

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

20 octobre 2003

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**relative à l'arrêté royal du 25 novembre
1991 portant réglementation du chômage,
en ce qui concerne les chômeurs
de longue durée**

(déposée par MM. Jean-Marc Delizée et
Bruno Van Grootenbrulle et Mme Danielle
Van Lombeek)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

20 oktober 2003

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende het koninklijk besluit van
25 november 1991 houdende de
werkloosheidsreglementering, in verband
met de langdurig werklozen**

(ingediend door de heren Jean-Marc Delizée
en Bruno Van Grootenbrulle en mevrouw
Danielle Van Lombeek)

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>VLAAMS BLOK</i>	: Vlaams Blok
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif

QRVA : Questions et Réponses écrites

CRIV : Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)

CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)

CRABV : Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)

PLEN : Séance plénière (couverture blanche)

COM : Réunion de commission (couverture beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer

QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden

CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)

CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)

CRABV : Beknopt Verslag (op blauw papier)

PLEN : Plenum (witte kaft)

COM : Commissievergadering (beige kaft)

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 : publications@laChambre.be

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 : publicaties@deKamer.be

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'assurance relative aux indemnités de chômage repose sur le principe selon lequel, pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. Il doit attester de sa volonté de travailler en acceptant tout emploi convenable ou tout plan d'accompagnement qui lui serait proposé par le service d'emploi et/ou de formation professionnelle compétent.

Pour compenser le fait que, dans le système belge, le bénéfice des allocations est en principe illimité dans le temps, on a prévu un règlement permettant la suspension de certains chômeurs de longue durée dont il pouvait être admis qu'ils n'étaient plus disponibles sur le marché de l'emploi.

La notion de « chômage de durée anormalement longue » a été introduite en 1951 et, depuis, elle a subi de nombreuses modifications. Si, au départ, les catégories visées étaient celles dont les allocations ne constituaient pas l'essentiel des revenus du ménage (femmes mariées, travailleurs qui cohabitent avec un indépendant, etc.), la suspension a néanmoins été étendue à tous les chômeurs par l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage.

Par la suite, on introduira la notion de « durée moyenne régionale de chômage » (en lieu et place du critère des « circonstances économiques ») et, en 1987, les fondements de la réglementation actuelle seront fixés en limitant l'application de la suspension au groupe de chômeurs cohabitants de moins de 50 ans dont le revenu net imposable du ménage dépasse un certain plafond (majoré d'un montant par personne à charge).

L'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage réforma la réglementation relative au chômage dans un but de lisibilité. La matière est désormais inscrite à l'article 80 de cet arrêté royal.

Progressivement, certaines catégories de chômeurs cohabitants ne pourront plus faire l'objet d'une suspension :

- ceux qui ont repris un travail à temps plein pendant six mois au moins;

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De verzekering inzake de werkloosheidsvergoeding berust op het principe dat de werkloze, om uitkeringen te kunnen krijgen, «wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil zonder arbeid» moet zijn. Hij dient zijn bereidheid tot werken aan te tonen door gevolg te geven aan elke passende dienstbetrekking of elk begeleidingsplan dat hem door de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening en/of beroepsopleiding wordt voorgesteld.

In het Belgisch systeem geldt voor de toekenning van de uitkeringen in principe geen beperking in de tijd. Om dat te compenseren werd voorzien in een regeling die het mogelijk maakt over te gaan tot de schorsing van bepaalde langdurig werklozen van wie mag worden verondersteld dat ze niet meer beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.

Het begrip «abnormaal lange werkloosheid» werd ingesteld in 1951 en het heeft sindsdien tal van wijzigingen ondergaan. Aanvankelijk had het betrekking op de categorieën voor wie de uitkeringen niet het grootste gedeelte van het gezinsinkomen waren (gehuwde vrouwen, met een zelfstandige samenwonende werknemers enzovoort). Bij het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid werd de schorsing niettemin uitgebreid tot alle werklozen.

Vervolgens werd het begrip «gemiddelde gewestelijke werkloosheidsduur» van kracht (in plaats van het criterium «economische omstandigheden»), en in 1987 werden de grondslagen van de huidige reglementering vastgesteld door de toepassing van de schorsing te beperken tot de groep van de samenwonende werklozen jonger dan 50 jaar wier belastbaar netto-inkomen boven een bepaald bedrag ligt (dat bedrag wordt verhoogd met een bedrag per persoon ten laste).

Het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering heeft die regeling gewijzigd om ze duidelijker te maken. Die aangelegenheid is thans opgenomen in artikel 80 van dat koninklijk besluit.

Bepaalde categorieën van samenwonende werklozen konden geleidelijk niet meer worden geschorst, te weten zij die:

- opnieuw voltijds hebben gewerkt gedurende minstens zes maanden;

- ceux qui peuvent justifier d'un passé professionnel de 20 ans comme travailleur salarié;
- ceux qui bénéficient d'une dispense pour effectuer des prestations en ALE ou pour exercer une activité d'assistant de prévention et de sécurité;
- ceux qui sont occupés comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits.

D'un autre côté, la réglementation sera rendue plus stricte puisque le champ d'application de l'article 80 sera notamment étendu aux cohabitants bénéficiaires d'allocations d'attente et aux chômeurs dispensés pour des raisons familiales et sociales, les demi-journées de chômage pour les temps partiels volontaires seront imputées comme des journées entières et la durée de chômage autorisée sera ramenée à une fois et demie la durée moyenne régionale contre le double auparavant (arrêté royal du 22 novembre 1995).

La sécurité sociale est et doit rester un régime fondé sur les principes d'assurance et de solidarité. Or, les articles 80 et suivants se caractérisent par deux éléments qui sont totalement antinomiques avec les fondements précités.

D'une part, la réglementation implique une enquête sur les revenus, ce qui n'est pas compatible avec notre sécurité sociale qui veut que l'on soit indemnisé sur base d'un salaire perdu et non sur base de l'état de besoin du ménage. Il y a lieu de remarquer que le caractère anti-assurantiel se manifeste déjà plus tôt puisque les cohabitants qui entrent dans leur troisième période de chômage sont indemnisés sur une base forfaitaire.

D'autre part, il s'agit d'un mécanisme anti-solidaire puisque les autres catégories de chômeurs n'y sont pas soumises, même si elles se trouvent dans les mêmes conditions. Cela ne peut qu'amener les intéressés à se poser des questions sur la cohérence et, surtout, sur l'équité de ce système. Lorsque le chômeur cohabitant reçoit un avertissement, selon lequel il lui est notifié que ses allocations peuvent être suspendues parce qu'il va dépasser la durée de chômage autorisée, cette personne ne comprend pas pourquoi elle est appelée à se justifier et pourquoi d'autres ne le seront jamais.

Par son mode d'indemnisation et le risque de suspension qu'il entraîne, le statut de cohabitant en troisième période opère non seulement un transfert de solidarité vers la solidarité familiale, mais peut aussi remettre en cause les formes de solidarité économique au sein des ménages. C'est inacceptable.

- 20 jaar beroepsverleden als loontrekkende bewijzen;
- vrijgesteld zijn om te werken in het kader van een PWA-regeling of om een activiteit van stadswacht uit te oefenen;
- deeltijds werken met behoud van rechten.

Anderzijds werd de reglementering strenger aangezien het geldingsgebied van artikel 80 werd uitgebreid tot onder meer de samenwonenden die een wachtuitkering krijgen en de werklozen die om familiale en sociale redenen vrijgesteld zijn. Voorts worden de halve dagen werkloosheid voor de vrijwillig deeltijdwerkers aangerekend als volledige dagen en wordt de toegestane werkloosheidsduur beperkt tot anderhalve maal de gemiddelde gewestelijke werkloosheidsduur, terwijl dat vroeger het dubbele was (koninklijk besluit van 22 november 1995).

De sociale zekerheid moet een stelsel blijven dat berust op de principes van verzekering en solidariteit. De artikelen 80 en volgende bevatten echter twee elementen die volledig haaks staan op de voormelde beginselen.

Eensdeels impliceert de reglementering een inkomensonderzoek, wat onverenigbaar is met onze sociale zekerheid, waarin men een uitkering krijgt wegens het verlies van een inkomen, niet op grond van de staat van behoefte van het gezin. Er zij opgemerkt dat al in een vroegere fase blijkt dat een en ander geen vorm van verzekering is aangezien de samenwonenden die hun derde periode van werkloosheid aanvatten op forfaitaire basis een uitkering krijgen.

Anderdeels is de regeling in strijd met de solidariteit omdat die niet geldt voor de andere categorieën van werklozen, zelfs als ze in dezelfde omstandigheden verkeren. Dat kan de betrokkenen er alleen maar toe brengen zich vragen te stellen over de samenhang en vooral over de billijkheid van dat systeem. Wanneer de samenwonende werkloze een verwittiging krijgt waarbij hij ervan in kennis wordt gesteld dat zijn uitkeringen kunnen worden geschorst omdat hij de toegelaten werkloosheidsduur zal overschrijden, begrijpt hij niet waarom hij zich dient te verantwoorden en waarom anderen dat nooit zullen moeten doen.

De status van samenwonende in de derde periode brengt, door de vergoedingswijze en door het risico van schorsing die ze inhoudt, niet alleen een overdracht van de solidariteit naar de gezinssolidariteit met zich, maar die status kan ook de soorten van economische solidariteit binnen het gezin in het gedrang brengen. Dat is onaanvaardbaar.

Indépendamment des deux aspects précités, on peut aussi se poser une série de questions quant à l'efficacité de cette réglementation.

La preuve de la disponibilité au travail incombe aux personnes dont les allocations sont susceptibles d'être suspendues. Comme le degré d'assiduité dans la recherche d'un travail (prouver des « efforts exceptionnels et continus ») joue le rôle déterminant en matière de sanctions, on ne tient pas compte du fait que le chômeur développe une réaction d'adaptation à sa situation, réaction qui influence très nettement la fréquence de ses sollicitations. Pendant des années, on ne le contrôle pas, puis on le confronte brutalement à la réalité à un moment où, bien souvent, il a tendance à relâcher les efforts parce qu'il est victime d'une série d'éléments qu'il ne contrôle pas ou qu'il ne contrôle plus (comme, par exemple, l'âge ou le degré de formation).

Ceci ne signifie toutefois pas que la volonté de travailler fléchit dans le chef de ces chômeurs. Au contraire, une étude de l'IST (Institut Supérieur du Travail)¹ de Leuven a démontré que plus le chômage se prolonge, plus les indicateurs « fréquence des sollicitations » et « volonté de travailler » divergent. L'indicateur utilisé, à savoir le comportement de recherche d'emploi est donc un critère insatisfaisant pour mesurer la volonté de travailler.

Ces dernières années, pour éviter de devoir recourir à cette réglementation, on a davantage développé une politique préventive à l'égard des personnes sans emploi qui risquent de s'enliser dans le chômage de longue durée. Il convient de systématiser cette politique. L'objectif ne peut être de déresponsabiliser le chômeur de longue durée, mais, au contraire, de réaliser un meilleur équilibre entre la responsabilité qui incombe au chômeur et ses possibilités concrètes de réinsertion par le biais d'un accompagnement individualisé de réinsertion socio-professionnelle.

Cet accompagnement devrait être offert à chaque chômeur qui atteint douze mois d'indemnisation. Une véritable politique préventive exige en effet de ne pas subordonner la possibilité de bénéficier d'un tel plan au dépassement de la durée de chômage moyenne régionale.

¹ Hans De Witte, *Gevolgen van langdurige werkloosheid voor het psychisch welzijn: overzicht van de onderzoeksliteratuur*, Psychologica Belgica, vol. 33, N° 1, 1993. Commenté au cours d'une audition au Sénat le 28 février 1996.

Naast de twee voormelde aspecten rijzen ook heel wat vragen over de doeltreffendheid van die reglementering.

De personen wier uitkeringen zouden kunnen worden geschorst, moeten bewijzen dat ze beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Aangezien de graad van inzet bij het zoeken van een baan (bewijzen dat « uitzonderlijke en ononderbroken inspanningen » werden gedaan) de doorslaggevende rol speelt inzake sancties, wordt geen rekening gehouden met het feit dat de werkloze zich aanpast aan zijn situatie, en dat die reactie een heel grote invloed heeft op de frequentie van zijn sollicitaties. Die werkloze wordt gedurende jaren niet gecontroleerd en dan confronteert men hem brutaal met de werkelijkheid, op een moment waarop hij al te vaak geneigd is om minder inspanningen te doen omdat hij het slachtoffer is van een aantal factoren waarop hij geen vat (meer) heeft (zoals bijvoorbeeld de leeftijd of het opleidingsniveau).

Zulks betekent echter niet dat de bereidheid tot werken van die werklozen afneemt. Een studie van het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA)¹ te Leuven heeft integendeel aangetoond dat hoe langer de werkloosheid duurt, hoe sterker de indicatoren « frequentie van de sollicitaties » en « werkwillegheid » uiteen lopen. De gehanteerde indicator, te weten het al dan niet zoeken van een baan, is derhalve een onbevredigend criterium om de bereidheid tot werken te meten.

Om te voorkomen dat op die reglementering een beroep moet worden gedaan, komt het de jongste jaren meer tot een preventief beleid ten opzichte van de werklozen die in langdurige werkloosheid terecht dreigen te komen. Dat beleid dient te worden veralgemeend. Het mag niet de bedoeling zijn de langdurig werkloze te derresponsabiliseren; er moet integendeel worden gezorgd voor een beter evenwicht tussen de verantwoordelijkheid van de werkloze en diens concrete mogelijkheden tot reïntegratie. Een en ander moet gebeuren via een op hem toegesneden begeleiding, met het oog op zijn sociaal-economische reïntegratie.

Elke werkloze die reeds twaalf maanden lang stemt, zou die begeleiding aangeboden moeten krijgen. Een echt preventiebeleid vereist immers dat de mogelijkheid om voor een dergelijk plan in aanmerking te komen niet mag afhangen van de gemiddelde gewestelijke werkloosheidsduur.

¹ Hans De Witte, *Gevolgen van langdurige werkloosheid voor het psychisch welzijn: overzicht van de onderzoeksliteratuur*, Psychologica Belgica, deel 33, nr. 1, 1993. Becomentarieerd tijdens een hoorzitting in de Senaat op 28 februari 1996.

Par le biais de ce plan d'accompagnement, lequel est une convention, la responsabilité de la réinsertion sur le marché du travail serait partagée entre le chômeur et les autorités publiques.

Jean-Marc DELIZÉE (PS)
Bruno VAN GROOTENBRULLE (PS)
Danielle VAN LOMBEEK (PS)

Met dit begeleidingsplan, dat neerkomt op een overeenkomst, zou de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie op de arbeidsmarkt worden gedeeld door de werkloze én de overheid.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A) Considérant que la suspension du droit aux allocations de chômage pour cause de chômage de longue durée est antinomique avec les fondements de notre assurance sociale;

B) Considérant que les articles 80 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage sont discriminatoires à l'égard des chômeurs cohabitants puisque seuls ceux-ci peuvent encourir une sanction, contrairement aux chômeurs ayant charge de famille et aux chômeurs isolés;

C) Considérant que le critère de comportement de recherche d'emploi est un critère insatisfaisant pour mesurer la volonté de travailler dans le chef du chômeur cohabitant qui tombe sous l'application des articles 80 et suivants de l'arrêté royal précité;

D) Considérant que les dispositions des articles 80 et suivants ne permettent de combattre aucun des éléments responsables de la suspension du droit aux allocations de chômage et, en outre, que leur application peut entraîner des ruptures de solidarité économique dans les ménages;

E) Considérant que les mêmes dispositions ont pour effet de rendre responsable du manque d'efficacité de la politique de l'emploi un groupe limité de chômeurs;

F) Considérant qu'il s'impose de prévoir un accompagnement individualisé de tous les chômeurs de longue durée afin d'épargner à ceux-ci les frustrations qui peuvent les pousser à se résigner dans la recherche d'un emploi.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A) Overwegende dat de schorsing van het recht op werkloosheidsuitkeringen wegens langdurige werkloosheid strijdig is met de grondslagen van onze sociale zekerheid;

B) Overwegende dat de artikelen 80 en volgende van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering samenwonende werklozen discrimineren aangezien alleen die werklozen een sanctie kunnen oplopen, en niet de werklozen met een gezin ten laste noch de alleenstaande werklozen;

C) Overwegende dat het gegeven of iemand al dan niet een baan zoekt een onbevredigend criterium vormt om de bereidheid tot werken te meten van een samenwonende werkloze op wie de artikelen 80 en volgende van voornoemd koninklijk besluit van toepassing zijn;

D) Overwegende dat met de in dat artikel 80 en volgende vervatte bepalingen geen enkele oorzaak van de schorsing van het recht op werkloosheidsuitkeringen wordt aangepakt, en dat de toepassing van die artikelen de economische solidariteit binnen gezinnen aantast;

E) Overwegende dat diezelfde bepalingen ertoe leiden dat een kleine groep werklozen opdraait voor de inefficiëntie van het werkgelegenheidsbeleid;

F) Overwegende dat het noodzakelijk is te voorzien in een geïndividualiseerde begeleiding van alle langdurig werklozen teneinde ze te behoeden voor frustraties, die hen ertoe kunnen aanzetten niet langer een baan te zoeken.

DEMANDE AU GOUVERNEMENT,

1. D'abroger les articles 80 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage;

2. De se concerter avec les Communautés et les Régions en vue de la conclusion d'un accord de coopération ayant pour objet l'organisation d'un accompagnement individualisé de réinsertion socio-professionnelle de tout chômeur indemnisé depuis un certain nombre de mois.

24 juillet 2003

Jean-Marc DELIZÉE (PS)
Bruno VAN GROOTENBRULLE (PS)
Danielle VAN LOMBEEK (PS)

VRAAGT DE REGERING,

1. Onverwijld de mogelijkheid te onderzoeken om de artikelen 80 en volgende van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering op te heffen;

2. Overleg te plegen met de gemeenschappen en gewesten, teneinde een samenwerkingsakkoord te sluiten dat ertoe strekt te voorzien in een geïndividualiseerde begeleiding voor alle uitkeringsgerechtigde werklozen die langer dan twaalf maanden werkloos zijn.

24 juli 2003