnelle entamés, le nombre de reprises d'activité entamées avec l'autorisation du médecin-conseil et le nombre d'exams cliniques pratiqués.

¹¹ La Caami, en revanche, perçoit chaque année la contrepartie de ses frais d'administration réels, diminués du nombre de suppléments.

¹² D'une part, l'évolution du salaire journalier moyen selon les données du Bureau fédéral du plan (BFP) dans le secteur du crédit et des assurances et de l'autorité publique sur les trois dernières années qui précèdent l'établissement des budgets et, d'autre part, la moitié de l'évolution de la norme de croissance réelle des dépenses dans le secteur des soins de santé, limitée à 2,5 %, et du nombre de journées indemnisées dans le secteur de l'assurance indemnités suivant une pondération de deux tiers et un tiers établie pour la même période.

¹³ Les OA transmettent chaque année à l'Office de contrôle une revue analytique des frais d'administration réels ventilés entre quatre domaines (soins de santé, indemnités, assurabilité et autres prestations de services). Les clés de répartition appliquées à cet effet pour les frais communs (assurance obligatoire et assurance complémentaire) sont explicitées. La Caisse HR Rail a déclaré un montant de 16,6 millions d'euros pour 2018.

¹⁴ 10 % jusqu'en 2018. Depuis 2019, ce pourcentage est relevé annuellement de 2,5 % sur une période de quatre ans pour atteindre 20 %. Les frais d'administration sont versés intégralement aux OA dans le courant de l'exercice. La diminution pour la partie variable est déduite des frais d'administration de l'année en cours après évaluation des performances de gestion.



Outre ce forfait, la Caisse HR Rail perçoit encore d'autres recettes tels que les intérêts sur la partie cotisations du fonds de réserve spécial et la partie des bonis de ce fonds de réserve, les intérêts sur les liquidités détenues et les interventions complémentaires octroyées pour le recouvrement des prestations indûment payées ou des prestations de l'assurance maladie indûment remboursées et des montants des dossiers de subrogation. Si la Caisse HR Rail doit être supprimée, ces recettes seront toutefois transférées en partie aux autres OA. Leur montant est cependant relativement insignifiant⁽¹⁵⁾.

La proposition de loi souligne le caractère relativement élevé des frais d'administration de la Caisse HR Rail en comparaison des unions nationales en fonction du nombre d'affiliés (titulaires et personnes à charge) ou de titulaires. Les frais par affilié ou par titulaire étaient effectivement plus élevés en 2018 : ils s'élevaient respectivement à 174 euros et 245 euros pour la Caisse HR Rail contre 96 euros et 140 euros pour les cinq unions nationales réunies. Ils étaient en revanche inférieurs aux frais inscrits au budget pour la Caami (252 euros et 348 euros), qui compte un peu plus d'affiliés⁽¹⁶⁾.

Cette comparaison ne tient cependant pas compte du fait que la Caisse HR Rail intervient uniquement pour les frais afférents aux soins de santé. C'est la raison pour laquelle le tableau 1 ci-dessous ne reprend que les frais d'administration par affilié ou titulaire concernant l'assurance soins de santé sur la base des montants inscrits au budget. Les écarts ainsi présentés sont encore plus importants. Ils s'expliquent, d'une part, par des économies liées à la taille des OA et, d'autre part, selon la Caisse HR Rail, par le nombre plus élevé d'affiliés âgés par rapport aux autres OA, de sorte que les frais liés aux soins de santé, ainsi que le volume de travail et les frais d'administration sont plus élevés pour la caisse.

Tableau 1 – Frais d'administration 2018 liés aux soins de santé par affilié ou titulaire (en euros)¹⁷

OA	Les 5 unions nationales	Caami	Caisse HR Rail	Tous les OA
Frais d'administration budgétisés	786.508.000	19.594.000	18.093.000	824.195.000
Nombre d'affiliés	11.070.628	105.735	103.703	11.280.066
Coût par affilié	71	185	174	73
Nombre de titulaires	7.620.471	76.577	73.956	7.771.004
Coût par titulaire	103	256	245	106

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Inami

L'économie sur les frais d'administration dépendra du choix que les titulaires de la Caisse HR Rail feront finalement. En cas d'adhésion à la Caami, les frais d'administration réels seront indemnisés. S'agissant des cinq unions nationales, une éventuelle économie dépendra de

¹⁵ Par exemple, les interventions complémentaires versées à la Caisse HR Rail totalisaient 102.000 euros en 2014, dont 101.000 euros constituaient des interventions pour recouvrement.

¹⁶ Caisse HR Rail : 18.093.000 euros de frais d'administration inscrits au budget pour 103.703 affiliés ou 73.956 titulaires ; les cinq unions nationales : 1.066.396.000 euros de frais d'administration inscrits au budget pour 11.070.628 affiliés ou 7.620.471 titulaires ; la Caami : 26.670.000 euros inscrits au budget pour 105.735 affiliés ou 76.577 titulaires. Il n'a pas été tenu compte des diminutions dans le cadre de l'évaluation des performances de gestion (partie variable des frais d'administration) étant donné qu'une telle opération n'aurait pas fait grande différence.

¹⁷ Sont titulaires les personnes qui, sur la base de leurs revenus assujettis aux cotisations sociales ou d'un statut non assujetti aux cotisations (pensionné, chômeur...), ouvrent le droit aux interventions de soins de santé et d'invalidité. Les titulaires peuvent également avoir des personnes à leur charge (enfants, époux ou cohabitant...) qui bénéficient de droits dérivés. Ils constituent ensemble les affiliés.



l'octroi ou non d'une augmentation supplémentaire de l'enveloppe des frais d'administration et, dans l'affirmative, de la façon dont cette augmentation sera calculée.

La Cour a réalisé le calcul suivant : elle a réparti, d'une part, le nombre d'affiliés et, d'autre part, le nombre de titulaires de la Caisse HR Rail entre les cinq unions nationales et la Caami à la lumière de la répartition actuelle de leurs affiliés et titulaires par rapport au total. Elle a ensuite calculé le coût additionnel à partir des frais susmentionnés par titulaire ou par affilié¹⁸. Il en a résulté des frais d'administration supplémentaires pour 2018 de respectivement 7,5 et 7,7 millions d'euros, soit près de 7,6 millions d'euros en moyenne. Après déduction des frais d'administration de la Caisse HR Rail, on obtient une économie annuelle de 10,5 millions d'euros.

Tableau 2 – Coût additionnel 2018 en cas de répartition proportionnelle des affiliés de la Caisse HR Rail (en euros)

Coût additionnel	Les 5 unions nationales	Caami	Total
Répartition affiliés supplémentaires	102.722 (99,1%)	981 (0,9%)	103.703
Coût supplémentaire	7.297.834	181.808	7.479.642
Répartition titulaires supplémentaires	73.220 (99%)	736 (1%)	73.956
Coût supplémentaire	7.557.051	188.266	7.745.317
Coût supplémentaire moyen (a) ¹⁹	7.427.442	185.037	7.612.480
Frais d'administration Caisse HR Rail (b)			18.093.000
Économie (b)-(a)			10.480.520

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Inami

Il y a lieu de préciser que si, en fin de compte, un nombre plus important de titulaires s'affilie à la Caami pour éviter, par exemple, des cotisations supplémentaires (voir ci-après), cela influencera à la baisse le résultat ci-dessus étant donné que les frais de fonctionnement par affilié ou par titulaire y sont plus élevés. Si tous les affiliés et titulaires optent pour la Caami, le résultat sera même négatif (-1 million d'euros)²⁰. Il s'agira alors d'un coût supplémentaire.

5.3 Conséquences pour HR Rail et le Fonds des œuvres sociales

La Caisse HR Rail a informé la Cour d'un certain nombre d'inconvénients liés à son éventuelle suppression, mais la Cour n'est pas en mesure de les vérifier puisqu'elle n'a pas de compétence de contrôle à l'égard de la caisse.

- Une partie des frais d'administration de la Caisse HR Rail est utilisée pour le paiement de la TVA de 21 %, soit environ 2,1 millions d'euros, due sur les frais de personnel. Cette particularité découle du fait que HR Rail facture à la Caisse HR Rail la mise à disposition de l'ensemble du personnel. La suppression de la caisse impliquerait dès lors une perte de revenus pour les pouvoirs publics (d'environ 2,1 millions d'euros).

¹⁸ Les décimales non indiquées dans le tableau 1 ont également été prises en compte.

¹⁹ La proposition de loi contient une analyse fondée sur le nombre de titulaires et une autre qui s'appuie sur le nombre d'affiliés. Elles aboutissent à un résultat différent. La Cour des comptes a choisi de tenir compte des deux et de calculer une moyenne.

²⁰ $((103.703 \times 185) + (73.956 \times 256)) / 2 - 18.093.000$.



- La suppression de la caisse entraînerait pour HR Rail l'obligation de réintégrer le personnel actuellement affecté à la caisse. Le profil de ces membres du personnel ne correspond pas aux profils clés actuels dans les chemins de fer belges. La Caisse HR Rail estime que le coût dégressif à charge de HR Rail sera relativement élevé (voir tableau 3).
- La Caisse de solidarité sociale et la Caisse des indemnités profitent de synergies grâce à la collaboration avec la Caisse HR Rail. Ainsi, d'après la Caisse HR Rail, 70 % des avantages complémentaires dans le domaine des soins de santé sont versés automatiquement aux affiliés sur la base des interventions légales et non à la suite d'une demande spécifique. D'autres interventions complémentaires (par exemple, en cas d'hospitalisation) sont octroyées à partir des factures d'hôpital que la caisse reçoit. L'affilié à la Caisse HR Rail qui achète des médicaments paie uniquement sa quote-part personnelle, déduction faite de l'intervention de la solidarité sociale. Sans l'intervention de la Caisse HR Rail, ces avantages complémentaires ne pourraient être octroyés que sur demande ou ne le seraient plus du tout. Continuer à organiser les avantages actuels de la caisse de solidarité sociale nécessitera, selon la caisse, un coût récurrent supplémentaire de 1,5 million d'euros pour HR Rail.
- La Caisse HR Rail attire aussi l'attention sur le volume de travail supplémentaire (15 %) lié au profil des affiliés, en moyenne plus âgés, dont le coût est estimé à 1,2 million d'euros. La Cour des comptes est d'avis que cela entraînera un coût supplémentaire uniquement dans la mesure où des affiliés rejoignent la Caami ou pour autant qu'il soit tenu compte du profil d'âge plus élevé des affiliés si une enveloppe supplémentaire est octroyée aux unions nationales pour couvrir leurs frais d'administration.
- Enfin, la Caisse HR Rail identifie des inconvénients pour les affiliés mêmes qui, outre la perte de la prestation de services administratifs dont ils bénéficient actuellement, seraient confrontés, dans l'hypothèse où la caisse de solidarité sociale serait maintenue, à une cotisation mutuelle supplémentaire qui viendrait s'ajouter à celle qu'ils versent à la caisse précitée pour des avantages complémentaires qui font parfois double emploi. De l'avis de la Cour, cette argumentation n'est que partiellement valide, en ce sens que les affiliés peuvent aussi rejoindre la Caami, qui ne demande aucune cotisation complémentaire. Une affiliation à cet organisme pourrait par contre entraîner un coût supplémentaire pour les pouvoirs publics (voir point 5.2).

Le traitement des chiffres précités (dont il faut noter qu'il n'est pas certain que les dépenses additionnelles conduiraient à un coût supplémentaire pour l'État) permet de dresser le tableau suivant :



Tableau 3 – Synthèse et dépenses additionnelles selon la Caisse HR Rail (en millions d'euros)

Année	2020	2021	2022	2023	2024	Années sui- vantes
Économie suppression frais d'administration Caisse HR Rail*	+18,1	+18,1	+18,1	+18,1	+18,1	+18,1
Frais d'administration supplémentaires unions nationales et Caami*	-7,6	-7,6	-7,6	-7,6	-7,6	-7,6
<i>Solde</i>	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
TVA sur le personnel fourni par HR Rail**	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1
<i>Solde</i>	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4
Réintégration du personnel (coût HR Rail)**	-8,0	-5,2	-3,1	-1,0	-0,4	-0,1
<i>Solde</i>	0,4	3,2	5,3	7,4	8,0	8,3
Coût permanent organisation Caisse de solidarité (coût HR Rail)**	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
<i>Solde</i>	-1,1	1,7	3,8	5,9	6,5	6,8
Frais d'administration supérieurs en raison du profil d'âge plus élevé (coût Caami et unions nationales)**	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
<i>Solde</i>	-2,3	0,5	2,6	4,7	5,3	5,6
Cumulé	-2,3	-1,8	0,8	5,5	10,8	16,3

* montants calculés par la Cour des comptes sur la base des données de l'Inami

** montants calculés par la Caisse HR Rail

6 Conclusion

Une suppression de la Caisse HR Rail pourrait permettre de réaliser des économies, mais pas à hauteur du montant total de ses frais d'administration actuels. L'économie qui serait réalisée dépendrait avant tout du nombre de titulaires existants, et des personnes à leur charge, qui s'affilieraient à la Caami ainsi que de la volonté du gouvernement de relever ou non le montant forfaitaire total octroyé aux cinq unions nationales pour ceux qui rejoindraient les mutualités relevant de ces unions. Sur base des frais d'administration inscrits au budget pour les soins de santé en 2018 et de la répartition actuelle du nombre d'affiliés ou de titulaires, l'économie pourrait s'élever à 10,5 millions d'euros. Si, en revanche, davantage d'affiliés en termes relatifs décidaient de rejoindre la Caami, le résultat serait nettement plus modeste, ou même inexistant, étant donné que les frais de fonctionnement par affilié ou par titulaire y sont plus élevés.

Comme indiqué par la Caisse HR Rail, cette estimation pourrait être encore plus faible en raison d'une diminution des recettes TVA sur le personnel fourni par HR Rail et de dépenses supplémentaires que connaîtraient HR Rail, la Caami et les unions nationales. Sur la base des estimations de la Caisse HR Rail et de la répartition actuelle du nombre d'affiliés ou de titulaires, une économie serait réalisable à partir de la troisième année (voir tableau 3). La Cour des comptes n'a pas été en mesure de vérifier ces estimations dès lors qu'elle n'a pas de compétence de contrôle à l'égard de la caisse.



Advies over de budgettaire impact van het wetsvoorstel nr. 0216/001 (in uitvoering van art. 79 van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers) – goedgekeurd op 5 februari 2020 door de algemene vergadering van het Rekenhof

1 Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft met een brief van 10 oktober 2019 aan het Rekenhof gevraagd om, overeenkomstig artikel 79, eerste lid van het Reglement van de Kamer, een raming te geven van de nieuwe uitgaven of van de minderontvangsten van het wetsvoorstel tot wijziging van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering der geneeskundige verzorging en uitkeringen (verder ziekteverzekeringswet genoemd) wat de afschaffing van de Kas der geneeskundige verzorging van HR Rail (verder KGV genoemd) betreft (Parl. St. Kamer, DOC 55 0216/001 van 21 augustus 2019).

2 Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel⁽¹⁾ beoogt de afschaffing van de verplichte aansluiting van de statutaire personeelsleden van HR Rail bij de KGV en de afschaffing van deze kas. De personeelsleden van HR Rail zouden vervolgens moeten aansluiten bij de andere verzekeringsinstellingen (VI): een ziekenfonds ressorterend onder één van de vijf landsbonden⁽²⁾ of bij de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsuitkeringen (HZIV). Als argumentatie wordt gewezen op:

- het verschil tussen de gemiddelde administratiekost per lid of per gerechtigde voor de landsbonden en diezelfde kost voor de KGV;
- het grondwettelijk principe van het recht op vereniging, wat impliceert dat de personeelsleden vrij hun keuze moeten kunnen maken bij welk ziekenfonds ze willen aansluiten.

Op basis van de voorgelegde adviesvraag onderzocht het Rekenhof alleen de financiële aspecten van de mogelijke afschaffing en niet de problematiek van de aansluitingsverplichting. Wat dit laatste aspect betreft, kan bijvoorbeeld worden verwezen naar een arrest van het Grondwettelijk Hof⁽³⁾.

3 Controlebevoegdheid van het Rekenhof

De Kas der geneeskundige verzorging van HR Rail is een instelling categorie D volgens de wet van 16 maart 1954 en is op basis van artikel 7bis van deze wet uitdrukkelijk uitgesloten van de controlebevoegdheid van het Rekenhof. Dit houdt in dat het Rekenhof geen informatie heeft over de interne werking van deze kas en zijn financiële verrichtingen, wat zijn mogelijkheden voor het beantwoorden van onderhavige adviesvraag beperkt. Het kan hiervoor slechts beroep doen op relevante informatie die het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) of de Controledienst voor de Ziekenfondsen en de landsbonden van de ziekenfondsen (Controledienst) kunnen meedelen aan het Rekenhof. Daarnaast werd ook beroep gedaan op informatie die de KGV op vrijwillige basis meedeelde.

¹ Een identiek wetsvoorstel werd reeds in 2015 ingediend (Parlementair stuk 54 0800/001 van 15 januari 2015).

² Landsbond der Christelijke Mutualiteiten (LCM), Landsbond van de Neutrale Ziekenfondsen (LNZ), Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten (NVSM), Landsbond van Liberale Mutualiteiten (LLM), Landsbond van de Onafhankelijke Ziekenfondsen (LOZ).

³ Arrest nr. 136/2008 van 21 oktober 2008. Hierin werd geconcludeerd dat de verplichte aansluiting bij de KGV redelijk verantwoord was.



4 Context

De KGV heeft als opdracht de uitvoering van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging voor de statutaire actieve en gepensioneerde personeelsleden van de vroegere NMBS-holding die zijn ondergebracht bij HR Rail. Voor 2018 betreft het hier uitgaven ten belope van 296,2 miljoen euro (1,2%) op een totaal van 24.773 miljoen euro en dit voor 101.453 leden (gerechtigden en personen ten laste).

De KGV verleent geen tussenkomst voor de *contractuele personeelsleden* (7% van het personeelskader van HR Rail volgens de KGV) die moeten aansluiten bij een ziekenfonds behorend tot één van de vijf landsbonden of bij de HZIV.

De verplichting tot aansluiting van de *statutaire personeelsleden* houdt verband met het statuut van het personeel van HR Rail dat verschillende aanvullende voordelen voorziet via een speciaal Fonds van de Sociale Werken (FSW). Het betreft voornamelijk tegemoetkomingen voor gezondheidszorgen die aanvullend zijn bij het wettelijk stelsel en daarnaast ook andere sociale voordelen (sociale hulp, vakantie voor kinderen, ...). De uitbetalingen gebeuren door een kas van de sociale solidariteit die deel uitmaakt van het FSW en wordt gefinancierd door solidaire bijdragen van de statutaire personeelsleden (0,47% van hun bezoldiging) en de gerechtigden op een rust-of overlevingspensioen (0,83% van hun pensioen), en een gelijkwaardige bijdrage van HR Rail⁽⁴⁾.

5 Onderzoek van het Rekenhof

Voor de raming van eventuele meer- of minderuitgaven onderzocht het Rekenhof in de eerste plaats de uitgaven voor geneeskundige verzorging en de administratiekosten toegewezen aan de KGV. Daarnaast werd gepolst naar mogelijke verdoken kosten bij de afschaffing van de KGV.

5.1 Uitgaven voor geneeskundige verzorging

De afschaffing van de KGV brengt principieel geen grote wijzigingen met zich mee in de uitgaven voor de geneeskundige verzorging, aangezien de KGV onderworpen is aan dezelfde wetgeving als de andere VI, dezelfde regels moet toepassen bij de (terug)betaling van de medische kosten⁽⁵⁾ en onderworpen is aan dezelfde controlemechanismen, zijnde het toezicht vanuit het RIZIV en de controledienst⁽⁶⁾. Wel dient er uiteraard een oplossing te worden gezocht voor de verschillende vorderingen en schulden van de KGV in het kader van de uitvoering van de ziekteverzekering. De huidige toestand hiervan is niet gekend⁽⁷⁾. Een voorbeeld betreft de verdeling en toewijzing van het batig saldo van het bijzondere reservefonds dat enerzijds bestaat uit de gecumuleerde boni die werden toegewezen in het kader van de

⁴ Binnen de FSW bestaat er ook een kas der vergoedingen die de statutaire leden vergoedt in het geval van arbeidsongeschiktheid of arbeidsongeval, die begrafeniskosten terugbetaalt, etc.

⁵ Tussen de VI kunnen er wel verschillen zijn qua toegepaste controlemethodiek, maar de impact hiervan op de uitgaven is moeilijk in te schatten.

⁶ Zie ook: Rekenhof, Controle op de ziekenfondsen, 12 september 2019.

⁷ De VI kunnen de jaarrekeningen van de verplichte verzekering pas afsluiten nadat het RIZIV zijn rekeningen van het boekjaar heeft afgesloten. Bij de opstelling van dit advies werd nog gewerkt aan de afsluiting 2015.



financiële verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen en anderzijds ledenbijdragen of storting vanuit de eigen middelen⁽⁸⁾(⁹).

5.2 Administratiekosten

Net als de landsbonden, waaraan een gezamenlijke enveloppe voor administratiekosten wordt toegewezen⁽¹⁰⁾, ontvangt de KGV jaarlijks een forfaitair bedrag voor de financiering van zijn administratiekosten⁽¹¹⁾. Dit forfait wordt ingeschreven in artikel 195, §1, 2°, van de Ziekteverzekeringswet en evolueert op basis van een parameterformule⁽¹²⁾ die ook wordt toegepast voor de administratiekosten van de landsbonden. Het forfait wordt via maandelijke voorschotten (begrotingstwaalfden) toegekend, los van de werkelijke administratiekosten. Eventuele tekorten moeten zelf worden gefinancierd, overschotten kunnen worden behouden⁽¹³⁾. Een gedeelte⁽¹⁴⁾ van deze administratiekosten is wel afhankelijk van een jaarlijkse evaluatie van de beheersprestaties.

Naast dit forfait ontvangt de KGV nog andere inkomsten zoals intresten op het gedeelte bijdragen van het bijzondere reservefonds en het gedeelte van de boni's op dit reservefonds, intresten op aangehouden liquiditeiten en bijkomende vergoedingen toegekend voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde uitkeringen of vergoede verstrekkingen van de ziekteverzekering en van bedragen in subrogatiedossiers. In geval van afschaffing van de KGV verschuiven deze inkomsten echter deels naar de andere VI. Ze zijn qua bedrag ook weinig relevant⁽¹⁵⁾.

In het wetsvoorstel wordt gewezen op de vrij hoge administratiekosten van de KGV in verhouding tot de landsbonden in functie van het aantal aangesloten leden (gerechtigden en personen ten laste) of gerechtigden. De kosten per lid of per gerechtigde voor 2018 liggen inderdaad hoger, namelijk 174 en 245 euro voor de KGV versus respectievelijk 96 en 140 euro

⁸ Zie ook: Rekenhof, Financiële verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen, 22 oktober 2015.

⁹ Volgens de meeste recente beschikbare gegevens bedroeg dit reservefonds van de KGV eind 2014 nog 9,9 miljoen euro waarvan 9,5 miljoen euro uit de opgebouwde boni en 0,4 miljoen ledenbijdragen.

¹⁰ Artikel 195, §1, 2° legt het globale bedrag vast voor de 5 landsbonden. Een KB van 11 juni 2019 verdeelt de enveloppe van de administratiekosten op basis van hun theoretisch ledenaantal (via een complexe berekening) en voor 25 miljoen euro van die enveloppe op basis van de volgende opdrachten: het aantal opgestarte trajecten van socioprofessionele re-integratie, het aantal werkherlevingen met toelating van de adviserend arts en het aantal uitgevoerde klinische onderzoeken.

¹¹ De HZIV daarentegen ontvangt jaarlijks de tegenwaarde van haar werkelijke administratiekosten, verminderd met een aantal supplementen.

¹² Enerzijds de evolutie van het gemiddelde dagloon op basis van de gegevens van het Federaal Planbureau (FPB) vastgesteld in de sector van krediet en verzekeringen en van de overheid over de laatste drie jaren die voorafgaan aan het opstellen van de begrotingen en anderzijds de helft van de evolutie van de reële groeinorm van de uitgaven voor geneeskundige verzorging, beperkt tot 2,5 %, en van het aantal vergoede dagen in de sector van de uitkeringsverzekering, volgens een weging van tweederden en één derde, vastgesteld over dezelfde periode.

¹³ De VI geven jaarlijks aan de CDZ een analytisch overzicht van de werkelijke administratiekosten uitgesplitst over 4 domeinen (geneeskundige verzorging, uitkeringen, verzekeraarheid en andere dienstverlening), waarbij de gehanteerde verdeelsleutels voor gemeenschappelijke kosten (verplichte en aanvullende verzekering) worden toegelicht. De KGV gaf voor 2018 een bedrag van 16,6 miljoen euro aan.

¹⁴ 10% tot 2018. Vanaf 2019 wordt dit percentage van 10 % jaarlijks verhoogd met 2,5 % over een periode van vier jaar tot 20 % . Tijdens het boekjaar worden de volledige administratiekosten aan de VI betaald. De vermindering voor het variabele gedeelte wordt na de evaluatie van de beheersprestaties afgehouden van de administratiekosten van het lopende jaar.

¹⁵ In 2014 bedroegen de totale bijkomende vergoedingen voor de KGV bijvoorbeeld 102 duizend euro waarvan 101 duizend euro vergoedingen voor de terugvorderingen.



voor de vijf landsbonden samen. Ze liggen wel lager dan de kosten gebudgetteerd voor de HZIV (252 en 348 euro) die iets meer leden telt⁽¹⁶⁾.

Deze vergelijking gaat echter voorbij aan het gegeven dat de KGV enkel tussenkomt voor de kosten voor geneeskundige verzorging. Onderstaande tabel 1 geeft daarom enkel de administratiekosten per lid of gerechtigde voor geneeskundige verzorging weer op basis van de gebudgetteerde bedragen, waardoor de verschillen nog toenemen. De oorzaak voor die verschillen ligt enerzijds in besparingen eigen aan de grootte van de VI en anderzijds, volgens de KGV, in het groter aantal oudere leden in vergelijking met de andere VI, waardoor de kosten voor de gezondheidszorg alsook het werkvolume en administratiekosten voor de KGV hoger liggen.

Tabel 1 – Administratiekosten geneeskundige verzorging 2018 per lid of gerechtigde (euro)¹⁷

VI	5 landsbonden	HZIV	KGv	Alle VI
Gebudgetteerde administratiekosten	786.508.000	19.594.000	18.093.000	824.195.000
Aantal leden	11.070.628	105.735	103.703	11.280.066
Kost per lid	71	185	174	73
Aantal gerechtigden	7.620.471	76.577	73.956	7.771.004
Kost per gerechtigde	103	256	245	106

Bron: Rekenhof op basis van gegevens van het RIZIV

De besparing op de administratiekosten zal afhankelijk zijn van de keuze die de gerechtigden van de KGV uiteindelijk maken. Bij de overstap naar de HZIV is het zo dat steeds de werkelijke administratiekosten worden vergoed. Voor de vijf landsbonden hangt een mogelijke besparing af van het gegeven of al dan niet een extra verhoging van de enveloppe van de administratiekosten wordt toegekend en zo ja, op welke wijze dit vervolgens wordt berekend.

Het Rekenhof maakte volgende berekening: het verdeelde enerzijds het aantal leden en anderzijds het aantal gerechtigden van de KGV over de vijf landsbonden en de HZIV, in functie van de bestaande verdeling van hun leden en gerechtigden ten aanzien van het totaal en berekende hiervoor de additionele kostprijs op basis van hogervermelde kosten per gerechtigde of per lid¹⁸. Dit resulteerde voor 2018 in een additionele bijkomende administratiekosten van respectievelijk 7,5 of 7,7 miljoen euro of gemiddeld bijna 7,6 miljoen euro, wat na aftrek van de administratiekosten van de KGV een jaarlijkse besparing oplevert van circa 10,5 miljoen euro.

Tabel 2 – Additionele kost 2018 bij de proportionele toewijzing van leden van de KGV (euro)

Additionele kosten	5 landsbonden	HZIV	Totaal
Verdeling extra leden	102.722 (99,1%)	981 (0,9%)	103.703
Extra kost	7.297.834	181.808	7.479.642
Verdeling extra gerechtigden	73.220 (99%)	736 (1%)	73.956

¹⁶ KGV: 18.093.000 euro aan gebudgetteerde administratiekosten voor 103.703 aangesloten leden of 73.956 gerechtigden, vijf landsbonden: 1.066.396.000 euro aan gebudgetteerde administratiekosten voor 11.070.628 aangesloten leden of 7.620.471 gerechtigden, HZIV: 26.670.000 euro gebudgetteerd voor 105.735 aangesloten leden of 76.577 gerechtigden. Er werd geen rekening gehouden met de verminderingen in het kader van de evaluatie van de beheersprestaties (variabel gedeelte van de administratiekosten) aangezien dit niet veel verschil oplevert.

¹⁷ Gerechtigden zijn personen die op basis van hun inkomen waarop sociale bijdragen worden betaald of een toestand waarop geen bijdragen zijn verschuldigd (gepensioneerd, werkloos, ...) het recht openen op tegemoetkomingen voor ziekte en invaliditeit. Daarnaast kunnen zij ook personen ten laste hebben (kinderen, gehuwde of samenwonende partner, ...) die genieten van afgeleide rechten. Beiden samen vormen de leden.

¹⁸ Hierbij werd ook rekening gehouden met cijfers na de komma die in tabel 1 niet werden weergegeven.



Extra kost	7.557.051	188.266	7.745.317
Gemiddelde extra kost (a) ¹⁹	7.427.442	185.037	7.612.480
Administratiekosten KGV (b)			18.093.000
Besparing (b)-(a)			10.480.520

Bron: Rekenhof op basis van gegevens van het RIZIV

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat, indien uiteindelijk meer gerechtigden zouden overstappen naar de HZIV, bijvoorbeeld om aanvullende bijdragen te vermijden (zie verder), het bovenvermelde resultaat negatief wordt beïnvloed omdat de werkingskosten per lid/ge-rechtigde daar hoger liggen. Bij een volledige overstap naar de HZIV is het resultaat zelfs negatief (- 1 miljoen euro)²⁰ en is er dus een meerkost.

5.3 Gevolgen voor HR Rail en het Fonds van de Sociale Werken

De KGV deelde een aantal nadelen van een eventuele afschaffing mee, die het Rekenhof bij gebrek aan controlebevoegdheid t.a.v. de KGV niet kan verifiëren.

- Een gedeelte van de administratiekosten van de KGV gaat op aan de betaling van 21% BTW, circa 2,1 miljoen euro, op de personeelskosten. Dit is het gevolg van het feit dat HR Rail de terbeschikkingstelling van het voltallige personeel aan de KGV factureert. De afschaffing van de KGV zou aldus een minderinkomst voor de overheid inhouden (ca. 2,1 miljoen euro).
- Een afschaffing houdt in dat HR Rail het bestaande personeel, momenteel toegewezen aan de kas, moet re-integreren. Het profiel van deze personeelsleden stemt niet overeen met de bestaande knelpuntprofielen bij de Belgische spoorwegen. De KGV raamt een vrij hoge degressieve kost ten laste van HR Rail (zie tabel 3).
- De kas van sociale solidariteit alsook de kas der vergoedingen profiteren van de synergiën die bestaan door de samenwerking met de KGV. Zo worden 70% van de aanvullende voordelen in het domein van geneeskundige verzorging volgens de KGV automatisch uitgekeerd aan de aangeslotene op basis van de wettelijke tegemoetkomingen, en niet op basis van een afzonderlijke aanvraag. Andere aanvullende tegemoetkomingen (bijvoorbeeld in geval van ziekenhuisopname) worden toegekend op basis van facturen van ziekenhuizen die de KGV ontvangt. Bij de aankoop van geneesmiddelen betaalt de KGV-aangeslotene enkel zijn persoonlijk aandeel met aftrek van de tegemoetkoming van de sociale solidariteit. Zonder tussenkomst van de KGV kunnen deze aanvullende voordelen slechts op aanvraag of helemaal niet meer worden toegekend. Om de bestaande voordelen van de kas van sociale solidariteit alsnog te kunnen blijven organiseren raamt de KGV een extra wederkerende kost van 1,5 miljoen euro voor HR Rail.
- De KGV wijst ook op het extra werkvolume (+ 15%) ten gevolge van een ouder ledenprofiel, waarvan de kost wordt geraamd op 1,2 miljoen euro. Het Rekenhof is van oordeel dat dit slechts een extra kost betekent in de mate dat er leden overstappen naar de HZIV of voor zover er bij een toewijzing van extra administratiekosten aan de landsbonden rekening wordt gehouden met het oudere ledenprofiel.

¹⁹ In het wetsvoorstel werd een analyse gemaakt enerzijds op basis van het aantal gerechtigden en anderzijds het aantal leden. Beiden geven een verschillend resultaat. Het Rekenhof verkoos om beiden berekeningen te hanteren en een gemiddelde te berekenen.

²⁰ $((103.703 \times 185) + (73.956 \times 256)) / 2 - 18.093.000$.



- Ten slotte wijst de KGV op nadelen voor de leden zelf die, naast een verlies van de bestaande administratieve dienstverlening, bij een behoud van de Kas van de sociale solidariteit zouden worden geconfronteerd met een extra ziekenfondsbijdrage, naast hun bijdrage aan de Kas van de sociale solidariteit, en dit voor soms overlappende aanvullende voordelen. Deze argumentatie gaat volgens het Rekenhof niet geheel op, aangezien de leden zich ook kunnen aansluiten bij de HZIV, die geen aanvullende bijdragen vraagt. Een overstap naar deze instelling zou voor de overheid echter een meerkost kunnen inhouden (zie punt 5.2).

De verwerking van bovenstaande cijfers leidt tot de volgende tabel (waarbij het niet vaststaat dat de bijkomende kosten leiden tot een meeruitgave voor de Staat).

Tabel 3 – Samenvatting, met additionele uitgaven volgens de KGV (miljoen euro)

Jaar	2020	2021	2022	2023	2024	Volgende jaren
Besparing afschaffing administratiekost KGV*	+18,1	+18,1	+18,1	+18,1	+18,1	+18,1
Extra administratiekost landsbonden en HZIV*	-7,6	-7,6	-7,6	-7,6	-7,6	-7,6
Saldo	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Btw op personeel aangeleverd door HR Rail**	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1
Saldo	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4
Re-integratie personeel (kost HR Rail)**	-8,0	-5,2	-3,1	-1,0	-0,4	-0,1
Saldo	0,4	3,2	5,3	7,4	8,0	8,3
Blijvende kost organisatie kas van de solidariteit (kost HR Rail)**	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
Saldo	-1,1	1,7	3,8	5,9	6,5	6,8
Hogere administratiekosten wegens ouder ledenprofiel (voor HZIV of de landsbonden)**	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
Saldo	-2,3	0,5	2,6	4,7	5,3	5,6
Gecumuleerd	-2,3	-1,8	0,8	5,5	10,8	16,3

*Bedragen berekend door het Rekenhof op basis van gegevens van het RIZIV

**Bedragen berekend door de KGV.

6 Conclusie

Een afschaffing van de KGV zou besparingen kunnen opleveren, echter niet ten belope van het gehele bedrag van de huidige administratiekosten van de KGV. De besparing die zou worden gerealiseerd is in eerste instantie afhankelijk van het aantal bestaande gerechtigden en hun personen ten laste die zouden overstappen naar de HZIV, en de bereidheid van de regering om al dan niet het totale forfaitaire bedrag van de vijf landsbonden te laten toekomen voor diegenen die overstappen naar één van de bij hen aangesloten ziekenfondsen. Op basis van de in 2018 gebudgetteerde administratiekosten voor geneeskundige verzorging en de bestaande verdeling van het aantal leden of gerechtigden, zou de besparing ongeveer 10,5 miljoen euro kunnen bedragen. Indien echter in verhouding meer leden kiezen voor de HZIV kan die besparing sterk teruglopen of zelfs onbestaande zijn, rekening houdende met de hogere administratiekosten per gerechtigde of aangeslotene bij deze kas.

Zoals aangegeven door de KGV kan die geraamde besparing nog kleiner zijn ten gevolge van een vermindering van de BTW inkomsten op het personeel aangeleverd door HR Rail en de bijkomende uitgaven bij HR Rail, HZIV en de landsbonden. Op basis van de ramingen van de KGV en de huidige verdeling van het aantal leden of gerechtigden zou er vanaf het derde jaar een besparing kunnen worden gerealiseerd (zie tabel 3). Aangezien het Rekenhof geen



controlebevoegdheid heeft ten aanzien van de KGV, was het niet in staat deze ramingen te verifiëren.