



DE CRITERIA VAN PASSENDE DIENSTBETREKKING: EEN BESCHERMING TEGEN PRECAIRE ARBEID?

III DE CRITERIA VAN PASSENDE DIENSTBETREKKING: EEN BESCHERMING TEGEN PRECAIRE ARBEID?

Inleiding	96
1. Definities van een passende dienstbetrekking	97
1.1. De passende dienstbetrekking volgens de werkloosheidsreglementering	97
1.2. Waardig werk volgens de Internationale Arbeidsorganisatie	99
1.3. De passende dienstbetrekking volgens de deelnemers	100
2. De passende dienstbetrekking in het licht van de versterkte activeringsaanpak	101
2.1. De versterkte activeringsaanpak in 2004	101
2.2. Kritische blik op de impact van de versterkte activeringsaanpak	102
2.2.1 Voorwaardelijker en gecontractualiseerd recht op werkloosheidsuitkering	102
2.2.2 Minder 'verzekerde' werkloosheidsuitkering	103
2.2.3 Sancties die de bestaansonzekerheid verhogen	104
2.2.4 Effect op de begeleidingsaanpak	105
2.2.5 Invloed van de Europese Werkgelegenheidsstrategie	105
2.3. Naar een hervorming van de passende dienstbetrekking	106
3. De reglementaire criteria van de passende dienstbetrekking onder de loep genomen	107
3.1. Criteria verbonden met het beroepsproject	108
3.1.1 Noodzaak aan een duurzame, aangepaste en kwaliteitsvolle begeleiding	108
3.1.2 Recht op loopbaanoriëntatie	109
3.2. Criteria verbonden met het tewerkstellingsstatuut	110
3.2.1 De hervatting in een andere dienstbetrekking	110
3.2.2 Het bedrag van het loon, het naleven van de patronale verplichtingen en de onderwerping aan de sociale zekerheid	110
3.2.3 De arbeidsduur	112
3.3. Criteria verbonden met de afstemming tussen beroeps-, gezins- en privéleven	114
3.3.1 Overwegingen van familiale aard	114
3.3.2 Dagelijkse afwezigheid en duur van de verplaatsing	116
3.3.3 Nachtwerk	116



4. Aanbevelingen	117
4.1. Aanbevelingen gericht op het globale arbeidsmarktbeleid	117
4.1.1 Werk maken van een 'passende' begeleiding gericht op een structurele verbetering van de levensomstandigheden, in plaats van een gedwongen activering éézijdig gericht op een snelle arbeidsmarktparticipatie	117
4.1.2 Aanbieden van een 'passende' controle op onvrijwillige werkloosheid die het evenwicht tussen individuele en maatschappelijke verantwoordelijkheid herstelt	118
4.1.3 Creëren van meer passende jobs	119
4.1.4 Garanderen van minimumuitkeringen en lage lonen die een menswaardig leven toelaten	120
4.2. Aanbevelingen gericht specifiek op de notie van passende arbeid	120
4.2.1 Inpassen van het criterium van het behoud van beroepskeuze in een breder criterium van bescherming van loopbaankeuze	121
4.2.2 Streven naar kwaliteitsvoller arbeidsstatuten	121
4.2.3 Aanbieden van jobs die de uitoefening van het recht op een gezinsleven mogelijk maken	122
Lijst van deelnemers	123
BIJLAGE	
Criteria van de passende dienstbetrekking	124
1. Elementen zonder invloed op het passend karakter van de dienstbetrekking	124
1.1. Wekelijkse arbeidsduur (artikel 22)	124
1.2. Overwegingen van familiale aard (artikel 32, 1°)	124
1.3. De hervatting in een andere dienstbetrekking (artikel 32, 2°)	124
2. Elementen met invloed op het passend karakter van de dienstbetrekking	124
2.1. Behoud van beroepskeuze voor uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en schoolverlaters (artikel 23)	124
2.2. Loon en sociale zekerheid (artikelen 24 en 26)	125
2.3. Verplaatsingsduur en dagelijkse afwezigheid van huis (artikel 25)	125
2.4. Deeltijdse betrekkingen (artikel 27)	126
2.5. Nachtarbeid (artikel 29)	126

Inleiding

Sedert lange tijd al, strijden talrijke actoren op het terrein - waaronder verenigingen waar armen het woord nemen - voor het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Onder de laatstgenoemde term verstaan de deelnemers aan het overleg 'socio-professionele inschakeling' een job die toelaat de levensomstandigheden te verbeteren en waardig te leven, en die vooruitzichten biedt. De laatste jaren is deze thematiek meer dan ooit primordiaal geworden: de overleggroep stelt namelijk vast dat een groot aantal jobs die in het kader van het huidige activeringsbeleid van werkzoekenden worden voorgesteld, niet beantwoorden aan de voorwaarden inzake de kwaliteit van arbeid. In het bijzonder maakt de overleggroep zich zorgen over het feit dat de armsten als eersten gedwongen worden jobs te aanvaarden die hoe langer hoe meer precair worden.

De bescherming van de kwaliteit van de arbeid is nu al 10 jaar een vast thema in de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt. Werk mag dan een cruciale dam vormen tegen armoede¹, het Algemeen Verslag over de Armoede² en de verschillende tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt benadrukken dat de aangeboden jobs de levensomstandigheden van mensen ook kunnen verslechteren. Om dit fenomeen te verklaren, verwijzen die verslagen naar een aantal bepalende factoren voor de kwaliteit van de arbeid (hoogte van het loon, niveau van sociale bescherming, werkzekerheid, effect van de uitgevoerde taken op de gezondheid, jobinhoud enzovoort). Een job kan met andere woorden een uitweg bieden uit de armoede, op voorwaarde dat het om een kwaliteitsvolle job gaat³. Het Steunpunt stelde vast dat de jobs die bepaalde bevolkingsgroepen (personen die werken tegen een laag loon, laaggeschoolden en alleenstaanden) aangeboden krijgen, hoe langer hoe minder bescherming tegen bestaansonzekerheid⁴ bieden. Naar aanleiding van die vaststelling, besloot het Steunpunt in 2007 de kwaliteit van dienstenchequejobs onder de loep te nemen.

De Lissabonstrategie, die via een hogere arbeidsparticipatie de werkgelegenheid in de Europese Unie (EU) wil stimuleren, schrijft tegen 2010 een werkgelegenheidsgraad van 70 % voor. Nu die streefdatum nadert, is het meer dan ooit noodzakelijk de kwaliteit van het werk centraal te stellen. Essentieel in de bescherming van de kwaliteit van het werk, is het concept van de 'passende dienstbetrekking' in de werkloosheidsreglementering⁵. De criteria die bepalen of een job al dan niet passend is, bieden immers een eerste bescherming tegen precaire jobs. Volgens de overleggroep dreigen die criteria echter al hun betekenis te verliezen onder invloed van een 'iedereen aan het werk'-logica. Daarom leek het aangewezen om te bestuderen welke criteria de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) precies hanteert voor een passende job, hoe ze worden toegepast en wat de gevolgen zijn voor de werklozen. Hoe beïnvloeden die criteria het traject van de werkzoekenden, in het bijzonder van de meest kwetsbaren? Welk effect heeft die benadering van passend werk op termijn op armoede en bestaansonzekerheid?

Om op deze vragen te antwoorden, werden in totaal 12 bijeenkomsten georganiseerd, met een twintigtal deelnemers aan het overleg⁶. Dit opende de weg naar een scherp debat en een gedachte-

1 POD Maatschappelijke Integratie, Dienst Armoedebeleid (2008). *Nationaal Actieplan Sociale Inclusie 2008-2010*, Brussel, p.14, http://www.mi-is.be/be_nl/02/nationale%20actieplannen/content/Nationaal%20Actieplan%202008-2010%20NL.pdf

2 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 154-207. <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

3 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003). *In dialoog* (Verslag december 2003), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 123.

4 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2007). *Strijd tegen armoede. Evoluties en perspectieven* (Verslag december 2007), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 96.

5 Zie de bijlage, Lijst van de criteria bestudeerd tijdens het overleg. Ministerieel Besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering.

6 Zie 'Lijst van deelnemers aan het overleg' op het einde van dit hoofdstuk.



wisseling op lange termijn. Parallel aan deze ontmoetingen, hebben bilaterale contacten toegelaten om meer technische punten uit te klaren⁷.

In het eerste deel, vertrekken we van de definitie van de passende dienstbetrekking in de werkloosheidsreglementering, raken we die van waardig werk in de internationale verdragen aan, om uit te komen op de definitie en de invalshoek gekozen door de deelnemers aan het overleg.

Een tweede deel situeert de passende dienstbetrekking in de vernieuwde activeringsaanpak, ingevoerd in 2004. Er wordt ingegaan op enkele belangrijke kenmerken van deze aanpak evenals op kritiek afkomstig van organisaties op het terrein.

In het derde deel analyseren we een aantal reglementaire criteria van de passende dienstbetrekking, onder meer aan de hand van enkele voorbeelden van concrete gevolgen van de toepassing van die criteria. De basis voor de analyse vormt de argumentatie ontwikkeld in de eerste twee delen.

In het besluit stellen we de beleidsaanbevelingen voor die uit het overleg voortgekomen zijn. Ze bestaan uit verschillende voorstellen, die elk vergezeld worden van de gedachtewisseling die eraan ten grondslag liggen.

1. Definities van een passende dienstbetrekking

In de strikte zin van het woord, is de passende dienstbetrekking een begrip uit het Koninklijk besluit (K.B.) over de werkloosheidsreglementering, dat verder ingevuld wordt in een Ministerieel besluit (M.B.) door een reeks criteria. Dit begrip is één van de determinerende factoren om het onvrijwillig karakter van de werkloosheid te beoordelen. Tegelijk biedt het bescherming tegen de aanvaarding van jobs die precair zijn, doordat het zich uitspreekt over het arbeidsstatuut en over de verenigbaarheid van jobs met de levensomstandigheden van individuen.

Voor de overleggroep gaat achter de letterlijke betekenis van de passende dienstbetrekking een belangrijker vraagstuk schuil: die van de verdediging van waardig werk in algemene termen, en in het bijzonder die van de bescherming tegen elke job die niet concreet de levensomstandigheden van mensen in armoede verbetert. De groep heeft dan ook, na een blik op het K.B. over de werkloosheidsreglementering, de definitie van waardig werk volgens de Internationale Arbeidsorganisatie, autoriteit op dit gebied, wensen te bekijken. En vervolgens heeft ze haar eigen definitie van een passende dienstbetrekking voorgesteld.

1.1. De passende dienstbetrekking volgens de werkloosheidsreglementering

De wetteksten die aan de basis liggen van het ontstaan van de Belgische verplichte werkloosheidsverzekering, beschouwen de controle van het onvrijwillig karakter van de werkloosheid als een

⁷ Zie ook 'Lijst van deelnemers aan het overleg'.

essentieel element van het stelsel⁸. Die controle is een uitdrukking van het verzekeringsprincipe in de sociale zekerheid: de verplichting van de verzekerde om het risico te beperken en, in voorkomend geval, de schade. De belangrijkste uiting van het solidariteitsprincipe is de niet-plafonnering van de sociale bijdragen, terwijl dit wel het geval is voor de uitkeringen. Een ander voorbeeld is het bestaan van minima uitkeringsbedragen van werkloosheid. De deelnemers aan het overleg onderstreepten meermaals het belang van het behoud van het verzekeringsprincipe, net als van het solidariteitsprincipe in het werkloosheidsstelsel.

In toepassing van het verzekeringsprincipe, vormt onvrijwillige werkloosheid in het Koninklijk besluit over de werkloosheidsreglementering een cruciale toekenningsvoorwaarde om effectief te genieten van een uitkering:

*"Art. 44 Om uitkeringen te kunnen genieten, moet de werkloze wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil zonder arbeid en zonder loon zijn."*⁹

De wetgever heeft de gevallen van vrijwillige werkloosheid die leiden tot een schorsing van de uitkering opgesomd. Hieronder vatten we ze samen¹⁰:

- het verlaten of weigeren van een passende dienstbetrekking zonder wettige reden;
- het ontslag als gevolg van een foutieve houding;
- het zich zonder voldoende rechtvaardiging niet-aanmelden bij een arbeidsbemiddelingsdienst of een werkgever, na een oproep van deze dienst;
- de weigering van deelname aan inschakelingsacties van een arbeidsbemiddelingsdienst of de stopzetting of de mislukking ervan;
- de weigering van deelname aan een beroepsopleiding of de stopzetting of de mislukking ervan;
- het niet respecteren van de maatregelen op het vlak van outplacementbegeleiding, inschrijving in tewerkstellingscel ...¹¹

De passende dienstbetrekking is dus een determinerend element bij de controle van onvrijwillige werkloosheid. Ze wordt gespecificeerd door criteria opgenomen in een Ministerieel besluit¹². Die criteria hebben betrekking op het beroepsproject, de kenmerken van de job zelf en de privé-situatie van de werkzoekende. Wordt een job volgens die criteria als 'niet passend' beschouwd, dan kan de RVA een weigering of stopzetting van een activiteit niet bestraffen¹³ (zie deel 3).

De passende dienstbetrekking is eveneens een cruciaal element bij de bescherming van werklozen tegenover preciaire jobs en levensomstandigheden, in het bijzonder voor de armste werklozen. Omdat het leven in armoede hen vaak verhindert over dezelfde troeven te beschikken als anderen, zijn ze minder gewapend om hun recht op een behoorlijke job te laten gelden. Volgens de deelnemers geldt dit bijzonder in een context van activering van werklozen (zie deel 2).

Los van de Europese regelgeving hanteren de meeste lidstaten criteria om te oordelen of een job die door een werkloze is geweigerd of opgegeven als 'niet passend' of 'ongeschikt' kan worden

⁸ De controlerende en, in voorkomend geval, sanctionerende bevoegdheid van het recht op werkloosheidsuitkeringen is in handen van de federale Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). De arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding van de werklozen zijn toevertrouwd aan de gewesten (VDAB voor het Vlaams Gewest, Forem voor het Waals Gewest, Actiris (arbeidsbemiddeling), Bruxelles Formation en VDAB (beroepsopleiding) voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en aan de Duitstalige Gemeenschap (het Arbeitsamt). De 'transmissie' of overdracht van informatie door de gewestelijke diensten naar de RVA maakt steeds deel uit van een Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gewesten en de gemeenschappen, maar de wijze waarop die ingevuld worden, behoort tot de autonomie van de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap.

⁹ Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991.

¹⁰ Artikel 51§1 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991.

¹¹ Het betreft een reeks van gevallen die deel uitmaken van het Generatiepact en van toepassing zijn op de categorie werknemers van 45 jaar of ouder.

¹² Artikels 22 tot 32 van het Ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering.

¹³ Artikel 33 van het Ministerieel besluit preciseert de procedure indien er betwistingen zijn betreffende de fysieke of mentale geschiktheid voor de uitoefening van de betrekking.



beschouwd. Nagenoeg alle lidstaten verwijzen in hun werkloosheidswetgeving dus impliciet of expliciet naar het concept van de passende of geschikte betrekking. Een systematisch terugkerend criterium is de naleving van de wettelijke voorschriften inzake arbeidsvoorwaarden. Meestal gaan de criteria uit van de aard van het aangeboden werk, vergeleken met de kwalificaties en de ervaring van de werkzoekende, de bezoldiging en de afstand tussen woonplaats en werk. In België, net als in andere Europese landen, verschillen de criteria voor geschikt werk naargelang de werkloosheidsduur. Hoe langer de werkloosheid, hoe strenger ze zijn en hoe minder veeleisend de werkloze mag zijn¹⁴.

1.2. Waardig werk volgens de Internationale Arbeidsorganisatie

Artikel 23 §1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens stelt dat iedereen recht heeft op arbeid en op de vrije keuze van beroep, zonder daarbij het concept van de passende job uitdrukkelijk te erkennen. Artikel 23 van de Belgische Grondwet over de economische en sociale rechten ligt in dezelfde lijn.

Waardig werk is een kernelement in de werkzaamheden van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO of International Labour Organization - ILO). De 'Decent Work Agenda' heeft als doel waardig werk te bevorderen, dat als volgt gedefinieerd wordt: *"iets waar elke werkzoekende naar streeft: de mogelijkheid om een productieve activiteit te beoefenen die naar behoren wordt bezoldigd, in een veilige werkomgeving en met een sociale bescherming voor het gezin. Waardig werk biedt mensen de mogelijkheid zich te ontwikkelen en een plaats te veroveren in de maatschappij. De werknemer moet in staat zijn, zijn bezorgdheid over bepaalde zaken uit te spreken en zich aan te sluiten bij een vakbond. Hij moet betrokken worden bij beslissingen die zijn situatie beïnvloeden. Waardig werk veronderstelt gelijke kansen en gelijkheid tussen mannen en vrouwen."*¹⁵ Anders gesteld, heeft elk individu het recht om te werken in vrijheid, gelijkheid, veiligheid en menselijke waardigheid. De ILO wijst erop dat de economische groei alleen de armoede niet doet verdwijnen; waardig werk is een cruciale hefboom voor een betere herverdeling van de welvaart en de bestrijding van armoede.

De EU steunt de agenda, die de strijd tegen armoede en sociaal onrecht in Europa en de wereld moet bevorderen. Alle 27 lidstaten hebben de acht Conventies van de ILO over de fundamentele arbeidsnormen geratificeerd. Op Europees niveau maakt de creatie van kwaliteitsvolle banen sinds de Europese Raad van Stockholm in maart 2001 deel uit van de streefdoelstellingen inzake werkgelegenheid. Maar sinds de vernieuwde Lissabonstrategie is de concretisering van die ambitie steeds meer beginnen te vervagen (zie deel 2).

¹⁴ UNJuridis, Les Textes, International (2007). "Etudes comparatives : la notion d'emploi convenable en Europe", *Europ'info* nr. 3, <http://info.assedic.fr/unijuridis/>

¹⁵ <http://www.ilo.org/global/Themes/Decentwork/lang--fr/index.htm>

1.3. De passende dienstbetrekking volgens de deelnemers

De overleggroep definieert een passende job als een job die een menswaardig bestaan mogelijk maakt en die vooruitzichten biedt¹⁶.

Die ambitieuze definitie van passend werk moet aan de basis liggen van alle maatregelen inzake werkgelegenheid. De overleggroep wijst erop dat de meest kwetsbare werklozen, zij die net over minder troeven beschikken om aanspraak te kunnen maken op een zogenaamd passende job, dikwijls niet-passende jobs aangeboden krijgen. Bovendien zijn ze 'vroegtijdig versleten' door het leven in armoede¹⁷. Ze belanden dan in een vicieuze cirkel, van de ene onzekere job in de andere, vaak afgewisseld met periodes van werkloosheid waarbij ze verschillende statuten toebedeeld krijgen (rechthebbende van een werkloosheidsuitkering, van een leefloon...). Hun arbeidsrechten worden vaak afhankelijk gemaakt van hun zoekinspanningen naar socioprofessionele inschakeling of naar werk. Ze lopen ook meer kans jobs te aanvaarden die ver verwijderd zijn van hun beroepsproject of die moeilijk verenigbaar zijn met hun gezinsleven.

De bescherming van de meest kwetsbaren zou op zijn beurt de bescherming tegen precare jobs voor allen moeten toelaten, zowel werknemers als werkzoekenden. Voor laatstgenoemden impliceert het vooruitzicht om over een passende job te beschikken eveneens het recht op een passende begeleiding.

Pleiten voor een brede definitie van passend werk, is ook de idee verdedigen dat kwaliteitsvol werk een cruciale factor is in de bestrijding van armoede, per definitie een multidimensioneel gegeven. Toegang tot kwaliteitsvol werk biedt ook meer garantie op stabiliteit op het vlak van onder andere huisvesting. Interim-werknemer zijn of over een vervangingscontract beschikken, kan bijvoorbeeld meer huurweigering vanwege eigenaars teweegbrengen. In die zin herhaalt de overleggroep dat het geen nut heeft gesegmenteerde beleidsoplossingen uit te denken. Een analyse van het concept van de passende dienstbetrekking gaat enkel op als daarbij ook de wisselwerking tussen de toegang tot kwaliteitsvol werk en andere bepalende factoren (armoede, huisvesting, onderwijs...) bestudeerd wordt. Het gebeurt bijvoorbeeld dat de job zelf wel passend is, maar dat de randvoorwaarden niet gunstig zijn.

Een factor die de toegang tot passend werk bijvoorbeeld rechtstreeks beïnvloedt, is de openbare dienstverlening. Wil men de toegang tot passend werk garanderen, dan moet men ook de diensten ondersteunen die hiertoe zouden moeten bijdragen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de evaluatie van de dienstencheques in het Verslag 2007¹⁸. Het dienstenchequestelsel werkt enerzijds een sluimerende privatisering van de gezinshulp in de hand, terwijl voor de financiering een beroep wordt gedaan op collectieve middelen (komende uit fiscaliteit en sociale zekerheid). Anderzijds zet het een rem op de ontwikkeling van openbare diensten die nieuwe maatschappelijke behoeftes dekken, toegankelijk voor iedereen. De verenigingen actief in de strijd tegen armoede onderstrepen de rol van openbare

¹⁶ Zie in dit verband de volgende referentiewerken:

- "Arbeid en tewerkstelling" in: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). *Een andere benadering van armoede-indicatoren: onderzoek-actie-vorming*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 85-111.
- "Het recht op arbeid en sociale bescherming: de kwaliteit van de arbeid" in: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003). *In dialoog* (Verslag december 2003), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 127-168.
- Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woorden nemen (2007). *Valkuilen, hefbomen en acties voor het zinvol en duurzaam activeren van mensen in armoede naar kwalitatieve tewerkstelling. Eindrapport van het project 'Activering van mensen in armoede naar werk'*, http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/documents/beleidsdossiers/10_1005%20Eindrapport%20project%20Activeren.pdf

¹⁷ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad (2008). *Brussels armoederapport 2008. Armoede en (ver)ouderen*, Brussel, 80 p. http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport-pauvrete-2008-nl/2-armoede_verouderen_08.pdf

¹⁸ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2007). *Op.cit.*, p. 89-110.



diensten als marktregelaar: *“Herverdeling heeft ook te maken met het behoud van kwaliteitsvolle openbare diensten, die voor allen toegankelijk zijn (...). Met de openbare diensten wordt een deel van de economie ‘gesocialiseerd’, zeggen de Verenigingen (...).”*¹⁹

Het concept van de passende job is dus meer dan een uitdrukking van de controle op het zoeken naar werk. Zijn definitie, zoals die naar voren komt in de werkloosheidsreglementering, geeft een maatschappelijke keuze weer die bevestigd dient te worden. De invulling die een maatschappij geeft aan ‘passend werk’ toont namelijk welke afweging ze maakt tussen de kwalitatieve en de kwantitatieve dimensie van het tewerkstellingsbeleid.

2. De passende dienstbetrekking in het licht van de versterkte activeringsaanpak

Voor 2004 werd het ‘onvrijwillig’ karakter van de werkloosheid gecontroleerd via de artikelen 22 tot 32 van het M.B. van 26 november 1991 (zie 1.1.). Sinds 2004 wordt dit aspect gecontroleerd via een bijkomende procedure, die van de controle op het zoekgedrag van werklozen. De belangrijkste krachtlijnen ervan worden voorgesteld in een eerste punt. Daarna volgt de kritiek vanwege actoren op het terrein. Het laatste punt gaat kort in op de gevolgen van het nieuwe Activeringsplan voor de plaats van de passende dienstbetrekking in de werkloosheidsreglementering, en maakt de brug naar de eigenlijke analyse van criteria van passende dienstbetrekking (zie deel 3).

2.1. De versterkte activeringsaanpak in 2004

Vóór 2004 was er enkel een systematische controle van het actief zoekgedrag naar werk bij een klein aantal langdurig werklozen in het kader van ‘artikel 80’²⁰. De geviseerde personen – in de praktijk bijna altijd samenwonende vrouwen²¹ – konden eraan ontsnappen door ‘intensieve zoekinspanningen’ aan te tonen.

De invoering van het federale Activeringsplan²² wijzigt in 2004 de situatie fundamenteel. Dit plan is van toepassing op alle volledig ingeschreven werklozen die een bepaalde werkloosheidsduur (15 maanden voor iemand jonger dan 25, en 21 maanden voor de anderen) hebben bereikt.

Een ander wezenlijk kenmerk van het stelsel is zijn gefaseerde aanpak: elke opvolgingscyclus bestaat uit maximum drie gesprekken. Wanneer de ‘facilitator’ van de RVA na het eerste gesprek besluit dat de werkloze onvoldoende inspanningen heeft geleverd, wordt een contract met verbintenissen en

¹⁹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2008). *Armoede- waardigheid-mensenrechten. 10 Jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 146.

²⁰ Artikel 80 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991. Dit artikel hield een echt mechanisme van einde van rechten in. Het had echter geen betrekking op de gezinshoofden en alleenstaanden. Recent, na een positieve evaluatie van het Activeringsplan eind maart 2008, werd het definitief opgeschort.

²¹ Dit was één van de redenen waarom dit artikel altijd erg bekritiseerd is door organisaties op het terrein.

²² Koninklijk besluit van 4 juli 2004 houdende de wijziging van de werkloosheidsreglementering ten aanzien van volledig werklozen die actief zoeken naar werk, *Belgisch Staatsblad*, 7 juli 2004. Artikel 58 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 schrijft de bijkomende verplichting ‘actief zoeken naar werk’ in, terwijl negen nieuwe artikelen (59 bis tot 59 decies) de controle- en sanctieprocedure vastleggen die ermee samengaat.

concrete acties opgesteld. Indien de beoordeling van de naleving van dit contract negatief uitvalt tijdens het tweede gesprek, krijgt de werkloze een beperkte sanctie als verwittiging. Een definitieve uitsluiting van het recht op uitkeringen volgt op een negatieve evaluatie tijdens het derde gesprek.

Men beoordeelt de werklozen op de inspanningen die ze gedaan hebben om een passende job te vinden. Zowel bij de evaluatie van de voorbije inspanningen tijdens het eerste gesprek als bij de evaluatie van de naleving van de verbintenissen in het contract, dient de RVA de mogelijkheden, en beperkingen en de arbeidsmarktsituatie in rekening te brengen²³.

Het nieuwe opvolgingsplan staat niet op zichzelf, maar is gekaderd in een breder Samenwerkingakkoord dat de acties tussen de RVA en de gewestelijke diensten beter op elkaar wil afstemmen²⁴. Hierbij worden de transmissies van gegevens geharmoniseerd en verlopen ze voortaan elektronisch²⁵. In het akkoord engageren de gewesten zich ook om hun begeleidinginspanningen ten aanzien van werklozen op te drijven, zodat ze kunnen genieten van een recht op begeleiding vooraleer ze zich begeven naar de RVA .

Efficiëntie- en billijkheidsredenen rechtvaardigen volgens de beleidsvoerders de versterkte activeringsaanpak. De regels in verband met onvrijwillige werkloosheid worden door hen beschouwd als eerder 'passieve' vormen van beschikbaarheid en volstaan daarom niet langer in een proactieve aanpak van het arbeidsmarktbeleid. Andere rechtvaardigingsgronden zijn het streven naar een beter evenwicht tussen rechten en plichten en een groter respect voor het verzekeringsprincipe in de werkloosheidsreglementering. Dit laatste acht men noodzakelijk, wil men niet raken aan het recht op uitkeringen die onbeperkt zijn in de tijd. Tot slot wil de nieuwe aanpak een einde maken aan de ongelijke behandeling ten aanzien van één bepaalde groep personen, ingesteld door artikel 80²⁶.

2.2. Kritische blik op de impact van de versterkte activeringsaanpak

De kritiek van heel wat organisaties op het terrein kwam in voorgaande verslagen van het Steunpunt ook al aan bod. Tijdens dit overleg werd ze niet enkel bevestigd, maar klonk ze nog krachtiger.

2.2.1 Voorwaardelijker en gecontractualiseerd recht op werkloosheidsuitkering

Volgens de deelnemers verbetert de nieuwe aanpak niet het evenwicht tussen rechten en plichten, zoals de beleidsvoerders het stellen. De opheffing van het in hun ogen onrechtvaardige artikel 80 was een voorwendsel om een systeem in te voeren dat aan een veel grotere groep werklozen op quasi permanente wijze verplichtingen oplegt. Het nakomen van die verbintenissen, en de aard ervan betekent tegelijk dat het recht op een werkloosheidsuitkering verglijdt tot een pseudo-recht. De realisatie van het recht wordt gebonden aan meer voorwaarden: een positieve evaluatie van het effectieve zoekgedrag door de werkloze, en de verantwoording die hij ervan aflegt.

²³ Uitgebreide informatie over de opvolgingsprocedure vindt u op: http://www.rva.be/D_Documentation/Publications/Brochures/_Folders/Activering/FolderNL.pdf

²⁴ Samenwerkingsakkoord van 30 april 2004 tussen de Federale staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding van werklozen.

²⁵ De gewestelijke diensten maken maandelijks elektronische stromen over die gegevens bevatten over acties die werkzoekenden al dan niet ondernomen hebben in hun zoektocht naar werk.

²⁶ Vandenbroucke, Frank (2004). "Note présentée par Frank Vandenbroucke au Conseil des Ministres du 17 janvier 2004. Activation du comportement de recherche", <http://www.stopchasseauxchomeurs.be/fichiers/ACTIVATION%20DU%20COMPORTEMENT%20DE%20RECHERCHE%20note%2017%20janvier.pdf>



De evolutie naar een meer 'voorwaardelijk gemaakt' recht op werkloosheidsuitkering ligt in de lijn van een algemene tendens naar meer selectiviteit bij de toekenning van sociale zekerheidsprestaties. De pijlers binnen de sociale zekerheid mogen dan wel altijd schipperen tussen meer selectiviteit en een universele bescherming, men dient zich niettemin af te vragen of een grote selectiviteit niet problematisch is.

Niet enkel het opleggen van meer voorwaarden leidt tot 'rechtsverlies', maar ook de inhoud ervan en de wijze, met name door gebruikmaking van contracten, waarop ze worden opgelegd. De contractualisering in de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten is al langere tijd gemeengoed geworden en in andere sociale diensten maakt ze eveneens opgang.

De bezwaren tegen het gebruik van een contract staan al in het Algemeen Verslag over de Armoede²⁷ en komen terug in meerdere verslagen van het Steunpunt. De ongelijke machtspositie tussen de contracterende partijen (de één is hulpvrager terwijl de administratie beslist over de toekenning van deze hulp) vormt het belangrijkste principiële bezwaar. Er zijn maatregelen ingevoerd om de juridische bescherming van de zwakste partij te versterken. De bedenktijd voor de ondertekening van het contract met de RVA is echter puur theoretisch. Indien de werkloze na afloop van de bedenktijd niet akkoord gaat met de ondertekening van het contract, waarbij hij dit al of niet motiveert, dan volgt er sowieso een sanctie.

De juridische zekerheid komt ook in het gedrang door de modaliteiten in de beroepsprocedure. De inleiding van die procedure bij de arbeidsrechtbank leidt namelijk niet tot een opschorting van de uitvoering van het contract. Met andere woorden, de werkloze blijft in tussentijd geschorst van het recht op werkloosheidsuitkeringen. Psychologische en financiële drempels vormen op zich trouwens al een beletsel tot de indiening van een beroep voor armere werklozen. Een recent arrest van het Hof van Cassatie²⁸ lijkt de rechtszekerheid verder te ondergraven. Het Hof besliste dat de rechters voortaan enkel mogen nagaan of de werkloze de voorwaarden in zijn contract heeft gerespecteerd, en niet langer mogen oordelen op basis van een totaalbeeld van de situatie van de betrokkene.

2.2.2 Minder 'verzekerde' werkloosheidsuitkering

De tendens naar een meer voorwaardelijk recht op werkloosheid gaat samen met een verlies van zijn verzekeringskarakter. Het verzekeringsprincipe houdt in dat het optreden van het risico (het verlies van werk) gedekt wordt door een vergoeding (de effectieve toekenning van de werkloosheidsuitkering) zolang de persoon niet over een nieuw passend jobaanbod beschikt.

Volgens de deelnemers waarborgt de controle en eventuele sanctie op basis van de weigering van een passende job het best de verzekeringslogica. Andere controles in het kader van artikel 51 van het M.B., zoals de weigering of de stopzetting van een opleiding of inschakelingsmaatregel, zijn problematischer in hun ogen. Ten eerste zijn ze niet onderworpen aan wettelijke regels die een minimale bescherming bieden tegen bestaansonzekerheid. Ten tweede gaan ze meer in tegen het respect voor de eigen keuze en wijziging van het beroepsproject van de werknemer. Wanneer de beleidsvoerders jobmobiliteit en levenslang leren propageren, zou het logisch zijn dat ze ook vrij veel aandacht besteden aan deze elementen. Ten derde kan de 'onwil' voortkomen uit factoren die eigen zijn aan een leven in armoede, die dus op een collectieve verantwoordelijkheid wijzen. Ze manifesteert zich dan onder vorm van psychosociale hindernissen (bijvoorbeeld angst om een (nieuw)

²⁷ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Op.cit.*, p. 72-119. <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

²⁸ Zie in dit verband: Dumont, Daniel (2008). "Chasse: les tribunaux rappelés à l'ordre", *Ensemble!*, nr. 63, p.10-11, <http://www.asbl-csce.be/journal/JourColl63.pdf>

inschakelingstraject aan te vatten na langdurige werkloosheid), financieel-materiële hindernissen (schuldoverlast, beschikbaarheid en betaalbaarheid van mobiliteit en kinderopvang, ...), of nog, door belemmeringen op andere terreinen (slechte gezondheid van betrokkene of gezinslid, preciaire huisvestingssituatie, ...). De onwil kan ook te wijten zijn aan negatieve ervaringen met betrekking tot vroegere trajecten of preciaire jobs.

De stopzetting van een passende job wordt problematisch beoordeeld. In hoeverre is het nog pertinent om personen als 'vrijwillig werkloos' te bestempelen, wanneer het hun bedoeling is om een preciaire job te verlaten voor een meer passende job? In een arbeidsmarkt en maatschappij die zelf meer precair zijn geworden, is de kans dat zo'n situatie zich voordoet trouwens veel groter dan vroeger.

Het feit dat de controle op werkweigering aan belang heeft ingeboet, dateert al van voor de invoering van het Activeringsplan. Het aantal sancties uitgesproken op basis van dit motief was al verminderd ten gunste van andere artikels in het kader van artikel 51. Bovendien gebeurde het hoe langer hoe minder dat er sprake was van expliciete weigeringen: gewestelijke diensten interpreteerden een bepaald gedrag, bijvoorbeeld het niet op constructieve manier deelnemen aan de aanwervingsprocedure, als werkweigering, waarna ze dit overmaakten aan de RVA²⁹.

Sinds de invoering van het Activeringsplan kan men zich afvragen of de werkloosheidsuitkering niet definitief bezig is haar verzekeringsfunctie te verliezen. Voortaan valt de bewijslast enkel nog ten laste van de werkloze, zelfs al heeft hij geen inschakelingsaanbod of job ontvangen. De volledige verantwoordelijkheid voor de situatie waarin hij zich bevindt, wordt dus op hem geschoven; de collectieve verantwoordelijkheid wordt dan verhuld.

2.2.3 Sancties die de bestaansonzekerheid verhogen

Begin 2008 besloten de beleidsvoerders dat de nieuwe aanpak positieve resultaten gaf, zich hierbij basierend op verschillende studies en evaluaties³⁰. Vele actoren op het terrein gaan niet akkoord met de interpretatie van de officiële cijfers. Vooreerst wijzen ze er bijvoorbeeld op dat men onvoldoende rekening houdt met de opschortingen in het kader van 'artikel 70', die in de periode 2004-2008 enorm zijn toegenomen. Deze sanctie wordt uitgesproken bij het niet ingaan op een oproep. In het kader van het Activeringsplan betekent dit de afwezigheid op één van de twee eerste controlegesprekken. Daarnaast valt er een - soms grote - toename op van sancties die indirect het gevolg zijn van het Activeringsplan: meer gevallen van niet-toelating tot het werkloosheidsstelsel als gevolg van een striktere interpretatie van de beschikbaarheid op de arbeidsmarkt, vrijstellingen wegens 'sociale of familiale redenen' (artikel 90³¹), stopzettingen van de opleiding (als gevolg van ondoordachte keuze onder druk van het Activeringsplan)... Het 'Collectif Solidarité contre l'exclusion' besluit dat, in de periode 2004-2008, het aantal negatieve beslissingen met 104 % is toegenomen (131 257 tegenover 64 303)³².

29 Palsterman, Paul (2004). "Controle des chômeurs: chasse aux sorcières ou réforme nécessaire." *Revue nouvelle*, vol. 4, p. 4-14.

<http://www.revuenouvelle.be/IMG/pdf/Palsterman.pdf>

30 - FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt (2008). "Samenwerkingsakkoord van 30 april 2004 betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen. Evaluatie maart 2008",

<http://www.werk.belgie.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18908>

- IDEA Consult, op verzoek van FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg Directie van arbeidsmarkt, in samenwerking met FOD Waso en RVA (2008). "Evaluatie van het nieuwe opvolgingsstelsel voor werkzoekenden",

<http://www.meta.fgov.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18844>

31 Deze vrijstelling leidt tot een forse vermindering van de uitkeringen. In realiteit gebruiken vele werklozen (voor het overgrote deel vrouwen) dit artikel om aan een mogelijke sanctie te ontsnappen.

32 Martens, Yves (2009). "Le juste compte des sanctions et exclusions: + 104% !", *Ensemble*, nr. 65, p. 32-35,

<http://www.asbl-cscc.be/journal/JourColl65.pdf>



Volgens de deelnemers treffen de sancties in de eerste plaats de meest kwetsbare werklozen. Hun 'maatschappelijke kwetsbaarheid' zorgt er precies voor dat ze meer moeite hebben om bewijzen van zoekgedrag te verzamelen en zich te verdedigen voor de facilitator. Het feit dat ze regelmatig van adres veranderen, ontmoedigd zijn door eerdere vruchteloze stappen naar werk, moeilijkheden hebben om de inhoud van administratieve formulieren te begrijpen, verklaart ook het hoge absentisme op de RVA-gesprekken. Wat de inhoud van de contracten betreft, is de vaststelling dat ze vaak niet aangepast zijn aan de capaciteiten van kwetsbare werklozen. In tegenstelling tot wat het plan bepaalt, wordt bij de vastlegging van de contracten dan onvoldoende rekening gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van elkeen.

Een deel van de gesanctioneerde personen wendt zich tot de OCMW's. Gezien het aantal sancties sterk gestegen is sinds de invoering van het plan, betekent dit volgens de verenigingen een aanzienlijke toevloed voor deze diensten. Die vaststelling wordt bevestigd door een recente studie³³. Het plan leidt bijgevolg tot een verschuiving van het werkloosheidsprobleem naar het lokale niveau³⁴. Een andere vaststelling van de studie is dat de sancties slechts in geringe mate aanzetten tot de opname van een job, wat aangeeft dat de gesanctioneerde personen diegenen zijn voor wie een job op korte termijn niet evident is. Wanneer op korte of middellange termijn die personen een job vinden, tonen de onderzoeksresultaten aan dat het eerder om preciaire jobs gaat.

2.2.4 Effect op de begeleidingsaanpak

Het feit dat bepaalde gegevens voortaan automatisch worden doorgestuurd door de gewestelijke dienst naar de RVA, is bekritiseerd tijdens het overleg. Het zou een nadelige invloed uitoefenen op de samenwerking tussen de werklozen en de gewestelijke diensten, en de resultaten die deze laatsten boeken op het vlak van trajectbegeleiding op maat. De negatieve gevolgen op de begeleiding zijn ook te wijten aan het feit dat de voorgestelde acties van de RVA soms ingaan tegen al opgezette of geplande acties van de gewestelijke diensten. Een ander element, zo bleek uit het gesprek met de Unie van Zelfstandige Ondernemers (UNIZO)³⁵, vormt het gegeven dat werklozen die voordien een zelfstandige activiteit hebben uitgeoefend, door de RVA vaak niet de mogelijkheid wordt geboden om opnieuw een dergelijke activiteit aan te gaan. Volgens socioprofessionele inschakelingsorganisaties die op vrijwillige basis trajecten aan werklozen aanbieden, versterkt de nieuwe aanpak een tendens die al lang de efficiëntie van hun werk aantasten: de druk op het formaliseren van trajecten, terwijl het succes van die trajecten net ligt in hun soepelheid en veranderlijkheid.

De deelnemers onderstrepen ook dat het plan het kwalitatieve aspect van de trajecten ondermijnt en bijdraagt aan de nadruk op een begeleiding die zich richt op de inzetbaarheid van werklozen en minder of helemaal niet op de structurele hindernissen die de toegang tot een job bemoeilijken.

2.2.5 Invloed van de Europese Werkgelegenheidsstrategie

Dat de aantasting van het rechts- en verzekeringskarakter gebeurt in de context van het huidig activerend arbeidsmarktbeleid, is volgens de deelnemers aan het overleg geen toeval. De activeringsretoriek mag dan wel het belang van 'individuele begeleiding op maat' onderstrepen bij het zoeken

³³ Heylen, Vicky et. al. (2009). *Potentiële stromen van gesanctioneerden naar de OCMW's, Het plan tot activering van het zoekgedrag, Onderzoek in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie*, (s.l.).

³⁴ Charenti Ricardo (2007). *Les exclusions ONEM. Implications pour les CPAS*, (s.l.), Fédération des CPAS, Service Insertion Professionnelle - Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), 18 p., http://www.uvcw.be/no_index/cpas/insertion/exclusions-onem-2007.pdf

³⁵ Gesprek met UNIZO op 14 september 2009.

naar werk, ze is ondergeschikt aan de doelstelling van 'employability' of arbeidsinzetbaarheid. Deze laatste doelstelling maakt overigens zelf deel uit van de Europese Werkgelegenheidsstrategie, ingepast sinds 2000 in de Lissabonstrategie³⁶.

De arbeidsinzetbaarheid wordt noodzakelijk geacht om de concurrentiepositie van de EU in de geglobaliseerde economie te vrijwaren. Maar in de context van een structureel gebrek aan jobs en een verhoogde flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden (meer tijdelijke contracten, meer atypische werkroosters, meer deeltijdse jobs...) leidt die doelstelling tot meer concurrentie onder de werkzoekenden en tot meer druk op het aanvaarden van preciaire jobs. Op zijn beurt geeft dit aanleiding tot een neerwaartse druk op de lonen. Hoe valt dit gegeven te verzoenen met het streven naar 'banen van betere kwaliteit' in de Lissabonstrategie? Het feit dat dit streven niet vergezeld is gegaan van kwantificeerbare doelstellingen en sinds de herziening van de Werkgelegenheidsstrategie nog verder uitgehouden is, lijkt in dit opzicht veelzeggend.

Een post-Lissabonstrategie zou dus werkelijk gewicht moeten toekennen aan kwaliteitsvolle jobs. Ter bevordering van een 'passende' begeleiding, zou ze zich kunnen inspireren op de aanbeveling van de Europese Commissie over actieve inclusie³⁷. Die aanbeveling erkent dat er nood is aan een langzamer traject voor sommige werkzoekenden, vergezeld van een passende inkomenssteun en kwaliteitsvolle diensten. De onderwerping van de actieve inclusiestrategie aan de 'klassieke' activeringsdoelstelling en aan de economische en budgettaire doelstellingen komt er niettemin ook naar voren. De aanbeveling houdt dus geen 'breuk' in met de Lissabonstrategie.

2.3. Naar een hervorming van de passende dienstbetrekking

De voorwaardelijkheid en toenemende contractualisering van het recht op werkloosheidsuitkeringen, de flexibiliteit die geëist wordt van werknemers en werklozen, het opduiken van begrippen als inzetbaarheid, ... zijn tekenen van een arbeidsmarkt die snel is geëvolueerd de laatste jaren. Daartegenover staan de criteria van de passende dienstbetrekking die niet meer aangepast zijn sinds 1991. In bijna 20 jaar zijn die criteria dan ook almaar verder van de maatschappelijke realiteit komen te staan, of het nu gaat om de verhoging van het aantal vrouwen op de arbeidsmarkt, de evolutie van de gezins- en samenlevingsvormen, de verhoging van het aantal alleenstaande personen en eenoudergezinnen, of nog, het minder stabiele karakter van de gezinsbanden. Bovendien, zoals gesignaleerd in 2.2.2, heeft het Activeringsplan gezorgd voor een daling van het aandeel van sancties op basis van weigering van een passende job.

Voor de deelnemers dragen die evoluties het risico in zich dat het concept van de passende betrekking zijn betekenis dreigt te verliezen. Ze benadrukken dat de activeringscontracten een zeer enge visie van passend werk in de hand dreigen te werken. Integratietrajecten zijn namelijk steeds meer een aaneenschakeling van onderhandelingen en het tekenen van contracten.

Tegenover de contractualisering van integratietrajecten, die vaak in het nadeel zijn van de meest kwetsbaren, pleit de overleggroep voor algemene regels die werkelijk rechtszekerheid bieden. De criteria inzake een passende dienstbetrekking, toegepast door de RVA, hebben nood aan een brede

³⁶ Ingevoerd in 1997, had deze strategie als bedoeling het arbeidsmarktbeleid tussen de verschillende lidstaten beter te stroomlijnen. Inhoudelijk bevatte het een soort blauwdruk van activerend arbeidsmarktbeleid en bouwde daarmee verder op al bestaand activeringsbeleid in verschillende lidstaten. Het bereiken van een werkzaamheidsgraad van 70 % in 2010 vormt de meest zichtbare illustratie van de nadruk op arbeidsparticipatie en –inzetbaarheid in de Lissabonstrategie.

³⁷ Aanbeveling van de Europese Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 18 november 2008, 2008/867/EG, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=751&newsId=401&furtherNews=yes>



invulling. En ze dienen volgens de deelnemers voortdurend geconfronteerd te worden met het hoofddoel van een passende job: precair werk bestrijden en jobs garanderen die een menswaardig leven mogelijk maken.

Binnen de overleggroep vragen sommigen zich echter af of een herziening van het concept passend werk wel degelijk een betere juridische bescherming zal bieden en of de situatie van de meest kwetsbaren hierdoor niet net zal verslechteren. Volgens een dergelijke benadering gaan de criteria voor passend werk uit van de 'gemiddelde' werkloze en laten ze niet toe om rekening te houden met de complexe problematiek van de arme werklozen. Vandaar dat ze pleiten voor echte onderhandelingen en contracten tussen de RVA en de werklozen, met meer juridische garanties.

De discussie over de twee mogelijke benaderingen heeft flink wat tijd in beslag genomen, maar was voor beide partijen verrijkend. Hoewel beide visies het verdienen verder uitgediept te worden, besloot de overleggroep uiteindelijk dat een analyse en aanpassing van het concept 'passende dienstbetrekking' aangewezen is. De gevolgen van het nieuwe Activeringsplan waren doorslaggevend in die beslissing.

3. De reglementaire criteria van de passende dienstbetrekking onder de loep genomen

De criteria in het Ministerieel besluit zijn niet beperkend: om te oordelen of een betrekking al dan niet geschikt is, behoudt de RVA zich het recht voor andere criteria in aanmerking te nemen dan die in de reglementering. Zo komen ook religieuze, filosofische, politieke en taalkundige overwegingen in aanmerking als geldige motieven voor een weigering of stopzetting van een job. Hetzelfde geldt voor een combinatie van verschillende factoren die op zich niet volstaan om een job als niet passend te beschouwen³⁸. Om redenen van efficiëntie, vormden enkel de reglementaire criteria voorwerp van debat tijdens het overleg. En hoewel alle reglementaire criteria ter sprake zijn gebracht, werden slechts een aantal onderworpen aan een diepgaander analyse. Niet alle specifieke modaliteiten of afwijkingen zijn bovendien besproken: sommige vergen een grote juridisch-technische kennis en leken ons niet prioritair ter ondersteuning van de analyse. Erg specifieke criteria (zoals die over gewetensbezwaarden, grensarbeiders en kunstenaars) werden eveneens buiten beschouwing gelaten³⁹.

Voor de overzichtelijkheid zijn de criteria ingedeeld in drie types: criteria verbonden met het beroepsproject van de werknemer, criteria verbonden met het tewerkstellingsstatuut en criteria verbonden met de afstemming tussen beroeps-, gezins- en privéleven. Deze indeling is geïnspireerd op een typologie uit een analyse van de regelgeving en de rechtspraak in verband met passend werk⁴⁰. De getuigenissen tijdens de discussies leerden dat het noodzakelijk is de samenhang tussen de criteria in het oog te houden. Dit sluit aan bij de beoordelingspraktijk van passend werk door de RVA: die gebeurt niet zelden aan de hand van verschillende criteria⁴¹.

³⁸ Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (s.d.). *Tekst ter toelichting bij de criteria van de passende dienstbetrekking*. Niet-gepubliceerd document, p.2.

³⁹ Zie in Bijlage I de lijst van bestudeerde criteria tijdens het overleg.

⁴⁰ De Loose, Katia (2004). *Emploi convenable versus Etat social actif : analyse réglementaire et jurisprudentielle 1970 – 2003*, Université Catholique de Louvain. Een samenvatting vindt u in: De Loose, Katia (2002). "Passend werk versus actieve welvaartsstaat: analyse van de regelgeving en de rechtspraak 1970-2003", *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, vol. 46, nr. 1, p. 177-200.

⁴¹ Gesprek met de RVA op 9 juni 2009.

3.1. Criteria verbonden met het beroepsproject

Behoud van de beroepskeuze (artikel 23)

Artikel 23 bepaalt dat tijdens de eerste zes maanden van de werkloosheid een dienstbetrekking als niet passend wordt beschouwd, indien zij niet overeenstemt met het aangeleerd beroep, noch met het gewoon beroep, noch met een aanverwant beroep. Vanaf de zevende maand is de werknemer verplicht een betrekking in een ander beroep te aanvaarden⁴². De beschermingsperiode van zes maanden is niet van toepassing als volgens de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling de kans op tewerkstelling in het in aanmerking genomen beroep zeer gering is⁴³.

Volgens de deelnemers van het overleg berust dit artikel over het algemeen genomen op een bijzonder enge benadering van de opbouw van het beroepsproject. Dat werkzoekenden na een periode van zes maanden een aangeboden job moeten aanvaarden om de eenvoudige reden dat het een job is, zegt iets over de huidige visie op de bekwaamheden en beroepsoriëntatie van werklozen. Van oudsher verwijzen definities van gepast werk naar de kwalificaties of specialiteiten van de werkloze. De laatste twee decennia gaat in West-Europa veel aandacht uit naar de evaluatie van de capaciteiten van de werkloze, en de evolutie daarbij in de tijd. Men volgt daarbij de volgende redenering: hoe langer de werkloosheid aanhoudt, hoe meer de bekwaamheden van de werkloze afzakken en hoe minder eisen hij mag stellen. Omgekeerd moet een actief tewerkstellingbeleid met initiatieven voor socioprofessionele inschakeling en opleidingen de capaciteiten van werklozen helpen te ontwikkelen⁴⁴. Positief is dat dit leidt tot een toename van het aantal kwalificerende opleidingen, maar het zet ook aan tot een begeleiding gericht op korte termijn die een snelle - eerder dan een duurzame inschakeling - beoogt.

Verskillende, meer precieze bedenkingen werden geformuleerd op basis van deze vaststelling:

3.1.1 Noodzaak aan een duurzame, aangepaste en kwaliteitsvolle begeleiding

De overleggroep benadrukt dat werklozen voldoende tijd moeten krijgen om goed na te denken over hun verdere loopbaan. Om tot een beroepsproject te komen, zijn vaak verschillende pogingen, mislukkingen en ervaringen nodig. De deelnemers onderstrepen daarom het belang van een 'duurzame' begeleiding. Hieronder verstaan ze een constante begeleiding op lange termijn met voldoende ruimte om iets uit te proberen. Men kan moeilijk verwachten van een werkzoekende dat hij zijn professionele traject in een gesprek van een uur op papier zet. Daarvoor is een heel begeleidingsproces nodig.

Alle werkzoekenden hebben hier belang bij, in het bijzonder diegenen waarvoor de kloof met de arbeidsmarkt het grootst is. Voor hen zetten de regionale diensten voor arbeidsbemiddeling specifieke initiatieven op, waarbij extra aandacht uitgaat naar de begeleiding en opvolging op lange termijn. Sinds de invoering van de 'sluitende aanpak'⁴⁵ kloppen veel werkzoekenden met een moeilijk persoonlijk parcours aan bij de VDAB. Ze hebben nood aan een aanpak die zich richt op een

⁴² Draguet, Daniel & Jean-Marie Lansberg (2005). *Synthèse, vulgarisation et analyse de la législation sur la notion d'emploi convenable*, Centre d'Education Populaire André Genot, <http://cepag.all2all.org/pn/apps/pnupcase/modules.php>

⁴³ Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (s.d.). *Op. cit.*, p. 2.

⁴⁴ Freyssinet Jacques (2000). "Plein emploi, droit au travail, emploi convenable", *La Revue de l'Ires*, vol. 3, nr. 34, <http://www.ires-fr.org/IMG/File/r34-2.pdf>

⁴⁵ Deze maatregel wil onder andere een socioprofessioneel inschakelingstraject aanbieden aan alle langdurig werklozen die een dergelijk traject niet gehad hebben tijdens de voorbije twee jaar. Zie beschrijving van deze maatregel op: <http://www.armoedebestrijding.be/publications/070126%20BijlagetrajectwerkingVDAB.pdf>



afstemming tussen werk en welzijn. Op basis van een studie, is vervolgens overgegaan tot het uitwerken van specifieke en aangepaste trajecten voor deze groep personen⁴⁶. Ook de Waalse tewerkstellingsdienst Forem heeft al specifieke maatregelen uitgewerkt voor kwetsbare groepen die ver van de arbeidsmarkt verwijderd zijn, waaronder het 'geïntegreerd stelsel inzake socioprofessionele inschakeling'. Het begeleidingsproces beslaat een periode van twee jaar en is individueel afgestemd⁴⁷. De deelnemers merken echter op dat sommigen van de werklozen die deelnemen aan die specifieke trajecten, toch nog opgeroepen worden door de RVA.

3.1.2 Recht op loopbaanoriëntatie

De beroepskeuze zou een recht moeten zijn en geen contractueel bepaalde verplichting. Zolang dit op weldoordachte, redelijke wijze gebeurt, zou de vrije beroepskeuze van de werkzoekende gerespecteerd dienen te worden. Een doeltreffende en duurzame oriëntatie van werklozen veronderstelt respect voor hun bekwaamheden en verwachtingen. Dit noodzaakt een begeleidingsaanbod evenals een voldoende groot en kwalitatief opleidingsaanbod.

Werklozen dwingen om een bepaalde richting in te slaan, omwille van criteria van lokalisering (bijvoorbeeld een tekort aan werkkrachten voor een bepaald type job in een of andere regio), of omwille van tijdsriteria (tekort aan werkkrachten verwacht binnen een aantal jaar), verraadt een kortetermijnvisie op tewerkstelling. De kans bestaat dan dat diezelfde mensen korte tijd nadien opnieuw in de werkloosheid belanden.

De overleggroep wijst op het risico van overkwalificering dat verbonden is met het huidige criterium. Uit angst voor eventuele sancties zal een werkzoekende zich genoodzaakt voelen een job te aanvaarden waarvoor een lager kwalificatieniveau vereist is. Hij neemt daarmee de job in van een andere, lager gekwalificeerde, werkzoekende. Welnu, het feit van 'overgekwalificeerd' te zijn voor een bepaalde job brengt vaak een gevoel van onbehagen mee. Wanneer men een werkzoekende louter op basis van formele criteria inschakelt in een job, zonder rekening te houden met zijn interesses en keuzes, leidt dit hoe dan ook tot beoordelingsfouten.

Wat de totale afwezigheid van de beschermingsperiode van zes maanden betreft, verontrust het de overleggroep vast te stellen dat het opnieuw de kwetsbare werklozen zijn die hierdoor het meest benadeeld worden. Degenen die de mogelijkheid gehad hebben om zich te vormen, hebben recht op een beschermingstermijn van zes maanden, de minder gelukkigen hebben dat recht niet. Dat komt er op neer dat de tekortkomingen van het schoolsysteem worden afgewenteld op de begeleiding van werklozen. Men mag niet vergeten dat 20 % van de jongeren de schoolbanken verlaat met alleen een diploma van het lager secundair onderwijs op zak. De gebreken in ons onderwijssysteem hebben met andere woorden zware gevolgen in een systeem waar alles draait om begeleiding en opleiding.

⁴⁶ Steenssens, Katrien et. al. (2008). *W²: Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, http://hiva.be/nl/publicaties/publicatie_detail.php?id=3067 ; Actualisatie Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009 (2009). (s.1), p. 74, http://wvg.vlaanderen.be/armoede/brochure/vap2005-2009/VAP%200509_actual%2009.pdf

⁴⁷ Zie de beschrijving van dit stelsel: http://www.armoedebestrijding.be/publications/Voorst_DIISP%20_Legaye.pdf

3.2. Criteria verbonden met het tewerkstellingsstatuut

3.2.1 De hervatting in een andere dienstbetrekking

Artikel 32, 2° preciseert dat in geval van een werkaanbieding, de werkloze niet mag aanvoeren dat hij binnenkort het werk hervat in een andere betrekking, behalve indien hij het bewijs meebrengt dat hij echt door zijn nieuwe werkgever is aangeworven, ten laatste binnen de acht dagen die volgen op de werkaanbieding⁴⁸.

Het criterium mag de RVA niet gebruiken bij de evaluatie van de werkverlatingen, iets wat de beschermingsperiode van zes maanden bij het criterium over het behoud van de beroepskwalificatie (artikel 23) zou uithollen. De bedoeling van dit criterium, en meer specifiek van het bewijs van indiensttreding in een andere job binnen een termijn van acht dagen, is te vermijden dat werknemers een passende dienstbetrekking verlaten onder het mom van vage beloften over de hervatting in een andere job.

De beleidslogica van het behoud van een hoge activiteitsgraad komt hier duidelijk op de voorgrond, een activeringslogica die bovendien weinig ruimte laat voor de 'vrijheid' van de werknemer tot de uitbouw van zijn loopbaan. Sommige rechtbanken hebben in de loop der jaren soms een soepele interpretatie gegeven aan het artikel, maar in het algemeen staan ze - en zeker het Hof van Cassatie - een vrij strikte interpretatie voor.

3.2.2 Het bedrag van het loon, het naleven van de patronale verplichtingen en de onderwerping aan de sociale zekerheid

De betrekking is niet passend volgens artikel 24:

- indien het loon niet overeenstemt met de barema's voorzien door de wettelijke en reglementaire bepalingen, door de collectieve arbeidsovereenkomsten of, indien die er niet zijn, door het gebruik;
- indien de werkgever volhardt in het niet naleven van de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake betaling van het loon, arbeidsduur of arbeidsomstandigheden;
- Indien ze geen aanleiding, minstens gedeeltelijk, geeft tot een onderwerping aan de sociale zekerheid van de loontrekkende werknemers⁴⁹.

De deelnemers stippen aan dat het soms moeilijk vooraf te weten is hoeveel men gaat verdienen. De werkzoekende kent niet altijd de wettelijke loonschaal of de effectieve loonschaal op basis waarvan hij zal worden betaald. Armere werkzoekenden komen bovendien meer dan gemiddeld in jobs terecht waar de betaling van de wettelijke loonschalen of de sociale zekerheidsbijdragen niet nageleefd worden door de werkgever. In een context van een onevenwicht tussen het aantal vacatures en het aantal werkzoekenden, zijn kwetsbare werkzoekenden minder geneigd te informeren naar de wettelijkheid van de uitbetaling van het loon.

Artikel 24 spreekt over "*het aanhoudend niet naleven van de wettelijke bepalingen*". Dit houdt concreet in dat de werkgever dient te 'volharden' in zijn gebreken, ondanks de uitdrukkelijke vragen van de werknemer of zijn vakbondsorganisatie. Op die manier wil de wetgever elke voortijdige en 'ondoor-

⁴⁸ Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (s.d.). *Op.cit.*, p. 11.

⁴⁹ Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (s.d.). *Op.cit.*, p. 3.



dachte' werkverlating vermijden⁵⁰. Maar riskeren werknemers met een zwakke arbeidsmarktpositie niet vlug hun job te verliezen indien ze 'aanhoudend' wijzen op de gebreken van de werkgever? En is het niet logisch dat een werknemer, zonder dat hij hiervoor een sanctie krijgt, zijn job verlaat indien hij merkt dat zijn loon niet op correcte wijze vergoed wordt?

Wat de bepaling over de sociale zekerheid betreft, kan men zich afvragen waarom niet uitgegaan is van een volledige onderwerping aan dit stelsel. Volgens een deelnemer laat deze passage toe om een seizoensgebonden betrekking als passende baan te beschouwen. Het is nochtans van fundamenteel belang te beschikken over een arbeidsovereenkomst die de volledige toegang tot de sociale zekerheid waarborgt. Onvolledige dekking benadeelt de opbouw van een regelmatig inkomen en vergroot de kans dat de betrokkenen nadien een beroep moeten doen op selectieve inkomensaanvullende maatregelen, die een onzekerder en stigmatiserend karakter in zich dragen.

Vóór 1991 was de paragraaf over het bedrag van het loon enkel van toepassing op lonen uit deeltijdse arbeid. Zo werd een voltijdse betrekking als passend beschouwd, zelfs al was het netto-inkomen eruit lager dan de uitkering van de werkloze. Het huidige artikel biedt bescherming tegen lage lonen, zowel uit deeltijdse als uit voltijdse arbeid, waarvan het netto-inkomen lager ligt dan het inkomen uit de respectievelijke werkloosheidsuitkering. Het bedrag van de uitkeringen die de werknemer kan genieten tijdens de duur van zijn tewerkstelling (inkomensgarantieuitkering, werk-, integratie-, herinschakelingsuitkering) wordt hierbij afgetrokken van het netto-inkomen. De eventuele bedrijfsvoorheffing ingehouden op de uitkeringen wordt evenmin in aanmerking genomen.

De wetgeving houdt ook rekening met twee types van mogelijke bijkomende kosten bij de overgang naar werk: de mobiliteitskosten en kosten als een gevolg van de terugval van de gezinsbijslag (van 'verhoogde' naar 'gewone' gezinsbijslag⁵¹). Deze bepaling getuigt van de wil van de wetgever om te strijden tegen de zogenaamde werkloosheidsvallen. Tijdens het overleg werd er evenwel op gewezen dat niet alle werkloosheidsvallen daarmee uit de wereld zijn geholpen.

Een vaak voorkomende 'val' is bijvoorbeeld de kosten die gepaard gaan met kinderopvang. Zeker voor arme gezinnen is het vinden van een betaalbare kinderopvangplaats geen sinecure. Een duidelijk zicht op een toereikend en aangepast aanbod en op de prijs van kinderopvangplaatsen per regio zou kunnen bijdragen tot een oplossing. Mantelzorg (zoals het in huis nemen van bejaarden of personen met een handicap), iets wat van overheidswege wordt aangemoedigd, kan dezelfde problemen opleveren als kinderopvang: terug gaan werken kan bemoeilijkt worden door de financiële kost van de uitbesteding van de zorgen aan externe diensten of door de beschikbaarheid van die zorg. Daarnaast moet men rekening houden met het eventuele verlies van diverse belastingvrijstellingen en van voordelige sociale tarieven die verbonden zijn aan het werkloosheidsstatuut, niet enkel omwille van de voorwaardelijkheid ervan voor heel lage inkomens, maar ook door hun niet-degressieve karakter. Tot slot vermelden we mogelijke meerkosten op het vlak van kledij, van de huurprijs van de sociale woning, van gezondheid bij het uitvoeren van precair werk, ...

Verschillende deelnemers waarschuwen ervoor dat een te sterke nadruk op de werkloosheidsval het debat over de noodzakelijke herwaardering van de sociale uitkeringen naar de achtergrond kan duwen. De term wordt vaak gebruikt om de werklozen te stigmatiseren, en vervolgens als pleidooi om de uitkeringen niet te verhogen. Wanneer men de analyse van de financiële vallen beperkt tot een vergelijking tussen de bruto-werkloosheidsuitkering en het inkomen dat men bruto ontvangt uit arbeid, dan blijken die vallen op slechts een beperkte groep werknemers betrekking te hebben: vooral de personen die overgaan van een relatief hoge uitkering naar een loon op het niveau van of

⁵⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁵¹ In 2006 werd beslist om de verhoogde kinderbijslag te verlengen voor werklozen wanneer ze aan het werk gaan als werknemer of zelfstandige.

dichtbij dat van het minimumloon. Een verhoging van het brutominimumloon zou bijgevolg zowel de bestaansonzekerheid van werknemers in lage lonen als de geringe spanning tussen de maximum bruto-werkloosheidsuitkering en het bruto-minimumloon helpen verminderen. Een dergelijke maatregel zou op zijn beurt specifieke inkomensaanvullende maatregelen voor uitkeringsgerechtigden – die vaak aan de basis liggen van het ontstaan van financiële vallen - kunnen inperken of overbodig maken.

3.2.3 De arbeidsduur

Artikel 22 bepaalt dat een arbeidsregeling die normaal gemiddeld geen 35 uren per week omvat zonder invloed is op het passend karakter van een dienstbetrekking. Artikel 27 bepaalt dat voor de vrijwillig deeltijdse werknemer een dienstbetrekking als niet passend wordt beschouwd indien de aangeboden dienstbetrekking meer wekelijkse arbeidsuren omvat dan het gemiddeld wekelijkse aantal uren dat als basis diende voor de vaststelling van het uitkeringsstelsel van die werknemer, verhoogd met zes uren⁵².

Een eerste opvallende vaststelling is dat de huidige criteria over arbeidsduur zich niet uitspreken over de contractduur. Dit betekent dat het aanbod van een contract van bepaalde duur niet als reden van weigering dient aanvaard te worden door de RVA. Gezien tijdelijke jobs een aanzienlijk groter armoederisico in zich dragen dan vaste jobs⁵³, het aandeel eraan de jongste decennia is toegenomen en tijdelijke jobs volgens de deelnemers een neerwaartse druk uitoefenen op de algehele arbeidsvoorwaarden, is een debat over de toevoeging van een criterium over contractduur op zijn plaats.

Hoewel er geen cijfergegevens over bestaan, is het op basis van de getuigenissen tijdens het overleg duidelijk dat het armoederisico varieert naargelang het type tijdelijke job en de sociale situatie van de betrokkene. Interimcontracten en tijdelijke contracten van korte duur brengen werk- en inkomensonzekerheid voor heel wat werknemers met zich mee. Voor personen met minder tewerkstellingskansen, zoals mensen in armoede en laaggekwalificeerden, is er een groter risico dat dergelijke jobs leiden tot (nog meer) bestaansonzekerheid. Voor hen vormen kortlopende contracten niet alleen minder vaak een springplank naar een vast contract, maar werpen ze ook belangrijke hindernissen op op andere domeinen. Zo willen bepaalde eigenaars niet verhuren aan interim-werknemers of werknemers met een contract van bepaalde duur⁵⁴. Tijdelijke arbeidscontracten, zelfs al zijn ze van langere duur, worden dan weer soms als argument aangehaald door bankinstellingen om geen hypothecaire lening toe te kennen. Onzekerheid over het jobbehoud leidt tot slot eveneens tot meer werkstress en psychosociale risico's. Dit vormen allemaal redenen waarom de opeenvolging van tijdelijke contracten mensen, en de huishoudens waarvan ze deel uitmaken, verhinderen om hun levensplannen te bepalen en te concretiseren.

De regelgeving over passende dienstbetrekking heeft evenmin een criterium over atypische werkroosters (zaterdag-, zondagwerk, variabele werkroosters, ...) opgenomen, op nachtarbeid na (zie punt 3.3. in dit verband).

De beoordeling van de criteria op het vlak van deeltijdse arbeid was minder eenduidig en nam meer tijd in beslag tijdens het overleg. Dit heeft te maken met het statuut van deze vorm van arbeid. In heel wat sectoren of ondernemingen is het ingevoerd en wordt het gebruikt als een alternatief voor

⁵² Draguet, Daniel en Jean-Marie Lansberg (2005). *Op.cit.*, p. 1, 4.

⁵³ Het armoederisico van een job met een tijdelijk contract bedraagt 7,5 % tegenover 1,9 % voor een vast contract - EU SILC 2006. FOD Sociale zekerheid (2009). "Indicatoren inzake sociale inclusie. Inclusie: domein arbeid (.xls)", *Sociale bescherming en inclusie: de indicatoren*, <http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/sociale-bescherming-inclusie-indicatoren/sociale-bescherming-inclusie-indicatoren.htm>

⁵⁴ Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding(2008). *Discriminatie diversiteit. Jaarverslag 2008*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2008), p. 18-25 ; Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2009), *Identification du type de signalement relatif au critère fortune. Note de travail*. Niet-gepubliceerd document.



een lineaire arbeidsduurvermindering met behoud van loon. Voor de werkgever is het dan een middel tot verlaging van de arbeidskost, voor de werknemer komt het dan tegemoet aan zijn wens naar een betere afstemming tussen beroeps-, gezins- en privéleven. Werknemers kiezen vaak bewust voor deeltijdse arbeid. Maar niet zelden gaat het ook om de enige mogelijke keuze, dus om 'keuzedwang'. De aanleiding kan het niet-vinden van een voltijdse job zijn, de druk tot het aanvaarden van job als gevolg van het activeringsbeleid, de zwaarte van de jobinhoud waardoor voltijdse jobuitoefening niet mogelijk is, een gebrekkige invulling van de randvoorwaarden bij tewerkstelling (niet vinden van betaalbare kinderopvang of thuiszorgdiensten, ...). Tijdens het overleg werd ook gewezen op de problematiek van 'elastische' deeltijdbanen: het gaat om banen die door hun uurrooster of door de tijd die nodig is om zich van de ene naar de andere baan te begeven, niet gecombineerd kunnen worden met een andere deeltijdse betrekking.

De keuzedwang valt het meest te beurt aan – opnieuw - de meest kwetsbaren. Na langdurige werkloosheid voelen ze zich vaak gedwongen om deeltijdse jobs te aanvaarden, wat niet altijd leidt tot een structurele verbetering van hun inkomenssituatie.

Tegen deze achtergrond is artikel 22 problematisch. Het impliceert dat werknemers verplicht kunnen worden een deeltijdse job te aanvaarden, zelfs al wensen ze voltijds te werken. Indien dit artikel wordt toegepast, kunnen de betrokkenen wel het statuut van deeltijdse werknemer met behoud van rechten aanvragen, op voorwaarde dat het minimum om een 1/3^{de} voltijdse job gaat en dat ze alle voorwaarden vervullen om een uitkering als voltijdse werknemer te genieten. Indien ze aan bepaalde bijkomende voorwaarden voldoen, kunnen ze desgevallend ook een inkomensgarantiewitkering (IGU) aanvragen⁵⁵. Verschillende deelnemers en actoren op het terrein signaleren echter dat de nieuwe IGU-regeling zorgt voor een daling van het inkomen in vergelijking met de oude regeling wanneer het gaat om kleinere deeltijdse (bijvoorbeeld 1/3^{de} job), of halftijdse jobs. De inkomensbedragen van de oude regeling werden door menigeen al als ontoereikend bestempeld. De overleggroep vestigt ook de aandacht op een ander fenomeen: deeltijdse werknemers met een IGU moeten bereid zijn meer uren te aanvaarden en kunnen omgekeerd aan hun werkgever vragen om er meer te presteren. Het komt echter vaak voor dat die laatste weigert daarop in te gaan.

Wat artikel 27 betreft, vormt het vrijwillig karakter van de deeltijdse arbeid en de gevolgen ervan voor het recht op een werkloosheidsuitkering⁵⁶ voorwerp van debat: indien het beroep op dit statuut een door maatschappelijke omstandigheden gedwongen keuze van werknemers verbergt, dan stelt zich in elk geval de vraag waarom de deeltijdse baan geen recht op een volledige werkloosheidsuitkering opent.

Een diepgaande reflectie over (gekozen of gedwongen) deeltijdse arbeid kan evenmin voorbij aan de gevolgen op lange termijn van deze arbeid, die zeker voor mensen in armoede heel moeilijk in te schatten zijn. Dit statuut kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de opbouw van behoorlijke pensioenrechten.

⁵⁵ Die uitkering is dan een vorm van toeslag bij het deeltijdse loon. Belangrijke voorwaarden om die uitkering te kunnen verkrijgen, zijn ondermeer: over een bruto-maandloon beschikken dat lager ligt dan het gewaarborgd bruto- minimummaandloon, een aanvraag hebben ingediend bij de werkgever voor een voltijdse betrekking en beschikbaar blijven op de arbeidsmarkt voor een voltijdse betrekking.

⁵⁶ Iedere deeltijdse werknemer die niet voldoet aan de voorwaarden om als een voltijdse werknemer beschouwd te worden of om het statuut van onvrijwillig deeltijds of deeltijds met behoud van rechten te verwerven wordt als vrijwillig deeltijds beschouwd. Zij vormen in feite een restcategorie voor de werkloosheidsreglementering. Behalve om werknemers die kozen om het statuut van deeltijdse arbeid gaat het ook om een aantal uitgesloten wegens langdurige werkloosheid die deeltijds werk vonden en niet voldeden aan de voltijdse toelaatbaarheidsvoorwaarden.

3.3 Criteria verbonden met de afstemming tussen beroeps-, gezins- en privéleven

Verschillende criteria voor passend werk gaan nader in op elementen die de combinatie werk- privé-leven kunnen bemoeilijken. Ze bepalen onder welke voorwaarden motieven als de duur van het woon-werktraject, van de afwezigheid van de woonplaats, nachtwerk of familiale problemen een weigering of opzegging van een job rechtvaardigen in de ogen van de overheid.

Voor de overleggroep kan men onmogelijk spreken over de problematiek van een passende dienstbetrekking zonder te kijken of ze het leiden van een menswaardig bestaan mogelijk maakt. Zoals al vermeld in het eerste deel, is de mogelijkheid om een menswaardig leven te leiden en vooruitzichten te hebben voor zichzelf en zijn of haar gezin, de hoeksteen van het passende karakter van een job.

3.3.1 Overwegingen van familiale aard

Artikel 32, eerste alinea, bepaalt dat overwegingen van familiale aard, waaronder kinderlast, het passende karakter van een dienstbetrekking niet beïnvloeden, behalve indien zij een zwaar beletsel vormen en uitzonderlijk van aard zijn⁵⁷.

Net als de twee artikels die hierna aan bod komen, geeft dit artikel aan welke plaats onze maatschappij toekent aan het beroeps- respectievelijk het gezinsleven. Wanneer de wetgever bepaalt dat overwegingen van familiale aard geen invloed hebben op het passende karakter van een dienstbetrekking, behalve wanneer ze een zwaar beletsel vormen, betekent dit concreet dat enkel een uitzonderlijke gebeurtenis, onafhankelijk van de wil van de werknemer en die zijn tewerkstelling tijdelijk onmogelijk maakt, aanvaard kan worden. De historische rechtvaardiging van deze zienswijze is gebaseerd op het feit dat de werkloosheidsuitkering, door haar aard zelf, niet mag fungeren als een uitkering voor 'vrouwen aan de haard'. Vandaar ook de mogelijkheid van vrijstelling die via 'artikel 90'⁵⁸ wordt geboden. Wie daar geen gebruik van maakt, wordt geacht volledig beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt.

De overleggroep beseft dat iedereen zich dagelijks moet inspannen om werk en privéleven met elkaar te verzoenen. Maar ze herinnert eraan dat de armen het daar extra moeilijk mee hebben door hun sociale problemen en hun isolement. Hoewel flexibiliteit van de arbeidstijd wordt voorgesteld als een manier om een betere balans te vinden tussen werk en privé, onderstrepen de deelnemers dat slechts een minderheid van de werknemers over onderhandelingsmacht beschikt opdat die flexibiliteit in hun voordeel uitdraait. Voor veel anderen wegen de voordelen van flexibele arbeidstijden (of het nu gaat om een andere indeling of vermindering van de werktijden) niet op tegen de nadelen op het vlak van jobkwaliteit (zoals lonen die de welvaartsevolutie niet volgen, werkstress, onstabiele contracten, enzovoort). De flexibiliteit wordt hun met andere woorden opgelegd en staat vaak synoniem met onzeker werk, onregelmatige uren en moeilijkheden om dit te verenigen met hun al moeilijke sociale en gezinssituatie.

De deelnemers benadrukken verder dat de familiale problemen verder reiken dan alleen wat dagelijkse beslommeringen. Meer nog dan hun leven organiseren en coördineren, proberen de kwetsbare gezinnen in de eerste plaats te overleven en samen een toekomst op te bouwen. De criteria voor een passende job dienen met dit aspect eveneens rekening te houden.

⁵⁷ Draguet, Daniel en Jean-Marie Lansberg (2005). *Op.cit.*, p. 5.

⁵⁸ Artikel 90 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering over de vrijstelling aan de werkloze die zich in een toestand bevindt die moeilijkheden veroorzaakt op sociaal en familiaal vlak.



Volgens artikel 32 vormen problemen bij het vinden van (betaalbare) kinderopvang geen valabel motief voor de weigering of het stopzetten van een job. Als alleenstaande ouder kinderen ten laste hebben wordt evenmin als een 'gebeurtenis onafhankelijk van de wil van de werknemer' beschouwd. Sommige situaties worden echter wel aanvaard, op voorwaarde dat het om ernstige, uitzonderlijke en tijdelijke gebeurtenissen gaat, zoals de ziekenhuisopname van een kind.

Naast kinderopvang zijn er nog verschillende andere familiale verplichtingen die de tewerkstelling kunnen bemoeilijken (bijvoorbeeld de zorg voor bejaarde ouders). Dergelijke problemen zijn talrijk en komen vaker voor bij kwetsbare werklozen, die zich door een ontoereikende openbare dienstverlening geen gezinshulp of crèche kunnen veroorloven.

Het aanbod aan kinderopvangdiensten wordt unaniem als onvoldoende beschouwd. De openbare diensten die er zijn voor alle burgers, spelen een cruciale en onmisbare rol voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen. Precies omdat ze aan iedereen een universele toegang tot de basisbehoeften garanderen, zijn het de armste bevolkingsgroepen die het grootste slachtoffer vormen wanneer deze diensten tekortschieten⁵⁹. Het behoud en de ontwikkeling van een groot en toegankelijk aanbod aan openbare diensten is dan ook een absolute voorwaarde voor de aanvaardbaarheid van het voorliggende criterium.

De talrijke eenoudergezinnen hebben het extra zwaar om de dagelijkse familiale verplichtingen te vervullen. Volgens een deelneemster van de overleggroep kunnen eenoudergezinnen met jonge kinderen niet aan dezelfde voorwaarden voldoen als een kerngezin met twee ouders. In ieder geval blijkt uit de beperkte invloed van de gezinssituatie van de werkzoekende op de definitie van 'passende betrekking', dat die hele wetgeving nog veel te veel uitgaat van het principe van een koppel waarvan één ouder gaat werken.⁶⁰

Eenoudergezinnen zijn ook oververtegenwoordigd in de categorie van arme werknemers. De alleenstaande ouder beschikt vaak over een preciaire job met een zeer laag inkomen. Hoe overtuigt men werkzoekenden om zich te 'activeren' als ze enkel onzekere, slecht betaalde jobs aangeboden krijgen, die ze dan nog eens moeten zien te combineren met de vele dagelijkse problemen op het vlak van kinderopvang, vervoer, ... ?

Het zijn vandaag nog steeds vooral vrouwen die de zorg voor het gezin op zich nemen⁶¹. Zij zien zich het vaakst genoodzaakt een vrijstelling volgens artikel 90 aan te vragen, waardoor hun uitkering drastisch vermindert. Artikel 90 is dus zelden een vrije keuze, maar men heeft snel door dat het een betere optie is dan volledig uitgesloten te worden en geen enkele uitkering meer te ontvangen. Ook hier geldt dat al dan niet alleenstaande ouder zijn een bepalende factor is.

De verenigingen pleiten bijgevolg voor een financieel haalbare oplossing op het vlak van kinderopvang. Wanneer artikel 90 wordt toegepast, is het volgens hen aangewezen om in de periode dat de persoon in kwestie 'onbeschikbaar' is, samen een lange termijntraject uit te werken. Sommige OCMW's (bijvoorbeeld in Molenbeek) voeren dat nu al uit.

⁵⁹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2008). *Armoede- waardigheid-mensenrechten. 10 Jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 144.

⁶⁰ Vrints, Lutgard (2009). *Bijdrage van de Gezinsbond aan het overleg over de passende dienstbetrekking*, Intern document.

⁶¹ Dubot, Soizic (2008). "Femmes et activation : des galères absurdes et injustes", *Ensemble!*, Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, nr. 63, p. 49.

3.3.2 Dagelijkse afwezigheid en duur van de verplaatsing

Artikel 25 bepaalt dat een job niet passend is indien zij gewoonlijk aanleiding geeft tot een dagelijkse afwezigheid van de normale verblijfplaats van meer dan 12 uur of indien de dagelijkse duur van de verplaatsingen hoger ligt dan 4 uur⁶².

Volgens de overleggroep is dit tijdsbestek te ruim. Het kunnen beschikken over twee inkomens in een gezin is vandaag de dag, uit noodzaak en door de maatschappelijke evolutie, de norm geworden. Bovendien druist het criterium in tegen de algemene wens om de arbeidstijd te verminderen en zo meer vrije tijd te creëren. Nogmaals geldt dat de situatie extra problematisch is voor eenoudergezinnen. Voor een alleenstaande ouder is deze afwezigheid al helemaal niet haalbaar. Opnieuw kan de notie 'gezinstijd' of recht op opvoeding ingeroepen worden. Tijd voor het gezin is een belangrijk criterium en moet worden opgenomen in de werkloosheidsreglementering. Kinderen hebben het recht om minstens een aantal uren per dag hun ouders te zien⁶³.

Niet iedereen beschikt bovendien over dezelfde mogelijkheden om zich te verplaatsen: mensen in armoede zijn sneller lichamelijk en mentaal 'op'⁶⁴, wat hun verplaatsingsgedrag kan beïnvloeden.

3.3.3 Nachtwerk

Artikel 29 behandelt het nachtwerk. Het bepaalt dat een dienstbetrekking als niet passend wordt beschouwd indien de prestaties gewoonlijk gelegen zijn tussen 20 en 6 uur⁶⁵.

Artikel 23 houdt slechts rekening met de gevolgde beroepsoriëntatie of opleiding van de werkzoekende gedurende zes maanden. Waarom beschouwt artikel 29 dan de opleiding tot of oriëntering naar een beroep dat nachtwerk veronderstelt als definitief? Nachtwerk kan op een bepaald moment passend zijn voor een werkloze, die de job kan combineren met zijn privéleven, maar is dat daarom niet voor heel zijn leven. De gezinssituatie kan veranderen en de voordelen die de werknemer door zijn nachtwerk had, kunnen echte obstakels worden.

Samengevat stelt de overleggroep vast dat werknemers en werkzoekenden zich steeds flexibeler moeten opstellen, en dat ze hierdoor gedwongen worden meer precare jobs met onregelmatige uurroosters te aanvaarden. In combinatie met het tekort aan openbare diensten en doordat de reglementering geen rekening houdt met de gezinssituatie, belanden werknemers en werkzoekenden in een vicieuze cirkel. Ze krijgen zo hun leven niet op orde en kunnen niet anders dan voor kortetermijnoplossingen kiezen. Dit terwijl een job net voldoende garanties zou moeten bieden om persoonlijke en gezinsgebonden projecten te maken.

Alle deelnemers zijn het er ook over eens dat de kwetsbare economische situatie van gezinnen samenhangt met het al dan niet kunnen overeenstemmen van werk en ouderlijke taken. Een efficiënter beleid dat de ouders helpt hun beroeps- en gezinsleven op elkaar af te stemmen, kan positieve resultaten opleveren. De criteria van 1991 mogen niet voorbij gaan aan overwegingen van familiale aard. Want wat is het nut van een goede job als het gezinsleven eronder lijdt?

⁶² Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2009). *Op.cit.*, p. 4.

⁶³ Vrints, Lutgard (2009). *Op. cit.*

⁶⁴ Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel-Hoofdstad (2008). *Op cit.*

⁶⁵ Draguet, Daniel en Jean-Marie Lansberg (2005). *Op.cit.*, p. 4.



4. Aanbevelingen

“Een passende job is een job die een menswaardig bestaan mogelijk maakt en die vooruitzichten biedt.”

Deze definitie gegeven door de deelnemers aan het overleg, vormde de grondslag bij de gehele analyse van de controle op de onvrijwillige werkloosheid, en meer specifiek, bij het concept van de passende dienstbetrekking. De beleidsaanbevelingen die eruit voortvloeien, stellen de principes en de uitwerking van het huidige arbeidsmarktbeleid grondig ter discussie. Ze overstijgen met andere woorden een loutere aanpassing van het concept van de passende dienstbetrekking in de werkloosheidsreglementering.

4.1. Aanbevelingen gericht op het globale arbeidsmarktbeleid

4.1.1 Werk maken van een ‘passende’ begeleiding gericht op een structurele verbetering van de levensomstandigheden, in plaats van een gedwongen activering éézijdig gericht op een snelle arbeidsmarktparticipatie

Passende arbeid impliceert volgens de deelnemers de ontwikkeling van een ‘passend’ begeleidings-traject aangepast aan de globale noden van de persoon. Voor arme of kwetsbare werklozen zijn deze elementen niet alleen doorslaggevend voor hun kansen op arbeidsmarktinschakeling, maar voor de globale verbetering van hun levensomstandigheden. Hieronder volgen een aantal essentiële aandachtspunten bij de bepaling en uitvoering van dergelijke trajecten. Ze bepalen ook hun wenselijke looptijd.

Volgens de overleggroep is het nodig:

- de reële inspraak van de werklozen te garanderen;
- uit te gaan van eenieders individuele mogelijkheden en beperkingen;
- de structurele hindernissen bij de toegang tot de begeleidingstrajecten en tijdens het doorlopen ervan, weg te werken. Dit houdt in dat men eerst of tegelijk de situatie op andere levensdomeinen (huisvesting, gezondheid, enzovoort) verbetert, vooraleer het eigenlijke arbeidstraject aan te vatten. En dit noodzaakt een voldoende ruim, toegankelijk, betaalbaar en kwalitatief aanbod aan publieke of non-profit diensten (kinderopvang, vervoer, thuiszorg, ...), onontbeerlijk voor een effectieve toegang tot een inschakelingstraject;
- een vaste begeleider voor te stellen doorheen alle fasen van het traject.

Het activeringsbeleid is niet doof gebleven voor de roep naar meer ‘passende’ begeleiding. De verhoging en de verbetering van het algemeen aanbod aan trajectbegeleiding in de verschillende gewestelijke diensten illustreert dit. Specifiek voor kwetsbare werklozen is men begonnen of experimenteert men met langduriger trajecten die een bijzondere aandacht vestigen op de situatie van de betrokkene op andere levensdomeinen. Het verdient aanbeveling om dit beleidsspoor verder uit te bouwen en ze te evalueren in samenwerking met de doelgroep.

De nadruk blijft volgens de deelnemers echter liggen op een snelle arbeidsmarkttoeleiding, met weinig inspraakmogelijkheden voor de werkzoekenden. Het controlebeleid op de onvrijwillige werkloosheid werkt deze tendens sterk in de hand (zie punt 4.1.2). De gevolgen zijn nadelig voor de

inschakeling op de arbeidsmarkt: trajecten die te kort zijn om de armoedegerelateerde problemen voldoende te kunnen aanpakken, trajecten of vormingen die niet aangepast zijn aan de competenties van de persoon, wat leidt tot stopzettingen, ... De bredere sociale inschakeling wordt dan doorkruist door enerzijds een belangrijke verhoging van het aantal gesanctioneerde personen dat een beroep doet op het OCMW en anderzijds door het feit dat de werklozen 'gedwongen' worden precare jobs te aanvaarden, zelfs al bieden ze geen toekomstperspectieven.

De verklaring voor de contraproductiviteit van het activeringsbeleid heeft volgens velen op het terrein te maken met het feit dat het Belgisch federaal en gewestelijk activeringsbeleid gaandeweg strikter de richtlijnen van het Europese Werkgelegenheidsstrategie heeft toegepast. De doelstelling van betere jobkwaliteit in deze strategie is duidelijk ondergeschikt aan de doelstellingen van meer flexibiliteit van contracten en arbeidsduur en een hogere arbeidsinzetbaarheid. De functie van het activeringsbeleid in deze is dan precies om werklozen vlugger een job of inschakeling aan te bieden, waarbij de kwaliteit ervan secundair is. Het is dan ook cruciaal om in de post-Lissabonstrategie de hoofddoelstelling te verleggen naar passende, kwaliteitsvolle begeleiding en arbeid. Eenzelfde debat over een koersverandering van het activeringsbeleid is wenselijk op de verschillende beleidsniveau's op Belgisch vlak, uiteraard met erkenning van de rol van de sociale partners.

4.1.2 Aanbieden van een 'passende' controle op onvrijwillige werkloosheid die het evenwicht tussen individuele en maatschappelijke verantwoordelijkheid herstelt

De werkloosheidsverzekering noodzaakt het bestaan van een regelgeving die onvrijwillige werkloosheid controleert. De autonomie van de werkloze bij de invulling van zijn beroepsproject kan bijgevolg niet absoluut zijn. Maar het sociale, solidaire karakter van de werkloosheidsverzekering impliceert dat hiertegenover een evenwaardige maatschappelijke verantwoordelijkheid staat.

Voor de deelnemers vormt de aanvaarding van een passende job de meest legitieme controlevoorwaarde. Andere controlegevallen die behoren tot artikel 51 van het K.B. houdende de werkloosheidsreglementering⁶⁶ zijn problematischer, zo bleek uit het overleg. In tegenstelling tot de aanvaarding of verlaten van passend werk, is de controle op de weigeringen, stopzettingen of mislukkingen van een opleiding of inschakelingsactie niet gebonden aan wettelijke regels die een minimale bescherming bieden tegen bestaansonzekerheid. Nochtans blijkt uit de praktijk dat de opstelling op dit vlak van de werkloze vaak niet ingegeven is door manifeste onwil, maar wel door de aanwezigheid van een armoedeproblematiek of negatieve ervaringen op het vlak van begeleiding of tewerkstelling. Wanneer onder deze omstandigheden de uitkering geschorst wordt, dan leidt dat enkel tot een verdere precarisering van de betrokkene.

Het federale controleluik uit het Samenwerkingsakkoord van 2004 betreffende de begeleiding en opvolging van werklozen legt de verantwoordelijkheid volledig bij de werkloze zelf: hijzelf dient aan te tonen dat hij voldoende zoekinspanningen heeft geleverd, zelfs indien hij nog geen concreet inschakelings- of werkaanbod heeft ontvangen. Ook blijkt men zelden voldoende rekening te houden met de persoonlijke en sociale situatie van de betrokkene noch met zijn arbeidsmarktchansen, hoewel de procedure dit voorziet. De contracten bieden nauwelijks of geen rechtsbescherming voor

⁶⁶ Artikel 51 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991.



de werklozen. Ze worden eerder als drukmiddel ingezet opdat de personen makkelijker jobs aanvaarden, zelfs al hadden ze die niet moeten aanvaarden op grond van de criteria van de passende dienstbetrekking. Dat de vrijstelling van controle bij het volgen van een inschakelingstraject niet automatisch is, maar beperkt en slechts tijdelijk, kan dan weer een rem zetten op het slagen van het traject.

De stapsgewijze implementatie van het plan heeft tot nog toe geleid tot een almaar toenemend aantal negatieve beslissingen. Indien men niet enkel de definitieve uitsluitingen in rekening brengt tijdens het derde evaluatiegesprek, maar ook de tijdelijke sancties en artikel 70 (het niet-ingaan op een oproep), dan bekomt men een aanzienlijk groter aantal dan in de periode van het 'artikel 80'⁶⁷. De arme werklozen lopen de meeste kans op sancties: precies door hun armoedesituatie, hebben zij meer moeite om te antwoorden op de oproepingen van de RVA en om hun zoekinspanningen aan te tonen.

Het plan heeft ook neveneffecten: het aantal sancties op basis van artikel 51⁶⁸ is gevoelig toegenomen sedert de invoering ervan, en dit zowel voor zij die onder het toepassingsgebied van het plan vallen (langdurig werklozen) als voor de anderen. De automatische transmissie van gegevens vanuit de gewesten naar de RVA – eveneens een cruciaal element van het Samenwerkingsakkoord - biedt hiervoor een verklaring. De deelnemers wijzen ook op het toenemend beroep op artikel 90⁶⁹. Werklozen doen vaak een beroep op dit artikel wanneer hun beschikbaarheid op de arbeidsmarkt zwaar op de proef wordt gesteld, bijvoorbeeld wanneer ze geen betaalbare kinderopvang vinden. De 'vrijstelling' in toepassing van artikel 90 leidt tot een zodanige vermindering van de uitkering dat dit de levensomstandigheden van reeds bestaansonzekere personen nog verslechtert.

De huidige controlepraktijk doet de deelnemers besluiten dat er nood is aan een breed en fundamenteel maatschappelijk debat over de controle op de onvrijwillige werkloosheid en de daaraan verbonden sancties, waarbij ook de stem van armoedeverenigingen, Verenigingen van steden en gemeenten - Afdeling OCMW's - en de sociale inschakelingseconomie gehoord wordt. De opmaak van een nieuw Samenwerkingsakkoord betreffende de begeleiding en opvolging van werklozen, waarrond momenteel reeds beleidspistes op tafel liggen, kan hiertoe een uitgelezen moment vormen.

4.1.3 Creëren van meer passende jobs

Het percentage en vooral het absoluut aantal werkende armen tijdens de laatste jaren⁷⁰, illustreren dat er al een structureel gebrek was aan passende jobs – zoals gedefinieerd door de deelnemers - voor de huidige crisis. Meer specifiek wijst de veel hogere armoederisicograad van werknemers met een tijdelijk contract in vergelijking met zij die over een vast contract beschikken, op het gebrek aan stabiele jobs. Voor de deelnemers zijn dit indicaties van de carrousel waarin arme personen vaak

⁶⁷ Artikel 80 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991. 'Samenwonende' werklozen waarvan de werkloosheidsduur een zekere grens - verschillend naargelang leeftijd, geslacht en verblijfplaats - had bereikt, zagen hun recht op uitkeringen opgeschort.

⁶⁸ Dit artikel definieert de gevallen waarbij de werkloosheid als 'vrijwillig' wordt beschouwd. Zie punt 1.1.

⁶⁹ Artikel 90 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering over de vrijstelling aan de werkloze die zich in een toestand bevindt die moeilijkheden veroorzaakt op sociaal en familiaal vlak.

⁷⁰ Zie http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_tewerkstelling.htm

terechtkomen: een opeenvolging zonder einde van periodes van werkloosheid, inschakelingstrajecten en tijdelijk werk. Om dit een halt toe te roepen, is het bijgevolg cruciaal dat een verhoging van het aantal passende inschakelingstrajecten gevolgd wordt door een vergelijkbare verhoging van het aantal passende jobs.

Eenzijds gaat het erom om meer kwaliteitsvolle jobs te creëren, dit wil zeggen jobs met goede arbeidsvoorwaarden. Een dergelijke ontwikkeling noodzaakt een ombuiging in het huidige arbeidsmarktbeleid. Dat beleid neigt namelijk, onder impuls van de flexibilisering van contracten en van de arbeidstijd, naar een deregulering van het arbeidsstatuut. De rol van de werkgevers en de overheid wordt hier dus bevestigd. Wat deze laatste betreft, dient het debat zich zowel toe te spitsen op haar rol als regulator van de creatie en het behoud van kwaliteitsvolle jobs, maar ook als actor zelf in het proces van jobcreatie.

Anderzijds komt het erop aan de strijd tegen de werkloosheidsvallen voort te zetten, indien men een structurele verbetering van de levensomstandigheden beoogt. Voor mensen in armoede treden vallen van verschillende aard vaak tegelijk op: financiële, psychologische (verbonden met de armoedebeleving zelf), vallen als gevolg van de niet-beschikbaarheid van betaalbare publieke diensten, ... Vandaar dat het aangewezen is om een meer samenhangende strategie uit te werken ter bestrijding van deze vallen.

4.1.4 Garanderen van minimumuitkeringen en lage lonen die een menswaardig leven toelaten

De hoogte van de sociale bijstandsuitkeringen en van de meeste sociale minima in de sociale zekerheid blijft ontoereikend om een waardig leven te leiden, ondanks de welvaartsaanpassingen van de voorbije decennia. Een verhoging van deze bedragen kan op zijn beurt een hefboomfunctie vervullen voor een noodzakelijke verhoging van de werkloosheidsuitkeringen; deze zijn sterk uitgehouden in vergelijking met de loon- en welvaartsevolutie. Daarnaast is het wenselijk om alle sociale uitkeringen welvaartsvast te maken op een volledig structurele, automatische wijze. Dit vergt een aanpassing van het huidige mechanisme van welvaartsvastheid. In afwezigheid van een dergelijk mechanisme, dreigt de inflatie aan aanvullende, voorwaardelijke steunmaatregelen nog toe te nemen. En zo'n maatregelen bevorderen de inkomenszekerheid niet, maar vormen eerder financiële werkloosheidsvallen op zichzelf. De verhoging van de sociale uitkeringen dient vervolgens gekoppeld te worden aan een verdere verhoging van de lage lonen.

4.2. Aanbevelingen gericht specifiek op de notie van passende arbeid

De huidige notie van passende dienstbetrekking is een cruciaal gegeven in de bescherming tegen de aanvaarding van en het vertrek uit preciaire arbeid. Maar ze biedt onvoldoende bescherming, en bovendien neemt de preciaire arbeid toe. Ze is ook nog gebaseerd op het kostwinnersmodel, terwijl nu het tweekomensgezin en eenoudergezin de norm zijn. Evenmin houdt ze rekening met toegenomen verwachtingen van werknemers over een betere afstemming tussen hun beroeps-, gezins- en privéleven. Voor mensen in armoede gaat het vaak niet enkel om een betere afstemming, maar



om de mogelijkheden om hun recht op een gezinsleven te kunnen uitoefenen en hun opvoedende verantwoordelijkheden op zich te kunnen nemen.

4.2.1 Inpassen van het criterium van het behoud van beroepskeuze in een breder criterium van bescherming van loopbaankeuze

Er zijn meer en meer werknemers die een job uitoefenen die niet beantwoordt aan hun oorspronkelijke kwalificatie of beroepskeuze. De werknemers hebben dan ook nood aan een criterium dat hun loopbaankeuzes beschermt eerder dan hun initiële beroepskeuze.

Volgens de deelnemers is het nodig:

- het behoud van beroepskeuze te beschermen, maar langer dan zes maanden. De zoektocht naar een passende job kan immers een tijdrovend proces zijn. Vele factoren vormen hier de oorzaak van: het structureel tekort aan jobs voor verschillende kwalificatieniveaus (onder andere door de delokalisering), de langere sollicitatieprocedures als gevolg van de hogere vereisten die werkgevers stellen, de wachttijden bij het beginnen van een opleiding of inschakelingstraject, de onbereikbaarheid met het openbaar vervoer van heel wat werkplaatsen (voor werklozen die behoren tot arme huishoudens komt daar de financiële kostprijs van het vervoer bij);
- het recht op verandering van beroepskeuze in zekere mate te erkennen: dit is de logica zelve indien men de mobiliteit van werknemers en het levenslang leren aanmoedigt;
- de mogelijkheid om laaggeschoolden te verplichten eender welke job te aanvaarden, zoals nu wettelijk kan, te herzien. De huidige situatie houdt in dat men werklozen zelf verantwoordelijk stelt voor hun laaggeschooldheid. Dit miskent de invloed van maatschappelijke processen ter verklaring van dit fenomeen: het historisch hogere aandeel van laaggeschoolden, verkeerde studieoriëntering binnen het onderwijs, de structurele uitstoot van laaggeschoolde arbeidskrachten tijdens de laatste decennia, ... Het is noodzakelijk hen het recht toe te kennen loopbaanoriëntatie te volgen, al of niet gevolgd door een inschakelings- of opleidingstraject. Een wettelijke aanpassing in die zin zou ook beter bij de praktijk aansluiten.

4.2.2 Streven naar kwaliteitsvoller arbeidsstatuten

Er wordt gevraagd om artikel 24 over de verloning te hervormen.

De volgende pistes worden voorgesteld:

- beschermen van de betalings- en loonvoorwaarden van de werknemer. Dit impliceert onder andere dat de bewijslast niet enkel bij de werknemer mag gelegd worden, en enkel die banen als passend te beschouwen die leiden tot een volledige onderwerping aan de sociale zekerheid;
- het in rekening brengen van de stijging van andere financiële posten als gevolg van de werkherleving zoals de kosten voor kinderopvang, het eventuele verlies van vrijstelling van belastingen, het eventuele verlies van sociale tarieven verbonden aan het statuut van werkzoekend, enzovoort.

Wat artikelen 22 en 27 over de arbeidsduur betreft, wenst de overleggroep een debat aan te gaan over verschillende punten, zoals:

- de afwezigheid van criteria over contractduur. Dient een werknemer een interim-job, een erg kortdurige job, of opeenvolgende tijdelijke jobs te aanvaarden? Zelfs al is het mogelijk dat die jobs een

springplankeffect teweegbrengen naar stabiele jobs, voor laaggekwalificeerde en bestaansonzekere personen treedt dit effect vaak niet op of houden die jobs hen in bestaansonzekerheid of vergroten ze zelfs;

- het feit dat, uitgezonderd de nachtarbeid, ook een criterium over atypische werkroosters ontbreekt, terwijl zo'n werkroosters het recht op een waardig gezinsleven soms in het gedrang brengen;
- het echte 'vrijwillige' karakter van de vrijwillig deeltijdse werknemers. Onder hen, zijn er die niet vrijwillig deeltijds aan de slag zijn, maar dit noodgedwongen doen omdat ze geen betaalbare kinderopvang vinden, een voltijdse uitoefening van de taak te belastend is, het werkrooster van hun deeltijdse job niet te combineren is met een andere deeltijdse job (iets wat vaak voorvalt) ;
- de sociale rechten die onvrijwillige deeltijdse jobs openen (bijvoorbeeld recht op een behoorlijk pensioen) en de mate van behoorlijk inkomen die ze bieden, gezien een voltijdse werknemer verplicht kan worden een deeltijdse job te aanvaarden tegen zijn wil. Dit brengt ook een evaluatie over de toereikendheid van de nieuwe inkomensgarantieuitkering met zich mee.

4.2.3 Aanbieden van jobs die de uitoefening van het recht op een gezinsleven mogelijk maken

Overwegingen van familiale aard worden, behalve als ze een zwaar beletsel vormen, niet als reden voor de weigering van werk erkend. Het niet vinden van betaalbare kinderopvang of gezinshulp en de zorg voor een inwonende ouder of gehandicapt kind, ... wordt normaal niet als een zwaar beletsel beschouwd. Deze gebeurtenissen kunnen de aanvaarding van werk wel ernstig hinderen. Door een beroep te doen op externe hulp, een regeling van arbeidsduurvermindering of een deeltijdse job aan te vragen, of vrijstelling van controle via artikel 90 aan te vragen, kunnen tweeverdienerhuishoudens die gebeurtenissen vaak opvangen. Werklozen die leven in bestaansonzekerheid, en in het bijzonder maatschappelijk kwetsbare alleenstaande ouders, hebben die keuze vaak niet, willen ze niet (verder) in armoede verzeild raken. Het zou dan ook niet meer dan billijk zijn om de genoemde ernstige hindernissen wel als een element op te nemen.

Wat de criteria over de dagelijkse woon-werk verplaatsing en de nachtarbeid betreft, wenst de overleggroep een gedachteswisseling te voeren over de inschrijving van één of meerdere extra bepalingen die de toepassing van deze criteria verbinden met het recht op een waardig gezinsleven en het welzijn van ouder en kind.



Lijst van deelnemers aan het overleg

ACV Studiedienst

Association Coordonnée de Formation et d'Insertion - Fédération des Initiatives et Actions Sociales (ACFI-FIAS), pour l'Interfédération des EFT/OISP

ATD Vierde Wereld

Belgisch netwerk armoedebestrijding

Collectif solidarité contre l'exclusion

Federatie van Vlaamse OCMW – maatschappelijk werkers

Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des opérateurs d'économie sociale d'insertion asbl (FeBISP)

Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS (Féwasc)

Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté

Gezinsbond

Habiter Bruxelles

Interfédération des Entreprises de Formation par le Travail (EFT) et des Organismes d'Insertion socioprofessionnelle (OISP)

Le Forem

Luttés Solidarités Travail (LST)

Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel-Hoofdstad

Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises (SAW-B)

Travailleurs sans emploi FGTB Liège-Huy-Waremme

Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB) – Afdeling OCMW

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

Bilaterale gesprekken

Bjorn Cuyt - UNIZO Studiedienst

Hilde Duroi - ABVV Studiedienst

Catherine Jadoul & Nadine Saint-Viteux – Actiris Dienst Werkzoekenden

Wouter Langeroot – RVA Directie Geschillen

Ramón Peña-Casas – Observatoire Social Européen (OSE)

Tekst gedeeltelijk vertaald uit het Frans

BIJLAGE

Criteria van de passende dienstbetrekking

Criteria van passende dienstbetrekking bestudeerd tijdens het overleg.

Ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering⁷¹.

1. Elementen zonder invloed op het passend karakter van de dienstbetrekking

1.1. Wekelijkse arbeidsduur (artikel 22)

De omstandigheid dat de arbeidsregeling normaal gemiddeld geen 35 uren per week omvat.

1.2. Overwegingen van familiale aard (artikel 32, 1°)

Overwegingen van familiale aard, inzonderheid kinderlast, behoudens wanneer zij een zwaar beletsel vormen. Onder zwaar beletsel wordt verstaan een uitzonderlijke gebeurtenis, onafhankelijk van de wil van de werknemer, die zijn tewerkstelling tijdelijk onmogelijk maakt.

1.3. De hervatting in een andere dienstbetrekking (artikel 32, 2°)

Het feit dat de werknemer eerstdaags het werk zal hervatten in een andere dienstbetrekking, behalve indien hij op het ogenblik van het aanbod het bewijs levert dat hij werkelijk in dienst getreden is. Bovendien moet hij het bewijs leveren dat die indienstneming ten laatste binnen de acht dagen heeft plaatsgehad.

2. Elementen met invloed op het passend karakter van de dienstbetrekking

2.1. Behoud van beroepskeuze voor uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en schoolverlaters (artikel 23)

Tijdens de eerste zes maanden van werkloosheid wordt een dienstbetrekking als niet passend beschouwd indien zij niet overeenstemt met het aangeleerd beroep, noch met het gewoon beroep, noch met een aanverwant beroep.

⁷¹ http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_VW&Items=1&Language=NL



Voor de jonge werknemer bedoeld in artikel 35 of 36 van het K.B. van 25-11-1991 vangt de periode van zes maanden aan op het tijdstip waarop hij zich inschrijft als werkzoekende na het einde van zijn studies.

De periode van zes maanden is niet van toepassing indien uit een advies van de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling blijkt dat de kans op tewerkstelling in het beschouwde beroep zeer gering is.

Na het verstrijken van de periode van zes maanden is de werknemer verplicht een dienstbetrekking in een ander beroep te aanvaarden. Voor de beoordeling van het passend karakter van deze dienstbetrekking wordt rekening gehouden met zijn geschiktheid en vorming.

2.2. Loon en sociale zekerheid (artikelen 24 en 26)

Een dienstbetrekking wordt als niet passend beschouwd indien:

- de bezoldiging niet overeenstemt met de barema's die voorzien zijn bij wettelijke of reglementaire bepaling of bij collectieve arbeidsovereenkomst, of bij ontstentenis daarvan, met het gebruik;
- de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake de betaling van de bezoldiging, de arbeidsduur of de arbeidsvoorwaarden door de werkgever op volgehouden wijze niet worden nageleefd;
- zij in België wordt uitgeoefend en niet leidt tot een onderwerping, minstens ten dele, aan de sociale zekerheid der arbeiders;

Opmerking :

Vanaf 01-01-2005 wordt een dienstbetrekking (ook al is ze gedeeltelijk onttrokken aan de toepassing van de sociale zekerheid der werknemers) uitgeoefend bij een werkgever die ressorteert onder het Paritair Comité voor het tuinbedrijf als een passende dienstbetrekking beschouwd ; voorzover het betaalde loon minstens gelijk is aan de minimumlonen voorzien in de C.A.O.'s van 29-07-2005.

- de nettobezoldiging die deze betrekking oplevert (verminderd met het bedrag van de reiskosten ten laste van de werknemer, en in voorkomend geval vermeerderd met het bedrag van de uitkering dat de werknemer kan genieten tijdens de duur van de betrekking en van de gezinsbijslag) niet ten minste gelijk is aan het bedrag van de uitkering (na inhouding van de bedrijfsvoorheffing, en in voorkomend geval vermeerderd met het bedrag van de gezinsbijslag) die de werknemer kan genieten als volledig werkloze.

2.3. Verplaatsingsduur en dagelijkse afwezigheid van huis (artikel 25)

- Een dienstbetrekking wordt als niet passend beschouwd indien zij een gewone dagelijkse afwezigheid uit de gewone verblijfplaats ten gevolge heeft van meer dan 12 uur of indien de dagelijkse duur van de verplaatsing gewoonlijk meer dan 4 uur bedraagt. Om de duur van de afwezigheid en van de verplaatsing te bepalen wordt rekening gehouden met de gemeenschappelijke vervoermiddelen en eventueel met de persoonlijke vervoermiddelen die de werknemer normaal kan gebruiken.
- De duur van de afwezigheid en van de verplaatsing mag langer zijn, wanneer ingevolge de gebruiken van de streek en de mobiliteit van de arbeidskrachten, de werknemers van de streek gewoonlijk lange verplaatsingen moeten doen om hun dienstbetrekking te vervullen en op voorwaarde dat de leeftijd of de gezondheidstoestand van de werknemer geen hinderpaal vormt voor deze verplaatsing.
- De duur van de afwezigheid (12 uur) of van de verplaatsing (4 uur) kan, zelfs indien zij de in §1 vermelde grenzen niet overschrijdt, uitzonderlijk als overdreven worden beschouwd wegens de

leeftijd of de gezondheidstoestand van de werknemer, indien de dienstbetrekking uitgeoefend moet worden in een plaats die ver van zijn gewone verblijfplaats gelegen is.

- Indien de afstand tussen de verblijfplaats van de werknemer en de plaats van het werk 25 km niet overschrijdt, wordt geen rekening gehouden met de duur van de afwezigheid en van de verplaatsing.
- Een dienstbetrekking kan als niet passend worden beschouwd indien de verplaatsing naar of van het werk gebeurt in omstandigheden of op uren waardoor de veiligheid van de werknemer in gevaar komt of waaraan in sociaal opzicht ernstige bezwaren verbonden zijn.

2.4. Deeltijdse betrekkingen (artikel 27)

- Ten aanzien van de vrijwillig deeltijdse werknemer wordt een dienstbetrekking als niet passend beschouwd indien het gemiddeld wekelijks aantal arbeidsuren van de aangeboden betrekking meer bedraagt dan het aantal dat in rekening werd gebracht voor de vaststelling van het uitkeringsstelsel, verhoogd met zes uren.
- Ten aanzien van de jonge werknemer die aanspraak maakt op overbruggingsuitkeringen wordt een dienstbetrekking als niet passend beschouwd indien het gemiddeld wekelijks aantal arbeidsuren van de betrekking meer bedraagt dan de helft van het aantal arbeidsuren dat geldt voor een persoon die in dezelfde onderneming, of bij ontstentenis, in dezelfde bedrijfstak, voltijds is tewerkgesteld.

2.5. Nachtarbeid (artikel 29)

- Een aangeboden dienstbetrekking wordt als niet passend beschouwd indien zij gewoonlijk aanleiding geeft tot arbeidsprestaties, die gelegen zijn tussen 20 en 6 uur met uitsluiting van de dienstbetrekkingen waarvan de arbeidsprestaties uitsluitend verricht worden tussen 6 uur en 24 uur en de dienstbetrekkingen waarvan de arbeidsprestaties gewoonlijk aanvangen vanaf 5 uur.

Dit is evenwel niet van toepassing op:

- de werknemer die door zijn school- of beroepsopleiding heeft gekozen voor een beroep dat doorgaans nachtprestaties met zich meebrengt;
- de werknemer die, door een effectieve en hoofdzakelijke tewerkstelling, een beroep dat doorgaans nachtprestaties met zich meebrengt heeft aangeleerd;
- de dienstbetrekking aangeboden door werkgevers die niet vallen onder de toepassing van de C.A.O. nr. 46 van 23-03-1990 betreffende de begeleidingsmaatregelen voor ploegenarbeid met nachtprestaties alsook voor andere vormen van arbeid met nachtprestaties, algemeen bindend verklaard bij K.B. van 10-05-1990;
- de overschakeling naar een arbeidsregeling zoals bedoeld in het eerste lid, van een werknemer die reeds tewerkgesteld is in de onderneming wanneer deze overschakeling geregeld wordt door een C.A.O., afgesloten volgens de regels bepaald in artikelen 4 tot 6 van de C.A.O. nr. 46 van 23-03-1990.
- Een dienstbetrekking wordt niet langer als passend beschouwd indien de werknemer de arbeidsovereenkomst beëindigd heeft overeenkomstig artikel 8, § 3 van de C.A.O. nr. 46 van 23-03-1990.