



**Advies nr. 160 van 4 juni 2021 van het Bureau van de Raad
betreffende de opschorting van de degressiviteit van de
werkloosheidsuitkeringen tijdens de moederschapsrust**

Op 5 mei 2021 heeft de Commissie Sociale Zaken, Werk en Pensioenen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de Raad om advies gevraagd over het wetsvoorstel "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, teneinde voor zwangere vrouwen de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen op te schorten tijdens het zwangerschapsverlof" (DOC 55 1871/001, ingediend door Cécile Cornet en Evita Willaert).

In het licht van de in de adviesaanvraag gestelde termijn (7 juni 2021) was er geen tijd om de commissie sociale zekerheid en gezondheid van de Raad te raadplegen.

UITEENZETTING VAN HET DOSSIER

Werkloze zwangere vrouwen hebben recht op moederschapsrust, mits zij aan bepaalde voorwaarden voldoen (wachttijd: 120 dagen gewerkt hebben gedurende de 6 maanden voorafgaand aan de aanvraag). Tijdens dit verlof van 15 weken ontvangen zij een uitkering van het RIZIV (moederschapsverzekering) en geen werkloosheidsuitkering.

Het voorstel wil een vijfde uitzondering op het degressiviteitsmechanisme invoeren in artikel 116, §2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering met betrekking tot werkloze zwangere vrouwen, en wel als volgt:

“Onverminderd de toepassing van §1, wordt de fase of de deelfase van de vergoedingsperiode die vastgesteld werd overeenkomstig artikel 114, verlengd indien deze onderbroken wordt door [...]:

5. het moederschapsverlof als bedoeld in artikel 39 van de arbeidswet van 16 maart 1971.”

Het voorstel wil ook lid 3 van dezelfde §2 als volgt aanvullen:

“In de gevallen bedoeld in het eerste lid, 2°, 3° en 4° en 5 wordt de werkloosheidsperiode verlengd met de duur van de gebeurtenis. Bij de vaststelling van de duur van de gebeurtenis wordt slechts rekening gehouden met volledige maanden.”

De voorstanders van het voorstel stellen dat de wijziging moet gelden vanaf het moment dat de wet in werking treedt, ook voor de vrouwen van wie de moederschapsrust op dat moment aan de gang is.

ADVIES

1. Wat de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen betreft

Sinds de "creatie" van de sociale zekerheid zijn de werkloosheidsuitkeringen "gefamiliariseerd". Zo werden categorieën gedefinieerd op basis van het geslacht, de leeftijd en de burgerlijke staat van werklozen, die recht geven op uitkeringen met verschillende forfaits en looptijden. In 1971 werd het verzekeringsprincipe ingevoerd dat de vergoeding koppelt aan het laatste begrensde loon, maar met een lager tarief voor werklozen die geen gezinshoofd zijn.

In 1981 werd een nieuwe categorie van werklozen ingevoerd. De klasse van werkloze niet-gezinshoofden werd in twee categorieën verdeeld: enerzijds de alleenwonenden en anderzijds de samenwonenden zonder gezinslast. Het is de definitie van gezinslast die de meeste problemen oplevert, aangezien deze verwijst naar het samenwonen met een echtgenoot/partner, een ouder zonder beroepsinkomen of kinderen met een minimuminkomen. Drie opeenvolgende perioden leiden er al snel toe dat de werkloze niet-gezinshoofden in de derde periode slechts een forfaitaire vergoeding krijgen (zonder verwijzing naar het gederfde loon). De regering was echter van mening dat de uitkeringen van twee werkloze samenwonenden zo laag waren dat een forfaitaire toeslag moest worden toegekend.¹

Sindsdien zijn er een aantal wijzigingen in de uitkeringen geweest, ten gunste van alleenwonenden, maar nadelig voor samenwonenden, aangezien zij *erop gericht waren de uitkeringen van die laatsten geleidelijk, d.w.z. degressief, te verlagen*.²

Deze laatste reglementering werd herhaaldelijk bekritiseerd en aan de kaak gesteld door de vrouwenorganisaties die deel uitmaken van de Raad³ en door de Raad zelf⁴, omdat zij een indirecte discriminatie inhoudt die in strijd is met artikel 4 van Richtlijn 79/7/EEG van 18 december 1978, aangezien de categorie van samenwonenden zonder gezinslast, waarop de degressiviteit werd toegepast, hoofdzakelijk uit vrouwen bestaat. De Raad herinnert er voorts aan dat artikel 4 door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen rechtstreeks toepasselijk werd verklaard.⁵

¹ Zie o.a. de commentaren van Ch. Denève, *J.T.T.*, 1881, p.97-99; en van P.Palsterman, *Chr.D.S./Soc.Kron.*, 1986, p.291.

² Zie L. Babilas, "L'individualisation des droits dans l'assurance chômage", *R.B.S.S.*, 2010, p. 365 e.v.

³ Zie o.a. "Exercice d'imagination à propos des allocations de chômage" in *Sécurité sociale: individualisation des droits et transformation des droits dérivés*, Université des Femmes, 1988., p. 55.

⁴ Memorandum aan de formateurs van de regering na de verkiezingen van 25.05.2014; Memorandum voor de Europese, federale en regionale verkiezingen, mei 2019

<http://www.raadvandegelijkekansen.be/media/products/525/380/Memorandum2019NL.pdf>

⁵ Zie het arrest *Borrie Clarke* vab 24 juni 1987, zaak 384/85, *Rec.*, p. 2865.

In 2012 werd de degressiviteit verstrengd⁶, zodat de drie categorieën werklozen hun uitkeringen geleidelijk verminderd zien na verloop van tijd⁷. Deze regeling is zo complex geworden dat het voor een werkloze onmogelijk is om te voorspellen op welk bedrag hij of zij recht heeft.

Deze verstrenging werd onder meer aangevochten door een begunstigde, die de niet-toepassing van het koninklijk besluit van 23 juli 2012 aanvoerde en daarbij een beroep deed op het stand-still-beginsel. In hoger beroep heeft het Arbeidshof van Luik⁸ verklaard dat "elke verlaging van de werkloosheidsuitkeringen een significante achteruitgang vormt wanneer daardoor de bestaansmiddelen van een kwetsbare groep worden verminderd".⁹ Het Hof oordeelde dat het koninklijk besluit een vermindering van de sociale bescherming inhoudt die niet gerechtvaardigd is om redenen van algemeen belang en veroordeelde de RVA om de uitkeringen aan de klaagster te betalen volgens de vroegere regels.

Het Hof had kunnen verwijzen naar discriminatie op grond van geslacht bij de toegang tot werkloosheid, die verboden is door de richtlijn 79/7/EEG en de wet van 10 mei 2007¹⁰ die deze richtlijn omzet en ook van toepassing is op de sociale bescherming, waaronder de sociale zekerheid - met inbegrip van de werkloosheidsverzekering - en de gezondheidszorg.

(NB: Momenteel is de degressiviteit bevroren tot 30 juni 2021).

De Raad benadrukt dus dat de negatieve impact van de moederschapsrust, waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, slechts een verzwarend aspect is van een al uitermate discriminerende regeling.

2. Wat de discriminatie op grond van moederschap betreft

De Raad stelt met voldoening vast dat het wetsvoorstel een einde wil maken aan de discriminatie van werkloze vrouwen in geval van moederschap.

Hij wijst erop dat de werkloosheidsreglementering, door op werkloze vrouwen met moederschapsrust het mechanisme toe te passen waarbij de werkloosheidsuitkering wordt verminderd volgens de periodes die voorzien zijn door de degressiviteitsregeling, in strijd is met artikel 4 van richtlijn 79/7/EEG van 18 december 1978¹¹, dat bepaalt dat directe of indirecte discriminaties *door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinssituatie, is uitgesloten, in het bijzonder met betrekking tot:*

⁶ https://www.etaamb.be/nl/koninklijk-besluit-van-23-juli-2012_n2012204341.html

⁷ Zie S. Galand, « La dégressivité renforcée des allocations de chômage : quel effet sur la pauvreté ? », *Revue nouvelle*, maart 2014, https://www.etaamb.be/nl/koninklijk-besluit-van-23-juli-2012_n2012204341.html en het rapport 2014 van de Dienst Armoedebestrijding, "De degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen in België : impact op armoede."

⁸ Arrest van 11 maart 2021, A.R. nr. 2020/AL/255.

¹⁰ Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, artikel 6 §1, 2°; 5, 14°; 19.

¹¹ Richtlijn betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid.

- de voorwaarden inzake toelating tot de regelingen,
- de berekening van de prestaties, waaronder begrepen verhogingen verschuldigd uit hoofde van de echtgenoot en voor ten laste komende personen, alsmede de voorwaarden inzake duur en behoud van het recht op de prestaties.

Aangezien onder de werklozen alleen vrouwen in aanmerking kunnen komen voor moederschapsrust, is er duidelijk sprake van directe discriminatie.

De toepassing van het degressiviteitsmechanisme inzake de werkloosheid op deze categorie vrouwen is dus in strijd met deze richtlijn en met de Genderwet van 10 mei 2007, aangezien zij niet langer beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt tijdens de periode van het verplichte moederschapsverlof voor werkneemsters (artikel 39 van de Arbeidswet van 16 maart 1971).

De Raad herinnert aan zijn advies nr. 71 van 14 maart 2003¹², dat betrekking had op de interpretatie die de RVA gaf aan artikel 36, §2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 en waarin de moederschapsrust werd uitgesloten van de berekening van de wachttijd. Hij had aangetoond dat deze uitsluiting in strijd was met artikel 4 van Richtlijn 79/7/EEG omdat deze een directe discriminatie teweegbracht van vrouwen, die als enigen door deze uitsluiting konden worden getroffen. In 2004 werd artikel 36, § 2, dan ook aangevuld met een 7° om de periode van het arbeidsverbod bedoeld in artikel 39, § 2, van de Arbeidswet van 16 maart 1971 gelijk te stellen met de 9 weken (nu 10) verplicht verlof.¹³

3. Wat de terugwerkende kracht betreft

Artikel 3 van het voorstel bepaalt dat de opschorting van de degressiviteit ingaat op de dag van de publicatie van de wet in het Belgisch Staatsblad; de wet zal ook gelden voor werkloze vrouwen wier moederschapsverlof aan de gang is, voor de reeds opgenomen verlofperiode. De Raad is van oordeel dat, aangezien de versterkte degressiviteit op 1 november 2012 in werking is getreden, de opschorting van de toepassing ervan tot die datum moet teruggaan. Een discriminatie die in strijd is met richtlijn 79/7/EEG en de Wet van 10 mei 2007 en die van openbare orde is¹⁴ (zie hierboven, 2), moet immers van bij de oorsprong ervan worden gecorrigeerd.¹⁵

¹² <http://www.raadvandegelijkekansen.be/media/products/73/706/71moederschapwachttijd.pdf>

¹³ KB van 16 februari 2004, art. 2, tot wijziging van de artikelen 35,36 en 42 van het KB van 25 november houdende werkloosheidsreglementering. BS 23-03-2004

¹⁴ Cass., 16 september 2013, *Chr.D.S./Soc.Kron.*, 2014, p. 282

¹⁵ HvJEU., 28 oktober 1999, *Commissie t. Griekenland*, zaak C-187/98, *Rec.*, I, p. 7731.