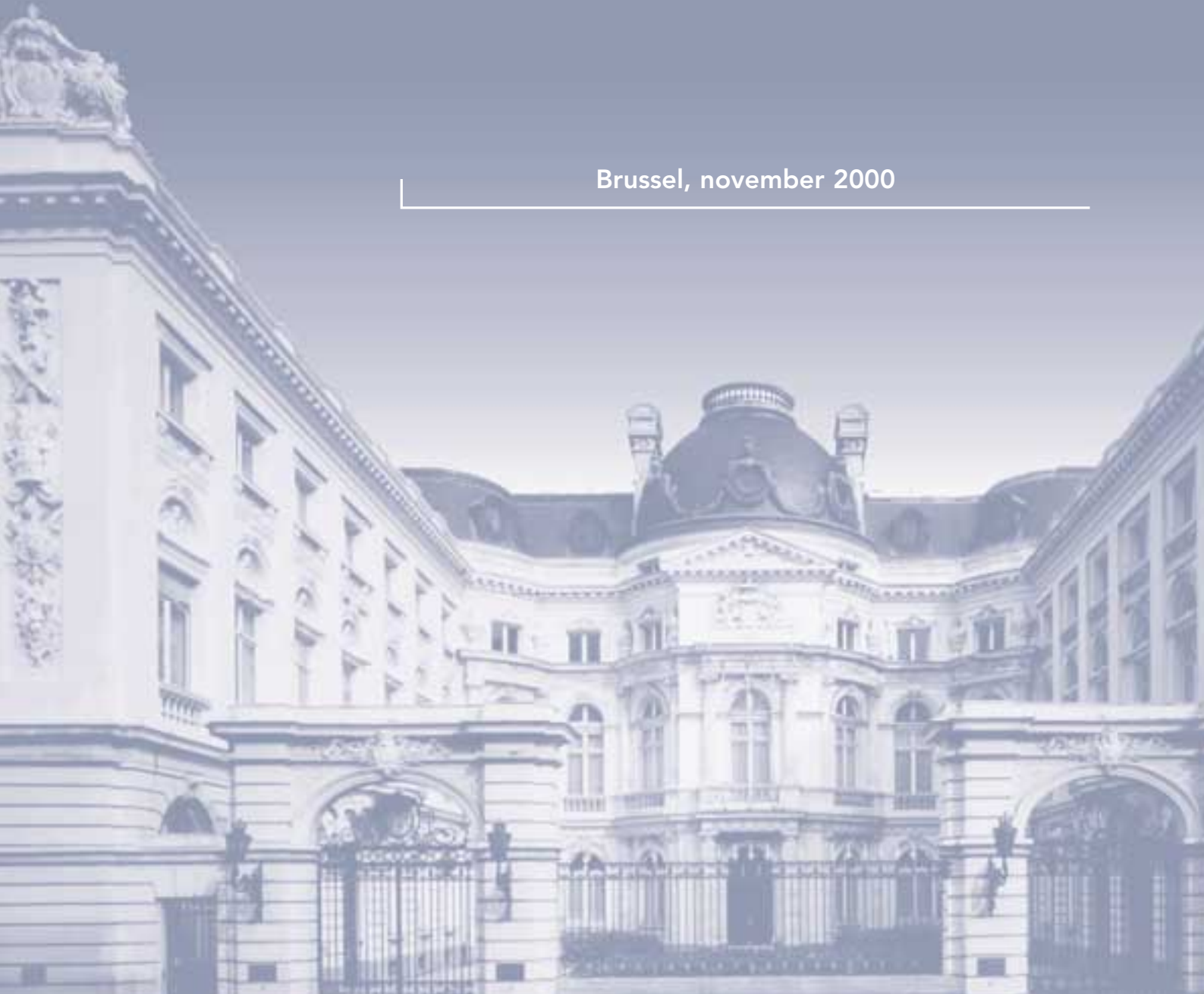


R E K E N H O F

Toelaatbaarheid tot werkloosheids- en wachtuitkeringen

*Verslag van het Rekenhof
aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, november 2000



R E K E N H O F

Toelaatbaarheid tot werkloosheids- en wachtuitkeringen

*Verslag van het Rekenhof
aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*

*Verslag van het Rekenhof,
goedgekeurd in algemene vergadering
van 20 september 2000*

INHOUDSTAFEL

Inleiding	5
1 Stelsel van werkloosheidsverzekering	5
1.1 Organisatie	5
1.2 Toelaatbaarheidsvoorwaarden	6
1.3 Toekenningsvoorwaarden	6
1.4 Vergoedbaarheidscategorieën	7
1.5 Administratieve aanvraagprocedure	7
2 Controledoelstellingen	9
3 Controlemethodologie	9
3.1 Evaluatiecriteria	9
3.2 Steekproefmethode	10
Resultaten van de controle en aanbevelingen	10
1 Vergissingen bij de dossierbehandeling	10
1.1 Ontbreken van documenten in dossiers	10
1.2 Ontoereikende inlichtingen of onvolledige formulieren	11
1.3 Vergissingen in de datum van uitkeringstoelaatbaarheid	11
1.4 Voortijdige beslissing tot toelaatbaarheid	12
1.5 Ontoereikende controle op de verklaringen	12
1.6 Foutief bedrag van de uitkeringen	13
2 Tekortkomingen bij de dossierbehandeling	13
2.1 Controle van de sociale bijdrageverplichtingen van de werkgever	13
2.2 Berekening en motivering van het recht op uitkeringen	14
2.3 Concept en gebruik van de formulieren	14
3 Analyse van de interne controle en de dienst Kwaliteitswaarborg	15
Conclusies	16
Synthese van de reacties van de RVA	18
Reactie van de minister	19

Inleiding

Het Rekenhof heeft de toekenning van werkloosheids- en wachtuitkeringen door de RVA-werkloosheidsbureaus onderzocht¹. Het ging de naleving van de algemene criteria voor de toekenning van het recht op uitkeringen na op grond van een representatieve steekproef van de aanvragen die gedurende een periode van twee jaar werden ingediend.

1 Stelsel van werkloosheidsverzekering

1.1 Organisatie

De besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders regelt het stelsel van de werkloosheidsverzekering :

Bij het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg wordt een Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening opgericht. Onder de voorwaarden, die de Koning bepaalt, heeft de Rijksdienst tot taak : (...) met behulp van de te dien einde opgerichte of nog op te richten organismen, aan de onvrijwillige werklozen en aan hun gezin de uitbetaling van de hun verschuldigde uitkeringen te verzekeren² (...). De werkloosheidsuitkeringen worden aan de gerechtigden uitbetaald hetzij door bemiddeling van uitbetalingsinstellingen, welke worden opgericht door representatieve werknemersorganisaties en die daartoe door de Koning, onder de voorwaarden die hij bepaalt, erkend zijn en wegens dit feit rechtspersoonlijkheid verkregen hebben, hetzij door bemiddeling van een openbare instelling beheerd door het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening³.

De wetgever heeft de uitvoering van de wettelijke principes in ruime mate gedelegeerd aan de Koning (koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering) en aan de Minister van Werkgelegenheid (ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering).

De werkloosheidsverzekering is opgebouwd rond twee administratieve polen: de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en de uitbetalingsinstellingen (UI). Sedert de hervorming van de instellingen in 1989 vormen de toekenning van werkloosheidsuitkeringen en de controle op de uitbetaling ervan de belangrijkste opdrachten van de RVA en zijn dertig werkloosheidsbureaus, die geografisch zijn gespreid⁴. De uitgaven voor werkloosheids- en wachtuitkeringen bedragen ongeveer 170 miljard BEF per jaar.

¹ Dossier nr. F-1.615.042.

² Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, artikel 7, § 1, lid 1, en lid 3, 1, i.

³ Idem, artikel 7, §2, 1e lid.

⁴ Sedert 1989 zijn immers de Gewesten en Gemeenschappen bevoegd voor de plaatsing van werklozen, de beroepsopleiding en de programma's voor wedertewerking van werklozen. Die taken worden beheerd door specifieke instellingen die voortspuiten uit de opsplitsing van de vroegere RVA : Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), Office régional et communautaire de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREm), Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (BGDA), Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle (IBFFP).

De vakbonden, die als privé-uitbetalingsinstellingen fungeren, en de openbare uitbetalingsinstelling, de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HVW), zijn ermee belast de aanvragen om uitkeringen bij de werkloosheidsbureaus van de RVA in te dienen en de uitkeringen aan de gerechtigden uit te betalen in overeenstemming met de instructies van de RVA⁵. Die uitbetalingsinstellingen zijn opgesplitst in gewestelijke en lokale afdelingen, die over het hele grondgebied zijn verspreid.

1.2 Toelaatbaarheidsvoorwaarden

De toelaatbaarheid tot de werkloosheidsuitkeringen veronderstelt de vervulling van een aantal voorwaarden. Volledige werkloosheidsuitkeringen kunnen worden bekomen na een aantal dagen van arbeid in loondienst, terwijl wachtuitkeringen kunnen worden bekomen na beëindiging van de studies.

Om tot de werkloosheidsuitkeringen te worden toegelaten moet de betrokkene aantonen dat hij een aantal arbeidsdagen in loondienst, of daarmee gelijkgestelde dagen, heeft gepresteerd tijdens de periode die onmiddellijk aan de uitkeringsaanvraag voorafgaat. Zowel het aantal arbeidsdagen als de duur van de referentieperiode zijn recht evenredig met de leeftijd van de aanvrager.

Om te worden toegelaten tot wachtuitkeringen, moet een jonge werknemer studies hebben voleindigd met volledig leerplan van het hoger secundair onderwijs of van de lagere secundaire cyclus met technische of beroepsvorming, in een onderwijsinstelling opgericht, gesubsidieerd of erkend door een van de drie Gemeenschappen. Bovendien moet hij een wachttijd hebben doorlopen na zich te hebben ingeschreven als werkzoekende bij de gewestelijke plaatsingsinstellingen. Hij moet ten slotte de inschrijving bevestigen op het einde van de wachttijd. Het aantal wachttijddagen varieert volgens de leeftijd van de uitkeringsaanvrager.

1.3 Toekenningvoorwaarden

De werkloze die voldoet aan de voorwaarden voor toelaatbaarheid tot de werkloosheids- of wachtuitkeringen, is nog niet automatisch vergoedbaar. Hij moet onder andere wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil, zonder arbeid en zonder loon zijn. Vrijwillig ontslag of ontslag wegens zwaarwichtige redenen leiden tot uitsluiting van het recht op uitkeringen.

⁵ Artikel 24, § 1, 4^o en 5^o, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende reglementering van de werkloosheid.

1.4 Vergoedbaarheidscategorieën

De gederfde lonen en de gezinstoestand van de werkloze bepalen het bedrag van de volledige werkloosheidsuitkering. De leeftijd en de gezinstoestand bepalen het bedrag van de wachtuitkeringen. Er zijn drie categorieën werklozen: werknemers met gezinslast (werklozen die een gezin ten laste hebben), alleenwonende werknemers, die een verhoogde uitkering ontvangen, en samenwonende werknemers, die uitkeringen ontvangen die in de tijd degressief zijn.

1.5 Administratieve aanvraagprocedure

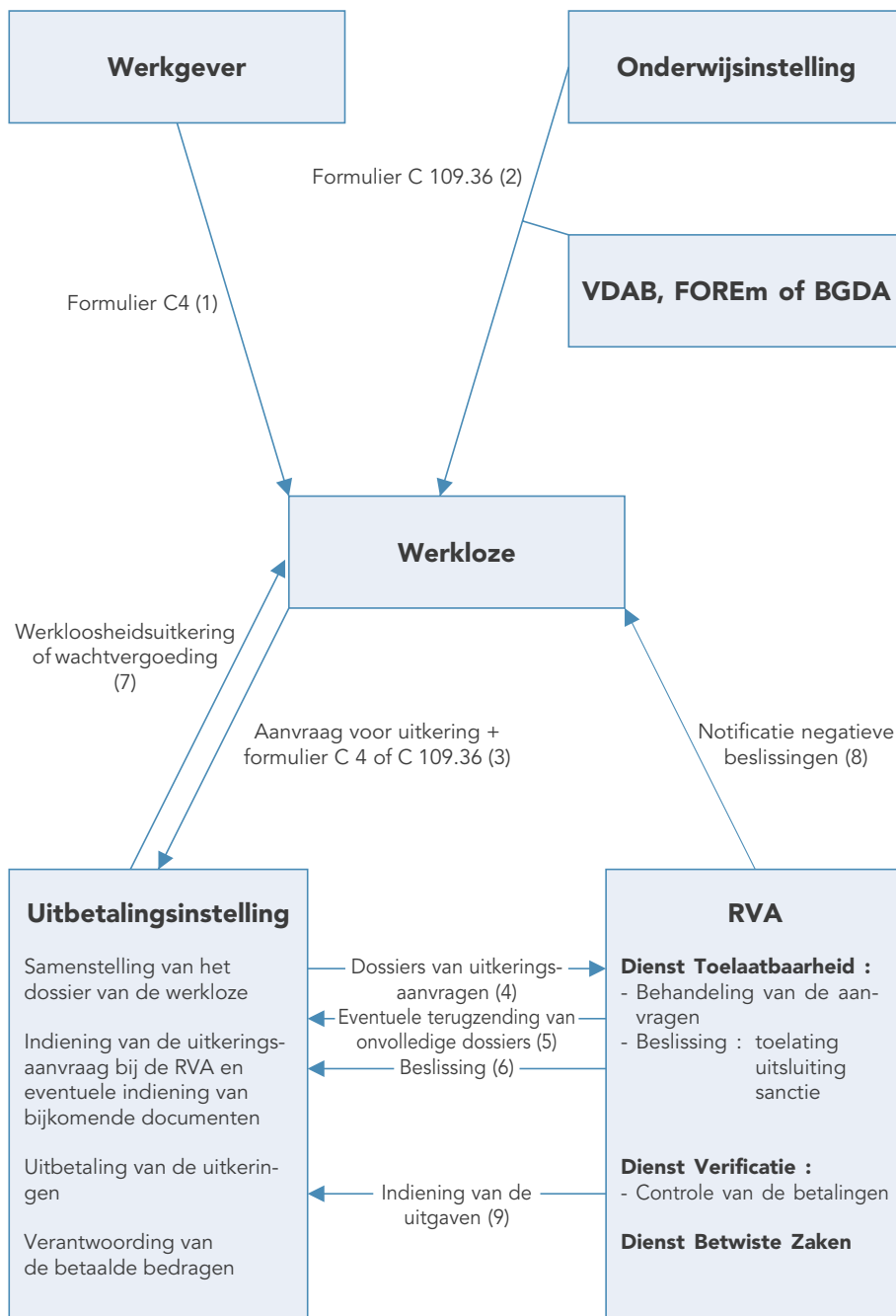
De onderstaande paragrafen en het schema op p. 8 lichten de behandeling van een uitkeringsaanvraag toe en schetsen het optreden van de verschillende actoren in de werkloosheidsverzekering.

Al dan niet in het bezit van de vereiste documenten (een C4 afgeleverd door de werkgever (1) of een C109/36 ingevuld door de onderwijsinstelling en de gewestelijke plaatsingsdienst (2)), stelt de aanvrager van de uitkering een dossier samen bij de uitbetalingsinstelling van zijn keuze (3). Na de inzameling van de vereiste stukken, stuurt de uitbetalingsinstelling de uitkeringsaanvraag naar het werkloosheidsbureau van de RVA, dat binnen de 30 dagen na ontvangst van het dossier een beslissing neemt (4).

Oordeelt het werkloosheidsbureau dat het dossier onvolledig is, dan stuurt het dit naar de uitbetalingsinstelling terug voor bijkomende informatie (5). Is het dossier volledig, dan doet het bureau uitspraak over de rechten van de aanvrager, eventueel na een onderzoek. Het kan beslissen hem toe te laten tot het genot van de uitkeringen of hem tijdelijk of definitief uit te sluiten.

Het werkloosheidsbureau deelt de beslissing tot toekenning of weigering aan de uitbetalingsinstelling mee (6). In het geval van een beslissing tot toekenning, stort de uitbetalingsinstelling de verschuldigde bedragen aan de werkloze (7). Negatieve beslissingen (sancties, uitsluitingen of beperkingen) deelt het de werkzoekende mee (8). Hij kan eventueel bij de arbeidsrechtbank in beroep gaan. Sedert 1 januari 2000 moet ook de uitkeringsgerechtigde kennis krijgen van de gunstige beslissingen, overeenkomstig de principes van het Handvest van de Sociaal Verzekerde.

Een gespecialiseerde dienst van het werkloosheidsbureau controleert de betalingen door de uitbetalingsinstellingen. Hij gaat na of de uitkeringen wel degelijk overeenkomstig de werkloosheidsreglementering geschieden (9).



Administratieve aanvraagprocedure

2 Controledoelstellingen

Jaarlijks behandelen de diensten van de RVA ongeveer 2,5 miljoen individuele uitkeringsaanvragen. Het gaat om eerste uitkeringsaanvragen, die de opening van een nieuw dossier vergen, maar ook om herinschrijvingen of verklaringen tot wijziging of bevestiging van bepaalde toestanden, die een opname in een al geopend dossier vereisen.

In elk werkloosheidsbureau heeft een dienst Toelaatbaarheid als taak binnen een bepaalde termijn de uitkeringsaanvragen van de werklozen, die de uitbetalingsinstellingen indiende, te onderzoeken. De werkloosheidsreglementering die deze dienst moet toepassen en doen naleven, is uitgebreid, complex en voortdurend aan wijzigingen onderhevig.

De afwezigheid van een interne of externe evaluatie van de wijze waarop de RVA zijn hoofdopdracht vervult, namelijk uitspraak doen over het recht op werkloosheidsuitkeringen⁶ en de recente, aanzienlijke inkorting door de RVA van de termijnen voor de behandeling van de dossiers, gaven aanleiding tot de onderhavige controle van het Rekenhof. Zij betrof de totaliteit van de nieuwe aanvragen om werkloosheidsuitkeringen en wachtuitkeringen die de bureaus van de rijksdienst van juli 1995 tot juni 1997 (twee jaar) hebben behandeld. Deze eerste selectie betrof ongeveer 200.000 uitkeringsaanvragen. Om tot een significant aantal te onderzoeken dossiers te komen, deed het Rekenhof een beroep op de steekproefmethode. Het spitste zijn controle bovendien toe op de elementen die determinerend zijn voor een toekenning of weigering van uitkeringen.

3 Controlemethodologie

3.1 Evaluatiecriteria

De doelstelling van het Rekenhof bestond erin een globaal oordeel uit te spreken over de wijze waarop de RVA zijn taak inzake de toelaatbaarheid van de werklozen tot de werkloosheidsuitkeringen uitvoert. De evaluatiecriteria betroffen niet enkel de naleving van de werkloosheidsreglementering, maar ook aspecten van het beheer van de dossiers en de dossierinhoud.

De analyse leverde een globale beoordeling op van het beheer van elk uitkeringsaanvraagdossier. Een dossier dat in zodanige mate tekortschoot tegenover een of meer criteria, dat de beslissing of de wijze waarop zij werd genomen tot heroverweging aanleiding diende te geven, kreeg een globale negatieve evaluatie (vergissing) toegekend.

Andere dossiers kregen weliswaar geen globale negatieve evaluatie, maar vertoonden toch leemten ten aanzien van een of meer criteria. Die – soms terugkerende – tekortkomingen (lichte vergissingen) werden eveneens onderzocht.

⁶ De RVA is belast met de toekenning van verschillende soorten uitkeringen (hoofdzakelijk volledige werkloosheidsuitkering, tijdelijke werkloosheidsuitkering, bruggpensioen en uitkering voor loopbaanonderbreking). De eerste aanvragen om uitkeringen voor volledige werkloosheid zijn financieel en kwantitatief het belangrijkste.

3.2 Steekproefmethode

De controle van de individuele dossiers verliep in twee fasen. In een eerste fase selecteerde het Rekenhof een representatief staal van dossiers op grond van een enkelvoudige, willekeurige steekproef. Dat staal overspande elf van de 30 werkloosheidsbureaus. Om de bekomen resultaten te valideren, voerde het vervolgens in drie andere werkloosheidsbureaus een bevestigingsanalyse uit op een tweede staal van dossiers. In totaal werden ongeveer 800 dossiers voor eerste uitkeringsaanvragen aan een grondige controle onderworpen.

Resultaten van de controle en aanbevelingen

Punt 1 handelt over de dossiers die een globale negatieve beoordeling (vergissing) kregen; punt 2 over de dossiers die tekortkomingen (lichte vergissingen) vertoonden. De vergissingen geven voorts aanleiding tot commentaar en aanbevelingen. Tot slot analyseert punt 3 bondig het kwaliteitscontrolesysteem dat de rijksdienst recent heeft ingevoerd.

1 Vergissingen bij de dossierbehandeling

Rekening houdend met de foutenmarge ingecalculeerd in de nauwkeurigheid van de steekproef (1,8%), ligt het percentage vergissingen die de RVA heeft begaan bij de behandeling van eerste aanvraagdossiers van uitkeringen tussen 3,1% en 6,7%, met een gemiddelde waarde van 4,9%. Het betrouwbaarheidsniveau van dat resultaat is 95%. De onderstaande paragrafen geven een overzicht van de vergissingen.

1.1 Ontbreken van documenten in dossiers

Het dossier van de uitkeringsaanvrager bestaat in hoofdzaak uit formulieren die werkgevers, plaatsingsinstellingen, onderwijsinstellingen, betalingsinstellingen en de werkloze zelf invullen. Het ontbreken van een onontbeerlijk stuk had in sommige dossiers moeten leiden tot het ongedaan maken van de beslissing van het werkloosheidsbureau. Zo ontbrak de gezinstoestand van de werkloze in een dossier en werd de betrokkene vergoed tegen het minimale barema. Een ander uitkeringsgerechtigde verklaarde dat hij onderhoudsgeld moest betalen; hij ontving een verhoogde uitkering zonder dat hem het bewijs daarvan, een gerechtelijke of andere beslissing, werd gevraagd. Ten slotte werd een periode van ziekte waarvoor het bewijs van het ziekenfonds ontbrak dat hiervoor vergoedingen werden uitbetaald, gelijkgesteld met de arbeidsperiode, nodig om werkloosheidsuitkeringen te bekomen.

Andere dossiers bevatten niet de vereiste aanvraagdocumenten. Het ontbreken van die documenten is allicht toe te schrijven aan vergissingen bij het klasseren. Zo staken in bepaalde dossiers documenten die betrekking hadden op andere uitkeringsgerechtigden.

De papieren dossiers bestaan uit een omvangrijk aantal documenten. Dat bemoeilijkt de raadpleging ervan, temeer daar geen specifiek klasseersys-

teem meer bestaat. De stukken voor latere aanvragen raken soms met die van voorgaande aanvragen vermengd.

Er is dus nood aan een verbetering in het bijhouden van de dossiers. Enkele werkloosheidsbureaus zijn al begonnen met het chronologisch klasseren en systematisch nummeren van de binnenkomende stukken.

1.2 Ontoereikende inlichtingen of onvolledige formulieren

Voor verschillende dossiers zijn essentiële inlichtingen niet aan de RVA meegedeeld. Daar de rijksdienst ze niet opvroeg, kon hij wegens onvolledige gegevens geen uitspraak doen.

Zo liet een aanvrager van een uitkering na de aard en het bedrag van de inkomsten van een mindervalide familielid dat met hem samenwoonde, te vermelden. Dit had hem, onder bepaalde voorwaarden, nochtans verhoogde uitkeringen kunnen opleveren. In een ander geval werden de arbeidsprestaties (stelsel, bezoldiging) niet gepreciseerd, wat nochtans onontbeerlijk is voor de berekening van het bedrag van de uitkering. Verschillende wachttuitkeringsaanvraagdossiers vermeldden ten slotte niet de datum van de beëindiging van de studies, terwijl die van het begin van de wachttijd er wel in voorkwam.

Deze nalatigheden zijn waarschijnlijk te wijten aan het streven naar inkorting van de dossierbehandelingstermijn. Reglementair moet de RVA de beslissing over het recht op uitkeringen immers nemen binnen een termijn van één maand na de dag dat het werkloosheidsbureau het volledige dossier heeft ontvangen⁷. Voor enkele jaren heeft de RVA namelijk een beleid ontwikkeld van drastische inperking van de termijn voor de behandeling van dossiers, teneinde de uitkeringsgerechtigden zo vlug mogelijk te vergoeden. Daartoe heeft zijn hoofdbestuur de termijn tot ongeveer twee weken teruggebracht.

Dit streefdoel is lovenswaardig, zolang het de kwaliteit van het werk niet aantast⁸. De inachtneming van de termijnen werd echter het belangrijkste criterium bij de evaluatie van het werk in de werkloosheidsbureaus. Het dwingende karakter van de behandelingstermijnen had tot gevolg dat de personeelsleden van de diensten Toelaatbaarheid uitspraak deden over dossiers waarvan ze wisten dat ze onvolledig waren, zonder de uitbetalingsinstelling om bijkomende inlichtingen te vragen.

De RVA ziet overigens soms af van het vragen van bijkomende inlichtingen aan de uitbetalingsinstellingen, niet alleen om binnen de behandelingstermijnen te blijven, maar ook om de betrachting van het hoofdbestuur, vragen in de mate van het mogelijke tot 8% van de ingediende dossiers te beperken, te realiseren.

1.3 Vergissingen in de datum van uitkeringstoelaatbaarheid

Werkloosheidsuitkeringen kunnen pas worden toegekend vanaf de eerste dag waarop de werkloze geen beroeps- of vervangingsinkomsten meer ont-

⁷ Artikel 145 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende reglementering van de werkloosheid.

⁸ De RVA heeft immers pas een kwaliteitscontrole op zijn diensten ingevoerd lang nadat hij een versnelling van de behandeling van de dossiers had opgelegd (zie punt 2.3.).

vangt. Voor wachtuitkeringen vangt de vergoeding aan onmiddellijk na beëindiging van de wachttijd. In bepaalde gevallen werd de opening van het recht niet toegekend op de datum die in het dossier was vastgesteld. Enerzijds hield de RVA bijvoorbeeld geen rekening met het feit dat de wachttijd vóór de beëindiging van de studies was aangevat en derhalve moest worden verlengd. Deze vergissing had tot gevolg dat uitkeringen twee maand te vroeg werden toegekend. In een ander geval had de wachttijd eveneens moeten worden verlengd. Wegens een berekeningsfout vonden de uitkeringen echter voortijdig plaats. Anderzijds verlengde de RVA ten onrechte de wachttijd van een uitkeringsgerechtigde die een betrekking in loondienst had uitgeoefend. De RVA zou dus waakzaam moeten zijn voor de gebeurtenissen die de theoretische duur van de wachttijd en derhalve de datum van toelaatbaarheid tot de wachtuitkering kunnen beïnvloeden.

Tevens dient de rijksdienst bijzondere aandacht te besteden aan elk document dat een onderwijsinstelling, plaatsingsinstelling of uitkeringsaanvrager onvolledig heeft ingevuld.

1.4 Voortijdige beslissing tot toelaatbaarheid

In 19% van de dossiers met nieuwe wachtuitkeringsaanvragen stak een attest van beëindiging van de wachttijd dat voortijdig door de gewestelijke plaatsingsinstellingen was afgeleverd. Elf procent van die dossiers diende de uitbetalingsinstellingen voortijdig bij de RVA in. In een aantal gevallen nam de RVA de beslissing om de uitkeringen toe te kennen vóór het verstrijken van de wachttijd. Die handelwijze is in strijd met artikel 36, § 1, lid 1, 4°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, dat bepaalt dat de jonge werknemer een wachttijd moet hebben doorlopen om het recht op de wachtuitkeringen te bekomen.

De voortijdige aflevering van attesten van beëindiging van de wachttijd en de voortijdige indiening door de uitbetalingsinstellingen van wachtuitkeringsaanvraagdossiers hollen twee belangrijke principes van de werkloosheidsreglementering uit, te weten: het doorlopen van de wachttijd die, in sommige gevallen, kan worden verlengd (ziekte, verblijf in het buitenland, werken terwijl men nog studeert, ...), en de inaanmerkingneming van de gezinstoestand bij afloop daarvan.

De RVA kan een toekenningsbeslissing niet verantwoorden met de loutere veronderstelling dat een essentiële voorwaarde voor de toelaatbaarheid tot het genot van de uitkeringen is vervuld. Hij mag ook geen uitspraak doen over dossiers die de uitbetalingsinstellingen te vroeg indienden of die attesten van beëindiging van de wachttijd bevatten die zij voortijdig afleverden.

Hoewel het oproepen door de gewestelijke plaatsingsinstellingen van werklozen vóór het einde van hun wachttijd andermaal voortvloeit uit de lovenswaardige bekommernis de behandelingstermijnen in te korten, ontstaat zo een belangrijk risico op vergissingen.

1.5 Ontoereikende controle op de verklaringen

Bij het onderzoek van een dossier kan de beambte van de dienst Toelaatbaarheid bijzondere toestanden vaststellen die een nader onderzoek door de diensten Verificatie en Betwiste Zaken van de RVA vergen, meestal vermoedens van inbreuken op de werkloosheidsreglementering die de volledige of gedeeltelijke weigering van de uitkeringen tot gevolg kunnen heb-

ben. De dossierbehandeling blijkt echter niet steeds zorgvuldig te zijn geschied. Soms werden dossiers met bijzonder toestanden niet aan de controledienst voorgelegd. Soms werden zij wel voorgelegd, maar bleven de gevraagde onderzoeken uit.

In het bijzonder dient de RVA duidelijke en eenvormige criteria op te stellen om te beoordelen of ontslagredenen ten aanzien van de werkloosheidsreglementering al dan niet aanvaardbaar zijn. Immers, in enkele gevallen waren die redenen zo dubbelzinnig dat zij geen uitspraak over de onvrijwilligheid of vrijwilligheid van het ontslag toelieten. In andere gevallen toonde de controle nauwe familiebanden aan tussen de uitkeringsaanvrager en zijn laatste werkgever en bleek een onderzoek noodzakelijk om de effectieve beëindiging van de arbeidsovereenkomst vast te kunnen stellen. In verscheidene dossiers liet de rijksdienst na te verifiëren of nevenactiviteiten met het recht op uitkeringen verenigbaar waren.

Allicht verklaart de bekommernis de behandelingstermijnen in acht te nemen opnieuw waarom de dienst Toelaatbaarheid afziet van een onderzoek. Als deze dienst toch een onderzoek vraagt, maar de controledienst niet op die vraag ingaat, is het wenselijk dat de controledienst verantwoordt waarom hij de gevraagde onderzoeken niet uitvoerde.

1.6 Foutief bedrag van de uitkeringen

Na de laattijdige indiening van een document door een uitkeringsgerechtigde, heeft de RVA het bedrag van de toegekende uitkeringen met terugwerkende kracht verhoogd, wat in strijd is met de werkloosheidsreglementering. In een ander geval heeft de rijksdienst wachtuitkeringen toegekend van ongeveer 11.000 BEF per maand, terwijl de uitkeringsgerechtigde, volgens de informatie in zijn dossier, op werkloosheidsuitkeringen van ongeveer 31.000 BEF per maand aanspraak kon maken.

Tot voor kort deelden noch de RVA, noch de uitbetalingsinstelling de positieve beslissingen tot toekenning van de uitkeringen aan de werkloze mee. De instellingen waren het lange tijd met elkaar oneens over de uitoefening van de meldingsplicht die de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de wet tot invoering van het Handvest van de Sociaal Verzekerde opleggen.

Een koninklijk en een ministerieel besluit van 30 april 1999 pasten de werkloosheidsreglementering weliswaar vanaf 1 januari 2000 aan de bepalingen van het Handvest aan. De uitbetalingsinstellingen delen sindsdien de positieve beslissingen van de werkloosheidsbureaus tot toekenning van de uitkeringen, aan de werklozen mee.

2 Tekortkomingen bij de dossierbehandeling

De controle heeft in een aantal dossiers leemten aan het licht gebracht die minder belangrijk lijken, maar toch tot fouten aanleiding kunnen geven. Drie categorieën tekortkomingen komen frequent voor:

2.1 Controle van de sociale bijdrageverplichtingen van de werkgever

De inhouding door de werkgever van de sociale bijdragen, waaronder die voor de werkloosheidssector, is een voorwaarde voor de toekenning van

werkloosheidsuitkeringen⁹. Om de naleving van die voorwaarde na te gaan, baseert de RVA zich op de verklaring van de werkgever in het document C4. Die verklaring bewijst echter niet dat de werkgever de werknemer bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) aangaf, noch, a fortiori, dat hij sociale bijdragen betaalde.

De werkloosheidsreglementering zou bijgevolg zo kunnen worden aangepast dat een werkelijke controle kan worden georganiseerd langs de gegevensbank LATG van de RSZ¹⁰.

2.2 Berekening en motivering van het recht op uitkeringen

De berekening van het aantal arbeids- of wachttijddagen is een beslissende fase in de behandeling van het dossier: vooral in deze fase wordt bepaald of een werknemer toelaatbaar is. Het gaat hier om een bijzonder ingewikkelde berekening, vooral voor werknemers die talrijke opeenvolgende betrekkingen hebben uitgeoefend of die een lange beroepsloopbaan achter de rug hebben. De huidige berekeningsmodaliteiten zijn evenwel niet meer aangepast en houden een groot risico op fouten in. In de meeste gevallen is er geen spoor van de werkwijze die de dossierbeheerder heeft geleid tot de beslissing een werknemer toe te laten of uit te sluiten van het recht op uitkeringen. Een dergelijke voorzorgsmaatregel is in ingewikkelde gevallen nochtans onontbeerlijk. Deze vaststelling geldt ook voor de bepaling van het bedrag van de uitkering op grond van het gederfde inkomen.

Het Rekenhof is van oordeel dat het gebruik van een gestandaardiseerd berekeningsformulier de betrouwbaarheid zou verhogen. De invoering van een dergelijk document zou de beambte ertoe dwingen logisch tewerk te gaan en de nodige zelfcontrole uit te voeren. Ook zou de verificatie van de dossiers voor de interne en externe controleurs gemakkelijker worden. De opgespoorde fouten bij de behandeling zouden de leemten in de opleiding van de betrokken beambten aan het licht kunnen brengen en de risico's op niet-verschuldigde betalingen kunnen reduceren. Het komt het hoofdbestuur van de RVA toe een dergelijk gestandaardiseerd model op te stellen. Nu werkt elk werkloosheidsbureau met een min of meer volledig model sui generis, waardoor coherentie ontbreekt.

De RVA zou ten slotte moeten overschakelen naar geautomatiseerde berekeningen. Het gaat immers om rekenkundige verrichtingen, die hij met een goed ontworpen bureauticasysteem kan uitvoeren. De procedure informatiseren zou tijdswinst opleveren en de betrouwbaarheid verhogen.

2.3 Concept en gebruik van de formulieren

Om de behandeling van de dossiers te uniformeren en te vergemakkelijken, heeft de RVA een groot aantal formulieren ontworpen die de verschillende actoren van de werkloosheidsverzekering moeten invullen. Die documenten spelen een essentiële rol. De inhoud ervan is bepalend voor de kwaliteit van de beslissingen van de RVA.

⁹ Artikel 37, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 betreffende de werkloosheid.

¹⁰ De gegevensbank van de RSZ, *Loon en Arbeidstijd Gegevens-Données salaires et temps de Travail*, registreert alle informatie over de betaling van de sociale bijdragen door de werkgever. De RVA heeft sedert korte tijd langs een computerverbinding toegang tot die gegevensbank.

Het onderzoek van de dossiers heeft aangetoond dat het concept en het gebruik van bepaalde aanvraagdocumenten niet alle vereiste waarborgen boden:

- de formulieren vermelden zelden de volledige identiteit van de aanvrager (nummer in het rijksregister, naam, voornaam, adres);
- documenten zijn niet steeds volledig ingevuld;
- een zelfde uitkeringsaanvraag bevat soms verschillende gedeeltelijk ingevulde exemplaren van hetzelfde document;
- de hoedanigheid van de personen die de documenten opstellen, is niet steeds duidelijk aangegeven.

Gefotokopieerde documenten of documenten met overschrijvingen of doorhalingen weigert de RVA omdat zij doorgaans een bron van mogelijke fouten vormen.

De aanvraagdocumenten vormen de grondslag voor de vergoeding van de uitkeringsgerechtigde. Alle partijen moeten ze heel zorgvuldig invullen, om zodoende garant te staan voor de correcte toepassing van de werkloosheidsreglementering en te garanderen dat iedere uitkeringsgerechtigde de uitkeringen ontvangt waarop hij werkelijk recht heeft.

Ook op dit vlak kan de RVA de gegevens meer geautomatiseerd meedelen, inzonderheid aan de plaatsingsinstellingen. De rijksdienst zou tevens op meer systematische wijze de gegevens kunnen aanwenden die de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid beschikbaar stelt.

3 Analyse van de interne controle en de dienst Kwaliteitswaarborg

De RVA heeft onlangs in de gewestelijke bureaus diensten interne controle gecreëerd die instaan voor het waarborgen van de correcte toepassing van de reglementering. Deze diensten hebben een systeem ontwikkeld voor het heronderzoeken van dossiers en door beambten genomen beslissingen.

De methode leunt aan bij die welke het Rekenhof tijdens zijn audit heeft gevolgd. Ze bestaat erin na te gaan of een bepaald aantal dossiers correct werd behandeld op basis van evaluatiecriteria, die gemeten elementen worden genoemd. Dit nieuwe onderzoek vindt niet systematisch plaats, maar op grond van een dagelijkse steekproef van 4% van de behandelde dossiers, die willekeurig worden geselecteerd. De diensten hebben een gradatie in de fouten vastgesteld. Fouten met een financiële weerslag, beschouwen zij als de belangrijkste.

De recente invoering van deze controle bracht een aanzienlijke vooruitgang. Tot dan bestond immers bij de RVA geen enkele procedure voor het heronderzoeken van de dossiers. Het systeem blijft evenwel voor verbetering vatbaar: dat voor het interne heronderzoek van de dossiers bij de beambten van het werkloosheidsbureau een beurtrol is ingevoerd, brengt het risico mee dat de controlerende beambte het werk van zijn collega's niet met de vereiste onafhankelijkheid of objectiviteit beoordeelt.

Daarenboven is het weinig waarschijnlijk dat de controleur de binnen het bureau geldende procedures betwist, aangezien het veralgemeende of routineuze werkwijzen betreft.

Het overkoepelende optreden van de dienst Kwaliteitswaarborg van het hoofdbestuur van de RVA, dat zich in feite beperkt tot het uitvoeren van een driemaandelijks controle in de werkloosheidsbureaus op grond van een beperkt aantal dossiers, kan daarom worden verruimd.

Het Rekenhof beveelt bijgevolg aan de kwaliteitscontrole te versterken met ploegen van buiten de betrokken werkloosheidsbureaus. Deze versterking is een absolute noodzaak, gelet op de inkorting van de termijn voor de behandeling van de dossiers.

Conclusies

De RVA voert zijn opdracht uit in een bijzonder ingewikkelde omgeving. De toe te passen reglementering is complex en evolueert voortdurend. De laatste jaren vertoont het algemeen normatief kader van de werkloosheidsreglementering weliswaar een status quo. Een dergelijke stabilisatie ligt echter – ondanks de wensen die de administrateur-generaal van de RVA terzake bij herhaalde gelegenheden heeft geformuleerd¹¹ – niet in de lijn van de verwachtingen waar het de nieuw opgerichte stelsels betreft, zoals het stelsel van de activering van de uitkeringen of de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA's). Daarenboven is er geen gunstige evolutie inzake een betere leesbaarheid van de teksten van de werkloosheidsreglementering.

De versnippering van de bevoegdheden inzake de werkloosheidsverzekering verplicht de instelling met verschillende actoren te handelen: uitbetalingsinstellingen die de dossiers moeten samenstellen en de uitkeringen uitbetalen, plaatsingsinstellingen voor werklozen (VDAB, FOREm en BGDA), gemeentelijke diensten (PWA's, stempellokale voor tweemaandelijks aanmelding), ...

In die context heeft het Rekenhof zich geconcentreerd op de eerste aanvragen van werkloosheids- en wachttuitkeringen. Het onderzocht ongeveer 800 willekeurig gekozen dossiers. Het koos bewust niet voor al door de RVA vastgestelde betwistingsdossiers. Dit zou een veel hoger foutenpercentage hebben opgeleverd, maar het zou de toelaatbaarheid tot het recht op werkloosheidsuitkeringen in een overdreven negatief daglicht hebben gesteld.

De controle toonde een foutenpercentage van 4,9% in de dossierbehandeling door de verschillende werkloosheidsbureaus van de RVA aan. In 4,1% van de gevallen ging het om een onjuiste administratieve behandeling; in 0,8% om een fout bij de toekenning van het recht, waarbij de werkloze werd bevoor- of benadeeld.

Het lage foutenpercentage mag niet worden verwaarloosd. Extrapolatie geeft immers een niet-optimale behandeling van ongeveer 10.000 dossiers op een totaal van 200.000 dossiers met eerste aanvragen om werkloosheidsuitkeringen of wachttuitkeringen. In bepaalde gevallen hadden de fouten tot gevolg dat uitkeringen geheel of gedeeltelijk onterecht werden toegekend of dat de toelaatbaarheid tot het genot van die uitkeringen op ongerechtvaardigde wijze werd geweigerd.

¹¹ Zie de jaarverslagen 1996 tot 1998 van de RVA.

De totale budgettaire weerslag ervan is vrij gering ten aanzien van het totale budget voor werkloosheidsuitgaven. De sociale en menselijke gevolgen ervan zijn evenwel verontrustend, vooral als het recht op uitkeringen op ongerechtvaardigde wijze wordt geweigerd.

Als de uitkeringsgerechtigde of zijn uitbetalingsinstelling niet reageren, bestaat weinig kans op rechtzetting van de fout. De beslissingen worden immers zelden nagezien en tot voor kort deelde de RVA de betrokkenen enkel negatieve beslissingen mee (sancties en uitsluitingen). Het Handvest van de Sociaal Verzekerde heeft de uitbetalingsinstellingen echter opgedragen de werklozen ook de door de werkloosheidsbureaus van de RVA genomen positieve beslissingen tot toekenning van de uitkeringen te betekenen en nader te verklaren.

De vastgestelde fouten zijn van tweeërlei aard:

- fouten ingevolge dossieronvolledigheid (in sommige dossiers ontbraken documenten of essentiële gegevens; in andere werden voorafgaande controles of verificaties niet gevraagd of uitgevoerd, hoewel zij onontbeerlijk waren voor een correcte behandeling);
- fouten in de toepassing door de RVA van de reglementering, met een verkeerd bedrag, een verkeerde categorie van toegekende uitkeringen of een verkeerde datum van de vergoeding tot gevolg.

De controle heeft ook zwakke punten in de behandeling van dossiers aan het licht gebracht, die de getroffen beslissingen in vraag kunnen stellen. De RVA houdt de papieren dossiers niet altijd op nauwgezette wijze bij en motiveert zijn beslissingen niet altijd: de berekeningsbladen ontbreken, er bestaat geen afschrift van de beslissing en stukken die verband houden met verschillende aanvragen, worden met elkaar vermengd.

De informatie in de formulieren die, onder meer, onderwijsinstellingen en plaatsingsinstellingen meedelen, is soms betwistbaar en wordt onvoldoende geverifieerd.

Hoe dan ook heeft de RVA al een geïntegreerde en coherente managementstrategie ontwikkeld. In het kader van zijn wettelijke en statutaire opdracht heeft de rijksdienst op het vlak van de toelaatbaarheid tot het recht op werkloosheids- en wachtuitkeringen daarbij twee prioritaire oogmerken vooropgesteld, die evenwel moeilijk te verzoenen zijn, met name een snellere uitbetaling van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en het waarborgen van een correcte toepassing van de reglementering.

De controle heeft aangetoond dat de RVA de eerste, uit sociaal oogpunt lovenswaardige doelstelling, heeft gerealiseerd, maar dat sommige beslissingen daardoor aan kwaliteit hebben ingeboet. De strategie de uitkeringen snel toe te kennen, lijkt haar limieten te hebben bereikt. Voortaan vergen de maatregelen voor een correcte toepassing van de reglementering verdere ontwikkeling. Zo zou de rijksdienst op verschillende manieren het bijhouden van de dossiers inzake toelaatbaarheid tot het recht op werkloosheids- en wachtuitkeringen evenals de motivering van zijn beslissingen inzake de vergoeding kunnen verbeteren:

- Er zou een intensievere controle moeten komen op alle gevoelige gegevens die werkgevers, onderwijsinstellingen, plaatsingsinstellingen of uitkeringsaanvragers meedelen met gewone verklaringen. De RVA zou deze actoren bovendien moeten sensibiliseren zo correct mogelijke informatie te verstrekken.

- Elke vraag om onderzoek zou een gevolg moeten krijgen en voor de behandeling van ingewikkelde of betwiste dossiers zou een voldoende lange termijn beschikbaar moeten zijn.
- Aanvragen voor wachttuitkeringen ingediend vóór het einde van de wachttijd, en voortijdige beslissingen tot toekenning van de uitkeringen zouden niet mogen worden aanvaard.

De RVA zou zijn dienst Toelaatbaarheid, die bijna uitsluitend werkt op grond van papieren documenten, kunnen betrekken bij de informaticavernieuwingen die zijn dienst Verificatie in staat heeft gesteld veel doeltreffender en betrouwbaarder te werken.

Een aangepaste bureauticatoepassing zou het beheer van bepaalde aspecten van de dossierbehandeling kunnen verbeteren. Voor elk dossier een geïnformatiseerd berekeningsblad maken met vermelding van elke stap die de beambte van de RVA heeft ondernomen, zou de kwaliteit van de beslissingen kunnen verbeteren en de interne en externe controle vergemakkelijken.

Ten slotte zou er een beter geautomatiseerde informatieuitwisseling moeten komen tussen de RVA en de overige partners van de werkloosheidsverzekering, inzonderheid langs de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

Synthese van de reacties van de RVA

Het Rekenhof heeft de RVA geïnformeerd over de verschillende fasen van zijn controle en de rijksdienst heeft aan de controle meegewerkt. Na afloop van het onderzoek kon de rijksdienst in een tegensprekelijk debat opmerkingen formuleren over het voorlopige verslag van het Rekenhof.

De RVA is zich ervan bewust dat de verbetering van het beheer van de toelaatbaarheid tot het recht op werkloosheidsuitkeringen de belangrijkste uitdaging vormt die hij in het begin van de 21e eeuw moet opnemen. De rijksdienst ging grotendeels akkoord met de opmerkingen en suggesties van het Rekenhof. Hij heeft verwezen naar lopende of nog op te starten projecten om de kwaliteit van de beslissingen te verbeteren. De meeste van die projecten beogen:

- De invoering van nieuwe technieken voor de behandeling van dossiers. Zonder de toelaatbaarheid volledig te informatiseren, dient toch een intensiever gebruik te worden gemaakt van bureautica-instrumenten, inzonderheid voor de berekening van de arbeidsdagen en de geïnformateerde gegevensoverdracht langs, vooral, de Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid.
- Een nauwere samenwerking tussen de dienst Toelaatbaarheid en de overige diensten van de werkloosheidsbureaus van de RVA (controle, verificatie, ...) enerzijds en met de andere instellingen die een opdracht vervullen in het kader van de werkloosheidsverzekering anderzijds.
- Een grotere sensibilisatie van de uitbetalingsinstelling voor de gevolgen van slecht beheerde of onvolledige dossiers.
- De RVA tracht met pro-actieve acties te vermijden dat hij dossiers moet terugzenden.

- Het herinneren van de verschillende betrokkenen aan het dwingende karakter van de voorwaarden inzake het volbrengen van de wachttijd. Inzonderheid is het onaanvaardbaar dat de werkloosheidsbureaus het recht op wachttuitkeringen toekennen en uitbetalingsinstellingen dossiers indienen vóór het einde van de wachttijd, of dat dossiers attesten bevatten die de plaatsingsinstellingen anticipatief opstelden. De RVA wenst echter wel vóór het einde van de wachttijd te kunnen onderzoeken of de uitkeringsaanvrager aan de studievoorwaarden voldoet.
- Informatisering van het beheer van de onderzoeken. Iedere aanvraag vereist voortaan opvolging.
- Concretisering van de bepalingen van het Handvest van de Sociaal Verzekerde door de systematische en aangepaste kennisgeving van de beslissingen aan de aanvrager.
- Verbetering van de controle door de dienst Kwaliteitswaarborg. De toevallige selectie van te verifiëren dossiers en de externe controle door de ploegen van het hoofdbestuur moeten de controle objectiever en homogener maken.

De rijksdienst heeft ten slotte gepreciseerd dat hij de norm voor de behandelingstermijn niet zou verscherpen en dat die norm niet van toepassing is op de 5% meest complexe dossiers.

Reactie van de minister

Het Rekenhof heeft zijn verslag op 8 maart 2000 aan de Minister van Tewerkstelling verzonden. De minister heeft het Rekenhof op 24 augustus 2000 medegedeeld dat zij zou antwoorden na consultatie van de instelling.

wettelijk depot	D/2000/1128/2
druk	St-Luc Nazareth
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	http://www.rekenhof.be