

REKENHOF

De maximumfactuur in de verzekering voor geneeskundige verzorging

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, mei 2005

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen
of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.

wettelijk depot	D/2005/1128/7
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	www.rekenhof.be



REKENHOF

De maximumfactuur in de verzekering voor geneeskundige verzorging

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 13 april 2005*

Samenvatting

De wettelijke regeling inzake de maximumfactuur voor gezondheidszorgen wil aan alle gezinnen en alleenstaanden in België waarborgen dat hun persoonlijk aandeel, voor verstrekking van geneeskundige verzorging tijdens een bepaald jaar, tot een maximum wordt beperkt. Bedoeling is om gezinnen en alleenstaanden met een laag of bescheiden inkomen zonder voorkeurstatuut in de ziekteverzekering, jongeren onder de 19 jaar met hoge ziektekosten en chronisch zieken een betere bescherming te bieden. De regeling omvat drie luiken: de *sociale MAF*, de *inkomens-MAF* en de *fiscale MAF*.

Het doel van het onderzoek bestond erin na te gaan of de reglementaire bepalingen inzake de maximumfactuur werden nageleefd en de bestaande (uitvoerings)problemen te inventariseren. Het concentreerde zich op de uitvoering van de sociale MAF en de inkomens-MAF. Hierbij werd onderzocht of de nodige organisatorische en procedurele maatregelen werden genomen om de regeling tijdig en correct uit te voeren, en werd concreet nagegaan in welke mate de maximumfactuur op een correcte, snelle wijze wordt uitbetaald.

Het onderzoek werd uitgevoerd bij het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) en bij de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV). Vertrekkende van persoonsgegevens en gegevens omtrent de evolutie van de persoonlijke aandelen van deze personen uit twee gegevensbestanden, door de HZIV ter beschikking gesteld, werd nagegaan welke bedragen „wanneer” aan deze personen werden terugbetaald. Via gegevens uit een inkomensgegevensbestand van het RIZIV werd de rechtmatigheid van deze uitbetalingen steekproefsgewijs geverifieerd. Voorts werd gebruik gemaakt van vragenlijsten, interviews en informatie die in de notulen en de documenten van de geauditeerde instellingen voorhanden zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat, wat de remgelden van het MAF-jaar 2002 betreft, de opvolgingsgraad van de terugbetalingen aan gezinnen met een (reeds) vastgesteld recht op terugbetaling van persoonlijke aandelen in de HZIV ongeveer 90% is. Omdat de regeling „maximumfactuur” slechts anderhalf jaar in voege was en er bovendien een inhaaloperatie moest worden uitgevoerd voor de remgelden van het kalenderjaar 2001, mag dit als een vrij goed resultaat worden beschouwd. De terugbetaling aan de resterende 10% gezinnen met een vastgesteld recht in de HZIV was echter onvoldoende. Voornaamste oorzaken hiervoor zijn: de complexe gegevensuitwisseling en het feit dat de HZIV zijn maandelijkse betalingen met betrekking tot een bepaald MAF-jaar staakt op het tijdstip dat de remgelden van dit MAF-jaar ter uitvoering van de fiscale MAF worden verzonden naar de Administratie voor Belastingen en Invordering.

Wat de sociale MAF betreft, werd vooral vastgesteld dat er tussen de FOD Sociale Zekerheid en de verzekeringsinstellingen nog geen procedure bestaat om de correcte toekenning van de sociale MAF mogelijk te maken voor gezinnen waarvan één of meerdere gezinsleden het statuut van gehandicapte heeft. Ook bij de inkomens-MAF werden diverse tekortkomingen vastgesteld. Zo worden zowel bij het opvragen van de gezinsinkomsten, de keuze van het inkomstenrefertejaar als bij het toepassen van de manuele procedure, reglementaire toepassingsproblemen gesignaleerd. Wat de gegevensoverdracht voor de uitvoering van de fiscale MAF betreft, werd vastgesteld dat voor een klein aantal dossiers van de HZIV een beperkt maar reëel risico van dubbele betaling bestaat tussen de sociale en inkomens-MAF enerzijds en de fiscale MAF anderzijds.

Gebruikte afkortingen

B.S.	Belgisch Staatsblad
FOD	Federale Overheidsdienst
GVU-wet	Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994
HZIV	Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
MAF	Maximumfactuur in de verzekering voor geneeskundige verzorging
NIC	Nationaal Intermutualistisch College
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering

Inhoud

Samenvatting	2
Gebruikte afkortingen	3
1 Inleiding	6
1.1 Doelstellingen van het onderzoek	7
1.2 Onderzoeksmethodologie	7
1.3 Structuur van het verslag	8
2 Algemene opmerkingen met betrekking tot de aanzuivering van (credit)saldi in het kader van de regeling „maximumfactuur”	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Vaststellingen op het niveau van de HZIV	9
2.2.1 Samenstelling van de remgeldteller en eerste terugbetaling	9
2.2.2 Discontinuïteit in de terugbetaling van de persoonlijke aandelen	10
2.2.3 Opvolgingsgraad van de terugbetalingsdossiers in cijfers	11
2.3 Vaststellingen op het niveau van de sector	13
3 Specifieke opmerkingen betreffende de uitvoering van elk type MAF	15
3.1 Sociale MAF	15
3.1.1 Afwezigheid van een procedure om de dossiers van gehandicapten met een recht op terugbetaling te selecteren	15
3.1.2 Afwezigheid van een procedure om geplaatste kinderen als „alleenstaanden” te beschouwen	16
3.2 Inkomens-MAF	17
3.2.1 Opvraging van inkomstengegevens door de verzekeringsinstellingen	17
3.2.2 Keuze van het inkomstenrefertejaar	20
3.2.3 Niet-uitvoering van de manuele procedure	21
3.2.4 Onrechtmatige terugbetaling van persoonlijke aandelen	23
3.3 Fiscale MAF	23
3.3.1 Naleving van het annaliteitsprincipe	23
3.3.2 Afdekking van het risico op dubbele betaling van persoonlijke aandelen tussen fiscale MAF enerzijds en sociale MAF en inkomens-MAF anderzijds	23
3.3.3 Niet éénduidig en niet volledig correct meedelen van de persoonlijke aandelen	25

4 Administratief toezicht op de uitvoering van de MAF	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Regeling „maximumfactuur” en wettelijke organisatie van het extern administratief toezicht op de prestaties geneeskundige verzorging	26
4.3 Extern administratief toezicht door de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV op de uitvoering van de maximumfactuur: een actuele stand van zaken	27
5 Conclusies en aanbevelingen	29
5.1 Aanzuivering van (credit)saldi in het kader van de regeling „maximumfactuur”	29
5.2 Sociale MAF	30
5.3 Inkomens-MAF	32
5.3.1 Knelpunten bij het opvragen van de inkomens	32
5.3.2 Keuze van het inkomstenrefertejaar	33
5.3.3 Knelpunten bij de toepassing van de manuele procedure	34
5.3.4 Onrechtmatige terugbetalingen	35
5.4 Fiscale MAF	35
5.5 Administratief toezicht op de uitvoering van de MAF	35
Bijlage	36

1 Inleiding

De maximumfactuur voor gezondheidszorgen wil aan alle gezinnen in België garanderen dat de persoonlijke aandelen voor verstrekking van geneeskundige verzorging tijdens een bepaald jaar tot een maximum worden beperkt.

Bovendien wil het systeem een snellere en grotere bescherming bieden aan groepen die buiten de andere regelingen vallen, zoals gezinnen met een laag of bescheiden inkomen die vroeger geen aanspraak konden maken op een voorkeurstatuut, jongeren onder de 16 jaar¹ met hoge ziektekosten en chronisch zieken.

De bepalingen inzake de maximumfactuur zijn opgenomen in de *wet van 5 juni 2002 betreffende de maximumfactuur in de verzekering voor geneeskundige verzorging*² (B.S. 04 juli 2002). Deze wet voegt in Titel III van de *wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994*,³ een nieuw Hoofdstuk IIIbis in⁴ en kent een verzekeringstegemoetkoming van 100% toe, op grond van één van de vier hierna opgesomde criteria.

- De gezinnen waarvan minstens één gezinslid tot een bepaalde sociale categorie behoort, hebben recht op de *sociale MAF*. Hierbij betaalt de verzekeringsinstelling de verzekeringstegemoetkoming van 100% uit zodra de som van de persoonlijke aandelen voor het gezin meer dan 450 euro bedraagt.
- Rechthebbenden die behoren tot een gezin met een „laag” of „bescheiden” inkomen, komen in aanmerking voor de toepassing van de *inkomens-MAF*. Als „laag” of „bescheiden” inkomen beschouwt de wetgever alle inkomens die respectievelijk lager zijn dan 13.400 euro of tussen 13.400 en 20.600 euro liggen (cijfers 2001, jaarlijkse indexatie). Net zoals voor de sociale MAF zal de verzekeringsinstelling de tegemoetkoming tegen 100% betalen zodra het totaal van de persoonlijke aandelen van het gezin respectievelijk hoger ligt dan 450 euro en 650 euro.
- Het gezin dat geen aanspraak kan maken op één van de voorgaande regelingen, valt onder de toepassing van de *fiscale MAF*. De drempel waarboven de persoonlijke aandelen worden terugbetaald, varieert volgens het gezinsinkomen.
- De gezondheidsfactuur voor kinderen jonger dan 16 jaar⁵ kan nooit meer bedragen dan 650 euro, ongeacht het gezinsinkomen.

¹ Het koninklijk besluit van 2 februari 2004 houdende maatregelen tot uitvoering van de maximumfactuur in de verzekering voor geneeskundige verzorging (B.S. 20 februari 2004) heeft de leeftijdsgrens met ingang van 1 januari 2004 op 19 jaar gebracht.

² Hierna afgekort: MAF.

³ Hierna afgekort: GVVU-wet.

⁴ De specifieke uitvoeringsmodaliteiten zijn vastgesteld in het koninklijk besluit van 15 juli 2002 tot uitvoering van Hoofdstuk IIIbis van Titel III van de GVVU-Wet (B.S. 30 juli 2002).

⁵ Zie voetnoot 1.

1.1 Doelstellingen van het onderzoek

Het voorliggend verslag bevat de resultaten van een beperkt onderzoek, dat bij het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) en bij de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV) werd gevoerd. Bij de overige ziekenfondsen wordt de externe controlefunctie, krachtens de wet van 6 augustus 1990, door de *Controledienst voor de Ziekenfondsen en de Landsbonden van Ziekenfondsen* vervuld. Die instelling stelt jaarlijks een verslag op over de activiteiten en de toestand van de ziekenfondsen, dat door de voogdijminister bij het parlement wordt ingediend.

Het onderzoek was eveneens beperkt in de tijd: de termijn tussen de inwerking-treding van de wet van 5 juni 2002 en de audit van het Rekenhof, die eind 2003 werd beëindigd, is redelijk kort. Vandaar ook dat het accent van het onderzoek voornamelijk op de sociale en de inkomens-MAF ligt en niet op de fiscale MAF.

Het doel van het onderzoek bestond erin de naleving van de reglementaire bepalingen inzake de maximumfactuur na te gaan en de bestaande (uitvoerings)problemen te inventariseren.

Hierbij werd onderzocht of de nodige organisatorische en procedurele maatregelen werden genomen om de regeling tijdig en correct uit te voeren.

Ook werd nagegaan in hoeverre de MAF op een correcte, snelle wijze wordt uitbetaald in de gevallen voorzien door de wetgeving.

Tenslotte werd geëvalueerd of de bestaande controle- en toezichtfuncties de nodige waarborgen bieden om de toekenning en uitkering van de verzekerings-tegemoetkoming in de praktijk op reglementaire wijze te laten verlopen.

1.2 Onderzoeksmethodologie

Het onderzoek werd op 8 oktober 2003 aangekondigd bij de heer R. Demotte, Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Het werd uitgevoerd in de loop van 2003 en het eerste trimester van 2004.

Een voorlopig verslag werd in juli 2004 aan de leidend ambtenaren van het RIZIV en de HZIV voorgelegd met als doel hun opmerkingen en toelichtingen te kennen bij de gedane bevindingen. Aangevuld met de antwoorden van voormelde instellingen werd op 24 november 2004 een vervolledigd verslag voorgelegd aan de bevoegde minister. Bij brief van 24 januari 2005 deelde de minister zijn reactie aan het Rekenhof mee, nadat hij eerst bij brief van 24 december 2004 om een verlenging van de oorspronkelijke antwoordtermijn van een maand had verzocht.

Bij de audit werd vooral uitgegaan van de gegevens van twee grote bestanden die door de HZIV ter beschikking werden gesteld.

Het eerste betreft een bestand van 4.353 gezinsrecords⁶ dat (op het niveau van het gezin) de evolutie weergeeft van de „remgeldtellers voor het MAF-jaar 2002” tot en met 31 juli 2003, van *alle* bij de HZIV aangesloten gezinnen en alle feitelijk intermutualistisch aangesloten gezinnen met de HZIV als dossier-beheerder, waarvoor vóór 31 juli 2003 reeds het eerste toepasselijk remgeld-plafond (450 euro) was bereikt of overschreden. Verder omvat dit bestand een

⁶ Gegevens omtrent 3.548 intramutualistisch aangesloten gezinnen en 805 intermutualistisch aangesloten gezinnen.

afzonderlijk cumulatief overzicht van alle maandelijkse terugbetalingen die tot en met 31 juli 2003 door de HZIV aan de betrokken gezinnen werden gerealiseerd.⁷

Het tweede bestand bevat 67.447 records met persoons⁸- en remgeldgegevens⁹ die door de HZIV op 28 augustus 2003 aan de Administratie voor Belastingen en Invordering werden toegestuurd met het oog op de uitvoering van de fiscale MAF.

Een aantal vaststellingen werden gedaan op basis van steekproefmethodes en met toepassing van schattingstechnieken¹⁰.

Voorts werd gebruik gemaakt van vragenlijsten, interviews en informatie die in de notulen en de documenten van de geauditeerde instellingen voorhanden is.

1.3 Structuur van het verslag

In de hierna volgende hoofdstukken wordt verslag uitgebracht over de gedane onderzoeksvaststellingen. Deze werden als volgt gegroepeerd:

- evaluatie van de aanzuivering van (credit)saldi in het kader van de regeling „maximumfactuur”;
- analyse van de uitvoering van de sociale MAF, de inkomens-MAF en de fiscale MAF;
- analyse van het administratief toezicht op de uitvoering van de MAF.

De opmerkingen en toelichtingen van het RIZIV en de HZIV werden in het verslag opgenomen.

De conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof zijn terug te vinden onder het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 5). Hierin werd tevens de reactie van de minister geïntegreerd (met verwijzing in de kantlijn).

⁷ De door de HZIV gerealiseerde terugbetalingen tijdens de maand augustus 2003 werden in twee afzonderlijke (papieren) *listings* bezorgd.

⁸ De persoonsgegevensvelden in dit bestand betreffen in het bijzonder het identificatienummer in het Rijks- of bisregister en het inschrijvingsnummer in de HZIV van elke persoon die in dit bestand werd opgenomen.

⁹ De remgeldgegevensvelden in dit bestand betreffen de verschillende prestatiejaren en, per prestatiejaar, de hoogte van het bedrag van de persoonlijke aandelen van elke persoon die in het bestand werd opgenomen (met prestatiejaar wordt bedoeld: het jaar waarin door de zorgverstrekker zorgen werden verstrekt aan de betrokken persoon).

¹⁰ Deze worden concreter besproken onder de punten 2.2.3, 3.2.1, 3.2.3 en 3.3.2.

2 Algemene opmerkingen met betrekking tot de aanzuivering van (credit)saldi in het kader van de regeling „maximumfactuur”

2.1 Inleiding

Van zodra de persoonlijke aandelen van een MAF-gezin in de loop van een kalenderjaar het wettelijk vastgelegde grensbedrag overschrijden (450 of 650 euro), kan er een terugbetaling plaatsvinden.

De samenstelling van een MAF-gezin wordt – op enkele uitzonderingen na – bepaald in functie van de gegevens opgenomen in het rijksregister van de natuurlijke personen.

Voor de MAF bepaald in functie van de sociale categorie van de rechthebbenden, is er geen controle van het inkomen: zodra het totaal van de betaalde persoonlijke aandelen tijdens het lopende kalenderjaar 450 euro overschrijdt, krijgen de gezinsleden hun persoonlijke aandelen terugbetaald door de verzekeringsinstellingen.

Voor de gezinnen die een laag of bescheiden inkomen hebben, is er wel een controle op de inkomens. Van zodra het gezin het plafond van 450 euro bereikt, wordt bij de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV een aanvraag van inkomsten ingediend voor de personen die deel uitmaken van het MAF-gezin. Het RIZIV maakt deze gegevens over aan de fiscale administratie, die volgens hetzelfde circuit zal antwoorden. In functie van de antwoorden van het RIZIV beslist de verzekeringsinstelling over een eventuele toekenning van de tussenkomst voor 100% en over het geldige grensbedrag.

Er werd onderzocht hoe snel deze procedure wordt afgehandeld en op welke wijze de betalingen geschieden.

2.2 Vaststellingen op het niveau van de HZIV

2.2.1 Samenstelling van de remgeldteller en eerste terugbetaling

Het laden van de remgeldteller van een gezin

In de HZIV blijkt gemiddeld ongeveer vier maanden tijdsverloop op te treden tussen het moment waarop een bepaalde verzekeringstegemoetkoming in de boekhouding wordt geregistreerd en het moment waarop het persoonlijk aandeel dat hiermee correleert, effectief in de „remgeldteller” wordt opgenomen.¹¹ Een registratie van een verzekeringstegemoetkoming, verricht aan het loket in december 2002, beïnvloedt de remgeldteller dus pas eind maart 2003.

Dit tijdsverloop is volgens de administratie van de HZIV nodig omdat enerzijds het tijdstip van laden van de remgeldteller in de praktijk wordt afgestemd op het tijdstip waarop de uitgavenstaten betreffende de geneeskundige verstrekkingen

¹¹ Het bestand „Evolutie van de remgeldtellers MAF 2002 en terugbetalingen” bevat inzake de evolutie van de remgeldteller een dubbele datum per kolom: een datum voor de maand van boeking van de persoonlijke aandelen en een datum voor de maand van invoeging van deze aandelen in de remgeldteller.

moeten worden ingediend bij het RIZIV¹², en er anderzijds ook bepaalde voorafgaande controles moeten plaatsvinden. Zo doen zich onder meer problemen voor bij de vaststelling van de juiste samenstelling van het gezin omwille van anomalieën in het bronbestand (Rijksregister en bisregister). Ook is het zo dat niet alle persoonlijke aandelen in die remgeldteller mogen worden opgenomen, aangezien de wet in uitzonderingen of voorwaarden voorziet (bijvoorbeeld voor de verstrekkingen inzake kinesitherapie of de opname in een ziekenhuis).

De eerste terugbetaling

Er werd vastgesteld dat het tijdsverloop tussen het bereiken van het „remgeldplafond” en de eerste terugbetaling aan de aangesloten leden in het kader van de sociale MAF in de HZIV gemiddeld minder dan één maand bedraagt voor intramutualistisch aangesloten gezinnen die hun eerste terugbetaling ontvingen in de loop van augustus 2003, en gemiddeld 1,7 maanden voor intermutualistisch aangesloten gezinnen, wat op zich een positieve vaststelling is.

Voor de gezinnen die niet onder de sociale MAF vallen, moet zoals reeds vermeld eerst het inkomen worden opgevraagd en getoetst aan de toepasselijke inkomensgrenzen. Het gemiddeld tijdsverloop tussen het tijdstip van deze inkomensaanvragen en de ontvangst van het antwoord bedraagt ongeveer 6 à 7 weken.

De „eerste terugbetaling” aan de gezinsleden van een intermutualistisch aangesloten gezin vergt bijkomende tijd. Een „uitwisselingssysteem van berichten” stelt de betrokken verzekeringsinstellingen op de hoogte van de verplichting tot terugbetaling van remgelden aan aangesloten leden waarvoor de verzekeringsinstelling zelf geen dossierbeheerder is.¹³ Die uitwisseling verloopt via het Nationaal Intermutualistisch College en vereist gemiddeld 6 weken.

2.2.2 Discontinuïteit in de terugbetaling van de persoonlijke aandelen

In tegenstelling tot de fiscale MAF, waar het remgeld betrekking heeft op verstrekkingen die zijn *vergoed* in de loop van het kalenderjaar waarin de MAF is toegekend, geldt voor de sociale en de inkomens-MAF de regel dat het remgeld betrekking moet hebben op verstrekkingen die zijn *uitgevoerd* in de loop van het kalenderjaar waarin de MAF wordt toegekend, ongeacht het ogenblik waarop de vergoeding is toegekend.

Aangezien minstens 20 tot 25% van de terugbetaalbare prestaties voor geneeskundige verzorging de facto in het kalenderjaar volgend op het jaar waarin de prestatie werd geleverd, aan de HZIV (en de verzekeringsinstellingen in het algemeen) worden meegedeeld en geboekt, moet de remgeldteller niet alleen tijdens het MAF-jaar maar ook en vooral in het daaropvolgend kalenderjaar nauwlettend worden opgevolgd.

Die verdere opvolging gebeurt in de HZIV nauwlettend, maar niet de terugbetaling zelf. Deze laatste wordt zichtbaar in de praktijk afgestemd op het tijdstip waarop

¹² Overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 hebben de verzekeringsinstellingen drie maanden de tijd om hun uitgavenstaten voor een bepaalde maand bij het RIZIV in te dienen.

¹³ Het oudste gezinslid bepaalt de verzekeringsinstelling-dossierbeheerder (cfr. artikel 37 decies, §5 van de wet van 5 juni 2002).

de gegevens ter uitvoering van de fiscale MAF naar de fiscale administratie worden toegestuurd; in augustus van het jaar volgend op het MAF-jaar.¹⁴

Zo werd door de HZIV, wat de uitvoering van de maximumfactuur voor het jaar 2002 betreft, in de eerste helft van 2003 maandelijks één betalings-run gerealiseerd met een intensificatie op 8 en 13 augustus 2003, net vóór de gegevensoverdracht naar de fiscale administratie op 28 augustus 2003. Zodra deze gegevensoverzending echter was afgerond, werd door de HZIV elke verdere terugbetaling volledig gestaakt.

Hetzelfde fenomeen doet zich voor, zij het op minder grote schaal, bij de terugbetaling van remgelden met betrekking tot het MAF-jaar 2001 (de *one shot*-operatie). Ook hier werden de persoonlijke aandelen, die in de remgeldteller werden opgenomen ná de overdracht aan de Administratie voor Belastingen en Invordering in augustus 2002, weliswaar in het systeem geregistreerd, maar aan de rechthebbende verzekerde niet meer verder terugbetaald.

Het tijdstip waarop de gegevensoverdracht van remgelden ter uitvoering van de fiscale MAF naar de Administratie voor Belastingen en Invordering wordt gerealiseerd, fungeert voor de HZIV dus in een aantal dossiers als het *feitelijk tijdstip waarop de terugbetalingen van een bepaald MAF-jaar worden gestaakt*. Deze vaststelling moet echter worden genuanceerd omdat het merendeel van de remgeldtellers inderdaad bijna niet meer evolueert vanaf het tweede semester van het jaar volgend op het MAF-jaar.

Toch is deze specifieke werkwijze om meerdere redenen voor kritiek vatbaar:

- de verzekerde moet voor het gedeelte van de persoonlijke aandelen die niet werden terugbetaald door de HZIV omwille van hun opname in de remgeldteller ná de feitelijke afsluiting op het moment van de gegevensoverdracht naar de Administratie voor Belastingen en Invordering, veel langer wachten op de terugbetaling van zijn remgelden dan de wet heeft bedoeld, vermits de terugbetaling via de fiscale MAF beduidend langer op zich laat wachten dan een gewone terugbetaling via de verzekeringsinstelling;
- de regelgeving op de maximumfactuur stelt nergens dat de remgelden die vóór de verzending naar de fiscale MAF in de remgeldteller werden opgenomen *wel* door de verzekeringsinstelling moeten worden uitbetaald en dat de persoonlijke aandelen die naderhand in de remgeldteller komen *niet* door de verzekeringsinstelling zouden moeten worden uitbetaald.

2.2.3 Opvolgingsgraad van de terugbetalingsdossiers in cijfers

Wat het MAF-jaar 2002 betreft, werd nagegaan in welke mate de gezinnen met een recht op terugbetaling van persoonlijke aandelen t.o.v. de HZIV daadwerkelijk door deze laatste werden terugbetaald. Dit onderzoek werd gerealiseerd aan de hand van de gegevens uit *het bestand „evolutie van de remgeldtellers MAF 2002 en terugbetalingen”* en de *data met betrekking tot de stortingen gerealiseerd in de maand augustus 2003* in het kader van de uitvoering van de maximumfactuur 2002.

¹⁴ Ter uitvoering van de fiscale MAF hebben de verzekeringsinstellingen een compleet bestand opge maakt met alle verzekerden die ten minste één eurocent remgeld hebben betaald en dit hebben overgemaakt aan het NIC op 28 augustus 2003, dat dit op zijn beurt, via de Kruispuntbank, heeft overgemaakt aan de fiscale administratie. In functie van de inkomens trekt de Administratie van de Belastingen de bedragen af van de persoonlijke tussenkomsten die het betreffende plafond overstijgen. Bron: HZIV, informatienota B.C. 2094.

Bij dit onderzoek werd uitgegaan van de hypothese dat alle dossiers, waarvoor de HZIV reeds een recht op terugbetaling had vastgesteld vóór 31 juli 2003 en waarvoor hij vóór die datum ook minstens één terugbetaling had gedaan, verder goed werden opgevolgd (en dus dat de te betalen saldi aan deze gezinnen werden aangezuiverd).¹⁵

Voorts werden bij de verdere selectie van de te controleren dossiers ook alle HZIV-dossiers waarvoor a) het recht op terugbetaling om één of andere reden nog niet vaststond of b) het gezin een te hoog inkomen had om door de HZIV te mogen worden terugbetaald,¹⁶ uit de selectie geweerd.

Zo werd uiteindelijk „ingezoomd” op een restbestand van 931 gezinnen,¹⁷ hetzij 21 % van het totale bestand „evolutie van de remgeldtellers MAF 2002 en terugbetalingen”. In dit restbestand werd zorgvuldig¹⁸ onderzocht welke gezinnen uit deze selectie in augustus 2003 nog een gehele of gedeeltelijke terugbetaling konden genieten. Vervolgens werd, uitgaande van de toestand op 31 juli 2003, gemeten hoeveel „gezinscreditsaldi” effectief per deelsegment – d.w.z. per type MAF (sociale MAF/inkomens-MAF – lage inkomens/inkomens-MAF – bescheiden inkomens) en per type gezinsaanluiting (inter- en intramutualistisch aangesloten gezinnen) – volledig werden aangezuiverd. Tenslotte werd aanvullend nog een klein aantal dossiers geselecteerd uit de 10% gezinnen waaraan door de HZIV nog geen categorie werd toegekend. In deze „restcategorie met een potentieel recht”, werd in de gecontroleerde dossiers geen enkele terugbetaling gerealiseerd door de HZIV.

De algemene conclusies van dit onderzoek zijn zowel positief als negatief te noemen.

Positief zijn de volgende vaststellingen:

- De HZIV heeft aan de gezinnen waarvoor het RIZIV een hoger inkomen had meegedeeld geen terugbetalingen gedaan, maar systematisch de persoonlijke aandelen van deze gezinnen, voorzover geboekt in het kalenderjaar 2002, integraal opgenomen in het bestand bestemd voor de fiscale MAF¹⁹;
- de HZIV heeft de saldi van 1.885 gezinnen (hetzij 89% van de 2.121 gezinnen met een terugbetalingsrecht vastgesteld vóór 31 juli 2003) volledig aangezuiverd vóór de gegevensoverdracht naar de fiscale MAF.

Negatief daarentegen zijn de volgende vaststellingen:

- De HZIV heeft de saldi van 236 gezinnen (hetzij 11% van de 2.121 gezinnen met een vastgesteld recht op terugbetaling van persoonlijke aandelen vóór 31 juli 2003) niet of slechts gedeeltelijk terugbetaald en de (resterende) terug te betalen saldi opgenomen in het bestand verstuurd ter uitvoering van de fiscale MAF: in het deelbestand van de intermutualistisch aangesloten

¹⁵ Deze hypothese werd beperkt getoetst. Een lukrake steekproef van 30 gezinnen genomen in het segment „intramutualistisch aangesloten gezinnen met een bescheiden inkomen én met terugbetalingen vóór 31.07.2003” toont aan dat deze saldi inderdaad goed werden aangezuiverd.

¹⁶ 1.276 gezinnen, hetzij 29% van het totale bestand, hebben een niet-bescheiden inkomen in de zin van de wet betreffende de maximumfactuur.

¹⁷ Met name 702 intramutualistisch aangesloten gezinnen en 229 intermutualistisch aangesloten gezinnen.

¹⁸ Het onderzoek werd exhaustief uitgevoerd in die zin dat in 5 van de 6 deelsegmenten van dit restbestand alle dossiers op de voor dit onderzoek relevante aspecten werden onderzocht. Slechts in één deelsegment van deze 6 segmenten werd de terugbetalingsgraad gemeten via een lukrake steekproef en toepassing van schattingstechnieken.

¹⁹ Er werden hierbij slechts een beperkt aantal tekortkomingen vastgesteld (zie verder hoofdstuk 3.2.4).

gezinnen, de saldi van 136 gezinnen (31% van de 443 rechthebbende gezinnen) en in het deelbestand van de *intramutualistisch* aangesloten gezinnen, de saldi van circa 100 gezinnen (6% van de 1.678);

- bij 435 gezinnen (hetzij 10% van het 4.353 records tellende bestand) met een *potentieel* recht op terugbetaling in het kader van de inkomens-MAF wegens de stand van hun remgeldteller – waarvan 320 gezinnen volledig aangesloten bij de HZIV en 115 intermutualistisch aangesloten –, heeft de HZIV niet verder onderzocht of het gezin al dan niet recht had op terugbetaling.²⁰ Een afwenteling naar de fiscale MAF heeft hier plaatsgevonden.

De „terugbetalingsproblemen” deden zich deels voor bij de intermutualistisch aangesloten gezinnen. Volgens de HZIV zouden de vertragingen extern zijn veroorzaakt en terug te voeren tot de problemen bij één verzekeringsinstelling. Deze verklaring is plausibel aangezien enerzijds de nodige technische modaliteiten voor de gegevensuitwisseling tussen de verzekeringsinstellingen onderling reeds eind 2002 concreet waren afgesproken, en anderzijds één van de grote verzekeringsinstellingen tijdens het kalenderjaar 2002 grote problemen heeft gekend bij de implementatie van de procedures.

Hoewel het niet aanleveren van de nodige berichten door één verzekeringsinstelling een verklaring is voor de verkregen resultaten, is het zeker niet de enige. Het segment *intramutualistische* gezinnen werd immers ook niet voor alle gezinnen voldoende opgevolgd door de HZIV. De administratieve praktijk uiteengezet onder punt 2.2.2 ligt hier onder meer aan de basis van de bekomen resultaten.

Bovendien betekent het niet verder onderzoeken van het dossier van een verzekerde die het eerste remgeldplafond heeft overschreden, op zich reeds een niet-naleving van de reglementering.

2.3 Vaststellingen op het niveau van de sector

Vermits deze audit enkel in de HZIV en het RIZIV plaatsvond, en de HZIV in veel opzichten onvoldoende representatief is voor de volledige sector van de verzekeringsinstellingen, kunnen op grond van de hoger beschreven auditvaststellingen in de HZIV zeker geen algemene uitspraken worden gedaan omtrent het door de sector van de verzekeringsinstellingen gevoerde beleid inzake het afsluiten van een bepaald MAF-jaar.

Uit een werkdocument van het RIZIV blijkt dat de Minister van Financiën de wens had uitgedrukt om de overdracht van de remgeldgegevens aan de Administratie voor Belastingen en Invordering niet (langer) uiterlijk 31 augustus te laten plaatsvinden, maar wel uiterlijk 30 juni van het kalenderjaar volgend op het MAF-jaar.²¹ De verzekeringsinstellingen van hun kant verkiezen een verankering van de tijdelijke maatregel omwille van het late tijdstip waarop sommige tarificatiegegevens

²⁰ Het gaat hier onder meer om bij de HZIV aangesloten personen met een bisnummer (zonder sociaal statuut) waarvoor geen inkomensvraag werd ingediend bij het RIZIV (zie verder hoofdstuk 3.2.1). Het merendeel van deze niet nader onderzochte dossiers betreft alleszins gezinnen die via de manuele procedure van de inkomens-MAF moesten worden opgevolgd (zie verder hoofdstuk 3.2.3).

²¹ Dit is de uiterste datum waarop de fiscale aangiften in de personenbelasting moeten worden ingediend. De remgeldgegevens van de gezinnen, momenteel in augustus door de verzekeringsinstellingen overgezonden, moeten in de gegevens uit de fiscale aangifte worden geïntegreerd vooraleer het aanslagbiljet kan worden verstuurd.

en de ermee verband houdende persoonlijke aandelen aan hen worden meege-
deeld. De directeur-generaal van de Dienst voor Administratieve Controle merkt
in zijn antwoord echter op, zonder zich uit te speken over de intenties van de
Minister van Financiën, dat de intrekking van deze maatregel voorlopig niet aan
de orde is, aangezien ook het indienen van de aangiftes²² op de belastingadmi-
nistraties later dan 30 juni mag gebeuren.

Afgezien van de problematiek van de laattijdige verzending van deze tarificatie-
gegevens²³ is de bekommernis van de verzekeringsinstellingen merkwaardig, aan-
gezien het precieze moment waarop deze gegevens naar de Administratie voor
Belastingen en Invordering worden verstuurd van belang is voor gezinnen met een
hoog inkomen, maar veel minder voor de lage en bescheiden inkomensgezinnen,
tenzij deze instellingen inderdaad elk MAF-jaar wensen af te sluiten op het
moment dat de overdracht van de remgeldgegevens aan de Administratie voor
Belastingen en Invordering plaatsvindt.

²² In de tekst van het antwoord is ten onrechte sprake van „aanslagbiljetten”.

²³ Wat de uitvoering van de maximumfactuur betreft, moet rekening worden gehouden met het feit
dat de verplichting voor de tarifieringsdiensten om „persoonlijke aandelen” inzake terugbetaalbare
medicijnen over te zenden van *redelijk recente* datum is: namelijk het kalenderjaar 2001 voor de
farmaceutische specialiteiten van categorie A en B, en het jaar 2003 voor categorie C.

3 Specifieke opmerkingen betreffende de uitvoering van elk type MAF

3.1 Sociale MAF

3.1.1 Afwezigheid van een procedure om de dossiers van gehandicapten met een recht op terugbetaling te selecteren

Rechthebbenden aan wie één van de tegemoetkomingen wordt toegekend overeenkomstig de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen voor gehandicapten, hebben weliswaar op grond van artikel 37, §19, 4° van de GVVU-wet recht op de verhoogde tegemoetkoming in de verzekering voor geneeskundige verzorging, maar *het gezin* waarvan de gehandicapte deel uitmaakt heeft niet noodzakelijk automatisch recht op de sociale MAF. Artikel 37, novies van de GVVU-wet, ingevoegd door de wet van 5 juni 2002, sluit immers de rechthebbende op een integratietegemoetkoming behorend tot de categorieën 3 en 4 in de zin van voormelde wet 27 februari 1987, waarvoor de *af trek* bedoeld in artikel 8, §1 van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 daadwerkelijk werd toegepast, uit van de toepassing van de sociale MAF.

In artikel 10 van het uitvoeringsbesluit van 15 juli 2002, gewijzigd door het koninklijk besluit van 8 april 2003, wordt deze voorwaarde nog duidelijker geformuleerd: om een recht te kunnen „claimen” in de sociale MAF, moet zowel de *afhankelijkheidsvoorwaarde* (met betrekking tot de graad van zelfredzaamheid van deze persoon) als de *inkomensvoorwaarde* in hoofde van de gehandicapte persoon zijn vervuld.²⁴

De dossiers van de gehandicapten en hun indeling in één der categorieën van voormelde wet van 27 februari 1987²⁵ behoren tot de bevoegdheid van de FOD Sociale Zekerheid. Het is deze federale administratie die de informatie beheert omtrent het al dan niet toepassen van de *af trek* bedoeld in artikel 8, §1 van voormeld koninklijk besluit van 6 juli 1987.

De verzekeringsinstellingen beschikken momenteel niet over dezelfde informatie waarover de FOD Sociale Zekerheid beschikt. Ook zou op het niveau van de sector nog geen concrete procedure zijn ingesteld waardoor de verzekeringsinstellingen die dossiers kunnen selecteren waarvoor er *geen* recht op terugbetaling bestaat.

Eén en ander impliceert dat de HZIV voorlopig de sociale MAF zonder onderscheid automatisch toekent *aan elk gezin* dat een gehandicapte onder zijn gezinsleden telt.²⁶

In werkelijkheid moeten gezinnen met een *af trek* overeenkomstig artikel 8, §1 van het koninklijk besluit van 6 juli 1987, voor wat de eventuele recuperatie van hun persoonlijke aandelen betreft, uit het terugbetalingscircuit van de verzekeringsinstellingen worden geweerd en verwezen naar de fiscale MAF, aangezien ze door de wijze waarop de wet op de maximumfactuur in de verzekering voor

²⁴ De hoogte van het *inkomen van de partner* van de gehandicapte is hier determinerend.

²⁵ Het aantal categorieën werd op 5 gebracht door de programmawet van 24 december 2002 (met inwerkingtreding vanaf 1 juli 2004).

²⁶ De HZIV telt momenteel – als kleinste verzekeringsinstelling in de sector – onder zijn aangesloten leden 1.526 personen aan wie het statuut van gehandicapte werd toegekend.

geneeskundige verzorging werd geconcipieerd, noch onder de toepassing van de sociale MAF, noch van de inkomens-MAF vallen.

3.1.2 Afwezigheid van een procedure om geplaatste kinderen als „alleenstaanden” te beschouwen

Er bestaat evenmin een concrete procedure om gezinnen en instellingen op te sporen die één of meerdere geplaatste kinderen (of jongeren) herbergen. In vergelijking met het aantal gehandicapten gaat het in de praktijk echter om een relatief klein aantal gevallen.²⁷

Artikel 37 decies, §2 van de GVVU-wet stelt nochtans dat kinderen of jongeren die geplaatst worden via een gereguleerde vorm van plaatsing, in het kader van de sociale MAF als *alleenstaanden* moeten worden beschouwd. Ook het uitvoeringsbesluit van 15 juli 2002 beschrijft de gezinssituatie van deze personen met de term *éénpersoonsgezin*, waarvan het bewijs wordt geleverd door elk document uit het dossier of elk bewijsmiddel dat door de persoon *zelf* wordt *aangebracht*.²⁸ De persoonlijke aandelen van deze personen mogen in principe dan ook *niet* worden samengeteld met de persoonlijke aandelen van andere personen.

De verzekeringsinstellingen houden met deze bepalingen weinig rekening en tellen de persoonlijke aandelen van deze jongeren, naargelang het geval, bij andere personen of gezinsleden op. Dit kan worden afgeleid uit de volledige afwezigheid van „inkomensaanvragen” van het type „gezinsplaatsing”.²⁹

Wanneer het jongeren betreft die in een voorziening of instelling werden geplaatst, bestaat voor de beheerders van deze voorziening of instelling bovendien op Vlaams niveau reglementair de mogelijkheid om diezelfde kosten als „diverse kosten” te recupereren bij de voogdijadministratie (in casu het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap). In geval van dubbele recuperatie, bij de Vlaamse Gemeenschap én bij de verzekeringsinstelling, zou in de praktijk een terugvordering plaatsvinden. Het is echter wenselijk deze vorm van dubbele recuperatie van dezelfde persoonlijke aandelen via de wet of de reglementering uit te sluiten.

²⁷ In het jaarverslag 2001 van het Fonds voor Bijzondere Jeugdbijstand van de Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn, afdeling Bijzondere Jeugdzorg van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, leest men dat het totaal aantal begeleide jongeren in erkende voorzieningen in Vlaanderen tijdens het jaar 2001 10.729 bedroeg. Daar vele plaatsingen echter van relatief kortstondige duur zijn, bedroeg de gemiddelde aanwezigheid op jaarbasis in deze erkende voorzieningen in 2001 slechts 4.688 jongeren.

²⁸ Zie artikel 8 van het koninklijk besluit van 15 juli 2002.

²⁹ De Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV heeft voor de inkomensaanvragen betreffende geplaatste jongeren een afzonderlijk gegevenstype gecreëerd in de gegevensstroom tussen de verzekeringsinstellingen en het RIZIV, met name het gegevenstype 3. Uit de informatie beschikbaar in voormelde dienst blijkt echter dat de verzekeringsinstellingen vooralsnog geen enkele inkomensaanvraag hebben ingediend via dit gegevenstype.

3.2 Inkomens-MAF

3.2.1 Opvraging van inkomstengegevens door de verzekeringsinstellingen

Niet-naleving van de randvoorwaarden vastgelegd bij koninklijk besluit

Het opvragen van inkomstengegevens aan de fiscale administratie via het RIZIV is gebonden aan bepaalde voorwaarden. Zo mag het opvragen van inkomstengegevens op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 15 juli 2002 slechts gebeuren wanneer de remgeldteller reeds minimum 450 euro heeft bereikt en mag dit verzoek tot mededeling van het gezinsinkomen in principe niet gebeuren voor gezinnen die op grond van artikel 37 novies van de wet een recht kunnen doen gelden in het kader van de sociale MAF (wat bijna steeds het geval is voor gezinnen die de verhoogde verzekeringstegemoetkoming ontvangen in de verzekering voor geneeskundige verzorging).³⁰

Niettemin moet worden aangestipt dat het inkomen van een gezin met een recht op toepassing van de sociale MAF in de praktijk toch terecht kan zijn aangevraagd. Dit is het geval wanneer de verzekeringsinstelling omwille van de stand van de remgeldteller van een bepaald gezin reeds een aanvraag heeft ingediend in het kader van de inkomens-MAF (die de gezinssamenstelling in principe uitsluitend beschouwt op basis van de Rijksregistersituatie van het gezin op 1 januari van het MAF-jaar)³¹ en naderhand op grond van nieuwe elementen vaststelt dat het gezin een recht heeft in het kader van de sociale MAF. Bij de beoordeling of het gezin al dan niet recht heeft op toepassing van de sociale MAF wordt immers elke relevante wijziging in de sociale toestand, die zich nog voordoet tijdens het MAF-jaar, aanvaard.³²

De toepassing van de voorwaarde vermeld in artikel 16 van het koninklijk besluit van 15 juli 2002 werd bij de uitvoering van de MAF 2002 door de verzekeringsinstellingen (inclusief de HZIV) duidelijk niet gerespecteerd. Dit blijkt niet alleen – indirect – uit het aantal aanvragen dat door elke verzekeringsinstelling bij het RIZIV werd ingediend (meer dan 31.000 door de HZIV en 678.000 aanvragen door alle verzekeringsinstellingen samen!), maar ook uit de vaststellingen die werden gedaan naar aanleiding van een lukrake steekproef op 100 dossiers genomen uit door het RIZIV aan de HZIV overgezonden returncodes 02.³³ Uit de resultaten

³⁰ Het overmaken van gegevens in omgekeerde richting (verzekeringinstelling → Kruispuntbank → Administratie voor Belastingen en Invordering) kon ook niet onvoorwaardelijk gebeuren. De mededeling van deze (remgeld)gegevens aan de Administratie voor Belastingen en Invordering vereiste de uitdrukkelijke goedkeuring van het Toezichtcomité van de Kruispuntbank.

³¹ De inkomens-MAF beschouwt de samenstelling van het gezin zoals die zich voordoet op 1 januari van het MAF jaar op basis van de gegevens van het Rijksregister (artikel 37 decies, §3 en artikel 37 undecies, eerste lid van de GUV-wet, ingevoegd door de wet van 5 juni 2002). Enkel „pasgeborenen” en „personen die voor de eerste maal een inschrijving in het Rijksregister aanvragen” geven aanleiding tot een wijziging in deze samenstelling (artikel 11 van het koninklijk besluit van 15 juli 2002).

³² Artikel 5 van het koninklijk besluit van 15 juli 2002: “De in artikel 37 novies opgesomde rechthebbenden moeten zich op een tijdstip van het jaar waarin de maximumfactuur wordt toegekend, in één van de daarin bedoelde situaties bevinden”.

³³ In de praktijk deelt het RIZIV de exacte hoogte van het inkomen aan de verzekeringsinstelling niet mee; wel wordt via een „returncode”-systeem aan de verzekeringsinstelling gesignaleerd of het inkomen van het gezin „laag”, „bescheiden” of „hoog” is. Indien het inkomen van één der gezinsleden om één of andere reden door de Administratie voor Belastingen en Invordering niet gekend is, wordt door het RIZIV aan de verzekeringsinstelling een returncode 02 meegedeeld. Deze code correspondeert op zijn beurt met een 10-tal codes die door de Administratie voor Belastingen en Invordering worden gebruikt bij de mededeling van de inkomstengegevens aan het RIZIV. In dat geval wordt het gezamenlijk inkomen van de gezinsleden waarvan het inkomen gekend is, wel

van deze steekproefanalyse blijkt dat in werkelijkheid slechts 8 van de 100 geselecteerde gezinnen een remgeldteller hadden boven de 450 euro.

Wat de uitvoering van de MAF 2003 betreft, is het aantal inkomensaanvragen bij de HZIV drastisch gedaald. Bij 5 van de 7 verzekeringsinstellingen is het aantal aanvragen daarentegen nog licht gestegen in vergelijking met de MAF 2002. De vraag stelt zich dan ook of voormeld artikel 16 voldoende wordt nageleefd.

Gelet op de gevoeligheid van het meedelen van inkomstengegevens, moet het opvragen van de inkomsten van de gezinnen strikt gebeuren binnen de grenzen van de door de wet aan de verzekeringsinstelling toegekende bevoegdheid. Daar de gegevensflux tussen de verzekeringsinstellingen en het RIZIV omtrent de mee te delen inkomstengegevens momenteel enkel persoonsgegevens van de gezinnen omvat en niet hun remgeldtellers, kan het RIZIV de volledige naleving van deze voorwaarde door de verzekeringsinstellingen voorlopig slechts controleren door hieromtrent een controle ter plaatse uit te voeren.

Niet-opvragen van het gezinsinkomen en impliciet negeren van de manuele procedure

Het tegenovergestelde fenomeen doet zich voor wanneer de verzekeringsinstelling, in casu de HZIV, het opvragen van inkomstengegevens bewust achterwege laat voor bepaalde groepen van personen of gezinnen waarvan de remgeldteller reeds 450 euro heeft bereikt.

Zo is bij de audit gebleken dat de HZIV geen enkele aanvraag bij de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV heeft ingediend voor de *personen met een bisnummer*³⁴, om hun inkomen en dat van de gezinnen waar ze deel van uitmaken te kennen.³⁵ Hierdoor werd aan deze personen door de HZIV uiteraard ook geen enkele terugbetaling gerealiseerd, hoewel ze in werkelijkheid misschien wel een recht op terugbetaling hebben. Net zoals in het onderzoek van de dossiers waarvoor wel een inkomensaanvraag bij het RIZIV werd ingediend (zie de bespreking in de punten 2.2.2 en 2.2.3 hoger), wordt dus ook hier vastgesteld dat de eventuele terugbetaling aan de betrokken personen wordt afgewenteld op de fiscale MAF, door een integrale invoeging van de persoonlijke aandelen van deze personen of gezinnen in het bestand dat op 28 augustus 2003 naar de Administratie voor Belastingen en Invordering werd verstuurd. Op een totaal van 238 gaat het hier met zekerheid om minstens 15 gezinnen of alleenstaanden, en waarschijnlijk meer.³⁶

meegedeeld aan de verzekeringsinstelling, omdat deze laatste via de manuele procedure moet kunnen vaststellen of een gezin in aanmerking komt of niet (op het vlak van de inkomensvoorwaarde). Zie ook verder hoofdstuk 3.2.3.

³⁴ Bij een 'normaal' identificatienummer in de sociale zekerheid verwijzen de eerste 6 cijfers van het 11 cijfers tellende identificatienummer naar de geboortedatum van de persoon. Een zogenaamd „Kruispuntbank- of bisnummer” verschilt van een „normaal” identificatienummer doordat het getal 20 of 40 bij de maand van geboorte wordt bijgeteld al naargelang het geslacht van deze persoon al dan niet gekend is op het moment van de toekenning van dit nummer; het wordt toegekend in afwachting van een latere toekenning van een gewoon identificatienummer. De analyse van het gegevensbestand dat de HZIV op 28 augustus 2003 naar de fiscale administratie verstuurd, toont aan dat deze file 238 dergelijke personen bevat met een zuiver bisnummer alsook, meer algemeen, 2.513 records van personen met een identificatienummer dat afwijkt van de normale regels.

³⁵ Navraag bij de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV toonde aan dat door de HZIV geen enkele inkomensaanvraag werd ingediend voor een selectie van 26 personen met bisnummer.

³⁶ Dit onderscheid tussen „met zekerheid” en „waarschijnlijk meer” houdt verband met de beperkingen van de gebruikte methodiek. Deze personen werden met name geselecteerd uit het gegevensbestand voor de fiscale MAF omwille van de hoogte van hun remgeldteller. Uit dit bestand

Deze handelwijze stemt niet overeen met de wet omdat:

- 1° deze wet geen enkele uitzondering voorziet op de verplichting om het inkomen van de gezinnen op te vragen; uitsluitend feitelijke elementen die eventueel een recht op de sociale MAF genereren in hoofde van een gezin, ontheffen de verzekeringsinstelling van de verplichting om een inkomensaanvraag in te dienen bij het RIZIV;
- 2° het niet opvragen van het inkomen van een gezin of alleenstaande de eventuele toepassing van de „manuele procedure/inkomens-MAF” onmogelijk maakt en de eigen criteria veronachtzaamt die in het kader van die manuele procedure moeten worden gerespecteerd en toegepast, meer bepaald de bijzondere omstandigheid dat *niet het netto-inkomen* maar *wel het bruto-inkomen* als basis moet worden genomen³⁷ voor de vergelijking met de geldende inkomstenplafonds.

Er moet in deze context worden opgemerkt dat in het bisregister vaak weinig gegevens kunnen worden teruggevonden omtrent de samenstelling van het gezin waartoe personen met een bisnummer behoren, noch omtrent hun burgerlijke staat.

Toch blijkt uit de lijst *verworpen records* die de HZIV ontving naar aanleiding van de eerste fase in de uitvoering van de fiscale MAF 2002³⁸, dat het aantal verworpen dossiers van personen met een „bisnummer” vrij beperkt is in vergelijking met het totaal aantal bisnummerdossiers dat aan de Administratie voor Belastingen en Invordering werd toegestuurd.³⁹ Er is geen aanwijzing dat dit ook niet voor de inkomens-MAF zou gelden.

Discontinuïteit bij het opvragen van de inkomstengegevens.

Het opvragen van de inkomsten gebeurt niet bij alle verzekeringsinstellingen op voldoende reguliere basis. Bij de HZIV bijvoorbeeld werden ter uitvoering van de MAF 2002 slechts één, en ter uitvoering van de MAF 2003, twee globale inkomensaanvragen voor alle gezinnen tegelijkertijd ingediend. Ook sommige andere verzekeringsinstellingen blijken slechts enkele malen een globale inkomensaanvraag in te dienen voor een grote groep van gezinnen tegelijkertijd. Het bereiken van de remgeldplafonds gebeurt daarentegen op willekeurige momenten van het kalenderjaar, naargelang de situatie van elk gezin.

voor de Administratie voor Belastingen en Invordering enerzijds én de data van het bestand „evolutie van de remgeldteller” anderzijds, kan worden afgeleid dat minstens 15 van deze „personen met een bisnummer” een remgeldteller hoger dan 450 euro hadden voor het MAF-jaar 2002. Voor geen enkele van hen werd door de HZIV het inkomen opgevraagd bij het RIZIV. Dat het wellicht nog meer personen betreft, volgt enerzijds uit het feit dat de „evolutie van de remgeldtellers” slechts werd meegedeeld tot en met 31 juli 2003 alsook uit het feit dat het bestand bestemd voor de fiscus geen aanvullende informatie op dit gebied kan leveren, aangezien de boekingen van het kalenderjaar 2003 pas zullen worden opgenomen in het bestand dat in 2004 zal worden opgestuurd.

³⁷ Vergelijk in dit verband de formulering van artikel 37 duodecies, §1 van de GVV-wet met deze van artikel 18 van het koninklijk besluit van 15 juli 2002.

³⁸ Deze lijst werd door de Kruispuntbank aan de Hulpkas overgezonden op 23 september 2003 (dit is 3 weken na ontvangst van het HZIV-bestand door de Administratie voor Belastingen en Invordering).

³⁹ Het aantal verworpen bisnummers bedraagt in totaal 11. Twee hiervan kwamen voor in de selectie die werd genomen uit het bestand bestemd voor de Administratie voor Belastingen en Invordering.

Deze administratieve praktijk stemt niet overeen met de geest van de wet. Vermits de kennis van het gezinsinkomen een noodzakelijke voorwaarde is voor de terugbetaling van persoonlijke aandelen, kan deze moeilijk efficiënt verlopen wanneer de verzekeringsinstelling lang draait bij het opvragen ervan. De verzekeringsinstelling moet dan ook, in overleg met de andere betrokken administraties, een evenwicht vinden tussen de eerbied voor de randvoorwaarden⁴⁰ en de frequentie van zijn inkomensaanvragen.⁴¹

3.2.2 Keuze van het inkomstenrefertejaar

Artikel 37 duodecies van de GvU-wet, ingevoegd door de wet van 5 juni 2002, stelt in het laatste lid van zijn eerste paragraaf dat bij de evaluatie of een gezin al dan niet recht heeft op de inkomens-MAF, de netto-inkomens van het *recentste jaar waarvoor een belasting is ingekohierd*, in aanmerking worden genomen.

De controle stelde vast dat het RIZIV, in het kader van de uitvoering van de MAF-2002, bij het versturen van de inkomensaanvragen aan de Administratie voor Belastingen en Invordering voor de betrokken personen steeds het inkomen van het jaar 1999 heeft opgevraagd.

De eerste aan het RIZIV gerichte verzoeken van de verzekeringsinstellingen om het gezinsinkomen te bepalen voor de uitvoering van de MAF-2002, werden in de praktijk echter pas verstuurd ná 30 september 2002. Deze datum stemt overeen met de uiterste datum waarop een belastingplichtige bezwaar kon indienen tegen de inkohiering met betrekking tot het aanslagjaar 2001-inkomstenjaar 2000.⁴² Bij ontstentenis van een dergelijk (tijdig) bezwaar en zonder verder (fiscaal) onderzoek vanwege de bevoegde administratie is de aanslag definitief, en het belaste inkomen dus ook.

Voor de belastingplichtige werknemers die – met betrekking tot het aanslagjaar 2001-inkomstenjaar 2000 – geen bezwaar hebben ingediend tegen de inkohiering die ze hebben ontvangen (uiterlijk 30 juni 2002), mag dus worden aangenomen dat de Administratie voor Belastingen en Invordering op 30 september 2002 reeds over betrouwbare definitieve gegevens beschikte omtrent het netto-gezinsinkomen van het jaar 2000.

Gelet op het voorgaande werd aan het RIZIV gevraagd waarom in de praktijk en in het kader van de uitvoering van de inkomens-MAF weinig of geen rekening werd gehouden met deze definitief gekende inkomstengegevens voor het inkomstenjaar 2000 bij de uitvoering van de MAF-2002. Ook werd gevraagd of dit „recentste jaar” door het RIZIV aan de Administratie voor Belastingen en Invordering als een vaststaand gegeven (*read only mode*) wordt meegedeeld op de bestanden die ter invulling worden overgezonden.⁴³

⁴⁰ Zie boven: *Niet-naleving van de randvoorwaarden vastgelegd bij koninklijk besluit*.

⁴¹ De Administratie voor Belastingen en Invordering moet in dit proces uiteraard ook, binnen zijn administratieve mogelijkheden, een voldoende coöperatieve houding aannemen.

⁴² Op grond van artikel 359 van het WIB-1992 kan de Administratie voor Belastingen en Invordering een belastingaanslag slechts op geldige wijze vestigen uiterlijk 30 juni van het jaar dat volgt op dat waarnaar het aanslagjaar wordt genoemd. De belastingplichtige heeft momenteel 3 maanden tijd om eventueel bezwaar in te dienen tegen deze aanslag (dus uiterlijk 30 september van het jaar dat volgt op datgene waarnaar het aanslagjaar werd genoemd).

⁴³ Brief van 5 maart 2003 aan de heer de administrateur-generaal van het RIZIV.

Uit het antwoord⁴⁴ blijkt dat het RIZIV zélf het inkomensjaar aanduidt zonder dat de Administratie voor Belastingen en Invordering nog over de mogelijkheid beschikt om het vak „aanslagjaar” in te vullen (met de bijhorende inkomstengegevens). Als reden voor deze handelwijze wordt aangevoerd dat de inkomensaanvragen over het hele kalenderjaar zijn gespreid en verwezen naar het principe van de gelijke behandeling van de sociaal verzekerden.⁴⁵ De vraag kan worden gesteld hoe dit kan worden verzoend met de reeds vermelde wettelijke bepaling dat het inkomstenrefertejaar het recentste jaar is waarvoor een inkomensbelasting is ingekohierd.

Bovendien hangt dit voorschrift samen met de mogelijkheid die de verzekerde heeft om, weliswaar onder strikte voorwaarden, aan te tonen dat het inkomen dat door de verzekeringsinstelling als referentiebasis werd gehanteerd bij het al dan niet toekennen van de inkomens-MAF, niet meer representatief is voor zijn/haar gezin.⁴⁶

3.2.3 Niet-uitvoering van de manuele procedure

Inleiding

De procedure „Verklaring op erewoord” wordt door het koninklijk besluit van 15 juli 2002 tot uitvoering van Hoofdstuk IIIbis van Titel III van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, toegepast in twee mogelijke situaties, met name:

- a. wanneer blijkt dat één of meer rechthebbenden van het gezin niet belastingplichtig is, of de Administratie voor Belastingen en Invordering niet over informatie beschikt omtrent het inkomen van één of meer rechthebbenden van het gezin (zie de artikelen 18 en 19 van voormeld koninklijk besluit van 15 juli 2002).
- b. in behartigenswaardige gevallen, wanneer het betrokken gezinsinkomen aanzienlijk is verminderd en het gezin vraagt om het huidig bedrag van het belastbaar bruto-inkomen vast te stellen (zie de artikelen 22 en 23 van voormeld koninklijk besluit van 15 juli 2002).

In geval a) dient de verzekeringsinstelling zelf ambtshalve de manuele procedure op te starten op grond van de dossierelementen waarover hij beschikt. In geval b) ligt het initiatief echter bij het gezin zelf. In beide gevallen bestaat de procedure erin dat naar de *bruto*-inkomsten van het gezin wordt geïnformeerd betreffende het jaar waarin deze verklaring wordt ondertekend of het MAF-jaar.⁴⁷ In geval van onrechtmatige toekenning van de in artikel 37 undecies bedoelde tegemoetkoming, doordat het betrokken gezin onjuiste gegevens aan de verzekeringsinstelling heeft meegedeeld, kan aan elk betrokken gezinslid een administratieve

⁴⁴ Antwoord verstrekt door de heer Praet, directeur-generaal bij het RIZIV.

⁴⁵ „Om dan geen verschil in behandeling te laten bestaan tussen sociaal verzekerden over het betrokken jaar van toepassing van de maximumfactuur naargelang van het moment waarop de inkomensbevraging bij de belastingadministratie gebeurt, wordt in dat jaar steeds voor ditzelfde inkomensjaar het inkomensonderzoek gevraagd”.

⁴⁶ Zie onder, punt 3.2.3.

⁴⁷ „Wanneer de verklaring op erewoord is ingediend tijdens het jaar dat volgt op het jaar van toekenning van de maximumfactuur, zullen alle inkomsten van het jaar van toekenning van de maximumfactuur in aanmerking genomen worden” (zie artikel 5 van het koninklijk besluit van 8 april 2003 dat voormelde bepaling heeft ingevoegd in artikel 23 van het koninklijk besluit van 15 juli 2002).

geldboete van 90 tot 370 euro worden opgelegd. Deze geldboete wordt uitgesproken door de leidend ambtenaar van de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV of door de door hem/haar aangewezen ambtenaar.⁴⁸

De manuele procedure in toepassing van de artikelen 18 en 19 van het koninklijk besluit van 15 juli 2002.

In juni 2003 werd bij de HZIV schriftelijk geïnformeerd naar het aantal dossiers „inkomens-MAF” dat via de manuele procedure moest worden behandeld en naar de mate waarin deze dossiers effectief werden opgevolgd.

In antwoord op deze brief werd meegedeeld dat de toepassingssoftware om vast te stellen of een dossier al dan niet via de manuele procedure moet worden behandeld, in de HZIV nog in zijn testfase was. Op de vraag omtrent het aantal dossiers kon op dat moment (nog) niet worden geantwoord.

Uit een steekproef van 100 dossiers, op lukrake wijze genomen uit de 11.990 RIZIV-antwoorden die naar de HZIV werden verstuurd onder de vorm van een returninkomstencode 02, kon een betrouwbare schatting worden gemaakt van het aantal HZIV-dossiers dat via deze weg had moeten worden behandeld. Het betreft minimum 400 dossiers met een remgeldteller hoger dan 450 euro waarvoor de manuele procedure door de HZIV niet ambtshalve werd opgestart, en waarvoor dus ook geen betalingen konden worden verricht. Die conclusie volgt uit de resultaten van de analyse van voormelde lukrake steekproef. Door de gegevens uit deze steekproef te vergelijken met de gegevens van het bestand „evolutie der remgeldtellers”, werd vastgesteld dat:

- in 92 van de 100 steekproefdossiers de remgeldteller in feite lager was dan 450 euro (en dus geen aanvraag tot mededeling van de inkomsten van dit gezin moest worden ingediend);
- in 8 dossiers het gezin wel een remgeldteller hoger dan 450 euro had.

Bij deze 8 gezinnen met een remgeldteller hoger dan 450 euro kon voorts worden vastgesteld dat 4 ervan in feite onder de sociale MAF ressorteerden en dat deze sociale MAF-dossiers goed werden opgevolgd.

De overige 4 dossiers kwamen echter in aanmerking voor uitvoering van de manuele procedure van de inkomens-MAF. In deze laatste 4 dossiers was bij de beëindiging van het onderzoek nog geen enkele betaling verricht.

Net zoals bij het onderzoek van de dossiers waarvoor wel een inkomensaanvraag werd ingediend bij het RIZIV (zie de bespreking in de punten 2.2.2 en 2.2.3 hoger) en de dossiers van de personen met een bisnummer, wordt dus ook hier vastgesteld dat de eventuele terugbetaling aan de betrokken personen op de fiscale MAF wordt afgewenteld, doordat de persoonlijke aandelen van deze personen of gezinnen zonder meer werden opgenomen in het bestand dat op 28 augustus 2003 naar de Administratie voor Belastingen en Invordering werd verstuurd.

Uit het statistisch materiaal waarover de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV beschikt, blijkt dat sommige andere verzekeringsinstellingen evenmin de manuele procedure hebben uitgevoerd. Verder blijkt uit deze cijfers dat – in de huidige stand van zaken – slechts circa 5% van de gezinnen waarvoor de

⁴⁸ Zie artikel terdecies van de GVVU-wet, ingevoegd door de wet van 5 juni 2002. Er werd een besluit in die zin voorbereid.

manuele procedure wel werd uitgevoerd, daadwerkelijk een terugbetaling van persoonlijke aandelen hebben genoten.⁴⁹

De manuele procedure in toepassing van de artikelen 22 en 23 van het koninklijk besluit van 15 juli 2002

Tot nu toe werd bij de HZIV geen enkel verzoek ingediend door de aangesloten leden om het *huidig bruto gezinsinkomen* in aanmerking te laten nemen in plaats van het gezinsinkomen van het refertejaar.

De HZIV merkt in dit verband op dat het zijn aangesloten leden nochtans op deze mogelijkheid heeft gewezen via het ledenblad.

3.2.4 Onrechtmatige terugbetaling van persoonlijke aandelen

Naar aanleiding van het onderzoek van het bestand „evolutie van de remgeldtellers en betalingen” werd vastgesteld dat zich slechts een zeer beperkt aantal (4 gevallen) onrechtmatige terugbetalingen hebben voorgedaan.

3.3 Fiscale MAF

3.3.1 Naleving van het annaliteitsprincipe

Bij het meedelen van de remgeldtellergegevens worden de geldende regels inzake de toewijzing aan een bepaald jaar door de HZIV goed nageleefd. In het bestand verzonden op 28 augustus 2003, werden enkel persoonlijke aandelen ingevoegd die tijdens het beschouwde MAF-jaar in de boekhouding werden opgenomen (ongeacht het jaar waarin de prestatie werd geleverd). De persoonlijke aandelen, geboekt in het jaar volgend op het MAF-jaar, werden eruit geweerd. Uit de audit bleek dat dit principe consequent is toegepast.

3.3.2 Afdekking van het risico op dubbele betaling van persoonlijke aandelen tussen fiscale MAF enerzijds en sociale MAF en inkomens-MAF anderzijds

Bij de overdracht van remgeldgegevens aan de Administratie voor Belastingen en Invordering, delen de verzekeringsinstellingen niet expliciet mee hoeveel persoonlijke aandelen reeds door henzelf werden terugbetaald aan het betrokken gezin. Daar het uiteraard niet de bedoeling is om dezelfde persoonlijke aandelen tweemaal terug te betalen, moet het risico op dubbele betaling zorgvuldig op een andere manier worden afgedekt. Deze afdekking gebeurt in de praktijk op impliciete wijze:

- Voor die gezinnen waarvoor de verzekeringsinstelling reeds een betaling heeft uitgevoerd betreffende de persoonlijke aandelen van het beschouwde MAF-jaar, wordt systematisch *enkel het remgeldplafond* meegedeeld van de groep waartoe ze behoren. Zo wordt voor de gezinnen die onder de sociale MAF of

⁴⁹ Het percentage daadwerkelijke terugbetalingen via de manuele procedure zal in de toekomst ongetwijfeld stijgen. Het huidige percentage (circa 5%) geeft immers een vertekend beeld doordat veel gezinnen waarvoor door de verzekeringsinstellingen een inkomensaanvraag werd ingediend, in werkelijkheid onvoldoende remgelden hadden.

de inkomens-MAF/lage inkomens, ressorteren, 450 euro aan de Administratie voor Belastingen en Invordering meegedeeld en voor de gezinnen van de groep inkomens-MAF/bescheiden inkomens, 650 euro. Indien het gezin intermutualistisch is aangesloten, wordt *proratering* toegepast en delen de verzekeringsinstellingen „geplafonneerde” remgelden mee in verhouding tot het aandeel van hun aangesloten leden in de stand van de remgeldteller van het gezin.

- Voor de persoonlijke aandelen die verband houden met *vorige* „prestatie-jaren” wordt *geen* *plafonnering* toegepast.⁵⁰
- De persoonlijke aandelen van kinderen jonger dan 16 jaar⁵¹ worden geplafonneerd tot het remgeldplafond van 650 euro indien de verzekeringsinstelling reeds persoonlijke aandelen had terugbetaald.

Deze werkwijze zou worden toegepast door alle verzekeringsinstellingen inclusief de HZIV. Bij deze laatste wordt hierover ieder jaar overleg gepleegd tussen de dossierbeheerders enerzijds en het personeel van de Maatschappij voor Mechnografie anderzijds dat belast is met de technische uitvoering.

Naar aanleiding van het onderzoek omtrent de aanzuivering van terug te betalen saldi (zie punt 2.2.3) werd eveneens gecontroleerd of de voormelde onderlinge afspraken inzake het afdekken van het risico op dubbele betaling correct werden toegepast. Dit aanvullend onderzoek vond uitsluitend plaats in het deelbestand „intramutualistisch aangesloten gezinnen” aangezien de correcte toepassing van deze regels voor intermutualistisch aangesloten gezinnen niet kon worden nagegaan zonder ook de vrije verzekeringsinstellingen in het auditdomein te betrekken.

De resultaten van dit beperkt onderzoek verschillen volgens het onderzochte segment.

- Een lukrake steekproef in de categorie „inkomens-MAF/bescheiden inkomens/segment intramutualistisch aangesloten gezinnen mét terugbetalingen vóór 31.07.2003”, kon niet aantonen dat de afgesproken regels niet zorgvuldig werden toegepast.
- Bij de groep „inkomens-MAF/lage inkomens/segment intramutualistisch aangesloten gezinnen” werd in 3 dossiers vastgesteld dat die afdekking niet goed heeft plaatsgevonden. In één van de drie gevallen kan de oorzaak worden teruggevoerd tot een gebrek aan éénduidigheid in het Rijksregister (dat door de verzekeringsinstelling geraadpleegd wordt voor de vaststelling van de gezinssamenstelling). In de twee andere gevallen ligt de oorzaak in het onvoldoende naleven van de afgesproken regels terzake.
- Een lukrake steekproef van 55 dossiers (i.e. 20% van de 274 gezinnen van de groep „sociale MAF/deelbestand intramutualistisch aangesloten gezinnen/segment zonder terugbetaling vóór 31.07.2003”) leverde 2 „risico”-dossiers op, hetzij een niet afgedekt risico van 3,6% in deze groep gezinnen, doordat de afgesproken regels niet voldoende strikt werden nageleefd.
- De remgelden van de 2 bij de HZIV aangesloten kinderen jonger dan 16 jaar met een remgeldteller hoger dan 650 euro én met terugbetalingen in de maanden april en mei 2003, werden geplafonneerd tot het geldend remgeldplafond (650 euro).

⁵⁰ De bedragen betreffende een vroeger prestatiejaar kunnen hierdoor in de praktijk redelijk hoog zijn.

⁵¹ 19 jaar vanaf 1 januari 2004 – zie voetnoot 1.

Verder heeft het onderzoek bij de HZIV uitgewezen dat de remgelden die betrekking hebben op *vorige* „prestatiejaren” door de HZIV in geen enkel concreet geval werden *geplafonneerd*.⁵² In dit verband moet worden opgemerkt dat het systematisch „niet-plafonneren” van de remgeldtellers uit vorige prestatiejaren weliswaar niet noodzakelijk aanleiding geeft tot dubbele terugbetaling van dezelfde persoonlijke aandelen, maar wel, in geval van ongewijzigde gezinsamenstelling, aanleiding geeft tot een te hoge terugbetaling van persoonlijke aandelen doordat de toe te passen franchisedrempel niet wordt toegepast.

3.3.3 Niet éénduidig en niet volledig correct meedelen van de persoonlijke aandelen

Het bestand dat door de HZIV wordt overgezonden aan de fiscale administratie is een bestand waarin de sequentie van de records bepaald blijkt te worden door het inschrijvingsnummer van de erin opgenomen personen i.p.v. door hun identificatienummer in de sociale zekerheid. Dit inschrijvingsnummer bij de HZIV kan in de loop van eenzelfde kalenderjaar echter wijzigen, bijvoorbeeld omdat iemands „statuut binnen het gezin” in de loop van het beschouwde jaar is gewijzigd van „persoon ten laste” naar „rechthebbende”, of omdat een adreswijziging is opgetreden. Zulke wijzigingen geven in het bestand dat wordt overgemaakt door de HZIV aanleiding tot twee of meerdere records voor dezelfde persoon. Deze records kunnen hierbij licht verschillen op het gebied van de meegedeelde remgelden.⁵³

Verder blijkt uit vergelijking van de individuele „remgeldhistorieken” met de overgezonden remgeldniveaus dat de aan de Administratie voor Belastingen en Invordering meegedeelde remgeldbedragen soms niet volledig overeenstemmen met de individuele historiek waarvan ze zijn afgeleid, zonder dat voor het vastgestelde verschil een verklaring kan worden gevonden, zoals bijvoorbeeld omdat er een terugbetaling heeft plaatsgevonden (aan deze persoon of een andere persoon van het gezin waarvan hij of zij deel uitmaakt).⁵⁴ Gebrek aan éénduidigheid alsook het niet volledig correct mededelen van de remgeldgegevens moet bij de gegevensoverdracht worden vermeden.

⁵² De overgezonden remgeldbedragen betreffende een vroeger prestatiejaar, in casu vooral het prestatiejaar 2001, liggen in een aantal gevallen ver boven de franchiseplafonds. Indien het hierbij om gezinnen met een laag of bescheiden inkomen gaat, en de gezinsamenstelling die als referentiebasis wordt gehanteerd, bij de fiscus de facto niet verschilt, zal een te hoge terugbetaling (of verrekening) plaatsvinden.

⁵³ Ter illustratie van dit gebrek aan éénduidigheid wordt verwezen naar twee in het bestand voor de Administratie voor Belastingen en Invordering opgenomen records inzake dezelfde persoon (nr. 607/76556/80 en nr. 607/71256) waarbij voor de persoonlijke aandelen met betrekking tot het prestatiejaar 2001 respectievelijk 15,46 euro en 0,59 euro werd meegedeeld.

⁵⁴ Ter illustratie wordt verwezen naar de remgeldhistoriek van K. S. (Rijksnr. 76012521160) die met betrekking tot de persoonlijke aandelen voor 2001 geboekt in 2002, 780,10 euro aangeeft, terwijl in het bestand voor de Administratie voor Belastingen en Invordering slechts 750,36 euro werd meegedeeld.

4 Administratief toezicht op de uitvoering van de MAF

4.1 Inleiding

Onder meer omwille van het vroege tijdstip waarop de audit heeft plaatsgehad, werd de werking van het extern administratief toezicht slechts in beperkte mate onderzocht.⁵⁵ De aandacht ging hierbij vooral uit naar de controleactiviteit van de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV, voor zover die is georiënteerd op de correcte uitvoering van de maximumfactuur door de verzekeringsinstellingen. De korte bespreking die volgt is gebaseerd op de antwoorden op een vragenlijst die werd ingediend bij de administrateur-generaal van het RIZIV, de notulen en informatie verstrekt door de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV, alsook meer in het algemeen de bevindingen uit vroeger Rekenhofonderzoek.

4.2 Regeling „maximumfactuur” en wettelijke organisatie van het extern administratief toezicht op de prestaties geneeskundige verzorging

De naleving van de wet- en regelgeving inzake prestaties in de verzekering voor geneeskundige verzorging wordt door de wetgever traditioneel aan het toezicht onderworpen van 3 controle-instellingen, met name de *Controledienst voor de Ziekenfondsen en de Landsbonden van Ziekenfondsen*, de *Dienst voor Geneeskundige Controle* van het RIZIV en de *Dienst voor Administratieve Controle* van het RIZIV. Daar de bevoegdheden van de eerste twee diensten door de wetgever redelijk goed werden afgebakend en de bevoegdheid van de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV in artikel 159 van de GVVU-wet eerder *algemeen* wordt omschreven, moet deze laatste in feite waken over de naleving van alle administratieve en reglementaire aspecten die niet door de twee andere diensten kunnen worden gecontroleerd.

Wat meer specifiek het extern administratief toezicht op de toepassing van de regelgeving inzake de maximumfactuur betreft, zijn volgende drie elementen belangrijk:

- op grond van zijn algemene controlebevoegdheid moet de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV nauwlettend de correcte implementatie opvolgen van *nieuwe* procedures, die de verzekeringsinstellingen moeten instellen in het kader van de regeling „maximumfactuur”. Daar deze zich in de sociale MAF (intramutualistische gegevensuitwisseling) en de inkomens-MAF (intermutualistische gegevensuitwisseling, opvragen van inkomstengegevens en uitvoering van de manuele procedure) situeren, moet de aandacht vooral naar deze luiken van de maximumfactuur uitgaan;
- de invoering van de maximumfactuur, als sluitstuk van een hele evolutie in de reglementering, kan voor deze controledienst een geschikt moment zijn om ook de *bestaande* procedures, meer bepaald de verzending door de verzekeringsinstellingen van persoonlijke aandelen naar de Administratie voor Belastingen en Invordering, eens aan een specifieke audit te onderwerpen;

⁵⁵ Het Rekenhof oefent weliswaar ook extern toezicht uit, maar deze gebeurt als het ware slechts in tweede lijn, ná het „eerstelijntoezicht” dat wordt uitgeoefend door de diverse controlediensten van het RIZIV en de Controledienst voor de Ziekenfondsen en de Landsbonden van Ziekenfondsen.

- in het kader van de bestaande regelgeving op de responsabilisering van de verzekeringsinstellingen met betrekking tot het bedrag van de administratiekosten, werd een nieuw evaluatiecriterium aan de bestaande criteria toegevoegd dat betrekking heeft op de *snelheid* waarmee de persoonlijke aandelen worden terugbetaald door de verzekeringsinstellingen.⁵⁶ De *Controledienst voor de Ziekenfondsen en de Landsbonden van Ziekenfondsen*, die belast is met deze evaluaties, doet hiervoor in de praktijk een beroep op de inspecteurs van de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV.

4.3 Extern administratief toezicht door de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV op de uitvoering van de maximumfactuur: een actuele stand van zaken

Het antwoord van het RIZIV op een reeks auditvragen die in het kader van dit onderzoek werden gesteld, bevat elementen die niet alleen de stand van zaken van het extern administratief toezicht op de verzekeringsinstellingen aangeven maar ook de intenties op dit vlak voor de nabije toekomst.

Zo blijkt uit deze elementen van antwoord⁵⁷ dat:

- de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV in feite nog in de voorbereidingsfase is van de eigenlijke controles: er werd geen concreet controleprogramma uitgewerkt voor het kalenderjaar 2004;
- de eerste controles op basis van een selectie van dossiers door de inspecteurs van het RIZIV zullen plaatsvinden vanaf 2005;
- er met ingang van het kalenderjaar 2005 door het RIZIV, overeenkomstig de doelstellingen van zijn strategisch plan, geleidelijk aan thematische controles zullen worden opgezet die voornamelijk op de naleving van het koninklijk besluit van 15 juli 2002 zullen zijn gericht;
- via deze thematische controles ook aandacht zal worden besteed aan de evaluatiecriteria van het koninklijk besluit van 28 augustus 2002 betreffende de responsabilisering van de verzekeringsinstellingen, inzake hun administratiekosten;
- mogelijke risicogebieden in het controledomein (van de maximumfactuur) niet op systematische wijze werden afgebakend en de tot nog toe uitgevoerde controles enkel plaatsvonden naar aanleiding van bepaalde individuele klachten;
- het RIZIV bij de voorbereiding en uitwerking van zijn controles geen gebruik maakt van risicoanalyse en steekproeftechnieken.⁵⁸

Of het RIZIV een onderzoek overweegt te voeren naar de correcte en „veilige” gegevensoverdracht van remgelden ter uitvoering van de fiscale MAF, kan uit dit antwoord niet worden opgemaakt. Feit is dat het RIZIV zonder specifieke controles

⁵⁶ Zie het koninklijk besluit van 28 augustus 2002 betreffende de responsabilisering van de verzekeringsinstellingen met betrekking tot het bedrag van hun administratiekosten.

⁵⁷ Antwoord van 5 december 2003 verstrekt door directeur-generaal Paermentier.

⁵⁸ Er is sprake van een „selectie” van dossiers maar niet van „steekproeven”, hoewel hiernaar uitdrukkelijk werd gevraagd in de vragenlijst. Technisch gesproken is tussen beide begrippen echter een groot verschil: de selectie van dossiers laat niet toe voldoende betrouwbare uitspraken te doen over de populatie waaruit de selectie is gebeurd; een correct uitgevoerde steekproef in een homogene populatie laat dit wel toe.

terzake geen enkele waarborg heeft dat deze overdracht correct verloopt, overeenkomstig de richtlijnen en onderlinge afspraken, aangezien het, in tegenstelling tot de gegevensoverdracht van de inkomens-MAF, niet tussenkomt in deze gegevensflux.

In het kader van de tegensprekelijke procedure merkt de directeur-generaal van de Dienst voor Administratieve Controle in dit verband op dat de noodzaak van een controle op het fiscale luik danig in belang zal afnemen, omdat eraan gedacht wordt om in de nabije toekomst de fiscale MAF in grotere mate te integreren in de inkomens-MAF.

De actuele programma's en databanken van de Dienst voor Administratieve Controle voorzien inderdaad in de mogelijkheid om het toepassingsgebied van de inkomens-MAF onmiddellijk uit te breiden naar hogere inkomenscategorieën, indien dit zou worden gevraagd. Een dergelijke uitbreiding veronderstelt echter een wijziging van de wet in die zin.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Aanzuivering van (credit)saldi in het kader van de regeling „maximumfactuur”

Samenvattend kan worden gesteld dat de opvolgingsgraad van de terugbetalingen aan gezinnen met een (reeds) vastgesteld recht op terugbetaling van persoonlijke aandelen in de HZIV wat de remgelden van het MAF-jaar 2002 betreft, ongeveer 90% is. Aangezien de regeling „maximumfactuur” slechts anderhalf jaar in voege was én er bovendien een inhaaloperatie moest worden uitgevoerd voor de remgelden van het kalenderjaar 2001, mag dit als een vrij goed resultaat worden beschouwd.

Niettemin was de terugbetaling aan de resterende 10% gezinnen met een vastgesteld recht in de HZIV onvoldoende.

Voor de intermutualistisch aangesloten gezinnen heeft dit te maken met de noodzakelijke gegevensuitwisseling via het Nationaal Intermutualistisch College (NIC), waardoor gemiddeld een bijkomende 8 weken nodig zijn vooraleer tot uitbetaling kan worden overgegaan.

Reactie van de minister

Een vertraging in de ontwikkeling en implementatie van de noodzakelijke toepassingssoftware bij één van de verzekeringsinstellingen, heeft de doelmatigheid van deze gegevensuitwisseling geschaad.

Ook anomalieën in de persoonsgegevens, verstrekt door het Rijksregister via de Kruispuntbank, geven aanleiding tot identificatieproblemen en dus vertraging in de behandeling van een aantal dossiers. De minister merkt in zijn antwoord op dat hij de Kruispuntbank gevraagd heeft het eventueel aanhouden van deze problemen te evalueren.

Een andere en belangrijkere oorzaak is dat de HZIV zijn maandelijkse betalingen voor een bepaald MAF-jaar staakt op het moment dat de remgelden van dat MAF-jaar naar de Administratie voor Belastingen en Invordering worden verzonden, ter uitvoering van de fiscale MAF (in augustus van het kalenderjaar volgend op dat MAF-jaar). In tegenstelling tot wat door de wetgever wordt beoogd, worden hierdoor de nog (geheel of gedeeltelijk) terug te betalen persoonlijke aandelen van een aantal gezinnen niet door de HZIV zelf terugbetaald, maar zullen ze desgevallend met grote vertraging worden terugbetaald of verrekend via de fiscale aangifte van deze gezinnen.

De administrateur-generaal van de HZIV nuanceert de formulering van de tweede oorzaak en stelt dat overzending van remgeldgegevens *zonder* terugbetaling door de HZIV slechts gebeurt bij die categorie van rechthebbenden waarvoor het recht pas is ontstaan *ná* de zogenaamde „fiscale afsluiting”, zijnde het moment van *de overzending* van de remgeldgegevens aan de Administratie voor Belasting en Invordering. Als reden voor deze handelwijze wordt het risico op dubbele terugbetaling aangevoerd⁵⁹.

Het standpunt van de administrateur-generaal wordt echter niet door de auditresultaten bevestigd. Wat het MAF-jaar 2002 betreft, heeft de overzending van remgelden naar de Administratie voor Belasting en Invordering *zonder* gehele of

⁵⁹ Hier wordt bedoeld de dubbele terugbetaling van eenzelfde remgeldbedrag door de verzekeringsinstelling enerzijds en de Administratie voor Belasting en Invordering anderzijds.

gedeeltelijke voorafgaandelijke terugbetaling door de HZIV, evenzeer plaatsgevonden ten aanzien van gerechtigde gezinnen waarvoor het recht op terugbetaling reeds lang vaststond vóór de „fiscale afsluiting”.

Het Rekenhof deelt weliswaar de bekommernis van de administrateur-generaal van de HZIV dat het risico op dubbele terugbetaling, tussen de sociale MAF en de inkomens-MAF enerzijds en de fiscale MAF anderzijds, goed moet worden afgedekt, maar meent dat bij niet-terugbetaling door de HZIV het tegenovergestelde risico zich evenzeer voordoet en een klein aantal gezinnen dat recht heeft op terugbetaling van remgelden, hierdoor nooit of slechts gedeeltelijk ontvangt waarop het recht heeft.⁶⁰

De Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid meent van zijn kant dat de procedure die de HZIV (hier) toepast noch met de letter noch met de geest van de wet in strijd is en dat de opheffing van de fiscale MAF op termijn het probleem de facto zal oplossen. Hij merkt in dit verband op dat de regering op zijn verzoek akkoord is gegaan om de fiscale MAF progressief af te schaffen vanaf 2005.

Reactie van de minister

Het Rekenhof blijft van mening dat de door de HZIV toegepaste werkwijze geen grondslag vindt in de huidige regelgeving. De terugbetaling van remgelden aan de gezinnen met een laag of bescheiden inkomen moet in principe zonder uitstel door de HZIV zelf gebeuren.

5.2 Sociale MAF

Voormelde wet van 5 juni 2002 betreffende de maximumfactuur bevat in zijn luik „sociale MAF” twee categorieën van gerechtigden waarvoor bijzondere administratieve acties moeten gebeuren bij de evaluatie of de sociale MAF al dan niet aan deze sociale categorieën kan worden toegekend.

Zo voorziet deze wet met name dat voor gezinnen met één of meerdere gehandicapte personen, waarbij de gehandicapte persoon een integratietegemoetkoming categorie 3, 4 of 5 geniet, niet enkel de afhankelijkheidsvoorwaarde (met betrekking tot de graad van zelfredzaamheid van de persoon) moet zijn vervuld, maar evenzeer de in de reglementering opgenomen *inkomensvoorwaarde*.

Verder wordt in de wet gestipuleerd dat jongeren, die volgens een gereguleerde vorm van gezinsplaatsing worden geplaatst via de hiertoe bevoegde gemeenschapsinstellingen en die op 1 januari van het MAF-jaar „gerechtigd” zijn op gezondheidszorg, als een éénpersoonsgezin moeten worden beschouwd in het kader van de sociale MAF (waardoor dus de persoonlijke aandelen van deze jongeren niet bij deze van het opvanggezin mogen worden opgeteld).

Bij de audit is gebleken dat:

- 1° er tussen de FOD Sociale Zekerheid en Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid enerzijds – die over de nodige inkomensinformatie beschikt – en de verzekeringsinstellingen anderzijds, geen specifieke procedure werd ingesteld om de correcte toekenning van de sociale MAF aan gezinnen

⁶⁰ Omdat in een aantal concrete gevallen niet de volledige remgeldteller werd meegedeeld aan de Administratie voor Belasting en Invordering, maar wel *het verschil* tussen het niveau van deze teller en het toepasselijk remgeldplafond voor het gezin in kwestie, bestaat het risico dat het gerechtigde gezin geen enkele terugbetaling ontvangt, noch van de verzekeringsinstelling, noch van de Administratie voor Belasting en Invordering, aangezien deze laatste immers zelf gehouden is de in de fiscale MAF geldende wettelijke remgeldplafonds toe te passen.

waarvan één of meerdere gezinsleden het statuut van gehandicapte heeft, mogelijk te maken;

2° er weliswaar tussen de verzekeringsinstellingen en het RIZIV een procedure werd ingesteld voor de opvraging van het inkomen van de geplaatste jongeren⁶¹, maar dat die ogenschijnlijk in de praktijk niet wordt toegepast door de verzekeringsinstellingen.

Punt 1° wordt erkend door de administrateur-generaal van de HZIV en door de bevoegde directeur-generaal van het RIZIV. Deze laatste merkt op dat de kwestie ter sprake kwam in een multilaterale vergadering tussen vertegenwoordigers van de verzekeringsinstellingen, de FOD Sociale Zekerheid en Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid, het RIZIV en de Kruispuntbank, waarbij door de vertegenwoordiger van de FOD Sociale Zekerheid en Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid echter werd meegedeeld dat de noodzakelijk door hen te leveren informatie nog niet elektronisch ter beschikking kan worden gesteld. De administrateur-generaal van de HZIV deelt mee dat de verzekeringsinstellingen daarom onderling zijn overeengekomen om, in afwachting van de ontwikkeling van de nodige gegevensstromen, voorlopig de voor de sociaal verzekerden meest gunstige oplossing toe te passen.

Reactie van de
minister

De minister deelt in zijn repliek mee dat het probleem intussen is opgelost omdat de mededeling van deze inkomensinformatie nu via elektronische weg gebeurt tussen de voormelde FOD en de verzekeringsinstellingen.

Wat punt 2° betreft, merkt de Dienst voor Geneeskundige Verzorging van het RIZIV⁶² op dat de wetgeving en reglementering terzake uitsluitend de jongeren viseert die niet alleen effectief in een pleeggezin werden geplaatst, maar die bovendien én op 1 januari van het MAF-jaar gedomicilieerd zijn op het adres van dit gezin én gerechtigde zijn in het kader van de reglementering op de ziekteverzekering. De directeur-generaal van de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV gaat evenwel niet in op de opmerking over de afwezigheid van een administratieve procedure (op het niveau van de verzekeringsinstellingen en de gemeenschapsinstellingen bevoegd voor de plaatsing van jongeren).

Door de administrateur-generaal van de HZIV wordt daarentegen erkend dat de verzekeringsinstellingen niet systematisch beschikken over informatie omtrent geplaatste jongeren, waardoor ze momenteel de meest gunstige oplossing voor deze verzekerden (en de betrokken gezinnen) toepassen.

Het Rekenhof is van mening dat een correcte toepassing van de reglementering terzake slechts mogelijk is indien de nodige informatie wordt uitgewisseld tussen de gemeenschapsinstellingen bevoegd voor de plaatsing van jongeren enerzijds en de verzekeringsinstellingen anderzijds, en de nodige administratieve acties (instelling van een procedure, richtlijnen terzake enz.) worden ondernomen om die uitwisseling te realiseren.

⁶¹ In de elektronische gegevensstroom tussen de verzekeringsinstellingen en het RIZIV, ingesteld met het oog op de opvraging van inkomensgegevens aan de Administratie voor Belasting en Invoering, werd een apart recordveld voorzien voor de opvraging van het inkomen van „geplaatste jongeren”.

⁶² Het document van de *Dienst voor Geneeskundige Verzorging van het RIZIV* werd als bijlage bij de antwoordbrief van de directeur-generaal van de *Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV* aan het Rekenhof toegestuurd.

De minister merkt in dit verband op dat de hierboven aangehaalde reglementering in werkelijkheid niet zozeer de jongeren betreft die in opvanggezinnen verblijven, maar wel voornamelijk *volwassen gehandicapten* die in een gezin worden opgevangen. Hij beaamt dat het noodzakelijk is hiervoor een procedure vast te stellen en voegt eraan toe dat hij het RIZIV gaat verzoeken om hem binnen een termijn van 3 maand een rapport te bezorgen waarin de exacte draagwijdte van de reglementering terzake wordt verduidelijkt en de praktische haalbaarheid (toepassingsvoorwaarden, procedures, enz...) ervan zal worden geëvalueerd.

Reactie van de minister

5.3 Inkomens-MAF

Wat de implementatie van de nieuwe procedures voor de uitvoering van de inkomens-MAF betreft, werden in elke fase van de procedure administratieve knelpunten vastgesteld.

5.3.1 Knelpunten bij het opvragen van de inkomens

Bij het opvragen van de inkomens wordt de geldende reglementering onvoldoende nageleefd, zowel wat betreft de frequentie van de aanvragen als de personen voor wie dit gebeurt.

Zo werd vastgesteld dat in een groot aantal gevallen ten onrechte inkomensvraag werd gedaan bij gezinnen waarvan de remgeldteller minder dan 450 euro bedroeg.

De directeur-generaal van de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV merkt in dit verband op dat de richtlijnen van de Dienst voor Administratieve Controle (met betrekking tot de voorwaarden waaronder de inkomens van gezinnen kunnen worden opgevraagd) niet punctueel werden opgevolgd door de verzekeringsinstellingen. Hij voegt er echter aan toe dat voormelde situatie „in de actuele uitvoering van dit type maximumfactuur *niet* meer voorkomt”. Daar de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV echter pas ten vroegste tijdens het kalenderjaar 2005 effectieve controles ter plaatse bij de verzekeringsinstellingen organiseert (zie punt 5.5), berust deze bewering slechts op statistische informatie omtrent het aantal ingediende inkomensaanvragen per verzekeringsinstelling per MAF-jaar.

Omgekeerd diende de HZIV geen enkele aanvraag in voor andere personen, met name deze met een bisnummer, hoewel de remgeldteller reeds 450 euro had bereikt. Ook hier wordt de (eventuele) terugbetaling aan de betrokken personen afgewenteld op de fiscale MAF.

In zijn reactie op deze opmerking meldt de administrateur-generaal van de HZIV dat een *intern onderzoek* wordt ingesteld om de oorzaken hiervan te achterhalen. Hij voegt eraan toe dat in de HZIV geen enkele specifieke procedure werd ingesteld om de personen met een bisnummer (bewust) *uit te sluiten*.

De minister stelt in dit verband dat de HZIV onder zijn leden een belangrijk aantal grensarbeiders telt, die in België als zodanig slechts via een bisnummer gekend zijn en waarvoor de HZIV geen samenstelling van het gezin ontvangt van het Rijksregister. Aansluitend stelt hij dat de HZIV voor deze specifieke gevallen het bereiken van de 450 euro-drempel in het *mutualistisch gezin* afwacht, alvorens een formulier *verklaring op eer* aan deze gezinnen of personen wordt toegestuurd.

Reactie van de minister

Voorts werd vastgesteld dat het opvragen van de inkomsten niet op voldoende reguliere basis gebeurt (slechts éénmaal - HZIV MAF-2002 - of enkele keren per jaar), terwijl het bereiken van de remgeldplafonds op willekeurige momenten van het kalenderjaar plaatsvindt. Aangezien de wet toch voornamelijk de gezinnen met een laag of bescheiden inkomen zonder sociaal statuut wil beschermen, is kennis van het inkomen een noodzakelijke voorwaarde voor de tijdige terugbetaling van de persoonlijke aandelen.

Deze opmerking wordt bevestigd door de leidende ambtenaren van de HZIV en het RIZIV. De directeur-generaal van de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV deelt mee dat, om tegemoet te komen aan de opmerking van het Rekenhof, hieromtrent reeds een paragraaf werd ingelast in een *omzendbrief* van 13 juli 2004, die de verzekeringsinstellingen verplicht om over te gaan tot maandelijks zendingen.

Reactie van de minister

De minister verwacht tegen uiterlijk 30 juni 2005 van de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV een verslag omtrent de naleving van deze richtlijn.

5.3.2 Keuze van het inkomstenrefertejaar

Uit het onderzoek blijkt dat het RIZIV in het kader van de MAF-2002, bij het versturen van de inkomensaanvragen aan de Administratie voor Belastingen en Invordering, steeds het inkomen van het jaar 1999 van de betrokken personen heeft opgevraagd, hoewel mag worden aangenomen dat de fiscale administratie vanaf 30 september 2002 over betrouwbare definitieve gegevens beschikte omtrent het netto-gezinsinkomen van het jaar 2000.

Omdat er geen verschil in *behandeling* zou zijn tussen de sociaal verzekerden naargelang het moment waarop de inkomensbevraging bij de belastingadministratie gebeurt, wordt het inkomensonderzoek tijdens een bepaald jaar steeds voor hetzelfde inkomensjaar gevraagd, ongeacht de maand waarin deze aanvraag wordt verstuurd. De vraag kan worden gesteld in welke mate dit rijmt met de wettelijke bepaling dat het inkomstenrefertejaar het recentste jaar is waarvoor een inkomensbelasting werd ingekohierd.

De directeur-generaal van de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV verantwoordt de handelwijze van de betrokken administraties door te verwijzen naar het algemeen rechtsbeginsel van gelijke behandeling van sociaal verzekerden. Voorts stelt hij dat het aanpassen van het refertejaar tijdens een bepaald MAF-jaar voor alle partners (het RIZIV, de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en de FOD Financiën) een zeer middelenintensieve aanpassing en herprogrammering zou vergen.

Het Rekenhof betwijfelt of dit laatste argument als een valabele verantwoording kan worden aanvaard voor het niet strikt toepassen van de wettelijke bepaling i.v.m. de keuze van het inkomstenrefertejaar.

Reactie van de minister

Hoewel de door de betrokken administraties aangevoerde verantwoording voor de huidige administratieve praktijk volgens de minister pertinent is, erkent hij dat deze praktijk in feite tegen de wettelijke bepalingen ingaat. Hij voegt er dan ook aan toe dat op zijn verzoek een werkgroep werd opgericht die zich buigt over deze problematiek, en meer bepaald over de opportuniteit om al dan niet een verschillend refertejaar te bewaren voor de regeling maximumfactuur en de regeling van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming. In functie van de resultaten van dit overleg zal hij al dan niet voorstellen de regelgeving aan te passen.

5.3.3 Knelpunten bij de toepassing van de manuele procedure

Deze procedure wordt toegepast als de fiscale administratie niet over correcte gegevens beschikt. De rechthebbenden van het betrokken gezin ondertekenen dan een verklaring op erewoord inzake hun inkomen. Bij deze procedure wordt geïnformeerd naar de *bruto*-inkomsten van het gezin voor het jaar waarin de verklaring wordt ondertekend of het betreffende MAF-jaar. Er kunnen zich twee gevallen voordoen:

1. Indien tenminste één rechthebbende van het gezin niet belastingplichtig is of de fiscale administratie geen informatie heeft over het inkomen van één of meer rechthebbenden van het gezin, moet de verzekeringsinstelling zelf de manuele procedure opstarten op basis van de dossierelementen waarover zij beschikt.

Bij de HZIV was ten tijde van het onderzoek de desbetreffende toepassingssoftware nog in de testfase. Uit een steekproef bleek dat er voor minimum 400 op 11.990 dossiers met een remgeldteller hoger dan 450 euro geen manuele procedure werd opgestart en dus ook geen betalingen konden worden verricht. Opnieuw wordt dus de (eventuele) terugbetaling aan de betrokken personen afgewenteld op de fiscale MAF⁶³.

Uit cijfers van de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV blijkt dat sommige andere verzekeringsinstellingen de manuele procedure evenmin hebben uitgevoerd.

De administrateur-generaal van de HZIV erkent in zijn repliek dat de manuele procedure in de HZIV niet werd uitgevoerd bij de uitvoering van de MAF 2002. Hij preciseert hierbij dat de nodige softwareapplicatie eind 2002 „klaar” was, maar niet de Duitstalige versie van het formulier „verklaring op eer”. Om de Duitstalige sociaal verzekerden, aangesloten bij de HZIV, niet te benadelen in vergelijking met de overigen, werd beslist de manuele procedure bij de uitvoering van de MAF 2002 *niet* toe te passen en de remgeldgegevens over te maken aan de Administratie voor Belasting en Invordering.

Het Rekenhof is evenwel van mening dat de correcte en snelle terugbetaling van de remgelden, zoals beoogd door de wet betreffende de maximumfactuur in de verzekering voor geneeskundige verzorging, bij de uitvoering voorrang (had) moet(en) krijgen op de strikte toepassing van het rechtsprincipe van de gelijke behandeling van sociaal verzekerden.

Ook is het Rekenhof van mening dat voor een billijke en correcte toepassing van de manuele procedure steeds de situatie van het feitelijk gezin in zijn totaliteit moet worden beschouwd, zowel wat de remgelden als wat het inkomen van de diverse gezinsleden betreft. Aangezien de reglementering inzake de maximumfactuur het begrip *mutualistisch gezin* als zodanig niet kent, mag het reduceren van het totale gezin tot het *mutualistisch gezin* (zie punt 5.3.1) hoogstens een voorlopige oplossing zijn voor het beheer van de dossiers „verklaring op eer”.

De minister erkent in zijn antwoord de vermelde lacunes, maar voegt eraan toe dat het probleem lijkt te zijn opgelost sinds de toepassing van de MAF 2003.

Reactie van de minister

⁶³ Net zoals voor de voorgaande gevallen werden de persoonlijke aandelen van deze personen of gezinnen zonder meer opgenomen in het bestand dat op 28 augustus 2003 aan de fiscale administratie werd toegestuurd.

2. In behartigenswaardige gevallen, wanneer het betrokken gezinsinkomen aanzienlijk is verminderd en het gezin vraagt het huidig bedrag van het belastbaar bruto-inkomen vast te stellen.

Dergelijke gevallen hebben zich bij de HZIV nog niet voorgedaan.

5.3.4 Onrechtmatige terugbetalingen

Er werd vastgesteld dat het aantal gevallen van onrechtmatige terugbetaling van persoonlijke aandelen door de HZIV te verwaarlozen is.

5.4 Fiscale MAF

Bij het meedelen van de remgeldtellergegevens worden de geldende regels voor de toewijzing aan een bepaald jaar goed nageleefd door de HZIV.

Wat de gegevensoverdracht ter uitvoering van de fiscale MAF betreft, bestaat voor een klein aantal dossiers van de HZIV een beperkt maar reëel risico van dubbele betaling van dezelfde persoonlijke aandelen tussen de sociale en inkomens-MAF enerzijds en de fiscale MAF anderzijds. Dit komt doordat de verzekeringsinstellingen de onderling afgesproken regels, inzake plafonnering van de aan de Administratie voor Belastingen en Invordering mee te delen remgelden, onvoldoende consequent naleven.

De administrateur-generaal van de HZIV heeft hierop gereageerd door te stellen dat de oorzaak niet zozeer ligt bij de niet-toepassing van de afgesproken plafonneringregels, maar veeleer bij de aard van de brongegevens die door het Rijksregister worden aangereikt.

Reactie van de
minister

De minister geeft van zijn kant te kennen dat het luik fiscale MAF op termijn zal worden afgeschaft, hetgeen de aangehaalde risico's de facto zal opheffen.

Het Rekenhof neemt hiervan akte.

Voorts is gebleken dat de remgeldniveaus die aan de fiscale administratie worden meegedeeld, niet steeds overeenstemmen met de individuele remgeldhistorieken, zonder dat voor het vastgestelde verschil een verklaring kan worden gevonden.

5.5 Administratief toezicht op de uitvoering van de MAF

Wat het extern administratief toezicht op de implementatie van de nieuwe procedures betreft en het toezicht op de correcte uitvoering van de bestaande procedures, werd door het RIZIV nog geen systematisch vooronderzoek uitgevoerd. De actueel door de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV uitgevoerde controles zijn individueel georiënteerd en vinden uitsluitend hun oorsprong in klachten van individuen of gezinnen. De eigenlijke dossiercontroles zullen plaatsvinden vanaf het jaar 2005.

De directeur-generaal van de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV meldt in dit verband dat bij de uitwerking van het controleprogramma rekening zal worden gehouden met de auditvaststellingen van het Rekenhof.

Bijlage

Vertaling van de antwoordbrief van Minister Rudy Demotte, verstuurd op 24 januari 2005

De heer F. Vanstapel
Eerste Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Uw brief van 24 november 2004
Uw referenties A4-2.269.115 B2
Onze referenties PF/2005.01.10/16455
Bijlage(n)

Betreft: Auditverslag inzake de toepassing van de wet- en regelgeving betreffende
de Maximumfactuur.

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Het is met grote belangstelling dat ik kennis heb genomen van het auditverslag dat uw diensten hebben opgesteld inzake de toepassing van de Maximumfactuur 2002 door de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering in samenwerking en onder de controle van de diensten van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering.

Bijgevoegd zend ik u mijn commentaar alsook mijn toelichtingen bij de acties die ik van plan ben te ondernemen om de administratieve en sociale doeltreffendheid van de MAF te verbeteren.

Hopend op een goede ontvangst, groet ik u met de meeste hoogachting.

Rudy Demotte

Reacties en geplande maatregelen van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid naar aanleiding van het auditverslag „De maximumfactuur in de verzekering voor geneeskundige verzorging” van het Rekenhof.

1. Algemene opmerkingen

In het algemeen wens ik het belang te onderstrepen van de „maximumfactuur” als instrument om de hele bevolking toegang te verlenen tot geneeskundige verzorging, en dit ongeacht het inkomensniveau van de betrokken gezinnen. De resultaten van het onderzoek van het Rekenhof naar zowel de naleving van de wettelijke bepalingen als de doeltreffendheid van de administratieve procedures hebben dan ook mijn volledige aandacht genoten.

Wat de tekortkomingen betreft die door het Rekenhof worden aangehaald, moet eerst en vooral, ten aanzien van de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV) en het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), de reserve worden gemaakt dat de van toepassing zijnde reglementering vrij recent is. Het Rekenhof geeft dit trouwens herhaaldelijk toe. Inderdaad, het verslag handelt over de toepassing van de MAF 2002, terwijl de wet tot invoering van de MAF op 5 juni 2002 afgekondigd is. Buiten de *one shot*-toepassing van de MAF 2001, beschikten de betrokken partijen over geen enkele ervaring terzake. Het was dan ook onvermijdelijk dat er „kinderziektes” zouden opduiken die aanpassingen van het systeem zouden vereisen, zoals de uitwerking van informatica-programma's voor het beheer van de informatie.

Bovendien moet worden onderstreept dat de invoering van de MAF zeer complex is omwille van het groot aantal actoren: de verzekeringsorganismen (inclusief de Hulp- en Voorzorgskas voor Zeevarenden en de Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid), de sociaalverzekerden, het Nationaal Intermutualistisch College, de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (die een beroep doet op gegevens van het Rijksregister voor natuurlijke personen), de Dienst voor administratieve controle van het RIZIV en ten slotte de Administratie van de Belastingen.

Ook is het belangrijk te wijzen op de moeilijkheid om de dossiers van sociaalverzekerden die bij verschillende ziekenfondsen zijn aangesloten, te beheren. In dergelijke gevallen is het de verzekeringsinstelling waarbij het oudste gezinslid is aangesloten, die als dossierbeheerder is aangesteld. Naast het feit dat de aanstelling van de dossierbeheerder enige tijd vergt, vraagt dit soort dossiers ook een intensievere samenwerking tussen de verzekeringsinstellingen.

Tot slot wil ik er ook nog op wijzen dat de regering op mijn verzoek heeft ingestemd om de fiscale MAF vanaf 2005 geleidelijk aan af te schaffen, zodat de terugbetalingen in het kader van de MAF tijdig kunnen gebeuren. Deze beslissing zal eveneens een aanzienlijke vereenvoudiging van het hele stelsel met zich mee brengen.

2. Specifieke opmerkingen

2.1. Voor de 10% gezinnen met een vastgesteld recht in de HZIV is de uit te voeren terugbetaling in het kader van de sociale MAF en van de MAF VI ontoereikend

De HZIV schrijft dit verschijnsel vooral toe aan het bestaan van gemengde gezinnen, wat vooral bij de lancering van het systeem de uitwerking van een systeem voor informatie-uitwisseling tussen de verzekeringsinstellingen vereist. Ondanks de grote inspanningen van de verzekeringsinstellingen om procedures voor informatie-uitwisseling op punt te stellen, waren alle nodige elementen voor het dossierbeheer van de gemengde gezinnen slechts in februari 2003 beschikbaar.

Bovendien had een bepaalde verzekeringsinstelling blijkbaar veel meer tijd nodig dan de andere instellingen om zich voor te bereiden op die informatie-uitwisseling inzake gemengde gezinnen, wat de doeltreffendheid van de hele procedure in het gedrang heeft gebracht. De gemengde gezinnen aangesloten bij deze verzekeringsinstelling zouden dan ook niet al hun rechten terzake kunnen hebben laten gelden. Aangeslotenen bij de HZIV zouden niet hebben kunnen genieten van de inaanmerkingneming van het remgeld dat bij de in gebreke gebleven verzekeringsinstelling was opgetekend. Er moet hier worden opgemerkt dat die terugbetalingen echter later hebben kunnen plaatsvinden in het raam van de fiscale MAF.

Het argument dat het gegevensbeheer omtrent gemengde gezinnen, en dan vooral bij de lancering van het MAF-systeem, een complexe zaak is, kan niet worden betwist, en ik twijfel er niet aan dat de verzekeringsinstellingen aanzienlijke inspanningen hebben geleverd om die uitdaging aan te gaan.

Het is natuurlijk jammer dat één verzekeringsinstelling meer tijd nodig had dan andere om de informaticaprogramma's voor een doeltreffende onderlinge informatie-uitwisseling op punt te stellen.

Vanaf 2005 zal de Dienst voor administratieve controle van het RIZIV enquêtes starten om na te gaan of er nog gelijkaardige problemen zijn gerezen bij de toepassing van de MAF 2003 en 2004.

Anderzijds merkt de HZIV eveneens op dat er soms fouten waren geslopen in de gezinssamenstellingen die via de Kruispuntbank werden verkregen, wat problemen stelde voor de identificatie van de referentiepersoon, en dus ook van de verzekeringsinstelling-dossierbeheerder. Daarom moesten procedures worden uitgewerkt om rechtzettingen te kunnen uitvoeren bij de gegevensuitwisseling tussen verzekeringsinstellingen.

Ik zal de Kruispuntbank verzoeken om na te gaan of er nog problemen van die aard blijven bestaan.

2.2. Stopzetting van de betalingen tijdens de verzending van de gegevens aan de Administratie van de Belastingen

Wat de staking van de betalingen door de HZIV betreft op het ogenblik van de verzending van de gegevens aan de Administratie van de Belastingen, merkt de Hulpkas op dat ze slechts op die manier te werk is gegaan voor verzekerden die nog geen betalingen hebben ontvangen in het raam van de sociale MAF of de inkomens-MAF, om het risico van dubbele betaling te vermijden. De per gewestelijk kantoor gedetailleerde gegevens die de hulpkas heeft verstrekt, bevestigen dat de betalingen wel degelijk worden voortgezet na verstrekking van de gegevens in het raam van de fiscale MAF.

Uit de bij de controlediensten ingezamelde gegevens blijkt dat de procedure die de HZIV toepast, in geen enkel opzicht strijdig is met de geest of de letter van de regelgeving, en dat ze dus de enige manier is om dubbele betalingen te vermijden. De afschaffing op termijn van de fiscale MAF zal dat probleem de facto oplossen.

2.3. Het niet tijdig ter beschikking stellen van de verzekeringsinstellingen van de informatie inzake de toekenning van een integratietoelage (gehandicapte personen) en inzake de aanwezigheid van jongeren die reglementair in onthaalgezinnen zijn geplaatst

Het eerste probleem is inmiddels opgelost doordat de FOD Sociale Zekerheid de informatie over de toekenning van een integratietoelage en het al dan niet bestaan van een inkomen in hoofde van de samenwonende via elektronische weg verstuurt naar de verzekeringsinstellingen. De verzekeringsinstellingen kunnen dus de wettelijke bepaling correct toepassen.

De Dienst voor Geneeskundige Verzorging merkt trouwens op dat de personen beoogd in artikel 8 van het KB van 15 juli 2002 moeten zijn ingeschreven als titularis om als gezin te worden beschouwd. De kinderen die in een onthaalgezin zijn geplaatst, staan meestal als persoon ten laste ingeschreven. In werkelijkheid betreft bovenvermelde bepaling voornamelijk de problematiek van gehandicapte volwassenen die in een onthaalgezin zijn geplaatst.

Toch blijft het nodig procedures vast te leggen die toepassing van deze bepaling mogelijk maken.

Ik zal het RIZIV vragen mij binnen de 3 maand een verslag te bezorgen dat meer duidelijkheid verschaft over de juiste draagwijdte van die bepaling en de haalbaarheid ervan (de toepassingsvoorwaarden, de procedures, ...).

2.4. Problemen bij de opvraging van informatie omtrent de inkomens

Het Rekenhof stipt aan dat soms ten onrechte informatie omtrent het gezinsinkomen wordt opgevraagd, terwijl aanvragen die nochtans wél nodig zijn, níét aan de Administratie van de Belastingen worden gericht.

Het HZIV wijt de laattijdige en niet-regelmatige opvraging aan het feit dat het om het eerste jaar ging waarin de MAF werd toegepast. Ze wijst er bovendien op dat de gegevens die voor de *one shot*-operatie van de MAF 2001 werden ingezameld, ook voor de MAF 2002 konden worden gebruikt.

Wat de vroegtijdige informatieopvraging betreft, bevestigt de HZIV dat deze enkel de gemengde gezinnen betrof, met het oog op een efficiënter beheer van de dossiers. Sinds de MAF 2003 zou niet meer op die manier te werk zijn gegaan. Tot slot wijst de HZIV erop dat ze onder haar aangeslotenen een groter aantal grensarbeiders telt die in het buitenland wonen en waarvan ze geen gezinsamenstelling ontvangt. Het zijn deze personen die onder een bisnummer zijn ingeschreven. In die gevallen en om geen verklaring op eer over de gezinsamenstelling te moeten sturen aan alle betrokken gezinnen, wacht de HZIV tot de 450 euro-drempel binnen het mutualistisch gezin wordt bereikt, alvorens een dergelijke verklaring aan de betrokkenen te sturen.

Ten slotte onderstreept het RIZIV dat volgens de richtlijnen de Administratie van de Belastingen maandelijks moet worden bevroegd. Hieraan wordt nogmaals herinnerd in een omzendbrief van 13 juli 2004 om tegemoet te komen aan een opmerking terzake van het Rekenhof.

Ik zal de Dienst voor Administratieve Controle van het RIZIV vragen bijzondere aandacht te schenken aan de naleving van die procedure en mij tegen 30 juni 2005 zijn vaststellingen ter zake mee te delen.

2.5. Keuze van het inkomstenrefertejaar

Het argument van de gelijke behandeling van sociaalverzekerden, dat de HZIV aanhaalt en de steun krijgt van de diensten van het RIZIV, om het behoud van eenzelfde refertejaar voor de toepassing van de MAF inzake een bepaald jaar te rechtvaardigen, lijkt me pertinent. Dit neemt echter niet weg dat het in strijd is met de geldende bepalingen en het is dan ook abnormaal dat de bevoegde diensten mij daar niet hebben over aangesproken.

Op mijn verzoek bestudeert een werkgroep momenteel de problematiek van het refertejaar, en meer bepaald de opportuniteit van het al of niet behouden van een verschillende referte naargelang men zich in het MAF-systeem bevindt dan wel in dat van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming.

In functie van de resultaten van dit overleg zal ik aanpassingen aan de reglementering voorstellen.

2.6. Problemen bij de toepassing van de manuele procedure betreffende de inkomsten (verklaring op eer)

De Dienst voor Administratieve Controle erkent dat er bepaalde lacunes bestaan bij de verzekeringsinstellingen die voor een groot deel te wijten zijn aan de vertraging bij de inwerkingstelling van de informaticatoepassingen. De Dienst onderstreept echter dat vier van deze instellingen de manuele procedure hebben toegepast vanaf de MAF 2002, maar dan wel beperkt tot de intramutualistische gezinnen wegens de vertragingen bij de informatie-uitwisseling tussen verzekeringsinstellingen.

Het probleem lijkt te zijn opgelost sinds de toepassing van de MAF 2003.

Tenslotte kan het niet-opvragen door de HZIV van een verklaring op eer bij behartenswaardige gevallen worden verklaard door het feit dat de hulpkas geen enkel verzoek in die zin heeft ontvangen. Die vaststelling heeft de HZIV er trouwens toe geleid haar aangeslotenen voor die problematiek te sensibiliseren door er artikels aan te wijden in haar informatieblad.

3. Conclusies

Het verslag van het Rekenhof heeft de vinger gelegd op de moeilijkheden die rijzen bij toepassing van de MAF en die een grondig onderzoek verdienen. De meeste moeilijkheden die werden vastgesteld, zijn het gevolg van kinderziektes van het systeem, dat in de loop van de tijd al op verschillende punten is verbeterd.

Dit verslag zal echter een nuttig hulpmiddel vormen voor de controlediensten om bijzondere aandacht te besteden aan bepaalde punten. Ik zal hen uiteraard opdracht geven alles bijzonder goed op te volgen en alle nodige initiatieven te nemen voor de aanpassing van de reglementaire bepalingen inzake het systeem van de maximumfactuur.

Rudy Demotte