



Repertoriumnummer 2023/
Datum van uitspraak 12 januari 2023
Rolnummer 2021/AB/210
Beslissing waartegen beroep 20/1222/A

Uitgifte

Uitgereikt aan
op
€
JGR

Arbeidshof te Brussel

zevende kamer

Arrest

SOCIALE ZEKERHEIDSRECHT WERKNEMERS - werkloosheid
arrest in toepassing van art. 747§2 Ger.W.
definitief
kennisgeving per gerechtsbrief (art. 580, 2° Ger.W.)

B.,
Appellant,
Niet aanwezig, noch vertegenwoordigd

tegen

VLAAMSE DIENST VOOR ARBEIDSBEMIDDELING EN BEROEPSOPLEIDING (hierna "**VDAB**"),
ON 0887.010.362, met maatschappelijke zetel te 1000 BRUSSEL, Keizerslaan 11
Geïntimeerde,
vertegenwoordigd door mr. LK, advocaat loco mr. VI, advocaat te

Na beraad, spreekt het arbeidshof te Brussel het volgend arrest uit:
Gelet op de stukken van de rechtspleging, in het bijzonder:

- het bestreden vonnis, uitgesproken door de Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel, 7^{de} kamer, op 15 februari 2021 (AR 20/1222/A)
- het verzoekschrift tot hoger beroep, neergelegd bij de griffie op 15 maart 2021
- de conclusies en de stukken die neergelegd werden namens de VDAB.

1 FEITEN, RECHTSPLEGING en VORDERING

1.1

De heer B. stond sinds 22 februari 2019 geregistreerd als uitkeringsgerechtigd volledig werkloos. Uit zijn loopbaandossier (stuk 2 VDAB) kan afgeleid worden dat hij zeer goed Bulgaars spreekt, evenals goed Duits, Engels en Russisch. In zijn loopbaandossier wordt vermeld dat hij geen Nederlands spreekt. Uit het loopbaandossier blijkt een beperkte tewerkstelling: van 18 oktober 2013 tot en met 21 februari 2014 als werknemer en vervolgens van 22 februari 2014 tot en met 31 december 2014 als zelfstandige (aanvankelijk als “hoofdbezigheid”, vanaf 1 mei 2014 als “bijkomende bezigheid”). Bij “gewenste jobs” wordt in het loopbaandossier vermeld: “Verantwoordelijke vastgoedproject” (ervaring tussen 2 en 5 jaar) en bij “gewenste regio”: Vilvoorde-Zaventem, Brussel, Asse, Halle, Leuven en Londerzeel.

Op 4 juni 2019 werd tussen de heer B. en de VDAB, vertegenwoordigd door mevrouw Soete, een afsprakenblad opgemaakt met als opdrachten: 1. Ontvang betere vacatures en 2. Nederlands verbeteren “Schrijf je in voor een cursus ‘Basis Nederlands’ Deadline 11 juni 2019 (stuk 3 VDAB). Het volgend contact werd voorzien op 11 juni 2019. In dit afsprakenblad werd ook nog het volgende vermeld:

“Let op, deze afspraken zijn niet vrijblijvend.

Als je deze afspraken niet nakomt, kan dit gevolgen hebben voor jouw recht op uitkeringen of kinderbijslag. Meer informatie over jouw rechten en plichten vind je op vdab.be/werkinzicht/rechten.shtml of via het gratis nummer [...]”

Op 11 juni 2019 werd een nieuw afsprakenblad opgemaakt met daarin de volgende afspraken (stuk 4 VDAB):

“1. Ontvang betere vacatures

2. Nederlands verbeteren

- *Schrijf je in voor een cursus ‘Basis Nederlands’ Deadline: 30 augustus 2019.*
- *Volg een opleiding Nederlands Deadline: 11 september 2019.”*

Het volgend contact werd voorzien op 30 augustus 2019. Ook in dit afsprakenblad werd vermeld dat de afspraken niet vrijblijvend zijn.

De heer B. kon niet starten met de lessen op 11 september 2019 wegens een gebroken been. De VDAB zou in dat verband een Bulgaars ziekte-attest ontvangen hebben voor de periode van 12 september 2019 tot en met 26 september 2019 (zie vermeldingen in stuk 12 VDAB).

Daarop werd de heer B. op 16 september 2019 door de VDAB uitgenodigd voor een gesprek op 30 september 2019 omtrent de zoektocht naar werk (stuk 5 VDAB). In de uitnodiging werd vermeld dat er gekeken zou worden voor een nieuwe cursus Nederlands.

Op 30 september 2019 ondertekende de heer B. een “doorverwijskaart” (stuk 6 VDAB). In deze overeenkomst stemde de heer B. in met een doorverwijzing naar GO! CVO Crescendo Mechelen voor het volgen van lessen Nederlands. Dezelfde dag werd ook nog een afsprakenblad ondertekend. Hierin werden de volgende opdrachten opgenomen:

“1. Ontvang betere vacatures

2. Nederlands verbeteren

- *Schrijf je in voor een cursus Nederlands. Deadline: 23 oktober 2019.
Tussen 14 en 16u*
- *Volg een opleiding Nederlands Deadline: 12 november 2019.”*

Er werd tevens voorzien in een volgende afspraak op 23 oktober 2019.

De heer B. schreef zich blijkbaar in voor deze cursus, doch was niet aanwezig bij de aanvang van de opleiding op 12 november 2019. Op 13 november 2019 maakte de heer B. blijkbaar een nieuw Bulgaars ziekte-attest over aan de VDAB voor de periode van 13 november 2019 tot en met 27 november 2019 (zie vermeldingen in stuk 12 VDAB).

Zodoende werd de heer B. op 21 november 2019 opnieuw uitgenodigd voor een gesprek op 3 december 2019 (stuk 8 VDAB). In de uitnodiging werd vermeld dat het gesprek zou gaan over “je dossier bij VDAB”. De heer B. werd verzocht om zijn sollicitaties mee te brengen.

De heer B. was aanwezig tijdens dit gesprek op 3 december 2019. Er werd een formeel afsprakenblad opgemaakt (stuk 9 VDAB). Hierin werden de volgende opdrachten opgenomen:

“1. Ontvang betere vacatures

2. Nederlands verbeteren

- *Volg een opleiding Nederlands Deadline: 25 november 2019.
Je volgt de opleiding Nederlands 1.1 van 27/01/2020 – 18/03/2020
Adres: [...]
Alle dagen van 9-12.15*
- *Schrijf je in voor de cursus Nederlands. Deadline: 15 januari 2020.”*

Een volgende afspraak werd voorzien op 15 januari 2020. Opnieuw werd in dit formeel afsprakenblad vermeld dat de gemaakte afspraken niet vrijblijvend zijn.

De heer B. schreef zich op 15 januari 2020 niet in en startte niet met de cursus Nederlands op 27 januari 2020. Hij liet ook niets weten aan de VDAB. (zie vermeldingen in stuk 12 VDAB)

Daarop werd de heer B. op 20 januari 2020 nogmaals door de VDAB uitgenodigd voor een gesprek, deze keer op 5 februari 2020 (stuk 10 VDAB). Het gesprek zou opnieuw gaan over *“je dossier bij VDAB”*. De heer B. werd opnieuw gevraagd om zijn sollicitatiebewijzen mee te brengen.

De vaste bemiddelaar van de heer B. was ziek op 5 februari 2020 zodat hij ontvangen werd door een collega. Aan deze collega zou de heer B. verteld hebben dat hij eind april zou kunnen starten als zelfstandige. Hij had hiervan evenwel geen bewijzen bij. (zie vermeldingen in stuk 12 VDAB)

Zijn vaste bemiddelaar nodigde daarop de heer B. op 10 februari 2020 opnieuw uit voor een gesprek, ditmaal op 18 februari 2020 (stuk 11 VDAB). Het gesprek zou nogmaals gaan over *“je dossier bij VDAB”*. De heer B. werd verzocht bewijzen mee te brengen van zijn afwezigheid en de aanwervingsbelofte.

Op 18 februari 2020 was de heer B. niet aanwezig op het voorziene uur (9u). Hij stuurde vervolgens om 10u40 een e-mail naar zijn bemiddelaar om te laten weten dat hij eind april zou kunnen starten bij een Duitse firma die een afdeling wilde openen in Brussel. Volgens de bijlage bij de e-mail zou hij op 18 februari 2020 een gesprek hebben met dit bedrijf. Een contract werd niet voorgelegd. (zie vermeldingen in stuk 12 VDAB)

Daarop maakte zijn bemiddelaar het dossier van de heer B. over aan de VDAB Controledienst (stuk 12 VDAB):

*“Aangezien Plamen mij geen bewijs kan bezorgen waarom hij zich niet is gaan inschrijven op 15/01/2020 is zijn dossier niet in orde. Al die maanden zijn voorbij gegaan zonder tewerkstelling en zonder de opleiding Nederlands te volgen.
Als bemiddelaar oordeel ik dat het traject niet positief verlopen is. Daarom stel ik de transmissie weigering uitvoering trajectovereenkomst op.”*

Daarop nodigde de VDAB Controledienst op 27 juli 2020 de heer B. uit voor een verhoor op 27 augustus 2020 (stuk 13 VDAB).

Met een e-mail van 26 augustus 2020 vroeg de heer B. om het verhoor uit te stellen omdat zijn advocaat tot en met 15 september 2020 afwezig zou zijn (stuk 14 VDAB). De VDAB antwoordde hem op 27 augustus 2020 dat een uitstel niet meer mogelijk was gezien de termijn om dit aan te vragen reeds verstreken was, doch vermeldde wel dat de heer B. nog de mogelijkheid had om een schriftelijke toelichting te bezorgen aan de VDAB Controledienst (stuk 14 VDAB).

De heer B. was niet aanwezig tijdens het verhoor op 27 augustus 2020 en bezorgde de VDAB Controledienst ook geen schriftelijke toelichting.

Op 10 september 2020 volgde de beslissing van de VDAB Controledienst (stuk 1 VDAB):

“[...]

De Controledienst ontving uw dossier op dinsdag 18 februari 2020 met als reden: Weigering uitvoering Trajectovereenkomst. U werd hiervoor uitgenodigd op donderdag 27 augustus 2020 en was afwezig.

*De dienst onderzocht uw dossier en nam de volgende beslissing: u hebt **geen recht meer op een uitkering** tot het moment dat u bewijst dat u voldoende gewerkt hebt.*

Waarom nam de Controledienst deze beslissing?

- op basis van het dossier dat we ontvingen op dinsdag 18 februari 2020.*
- Motivatie: Op 30 augustus 2019 ging u tijdens een gesprek met uw bemiddelaar er mee akkoord om op 11 september 2019 lessen Nederlands 1.1 aan te vatten bij CVO Crescendo Mechelen campus Zaventem. U ondertekende de doorverwijzing maar vatte de lessen niet aan. U bezorgde nadien aan de begeleiding een medisch attest ter rechtvaardiging voor het niet aanvatten van de lessen. Nadien werd u opnieuw doorverwezen voor lessen Nederlands, bij hetzelfde CVO maar in campus Sterrebeek. U vatte de lessen niet aan omwille van medische redenen. Tijdens een gesprek met uw bemiddelaar op 3 december 2019 ging u er mee akkoord om u op 15 januari 2020 bij CVO Crescendo in te schrijven voor lessen Nederlands 1.1 in campus Zaventem. De afspraak op 15 januari 2020 alsook het volgen van de lessen Nederlands 1.1 van 27 januari 2020 tot 18 maart 2020 werden in een formeel afsprakenblad opgenomen en door u ondertekend. U schreef zich echter niet in en vatte de lessen ook niet aan. U werd door uw bemiddelaar uitgenodigd voor een bemiddelingsgesprek op 18 februari 2020. U liet weten afwezig te zijn wegens een sollicitatiegesprek. Na dit gesprek volgde er transmissie naar de Controledienst. U werd door de Controledienst uitgenodigd voor een verhoor op 27 augustus 2020. U was afwezig en maakte geen gebruik van de andere aangeboden verweermiddelen, er werd een beslissing genomen op basis van uw transmissie dossier. Het besluit is dat u op 30 augustus 2019 de doorverwijzing naar CVO Crescendo ondertekende als ook het formeel afsprakenblad op 3 december 2019. Hier mee ging u akkoord om lessen Nederlands 1.1 aan te vatten. U vatte deze lessen echter niet aan. Dit wordt beschouwd als een weigering van de uitvoering van uw trajectovereenkomst.”*

Wat de rechtsgrond betrof, verwees de beslissing naar artikel 51 §1, 2^{de} lid, 5° en artikel 52bis §2, 3° van het KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (hierna “Werkloosheidsbesluit”).

1.2

Met een verzoekschrift dat aangetekend werd verstuurd op 13 oktober 2020 tekende de heer B. tegen deze beslissing beroep aan bij de Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel. Hij vroeg de arbeidsrechtbank te zeggen voor recht dat hij opnieuw recht heeft op werklozensteun en dit retroactief vanaf 10 september 2020. De zaak werd bij de arbeidsrechtbank ingeschreven onder het rolnummer AR 20/1222/A.

De arbeidsrechtbank sprak zich in een vonnis van 15 februari 2021 uit over deze zaak. De vordering van de heer B. werd ontvankelijk, maar ongegrond verklaard. De beslissing van de VDAB van 10 september 2020 werd volledig bevestigd. De VDAB werd in toepassing van art. 1017, 2^{de} lid Ger.W. veroordeeld tot de kosten van het geding.

1.3

De heer B. kon zich niet neerleggen bij dit vonnis en heeft hoger beroep aangetekend met een verzoekschrift dat op 15 maart 2021 werd neergelegd bij de griffie van het arbeidshof Brussel. De zaak werd ingeschreven onder het rolnummer AR 2021/AB/210.

Met toepassing van art. 747§2 Ger.W. werden in deze zaak conclusietermijnen en een pleitdatum bepaald. De zaak werd voor behandeling vastgesteld op de zitting van 12 mei 2022. Van deze beschikking werd kennis gegeven aan de heer B. (stuk 8 in het dossier van de rechtspleging). Op de zitting van 12 mei 2022 was de heer B. niet aanwezig, noch vertegenwoordigd. De zaak werd verdaagd naar de zitting van 3 november 2022. Hiervan werd kennis gegeven aan de heer B. (stuk 11 in het dossier van de rechtspleging). Met een beschikking van 27 september 2022 werd de pleitdatum van 3 november 2022 geannuleerd en werd de zaak voor behandeling vastgesteld op de zitting van 6 oktober 2022. De nieuwe rechtsdag werd meegedeeld aan de heer B. (stuk 15 in het dossier van de rechtspleging).

Er werden door de heer B. in graad van beroep geen conclusies of stukken neergelegd. Enkel namens de VDAB werden er conclusies en stukken neergelegd.

Op de zitting van 6 oktober 2022 bleef de heer B. afwezig. Hij liet zich ook niet vertegenwoordigen. De raadsman van de VDAB was wel aanwezig en werd gehoord in de uiteenzetting van zijn middelen en conclusies, waarna de debatten werden gesloten.

Mevrouw N. V., Advocaat-generaal, heeft vervolgens op 4 november 2022 een schriftelijk advies neergelegd. Dit advies werd meegedeeld aan de partijen. Voor wat de heer B. betreft, werd de gerechtsbrief teruggezonden met de vermelding “*niet afgehaald*”. Voor de VDAB werd binnen de voorziene termijn een repliek op dit schriftelijk advies neergelegd. Daarop werd de zaak in beraad genomen voor uitspraak.

1.4

De vordering van de heer B. zoals geformuleerd in zijn verzoekschrift hoger beroep (gezien het ontbreken van een conclusie) luidt:

“Teneinde huidig beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren

En bijgevolg het vonnis dd 15 februari 2021 van de 7^{de} Kamer van de Arbeidsrechtbank Te hervormen.

Te zeggen voor recht dat appellant recht heeft op uitkering vanaf 10 september 2020.”

2 ONTVANKELIJKHEID

Het vonnis van de Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel werd op 19 februari 2021 bij gerechtsbrief aan de partijen overgemaakt overeenkomstig art. 792, 1^{ste} lid Ger.W. Uit het rechtsplegingsdossier van de Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel blijkt dat deze gerechtsbrief namens de heer B. ontvangen werd op 24 februari 2021. Met een verzoekschrift dat werd neergelegd bij de griffie op 15 maart 2021 stelde de heer B. hoger beroep in tegen dit vonnis. Dit hoger beroep werd ingesteld binnen de termijn voorzien in art. 1051 Ger.W. Het verzoekschrift voldoet eveneens aan de vormvoorschriften van art. 1057 Ger.W. Het hoger beroep van de heer B. is zodoende tijdig en regelmatig naar vorm ingesteld. Het is ontvankelijk.

3 BEOORDELING

3.1

Hoofdstuk III van het Werkloosheidsbesluit betreft de *“Toekenningsvoorwaarden”* om te kunnen genieten van werkloosheidsuitkeringen. Afdeling 1 van dit hoofdstuk draagt de titel *“onvrijwillig zonder arbeid en zonder loon zijn”*. In deze afdeling voorziet art. 44 in dat verband uitdrukkelijk het volgende: *“om uitkeringen te kunnen genieten moet de werkloze wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil zonder arbeid en zonder loon zijn.”*

Art. 51 §1, 2^{de} lid bepaalt dat onder *“werkloos wegens omstandigheden afhankelijk van de wil van de werknemer”* onder andere wordt verstaan:

“5° de weigering van de werkloze om deel te nemen of mee te werken aan een individueel actieplan bedoeld in artikel 27, eerste lid, 14°, hem voorgesteld door de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling”.

Het is deze bepaling waarop de VDAB zich steunt in dit dossier.

Het *“individueel actieplan”* waarnaar wordt verwezen, is het actieplan op maat van de werkloze in functie van zijn profiel, zijn behoeften en deze van de arbeidsmarkt, hem voorgesteld door de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling met als doel hem een nieuwe start aan te bieden onder de vorm van een individuele

beroepskeuzebegeleiding, een begeleiding bij het zoeken naar werk, een opleiding of elke andere maatregel die zijn beschikbaarheid of inzetbaarheid op de arbeidsmarkt verhoogt (artikel 27, 1^{ste} lid, 14° Werkloosheidsbesluit).

Dit valt verder te kaderen in de zgn. *“actieve beschikbaarheid van de volledig werkloze”*, waaronder verstaan wordt de verplichting van de volledig werkloze om actief naar werk te zoeken (art. 58/1 Werkloosheidsbesluit). De volledig werkloze voldoet aan de verplichting om actief naar werk te zoeken bedoeld in het eerste lid als hij kan aantonen dat hij, tijdens de volledige duur van zijn werkloosheid:

- 1° actief en positief deelneemt en meewerkt aan de acties op het vlak van begeleiding, opleiding, beroepservaring of inschakeling die hem worden voorgesteld door de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling, in het bijzonder in het kader van het individueel actieplan dat is overeengekomen met de tewerkstellingsconsulent van de voormelde gewestelijke dienst;
- 2° zelf actief naar werk zoekt door regelmatig zelf gevarieerde acties te ondernemen (art. 58 §1 Werkloosheidsbesluit).

De *“bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling”* is voor wat het Vlaams Gewet betreft, de VDAB en de VDAB heeft als opdracht om te controleren of de verplicht ingeschreven werkzoekende beschikbaar is voor de arbeidsmarkt en desgevallend sancties op te leggen (zie art. 6 §1 IX, 5° Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, zoals gewijzigd door art. 22 Bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, BS 31 januari 2014, zie ook: art. 4 en 5 §1/1 (oorspronkelijk §1), 7°, a Decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap *“Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding”*, BS 7 juni 2004, hierna *“Decreet VDAB”*).

Zodoende regelt het Hoofdstuk 1 *“Activering en opvolging zoekgedrag”* van Titel III/1 *“Activering en beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt”* van het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, de wijze waarop de VDAB het werkzoekgedrag van de werklozen opvolgt (BS 23 september 2009, hierna *“Besluit Arbeidsbemiddeling”*, art. 111/1 – 111/30).

In dat kader wordt *“actie”* gedefinieerd als *“het ingaan op een voorstel tot gesprek, bemiddeling, werkaanbieding, werkervaring, inschakeling, opleiding of begeleiding”* (art. 111/1, 1° Besluit Arbeidsbemiddeling) De VDAB dient deze acties niet noodzakelijk zelf aan te bieden of uit te voeren, maar kan daarvoor beroep doen op derden of partnerorganisaties (zie bv. art. 1, 25°, art. 41, art. 44, art. 64, art. 111/7, 1°, c Besluit Arbeidsbemiddeling; zie ook: art. 5 §1/1 (voorheen §1) 1°, d Decreet VDAB).

De verplicht ingeschreven werkzoekende wordt door de VDAB uitgenodigd om na te gaan welke zijn mogelijkheden zijn om één of meer acties uit te voeren. Zijn aanwezigheid op dat gesprek is verplicht. De verplicht ingeschreven werkzoekende moet de acties uitvoeren die

in onderling overleg zijn overeengekomen (artikel 111/5 Besluit Arbeidsbemiddeling, in de versie zoals van toepassing op het huidig geschil, versie geldig tot 30 juli 2022). Feedback van partnerorganisaties of derden over acties die bij hen ondernomen moeten worden, wordt verwerkt en opgenomen in een persoonlijk bestand omtrent de werkzoekende (zie bv. art. 22/4, 22/5, 2°, 22/7 Decreet VDAB en art. 111/7 §1, 1° c Besluit Arbeidsbemiddeling)

De VDAB nodigt de verplicht ingeschreven werkzoekende uit voor opvolgingsgesprekken om na te gaan of hij zich voldoende heeft geïntegreerd op de arbeidsmarkt, enerzijds door elke overeengekomen actie en afspraak uit te voeren, anderzijds door voldoende inspanningen te leveren om actief een betrekking te zoeken (artikel 111/6 Besluit Arbeidsbemiddeling, in de versie zoals van toepassing op het huidig geschil, versie geldig tot 30 juli 2022).

Als de VDAB-bemiddelaar tijdens dergelijk gesprek vaststelt dat de werkzoekende onvoldoende inspanningen heeft geleverd om zich te integreren op de arbeidsmarkt, dan maakt hij tijdens het opvolgingsgesprek in onderling overleg met de werkzoekende een afsprakenblad op, rekening houdende met diens persoonlijke situatie en competenties en de criteria van de passende dienstbetrekking. Het afsprakenblad wordt opgesteld in twee exemplaren, gedateerd en ondertekend door de bemiddelaar en de werkzoekende. Een exemplaar wordt aan de werkzoekende overhandigd. Door de ondertekening verbindt de werkzoekende zich ertoe de afspraken uit te voeren tijdens de afgesproken periode (artikel 111/9 Besluit Arbeidsbemiddeling, in de versie zoals van toepassing op het huidig geschil, versie geldig tot 30 juli 2022). Als tijdens het tweede opvolgingsgesprek, afgesproken in het afsprakenblad, waarop de werkzoekende moet aanwezig zijn (art. 111/10 Besluit Arbeidsbemiddeling, in de versie zoals van toepassing op het huidig geschil, versie geldig tot 30 juli 2022) blijkt dat de werkzoekende ook deze afspraken niet heeft nageleefd, dan wordt een ultiem afsprakenblad opgesteld (art. 111/12 Besluit Arbeidsbemiddeling, in de versie zoals van toepassing op het huidig geschil, versie geldig tot 30 juli 2022). Op het tijdstip dat is afgesproken in het ultieme afsprakenblad vindt een nieuw opvolgingsgesprek plaats. Tijdens dat opvolgingsgesprek beoordeelt de bemiddelaar de naleving door de werkzoekende van de afspraken die zijn opgenomen in het ultieme afsprakenblad (art. 111/13 Besluit Arbeidsbemiddeling, in de versie zoals van toepassing op het huidig geschil, versie geldig tot 30 juli 2022). Als de bemiddelaar vaststelt dat de werkzoekende de afspraken die hij in het ultieme afsprakenblad is aangegaan, niet heeft nageleefd, brengt hij de werkzoekende, uiterlijk veertien dagen na het opvolgingsgesprek, op de hoogte van de negatieve beoordeling en bezorgt hij het dossier aan de controledienst (art. 111/15 Besluit Arbeidsbemiddeling, in de versie zoals van toepassing op het huidig geschil, versie geldig tot 30 juli 2022).

Tenslotte bepaalt art. 111/16, 1^{ste} lid Besluit Arbeidsbemiddeling (in de versie zoals van toepassing op het huidig geschil, versie geldig tot 30 juli 2022):

“Met behoud van de toepassing van artikel 111/6, 111/13 en 111/15 bezorgt de bemiddelaar een dossier aan de controledienst als:

- 1° de verplicht ingeschreven werkzoekende weigert een trajectovereenkomst, afsprakenblad of ultiem afsprakenblad te ondertekenen als hem dat ter ondertekening wordt voorgelegd;*
- 2° de verplicht ingeschreven werkzoekende zich niet aanmeldt bij een werkgever en daarvoor geen geldige reden heeft, nadat hij daarvoor van de VDAB een opdracht heeft ontvangen;*
- 3° de verplicht ingeschreven werkzoekende weigert een passende dienstbetrekking of een passend aanbod te aanvaarden;*
- 4° door toedoen van de verplicht ingeschreven werkzoekende een begeleidingsplan, competentieversterking of opleidingscontract mislukt of wordt stopgezet*

Het Hof van Cassatie gaf in zijn arrest van 24 januari 2022 (S.20.0024.N, onuitg.) aan dat “*met behoud van de toepassing van*” moet begrepen worden als “*onverminderd*”. Hieruit volgt dat wanneer de VDAB-bemiddelaar vaststelt dat één van de situaties onder de punten 1° tot 4° zich voordoet, hij het dossier mag overmaken aan de Controledienst en dit onverminderd de situaties die vermeld worden in de artikelen 111/6, 111/13 en 111/15 dewelke eveneens aanleiding kunnen geven tot een transmissie aan de controledienst.

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat in de federale wetgeving sprake is van een individueel actieplan, wat ook door deze federale wetgeving gedefinieerd wordt (zie hoger), doch uit de voorgaande uiteenzetting blijkt eveneens dat deze term als dusdanig niet voorkomt in de regionale Vlaamse regelgeving. Hierin is sprake van “acties”, “afspraken”, een “afsprakenblad”, een “ultiem afsprakenblad” en een “trajectovereenkomst”. Van deze termen worden enkel de term “actie” (zie hoger) en de term “afspraken” gedefinieerd. Onder “afspraken” wordt verstaan: “de verbintenissen die zijn opgenomen in het afsprakenblad en in het ultieme afsprakenblad” (art. 111/1, 2° Besluit arbeidsbemiddeling). Hoewel “trajectovereenkomst” niet gedefinieerd wordt, wordt “trajectbegeleiding” wel gedefinieerd. Hieronder wordt verstaan “het geheel van adviezen en diensten dat erop gericht is niet-werkende werkzoekenden te begeleiden met het oog op de verdere ontwikkeling van hun loopbaan of de participatie in een traject waarin de meting van competenties centraal staat en de competenties versterkt en bestendigd kunnen worden” (art. 1, 5° Besluit arbeidsbemiddeling). Gezien de federale overheid bevoegd blijft voor het normatief kader voor de regelgeving inzake passende betrekking, actief zoekgedrag, administratieve controle en sancties, en voor de materiële uitvoering van de sancties (zie art. 6 §1 IX, 5° Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, zoals gewijzigd door art. 22 Bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, BS 31 januari 2014), gaat het arbeidshof ervan uit dat de afspraken, het afsprakenblad, het ultiem afsprakenblad en de trajectovereenkomst concretisering van het individueel actieplan waarvan sprake in de federale regelgeving, en hiermee gelijkgesteld moeten worden. In dezelfde zin is het arbeidshof van oordeel dat de “doorverwijzing” en de overeenkomst die in dergelijk kader getekend wordt, te begrijpen valt als een actie of afspraak en zodoende ook een concretisering vormt van het individueel actieplan.

Daar waar het hoger reeds aangehaalde art. 51 §1, 2^{de} lid, 5° Werkloosheidsbesluit in verband met dit individueel actieplan bepaalt dat onder *“werkloos wegens omstandigheden afhankelijk van de wil van de werknemer”* wordt verstaan *“5° de weigering van de werkloze om deel te nemen of mee te werken aan een individueel actieplan bedoeld in artikel 27, eerste lid, 14°, hem voorgesteld door de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling”*, voorziet het nummer 6° van hetzelfde 2^{de} lid dat hieronder eveneens wordt verstaan: *“6° de stopzetting of de mislukking van het in 5° bedoelde individuele actieplan ten gevolge van een foutieve houding van de werkloze”*.

Het is in eerste instantie de VDAB die oordeelt of een bepaalde situatie kwalificeert als een weigering van de werkloze om deel te nemen of mee te werken aan een individueel actieplan, dan wel als de stopzetting of mislukking van een individueel actieplan ten gevolge van de foutieve houding van de werkloze.

Het arbeidshof beoordeelt evenwel deze beslissing van de VDAB controledienst met volledige rechtsmacht. Dit houdt ook in dat het arbeidshof dient na te gaan of de VDAB controledienst de juiste juridische kwalificatie gegeven heeft aan de feiten die hem ter beoordeling werden voorgelegd.

De juridische kwalificatie van de feiten is niet zonder belang.

Weigert een werkloze deel te nemen of mee te werken aan een individueel actieplan, dan verliest hij het recht op uitkeringen voor onbepaalde duur (art. 52bis §2, eerste lid, 3° Werkloosheidsbesluit en art. 111/22 §1 Besluit Arbeidsbemiddeling). De uitsluiting kan enkel vervangen worden door een verwittiging, of gepaard gaan met een geheel of gedeeltelijk uitstel, maar kan door de VDAB of de rechter niet beperkt worden in de tijd in functie van de concrete omstandigheden van de zaak (art. 53bis, §1, §2 en §4 Werkloosheidsbesluit en 111/22 §1 Besluit Arbeidsbemiddeling).

Dit is een zeer zware uitsluitingsmaatregel, die verschilt van de maatregelen, genomen t.a.v. werklozen die om *andere* redenen afhankelijk van hun wil werkloos zijn:

- Een werkzoekende wiens foutieve houding leidt tot stopzetting of de mislukking van het individueel actieplan (het hierboven aangehaalde art. 51, §1, tweede lid, 6° Werkloosheidsbesluit) kan uitgesloten worden voor 4 tot 52 weken (art. 52bis, §1, 4° Werkloosheidsbesluit);
- Een werkzoekende, ontslagen omwille van zijn foutieve houding kan worden uitgesloten voor 4 tot 26 weken (art. 52, §1 Werkloosheidsbesluit);
- Werklozen die schuldig zijn aan werkverlating, werkweigering, niet-aanmelding bij een werkgever of de VDAB, niet-ingaan op een outplacementaanbod, niet-

inschrijving in een tewerkstellingscel, kunnen voor 4 tot 52 weken uitgesloten worden (art. 52bis, §1 Werkloosheidsbesluit).

Deze gebeurtenissen leiden alleen dan tot een volledig verlies van uitkeringen als er sprake is van herhaling (art. 52 §3 Werkloosheidsbesluit) of als zij gepleegd zijn met het opzet uitkeringen aan te vragen (art. 52bis, §2 Werkloosheidsbesluit).

M.b.t. deze tekortkomingen wordt dus qua uitsluitingsduur een onderscheid gemaakt tussen geïsoleerde tekortkomingen, en een herhaalde of globale foutieve houding.

In die zin kan begrepen worden waarom de weigering deel te nemen of mee te werken aan een individueel actieplan, als globaal gedrag waarmee de werkloze te kennen geeft dat hij helemaal niet bereid is terug in de arbeidsmarkt te stappen of daarvoor enige inspanning te leveren, wordt gesanctioneerd met een verlies van uitkeringen, terwijl de stopzetting of mislukking van het individueel actieplan als occasionele tekortkoming slechts wordt gesanctioneerd door een uitsluiting van 4 tot 52 weken. Zoals dit arbeidshof reeds verschillende keren aangaf, kan de uitsluiting die het gevolg is zo de hypothese bedoeld in art. 51 §1, 2^{de} lid, 5^o Werkloosheidsbesluit zich voordoet, slechts begrepen worden (en kan in het kader van de gelijke behandeling van verschillende categorieën van werklozen slechts dan gerechtvaardigd zijn, zonder in strijd te komen met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel), vanuit het uitgangspunt dat de werkloze, niet enkel onvoldoende zelf naar werk zoekt, maar zelfs weigert om deel te nemen aan een begeleiding die hem voorgesteld wordt door de Gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling, en daarmee in feite te kennen geeft dat hij helemaal niet bereid is terug in de arbeidsmarkt te stappen of daarvoor enige inspanning te leveren (zie en vgl. Arbh. Brussel, 7 maart 2019, AR 2018/AB/149, *onuitg.*; Arbh. Brussel 8 maart 2018, AR 2017/AB/36, *onuitg.*; Arbh. Brussel 3 november 2016, AR 2016/AB/410, <https://juportal.be>). Om te kunnen besluiten tot de hypothese bedoeld in art. 51 §1, 2^{de} lid, 5^o Werkloosheidsbesluit moet er sprake zijn van een algemene negatieve houding van de werkzoekende, met name een houding waaruit kan afgeleid worden dat de werkzoekende op geen enkele wijze de intentie heeft of gehad heeft om deel te nemen of mee te werken aan het individueel actieplan.

3.2

In dit dossier werd op 3 december 2019 een “formeel afsprakenblad” opgemaakt waarin - onder meer- als opdracht voor de heer B. vermeld werd dat hij zijn Nederlands moest verbeteren (stuk 9 VDAB). Daartoe moest hij zich inschrijven voor een specifiek in het afsprakenblad vermelde cursus Nederlands en dit uiterlijk op 15 januari 2020. Zoals eveneens vermeld, moest hij deze cursus vervolgens volgen vanaf 27 januari 2020 tot en met 18 maart 2020.

Het arbeidshof merkt hierbij op dat de term “formeel afsprakenblad” maar in het Besluit Arbeidsbemiddeling werd ingevoerd met een besluit van de Vlaamse Regering van 13 mei 2022 (BS 20 juli 2022) en dat in de voor de huidige betwisting relevante periode er enkel een

onderscheid gemaakt werd tussen een “afsprakenblad” en een “ultiem afsprakenblad”. Het arbeidshof beschouwt het “formeel afsprakenblad” van 3 december 2019 dan ook als een afsprakenblad. Zoals hoger reeds aangegeven, is het arbeidshof van oordeel dat dit een concretisering betreft van het individueel actieplan waarvan sprake in de federale regelgeving, en hiermee gelijkgesteld moet worden.

Het arbeidshof kan niet anders dan vaststellen dat de heer B. zich niet heeft ingeschreven voor de cursus Nederlands tegen uiterlijk 15 januari 2020. Hij heeft zich evenmin aangeboden voor het volgen van de lessen Nederlands vanaf 27 januari 2020. Hoewel de heer B. zowel tijdens de procedure voor de Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel, als in zijn verzoekschrift hoger beroep voorhoudt dat hij een wettige reden had waarom de lessen niet konden worden aangevat, moet het arbeidshof vaststellen dat de heer B. hiervan geen enkel bewijs bijbrengt. Hij preciseert niet waarin deze wettige reden dan wel zou bestaan en evenmin brengt hij stukken bij waaruit enige geldige reden zou kunnen afgeleid worden. Het staat dus vast dat de heer B. deze opdracht niet heeft uitgevoerd en dat hij daarvoor geen geldige reden heeft.

Daarnaast diende de heer B. volgens het afsprakenblad van 3 december 2019 betere vacatures te ontvangen. Uit niets blijkt dat de heer B. hiervoor het nodige gedaan heeft. Hij was niet aanwezig op de voorziene afspraak op 15 januari 2020 en liet ook niets weten aan zijn bemiddelaar.

Het arbeidshof moet dan ook besluiten dat de heer B. de opdrachten die hem gegeven werden in het afsprakenblad van 3 december 2019 niet heeft uitgevoerd, waaronder de zeer duidelijke opdracht zich in te schrijven voor een cursus Nederlands tegen uiterlijk 15 januari 2020 en deze te volgen vanaf 27 januari 2020.

Kan dit gekwalificeerd worden als een weigering van de B. om deel te nemen aan of mee te werken aan een individueel actieplan op zijn maat en in functie van zijn profiel, hypothese voorzien in art. 51, §1, 2^{de} lid, 5° Werkloosheidsbesluit? Uit hetgeen hoger werd uiteengezet, blijkt dat daartoe vereist is dat er in hoofde van de heer B. sprake is van een globale onwil om actief naar werk te zoeken en dat hij blijf moet geven van een algemene foutieve houding.

Nadat de heer B. afwezig bleef op de voorziene afspraak op 15 januari 2020 en niets liet weten aan zijn bemiddelaar, nodigde zijn bemiddelaar hem op 20 januari 2020 uit voor een nieuwe afspraak op 5 februari 2020 waarbij hem in de uitnodiging uitdrukkelijk gevraagd werd om zijn sollicitatiebewijzen mee te brengen. Opnieuw blijkt uit niets dat de heer B. op 5 februari 2020 sollicitatiebewijzen mee had. Hij zou wel aangegeven hebben dat hij eind april zou kunnen starten als zelfstandige. Hij werd daarop op 10 februari 2020 uitgenodigd voor een nieuw gesprek op 18 februari 2020 om 9u waarbij hem in de uitnodiging uitdrukkelijk gevraagd werd om bewijzen van zijn aanwervingsbelofte mee te brengen. De heer B. bood zich niet aan voor de afspraak op 18 februari 2020 om 9u, maar stuurde om

10u40 een e-mail aan zijn bemiddelaar met een bijlage volgens dewelke hij die dag een gesprek had met een Duits bedrijf waarbij hij eind april zou kunnen starten. Het arbeidshof kan dan ook niet anders dan besluiten dat de heer B. de terechte vragen van de VDAB om sollicitatiebewijzen voor te leggen niet beantwoordt (gemiste afspraak op 15 januari 2020), dan wel ontwijkt (verwijzen naar een tewerkstelling als zelfstandige vanaf april tijdens de afspraak op 5 februari 2020). Het argument dat hij gebruikt om de vraag inzake sollicitatiebewijzen voor te leggen (tewerkstelling als zelfstandige vanaf april), maakt hij vervolgens niet hard wanneer hij daarom gevraagd wordt door de VDAB: hij bezorgt de VDAB enkel een bericht in verband met een afspraak op 18 februari 2020, doch geen enkel stuk waaruit blijkt dat hij effectief vanaf april 2020 zou kunnen starten bij dit bedrijf. Noch tijdens de procedure voor de arbeidsrechtbank, noch tijdens de huidige procedure voor het arbeidshof, worden enige stukken voorgelegd waaruit blijkt dat de heer B. in de periode eind 2019 – begin 2020 inderdaad zicht had op een effectieve tewerkstelling als zelfstandige vanaf april 2020. Er is dan ook geen afdoende bewijs van een bereidheid om actief naar werk te zoeken. Bijkomend is er de zeer beperkte tewerkstelling voorafgaand aan de inschrijving bij de VDAB.

Daarnaast stelt het arbeidshof vast dat het niet de eerste keer was dat de heer B. de opdracht kreeg om zich in te schrijven voor een cursus Nederlands. De 2 voorgaande keren schreef hij zich klaarblijkelijk wel in, doch kwam hij vervolgens telkens met een medische reden om deze cursussen uiteindelijk niet te moeten volgen. De VDAB heeft deze medische redenen weliswaar aanvaard op grond van een Bulgaars ziekte-attest, doch het arbeidshof merkt op dat:

- de eerste cursus aanving op 11 september 2019, doch dat het attest blijkbaar maar de periode betrof vanaf 12 september 2019;
- de tweede cursus ving aan op 12 november 2019, waarbij de heer B. op 13 november 2019 een Bulgaars ziekte-attest zou hebben overgemaakt voor de periode vanaf 13 november 2019.

Hoewel een Bulgaars ziekte-attest niet noodzakelijk ongeldig is, is het toch vreemd dat de heer B. zich net op het ogenblik dat hij een cursus Nederlands moest aanvangen, blijkbaar in een zodanige situatie bevond dat hij enkel een Bulgaars ziekte-attest kon laten opmaken en dan nog maar telkens geldig vanaf de 2^{de} dag van de cursus.

Voor de derde cursus schreef hij zich zelfs niet in en brengt hij geen enkele verantwoording daarvoor bij. Daarbij moet opgemerkt worden dat in het loopbaandossier van de heer B. uitdrukkelijk vermeld wordt dat hij wenst te werken in de regio Vilvoorde-Zaventem, Asse, Halle, Leuven, Londerzeel als verantwoordelijke vastgoedproject. Een voldoende kennis van het Nederlands is dus zeker aangewezen, terwijl uit zijn dossier eveneens blijkt dat hij geen Nederlands kent. Het volgen van een cursus Nederlands is dan ook een meer dan passende maatregel.

Zoals zijn bemiddelaar terecht opmerkt in het transmissiedocument: *“(a)l die maanden zijn voorbij gegaan zonder tewerkstelling en zonder de opleiding Nederlands te volgen”*.

Er is geen sprake van een geïsoleerd feit of eenmalig foutieve houding die leidde tot de stopzetting of de mislukking van het individueel actieplan. Het arbeidshof is van oordeel dat er bij de heer B. sprake was van een globale onwil om actief naar werk te zoeken. Hij gaf blijk van een algemene foutieve houding.

De hypothese voorzien in art. 51, §1, 2^{de} lid, 5^o Werkloosheidsbesluit was voorhanden en de heer B. heeft ten onrechte geweigerd mee te werken aan het individueel actieplan dat hem werd voorgesteld door de VDAB. De heer B. is zodoende werkloos wegens omstandigheden afhankelijk van zijn wil.

Deze vaststelling leidt tot het besluit dat de VDAB over de mogelijkheid beschikte om in overeenstemming met art. 52bis, §2, 3^o Werkloosheidsbesluit te beslissen dat de heer B. het recht op werkloosheidsuitkeringen verliest. Deze uitsluiting eindigt pas wanneer de betrokkene opnieuw voldoet aan de toelaatbaarheidsvoorwaarden voorzien in art. 30 tot 33 Werkloosheidsbesluit of wanneer de betrokkene een welbepaalde wachttijd heeft vervuld (art. 52bis §2, 4^{de} lid Werkloosheidsbesluit). Daarnaast kan ingevolge art. 53bis §1 Werkloosheidsbesluit de sanctie desgevallend beperkt worden tot een verwittiging.

Het arbeidshof oordeelt dat een effectieve uitsluiting van het genot van de werkloosheidsuitkeringen zeker aan de orde is en dat een verwittiging niet kan volstaan. De werkzoekenden moeten zich loyaal en constructief opstellen om hun tewerkstellingskansen te vergroten. Door zijn houding heeft de heer B. zijn kansen op een wedertewerkstelling ernstig gehypothekeerd. In die omstandigheden is het arbeidshof van oordeel dat het verlies van het recht op uitkeringen gepast en verantwoord is.

De VDAB heeft de heer B. bijgevolg terecht uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen tot hij bewijst dat hij voldoende gewerkt heeft.

OM DEZE REDENEN

BESLIST HET ARBEIDSHOF

De Wet van 15 juni 1935 op het taalgebruik in gerechtszaken werd nageleefd.

Na schriftelijk advies van mevrouw N. V., Advocaat-generaal, waarop repliek vanwege de VDAB, oordeelt het arbeidshof in toepassing van art. 747§2 Ger.W. en na erover beraadslaagd te hebben wat hierna volgt.

Het hoger beroep van de heer B. is ontvankelijk, maar ongegrond.

Het vonnis van 15 februari 2021 van de Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel wordt bevestigd.

De VDAB wordt op grond van art. 1017, 2^{de} lid Ger.W. veroordeeld tot de kosten van het geding in graad van beroep, zijnde enkel de bijdrage van 20,00 euro aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand.

Aldus gewezen en ondertekend door de 7^{de} kamer van het Arbeidshof te Brussel, samengesteld uit :

AG, raadsheer

LA, raadsheer in sociale zaken, werkgever

IT, raadsheer in sociale zaken, werknemer-arbeider

Bijgestaan door DV, griffier

DV

IT

LA

AG

en uitgesproken op de openbare terechtzitting van 12 januari 2023 door:

AG, raadsheer

DV, griffier

DV

AG