

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

23 juni 2000

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het koninklijk besluit
van 25 november 1991 houdende
de werkloosheidsreglementering met
betrekking tot de langdurig werklozen**

(ingediend door de heren Paul Timmermans
en Joos Wauters)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

23 juin 2000

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'arrêté royal du 25 novembre
1991 portant réglementation du chômage,
en ce qui concerne les mesures applicables
aux chômeurs de longue durée**

(déposée par MM. Paul Timmermans
et Joos Wauters)

SAMENVATTING

Op 31 december 1999 telde België meer dan 600.0000 ingeschreven werkzoekenden met diverse statuten. Zelfs al zal de gunstige conjunctuur dat aantal wellicht doen dalen, men kan er niet omheen dat het aanbod op de arbeidsmarkt te krap is. Sommige maatregelen, zoals de schorsing wegens langdurige werkloosheid, koppelen de bereidheid om te aanvaarden wat die arbeidsmarkt te bieden heeft aan het al of niet toekennen van werkloosheidsuitkeringen. Het structurele karakter van de werkloosheid maakt zo'n koppeling evenwel onmogelijk, want dat er werklozen (en dus langdurig werklozen) zijn is nu eenmaal te wijten aan het feit dat er niet genoeg werk is voor iedereen. De indieners pleiten derhalve voor de afschaffing van het systeem van de schorsing wegens langdurige werkloosheid. Zij stellen tevens voor dat tussen de federale Staat enerzijds en de gemeenschappen en gewesten anderzijds een samenwerkingsakkoord zou worden gesloten met het oog op de herintreding in het arbeidsproces van de langdurig werklozen die minder dan 50 jaar oud zijn.

RÉSUMÉ

Au 31 décembre 1999, la Belgique comptait, sous différents statuts, plus de 600.000 demandeurs d'emploi inscrits. Même si la conjoncture favorable permet d'envisager une diminution de ce nombre, force est de constater que le marché de l'emploi est trop étroit. Or, certaines mesures comme la suspension pour chômage de longue durée lient la disponibilité sur le marché du travail et les allocations de chômage. Le caractère structurel du chômage ne permet cependant pas de faire cette liaison : il y a des chômeurs (et donc des chômeurs de longue durée) tout simplement parce qu'il n'y a pas assez d'emploi pour tout le monde. Les auteurs proposent donc de supprimer le système de la suspension pour chômage de longue durée. Ils proposent également qu'un accord de coopération soit conclu entre l'État fédéral et les Communautés et Régions visant à la réinsertion des chômeurs de longue durée âgés de moins de 50 ans.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 50 0000/000: Parlementair document van de 50e zittingsperiode +
het nummer en het volgnummer

QRVA	:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
HA	:	Handelingen (Integraal Verslag)
BV	:	Beknopt Verslag
PLEN	:	Plenum
COM	:	Commissievergadering

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 50 0000/000 : Document parlementaire de la 50e
législature, suivi du n° et du n° consécutif

QRVA	:	Questions et Réponses écrites
HA	:	Annales (Compte Rendu Intégral)
CRA	:	Compte Rendu Analytique
PLEN	:	Séance plénière
COM	:	Réunion de commission

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : alg.zaken@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : aff.generales@laChambre.be

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Hoewel de werkloosheid een merkelijke daling vertoont, bezorgt ze ons land nog altijd veel kopzorgen. Zo zijn er, naast de 391.700 uitkeringsgerechtigde volledig werklozen/werkzoekenden, 101.000 niet-uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (stagedoende jongeren, niet werkende vrij ingeschreven werkzoekenden enz.) en 129.173 andere ingeschreven werkzoekenden (inzonderheid deeltijdwerkers). Zo bezien komen wij tot een totaal aantal van 622.038 ingeschreven werkzoekenden per 31 december 1999 (maandbericht van de RVA - januari 2000).

De gunstige conjunctuur en het actieve regeringsbeleid om het banenpercentage te verhogen mogen dan al leiden tot een opmerkelijke daling van het aantal werkzoekenden, toch kan de werkloosheid worden getypeerd als een onmiskenbaar structureel probleem.

Een van de onaangevochten hoofdbeginselen van het concept «actieve welvaartstaat» is de koppeling van de werkloosheidsuitkeringen aan de bereidheid om te accepteren wat de arbeidsmarkt aanbiedt.

In dat verband worden twee soorten maatregelen toegepast op de werkzoekenden die zondigen tegen dat beginsel:

- tijdelijke sancties tegen de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden die geen blijf geven van de bedoelde bereidheid en tegen degenen die de administratieve regels hebben overtreden;

- schorsingen die samenwonende werklozen het recht op uitkeringen kunnen doen verliezen als de duur van hun werkloosheid, met inachtneming van parameters als leeftijd, geslacht en regio, anderhalve keer het gemiddelde van de regio overschrijdt.

De eerste soort maatregelen – de sancties – die in 1998 op nog 30.000 personen betrekking hadden, werd onlangs, met name begin februari 2000, gewijzigd op voorstel van de minister van Tewerkstelling en Arbeid. De regeling werd tegelijkertijd vereenvoudigd en versoepeld.

De tweede soort maatregelen, met name de schorsingen op grond van de artikelen 80 en volgende van de werkloosheidsreglementering, heeft veel werklozen getroffen: tussen 1 januari 1990 en 31 december 1999 zijn 199.057 langdurig werklozen hun uitkering kwijt geraakt. In 1999 (jaarverslag RVA 1999) werden 11.482

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

A l'heure actuelle, le chômage, quoiqu'en diminution significative, constitue encore dans notre pays, un problème majeur ; on compte ainsi 391.700 chômeurs complets indemnisés - demandeurs d'emploi, auxquels il faudrait ajouter 101.000 chômeurs complets non indemnisés (jeunes en période de stage, demandeurs d'emploi libres inoccupés, etc.) et 129.173 autres demandeurs d'emplois inscrits (notamment des travailleurs à temps partiel). Cela fait monter à 622.038, le nombre de demandeurs d'emplois inscrits au 31 décembre 1999 (communiqué mensuel de l'ONEM – janvier 2000).

Même si une conjoncture favorable et une politique gouvernementale active pour augmenter le taux d'activité font singulièrement diminuer le nombre de demandeurs d'emplois, on peut clairement évoquer un problème structurel en matière de chômage.

La liaison entre les allocations de chômage et la disponibilité sur le marché du travail est un principe affirmé et majeur du concept d'« État social actif ». Dans ce cadre, deux types de mesures sont appliquées pour les demandeurs d'emploi qui contreviendraient à ce principe :

- les sanctions qui ont un caractère temporaire et qui visent les demandeurs d'emplois indemnisés qui ne font pas la preuve de leur disponibilité et ceux qui ont contrevenu aux règles administratives ;

- les suspensions qui peuvent faire perdre le droit aux allocations à des chômeurs cohabitants s'ils dépassent 1,5 fois la durée moyenne du chômage, tenant compte de l'âge, du sexe et de la région.

Le premier type de mesures - les sanctions - qui visait encore près de 30.000 unités en 1998, a fait l'objet d'une modification récente, début février 2000, sur proposition de la ministre de l'Emploi et du Travail. Le régime a été à la fois simplifié et assoupli.

Le deuxième type de mesures - les suspensions - a touché beaucoup de chômeurs par application des articles 80 et suivants de la réglementation du chômage : du 1^{er} janvier 1990 au 31 décembre 1999, 199.057 chômeurs de longue durée ont perdu leur indemnité. Pour l'année 1999 (rapport annuel ONEM 1999), 11.482 per-

personen geschorst, van wie 2.916 mannen en 11.482 vrouwen.

In dat verband moeten twee belangrijke gegevens onder de aandacht worden gebracht:

- het aantal geschorsten vertoont een dalende trend (32.044 in 1996; 18.903 in 1997; 14.945 in 1998; 11.482 in 1999);

- de schorsing is van toepassing op ± 35 % van de personen voor wie de maatregel is bedoeld. In de meeste gevallen werd het beroep dat de werkzoekenden, hetzij bij de subgewestelijk directeur van de RVA, hetzij bij de nationale administratieve commissie hadden ingesteld, immers gegrond geacht

Uit een grondiger onderzoek van de gevallen van administratief beroep blijkt dat een vrij groot aantal daarvan gegrond bevonden wordt omdat het netto gezinsinkomen beneden het wettelijk vastgestelde bodembedrag ligt. Een en ander wijst op een verarming van sommige categorieën van werklozen.

Een poos geleden werden de resultaten van een op verzoek van de RVA en de DWTC gevoerde recente enquête gepubliceerd onder de titel «Een studie naar het schorsingsbeleid in de Belgische werkloosheidsverzekering en de herintrede op de arbeidsmarkt» (november 1999 – Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid en *Université de Liège, Centre de recherches en Economie publique et de la Population*).

Die enquête onthult tal van interessante gegevens over de sociale en demografische kenmerken van de gestraften en geschorsten, over hun situatie op de arbeidsmarkt na 18 maanden, over de consequenties van de sancties of de schorsingen voor hun inkomsten en hun welstand of over hun perceptie van de sancties en schorsingen. Er kunnen evenwel geen conclusies uit worden getrokken inzake het verband tussen de schorsing en de mogelijkheden om weer aan werk te raken. Zo staat in het laatste hoofdstuk (blz. 101- punt 9.3) dat aan de conclusies van de enquête en aan de voorstellen voor latere studies is gewijd, het volgende te lezen:

«Om een grondig inzicht te krijgen in de determinanten van tewerkstellingskansen en om hierbij het «zui-vere» effect van de schorsing/sanctie te onderzoeken dient een determinantenmodel te worden ontwikkeld, waarbij (verschillen in) tewerkstellingskansen gecontroleerd worden voor sociaal-demografische profielverschillen tussen de drie steekproefgroepen zoals verschillen naar leeftijd, geslacht, gezinssituatie en

sonnes ont été suspendues ; parmi elles, on compte 2.916 hommes et 11.482 femmes.

Il est opportun à ce propos, de préciser deux éléments importants :

- d'une part, le nombre de personnes suspendues tend à diminuer (32.044 en 1996 ; 18.903 en 1997 ; 14.945 en 1998 ; 11.482 personnes en 1999) ;

- d'autre part, la suspension s'applique à ± 35 % de personnes concernées par la mesure. En effet, la plupart des recours introduits par les demandeurs d'emploi, ont été considérés comme fondés, soit auprès du directeur subrégional de l'ONEM, soit auprès de la commission administrative nationale.

Un examen plus approfondi des recours administratifs fait apparaître que bon nombre de ceux-ci sont estimés fondés parce que le revenu net du ménage est en dessous du plafond fixé par la loi. Cela traduit l'appauvrissement de certaines catégories de chômeurs.

Une enquête récente, menée à la demande de l'ONEM, vient d'être publiée sur « la politique de suspension dans l'assurance chômage belge et la rentrée sur le marché du travail » (novembre 1999 – Université d'Anvers, Centre de la politique sociale et Université de Liège, Centre de Recherches en Economie publique et de la Population).

Cette enquête révèle de nombreux éléments intéressants sur les caractéristiques socio-démographiques des sanctionnés et des suspendus, sur leur situation sur le marché de l'emploi après 18 mois, sur les conséquences au niveau des revenus et du bien-être ou encore sur leur perception des sanctions et suspensions. Mais elle ne permet pas de conclure sur la relation entre la suspension et les possibilités de retour à l'emploi. Ainsi peut-on lire dans le dernier chapitre (page 101 – point 9.3) consacré aux conclusions de l'enquête et aux propositions d'études ultérieures :

« Pour obtenir une vision approfondie des déterminants des possibilités d'emploi et examiner, en l'occurrence, l'effet « pur » de la suspension/sanction, il y a lieu de développer un modèle de déterminants, de manière à rapporter les différences en matière de possibilités d'emploi aux différences de profil socio-démographiques entre les trois groupes de sondage, par ex. différences d'âge, sexe, situation familiale et revenu du

gezinsinkomen, kinderaantal en leeftijd kinderen, onderwijsniveau, werkervaring, regio, werkloosheidsbeleving, werkloosheidsduur en werkloosheidsduurpatroon (wisselende werkloosheidsperiodes of continue werkloosheid).

De these dat er een negatief verband bestaat tussen werkloosheidsduur en tewerkstellingskans (hoe langer men uitgesloten is van werk, hoe moeilijker het is om werk te vinden) verdient een wetenschappelijke toetsing. De uitwerking van een verantwoord determinantenmodel naar tewerkstellingskansen was niet meer mogelijk binnen het tijdsbestek van dit eindrapport. Ook de vraag naar de determinanten van de kans op job met «goede arbeidsomstandigheden» dan wel met «slechte arbeidsomstandigheden» is een relevante onderzoeksvraag.».

Die enquête brengt evenwel verscheidene belangrijke feiten aan het licht:

- werkzoekenden wenden zich niet vaak tot de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling;
- de ondervraagde werklozen zijn niet erg bekend met de instellingen die zich met hen bezighouden en velen onder hen zien geen verschil tussen RVA en VDAB of FOREM;
- als voornaamste hinderpaal om opnieuw te gaan werken vermelden zij het ontbreken van een regeling voor kinderoppas.

De sociale zekerheid is een combinatie van bijstand en solidariteit en moet dat ook blijven. De werkloosheidsverzekering moet bijgevolg een acceptabel vervangingsinkomen garanderen voor de werklozen die beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt.

De werkgelegenheid is een van de grootste punten van zorg tijdens deze regeerperiode. Om ze aan te zwengelen zijn nodig:

- een werkaanbodbeleid dat gericht is op volledige werkgelegenheid in alle regio's van het land;
- een beleid inzake mobiliteit van de arbeidskrachten;
- een aanbod aan kinderoppas dat, zowel inzake beschikbare plaatsen als qua openingsuren en toegangsvoorwaarden,... rekening houdt met de behoeften;
- een geïndividualiseerde begeleiding van de werkzoekenden om het «integratietraject» aan te passen aan hun situatie;
- financiële stimulansen om in de eerste plaats die werklozen in dienst te nemen die al het langst zonder werk zijn.

ménage, nombre d'enfants et âge des enfants, niveau d'enseignement, expérience professionnelle, région, expérience du chômage, durée du chômage et modèle de durée du chômage (période de chômage variable ou permanente).

La thèse de l'existence d'une relation entre la durée du chômage et la possibilité d'emploi (plus l'exclusion de l'emploi sera longue, plus il sera difficile de trouver du travail) mérite d'être étudiée scientifiquement. L'élaboration d'un modèle de déterminants orienté vers l'étude des possibilités d'emploi n'était plus possible dans les délais accordés pour la rédaction de ce rapport. La question quant aux déterminants de la possibilité d'emploi avec des « conditions de travail favorables » plutôt qu'avec des conditions de travail défavorables est également une proposition d'étude pour le futur. ».

Cette enquête révèle cependant plusieurs éléments fort importants :

- le service public de placement est un canal de recherche peu utilisé ;
- les chômeurs interrogés connaissent mal les institutions qui les concernent et un grand nombre (40 %) ne fait pas la différence entre l'ONEM et le FOREM ;
- la difficulté déclarée comme la plus importante pour reprendre le travail est l'absence de système de gardes d'enfants.

La sécurité sociale doit être et rester un régime fondé sur une combinaison d'assistance et de solidarité. Dans ce cadre, l'assurance-chômage doit procurer un revenu de remplacement décent pour les travailleurs au chômage qui sont disponibles sur le marché de l'emploi.

L'emploi se place au centre des préoccupations de cette législature. Cela doit se traduire par :

- une politique d'offre d'emploi orientée vers le plein-emploi dans toutes les régions du pays ;
- une politique de mobilité de main-d'œuvre ;
- une offre en matière de garde d'enfants à la mesure des besoins, tant en termes de places disponibles que d'heures d'ouvertures, de conditions d'accès, ... ;
- un accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi pour adapter le parcours d'insertion à sa situation ;
- des mesures financières incitatives qui favorisent l'embauche des chômeurs dont la durée d'inactivité est la plus longue.

Ter aanvulling van de bovenstaande maatregelen streeft dit wetsvoorstel derhalve naar «eerherstel» van de werknemers in een stelsel van sociale verzekering en wil het hun een autonomie teruggeven opdat zij opnieuw «pro-actief» een plaats op de arbeidsmarkt kunnen veroveren.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELN

Artikelen 2 en 3

De artikelen 80 tot 88 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering organiseren de schorsing van de uitkeringen wegens langdurige werkloosheid. Die regeling is discriminatoir, want zij stelt dat alleen de werkloze verantwoordelijk is voor wat hem is overkomen en dat alleen hij moet bewijzen dat hij inspanningen heeft gedaan om zijn toestand te verhelpen. Die artikelen moeten derhalve worden opgeheven.

De artikelen 6 tot 9 van hetzelfde koninklijk besluit handelen over de oprichting en de werking van een nationale administratieve commissie. Die commissie werd bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening opgericht om kennis te nemen van de beroepen die zijn ingediend door de werkzoekenden tegen wie administratieve maatregelen werden genomen als gevolg van de toepassing van artikel 82, §2, dat dit voorstel wil opheffen. Die commissie verliest dus haar reden van bestaan.

Art.4

Iedere werkloze heeft het recht op het volgen van een integratietraject waarover met de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling wordt onderhandeld. Ter aanvulling van de maatregelen om jeugdwerkloosheid te voorkomen (jongerenbanenplan) dient derhalve vooral aandacht te worden besteed aan de langdurig werklozen opdat zij toegang kunnen krijgen tot de informatie, hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt kunnen inschatten en de nodig geachte psychologische en sociale begeleiding kunnen krijgen. In dat perspectief moet dus een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten worden gesloten.

Art. 5

Om de gelijktijdigheid tussen de toepassing van de voor langdurig werklozen bestemde begeleidingsplannen en de afschaffing van de tegen hen genomen sancties te garanderen, treedt dit wetsvoorstel in wer-

La présente proposition de loi vise dès lors, complémentairement à ces mesures, à réhabiliter des travailleurs dans un système d'assurance sociale et à leur rendre une autonomie pour qu'ils se réinsèrent pro-activement sur le marché du travail.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Articles 2 et 3

Les articles 80 à 88 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage organisent la suspension des allocations pour chômage de longue durée. Ce dispositif constitue une mesure discriminatoire qui fait reposer sur le chômeur seul, la responsabilité de son chômage et de la charge de la preuve de ses efforts. Ces articles doivent dès lors être abrogés.

Les articles 6 à 9 du même arrêté royal prévoient la mise en place et le fonctionnement de la commission administrative nationale. Cette commission a été créée auprès de l'Office national de l'emploi pour examiner les recours introduits par les demandeurs d'emploi visés par des mesures administratives liées à l'application de l'article 82, § 2, que la présente proposition vise à abroger. Cette commission administrative perd donc sa raison d'être.

Art. 4

Tout chômeur doit avoir droit à un parcours d'insertion négocié avec le service public de placement. Complémentairement aux mesures prévues pour éviter le chômage des jeunes (plan emploi-jeune), il y a dès lors lieu de mettre l'accent sur les chômeurs de longue durée afin qu'ils puissent aussi accéder aux informations, évaluer leurs possibilités sur le marché de l'emploi, disposer de l'accompagnement psycho-social jugé nécessaire. Un accord de coopération entre l'État, les Communautés et les Régions doit donc être élaboré dans cette optique.

Art. 5

Afin d'assurer la simultanéité entre la mise en œuvre des plans d'accompagnement destinés aux chômeurs de longue durée et la suppression des sanctions à leur égard, la présente proposition de loi entrera en vigueur

king op hetzelfde tijdstip als het bedoelde samenwerkingsakkoord. De inwerkingtreding van deze wet vertolkt aldus het streven van de overheid om een actieve welvaartstaat op te bouwen.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

De artikelen 6 tot 9 en 80 tot 88 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende werkloosheidsreglementering worden opgeheven

Art. 3

In artikel 25 van hetzelfde besluit worden de woorden «of voor de in artikel 6 bedoelde commissie» weggelaten.

Art. 4

De Koning wordt ermee belast te onderhandelen over een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende het plan voor de begeleiding van de langdurig werklozen.

Dat samenwerkingsakkoord organiseert een bijzondere begeleiding van de zijde van de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling met het oog op de sociale reclassering en de herintreding in het arbeidsproces van iedere werkzoekende beneden 50 jaar die sinds ten minste 6 maanden niet opnieuw voltijds of deeltijds is begonnen te werken en die, gelet op zijn leeftijdscategorie en geslacht, langer dan het regionale gemiddelde werkloos is.

Art. 5

Deze wet treedt in werking dezelfde dag als het in het vorige artikel bedoelde samenwerkingsakkoord.

4 mei 2000

en même temps que l'accord de coopération susmentionné. L'entrée en vigueur de cette loi traduit ainsi la volonté des pouvoirs publics de construire un État social actif.

Paul TIMMERMANS (AGALEV-ECOLO)
Joos WAUTERS (AGALEV-ECOLO)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Les articles 6 à 9 et 80 à 88 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage sont abrogés.

Art. 3

A l'article 25 du même arrêté, remplacé par l'arrêté royal du 12 août 1994, les mots « ou devant la commission visée à l'article 6 » sont supprimés.

Art. 4

Le Roi est chargé de négocier un accord de coopération entre l'État, les Communautés et les Régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs de longue durée.

Cet accord de coopération aura pour objet d'organiser un accompagnement particulier de la part du service public de placement qui visera à la réinsertion socioprofessionnelle de tout demandeur d'emploi de moins de 50 ans n'ayant pas repris le travail depuis au moins 6 mois comme travailleur à temps plein ou à temps partiel et dont la durée de chômage dépasse la durée moyenne régionale du chômage compte tenu de sa catégorie d'âge et de sexe.

Art. 5

La présente loi entre en vigueur le même jour que l'accord de coopération visé à l'article précédent.

4 mai 2000

Paul TIMMERMANS (AGALEV-ECOLO)
Joos WAUTERS (AGALEV-ECOLO)