

Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998 - 1999 (*)

11 MARS 1999

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

relative aux pièges du chômage

(Déposée par M. Hans Bonte)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Certaines mesures prises en matière d'emploi par les autorités s'adressent aux personnes qui sont au chômage complet indemnisé depuis une période déterminée. S'il est souhaitable de développer une telle politique axée sur des groupes cibles et créant de nouvelles possibilités d'embauche en faveur des chômeurs de longue durée, il n'en demeure pas moins que la durée minimale de chômage exigée dans le cadre des programmes pour l'emploi peut décourager un certain nombre de chômeurs d'accepter une offre d'emploi - lorsqu'il s'agit d'un emploi temporaire n'offrant guère de stabilité ni de perspective - du fait qu'en acceptant cette offre, ils compromettent leurs chances d'être retenus dans le cadre de ces programmes.

Pour ce qui concerne l'application des réglementations relatives aux agences locales pour l'emploi, aux contractuels subventionnés, au troisième circuit du travail, au fonds budgétaire interdépartemental et aux plans plus un, plus deux et plus trois, nous demandons au gouvernement d'assimiler les périodes non indemnisées de travail en tant que salarié, totalisant au maximum trois mois par an (par exemple,

(*) Cinquième session de la 49^{ème} législature

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998 - 1999 (*)

11 MAART 1999

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

betreffende de werkloosheidsvallen

(Ingediend door de heer Hans Bonte)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Bepaalde werkgelegenheidsmaatregelen van de overheid zijn gericht op personen die reeds gedurende een bepaalde tijd uitkeringsgerechtigd volledig werkloos zijn. Een dergelijk doelgroepenbeleid dat extra tewerkstellingskansen creëert voor langdurig werklozen is wenselijk. De in de tewerkstellingsprogramma's ingebouwde vereiste van een minimale periode van werkloosheid kan echter voor een aantal werklozen een drempel vormen om in te gaan op een werk-aanbieding - indien het tijdelijk werk betreft dat weinig stabiliteit en perspectief biedt - omdat ze door op het aanbod in te gaan hun kansen om in aanmerking te komen voor deze programma's in het gedrang brengen.

Wij vragen de regering om - voor de toepassing van de reglementeringen betreffende de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, de gesubsidieerde contractuelen, het derde arbeidscircuit, het interdepartementeel begrotingsfonds en de plus één-, plus twee- en plus drie-plannen - periodes van onbezoldigde arbeid als loontrekkende waarvan de samengevoegde duur per jaar niet meer dan drie maanden

(*) Vijfde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

travail intérimaire, travail effectué dans le cadre d'un contrat d'emploi à durée déterminée, travail saisonnier), à des périodes de chômage complet indemnisé.

Pour l'application de l'article 6 de l'accord de coopération entre l'État fédéral et les régions du 4 mars 1997 (programmes de transition professionnelle), une assimilation est déjà prévue pour les périodes d'occupation en tant que salarié totalisant au maximum quatre mois (voir article 5, § 2, 7°, de l'arrêté royal du 9 juin 1997). Pour ce qui est de l'application de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 27 décembre 1994 (plan pour l'emploi), la même assimilation est prévue dans les cas où la durée de chômage requise s'élève à neuf, douze ou vingt-quatre mois. Conformément à l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 8 août 1997 (projets de réinsertion des chômeurs de longue durée), la période maximale est fixée à trois mois. Ces dispositions peuvent être maintenues. Pour l'application de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 12°, b), l'assimilation est prévue pour des périodes d'occupation totalisant deux mois. Il conviendrait de porter ce plafond à trois mois.

Les mesures prises par les régions en faveur de l'emploi imposent, elles aussi, des conditions en matière de durée de chômage. Nous demandons dès lors au gouvernement fédéral d'organiser une concertation avec les régions, afin de prévoir une extension similaire du champ d'application de ces mesures.

2. La réglementation du chômage dispose que le droit aux allocations de chômage dans le chef des chômeurs âgés de moins de cinquante ans qui prétendent à une allocation de chômage forfaitaire en tant que cohabitant (ou à une allocation de transition ou d'attente en tant que cohabitant) peut être suspendu si, compte tenu de leur catégorie d'âge et de leur sexe, la durée de leur chômage dépasse une fois et demie la durée moyenne du chômage dans leur région. La suspension n'est pas appliquée si les revenus du ménage ne dépassent pas le montant de 624 252 francs (le montant de l'allocation de chômage n'étant pas compris dans ce montant), majoré de 24 970 francs par personne à charge.

En vertu de l'article 82 de la réglementation du chômage, il est tenu compte, pour la détermination des revenus nets imposables du ménage, des revenus mentionnés sur le dernier avertissement-extrait de rôle en matière d'impôt des personnes physiques dont la date de l'exécutoire précède la date de réception de l'avertissement avisant de la suspension, ou des revenus recueillis au cours des douze derniers mois civils précédant le mois au cours duquel l'avertissement a été notifié. Il est ainsi possible qu'un chômeur complet dépasse ce plafond de revenus et que son droit aux allocations soit suspendu sur la base de ses revenus professionnels provenant d'un travail effectué au

bedraagt (bijvoorbeeld interimarbeid, arbeidsovereenkomst van bepaalde duur, seizoenarbeid) gelijk te stellen met periodes van vergoede volledige werkloosheid.

Voor de toepassing van artikel 6 van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de gewesten van 4 maart 1997 (doorstromingsprogramma's) geldt reeds een gelijkstelling voor periodes van tewerkstelling als loontrekkende waarvan de samengevoegde duur ten hoogste 4 maanden bedraagt (zie artikel 5, § 2, 7°, van het koninklijk besluit van 9 juni 1997). Voor de toepassing van artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 27 december 1994 (banenplan) geldt dezelfde gelijkstelling in de gevallen waarin de vereiste werkloosheidsduur 9, 12 of 24 maanden bedraagt. In artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 (herinschakelingsprojecten voor langdurig werklozen) bedraagt het maximum 3 maanden. Deze bepalingen kunnen behouden blijven. Voor de toepassing van artikel 1, § 1, eerste lid, 12°, b), geldt een gelijkstelling voor tewerkstellingsperiodes met een totale duur van maximaal 2 maanden. Dit maximum zou tot 3 maanden opgetrokken moeten worden.

Ook werkgelegenheidsmaatregelen van de gewesten bevatten vereisten inzake werkloosheidsduur. Daarom vragen we de federale regering overleg te plegen met de gewesten met het oog op een soortgelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van die maatregelen.

2. De werkloosheidsreglementering bepaalt dat het recht op werkloosheidsuitkering van werklozen die de leeftijd van 50 jaar niet bereikt hebben en die aanspraak maken op een forfaitaire werkloosheidsuitkering als samenwonende werkloze (of een overbruggings- of wachtnutkering als samenwonende) kan worden geschorst indien ze, rekening houdend met hun leeftijd en geslacht, langer dan anderhalve keer de gemiddelde werkloosheidsduur in hun regio werkloos blijven. De schorsing wordt niet effectief uitgevoerd als het gezinsinkomen niet hoger is dan 624 252 frank (waarbij het bedrag van de werkloosheidsuitkering zelf niet wordt meegeteld), verhoogd met 24 970 frank per persoon ten laste.

Krachtens artikel 82 van de werkloosheidsreglementering wordt voor de vaststelling van het netto belastbaar gezinsinkomen rekening gehouden met het inkomen vermeld op het laatste aanslagbiljet voor de personenbelasting waarvan de datum van uitvoerbaarverklaring voorafgaat aan de dag van ontvangst van de verwittiging tot schorsing, of met het inkomen tijdens de twaalf kalendermaanden die voorafgaan aan de maand waarin de verwittiging wordt ontvangen. Zo is het mogelijk dat een volledig werkloze de inkomensgrens overschrijdt en geschorst wordt op basis van zijn beroepsinkomsten uit arbeid tijdens het voorafgaande kalenderjaar. Dat kan de

cours de l'année civile précédente. Cette éventualité peut inciter le chômeur à ne pas donner suite à une offre d'emploi (surtout s'il s'avère qu'il s'agit d'un emploi temporaire).

Nous demandons dès lors au gouvernement fédéral de prendre des initiatives législatives en vue d'atténuer ce frein à l'emploi. On pourrait, à cet effet, ne pas prendre en considération, pour la détermination du revenu net imposable, une partie des revenus professionnels recueillis par le chômeur lui-même. En vertu de l'article 130 de la réglementation du chômage, un chômeur peut, s'il répond aux conditions (strictes) énoncées à l'article 48, cumuler un revenu professionnel limité et une allocation de chômage. Concrètement, le montant de ce revenu correspond à 30 % du montant de l'allocation maximale d'un chômeur ayant charge de famille. La partie du revenu qui dépasse ce plafond est déduite de l'allocation à laquelle ce chômeur a droit.

Nous suggérons dès lors de déterminer les revenus nets imposables du ménage visés à l'article 82, § 1^{er}, alinéa 2, de la réglementation du chômage en «immunisant» sur base annuelle (en multipliant le montant journalier par 312), à concurrence de 30 % de l'allocation maximale d'un chômeur ayant charge de famille, le (la quotité du) revenu professionnel qui est recueilli(e) par le chômeur lui-même.

3. Pour l'appréciation du recours introduit par le chômeur de longue durée contre la suspension du droit aux allocations de chômage, il est tenu compte, en plus des éléments objectifs précités, d'éléments «subjectifs» tels que les efforts «exceptionnels et continus» accomplis par le chômeur pendant toute la période de son chômage pour retrouver du travail.

Le chômeur risque donc d'être rendu responsable d'une situation dans laquelle la demande de travail dépasse l'offre. Il se peut en effet que le marché du travail soit si «délabré» que le chômeur se démotive après un certain temps et perde toute envie de se démenier pour retrouver du travail. Ce phénomène fait l'objet de nombreuses études psychosociales, qui voient dans la diminution de l'intensité des recherches d'emploi une réaction légitime de l'intéressé qui cherche à se protéger des frustrations engendrées par le conflit entre le souhait de travailler et l'impossibilité de trouver un emploi (voir notamment Hans de Witte in *Psychologica Belgica*, volume 33, n° 1, 1993).

En plus de perdre ses allocations de chômage, le chômeur dont le droit aux allocations est suspendu en vertu des articles 80 à 88 de la réglementation du chômage ne peut plus bénéficier des programmes de

bereidheid van een werkloze om in te gaan op een werkaanbod (zeker als vaststaat dat het om tijdelijk werk gaat) negatief beïnvloeden.

Daarom vragen wij de federale regering wetgevende initiatieven te nemen om deze drempel te verlagen. Een mogelijkheid bestaat erin, een gedeelte van het beroepsinkomen dat door de werkloze zelf wordt verworven, buiten beschouwing te laten voor de vaststelling van het netto belastbaar inkomen. Krachtens artikel 130 van de werkloosheidsreglementering mag een werkloze, indien hij voldoet aan de (stringente) voorwaarden opgesomd in artikel 48, een beperkt arbeidsinkomen cumuleren met een werkloosheidsuitkering. Concreet stemt het bedrag hiervan overeen met 30 % van de maximumuitkering voor een werkloze met gezinslast. Het gedeelte van het inkomen dat deze grens overschrijdt, wordt in mindering gebracht van de uitkering waarop de werkloze aanspraak maakt.

Onze suggestie bestaat erin (het gedeelte van) het beroepsinkomen dat door de werkloze zelf wordt verworven, op jaarbasis (door het dagbedrag te vermenigvuldigen met 312) tot een bedrag van 30 % van de maximumuitkering voor een werkloze met gezinslast, te «immuniseren» voor de bepaling van het netto belastbaar gezinsinkomen zoals bedoeld in artikel 82, § 1, tweede lid, van de werkloosheidsreglementering.

3. Bij de beoordeling van het beroep van de langdurig werkloze tegen de schorsing van het recht op uitkering wordt, behalve met de vermelde objectieve factoren, ook rekening gehouden met «subjectieve» factoren zoals de «uitzonderlijke en ononderbroken» inspanningen om werk te vinden die de werkloze gedurende de gehele periode van zijn werkloosheid heeft verricht.

Het risico bestaat dat de verantwoordelijkheid voor een situatie waarin de vraag naar werk het aanbod overtreft, bij de werkloze wordt gelegd. De situatie op de arbeidsmarkt kan immers dermate «ontwricht» zijn dat de werkloze na verloop van tijd de stimulans voor een intensief zoekgedrag verliest. Hierover bestaat uitgebreid sociaal-psychologisch onderzoek, waarin de afnemende intensiteit van het zoekgedrag wordt omschreven als een legitieme beschermingsreactie tegen de frustraties die voortvloeien uit het conflict tussen de wens naar werk en de onmogelijkheid een betrekking te vinden (zie onder meer: Hans de Witte in *Psychologica Belgica*, volume 33, nr. 1, 1993).

De werkloze wiens recht op een uitkering op basis van de artikelen 80 tot 88 van de werkloosheidsreglementering wordt geschorst, verliest niet alleen zijn uitkering, maar komt ook niet

remise au travail ou d'autres mesures d'accompagnement. Ne peuvent en effet bénéficier de ces mesures que les chômeurs complets indemnisés, une seule exception étant prévue en ce qui concerne les projets s'inscrivant dans le cadre de la promotion de l'emploi dans le secteur non marchand.

Ces dispositions privent donc tout un groupe de chômeurs, dont les perspectives d'emploi sont déjà très réduites eu égard à la durée de leur chômage, d'instruments importants pouvant favoriser leur réinsertion professionnelle. L'exclusion de ce groupe de chômeurs du champ d'application des mesures de promotion de l'emploi constitue en fait un «piège du chômage». Il conviendrait dès lors d'étendre le champ d'application de ces mesures à ce groupe de chômeurs.

4. Un complément journalier de 49 francs (167 francs en montants du 1^{er} octobre 1997) est alloué à deux chômeurs de longue durée cohabitants qui, conformément à l'article 114, § 4, alinéa 3, de la réglementation du chômage, ne disposent que d'allocations au sens de l'article 27, 4°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, dont les montants journaliers cumulés ne dépassent pas le montant journalier maximal de l'allocation de chômage de travailleurs ayant charge de famille. Dès que l'un des deux chômeurs perçoit un revenu provenant d'un travail rémunéré, ce complément journalier est également supprimé pour le cohabitant. Dans un certain nombre de cas, le risque de voir ce complément journalier supprimé peut dissuader le chômeur de reprendre une activité professionnelle rémunérée. Si le revenu provenant d'un travail à temps partiel ne compense pas ou compense à peine la perte du complément journalier, il n'y aura intérêt, d'un point de vue financier à accepter une telle offre d'emploi. C'est dès lors surtout lorsqu'un emploi à temps partiel peu rémunérateur est proposé à un des deux chômeurs (de longue durée) cohabitants qu'il y a un risque réel que ce chômeur tombe dans le piège du chômage.

On peut réduire le risque de tomber dans le piège du chômage en permettant au chômeur dont le partenaire commence à exercer un travail rémunéré de conserver le complément journalier pour autant que le nouveau revenu dudit partenaire n'excède pas le montant de son allocation majoré du complément.

meer in aanmerking voor wedertewerkstellingsprogramma's of andere begeleidende maatregelen. Voor deze maatregelen komen immers enkel uitkeringsgerechtigde volledig werklozen in aanmerking. De enige uitzondering zijn de projecten in het kader van de bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector.

Hierdoor verliest een groep werklozen die, rekening houdend met de duur van hun werkloosheid, reeds weinig werkgelegenheidsperspectieven heeft, belangrijke instrumenten die een herintreden in het arbeidsproces kunnen ondersteunen. Eigenlijk komt de uitsluiting van deze groep werklozen uit het toepassingsgebied van de werkgelegenheidsbevorderende maatregelen neer op een «gedwongen» werkloosheidsval. Daarom zou het toepassingsgebied van deze maatregelen tot deze groep moeten worden uitgebreid.

4. Aan twee samenwonende langdurig werklozen die overeenkomstig artikel 114, § 4, derde lid, van de werkloosheidsreglementering slechts beschikken over uitkeringen in de zin van artikel 27, 4°, van het koninklijk van 25 november 1991 waarvan de samengevoegde dagbedragen het dagbedrag van de maximale werkloosheidsuitkering voor werknemers met gezinslast niet overschrijden, wordt een dagtoeslag van 49 frank (167 frank in bedragen van 1 oktober 1997) toegekend. Zodra één van beide werklozen een inkomen uit bezoldigde arbeid verwerft, vervalt deze dagtoeslag ook voor de andere. In een aantal gevallen kan het wegvallen van die dagtoeslag een drempel vormen om bezoldigde beroepsarbeid aan te vatten. Indien het inkomen uit een deeltijdse tewerkstelling het verlies van de dagtoeslag niet of nauwelijks compenseert, zal de financiële incentive om een dergelijk werkaanbod te aanvaarden, ontbreken. Het gevaar voor een werkloosheidsval is dan ook vooral aanwezig in geval van een aanbod van deeltijdse arbeid aan een laag loon voor één van beide samenwonende (langdurig) werklozen.

Een dergelijke werkloosheidsval kan gemilderd worden door de samenwonende werkloze wiens partner bezoldigde arbeid aanvat, de dagtoeslag te laten behouden, indien het nieuwe inkomen van de partner het bedrag van diens uitkering, verhoogd met de toeslag, niet overschrijdt.

H. BONTE

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

La Chambre,

A. Considérant qu'en dépit de l'ampleur du chômage, certains emplois restent vacants en raison de la dualité du marché de l'emploi;

B. Considérant qu'un groupe important de chômeurs sont piégés par le chômage;

C. Considérant qu'un certain nombre de dispositions légales dissuadent les chômeurs d'accepter un emploi;

D. Vu les recommandations du Conseil supérieur de l'emploi;

E. Vu l'option prise par le gouvernement fédéral, dans l'accord de gouvernement et dans les diverses déclarations de politique générale, de donner la priorité à la lutte contre le chômage en accordant une attention particulière aux groupes à risques;

Insiste auprès du gouvernement fédéral pour qu'il prenne des initiatives législatives afin d'éliminer certains pièges du chômage et formule à cet égard les propositions suivantes:

1.1. L'extension du champ d'application de toutes les mesures de promotion de l'emploi prévoyant une période minimale de chômage, de sorte qu'elles soient également accessibles au moins à tous les chômeurs dont la période de chômage en cours a été interrompue par une occupation d'une durée cumulée de trois mois par an au plus;

1.2. L'organisation d'une concertation avec les régions, pour qu'elles étendent également, de la même manière, le champ d'application de leurs mesures de promotion de l'emploi;

2. L'«immunisation» d'une partie du revenu professionnel recueilli par le chômeur lui-même, pour la détermination des revenus nets imposables du ménage dans le cadre de la réglementation relative à la suspension du droit aux allocations de chômage des chômeurs de longue durée;

3. L'extension du champ d'application des mesures de promotion de l'emploi aux chômeurs complets indemnisés dont le droit aux allocations de chômage a été suspendu;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Kamer,

A. Overwegende dat bepaalde vacatures, niettegenstaande de grote omvang van de werkloosheid, wegens de dualiteit op de arbeidsmarkt niet vervuld geraken;

B. Overwegende dat een belangrijke groep werklozen zich in een werkloosheidsval bevindt;

C. Overwegende dat een aantal wettelijke regelingen werklozen ontmoedigt om een betrekking te aangaan;

D. Gelet op de aanbevelingen van de Hoge Raad voor de werkgelegenheid;

E. Gelet op de in het regeerakkoord en de beleidsverklaringen vermelde optie van de federale regering om de prioriteit te geven aan de strijd tegen de werkloosheid met bijzondere aandacht voor de risicogroepen;

Dringt er bij de federale regering op aan wetgevende initiatieven te nemen om een aantal specifieke werkloosheidsvallen weg te werken en formuleert daarbij de volgende voorstellen:

1.1. De verruiming van het toepassingsgebied van alle werkgelegenheidsmaatregelen waarin een vereiste van een minimale periode van werkloosheid is ingeschreven, zodat ten minste ook alle werklozen in aanmerking komen wier lopende periode van werkloosheid werd onderbroken door een tewerkstelling met een samengevoegde duur van maximaal drie maanden per jaar;

1.2. Overleg met de gewesten, opdat ook zij het toepassingsgebied van hun werkgelegenheidsmaatregelen op dezelfde wijze zouden verruimen;

2. De «immunisering» van een gedeelte van het beroepsinkomen dat door de werkloze zelf verworven werd, bij de bepaling van het netto belastbaar gezinsinkomen in het kader van de reglementering betreffende de schorsing van het recht op uitkering van langdurige werklozen;

3. De uitbreiding van het toepassingsgebied van werkgelegenheidsbevorderende maatregelen tot langdurige volledig werklozen wier recht op een werkloosheidsuitkering werd geschorst;

4. Le maintien du complément d'allocation de chômage dont bénéficient deux chômeurs de longue durée cohabitants, si l'un d'eux reprend un travail rémunéré et que son nouveau revenu n'excède pas le montant de l'allocation de chômage majoré du complément dont il bénéficiait.

19 janvier 1999

4. Het behoud van de toeslag tot verhoging van de werkloosheidsuitkering van twee samenwonende langdurig werklozen, indien één van beiden bezoldigde arbeid aanvat en het nieuwe inkomen het bedrag van de uitkering, verhoogd met de toelage, niet overschrijdt.

19 januari 1999

H. BONTE
C. BURGEON
J.-M. DELIZEE
G. D'HONDT
R. LANDUYT
M. MAIRESSE
G. VERMASSEN