



nationale arbeidsraad

ADVIES Nr. 1.365

Onderwerp : Wetsvoorstel van de heren P. Timmermans en J. Wauters tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering met betrekking tot de langdurig werklozen

Op verzoek van de commissie voor de Sociale Zaken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft de heer H. De Croo, Kamervoorzitter, op 20 april 2001 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het genoemde wetsvoorstel.

De bespreking hiervan werd toevertrouwd aan de Commissie Individuele Arbeidsverhoudingen.

Op grond van de besprekingen van deze Commissie heeft de Raad op 17 juli 2001 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Op verzoek van de commissie voor de Sociale Zaken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft de heer H. De Croo, Kamervoorzitter, op 20 april 2001 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een wetsvoorstel van de heren P. Timmermans en J. Wauters tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering met betrekking tot de langdurig werklozen.

Uit de Samenvatting bij het voorstel blijkt dat het voorstel er toe strekt, enerzijds, het systeem van de schorsing wegens langdurige werkloosheid af te schaffen, en, anderzijds, tussen de Federale Staat en de Gemeenschappen en Gewesten een samenwerkingsakkoord te doen onderhandelen met het oog op de herintreding in het arbeidsproces van de langdurig werklozen die minder dan 50 jaar oud zijn.

In zijn brief dringt de Kamervoorzitter erop aan indien mogelijk tegen eind mei 2001 over een advies te kunnen beschikken.

II. STANDPUNT VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

De Nationale Arbeidsraad heeft een grondig onderzoek gewijd aan het wetsvoorstel dat hem ter advies is voorgelegd.

A. Nader onderzoek van de inhoud van het wetsvoorstel

De Raad stelt vast dat het wetsvoorstel twee luiken bevat. Deze beantwoorden aan twee verschillende beleidsopties om de herintreding van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt te bevorderen : een politiek van ontrading of van aanmoediging.

1. De afschaffing van de schorsing van de werkloosheidsuitkeringen bij "langdurige werkloosheid"

De Raad stelt vast dat de indieners van het wetsvoorstel, enerzijds, pleiten voor de afschaffing van het systeem van de schorsing wegens langdurige werkloosheid.

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. De Raad constateert dat deze artikelen overeenkomstig artikel 2 van het wetsvoorstel zouden opgeheven worden.

De Raad wijst er op dat de werkloosheidsuitkering of wachtuitkering tegen het bedrag van samenwonenden (of de PWA-inkomensgarantieuitkering) kan geschorst worden onder de voorwaarden bepaald in artikel 80 van het hiervoor vernoemde werkloosheidsbesluit, maar dat de werkloze evenwel kan argumenteren bij de nationale administratieve commissie, opgericht bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, dat hij "uitzonderlijke en ononderbroken inspanningen (verricht heeft) om werk te vinden gedurende de gehele periode van zijn werkloosheid, met uitsluiting van de periodes tijdens dewelke hij niet beschikbaar moest zijn voor de arbeidsmarkt". Het administratief beroep bij de nationale administratieve commissie kan ook steunen op de beperkte arbeidsgeschiktheid van de werkloze.

De Raad constateert dat volgens artikel 2 van het wetsvoorstel ook de artikelen 6 tot 9 van het voornoemde koninklijk besluit, moeten opgeheven worden. Deze artikelen handelen over de nationale administratieve commissie om kennis te nemen van het administratieve beroep van een werkloze tegen deze maatregel.

De Raad verwijst naar de vaststelling van de indieners van het wetsvoorstel dat indien het systeem van schorsing van de werkloosheidsuitkeringen wegens langdurige werkloosheid wordt afgeschaft, de commissie haar reden van bestaan verliest.

De Raad constateert dat artikel 3 van het wetsvoorstel er toe strekt in artikel 25 van het voornoemd koninklijk besluit een verwijzing naar deze commissie weg te laten.

2. Het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de gemeenschappen en gewesten met betrekking tot het begeleidingsplan voor langdurig werklozen

De Raad stelt, anderzijds, vast dat de indieners van het wetsvoorstel willen dat een samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gemeenschappen en Gewesten wordt gesloten met betrekking tot een begeleidingsplan voor langdurig werklozen.

De Raad wijst er op dat er reeds zo'n samenwerkingsakkoord bestaat met betrekking een begeleidingsplan voor laaggeschoolde jongeren en werklozen van 25 tot 45 jaar¹.

De Raad constateert dat, ter aanvulling hiervan, volgens de indieners van het wetsvoorstel, ook een samenwerkingsakkoord moet worden gesloten dat "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 (organiseert) van iedere werkzoekende beneden 50 jaar die sinds ten minste 6 maanden niet opnieuw voltijds of deeltijds is beginnen te werken en die, gelet op zijn leeftijdscategorie en geslacht, langer dan het regionale gemiddelde werkloos is".

Dit maakt het voorwerp uit van artikel 4 van het wetsvoorstel.

De Raad wijst er op dat dit tweede luik van het wetsvoorstel, volgens de Toelichting bij het wetsvoorstel, kadert in een aanmoedigingsbeleid "opdat (deze werklozen) opnieuw 'pro-actief' een plaats op de arbeidsmarkt kunnen veroveren".

De Raad stelt, tenslotte, vast dat het de bedoeling van de indieners van het wetsvoorstel is om gelijktijdig de toepassing van de voor langdurig werklozen bestemde begeleidingsplannen en de afschaffing van de tegen hen genomen sancties te garanderen. Artikel 5 van het wetsvoorstel stelt dat de wet in werking zou treden op dezelfde dag als het samenwerkingsakkoord.

¹ Samenwerkingsakkoord van 3 mei 1999 tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het begeleidingsplan voor de werklozen, B.S., 7 september 1999.

B. Het standpunt van de Nationale Arbeidsraad

De Raad stelt vast dat de leden van de in de Raad vertegenwoordigde werkgevers- en werknemersorganisaties het aangewezen achten voor hun beoordeling van onderhavig wetsvoorstel te verwijzen naar de positie die hun organisaties innamen ten aanzien van de problematiek van de langdurig werklozen in het Beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) op 3 mei 2001.

In het verlengde van de in dat Comité ingenomen standpunten hebben diezelfde leden geen eenparig advies kunnen uitbrengen over het eerste gedeelte van het wetsvoorstel. Over het tweede gedeelte hebben ze wel een gezamenlijk standpunt kunnen innemen.

1. Met betrekking tot de afschaffing van de schorsing van de werkloosheidsuitkeringen bij "langdurige werkloosheid"

a. Het standpunt van de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen verwijzen naar de vaststelling van de indieners van het wetsvoorstel dat de schorsing van werkloosheidsuitkeringen wegens langdurige werkloosheid een van de sancties is op het zondigen tegen een van de hoofdbeginselen van het concept "actieve welvaartstaat", namelijk de koppeling van de werkloosheidsuitkeringen aan de bereidheid om te accepteren wat de arbeidsmarkt aanbiedt.

Zij verwijzen ook naar het feit dat de indieners van het voorstel argumenteren in hun commentaar bij artikel 2 van het wetsvoorstel dat deze sanctie discriminatoir is, omdat "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".

- 1) De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen gaan hiermee principieel akkoord. Zij steunen de afschaffing van het schorsingsmechanisme voorzien in artikel 80 e.v. van het werkloosheidsbesluit, omdat zij van oordeel zijn dat een beleid gericht op preventie van langdurige werkloosheid en een aanmoedigende benadering de voorkeur verdienen.

Die leden vinden nochtans dat de principiële houding ten voordele van een positief aanmoedigingsbeleid verder moet doorgetrokken worden.

Zij zijn van oordeel dat het verkiezen van een aanmoedigende benadering ook inhoudt dat de responsabiliseringsmechanismen in het kader van een begeleidingstraject voor de werklozen die eraan onderworpen worden, de bestaande sancties wegens vrijwillige werkloosheid volledig vervangen.

- 2) De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen wijzen er nochtans op dat het niet de bedoeling is de werkloze, en de langdurig werkloze in het bijzonder, te deresponsabiliseren.

Het gaat er wel om een beter evenwicht te bereiken tussen de eigen verantwoordelijkheid van de werkloze enerzijds, en zijn/haar concrete mogelijkheden tot inschakeling anderzijds, rekening houdend met de toestand op de arbeidsmarkt en de hulp die de werkloze van de overheid mag verwachten.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen menen dat dit kan gebeuren door elke langdurig werkloze een individueel begeleidingstraject aan te bieden. Dit wordt nu reeds voorzien voor bepaalde werklozen in een Samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Zij zijn van oordeel dat een begeleidingsplan, dat voorziet in plichten én rechten van de werkloze, op een meer correcte wijze de werklozen op hun verantwoordelijkheden wijst. Het verhelpt dat alleen de werkloze moet bewijzen dat hij inspanningen heeft gedaan om zijn toestand te veranderen. Het verdeelt de verantwoordelijkheid voor de herinschakeling op de arbeidsmarkt over de werkloze (zijn plichten) en de overheden die geacht worden hem hiervoor bij te staan (de rechten van de werkloze).

Nochtans vinden de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen dat het wetsvoorstel ook inzake het begeleidingsplan niet ver genoeg gaat. Het begeleidingsplan zou eerder moeten aangeboden worden aan de werkloze.

Zij stellen dat men beter de op Europees vlak gehanteerde grens voor langdurige werkloosheid, 12 maanden, zou hanteren, zonder het aanbieden ervan te laten afhangen van het overschrijden van de gemiddelde regionale werkloosheidsduur.

b. Het standpunt van de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen

- 1) De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, daarentegen, zijn helemaal niet akkoord met de afschaffing van het schorsingsmechanisme voorzien in art. 80 e.v. van het werkloosheidsbesluit.

Zij zijn van oordeel dat het een noodzakelijk tegengewicht vormt voor het feit dat in België het recht op werkloosheidsuitkeringen in principe onbeperkt is in de tijd, wat een uniek systeem is in Europa. Bovendien oefent de sanctie druk uit op de werkwilgheid van de werklozen.

Het is te eenvoudig en fatalistisch te stellen dat er niet genoeg werk is voor iedereen en daarom elke druk op de werklozen te laten wegvallen. Integendeel, in de huidige tijd van krapte op de arbeidsmarkt kunnen talrijke vacatures, ook voor laaggekwalificeerden, niet worden ingevuld.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen menen dat het politiek onverantwoord zou zijn in deze periode van krapte op de arbeidsmarkt de negatieve prikkels voor werklozen af te schaffen. Zoals de Hoge Raad voor Werkgelegenheid reeds stelde, is een tewerkstellingsbeleid zonder sancties niet geloofwaardig. Ook de OESO meende recent dat een strenger optreden werklozen ertoe kan aanzetten een baan te zoeken. Daarbij is een performant transmissiebeleid van groot belang.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen wijzen er bovendien op dat de schorsing van de werkloosheidsuitkeringen een maatregel is die slechts een beperkt toepassingsgebied heeft. Zo komen *ratione personae* slechts samenwonenden van jonger dan 50 jaar in aanmerking. Zo worden de periodes van deeltijdse arbeid met behoud van rechten slechts onder bepaalde voorwaarden in rekening gebracht voor de werkloosheidsduur en wordt, eventueel onder bepaalde voorwaarden, geen rekening gehouden met de werkloosheidsperiodes die voorafgaan aan een voldoende lange werkhervatting als deeltijdse werknemer met behoud van rechten, vrijwillig deeltijdse of voltijdse werknemer (art. 56 Ministerieel Besluit van 26 november 1991).

- 2) De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, menen dat naast de noodzakelijke negatieve prikkels, ook positieve prikkels een rol kunnen spelen om werklozen aan te zetten om op werk in te gaan of opleidingen te volgen (bijv. mobiliteitstoelage).

Zij verwijzen voorts naar de opdracht van het beheerscomité van de RVA aan de RVA-administratie om na te denken over alternatieve voorstellen gericht op de preventie van langdurige werkloosheid, actieve begeleiding en activering van laaggeschoolde langdurig werklozen.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen zijn echter van mening dat dit alles niet betekent dat de negatieve prikkels waarmee de werklozen worden aangezet om op werk in te gaan of opleidingen te volgen, kunnen afgeschaft worden. De druk om op een aanbeveling in te gaan moet behouden blijven voor diegenen die hiertoe eventueel niet bereid zijn. Cijfers tonen immers aan dat positieve prikkels alleen niet volstaan.

2. Met betrekking tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gemeenschappen en Gewesten met betrekking tot het begeleidingsplan voor langdurig werklozen

De Raad wijst erop dat bij de behandeling van sommige aspecten van het wetsvoorstel binnen het Beheerscomité van de RVA de administratie van deze instelling werd verzocht verder na te denken over alternatieve maatregelen voor de preventie van langdurige werkloosheid, een aangepast begeleidingstraject voor laaggeschoolde langdurig werklozen en de activering van hun werkloosheidsuitkeringen.

De Raad is er immers van overtuigd dat dienaangaande een aanmoedigingsbeleid moet worden gevoerd.

Daarom is het absoluut noodzakelijk te beschikken over een aantal gegevens om eerst de bestaande regeling te kunnen inschatten.

- a. Enerzijds wil de Raad op de hoogte worden gebracht van het gevolg dat werd gegeven aan advies nr. 1.293 van 20 december 1999. In dat advies :

- heeft de Raad er immers in eerste instantie op aangedrongen dat effectief en op een correcte manier uitvoering wordt gegeven aan alle punten van het Samenwerkingsakkoord van 3 mei 1999 tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het begeleidingsplan voor de werklozen.

Er werd met name aan herinnerd dat in dit akkoord zijn opgenomen :

- * de algemene doelstellingen van het begeleidingsplan, de middelen om een en ander uit te voeren alsook de specificiteit van het plan met betrekking tot de laaggeschoolde jongeren en de werklozen van 25 tot 45 jaar;
 - * de beginselen van de uitwisseling van gegevens, de desbetreffende opdrachten van de ambtenaren van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) eensdeels en van de gewest- en/of gemeenschapsinstellingen anderdeels; de nadere regels ervan waren in een bijlage 2 opgenomen.
- heeft de Raad in tweede instantie erop aangedrongen dat jaarlijks een gemeenschappelijk verslag van de leidend ambtenaren van de verschillende betrokken instellingen wordt opgesteld over de werking van het akkoord en de resultaten ervan, waarna hij voorstellen heeft geformuleerd indien de evaluatie negatief zou uitvallen.

De Raad merkt op dat hij tot nog toe geen enkel element heeft ontvangen waaruit blijkt dat een dergelijk verslag zou zijn opgesteld, of wat eventueel de inhoud ervan zou zijn.

- b. Gelet op de verdeling van de bevoegdheden op institutioneel vlak, vindt de Raad het anderzijds belangrijk te weten welke concrete acties op het niveau van de bevoegde gewestelijke instanties ondernomen werden.

Hij constateert dat tot nog toe belangrijke inspanningen werden geleverd met het oog op maatregelen voor de inschakeling van jongeren op de arbeidsmarkt. Het is nu noodzakelijk voor de langdurig werklozen en vooral voor de harde kern, namelijk de laaggeschoolden, te komen tot een actief beleid en dit beleid te versterken.

De demarche ten gunste van deze categorie moet zich immers beter op de doelgroep toespitsen en moet niet alleen een meer aanmoedigend maar ook preventiever karakter hebben door opleidingen te bevorderen en door zelfs de betrokken personen opnieuw in de maatschappij te integreren.

Op het niveau van de verschillende gewesten werden reeds bijzondere initiatieven opgezet en de ervaring die in dat kader werd opgedaan kan nuttig zijn voor de denkoefening die de werknemers- en werkgeversorganisaties in het Beheerscomité van de RVA hebben aangekondigd met het oog op het bepalen van een alomvattende strategie ter ondersteuning van de aan de gang zijnde projecten.

De Raad wil dus zo snel mogelijk elementen ontvangen om een idee te hebben van wat reeds bestaat.

DE SECRETARIS,

DE VOORZITTER,

J. GLORIEUS

P. WINDEY