



Verlag over de uitbetalingsinstellingen voor werkloosheid

**De problemen die werklozen ondervinden
om hun uitkering te krijgen en mogelijke
oplossingen daarvoor**



de federale
Ombudsman

INHOUDSTAFEL

Inleiding	3
A. Context – Aanleiding tot het verslag	4
1. De betrokken actoren: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en Uitbetalingsinstellingen	4
2. De coronacrisis: een acuut probleem	6
3. Na de coronacrisis: blijvende problemen	7
B. Analyse van de werkingsproblemen bij de uitbetalingsinstellingen	9
1. Een kwaliteitsvolle dienstverlening?	9
2. Oorzaken voor de aanhoudende problemen	14
2.1. Verouderde en complexe reglementering in een snel evoluerende maatschappij	15
2.2. Toenemende complexiteit van de dossiers	16
2.3. Onvoldoende werkingsmiddelen	18
3. Mogelijke oplossingen	19
C. Een specifiek probleem: verlies van het recht op uitkeringen doordat de uitbetalingsinstelling het aanvraagdossier laattijdig indient bij de RVA	21
1. De indieningstermijn: de regel en de afwijking	21
2. Vaststellingen in de praktijk	23
2.1. Geen coherente toepassing van de afwijking door de RVA	23
2.2. Geen systematische tenlasteneming van de uitkering door de uitbetalingsinstellingen	26
3. Oplossing: een reglementering met voldoende garanties zodat de burger effectief krijgt waar hij recht op heeft	29
Besluit	32
Aanbevelingen	33
Wetgeving	35

INLEIDING

Dit verslag van de federale Ombudsman gaat over de **problemen en de knelpunten in de werking van de instellingen die instaan voor de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen**.

Door de sterke en plotse toename van het aantal tijdelijke werklozen had de **coronacrisis** een **enorme impact op de werking** van deze uitbetalingsinstellingen. Dat resulteerde ook in een **groot aantal klachten** bij de federale Ombudsman over met name de moeilijke bereikbaarheid en de lange behandelings- en betalingstermijnen.

De verwachting was dat met het einde van de coronacrisis ook de problemen weer zouden verdwijnen. Dat blijkt niet het geval te zijn. **Tot op vandaag** ontvangt de federale Ombudsman nog steeds **merkelijk meer klachten over de werking van de uitbetalingsinstellingen** dan vóór de coronacrisis.

Vanuit de bezorgdheid dat **alle werklozen recht moeten hebben op een kwaliteitsvolle dienstverlening** door hun uitbetalingsinstelling, ging de federale Ombudsman samen met de betrokken instellingen (de uitbetalingsinstellingen en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening) op zoek naar **mogelijke achterliggende oorzaken en eventuele oplossingen** voor de aanhoudende problemen. Een aantal van de problemen van de uitbetalingsinstellingen hangen samen met de manier waarop zij samenwerken met de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). Daarom moet de RVA soms ook bij de oplossing worden betrokken.

Dit verslag bevat de **bevindingen** van de federale Ombudsman over de problemen die de uitbetalingsinstellingen nog steeds ondervinden en de oorzaken ervan. Hoewel de uitbetalingsinstellingen er in het merendeel van de gevallen in slagen de uitkering tijdig te betalen, moet de federale Ombudsman vaststellen dat sommige burgers nog steeds niet de uitkering krijgen waar ze recht op hebben. Het verslag zoomt dan ook in op de **concrete situatie** waar de werkingsproblemen bij de uitbetalingsinstellingen voor de burger soms niet enkel frustrerend zijn maar ook leiden tot een **verlies van uitkeringen en rechten**. Dat is voor de federale Ombudsman **onaanvaardbaar**. Om zo'n situaties te vermijden en de werking van de uitbetalingsinstellingen in de toekomst te verzekeren, reikt de federale Ombudsman in dit verslag een aantal **oplossingen** aan en doet hij enkele **aanbevelingen**.

Elke burger moet de dienstverlening én de uitkeringen krijgen waar hij recht op heeft. Niemand mag het slachtoffer zijn van complexe wetgeving of problemen waarmee zijn uitbetalingsinstelling geconfronteerd wordt.

A. CONTEXT – AANLEIDING TOT HET VERSLAG

1. De betrokken actoren: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en Uitbetalingsinstellingen

Verschillende actoren zijn betrokken bij de toekenning en de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen. Zo zijn werknemers die werkloos worden en werkloosheidsuitkeringen willen ontvangen, wettelijk verplicht om daarvoor een beroep te doen op een **uitbetalingsinstelling**. Zij kunnen hun **aanvraag** om uitkeringen dus niet rechtstreeks indienen bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). Ze kunnen wel vrij kiezen tot welke uitbetalingsinstelling ze zich richten.



Welke uitbetalingsinstellingen zijn er?

Er zijn **drie door de bevoegde minister erkende private uitbetalingsinstellingen** en **één openbare uitbetalingsinstelling**.

De **private uitbetalingsinstellingen** zijn opgericht bij de **drie werknemersorganisaties of vakbonden**:

- ACV (het Algemeen Christelijk Vakverbond)
- ABVV (het Algemeen Belgisch Vakverbond)
- ACLVB (de Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België)

In dit verslag wordt de term “vakbonden” gebruikt als het gaat over de private uitbetalingsinstellingen.

Alle instellingen hebben **regionale kantoren**, verspreid over het land.

De uitbetalingsinstellingen opgericht bij de vakbonden behandelen de meeste werkloosheidsaanvragen.

De **Hulpkas voor werkloosheidsuitkeringen** (‘de Hulpkas’ of HVW) is de **openbare uitbetalingsinstelling**. Werklozen die geen lid zijn van een vakbond kunnen zich richten tot de HVW.

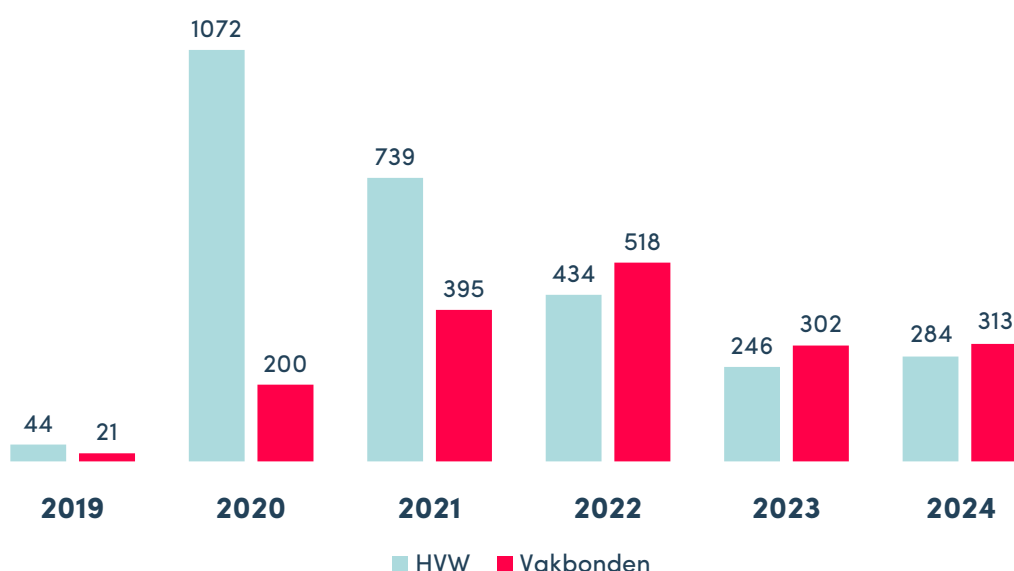


De uitbetalingsinstelling **informeert** over de rechten en plichten als werkloze en helpt werklozen om hun aanvraagdossier verder **samen te stellen**. Zodra het dossier volledig is, dient de uitbetalingsinstelling de aanvraag in bij de **Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)**. Voor een aanvraag van een volledig werkloze moet dat binnen een termijn van twee maanden gebeuren. De RVA **onderzoekt** vervolgens de aanvraag. Als hij beslist de werkloosheidsuitkeringen **toe te kennen**, dan geeft hij de opdracht aan de uitbetalingsinstelling om die uitkeringen aan de werkloze te **betalen**. Ook de RVA heeft over het land verspreide kantoren, ‘werkloosheidsbureaus’ genoemd.

De **werknemersorganisaties** hebben **uitbetalingsinstellingen** opgericht. Dit zijn instellingen van privaatrecht, **erkend om mee te werken aan de toepassing van de werkloosheidsreglementering**. Op basis van hun erkenning en binnen het kader van de daaraan verbonden wettelijke opdrachten, worden zij dan ook beschouwd als een **overheidsdienst**, ook al maken zij deel uit van een privaatrechtelijke organisatie. De **wet tot invoering van het Handvest van de sociaal verzekerde** beschouwt hen daarom als meewerkende instellingen van sociale zekerheid. De principes van een **kwalitatieve dienstverlening** die het Handvest oplegt aan de instellingen van sociale zekerheid zijn dus evenzeer op hen van toepassing als op de HVW en de RVA, die openbare instellingen van sociale zekerheid zijn. Om dezelfde reden is **de federale Ombudsman bevoegd om de klachten te onderzoeken over de bij de vakbonden opgerichte uitbetalingsinstellingen**. Eventuele klachten over de andere aspecten van de dienstverlening door de vakbonden, zoals (juridische) bijstand aan hun leden, die niet kaderen in de opdracht als uitbetalingsinstelling, onderzoekt de federale Ombudsman niet.

Naast de RVA en de uitbetalingsinstellingen die de hoofdactoren zijn, zijn vaak ook **nog andere instellingen betrokken** bij de procedure die een aanvraag van werkloosheidsuitkeringen doorloopt. Zo moeten de werklozen bij hun aanvraag een attest voegen van hun inschrijving als werkzoekende bij de **bevoegde regionale dienst voor arbeidsbemiddeling** (VDAB, Actiris, Forem of ADG). Ook het **ziekenfonds** van de aanvrager moet soms informatie bezorgen over periodes van arbeidsongeschiktheid.

AANTAL DOSSIERS BIJ DE FEDERALE OMBUDSMAN OVER DE UITBETALINGSINSTELLINGEN



Zoals de federale Ombudsman reeds in zijn **Jaarverslag 2021** stelde, handelden de klachten in het begin van de coronacrisis vooral over de HVW. Vanaf 2021 namen de klachten over de HVW af, maar namen de klachten over de vakbonden toe, tot 2023. Sindsdien gaan ze ook voor de vakbonden in dalende lijn.

De cijfers tonen duidelijk aan dat er over alle uitbetalingsinstellingen in 2024 nog merkbaar meer klachten zijn dan in 2019.

Volledige werkloosheid betekent dat er een definitief einde is gekomen aan de arbeidsovereenkomst tussen de betrokken werknemer en zijn werkgever.

Tijdelijke werkloosheid is een vorm van werkloosheid waarbij de arbeidsovereenkomst tussen werknemer en werkgever blijft bestaan, maar de uitvoering ervan tijdelijk wordt geschorst. Dat is ondermeer het geval wanneer er wegens economische redenen tijdelijk onvoldoende werk

is om bepaalde werknemers aan het werk te stellen of nog wanneer werken tijdelijk onmogelijk is door een technisch probleem, door het slechte weer of door overmacht.

De '**tijdelijke werkloosheid corona**' was een vorm van de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht die werd toegekend op basis van een vereenvoudigde procedure.

2. De coronacrisis: een acuut probleem

Tot vóór de coronacrisis ontving de federale Ombudsman jaarlijks een vrij beperkt aantal klachten over de uitbetalingsinstellingen.

De **coronacrisis** en de daaraan verbonden lockdown leidden in het voorjaar van 2020 tot een enorme en plotse **toename van het aantal tijdelijke werklozen** en bijgevolg tot een **verveelvoudiging** van het aantal dossiers en de **werklast** bij de uitbetalingsinstellingen. Zij moesten zich op heel korte termijn aanpassen aan een zeer uitzonderlijke en onvoorziene situatie. Ze hebben hun procedures en werkorganisatie moeten aanpassen en hun medewerkers hebben soms 7 dagen op 7 gewerkt. Desondanks was de impact van de toevloed van de dossiers op de kwaliteit van de dienstverlening door de uitbetalingsinstellingen onvermijdelijk. Bijgevolg werd **ook de federale Ombudsman in de coronajaren 2020 en 2021 overspoeld door klachten**.

In de jaren 2020-2021 gingen de klachten vooral over het uitblijven van betaling of de vertraging bij de betaling van tijdelijke werkloosheidsuitkeringen. Mede dankzij de sterk vereenvoudigde procedure voor de aanvraag van tijdelijke werkloosheid slaagden de uitbetalingsinstellingen er zelfs in volle crisis in om **het merendeel van de uitkeringen tijdelijke werkloosheid** uit te betalen **binnen de normale termijnen**. Dat belet niet dat voor een resterende minderheid de situatie vaak bijzonder problematisch was. Gelet op de uitzonderlijke situatie en de vaak preciaire financiële situatie van de mensen die een klacht indienden, probeerde **de federale Ombudsman** zo vlug mogelijk de **communicatie tussen de burger en de uitbetalingsinstelling** op gang te brengen. Hij probeerde na te gaan wat de uitbetaling van de werkloosheidsuitkering verhinderde en welke documenten of informatie eventueel ontbraken zodat de rechthebbende deze kon bezorgen. Op die manier **slaagde hij er samen met de uitbetalingsinstelling in snel een oplossing te vinden voor heel wat dossiers**.

Fred contacteert de federale Ombudsman omdat hij zijn uitkering voor tijdelijke werkloosheid nog niet heeft ontvangen. Hij slaagt er niet in om zijn uitbetalingsinstelling te bereiken.

Navraag bij de uitbetalingsinstelling leert dat de werkgever zich in zijn oorspronkelijke verklaring vergist had in de opgave van het aantal werkloosheidsdagen. Fred dient daarop een gecorrigeerde aanvraag in maar doordat het dossier nu twee verklaringen voor dezelfde periode bevat, blokkeert het betalingsprogramma.

De federale Ombudsman komt tussen en de uitbetalingsinstelling doet onmiddellijk het nodige. Enkele dagen later ontvangt Fred zijn uitkering.

Reeds tijdens de crisis beperkte de federale Ombudsman zich niet tot de behandeling van de individuele dossiers maar **volgde** hij ook meer **structureel op** hoe de uitbetalingsinstellingen probeerden het hoofd te bieden aan de bijzondere omstandigheden waarmee ze geconfronteerd werden. Hij probeerde de uitwisseling van **'best practices'** tussen de uitbetalingsinstellingen te bevorderen en nam ook contact op met de RVA en de bevoegde minister.

3. Na de coronacrisis: blijvende problemen

Naarmate de tijd vorderde, verminderde het aandeel van de klachten over de tijdelijke werkloosheid en ontving de federale Ombudsman **meer en meer klachten over de uitkeringen voor volledige werkloosheid**. Ook nu gingen de klachten over de moeilijke bereikbaarheid en de lange antwoord- en behandelingstermijnen. maar tegelijk werden ook de problemen die in de klachten aangehaald worden, complexer (zie punt B.2.2.). Niettemin leefde in 2022 de hoop dat samen met de samenleving ook de uitbetalingsinstellingen zich snel weer zouden herstellen van de gevolgen van de coronacrisis. Het aantal klachten bij de federale Ombudsman ging in dalende lijn. De crisis leek overwonnen. Maar in 2023 en 2024 stelde de federale Ombudsman vast dat de daling van het aantal klachten over de uitbetalingsinstellingen zich niet verder doorzette. **Het aantal klachten lijkt te stagneren op een niveau dat merklijk hoger is dan vóór de crisis.**

Hoewel de uitbetalingsinstellingen er gelukkig in slagen om de overgrote meerderheid van de dossiers correct en ruim binnen de gestelde termijnen te behandelen, ontving de federale Ombudsman in 2024 **nog dagelijks klachten over** de werking en de dienstverlening van de uitbetalingsinstellingen. In de nasleep van de crisis kunnen burgers hen **soms moeilijk bereiken** en moeten ze **soms lang wachten op hun uitkering**.

Die vaststelling verontrust de federale Ombudsman. In de eerste plaats omdat de burgers sowieso **recht hebben op een correcte, kwaliteitsvolle dienstverlening** door de instellingen die zijn uitkeringen moeten betalen. Verder en vooral ook omdat in een aantal gevallen de lange behandelingsduur voor de burgers **niet enkel** blijkt te leiden tot wrevel en **ongemak maar ook** tot een **verlies van rechten**, omdat de werkloze niet het volledige bedrag van de werkloosheidsuitkering ontvangt dat hij zou moeten krijgen (zie ook punt B.3).

Uit de klachten die de federale Ombudsman ontvangt, blijkt dat deze problemen zich – in meer of mindere mate – voordoen **bij alle uitbetalingsinstellingen**. Zowel bij de HVW als bij de vakbonden. Dat lijkt erop te wijzen dat de problemen mogelijk ook het gevolg zijn van meer fundamentele, systemische oorzaken.

De federale Ombudsman besloot dan ook om zowel via schriftelijke bevraging als in vergaderingen over deze problemen **in dialoog** te gaan met de RVA, de HVW en de private uitbetalingsinstellingen. Niet met de bedoeling om hen met de vinger te wijzen maar wel om een beter **inzicht te krijgen in de oorzaken** van de problemen, om hen beter te begrijpen en om zo veel mogelijk in samenspraak met hen **op zoek te gaan naar mogelijke oplossingen**.

Vermits de problemen voorkomen bij alle uitbetalingsinstellingen, maakt dit verslag enkel waar nodig een onderscheid tussen de openbare en de private uitbetalingsinstellingen.

B. ANALYSE VAN DE WERKINGSPROBLEMEN BIJ DE UITBETALINGS-INSTELLINGEN

De sociaal verzekerden hebben **recht op een kwaliteitsvolle dienstverlening** door hun uitbetalingsinstelling. Hieronder duidt de federale Ombudsman wat kwaliteitsvolle dienstverlening inhoudt en gaat hij er telkens op in waar de **aanhoudende problemen** bij de uitbetalingsinstellingen die dienstverlening onder druk zetten. Ook formuleert hij een aantal **aanbevelingen**, als oplossing voor de vastgestelde problemen en knelpunten.

1. Een kwaliteitsvolle dienstverlening?

Werklozen zijn verplicht om hun aanvraag om werkloosheidsuitkeringen in te dienen bij een uitbetalingsinstelling. Zij moeten erop kunnen rekenen dat zijzelf én hun dossier **correct behandeld** worden. Ze hebben **recht op een kwaliteitsvolle dienstverlening** door hun uitbetalingsinstelling.

Om te bepalen of het optreden van een overheidsdienst voldoende kwaliteitsvol is en beantwoordt aan wat een burger van de overheid mag verwachten, gebruikt de federale Ombudsman de **ombudsnormen als maatstaf**. De ombudsnormen zijn geen strikt omschreven vastliggende criteria maar gelden als indicatoren voor 'behoorlijk bestuur'. Bij zijn beoordeling van een klacht, houdt de federale Ombudsman altijd rekening met de specifieke situatie en de ruimere context waarin het overheidsoptreden zich situeert.

Uit de klachten die de federale Ombudsman ontvangt, blijkt dat een aantal van de ombudsnormen door de werkingsproblemen bij de uitbetalingsinstellingen voor werkloosheidsuitkeringen onder druk komen te staan.



Afdoende toegankelijkheid

Een overheidsdienst moet voldoende **telefonisch en fysiek** toegankelijk zijn. Hij moet de telefonische oproepen van de burgers beantwoorden en voor burgers die dat wensen moet het ook mogelijk zijn om **persoonlijk** langs te komen om hun dossier te bespreken.

Tijdens de coronacrisis kwamen zowel de **telefonische als de fysieke bereikbaarheid** van de uitbetalingsinstellingen en hun regionale kantoren **sterk onder druk** te staan. Heel wat werknemers en werkgevers werden door de lockdown voor het eerst geconfronteerd met (tijdelijke) werkloosheid. De soms onduidelijke en onvolledige communicatie vanuit de politiek en in de pers creëerde bij vele werklozen verkeerde verwachtingen.

Dat leidde tot nog meer vragen over de voor hen totaal nieuwe situatie en tot een enorme toename van het aantal e-mails en telefoonoproepen. Ook de lockdown en de daaruit voortvloeiende gedwongen sluiting van de werkloosheidskantoren, leidde tot een massale toename van het aantal telefonische oproepen.

De uitbetalingsinstellingen gingen, met wisselend succes, op zoek naar **alternatieven voor de telefonische contacten**. Met name het organiseren van videogesprekken of – van zodra dat weer kon – bezoeken na afspraak, blijken over het algemeen succesvol. Al stelt de federale Ombudsman vast dat de soms lange wachttijden vooraleer een afspraak kan plaatsvinden, kunnen leiden tot bijkomende frustratie.

Ondanks alle inspanningen van de uitbetalingsinstellingen ontving de federale Ombudsman in 2024 nog steeds klachten over de moeilijke telefonische bereikbaarheid van deze instellingen. Zij wijten dit onder meer aan een tekort aan medewerkers en aan het feit dat de telefonische oproepen meer en meer gaan over complexere problemen waardoor ook de gemiddelde duur van de gesprekken is gestegen.

Hoewel de meeste kantoren weer geopend zijn, zijn de mogelijkheden om fysiek langs te gaan vaak beperkter dan voor de coronacrisis. De soms lange wachttijden en de – niet altijd aangekondigde – gesloten deuren geven ook aanleiding tot klachten.

Nochtans is een **goede toegankelijkheid essentieel in het kader van de opdrachten van de uitbetalingsinstellingen**. Zij moeten de burgers die op hen een beroep doen, informeren over hun rechten en plichten en hen begeleiden bij het vervullen van hun aanvraagdossier. Zij moeten meedelen welke documenten nodig zijn, en er desgevallend tijdig op wijzen welke documenten nog ontbreken of nog onvolledig zijn zodat de werkloze de nodige bijkomende informatie kan bezorgen. Vooral voor de minder administratief onderlegde werklozen of voor werklozen die de taal niet voldoende machtig zijn, is het niet evident om een aanvraag correct en volledig in te dienen. Voor hen is een **persoonlijke toelichting**, met de informatie en documenten bij de hand, vaak absoluut noodzakelijk.



Actieve en passieve informatieverstrekking

Een overheidsdienst moet een burger **op eigen initiatief** (actief) duidelijke en objectieve informatie bezorgen over zijn rechten en plichten. Hij moet ook (passief) **antwoorden op de vragen** om informatie die de burger hem stelt. Hij moet dit antwoord zo snel mogelijk bezorgen.

Het **actief informeren** van de werklozen doen de uitbetalingsinstellingen en ook de RVA vooral **via hun website**. Zij moeten er uiteraard op letten dat de informatie die zij publiceren **voldoende duidelijk** is. Door de vaak complexe regels met vele voorwaarden en uitzonderingen blijkt dat **geen sinecure** te zijn. Zo bevatten de informatiebladen voor de

burgers op de website van de RVA vaak wel volledige en correcte informatie, maar de ingewikkelde materie is moeilijk te begrijpen voor de burger en roept bij hem soms meer vragen op dan dat ze antwoorden bieden.

Door de snel wijzigende en evoluerende wetgeving was het tijdens de coronacrisis bovendien een bijzondere uitdaging om de informatie op de website **steeds actueel te houden**. De uitbetalingsinstellingen stuurden ook nieuwsbrieven of mailings naar specifieke doelgroepen om iedereen zoveel mogelijk op de hoogte te houden. Zij stelden wel vast dat elke brede communicatie aanleiding was tot bijkomende telefonische of schriftelijke vragen van werklozen over wat dat dan concreet voor hen betekende. Gepersonaliseerde berichten via e-mail of SMS leidden dan weer tot vragen om verdere verduidelijking bijvoorbeeld over het betaalde bedrag. Uiteraard had dat een bijkomende impact op de telefonische bereikbaarheid en de antwoordtermijnen die sowieso al onder druk stonden.

Via hun **digitaal dossier bij hun uitbetalingsinstelling** kunnen werklozen ook online informatie terugvinden over hun **persoonlijke situatie** en de voortgang van hun dossier. Ook daar is het cruciaal om de informatie altijd actueel te houden. Wanneer bijvoorbeeld het online dossier nog steeds vermeldt dat een bepaald document ontbreekt terwijl de betrokkene dat al een maand eerder bezorgde, leidt dat tot onzekerheid, frustratie ... en bijkomende vragen. Een **goed functionerend, volledig en altijd up-to-date online dossier als prioritair communicatiekanaal** gebruiken zou in de toekomst kunnen bijdragen tot een oplossing voor de bereikbaarheidsproblemen.

De uitbetalingsinstellingen moeten de **vragen** die de burger stelt via mail of via een contactformulier, **zo snel mogelijk beantwoorden**. Ook hier ligt sinds de coronacrisis een extra uitdaging. Hoewel er inmiddels geen sprake meer is van de exponentiële stijging van het aantal mails dat de uitbetalingsinstellingen in volle crisisperiode te verwerken kregen, is het aantal mails dat de uitbetalingsinstellingen vandaag ontvangen nog altijd een veelvoud van het aantal mails vóór de crisis.



Zorgvuldigheid

Een overheidsdienst moet de **dossiers grondig en zorgvuldig behandelen**.

De moeilijkheden die die uitbetalingsinstellingen hebben om alle vragen te beantwoorden, de ontvangen informatie tijdig te verwerken en de dossiers binnen de termijnen te behandelen, leiden soms tot onzorgvuldigheden in de behandeling van de aanvragen.

Sommige burgers melden dat hun uitbetalingsinstelling hen blijft vragen om een bepaald document, ook al hebben zij dat al meermaals bezorgd. Anderen klagen over de

'trapsgewijze' behandeling van hun dossier: de uitbetalingsinstelling vraagt een bijkomend document. Pas als de werkloze dat bezorgd heeft, meldt de uitbetalingsinstelling dat nog een ander document ontbreekt. Nadat ook dat document is bezorgd, wordt soms nog een derde document gevraagd of blijkt plots een eerder document niet correct of niet volledig ingevuld te zijn. De betrokkenen krijgen daardoor het gevoel dat ze aan het lijntje worden gehouden en dat hun dossier niet grondig wordt behandeld. **Zij verliezen het vertrouwen.**

Lisa wil een aanvraag voor een werkloosheidsuitkering indienen. Ze maakt een afspraak met een medewerkster van de uitbetalingsinstelling om haar daarbij te helpen. De medewerkster vult tijdens de afspraak al enkele formulieren in en geeft Lisa een overzicht van de documenten die zij nadien nog moet bezorgen aan de uitbetalingsinstelling. Lisa brengt dit zo snel mogelijk in orde.

Een maand later krijgt ze bericht van de uitbetalingsinstelling dat er nog een attest ontbreekt in haar dossier en dat er een document verkeerd was ingevuld. Lisa is verbaasd want het document was ingevuld door de medewerkster en over het ontbrekende attest had de medewerkster niets gezegd. Ze brengt dit opnieuw zo snel mogelijk in orde en vraagt om haar te bevestigen dat haar dossier nu volledig is. Lisa krijgt geen antwoord en ze ziet in haar online dossier nog steeds de boodschap dat haar dossier onvolledig is. Ze neemt contact met de uitbetalingsinstelling die het probleem bevestigt: haar C4-document is een verouderde versie en er ontbreekt nog een document waarover in de vorige communicaties niets vermeld werd.

Lisa brengt dit snel in orde maar ontvangt 2 dagen later een brief dat haar dossier nog steeds onvolledig is. Lisa dient een klacht in bij haar uitbetalingsinstelling. De klachtendienst verduidelijkt dat in het dossier nog een correcte C4 ontbrak. Maar Lisa had intussen wel degelijk de juiste versie van de C4 ingediend...



Redelijke termijn

Een overheidsdienst moet de **dossiers behandelen en vragen beantwoorden binnen een redelijke termijn**. Wat die redelijke termijn precies is, wordt voor elk concreet geval beoordeeld: in functie van het spoedeisende karakter van de vraag, van haar complexiteit en van de mogelijk negatieve gevolgen die een laattijdig antwoord kan hebben voor de burger. De redelijke termijn houdt voor de administratie in bepaalde omstandigheden de verplichting in om haar beslissing te nemen binnen een termijn die korter is dan de maximumtermijn in de wet.

Burgers die werkloos zijn geworden en daardoor soms al enkele weken of zelfs maanden geen inkomen meer hebben, hopen binnen maximaal een paar dagen een antwoord te krijgen op hun **mails en vragen** over de voortgang van hun dossier. Dat is ook het uitdrukkelijke streefdoel van de uitbetalingsinstellingen, maar uit de klachten bij de federale Ombudsman blijkt dat dat streefdoel niet altijd wordt bereikt. **Het zonder nieuws of informatie blijven, blijkt de betrokkenen vaak nog meer te frustreren dan de behandelingsduur van hun dossier op zich.**

Niettemin moet **ook de behandeling van de dossiers binnen een redelijke termijn** gebeuren. De uitbetalingsinstellingen moeten de werklozen onmiddellijk informeren over hun rechten en plichten en duidelijk meedelen welke documenten en informatie zij aan de uitbetalingsinstelling moeten bezorgen. Het kan niet dat werklozen die bij hun uitbetalingsinstelling een aanvraag om uitkeringen indienen, enkele weken moeten wachten op alleen al die basisinformatie. Wanneer de betrokkene bijkomende informatie bezorgt, moet ook die zo snel mogelijk door de uitbetalingsinstelling worden verwerkt zodat het volledige dossier zo snel mogelijk, en – voor een aanvraag volledige werkloosheid – alleszins binnen de twee maanden, naar de RVA doorgestuurd kan worden. **Burgers die recht hebben op werkloosheidsuitkeringen** moeten die ook zo snel mogelijk kunnen ontvangen, zodat ze **niet in een nog meer precare situatie** dreigen terecht te komen.



Overeenstemming met de rechtsregels, het respecteren van de wettelijke termijn

Een overheidsdienst moet handelen in overeenstemming met de wetten en reglementen en de rechtsregels in de ruime zin van het woord.

Dat betekent dat de overheidsdienst ook de termijnen moet respecteren die in de wetgeving of de reglementering zijn vastgelegd.

Zo geldt er een **termijn van twee maanden** om de **aanvragen** voor volledige werkloosheid **bij de RVA in te dienen**. In het overgrote deel van de dossiers gebeurt dat ook. Soms komt het voor het dat de werkloze zelf zijn documenten laat indient, waardoor de uitbetalingsinstelling er niet in slaagt de termijn van twee maanden te respecteren. Zo houdt de RVA ook geen rekening met de duurtijd van de verzending via de post. Daarnaast gebeurt het dat een dossier bij de verzending verloren raakt en de uitbetalingsinstelling het opnieuw moet doorsturen. Ook dan kan het zijn dat de maximale indieningstermijn van twee maanden intussen verstreken is. Soms is het overschrijden van de indieningstermijn het gevolg van de lange behandelingsduur door de uitbetalingsinstelling. Sinds 2022 ontvangt de federale Ombudsman dan ook geregeld klachten over dossiers waarin de indieningstermijn niet gerespecteerd is.

De laattijdige indiening bij de RVA kan **ernstige gevolgen** hebben voor de werkloze en **zelfs leiden tot een verlies van werkloosheidsuitkeringen en/of afgeleide rechten**. Het is voor de federale Ombudsman onaanvaardbaar dat dit ook het geval is wanneer die laattijdige indiening te wijten is aan de uitbetalingsinstelling. In punt C van dit verslag bespreekt hij dit specifieke probleem dan ook uitvoerig en formuleert hij aanbevelingen tot oplossing.



Efficiënte coördinatie

De verschillende overheidsdiensten moeten op een doeltreffende manier met elkaar samenwerken. Zij moeten de procedures op elkaar afstemmen en gegevens correct en snel uitwisselen. Aan de burger mogen geen gegevens meer worden gevraagd waarover de administratie beschikt of die ze zonder veel moeite zelf kan verzamelen.

Binnen de procedure van aanvraag, toekenning en uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen, is de **vlotte uitwisseling van gegevens tussen de uitbetalingsinstellingen en de RVA** van cruciaal belang. Daarnaast moeten de uitbetalingsinstellingen ook nauw samenwerken met andere overheidsdiensten zoals bijvoorbeeld de regionale diensten voor arbeidsbemiddeling en de ziekenfondsen.

In de meeste gevallen verloopt de uitwisseling van gegevens tussen de instellingen van sociale zekerheid vlot, maar soms stellen er zich problemen, met een laattijdige indiening van de aanvraag tot gevolg. Werklozen die zelf het nodige hebben gedaan om hun aanvraag tijdig in te dienen, mogen echter niet het slachtoffer worden van wat er eventueel fout loopt in de verdere procedure binnen en tussen de uitbetalingsinstelling en de RVA.

2. Oorzaken voor de aanhoudende problemen

Van bij het begin van de **coronacrisis** leverden de uitbetalingsinstellingen en hun medewerkers enorme inspanningen om de problemen het hoofd te bieden. **Alle uitbetalingsinstellingen namen organisatorische maatregelen** om hun bereikbaarheid te verbeteren en om de antwoord- en behandelingstermijnen zo kort mogelijk te houden.

Die maatregelen hadden zeker een positieve impact want zelfs in volle crisissituatie werd **het overgrote deel van de uitkeringen tijdig betaald**. Maar zij **volstonden niet** om de problemen volledig op te lossen. Tot op vandaag beantwoordt de dienstverlening niet altijd aan wat de werklozen van hun uitbetalingsinstelling mogen verwachten.

Uit de contacten van de federale Ombudsman met de uitbetalingsinstellingen blijkt dat ze zich daar terdege van bewust zijn. Zij willen niets liever dan hun aangeslotenen de kwaliteitsvolle dienstverlening te bieden waar zij recht op hebben en de uitkeringen zo snel mogelijk te betalen. Zij blijven zich **daarvoor verder inspinnen** en waren dan ook

meteen bereid om met de federale Ombudsman **op zoek** te gaan **naar eventuele meer achterliggende, systemische oorzaken van de aanhoudende problemen én naar mogelijke oplossingen**. Ook de RVA was als direct betrokken instelling bereid om hierover met de federale Ombudsman van gedachten te wisselen.

2.1. Verouderde en complexe reglementering in een snel evoluerende maatschappij

De **basisteksten van de huidige werkloosheidsreglementering** zijn het koninklijk besluit van 25 november 1991 en het ministerieel uitvoeringsbesluit van 26 november 1991. Zij **dateren inmiddels dus van 33 jaar geleden**. Het *World Wide Web* stond toen nog in zijn absolute kinderschoenen en enkel computerspecialisten konden al een e-mail versturen. Het werkloosheidsbesluit is in de loop der jaren wel gemoderniseerd – het laat bijvoorbeeld toe dat controlekaarten elektronisch worden bijgehouden – maar de implementatie van meer digitale processen blijft een uitdaging. Zo moet een werkloze zijn aanvraag om uitkeringen nog steeds via een papieren document bij zijn uitbetalingsinstelling indienen. Deze scant de documenten, en wanneer het aanvraagdossier volledig is, print zij alle documenten opnieuw uit om die per post (!) te bezorgen aan de RVA, die ze vervolgens weer scant.

De RVA is wel gestart met de ontwikkeling van elektronische formulieren, maar de implementatie daarvan is niet eenvoudig. Dit komt deels door de complexe vereisten inzake authenticiteit van documenten en de nood aan beveiligde kanalen voor elektronische gegevensuitwisseling. De uitbetalingsinstellingen beschikken ook niet over de nodige middelen (zie punt B.2.3. van dit verslag) en ook de burger zelf beschikt niet altijd over de nodige middelen en vaardigheden om digitaal te werken.

Bovendien is **ook de werkloosheidsverzekering zelf** in die dertig jaar **sterk geëvolueerd**. Tal van nieuwe uitkeringen, voorwaarden, uitzonderingen... werden aan het werkloosheidsbesluit toegevoegd. Daardoor is het een **complex doolhof** geworden waarin het voor de werkloze bijna onmogelijk is om zijn weg terug te vinden.

Het werkloosheidsbesluit van november 1991 is ook **niet opgesteld vanuit het oogpunt van de burger**, maar eerder vanuit het standpunt van 'de controlerende overheid'. Het is pas in de latere jaren van de 20^{ste} eeuw dat de belangen van de burger centraler kwamen te staan, met de verschillende wetten die de kloof tussen de burger en de overheid moesten dichten (de wetten betreffende de openbaarheid van bestuur, de motiveringsplicht, het handvest van de sociaal verzekerde ...).

Een andere belangrijke vaststelling is dat de uitbetalingsinstellingen bij de burgers **nog steeds zelf een grote hoeveelheid gegevens en documenten moeten opvragen**. De uitbetalingsinstellingen pleiten er daarom voor om de principes vervat in de '**Only Once Wet**' beter toepassing te doen vinden in de werkloosheidsreglementering. Bij een procedure waarbij naast private organisaties (de vakbonden) ook verschillende federale openbare instellingen en regionale overheidsdiensten betrokken zijn, lijkt dat inderdaad van **primordiaal belang** om te vermijden dat de burgers het gevoel krijgen dat zij van het

kastje naar de muur worden gestuurd en daarbij altijd dezelfde vragen moeten stellen of beantwoorden.

Ook is het duidelijk dat de **papieren procedures voor het indienen van aanvragen en het uitwisselen van gegevens tussen de betrokken instellingen** zoals die vandaag in de werkloosheidsreglementering van toepassing zijn, niet meer van deze tijd zijn. Zij volstaan niet meer om de sociaal verzekerde de kwaliteitsvolle dienstverlening te bieden die hij vandaag mag verwachten en ze staan de efficiënte werking van de betrokken instellingen in de weg.

Maar **ook de burgers zelf lijken** de laatste jaren **veranderd** te zijn. Ze zijn door de band genomen minder geneigd om lijdzaam toe te kijken en staan – terecht – meer op hun rechten. De coronacrisis lijkt daarbij gewerkt te hebben als een katalysator. Tijdens de crisis, toen vele (tijdelijke) werklozen vaak bijna letterlijk moeite hadden om te overleven, hebben zij massaal **hun weg naar de eerste- en tweedelijnsklachtendiensten gevonden**. Het lijkt alsof ze zich ook na de crisis makkelijker en meer dan voorheen tot deze diensten blijven richten. De vaststelling dat het aantal klachten post corona hoger blijft dan ervoor, zowel bij de uitbetalingsinstellingen als bij de federale Ombudsman, is wellicht gedeeltelijk te verklaren doordat de werklozen de problemen met hun uitbetalingsinstelling nu vaker signaleren dan voorheen. Het aantal ‘probleemdossiers’ is dus mogelijk minder sterk gestegen dan het totaal aantal klachten. Voor de uitbetalingsinstellingen betekent de behandeling van al die klachten uiteraard wel opnieuw een bijkomende werklast. En voor de federale Ombudsman is het een signaal dat de problemen niet helemaal van de baan zijn.

2.2. Toenemende complexiteit van de dossiers

Niet alleen is de reglementering complex, ook de complexiteit van de dossiers die de uitbetalingsinstellingen behandelen, neemt toe.

De **probleemdossiers** zijn vaak die van burgers die elders ook al een dossier hebben dat in het slop zit. Bijvoorbeeld bij de regionale dienst voor arbeidsbemiddeling of bij hun ziekenfonds. Dat maakt het voor de uitbetalingsinstellingen extra uitdagend om tijdig alle nodige informatie te verzamelen en binnen de wettelijke termijnen een volledig dossier aan de RVA te bezorgen. De federale Ombudsman stelt vast dat het vaak gaat het om **mensen die minder administratief onderlegd zijn**. Het vraagt extra tijd en inspanningen van de uitbetalingsinstelling om te proberen hen wegwijs te maken in de formulieren die ingevuld moeten worden en de attesten die bezorgd moeten worden. Dikwijls begrijpen de werklozen niet waarom al die documenten nodig zijn, waarom zij zich én bij de regionale diensten moeten inschrijven als werkzoekende én een aanvraag voor werkloosheidsuitkeringen moeten indienen bij hun uitbetalingsinstelling *“Want de overheid weet toch alles?”*.

De uitbetalingsinstellingen wijzen erop dat dit **kwetsbare publiek** door de situatie op de arbeidsmarkt **oververtegenwoordigd** is in de kantoren **in de grootsteden**: in Brussel, in mindere mate in Antwerpen en soms ook in Gent. Bovendien worden ook die kantoren

het vaakst geconfronteerd met een taalbarrière omdat de werklozen die zich aanmelden het Nederlands of het Frans – of beide – onvoldoende machtig zijn. Het is dan ook in die kantoren dat de problemen het grootst zijn. Hoewel de federale Ombudsman niet systematisch registreert over welk regionaal kantoor hij een klacht ontvangt, stelt hij vast dat ook de problemen die hem worden gesignaleerd, zich vaak situeren in en om de grootsteden en vooral in het Brusselse. De uitbetalingsinstellingen streven ernaar om de sociaal verzekerden in alle kantoren dezelfde kwaliteitsvolle dienstverlening te bieden. Bijvoorbeeld door de automatisering van de werkprocessen of door de herverdeling van de werklast over de verschillende kantoren. Dat is echter niet altijd evident onder meer omdat de samenwerking tussen regionale kantoren van de uitbetalingsinstellingen en de werkloosheidsbureaus van de RVA niet overal op uniforme wijze verloopt.

Daarnaast heeft ook de **toegenomen globalisering en de internationale mobiliteit** een impact op de complexiteit van de dossiers. Meer en meer werknemers presteren een deel van hun carrière in buitenlandse loondienst of besluiten na een ontslag in België werk te gaan zoeken in het buitenland. Via bilaterale verdragen met derde landen en vooral ook binnen de Europese Unie zijn regels gemaakt en procedures uitgewerkt om onder bepaalde voorwaarden ook in die omstandigheden het recht op werkloosheidsuitkeringen te vrijwaren. Maar die regels zijn complex en in praktijk niet altijd even eenvoudig toepasbaar. De **gehanteerde begrippen** dekken niet altijd in elke lidstaat dezelfde lading en ook de **uitwisseling van gegevens** tussen de instellingen van de betrokken landen verloopt soms moeizaam. De correcte behandeling van dergelijke dossiers is daardoor ook voor de betrokken instellingen niet altijd evident. Ook uit de klachten bij de federale Ombudsman blijkt dat de betrokkenen daar niet altijd even veel begrip voor hebben. Op basis van het Europese principe van het 'Vrij Verkeer van Personen', denken zij quasi onvoorwaardelijk overal dezelfde rechten te hebben en te behouden en rekenen zij erop dat de behandeling van hun dossier en de betaling van hun uitkeringen even snel en vlot verloopt als wanneer ze in België zouden gebleven zijn. Ze verliezen daarbij uit het oog dat het recht op werkloosheidsuitkeringen in een ander Europees land aan andere voorwaarden dan in België is verbonden.

De **complexiteit** van de reglementering en van de dossiers zorgt er op zich al voor dat de uitbetalingsinstellingen **meer tijd nodig** hebben om de dossiers correct te behandelen. Maar de complexiteit leidt bovendien ook tot **extra vragen** van de sociaal verzekerden die niet begrijpen wat hun rechten zijn, welke formaliteiten ze moeten vervullen of waarom een bepaalde beslissing werd genomen. Ook het beantwoorden van die vragen leidt nogmaals tot een bijkomende werklast voor de uitbetalingsinstellingen.

Al deze problemen zijn evenveel signalen voor het feit dat het **werkloosheidsbesluit van 25 november 1991 gedateerd is en dat het steeds moeilijker wordt om de daarin vervatte regels te verzoenen met wat een sociaal verzekerde vandaag van de overheid mag verwachten wanneer hij op de werkloosheidsverzekering een beroep moet doen.**

2.3. Onvoldoende werkingsmiddelen

De uitbetalingsinstellingen zijn zich bewust van de problemen waarmee zij geconfronteerd worden. Zij benadrukken dat hun **huidige werkingsmiddelen ontoereikend** zijn om de kwaliteit van hun dienstverlening verder te kunnen opkrikken naar het niveau dat zij de sociaal verzekerden zouden moeten en ook absoluut zouden willen bieden.

Zo stellen de **vakbonden** dat zij de laatste jaren meermaals aan de politieke overheid hebben gemeld dat de hen toegekende **financiële middelen** al lang niet meer volstaan om hun wettelijke opdracht als uitbetalingsinstelling naar behoren uit te oefenen. Hoewel zij er desondanks alles aan doen om de opdracht uit te voeren zoals het van een uitbetalingsinstelling verwacht mag worden, komt de **kwaliteit van de dienstverlening daardoor onder druk** te staan. De coronacrisis heeft die druk enkel maar vergroot.

Ook de HVW wijst erop dat zij al enige tijd kampt met **structurele budgettaire tekorten** voor de gewone werking en ICT-werking. Om de tekorten in het ICT-budget op te vangen, moet de HVW personeelsbudgetten inzetten. De HVW liet weten bijkomende ICT-budgetten gevraagd te hebben die het strikte minimum zijn om haar corebusiness-programma's te kunnen updaten en om te kunnen voldoen aan de normen omtrent informatieveiligheid. Voor investeringen in verdere automatisering en optimalisering van een aantal programma's is er geen enkele budgettaire ruimte. De HVW wijst erop dat het niet kunnen doen van investeringen in combinatie met het verminderen van de personeelsmiddelen omwille van besparingen en het vullen van structurele tekorten elders, op termijn een dodelijke cocktail is voor een organisatie.

De uitbetalingsinstellingen wijzen inderdaad ook op problemen op het vlak van de beschikbare **menselijke middelen**. De hoge werklast, de complexiteit van de reglementering en de dossiers, de toename van het aantal agressiegevallen in de kantoren... leiden niet enkel tot een **hoog absentisme** maar ook tot een **belangrijk personeelsverloop**. De krapte op de arbeidsmarkt maakt het bovendien niet makkelijk om de gepaste vervanging te vinden. Door de complexiteit van de regelgeving en de dossiers is ook een langere opleiding noodzakelijk. In principe zijn nieuwe medewerkers pas na één jaar volledig operationeel. Onder druk van de omstandigheden worden ze soms sneller ingezet waardoor het risico op fouten toeneemt en daarmee ook weer het aantal vragen en klachten van de burgers.

Voor de HVW bijvoorbeeld betekende dit in het voorjaar 2024 dat het goedgekeurde personeelsplan voor minder dan 80% was ingevuld. Bovendien kreeg de Hulpkas in volle coronacrisis te maken met een pensioengolf waardoor heel wat oudere medewerkers met veel ervaring en vakkennis de instelling verlieten. Dit leidde tot een enorm **verlies aan expertise**, precies op een moment waarop die hard nodig was.

3. Mogelijke oplossingen

De hierboven aangehaalde systemische problemen waren al langer latent aanwezig. Maar door de coronacrisis zijn zij aan de oppervlakte gekomen en duidelijker zichtbaar geworden.

De uitbetalingsinstellingen en de RVA zijn zich **van de problemen bewust**. Zij hebben regelmatig onderling overleg, onder meer in het beheerscomité van de RVA, wat hen toelaat om 'goede praktijken' uit te wisselen en samen te zoeken naar oplossingen voor de uitdagingen waarmee de werkloosheidssector wordt geconfronteerd. Zij hebben allen, soms apart, soms samen in onderling overleg, en met wisselend succes, al een aantal voorstellen tot vereenvoudiging of aanpassingen gedaan. Daarmee zijn **belangrijke stappen** gezet, maar er blijft **nog een lange weg te gaan**.

Zo moet de **werkloosheidsreglementering toekomstbestendig** gemaakt worden, door de werkloze meer **centraal te stellen** en is er nood aan **vereenvoudiging**. Zonder de noden van digitaal kwetsbare groepen uit het oog te verliezen, moeten papieren procedures plaats maken voor een verdere **digitalisering**, vooral voor de **uitwisseling van gegevens** tussen de instellingen.

Ook **verdere digitalisering** is nodig. Digitalisering heeft heel wat voordelen, zowel voor de overheid als voor de burger. Digitalisering maakt de procedures en de contacten tussen burgers en administratie makkelijker en sneller, en de toekenning van rechten en voordelen eenvoudiger. Daar waar de huidige reglementering de digitalisering – en dus de modernisering – van deze processen verhindert, moet ze worden aangepast. En als oplossing voor de soms moeilijke bereikbaarheid van de uitbetalingsinstellingen, moet er ingezet worden op een **goed functionerend, volledig en altijd up-to-date online dossier**.

Inzetten op digitalisering belet niet dat er **aandacht moet blijven** voor diegenen die niet beschikken over de nodige middelen, inzichten en vaardigheden om digitaal te werken. De **papieren alternatieven** voor de digitale toepassingen en de digitale dienstverlening moeten **toegankelijk blijven voor de burgers die ze nodig hebben** of willen gebruiken. De uitbetalingsinstellingen zijn zich daarvan bewust. Zij beschouwen het als één van hun kerntaken om ervoor te zorgen dat alle werklozen, ook de digitaal niet-onderlegden, krijgen waar ze recht op hebben. **De uitbetalingsinstellingen willen dan ook blijven inzetten op fysieke contacten en persoonlijke begeleiding waar dat nodig is**.

Een ander belangrijk punt waar de uitbetalingsinstellingen uitdrukkelijk op willen inzetten is het **vermijden van de non take up** van de rechten van de burgers. Het behoort tot de kerntaken van de uitbetalingsinstelling om ervoor te zorgen dat werklozen op de hoogte zijn van hun rechten, om hen te begeleiden bij het correct aanvragen van de uitkeringen waar zij recht op hebben, en om deze rechten effectief uit te betalen. Een tot in zekere mate **automatische toekenning van rechten** zou én ervoor zorgen dat het voor de burger eenvoudiger wordt om te krijgen waar hij recht op heeft, én de opdracht vergemakkelijken voor de uitbetalingsinstellingen om ervoor te zorgen dat niemand uit de boot valt.

Opdat de uitbetalingsinstellingen hun **interne werking zouden kunnen optimaliseren en hun dienstverlening zouden kunnen verbeteren**, hebben zij **nood aan voldoende gekwalificeerd personeel en zijn bijkomende investeringen noodzakelijk**. Alle betrokken instellingen moeten over de **nodige middelen kunnen beschikken om hun opdrachten naar behoren te kunnen uitvoeren**.

Aanbeveling 2025/01 aan de minister van Werk

Hervorm de werkloosheidsreglementering om ze eenvoudiger en toekomstbestendig te maken, waarbij de burger centraal staat en er volop ingezet wordt op automatisering van rechten en digitalisering van de procedures tussen de betrokken instellingen. Blijf daarbij wel rekening houden met personen die minder digitaal vaardig zijn.

Aanbeveling 2025/02 aan de minister van Werk

Zorg ervoor dat de uitbetalingsinstellingen over voldoende middelen beschikken om hun opdracht correct en kwaliteitsvol te kunnen uitvoeren, in het bijzonder om de digitalisering van de processen en van de gegevensuitwisseling tussen de betrokken actoren mogelijk te maken.

Aanbeveling 2025/03 aan de uitbetalingsinstellingen en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

Werk samen om de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen eenvoudiger en meer burgergericht te maken:

- Plaats de burger centraal.
- Zet in op de automatische toekenning van rechten, door een doorgedreven en automatische uitwisseling van gegevens.
- Pas het *Only Once* principe toe zoals voorzien in de wet van 5 mei 2014: vermijd dat informatie en gegevens die al elders beschikbaar zijn, opnieuw bij de burger wordt opgevraagd.
- Zet in op de verdere digitalisering en vereenvoudiging van de procedures.

C. EEN SPECIFIEK PROBLEEM: VERLIES VAN HET RECHT OP UITKERINGEN DOORDAT DE UITBETALINGSINSTELLING HET AANVRAAGDOSSIER LAATTIJDIG INDIENT BIJ DE RVA

De sociaal verzekerde moet kunnen rekenen op een voldoende bereikbare uitbetalingsinstelling die hem alle nuttige informatie bezorgt en die zijn dossier zorgvuldig en tijdig behandelt. Wanneer dat niet het geval is, leidt dat tot **ergernis, frustratie en ongemak**. Dat blijkt uit de klachten bij de federale Ombudsman.

Sinds 2022 ontvangt hij regelmatig ook **klachten waaruit blijkt dat de laattijdige indiening van het dossier door de uitbetalingsinstelling** in bepaalde gevallen zelfs **leidt tot een verlies van zijn recht op uitkeringen**. De werkloze die zelf tijdig het nodige deed wordt dan de dupe van de problemen bij zijn uitbetalingsinstelling. **Dat is voor de federale Ombudsman onaanvaardbaar**.

1. De indieningstermijn: de regel en de afwijking

Een werknemer die volledig werkloos wordt, doet bij een van de uitbetalingsinstellingen een aanvraag voor uitkeringen vanaf de begindatum van zijn werkloosheid. De uitbetalingsinstelling informeert de werkloze en helpt hem om zijn aanvraagdossier verder samen te stellen. Zodra het dossier volledig is, en **uiterlijk binnen een termijn van twee maanden, dient de uitbetalingsinstelling de aanvraag in bij de RVA**. De betaling van de werkloosheidsvergoeding gebeurt dan **met terugwerkende kracht**, vanaf het begin van de werkloosheid.

Wanneer de uitbetalingsinstelling het dossier **buiten de termijn** van twee maanden aan de RVA bezorgt, kent de RVA slechts **werkloosheidsuitkeringen toe vanaf de datum waarop hij het volledig dossier ontvangt** en niet vanaf de datum van de aanvraag die samenvalt met het begin van de werkloosheidsperiode.

Als de uitbetalingsinstelling merkt dat zij er niet zal in slagen om het dossier binnen de twee maanden bij de RVA in te dienen omdat zij nog niet alle nodige documenten heeft, kan zij nog een **bijkomende termijn van één maand** vragen. De uitbetalingsinstelling kan deze procedure bijvoorbeeld gebruiken wanneer de werkloze zelf pas tegen het einde van de indieningstermijn zijn (onvolledige) dossier aan de uitbetalingsinstelling bezorgt. De RVA aanvaardt immers enkel volledige dossiers en staat niet toe dat de uitbetalingsinstelling een ingediend dossier later verder aanvult. Een aanvulling kan eventueel pas nadat de RVA het dossier als onvolledig heeft teruggezonden naar de uitbetalingsinstelling.

Als de uitbetalingsinstelling ook die bijkomende termijn van één maand niet kan respecteren, bestaat nog de mogelijkheid dat de RVA – via een aanvraag ‘formulier C54’ – **een afwijking op de indieningstermijn** toestaat omdat de laattijdige indiening het gevolg is van een **overmachtsituatie**. Dat houdt volgens de RVA in dat de vertraging niet te wijten

is aan de betrokkene zelf, maar bijvoorbeeld onafhankelijk van zijn wil veroorzaakt is door een derde. In dat geval kan het recht op uitkeringen **alsnog toegekend worden vanaf de datum waarop de werkloosheid startte**.

De laattijdige indiening door de uitbetalingsinstelling erkent de RVA niet als overmacht. Hij stelt dat de uitbetalingsinstelling voor de werkloze **geen loutere derde** is maar door hem is **aangesteld om voor hem zijn uitkeringsaanvraag te verwerken**.

Een werkloze kan echter niet beschouwd worden als de aansteller van zijn uitbetalingsinstelling in de juridische zin van het woord. Hij kiest er ook niet voor om een beroep te doen op een uitbetalingsinstelling maar wordt daar door de werkloosheidsreglementering toe verplicht. Hij kan enkel vrij kiezen op wélke uitbetalingsinstelling hij een beroep doet.

Als openbare (HVW) en meewerkende (vakbonden) instellingen van sociale zekerheid (zie punt A.1. van dit verslag) zijn de bepalingen van het Handvest van de sociaal verzekerde van toepassing op de uitbetalingsinstellingen. De federale Ombudsman meent dan ook dat een werkloze erop moet kunnen rekenen dat een **eventuele nalatigheid van de uitbetalingsinstelling geen invloed heeft op zijn recht op werkloosheidsuitkeringen**. Dat recht mag immers niet beïnvloed worden door problemen bij of tussen de overheidsdiensten die betrokken zijn bij de toekenning en de betaling van werkloosheidsuitkeringen en waarop de werkloze verplicht een beroep moet doen.

De RVA verduidelijkt zijn standpunt om een laattijdige indiening van de aanvraag die te wijten is aan de uitbetalingsinstelling niet als overmacht te beschouwen, door erop te wijzen dat het moeilijk de bedoeling kan zijn dat de uitbetalingsinstelling (terecht of onterecht) de schuld voor de laattijdige indiening op zich neemt door eenvoudigweg te verklaren dat zij 'vergeten' is of 'geen tijd heeft gehad' om het dossier tijdig aan de RVA te bezorgen. Zo zou een uitbetalingsinstelling bij wijze van dienstverlening de schuld op zich kunnen nemen en zo de toepassing van de wettelijke voorziene indieningstermijnen buiten spel zetten, ook in gevallen waarin de oorzaak voor de laattijdige indiening bij de sociaal verzekerde zelf ligt.

De RVA benadrukt dat de reglementering de **verantwoordelijkheid** voor de gevolgen van een laattijdige indiening bij de **uitbetalingsinstellingen** heeft gelegd net om discussies over dergelijke situaties te vermijden: **het is de uitbetalingsinstelling die de uitkeringen ten laste moet nemen** die aan de werkloze verschuldigd zijn en die hem niet door de RVA toegekend kunnen worden wegens de nalatigheid of fout van de uitbetalingsinstelling, **inzonderheid indien de uitbetalingsinstelling documenten laattijdig aan het werkloosheidsbureau heeft bezorgd**.

Een veralgemeende toepassing van de afwijking wegens overmacht in geval van nalatigheid van de uitbetalingsinstelling zou inderdaad aan die responsabilisering van de uitbetalingsinstellingen afbreuk doen.

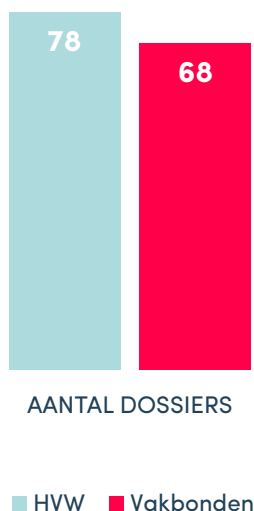
2. Vaststellingen in de praktijk

De sociaal verzekerde zou, volgens de reglementering, **in principe geen nadelige gevolgen** mogen ondervinden wanneer de laattijdige indiening van zijn dossier bij de RVA te wijten is aan de uitbetalingsinstelling. De praktijk blijkt helaas anders te zijn, zoals blijkt uit de klachten die de federale Ombudsman behandelt.

2.1. Geen coherente toepassing van de afwijking door de RVA

Sinds de tweede helft van 2022 ontvangt de federale Ombudsman regelmatig klachten van sociaal verzekerden van wie de uitbetalingsinstelling de aanvraag om werkloosheidsuitkeringen laattijdig bij de RVA heeft ingediend.

KLACHTEN BIJ DE FEDERALE OMBUDSMAN OVER LAATTIJDIGE
INDIENING DOOR DE UITBETALINGSINSTELLING BIJ DE RVA
(PERIODE 01/01/2022 – 31/12/2024)



Zo dienen volledige werklozen hun aanvraag tijdig in bij hun uitbetalingsinstelling, krijgen vervolgens geen nieuws en proberen tevergeefs (telefonisch, via mail...) te informeren naar de stand van zaken. Vaak krijgen ze pas weken later het bericht dat er nog een document ontbreekt of dat het document dat zij al weken eerder indienden, onvolledig of niet correct is ingevuld, of zelfs verloren blijkt te zijn. Wanneer het dossier dan uiteindelijk buiten de termijn van twee maanden door de uitbetalingsinstelling aan de RVA wordt bezorgd, kent de RVA de werkloosheidsuitkeringen slechts toe vanaf de datum van ontvangst van het volledige dossier en niet vanaf de datum van de aanvraag. Maar de betrokken werklozen menen dat de laattijdige indiening – uitsluitend of in belangrijke mate – toe te schrijven is aan hun uitbetalingsinstelling. Zij vinden het dan ook **onrechtvaardig dat zij daardoor enkele weken tot soms enkele maanden aan werkloosheidsuitkeringen mislopen.**

Actieplan C54 (februari 2023)

In de periode van eind 2022 tot begin 2023 stapelde het aantal probleemdossiers zich op. Volgens de uitbetalingsinstellingen leidden onder meer de naweeën van de coronacrisis nog steeds tot een abnormaal hoge werkdruk die het hen quasi onmogelijk maakte om alle dossiers tijdig te behandelen en aan de RVA te bezorgen.

Sommige werkloosheidsbureaus leken hiervoor begrip te tonen en stelden zich **soepel** op. Zij kenden de afwijking wegens overmacht toch toe wanneer de laattijdigheid het gevolg was van een fout van de uitbetalingsinstelling. **Andere** werkloosheidsbureaus deden dat niet. Dat leidde niet alleen tot onduidelijkheid en verwarring bij de uitbetalingsinstellingen, maar ook tot **rechtsonzekerheid** voor **en ongelijke behandeling** van de werklozen.

Er volgde overleg tussen de uitbetalingsinstellingen en de RVA. Rekening houdend met de uitzonderlijke omstandigheden van de coronaperiode, was de RVA in **februari 2023** bereid om zich in het kader van een '**Actieplan C54**' soepel op te stellen. Hij stond de **afwijking wegens overmacht toch toe in dossiers die de uitbetalingsinstellingen door de te hoge werklast laattijdig hadden ingediend**. Het moest wel gaan om dossiers met een uitkeringsaanvraag in de periode van 1 februari 2020 tot en met 31 december 2022. De uitbetalingsinstellingen kregen tot 30 juni 2023 om de dossiers (opnieuw) aan de RVA voor te leggen. Daardoor kregen vele werklozen toch de correcte werkloosheidsuitkeringen en deze maatregel leidde ook tot een **oplossing** voor bijna alle klachtendossiers die de federale Ombudsman in die periode daarover behandelde.

Na deze periode ontving de federale Ombudsman echter al snel opnieuw klachten van werklozen die door de laattijdigheid van hun uitbetalingsinstelling hun werkloosheidsuitkeringen misliepen. De federale Ombudsman nam dan ook opnieuw contact op met de RVA om ook voor deze en eventueel toekomstige gevallen een oplossing te vinden.

Geconfronteerd met de aanhoudende problemen en de gevolgen ervan voor de werklozen, dienden de uitbetalingsinstellingen een voorstel in bij het beheerscomité van de RVA, om **de indieningstermijn te verlengen van twee naar drie maanden**. Daarbij zou dan wel de mogelijkheid afgeschaft worden om de termijn met één maand te verlengen omdat de uitbetalingsinstelling nog niet over de nodige documenten beschikt. Dit voorstel werd echter niet gevolgd. Een langere indieningstermijn zou inderdaad ook de periode van onzekerheid voor de werkloze verlengen. En mogelijk komen ook andere (afgeleide) sociale rechten in het gedrang.

Een eventuele **herneming van het actieplan** van februari 2023 was voor de RVA eveneens **uitgesloten**. De RVA is van mening dat de uitbetalingsinstellingen zich bezwaarlijk kunnen blijven beroepen op de impact van de coronacrisis op de behandelingstermijnen van de aanvragen. Verder stelt de RVA dat **de reglementering van openbare orde** is en er niet blijvend van afgeweken kan worden. Bovendien stelt die reglementering dat het de uitbetalingsinstelling is die de uitkeringen ten laste moet nemen die de werkloze door de nalatigheid van de uitbetalingsinstelling niet heeft ontvangen.

Nieuwe richtlijnen voor het aanvaarden van een aanvraag tot afwijking (november 2023)

Na overleg met de uitbetalingsinstellingen bezorgde de RVA, op zoek naar oplossingen, in **november 2023** aan zijn werkloosheidsbureaus en aan de uitbetalingsinstellingen **nieuwe richtlijnen** voor het aanvaarden van de vragen tot afwijking op de indieningstermijn. Deze nieuwe richtlijnen dragen bij tot de **uniformisering van de aanpak** van de verschillende werkloosheidsbureaus en bieden **onder bepaalde voorwaarden inderdaad ook een oplossing** voor het probleem van de laattijdige indiening door de uitbetalingsinstellingen. Volgens de uitbetalingsinstellingen is de eindbalans van de nieuwe richtlijnen – hoe goed bedoeld ze ook waren – helaas wel dat de regels overal strikter worden toegepast en de afwijking minder snel wordt toegekend. Zo blijft de **werkloze vaker in de kou** staan.

Ook uit de klachten die de federale Ombudsman ontvangt, blijkt dat de nieuwe richtlijnen **geen oplossing** bieden **voor alle situaties** waar de laattijdigheid te wijten is aan de uitbetalingsinstelling. Bovendien leiden zij tot **onbegrip bij de werklozen**.

De vraag om afwijking in het kader van een uitkeringsaanvraag moet **gemotiveerd** worden met de formulering: *“uitzonderlijke afwijking indieningstermijn uitkeringsaanvraag – reglementaire complexiteit – onwetendheid”*. Enkele burgers die een klacht indienden bij de federale Ombudsman, protesteerden uitdrukkelijk tegen het feit dat zij een formulier moeten ondertekenen dat de verantwoordelijkheid voor de laattijdige indiening bij hen legt, terwijl uit hun dossier blijkt dat het wel degelijk hun uitbetalingsinstelling was die het dossier niet tijdig behandelde en indiende.

Het ondertekenen van die formulering houdt voor de werkloze inderdaad een **risico** in. Als de RVA de afwijking weigert, hoe kunnen werklozen dan eventueel later nog tegenover de rechtbank aanvoeren dat de fout bij de uitbetalingsinstelling ligt terwijl zijzelf eerder een formulier ondertekenden waarin staat dat de indiening te laat gebeurde omdat ze onwetend waren en de complexe wetgeving onvoldoende kenden?

Op basis van de richtlijnen kan bovendien maar **eens in de drie jaar** een afwijking op de indieningstermijn wegens ‘onwetendheid’ worden toegestaan. De RVA gaat er immers van uit dat de toekenning van de eerdere afwijking de werklozen herinnerd heeft aan de wettelijke indieningstermijn zodat zij zich drie jaar lang niet meer kunnen beroepen op ‘onwetendheid’. Dat geldt zelfs wanneer het bij de eerdere afwijking om een ‘echt’ geval van overmacht ging, namelijk een omstandigheid buiten de wil van de werkloze, bijvoorbeeld het in gebreke blijven van de werkgever.

De richtlijnen bieden dus geen oplossing wanneer de **uitbetalingsinstelling meer dan één keer** in een periode van drie jaar de documenten te laat indiende bij de RVA. Ook kunnen werklozen die zich vergist hebben door de complexiteit van de wetgeving, **zelf geen beroep meer doen** op de afwijking als er in de voorgaande drie jaar reeds een afwijking toegekend is op basis van de laattijdigheid van de uitbetalingsinstelling. Net zomin als zij een beroep kunnen doen op de afwijking op grond van een laattijdige indiening door de uitbetalingsinstelling, als zij zelf in de voorgaande drie jaar al op grond van onwetendheid een afwijking gekregen heeft.

2.2. Geen systematische tenlasteneming van de uitkering door de uitbetalingsinstellingen

De twee ‘pragmatische oplossingen’ van de RVA – het Actieplan C54 van februari 2023 en de nieuwe richtlijnen van november 2023 – beletten dus niet dat er nog altijd burgers zijn die uitkeringen dreigen te verliezen omdat hun uitbetalingsinstelling hun dossier te laat bezorgde aan de RVA. Zoals de reglementering bepaalt (zie punt C.1. van dit verslag), zouden de uitbetalingsinstellingen in die gevallen dan zelf de werkloosheidsvergoeding ten laste moeten nemen. Dat is echter niet altijd het geval en het is voor burgers niet evident om hun rechten te kennen en om te krijgen waar zij recht op hebben. Zo blijkt uit de klachten bij de federale Ombudsman.

Gebrek aan informatie vanwege de RVA over de mogelijke tenlasteneming door de uitbetalingsinstellingen

Wanneer een dossier laattijdig wordt ingediend, deelt de **RVA** overeenkomstig de werkloosheidsreglementering **in zijn beslissing** aan de werkloze mee dat hij door de laattijdige indiening **geen recht heeft op uitkeringen vanaf de datum van aanvraag**, maar slechts recht heeft op uitkeringen vanaf de datum waarop de RVA het volledige dossier heeft ontvangen.

De RVA wijst de werkloze in deze beslissing niet op de mogelijkheden die hij eventueel heeft om de niet toegekende uitkeringen alsnog te ontvangen, nl.

- ofwel, indien de werkloze de nodige documenten niet tijdig bezorgde, door zich te beroepen op overmacht,
- ofwel, indien de uitbetalingsinstelling aan de basis ligt van de vertraging, door zich tot die instelling te richten en haar te vragen de uitkeringen ten laste te nemen.

De beslissing van de RVA die zonder meer stelt dat betrokkene **geen recht** heeft op de uitkeringen vanaf de datum van de aanvraag is dus minstens **onvolledig** te noemen.

Weliswaar legt de werkloosheidsreglementering de verplichting om de sociaal verzekerde te informeren over zijn dossier en zijn rechten bij de uitbetalingsinstelling. De taakverdeling tussen verschillende bij het proces betrokken instellingen van sociale zekerheid – de uitbetalingsinstellingen en de RVA – wordt over het algemeen strikt toegepast. Maar dat mag er volgens de federale Ombudsman niet toe leiden dat de sociaal verzekerde een beslissing ontvangt die hem onvoldoende informatie geeft of soms zelfs ten onrechte stelt dat hij geen recht zou hebben op de uitkeringen.

Vooral de meest kwetsbare sociaal verzekerden aanvaardden zonder meer die beslissing van de RVA. Zij begrijpen vaak niet helemaal wat er precies gezegd wordt en staan onvoldoende sterk in de schoenen om zelf verder te informeren of te protesteren.

De uitbetalingsinstellingen doen niet altijd spontaan het nodige

Ook de **uitbetalingsinstelling betaalt niet altijd spontaan** zelf de **uitkeringen aan de sociaal verzekerde die het werkloosheidsbureau weigerde toe te kennen** wegens de laattijdige indiening van de aanvraag. Zelfs niet wanneer zij erkent dat zij daarvoor verantwoordelijk was. Ze wijst de sociaal verzekerde ook niet altijd op de mogelijkheid om een afwijking aan te vragen. Soms wijst zij hem enkel op de mogelijkheid om een beroep in te stellen bij de arbeidsrechtbank, tegen de RVA en/of tegen de uitbetalingsinstelling.

In hun contacten met de federale Ombudsman benadrukken de verantwoordelijken van de **uitbetalingsinstellingen** dat zij hun verantwoordelijkheid willen opnemen wanneer de aangifte te laat bij de RVA werd ingediend. **Ondanks deze intentieverklaring** blijkt uit klachten bij de federale Ombudsman dat de verschillende regionale kantoren dat principe niet altijd spontaan toepassen.

Zo lijken sommige kantoren op zoek te gaan naar **creatieve oplossingen**, zoals een uitbetalingsinstelling die de werkloze voorstelde om het verlies van uitkeringen voor een korte periode van enkele dagen te 'aanvaarden' of (gedeeltelijk) op te vangen met de aanwending van nog op te nemen verlofdagen, om te vermijden dat hij gedurende drie jaar de mogelijkheid zou verliezen om een afwijking aan te vragen. In een ander dossier was de uitbetalingsinstelling slechts ongeveer een week te laat om de aanvraag bij de RVA in te dienen. Zij loste dit op door de aanvangsdatum van de aanvraag aan te passen zodat de indiening bij de RVA nog net binnen de termijn van twee maanden viel. Daardoor kreeg de betrokkene zijn uitkering wel nog met terugwerkende kracht, maar niet voor de ganse periode. Zelfs met deze creatieve oplossingen krijgt de sociaal verzekerde niet alle uitkeringen waar hij recht op heeft.

Julia heeft bij haar uitbetalingsinstelling een aanvraag voor een werkloosheidsuitkering vanaf 15 juli 2024 ingediend. Op 17 september laat de uitbetalingsinstelling haar weten dat ze haar volledige dossier pas diezelfde 17de september naar de RVA heeft gestuurd. Om werkloosheidsuitkeringen te krijgen vanaf 15 juli, had de uitbetalingsinstelling het dossier uiterlijk op 15 september moeten indienen bij de RVA. Als gevolg hiervan verliest Julia haar recht op uitkeringen voor de periode tussen 15 juli en 17 september.

De uitbetalingsinstelling stelt Julia twee mogelijke oplossingen voor om haar uitkering toch te krijgen vanaf 15 juli. Ofwel moet Julia twee vakantiedagen nemen op 15 en 16 juli 2024. Daardoor stelt ze de datum van de aanvraag twee dagen uit en zou de aanvraag zogezegd tijdig bij de RVA zijn ingediend. Ofwel moet Julia aan de RVA een afwijking wegens overmacht aanvragen. De uitbetalingsinstelling raadt dit wel af omdat zo'n afwijking maar eens in de drie jaar kan worden gevraagd.

Julia vindt de voorgestelde oplossingen onrechtvaardig. De vertraging bij het indienen van haar aanvraag bij de RVA ligt immers niet aan haar maar bij de uitbetalingsinstelling. Ze contacteert de federale Ombudsman om te vragen of hij haar kan helpen om een andere oplossing voor haar probleem te vinden die niet nadelig is voor haar. Ze vindt dat de uitbetalingsinstelling haar verantwoordelijkheid moet nemen.

Nadelige gevolgen voor andere sociale rechten

Zelfs als de uitbetalingsinstellingen de uitkeringen die de werkloze door de laattijdige indiening heeft mislopen, ten laste nemen, blijft er een probleem. De RVA stelt dat de werkloosheidsreglementering hem niet toelaat **de door de uitbetalingsinstelling ten laste genomen en betaalde bedragen** goed te keuren en te **aanvaarden als volwaardige werkloosheidsuitkeringen** omdat dan de in de reglementering ingeschreven aansprakelijkheid van de uitbetalingsinstelling ongedaan zou worden gemaakt. De niet-aanvaarding van de door de uitbetalingsinstelling ten laste genomen uitkering heeft echter ook **gevolgen voor andere takken van sociale zekerheid**.

Wanneer de RVA het recht op werkloosheidsuitkeringen vaststelt, levert hij hiervoor een **uitkeringskaart** af op basis waarvan de uitbetalingsinstelling de uitkeringen aan de werkloze betaalt. De betrokkene wordt voor de periode waarin hij de uitkeringen ontvangt, beschouwd als **uitkeringsgerechtigde werkloze**. Dit wordt ook zo doorgegeven naar de Kruispuntbank van Sociale Zekerheid. De uitbetalingsinstelling krijgt het betaalde bedrag terug uit de sociale zekerheid.

Dit is niet zo bij laattijdige indiening van de aanvraag. De RVA stelt dat hij in dat geval geen uitkeringskaart kan afleveren die de betaling van de uitkeringen op de datum van de uitkeringsaanvraag toelaat. De periode die de uitbetalingsinstelling zelf ten laste neemt, is dan **niet gedekt door een geldige uitkeringskaart** en de RVA moet deze betaling overeenkomstig de werkloosheidsreglementering tijdens de verificatieprocedure uitschakelen.

Dat betekent dat de RVA die uitgave van de uitbetalingsinstelling niet erkent als zijnde gebeurd, en dat ze dus **niet als een betaling in een gegevensstroom wordt geregistreerd**.

Als de uitbetalingsinstelling de uitkeringen ten laste neemt, ontvangt de betrokkene dus wel hetzelfde bedrag als de werkloosheidsuitkeringen waarop hij normaal recht had, maar hij wordt **voor die periode niet beschouwd als een uitkeringsgerechtigde werkloze**. Dat heeft **mogelijk ook een impact op de andere sociale rechten van de sociaal verzekerde**. Aangezien de betalingen ten laste van de uitbetalingsinstelling niet in de gegevensstroom worden opgenomen, zal de sociaal verzekerde voor de bewuste periode **geen gepresteerde of gelijkgestelde dagen kunnen aantonen**. Dit kan bijvoorbeeld het tijdstip beïnvloeden waarop de betrokkene met pensioen kan gaan. Áls hij zich bij zijn pensioenaanvraag van het probleem bewust is én zijn uitbetalingsinstelling hem een attest van de betaling bezorgt, dan kan hij op basis daarvan aan de Federale Pensioendienst een rechtzetting vragen. De federale Ombudsman meent echter dat het **toekennen van sociale rechten niet mag afhankelijk zijn van de administratieve vaardigheden van de betrokkene**.

Nochtans bepaalt de reglementering uitdrukkelijk dat de uitbetalingsinstelling aan de rechthebbende de *'uitkeringen'* moet betalen die hem verschuldigd zijn en die hem niet konden betaald worden wegens haar nalatigheid of fout. Deze bepaling is met uitwerking op 1 januari 1997 in de werkloosheidsreglementering ingevoegd maar het lijkt er op dat **bij de invoeging ervan over het hoofd werd gezien om ook de verificatieprocedure aan te passen**. De RVA benadrukt daarom dat hij **in de bestaande procedure en het actuele reglementair kader geen oplossing** kan bieden voor dit probleem. Nochtans zou het overeenkomstig de principes van het Handvest van de sociaal verzekerde voor de werkloze geen verschil mogen maken of zijn uitkeringen betaald worden na toekenning door de RVA dan wel ten laste worden genomen door zijn uitbetalingsinstelling die zijn dossier laattijdig doorstuurde.

3. Oplossing: een reglementering met voldoende garanties zodat de burger effectief krijgt waar hij recht op heeft

De **intentieverklaringen** van de uitbetalingsinstellingen en de door de RVA aangereikte **pragmatische oplossingen** kunnen niet verhinderen dat werklozen nog altijd uitkeringen dreigen te verliezen wanneer de laattijdige indiening van de aanvraag te wijten is aan hun uitbetalingsinstelling. Zelfs als zij zich bewust zijn van het probleem en daarover protesteren bij de RVA of bij hun uitbetalingsinstelling, leidt dat niet altijd en niet onmiddellijk tot een oplossing.

Voor de burgers die hun weg naar de federale Ombudsman weten te vinden, slaagt die er meestal – maar ook dan dikwijls pas na meermaals aandringen – wel in om een oplossing te vinden. Ofwel omdat de RVA de uitkeringen alsnog toekent ofwel omdat de uitbetalingsinstelling uiteindelijk zelf de uitkeringen ten laste neemt. In dat laatste geval leidt de betrokkene dan geen direct financieel verlies maar blijft een (latere) impact op afgeleide sociale rechten niet uitgesloten.

Alle burgers moeten echter krijgen waar ze recht op hebben. Ook als ze zelf niet volledig op de hoogte zijn van hun rechten. Ook als ze niet de moed of de vaardigheden hebben om meermaals te blijven aandringen en de **weg naar de eerstelijnsklachtendiensten of de federale Ombudsman niet weten te vinden.**

In de werkloosheidsreglementering moeten de nodige garanties daartoe worden ingeschreven. De werkloosheidsreglementering en de daarin vervatte processen mogen er immers niet aan in de weg staan – en moeten zelfs garanderen – dat de RVA een **beslissing** neemt **die** de burger **correct en volledig informeert over** zijn **recht op uitkeringen**. Ongeacht welke instelling de uitkeringen ten laste neemt.

Daarvoor is het **in de eerste plaats** noodzakelijk dat de **werkloze weet waarom** de RVA zijn uitkeringen niet voor de ganse periode van werkloosheid toekent. De RVA moet daarom in zijn beslissingen duidelijk aangeven welke mogelijkheden de werkloze heeft om de niet toegekende uitkeringen alsnog te ontvangen. De uitbetalingsinstelling moet de werkloze helpen om die mogelijkheden te benutten en moet als zij zelf verantwoordelijk is voor de laattijdige indiening, spontaan de geweigerde uitkeringen ten laste nemen en betalen. Indien er **betwisting** is **over wie verantwoordelijk is** voor de laattijdigheid, kan er een taak weggelegd zijn voor de **directeur van het werkloosheidsbureau**, naar analogie van zijn tussenkomst in geval van terugvordering van ten onrechte uitbetaalde werkloosheidsvergoedingen.

Verder moeten de **uitkeringen** die de uitbetalingsinstelling ingevolge haar nalatigheid ten laste neemt en betaalt, **gelden als volwaardige werkloosheidsuitkeringen.**

Aanbeveling 2025/04 aan de minister van Werk

Pas de werkloosheidsreglementering aan zodat ook de uitkeringen die door de uitbetalingsinstellingen ten laste worden genomen, als volwaardige werkloosheidsuitkeringen opgenomen worden in de gegevensstromen en daardoor ook de andere sociale zekerheidsrechten gegarandeerd blijven.

Aanbeveling 2025/05 aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

Wanneer het werkloosheidsbureau door een laattijdige indiening van de aanvraag de uitkeringen slechts kan toekennen vanaf de datum van ontvangst van het dossier, licht de werkloze dan in over de mogelijkheden die hij heeft om de niet toegekende uitkeringen alsnog te ontvangen.

Aanbeveling 2025/06 aan de uitbetalingsinstellingen voor werkloosheid

- Help de werkloze om de mogelijkheden te benutten die hij heeft om de wegens laattijdige indiening van de aanvraag niet toegekende uitkeringen alsnog te ontvangen.
- Neem, in de gevallen waarin de uitbetalingsinstelling aan de basis ligt van de laattijdige indiening en de RVA geen afwijking op de indieningstermijn toestaat, spontaan de niet door de RVA toegekende periodes van werkloosheid ten laste en betaal de uitkeringen vanaf de datum van de aanvraag tot de datum van ontvangst van het volledige dossier door het werkloosheidsbureau.

Aanbeveling 2025/07 aan de minister van Werk, de uitbetalingsinstellingen en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

Onderzoek

- of er in de reglementering een bepaling opgenomen kan worden die de directeur van het werkloosheidsbureau de bevoegdheid geeft uitspraak te doen in geval van betwisting tussen de sociaal verzekerde en de uitbetalingsinstelling over de verantwoordelijkheid voor de vertraging, naar analogie van artikel 167, § 2, van het werkloosheidsbesluit;
- of er aanpassingen mogelijk zijn aan de wettelijk bepaalde indieningstermijn van de aanvragen.

BESLUIT

Door een exponentiële stijging van de werklust tijdens de coronacrisis kwam de werking van de uitbetalingsinstellingen voor werkloosheidsuitkeringen onder grote druk te staan. Dat vertaalde zich ook in een toestroom van klachten bij de federale Ombudsman.

Hoewel de coronacrisis intussen enkele jaren achter ons ligt, hebben de uitbetalingsinstellingen zich daar nog altijd niet helemaal van hersteld. De federale Ombudsman ontving in 2024 nog altijd meer klachten over de uitbetalingsinstellingen dan vóór de crisis.

Ondanks de **vele inspanningen** die de verschillende **uitbetalingsinstellingen** wel degelijk gedaan hebben, en **ondanks de interne organisatorische maatregelen** die zij genomen hebben, worstelen zij **soms nog met problemen** van onder meer bereikbaarheid en behandelingsduur van de aanvragen. Zij slagen er niet altijd in om hun aangeslotenen de kwalitatieve dienstverlening te bieden die ze zouden willen en móeten bieden.

Samen met de uitbetalingsinstellingen en de RVA ging de federale Ombudsman op zoek naar **verklaringen** voor de aanhoudende problemen en naar **mogelijke oplossingen** om de **dienstverlening** aan werkloze burgers te **verbeteren en de werkloosheidsreglementering toekomstbestendig te maken**. Ook de opmerkingen die zij maakten op het ontwerp van dit verslag hebben ertoe bijgedragen dat het verslag rekening houdt met de uitdagingen van alle betrokken actoren. De federale Ombudsman wil hen uitdrukkelijk **bedanken** voor de samenwerking en hun bereidheid om **proactief te blijven meewerken** aan de vereenvoudiging van de dienstverlening in het werkloosheidsdomein.

De **aanbevelingen** die de federale Ombudsman doet in dit verslag, beogen te **vermijden dat werklozen het slachtoffer worden van problemen waarmee hun uitbetalingsinstelling geconfronteerd wordt waardoor deze er niet altijd in slaagt** om hun dossier tijdig aan het werkloosheidsbureau te bezorgen. Ze beogen ook de **werkloosheidsreglementering verder te digitaliseren en te vereenvoudigen en meer burgergericht te maken**, onder meer door de processen en de uitwisseling van gegevens tussen de bevoegde instellingen en overheden verder te digitaliseren en te vereenvoudigen. Ook beveelt hij aan dat de **betrokken actoren de nodige middelen** krijgen om dit te realiseren en om hen toe te laten hun opdrachten naar behoren te vervullen. **Want elke burger moet de dienstverlening én de uitkeringen krijgen waar hij recht op heeft.**

AANBEVELINGEN

Aanbeveling 2025/01 aan de minister van Werk

Hervorm de werkloosheidsreglementering om ze eenvoudiger en toekomstbestendig te maken, waarbij de burger centraal staat en er volop ingezet wordt op automatisering van rechten en digitalisering van de procedures tussen de betrokken instellingen. Blijf daarbij wel rekening houden met personen die minder digitaal vaardig zijn.

Aanbeveling 2025/02 aan de minister van Werk

Zorg ervoor dat de uitbetalingsinstellingen over voldoende middelen beschikken om hun opdracht correct en kwaliteitsvol te kunnen uitvoeren, in het bijzonder om de digitalisering van de processen en van de gegevensuitwisseling tussen de betrokken actoren mogelijk te maken.

Aanbeveling 2025/03 aan de uitbetalingsinstellingen en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

Werk samen om de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen eenvoudiger en meer burgergericht te maken:

- Plaats de burger centraal.
- Zet in op de automatische toekenning van rechten, door een doorgedreven en automatische uitwisseling van gegevens.
- Pas het *Only Once* principe toe zoals voorzien in de wet van 5 mei 2014: vermijd dat informatie en gegevens die al elders beschikbaar zijn, opnieuw bij de burger wordt opgevraagd.
- Zet in op de verdere digitalisering en vereenvoudiging van de procedures.

Aanbevelingen 2025/04 aan de minister van Werk

Pas de werkloosheidsreglementering aan zodat ook de uitkeringen die door de uitbetalingsinstellingen ten laste worden genomen, als volwaardige werkloosheidsuitkeringen opgenomen worden in de gegevensstromen en daardoor ook de andere sociale zekerheidsrechten gegarandeerd blijven.

Aanbeveling 2025/05 aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

Wanneer het werkloosheidsbureau door een laattijdige indiening van de aanvraag de uitkeringen slechts kan toekennen vanaf de datum van ontvangst van het dossier, licht de werkloze dan in over de mogelijkheden die hij heeft om de niet toegekende uitkeringen alsnog te ontvangen.

Aanbeveling 2025/06 aan de uitbetalingsinstellingen voor werkloosheid

- Help de werkloze om de mogelijkheden te benutten die hij heeft om de wegens laattijdige indiening van de aanvraag niet toegekende uitkeringen alsnog te ontvangen.
- Neem, in de gevallen waarin de uitbetalingsinstelling aan de basis ligt van de laattijdige indiening en de RVA geen afwijking op de indieningstermijn toestaat, spontaan de niet door de RVA toegekende periodes van werkloosheid ten laste en betaal de uitkeringen vanaf de datum van de aanvraag tot de datum van ontvangst van het volledige dossier door het werkloosheidsbureau.

Aanbeveling 2025/07 aan de minister van Werk, de uitbetalingsinstellingen en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

Onderzoek

- of er in de reglementering een bepaling opgenomen kan worden die de directeur van het werkloosheidsbureau de bevoegdheid geeft uitspraak te doen in geval van betwisting tussen de sociaal verzekerde en de uitbetalingsinstelling over de verantwoordelijkheid voor de vertraging, naar analogie van artikel 167, § 2, van het werkloosheidsbesluit;
- of er aanpassingen mogelijk zijn aan de wettelijk bepaalde indieningstermijn van de aanvragen.

WETGEVING

- Wet van 11 april 1995 tot invoering van het “handvest” van de sociaal verzekerde
- Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering
- Ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering
- De wet van 5 mei 2014 houdende de verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkschakeling van elektronische en papieren formulieren – B.S. 4 juni 2014:

Het principe van de unieke gegevensinzameling is een van de essentiële middelen om de verschillende verplichte overheidsprocedures of -formulieren voor burgers en ondernemingen te vereenvoudigen. Dat principe heeft immers als doelstelling te vermijden dat burgers en ondernemingen steeds opnieuw dezelfde identificatiegegevens dienen mee te delen in het geval die gegevens reeds aan een andere administratie werden overgemaakt.

De wet heeft als doel om het hergebruik van gegevens die reeds beschikbaar zijn in authentieke bronnen (principe van de unieke gegevensinzameling/Only Once-principe) in de werking van de federale overheidsdiensten te verankeren en het gebruik te stimuleren van elektronische formulieren door de waarde ervan volledig gelijk te schakelen met papieren formulieren.



de federale
Ombudsman

Januari 2025

Verantwoordelijke uitgevers: D. Baele en J. Aass

Lay-out: Centrale drukkerij van de Kamer van volksvertegenwoordigers

We moedigen de verspreiding van dit verslag voor niet-commerciële doeleinden aan op voorwaarde dat de bron wordt vermeld. Alle namen in de voorbeelden van klachten zijn fictief. De klachten zelf zijn klachten die de federale Ombudsman behandelde.

Deze publicatie is beschikbaar op www.federaalombudsman.be en verschijnt enkel digitaal.

Wenst u toch een papieren versie, dan kunt u die aanvragen via contact@federaalombudsman.be of tel. 02 289 27 27.

Cette publication est également disponible en français.



de federale
Ombudsman

0800 99 961
www.federaalombudsman.be