

Parallel rapport voor het Europees Comité voor Sociale Rechten

Door het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens, het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, Myria, en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen

20 juli 2022



Federal Institute for the
protection and promotion
of Human Rights



Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale
Combat Poverty, Insecurity and Social
Exclusion Service



INSTITUTE
FOR THE EQUALITY
OF WOMEN
AND MEN



Federaal Migratiecentrum
Centre fédéral Migration

CTRG
Centrale Toezichtsraad
voor het Gevangeniswezen



CCSP
Conseil Central de
Surveillance Pénitentiaire

Inhoudsopgave

Inleiding.....	6
Deel 1: Precaire arbeid.....	8
1.1. Inleiding.....	8
1.2. Uitzendcontracten.....	9
1.3. Platformarbeiders.....	11
1.3.1. Het deeleconomiestelsel.....	12
1.4. Flexi-jobs.....	14
1.5. Arbeidsmigranten.....	16
1.5.1. Arbeidsmigranten met een gecombineerde vergunning.....	16
1.5.2. Arbeidsmigranten zonder papieren.....	17
Deel 2. Billijke arbeidsomstandigheden (artikel 2).....	22
2.1. Redelijke arbeidstijd (artikel 2 § 1).....	22
2.1.1. Monitoring van overuren.....	22
2.1.2. Werkuren van medisch personeel.....	24
2.1.3. Werkuren van leidende functies of vertrouwensposten.....	25
2.1.4. Gevangenisarbeidsduur.....	27
2.2. On-call- en wachtdienst (artikel 2 § 1).....	28
2.2.1. Wachtdienst en effectief gewerkte tijd.....	28
2.2.2. Werkuren van taxichauffeurs.....	29
2.3. Redelijke werkuren tijdens de pandemie (artikel 2 § 1).....	30
2.3.1. Telewerk.....	30
2.3.2. “Corona-ouderschapsverlof”.....	31
2.4. Recht op een minimaal jaarlijks betaald verlof (artikel 2 § 3).....	32
2.4.1. Recht op uitstel van jaarlijkse vakantiedagen in geval van arbeidsongeschiktheid.....	32
2.4.2. Beperking van het jaarlijks recht op vakantie voor verenigingswerk.....	32
2.4.3. Afwezigheid van het recht op betaald jaarlijks verlof voor platformarbeiders.....	33
2.5. Wekelijkse rustperiode (artikel 2 § 5).....	34
2.5.1. Non-conformiteit 2014: uitstel van de wekelijkse rustdag.....	34
2.5.2. Geen compensatiedag voor vrijwillige overuren.....	35
2.6. Informatie over de arbeidsovereenkomst (artikel 2 § 6).....	35
2.7. Nachtarbeid (artikel 2 § 7).....	36
Deel 3. Billijke beloning (artikel 4).....	37
3.1. Het minimumloon.....	38
3.1.1. Evolutie van het netto minimumloon.....	38

3.1.2.	Een behoorlijke levensstandaard verzekeren: referentiebudgetten	39
3.1.3.	Minimumlonen voor jonge werknemers.....	40
3.2.	Atypische jobs.....	41
3.3.	Gevangenisarbeid.....	42
3.4.	Armoede onder werkenden	43
3.5.	De impact van de pandemie.....	45
3.5.1.	Sociale zekerheid als een socio-economische stabilisator	45
3.5.2.	De ongelijke impact van tijdelijke werkloosheid.....	47
3.5.3.	Impact op de outsiders van het socialezekerheidssysteem	48
3.6.	Het recht van mannelijke en vrouwelijk werknemers op gelijk loon voor werk van gelijke waarde (artikel 4, § 3)	50
Deel 4.	Het recht op vrijheid van organisatie en op bescherming van werknemersvertegenwoordigers (artikelen 5 en 28)	51
4.1.	Bescherming tegen discriminatie op basis van syndicale overtuiging (artikel 5).....	51
4.2.	Rechten van organisaties (artikel 5).....	53
4.3.	Bescherming van werknemersvertegenwoordigers (artikel 28).....	54
4.3.1.	Gebrek aan bescherming voor contractuele werknemersvertegenwoordigers in de publieke sector	55
4.3.2.	Bescherming van werknemersvertegenwoordigers en COVID-19.....	57
Deel 5.	Collectieve onderhandeling, collectieve actie en rechten op informatie en overleg (artikelen 6, 21, en 22).....	57
5.1.	Collectieve onderhandelen en de bevordering van sociaal overleg (artikelen 5 en 6 § 2)	58
5.2.	Stakingsrecht (artikel 6 § 4).....	59
5.2.1.	Vaststelling van niet-conformiteit: eenzijdig verzoekschrift voor een rechtbank	60
5.2.2.	De directe werking van het herziene Europees Sociaal Handvest	62
5.2.3.	Opvordering van stakende werknemers	63
5.2.4.	Bescherming van het recht op collectieve actie tijdens COVID-19.	65
5.3.	Recht op informatie en overleg van de werknemers (artikel 21)	67
5.4.	Het recht om deel te nemen in de bepaling en de verbetering van de werkomstandigheden en werkomgeving (artikel 22)	69
5.4.1.	De adviserende en beslissingsrol van de ondernemingsraad	70
5.4.2.	Organisatie van socioculturele diensten en faciliteiten	71
5.4.3.	Het betwisten van beslissingen van het bedrijf over gezondheid en veiligheid	72
5.4.4.	Uitsluiting van kaderpersoneel van de verkiezingen voor vakbondsafgevaardigden.....	73
5.4.5.	Sociale dialoog en gevangenisarbeid	74
5.4.6.	Het vaststellen en verbeteren van de arbeidsomstandigheden tijdens de pandemie	76
Deel 6.	Bescherming tegen intimidatie (artikel 26).....	78

Deel 7. De rol van de arbeidsinspectie	81
7.1. Controle van arbeidsgerelateerde rechten	81
7.2. Personeelstekort bij arbeidsinspecteurs	82
7.3. Prioriteiten van het arbeidsauditoraat.....	83
7.4. European Youth Forum t. België	84
7.5. De regels met betrekking tot huispersoneel opvolgen	86
Algemene conclusie.....	89

Parallel rapport van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens, het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, Myria, en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen

voor het Europees Comité voor Sociale Rechten

Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens

Het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) is een onafhankelijke publiekrechtelijke instelling die opgericht werd door de Wet van 12 mei 2019, in overeenstemming met de Principes van Parijs inzake nationale instellingen voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten.¹ Het mandaat van het FIRM heeft betrekking op alle federale aangelegenheden die betrekking hebben op fundamentele rechten voor dewelke geen ander onafhankelijk orgaan voor de bescherming en bevordering van de mensenrechten werd aangeduid.

Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen

De Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen is het onafhankelijk toezichts- en adviesorgaan dat bevoegd is om te waken over de rechten en de menselijke waardigheid van gedetineerden, en werd opgericht door de Basiswet van 12 januari 2005.²

Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen

Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen werd opgericht in december 2002 als een onafhankelijke federale publiekrechtelijke instelling met de opdracht om de gelijkheid van vrouwen en mannen te verzekeren en te bevorderen, om elke vorm van discriminatie of ongelijkheid op basis van geslacht te bestrijden, door het ontwikkelen en in de praktijk brengen van een aangepast wettelijk kader en geschikte structuren, strategieën, instrumenten en acties. Het Instituut streeft naar het verankeren van de gelijkheid van vrouwen en mannen als een vanzelfsprekendheid in de samenleving en dit zowel in de mentaliteit als in het handelen.

¹Het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens is sinds april 2021 een geassocieerd lid van het Europese netwerk van nationale mensenrechteninstellingen (ENNHRI).

²Art. 22 van de Basiswet van 12 januari 2005, *Belgisch Staatsblad*, 1 februari 2005. Raadpleeg voor meer informatie <https://ctrg.belgium.be/>.

Myria

Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke publiekrechtelijke instelling. Het heeft het wettelijk mandaat om te waken over de grondrechten van vreemdelingen; om de migratiestromen te analyseren; en om de strijd tegen mensenhandel- en smokkel te bevorderen. Het is ook de onafhankelijke Belgische Rapporteur inzake mensenhandel. Het komt op voor een overheidsbeleid dat gebaseerd is op feitenkennis en mensenrechten.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (hierna Steunpunt Armoedebestrijding) is een autonome interfederale publiekrechtelijke instelling, opgericht in 1999 door een Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de bestendiging van het armoedebeleid.³ Zijn mandaat om mensenrechten te beschermen is gebaseerd op de vaststelling dat armoede “de inherente waardigheid en de gelijke en ondeelbare rechten van alle mensen aantast” en op het gezamenlijk doel dat de wetgevers voor zichzelf hebben vooropgesteld, namelijk “het herstel van de voorwaarden voor de menselijke waardigheid en de uitoefening van de mensenrechten.”

³ Samenwerkingsakkoord van 5 mei 1998 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, *Belgisch Staatsblad*, 16 december 1998.

Inleiding

Dit rapport is geschreven door het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM). Het is medeondertekend door de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG), het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (IGVM), door Myria (Federaal Migratiecentrum) en door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (Steunpunt Armoedebestrijding). FIRM en de medeondertekenende instellingen voeren hun missies uit binnen de beperkingen van hun respectievelijke mandaten, waaronder zoals bij het huidige rapport, hun missie om samen te werken met de organen van de Verenigde Naties en regionale mensenrechtenorganisaties, in de context waarvan ze kunnen rapporteren over de mensenrechtensituatie in België.

De inbreng van de medeondertekenende instellingen heeft een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van dit rapport, in het bijzonder voor de volgende delen:

- De inbreng van het Steunpunt over de rechten van mensen in armoede werd vooral gebruikt voor delen 1.3. (over platformwerk), 2.3 (maatregelen die tijdens de pandemie werden genomen in verband met arbeidstijd), 3.4. (over armoede op het werk) en 3.5. (over de impact van de pandemie);
- de inbreng van Myria was in het bijzonder nuttig voor delen 1.5. (over arbeidsmigranten) en 7.5. (over de controle van de arbeidsreglementering ten aanzien van huishoudelijk personeel);
- de inbreng van het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen was in het bijzonder nuttig voor delen 3.6. (over de loonkloof tussen mannen en vrouwen) en 6. (over de bescherming tegen intimidatie);
- en, ten slotte, was de inbreng van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen vooral in het bijzonder nuttig voor delen 2.1.4 (over redelijke arbeidstijd in de context van gevangenisarbeid), 3.3. (over de bezoldiging voor gevangenisarbeid) en 5.4.5. (over collectief overleg over gevangenisarbeid).

Het doel van dit rapport is om de informatie uit het rapport dat door de Belgische Staat werd gepresenteerd aan het Europees Comité voor Sociale Rechten aan te vullen en, waar nodig, er opmerkingen bij te geven,⁴ en om de aandacht van het Comité te vestigen op bepaalde problemen. Het doel is om het werk van het Comité bij het beoordelen van de conformiteit van België met de arbeidsgerelateerde rechten uit het Europees Sociaal Handvest, waarop deze rapporteringsprocedure betrekking heeft, te faciliteren. Het verslag besteedt vooral aandacht aan de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden sinds het vorige rapport over arbeidsgerelateerde rechten dat in 2014 door de Belgische Staat bij het Comité is ingediend.

Het FIRM heeft een aantal stakeholders geraadpleegd: openbare instellingen, sociale partners, ngo's en academici. Bepaalde delen werden ontwikkeld in samenwerking met Unia, het Interfederaal Gelijkheidscentrum (het nationaal mensenrechteninstituut van België (type B)), vooral aspecten over de rechten van personen met een handicap (3.4), het beschermde criterium van 'lidmaatschap

⁴ Belgische Staat, 16e Rapport over de implementatie van het Europees Sociaal Handvest, RAP/RCha/BEL/16(2022), 15 februari 2022, beschikbaar op <https://rm.coe.int/rap-rcha-bel-16-2022/1680a58f66>.

van een vakbond' (4.1, 4.3), en de rol van de sociale inspectie (7.3). Naast Unia, raadpleegde het FIRM het ABVV (de socialistische vakbond), ACV (de christelijke vakbond), VBO (de koepel van Belgische werkgevers), het secretariaat van de Nationale Arbeidsraad, de Arbeidsinspectie (sectie Toezicht op de Sociale Wetten), de ngo's Ligue des droits humains en FAIRWORK Belgium, alsook academische actoren (prof. Filip Dorssemont, Dr. Mathias Wouters, Dr. Eleni De Becker, Sophie Gérard en Amaury Mechelynck).

Dit rapport is als volgt opgesteld:

Het begint en eindigt met twee thematische delen over transversale kwesties:

- Deel 1: preciaire arbeid;
- Deel 7: de rol van de arbeidsinspectie.

De tussenliggende delen hebben betrekking op specifieke aspecten over:

- Deel 2: het recht op billijke arbeidsomstandigheden (artikel 2 van het herziene Europees Sociaal Handvest, hierna: HESH),
- Deel 3: het recht op een billijke vergoeding (artikel 4 HESH),
- Deel 4: het recht op vrijheid van organisatie en op bescherming van werknemersvertegenwoordigers (artikelen 5 en 28 HESH)
- Deel 5: collectieve onderhandeling, collectieve actie en rechten op informatie en overleg (artikelen 6, 21, 22 en 29 HESH); en
- Deel 6: de bescherming tegen (seksuele) intimidatie en intimidatie op de werkvloer (artikel 26 HESH).

Het rapport eindigt met een algemene conclusie.

Het rapport werd opgesteld in het Engels en werd vertaald naar het Nederlands. Bij verschil tussen de Nederlandse tekst en de Engelse tekst, prevaleert de originele Engelse versie.

Deel 1: Precaire arbeid

1.1. Inleiding

Het Belgische arbeidsrecht werd opgesteld vertrekkende van het ideaaltype van de werknemer die voltijds werkt met een contract voor onbepaalde duur. Deze werknemers worden goed beschermd, zowel op het vlak van arbeidsrechten als voor het opbouwen van socialezekerheidsrechten.⁵ Statistieken van Eurofound tonen dat de meeste werknemers nog steeds voldoen aan dit ideaaltype. Bij 86 % van de bedrijven had meer dan 80 % van de werknemers een contract voor onbepaalde duur en in 65 % van de bedrijven had minder dan 20 % van de werknemers een deeltijds contract.⁶ In totaal heeft 26,5 % van de beroepsbevolking een deeltijds contract (waarvan de viervijfderegeling het vaakst voorkomt).⁷

De sterke bescherming van werknemers van het ideaaltype wordt weerspiegeld in het zogenaamde 'insider-outsider'-karakter van de Belgische arbeidsmarkt: zij die werken onder een standaard arbeidscontract hebben meestal een relatief stabiele job en werken in relatief goede werkomstandigheden ('insiders'), wat het echter moeilijker maakt voor de 'outsiders' om toegang te krijgen tot een (formele) tewerkstelling.⁸ Terwijl goede werkomstandigheden de realiteit zijn van de meeste werknemers, is dit echter niet de realiteit van alle werknemers. Zij die niet voldoen aan het ideaaltype ('atypische werknemers'), genieten vaak niet evenveel bescherming op werkvlak.

Dit is bijvoorbeeld het geval voor mensen die worden tewerkgesteld met uitzendcontracten, die vaak niet de nodige rechten opbouwen om recht te hebben op socialezekerheidsvoordelen.⁹ De Covid-19-pandemie heeft de kloof tussen zij die toegang tot sociale zekerheid krijgen en zij die dit niet krijgen zeer zichtbaar gemaakt (zie het deel over artikel 4 HESH). Hoewel België tijdens de rapporteringsperiode geen uitholling van de arbeidsrechtelijke bescherming heeft gekend, zijn in de praktijk nieuwe atypische arbeidsstatussen gecreëerd die het mogelijk maken arbeid te verrichten zonder dat dit resulteert in toegang tot arbeids- en socialezekerheidsrechten (het zogenaamde deeleconomiestelsel) of zonder enige garantie wat betreft het aantal gewerkte uren en het inkomen dat daarmee wordt gegenereerd (zowel het deeleconomiestelsel als het zogenaamde flexi-jobstelsel, beide hieronder besproken).¹⁰ Ten slotte krijgen veel werknemers niet de bescherming van arbeidsrechten waarop ze recht hebben. Vooral arbeidsmigranten zonder papieren, arbeidsmigranten met een gecombineerde vergunning, werknemers in de informele economie, afhankelijke zelfstandigen, werknemers van onderaannemers en gedetacheerde werknemers zijn zeer gevoelig voor misbruik. Hoewel betere handhaving tot een bepaald niveau een reactie op zulk misbruik kan zijn (zie deel 7 over de Arbeidsinspectie hieronder), zijn enkele van deze kwetsbaarheden eigenlijk vergroot door de tussenkomst van de Staat en zij zullen worden besproken in dit deel (vooral arbeidsmigranten

⁵ S. Gérard, J. Gilman, A. Mechelynck en D. Dumont, "Le travail précaire – Une cartographie juridique du travail atypique et des protections (non) garanties par le droit social", Rapport pour le compte de l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, 2021, p. 423, beschikbaar op https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/329137/3/Rapport_travail_precaire.pdf.

⁶ Eurofound, Vierde Europese bedrijvenenquête, 2019, beschikbaar op <https://www.eurofound.europa.eu/nl/surveys/data-visualisation/european-company-survey-data-visualisation>.

⁷ Zie het Belgische statistiekbureau: <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/deeltijds-werk>.

⁸ Zie bijv. European Social Policy Network, "In-work poverty in Belgium", ESPN Thematic Report, 2019, beschikbaar op https://www.researchgate.net/publication/333695497_ESPN_Thematic_report_In-work_poverty_in_Belgium

⁹ S. Gérard *et al.*, *op. cit.*, p. 423.

¹⁰ *Ibid.* pp. 422-423.

zonder papieren en met een gecombineerde vergunning). Voor een bespreking van armoede onder werkenden in België, zie het deel over artikel 4 van het HESH.

Dit hoofdstuk gaat in op kwesties inzake uitzendcontracten, platformarbeiders (inclusief zij die onder het deeleconomiestelsel werken), flexi-jobcontracten en arbeidsmigranten (zowel arbeidsmigranten zonder papieren als met een gecombineerde vergunning). Het precaire karakter van zulke arbeid is een obstakel voor het genot van verschillende arbeidsgerelateerde rechten van het Europees Sociaal Handvest (hierna 'het Handvest' of HESH). Daarom werd er, in dit deel, voor gekozen om deze problemen op een transversale manier te bespreken.

1.2. Uitzendcontracten

In België worden uitzendcontracten gereguleerd door de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers ('wet op tijdelijke arbeid'), aangevuld door de collectieve overeenkomst nr. 108 van 16 juli 2013 over tijdelijke arbeid en uitzendarbeid. Een uitzendarbeidsrelatie vereist twee contracten: een tussen de uitzendkracht en het uitzendbureau en een tussen het uitzendbureau en het bedrijf dat gebruikmaakt van de uitzendkracht (de gebruiker).

In 2019 bestond ongeveer 3 % van het totale volume van tewerkstelling in België uit uitzendarbeid, wat 732.481 werknemers vertegenwoordigt (waaronder 267.605 jobstudenten).¹¹ In principe werd uitzendarbeid ontworpen als een uitzondering. Artikel 1 van de wet op tijdelijke arbeid stelt de beperkte omstandigheden waaronder tijdelijke arbeid is toegelaten vast, bijv. om te beantwoorden aan een tijdelijke stijging van werk of om een permanente werknemer waarvan het contract is beëindigd of werd opgeschort (bijvoorbeeld door ziekte) te vervangen.¹²

Een uitzendkracht die wordt tewerkgesteld in strijd met de voorwaarden waaronder uitzendarbeid is toegestaan, wordt geacht een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur te hebben gesloten met de gebruiker (artikel 20).

De wet op tijdelijke arbeid (artikel 3) maakt expliciet een uitzondering op het algemene arbeidsrechtsrechtelijk principe dat, wanneer partijen verschillende opeenvolgende arbeidscontracten van bepaalde duur zijn aangegaan, wordt verondersteld dat ze een contract voor onbepaalde duur zijn aangegaan.¹³ Onder deze wet kunnen opeenvolgende contracten effectief worden aangegaan met dezelfde gebruiker, met de uitzondering van opeenvolgende dagcontracten, die enkel worden toegelaten wanneer de gebruiker de behoefte voor zulke flexibiliteit kan tonen (bestraft met een schadevergoeding equivalent aan het salaris van twee weken) (artikel 8bis).¹⁴

Er wordt vaak geklaagd over het misbruik van de toegelaten gronden voor uitzendarbeid door het systematisch gebruik van opeenvolgende uitzendcontracten over een langere periode onder het mom

¹¹ Federgon, Jaarverslag 2019, p. 13 en 22, beschikbaar op https://federgon.be/fileadmin/media/pdf/nl/Federgon_-_Jaarverslag_2019.pdf.

¹² Zie ook S. Gérard *et al.*, *op. cit.*, p. 99.

¹³ Artikel 10 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, *Belgisch Staatsblad*, 22 augustus 1978.

¹⁴ Er is op dit moment een voorstel hangende in het parlement om een vermoeden te creëren dat wanneer een tijdelijke werknemer binnen een periode van dertien weken tenminste zestig dagen voor dezelfde gebruiker werkt, deze een arbeidscontract voor onbepaalde tijd met deze gebruiker is aangegaan (*Parl. St.*, 55 0273/001). Op dit moment lijkt het echter onwaarschijnlijk dat er een consensus zal worden gevonden over de aanneming van dit voorstel.

van verschillende motieven.¹⁵ Hoewel zulke opeenvolgende contracten niet per se verboden zijn, moet er echter, met betrekking tot zulk contract, worden voldaan aan de beperkte voorwaarden waaronder uitzendarbeid is toegelaten. Deze voorwaarden worden echter redelijk breed gedefinieerd, wat zich leent tot misbruik en er wordt gemeld dat controle vaak ontbreekt (zie ook deel 7.2 en 7.3 hieronder).¹⁶ Bijgevolg werken werknemers vaak te lang voor dezelfde gebruiker in een onzekere situatie, waarin de arbeidsrelatie elke week kan stoppen, zonder dat dit noodzakelijkerwijs in verhouding staat tot de behoefte aan flexibiliteit van de gebruiker.¹⁷ Een onderzoek toont dat van de 47 % uitzendkrachten die al meer dan een halfjaar voor dezelfde gebruiker werkt, 80 % dit nog steeds op basis van dag- of weekcontracten deed.¹⁸ Ongeveer 25 % van de uitzendkrachten die al meer dan een jaar voor dezelfde gebruiker werkt, werkt nog steeds op basis van dagcontracten.¹⁹ Volgens hetzelfde onderzoek beschouwt de helft van de uitzendkrachten hun uitzendarbeid als onvrijwillig, terwijl ongeveer 66 % graag bij de gebruiker zou worden tewerkgesteld met een contract voor onbepaalde duur.²⁰

Het regeerakkoord van de (huidige) regering-De Croo I heeft de intentie van de regering uitgedrukt om de strijd tegen misbruik en overmatig gebruik van dagcontracten te versterken, in overleg met de sociale partners.²¹ Hiertoe zijn echter nog geen concrete maatregelen genomen.

De onzekerheid van uitzendarbeid wordt niet enkel weerspiegeld in werkonzekerheid, maar vaak ook in een gebrekkig genot van wettelijke rechten in de praktijk. In theorie hebben uitzendkrachten het recht op hetzelfde salaris, dezelfde voordelen en sociale bescherming als permanente werknemers die hetzelfde werk uitvoeren in het bedrijf van de gebruiker.²² Ondanks zulke sterke bescherming, hebben uitzendkrachten niet altijd dezelfde rechten in de praktijk als permanente werknemers: ze krijgen bijvoorbeeld vaak niet dezelfde voordelen (bijv. premies, maaltijdcheques) als permanente werknemers.²³ Een recent onderzoek benadrukt dat uitzendkrachten kwetsbaar zijn door de angst om hun job te verliezen als ze hun rechten zouden opeisen en dat werkgevers zich soms onwetend opstellen tegenover uitzendkrachten over hun rechten.²⁴ Volgens de auteurs vragen uitzendkrachten, omwille van hun kwetsbare situatie, zelden zelf om handhaving. Daarom bevelen zij een proactievare rol van de Arbeidsinspectie aan bij de handhaving van de rechten van uitzendkrachten.²⁵

¹⁵ K. Bosmans, D. De Moortel en C. Vanroelen, "Enforceability of rights in the temporary agency sector: The case of Belgium", *Economic and Industrial Democracy*, 2021, pp. 1-12, beschikbaar op <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0143831X211017227>.

¹⁶ *Ibid.*, p. 11.

¹⁷ A. Mechelynck, "Misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor uitzendarbeid: een mijlpaalarrest van het Hof van Justitie", *Arbeidsrecht Journaal*, 2022, beschikbaar op <https://arbeidsrechtjournaal.be/misbruik-van-opeenvolgende-arbeidsovereenkomsten-voor-uitzendarbeid-een-mijlpaalarrest-van-het-hof-van-justitie/>.

¹⁸ M. Hermans en K. Lenaerts, "De arbeidskwaliteit van uitzendwerk: knelpunten en ongelijkheden – Analyse of basis van de HIVA – KU Leuven Uitzendenquête", 2019, p. 33, beschikbaar op <https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/nieuwsitems/rapport-de-arbeidskwaliteit-van-uitzendwerk-knelpunten-en-ongelijkheden>.

¹⁹ *Ibid.*, p. 27.

²⁰ *Ibid.*, p. 18 en 30.

²¹ Zie het Belgische federaal regeerakkoord, 2020, p. 41, beschikbaar op https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf.

²² K. Bosmans *et al.*, p. 4.

²³ *Ibid.*, p. 5.

²⁴ *Ibid.* pp. 9-11.

²⁵ *Ibid.*, p. 15.

Aanbeveling

Evalueer de criteria waaronder uitzendarbeid toegelaten is, om te vermijden dat uitzendkrachten lang afhankelijk zijn van opeenvolgende contracten bij dezelfde gebruiker.

Versterk de strijd tegen misbruik, in het bijzonder met betrekking tot het gebruik van opeenvolgende dagcontracten.

1.3. Platformarbeiders

In België was het aandeel van de platformeconomie oorspronkelijk veel kleiner dan het Europees gemiddelde. In de laatste jaren was er echter een constante stijging in platformarbeid in België, die waarschijnlijk nog zal groeien. Betrouwbare gegevens over de exacte grootte van de platformeconomie ontbreken evenwel.²⁶ Net zoals in andere landen geeft de stijging in platformarbeid in België aanleiding tot discussie over de vraag of platformarbeiders moeten worden beschouwd als zelfstandigen of als werknemers. Terwijl werknemers naar Belgisch recht relatief goed beschermd zijn, zowel door het arbeidsrecht als door de automatische opbouw van socialezekerheidsrechten, vallen zelfstandigen niet onder het arbeidsrecht (inclusief beloning en arbeidsvoorwaarden) en moeten zij zelf zorgen voor bescherming tegen de meeste sociale risico's (bv. ziekte en invaliditeit, arbeidsongeschiktheid, bedrijfsbeëindiging, gezinsverantwoordelijkheden en ouderdom),²⁷ wat bijzonder lastig kan zijn voor zelfstandigen die weinig inkomsten hebben.

Op 8 december 2021 deed de Arbeidsrechtbank van Brussel een langverwachte uitspraak over een zaak die aanhangig gemaakt werd door de arbeidsauditeur tegen het bezorgplatform Deliveroo,²⁸ die de herkwalificatie van de arbeidsrelatie van de koeriers van zelfstandige naar werknemer vroeg op basis van de Arbeidsrelatiewet.²⁹ Deze wet bevat een complex mechanisme, bestaande uit zogenaamde 'algemene' en 'specifieke criteria' – respectievelijk gebaseerd op 'wettelijke' en 'economische' ondergeschiktheid – die het samen toelaten om te bepalen of een persoon onder het gezag van iemand anders werkt of niet en dus moet worden geherkwalificeerd van een zelfstandige naar een werknemer.

In tegenstelling tot sommige beslissingen over de kwalificatie van platformarbeiders in bepaalde andere landen (bijv. Frankrijk en Nederland),³⁰ heeft de Arbeidsrechtbank beslist dat Deliveroo-koeriers moeten worden beschouwd als zelfstandigen. Hoewel de 'specifieke' criteria in de richting van een wettelijk vermoeden van een arbeidsovereenkomst wijzen, beschouwde de rechtbank dit vermoeden als weerlegd op basis van de algemene criteria. Daarbij heeft de Arbeidsrechtbank in wezen voorrang gegeven aan wettelijke boven economische ondergeschiktheid. Het arbeidsauditoraat

²⁶ E. Ponomarev, I. Smits en K. Lenaerts, "Platformwerk tijdens COVID-19: hoe de pandemie de uitdagingen waarmee platformwerkers geconfronteerd worden op scherp zet", *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 2021, pp. 115-116, beschikbaar op https://www.steunpuntwerk.be/files/publications/OW/OW_2021_1/overwerk_2021_1_11.pdf.

²⁷ Zie https://www.belgium.be/nl/economie/onderneming/sociale_zekerheid.

²⁸ Arbeidsrechtbank van Brussel (Franstalig deel), 25^e Kamer, 8 december 2021, R.G. nr. 19/5070/A.

²⁹ Titel XIII van de Programmawet (I) van 27 december 2006, *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2006.

³⁰ Bijv. Hof van Cassatie (Frankrijk), Sociale Kamer, 4 maart 2020, nr. 19-13.316, FP-P+B+R+I; Rechtbank Amsterdam (Nederland), 16 februari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:392.

heeft ondertussen een beroep aangetekend tegen de uitspraak van de Arbeidsrechtbank,³¹ dat zal worden gehoord door het Brusselse Arbeidshof in november 2023.³²

De uitspraak leidde meteen tot een politieke reactie. In februari 2022 werd er een akkoord gesloten binnen de regering over een breder programma om de arbeidswet te hervormen (de zogenaamde 'Arbeidsdeal'),³³ die het concept van het 'digitaal platform opdrachtgever' definieert. De Arbeidsdeal voorziet in een nieuwe lijst van specifieke criteria die van toepassing zijn op platformarbeid, geïnspireerd door de Europese richtlijn over het verbeteren van de werkomstandigheden in platformarbeid.³⁴ Het daaruit voortvloeiende wetsontwerp voorziet ook in het verplicht afsluiten van een arbeidsongevallenverzekering voor zelfstandige platformarbeiders.³⁵ Op het moment van schrijven van het huidig rapport, heeft het parlement nog niet over dit wetsontwerp gestemd. Hoewel mag worden gehoopt dat het wetsontwerp, als het wordt goedgekeurd, zal leiden tot de herkwalificatie van meer platformarbeiders als werknemers, is het te vroeg om te zeggen of het zijn doel zal bereiken om rechtszekerheid hierover te bieden.

Aanbeveling

Evalueer de impact van de zogenaamde 'Arbeidsdeal' op de herkwalificatie van zelfstandige platformarbeiders naar werknemers, om ervoor te zorgen dat de realiteit van economische ondergeschiktheid voorrang heeft op de wettelijke fictie van formeel zelfstandig zijn.

1.3.1. Het deeleconomiestelsel

In ieder geval zal het wetsontwerp misschien maar een beperkt effect hebben, aangezien de meeste platformarbeiders in de realiteit werken onder het zogenaamd deeleconomiestelsel, die niet wordt besproken in het wetsontwerp. Dit stelsel werd in 2016 geïntroduceerd door de zogenaamde 'Wet De Croo'³⁶ (voor het gelijkaardige stelsel voor verenigingswerk, zie deel 2.4.2.). Onder deze wet kunnen zogenaamde 'peer-to-peer (P2P)-dienstleveranciers' erkende elektronische platforms gebruiken om diensten aan te bieden aan andere gebruikers in de context van de deeleconomie. Op dit moment hebben ongeveer 120 elektronische platforms zulke erkenning (waaronder veel kleinere lokale platforms, alsook wereldwijde commerciële platforms zoals Deliveroo en Uber Eats).³⁷ Tot een jaarlijks bruto-inkomen van 6390 euro (geïndexeerd bedrag vanaf 2021) zijn werknemers binnen dit stelsel vrijgesteld van de betaling van socialezekerheidsbijdragen voor de via deze platforms gegenereerde

³¹ Zie <https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/2022/01/12/statut-des-coursiers-deliveroo-lauditorat-du-travail-de-bruxelles-fait-appel-du-jugement-rendu-en-decembre-P6YF2BUKRFFZXA2GJVNTTGYU6Y/>.

³² Zie <https://www.hln.be/brussel/deliveroo-zaak-in-november-2023-voor-rechter~af43f3b2/>.

³³ Voor een samenvatting, zie: <https://dermagne.belgium.be/nl/regering-bereikt-akkoord-rond-arbeidsmarkthervormingen>.

³⁴ Zie <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24992&langId=en>.

³⁵ Wetsontwerp houdende diverse arbeidsbepalingen, voorgelegd aan het parlement op 7 juli 2022, *Parl. St.* 2021-22, nr. 2810/001). Hoewel het oorspronkelijk wetsontwerp voorzag in de uitbreiding van de wet van 10 april 1971 inzake arbeidsongevallen naar alle platformarbeiders, werd er in de meest recente versie voor gekozen om de platform-opdrachtgever te verplichten om een aparte private arbeidsongevallenverzekering te sluiten.

³⁶ Programmawet van 1 juli 2016, *Belgisch Staatsblad*, 4 juli 2016, vaak 'Wet De Croo' genoemd naar de minister die het wetsontwerp indiende.

³⁷ European Centre of Expertise (ECE) in the field of labour law, employment and labour market policies, Thematic Review 2021 on Platform work, Syntheseverslag, 2021, p. 47 beschikbaar op <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8419&furtherPubs=yes>. Voor de lijst met erkende platforms, zie: <https://financien.belgium.be/sites/default/files/downloads/127-deeleconomie-lijst-erkende-platformen-20220628.pdf>.

inkomsten (en betalen zij slechts belastingen tegen 10,7 %).³⁸ Bijgevolg bouwen platformarbeiders geen socialezekerheidsrechten op op basis van het inkomen dat onder dit stelsel wordt gegenereerd, wat vooral problematisch is voor arbeiders die nog niet genoeg socialezekerheidsrechten hebben opgebouwd op basis van een andere activiteit.

Alle soorten arbeid zouden moeten bijdragen aan de opbouw van socialezekerheidsrechten. Het gebrek hieraan is problematisch vanuit het perspectief van de Europese Verordening van 8 november 2019 van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen,³⁹ die is gericht op een bredere sociale bescherming, inclusief voor atypische vormen van arbeid. In dit verband heeft het Steunpunt Armoedebestrijding reeds aanbevolen om te werken aan het verzekeren van kwalitatieve werkomstandigheden voor platformarbeiders die zorgen voor een betere toegang tot socialezekerheidsrechten,⁴⁰ zoals de regering heeft voorzien in haar regeerakkoord.⁴¹

Aanbeveling

Zorg ervoor dat platformarbeid, ook wanneer het wordt uitgevoerd onder het deeleconomiestelsel, telt voor de opbouw van socialezekerheidsrechten.

Onder het deeleconomiestelsel stoppen de meeste werknemers eenvoudigweg met werken wanneer ze het maximale jaarbedrag bereiken om te vermijden dat ze belastingen en socialezekerheidsbijdragen als zelfstandigen moeten betalen.⁴² Volgens een enquête door Comeos (de Belgische werkgeversfederatie voor de handel- en dienstensector) bij koeriers die werken voor Deliveroo en Uber Eats, blijven 9 op 10 koeriers binnen de limieten van het deeleconomiestelsel.⁴³ Volgens het onderzoek maakt dit voor slechts 4 % van de koeriers een economische hoofdactiviteit als zelfstandige uit (ongeveer 700 van ongeveer 19.000 koeriers, naast 200 werknemers die zelfstandig zijn in bijberoep).⁴⁴ Het bedrijf "Takeaway" is het enige van de drie grote maaltijdbezorgplatforms in België dat werkt met tewerkgestelde werknemers (vaak met uitzendcontracten, zie hierboven).⁴⁵

Volgens een recent onderzoek bij vijf grote platforms (Takeaway, Ring Twice, Deliveroo, Top Help en Yoopies), konden enkel Takeaway en Ring Twice tonen dat ze na aftrek van kosten tenminste een inkomen gelijk aan het sectoraal minimumloon konden verzekeren voor hun werknemers.⁴⁶ De meeste

³⁸ FAIRWORK Belgium, verslag: "Fairwork Belgium Ratings 2022: Towards Decent Work in the Platform Economy", 2022, p. 13, beschikbaar op <https://fair.work/en/fw/publications/fairwork-belgium-ratings-2022-towards-decent-work-in-the-platform-economy/>.

³⁹ Resolutie van de Raad nr. 2019/C 387/01, *Publicatieblad van de Europese Unie C 387*, 15 november 2019, p. 1-8, beschikbaar op [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H1115\(01\)&from=NL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H1115(01)&from=NL).

⁴⁰ Steunpunt Armoedebestrijding, "Solidariteit en armoede", Tweejaarlijks verslag 2020-2021, p. 92, beschikbaar op <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/12/211220-Tweejaarlijks-Verslag-Solidariteit-en-armoede-NL.pdf>.

⁴¹ Zie https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf op p. 43.

⁴² Eurofound, "Employment and working conditions of selected types of platform work", 2018, p. 20, beschikbaar op <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2018/employment-and-working-conditions-of-selected-types-of-platform-work>.

⁴³ Comeos, "Delivery 2022", p. 26-27, beschikbaar op https://static.comeos.be/Belgische_Delivery_Sector_NL_2022.pdf.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ FAIRWORK, Rapport "Fairwork Belgium Ratings 2022: Towards Decent Work in the Platform Economy", *op. cit.*, p. 16.

⁴⁶ *Ibid.* De vakbonden vechten het huidige betaalniveau echter aan en roepen op voor een herkwalificatie van koeriers naar een andere sectorale overeenkomst, met hogere salarisschalen.

platforms betalen per transactie in plaats van per uur, wat leidt tot een onvoorspelbaar en onstabiel inkomen.⁴⁷ Het loonniveau per uur of transactie kan echter niet los worden gezien van de hoeveelheid gewerkte uren en van mogelijke andere inkomstenbronnen.

Het Steunpunt Armoedebestrijding heeft vastgesteld dat veel platformarbeiders behoren tot socio-economische groepen met bescheiden financiële middelen. Deze mensen moeten aan platformarbeid doen om rond te komen, ofwel op een structurele basis, d.w.z. als een hoofdactiviteit, ofwel als aanvulling op een andere professionele activiteit.⁴⁸ Volgens het Steunpunt moeten velen onder hen voor lange, ononderbroken periodes werken in moeilijke omstandigheden, zonder echter een inkomensniveau te bereiken waarmee ze op een duurzame manier een redelijke levensstandaard kunnen behouden.⁴⁹

Platformarbeiders zijn extra kwetsbaar voor misbruiken omdat zij moeilijk voor een adequate collectieve vertegenwoordiging kunnen zorgen. Inspanningen om zich te verenigen worden verhinderd door de moeilijkheden die eigen zijn aan het bereiken van leden van een zeer flexibel personeelsbestand. Bovendien vertegenwoordigen vakbonden vaak enkel werknemers. Zelfstandigen worden in België uitgesloten van collectieve onderhandelingen door de wet van 5 december 1968 inzake collectieve arbeidsovereenkomsten. Loonovereenkomsten zouden zelfs beschouwd kunnen worden als illegale prijsovereenkomsten op basis van de mededingingswetgeving.⁵⁰ Het ACV (de christelijke vakbond) heeft niettemin het innovatief initiatief 'United Freelancers' gelanceerd, met als doel om platformarbeiders, freelancers en zelfstandigen zonder personeel te verenigen.⁵¹ Een aantal koeriers hebben zich ook verenigd in het bottom-upinitiatief KoeriersCollectief/Collectif.⁵² De voorbije jaren waren deze initiatieven betrokken bij collectieve acties om te streven naar betere werkomstandigheden (zie hieronder, bespreking artikel 6, § 4 HESH).

1.4. Flexi-jobs

Tijdens de rapporteringsperiode heeft de regering, naast het deeleconomiestelsel, nog een sociale status ingevoerd via de wet inzake flexi-jobs uit 2015.⁵³ Het doel was om werknemers de mogelijkheid te bieden om kleinere, extra jobs te doen om extra inkomen te verwerven en tegelijk werkgevers een flexibel personeelsbestand te bieden dat kan worden aangepast aan variabele behoeften.⁵⁴

De regeling werd eerst geïntroduceerd in de horecasector (bars, restaurants en hotels), als onderdeel van een breder plan in de strijd tegen het vele zwartwerk in deze sector, en werd later uitgebreid naar een beperkte lijst van andere sectoren die vaak flexibel werk nodig hebben, zoals de retail- en voedingsindustrie (artikel 2).⁵⁵ Het flexi-jobstelsel wordt steeds populairder: van 26.312 werknemers in het vierde kwartaal van 2017 tot 65.286 in het vierde kwartaal van 2019. Na een dip door de daling

⁴⁷ ECE, Thematic Review 2021 on Platform Work, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁸ Geschreven input ontvangen van het Steunpunt Armoedebestrijding op 14 juni 2022.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ E. Ponomarev *et al.*, *op. cit.*, pp. 117-118.

⁵¹ Zie <https://www.hetacv.be/united-freelancers>.

⁵² Zie ook ECE, Thematic Review 2021 on Platform Work, *op. cit.* p. 20.

⁵³ Wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken, *Belgisch Staatsblad*, 26 november 2015.

⁵⁴ S. Gérard *et al.*, *op. cit.*, p. 128.

⁵⁵ Artikel 33 van de programmawet van 25 december 2017, *Belgisch Staatsblad*, 29 december 2017.

in economische activiteit omwille van de pandemie, werden 83.707 werknemers onder het flexi-jobstelsel tewerkgesteld in het vierde kwartaal van 2021.⁵⁶

In de context van een flexi-job sluiten de partijen twee verschillende contracten: een raamcontract met essentiële informatie over de tewerkstellingsrelatie (artikel 6) en een flexi-jobarbeidscontract, gesloten voor elke job voor een bepaalde periode of voor duidelijk vastgesteld werk (artikel 8), en dit mondeling of schriftelijk (artikel 10). Het ondertekenen van een raamcontract verplicht een werknemer niet wettelijk om een flexi-jobcontract dat door de werkgever wordt voorgesteld te aanvaarden. Om de vervanging van standaardarbeid door flexi-jobs te vermijden, kan het contract niet worden gesloten met dezelfde werkgever van de hoofdactiviteit van de werknemer, noch met een voormalige werkgever in de periode die door een ontslagvergoeding wordt gedekt (artikel 4, § 1). Het was eigenlijk wegens deze bescherming tegen vervanging dat het Grondwettelijk Hof verklaarde dat de introductie van het flexi-jobstelsel (op dat moment enkel in de horecasector) geen sterke daling in het beschermingsniveau op het vlak van arbeidsvoorwaarden, gepaste vergoeding en sociale zekerheid vormde. Een betwisting van de grondwettelijkheid van het stelsel werd op deze grond verworpen.⁵⁷ De praktijk heeft echter aangetoond dat dit een onvoldoende garantie is tegen vervanging van standaardarbeid door flexi-jobs: volgens een studie door het Rekenhof van 2019 hebben 35,5 % van de flexi-jobs bestaande standaardjobs vervangen.⁵⁸

Flexi-jobwerknemers worden uitgesloten van socialezekerheidsbijdragen en belastingen, maar de werkgever moet een speciale socialezekerheidsbijdrage van 25 % betalen (artikel 16), wat ervoor zorgt dat flexi-jobwerknemers bepaalde socialezekerheidsrechten kunnen opbouwen (werkloosheidsverzekering, pensioenen en vakantie) voor de gewerkte uren (artikelen 13 en 17-22). Op het vlak van vergoeding, voor de gewerkte uren, hebben flexi-jobwerknemers recht op ten minste een minimumloon (artikel 5). De toereikendheid van het inkomen dat wordt gegenereerd door een flexi-job hangt echter af van het volume gewerkte uren: enerzijds is er geen maximale hoeveelheid uren die kan worden gewerkt onder het flexi-jobstelsel, wat problemen kan doen ontstaan onder artikel 2, § 1 HESH, anderzijds heeft de werknemer geen garantie op een stabiel inkomen gegenereerd onder dit stelsel, wat problemen kan veroorzaken onder artikel 4, § 1 HESH. De wetgever wilde het mogelijk lage inkomen gegenereerd door flexi-jobs compenseren door de toegang tot het flexi-jobstelsel te beperken tot werknemers die ten minste 4/5e van een voltijds contract hebben gewerkt in het derde kwartaal voorafgaand aan de flexi-job (of die gepensioneerd zijn) (artikel 4, § 1). De wetgever nam dus aan dat het hebben van zulke andere job genoeg is om ervoor te zorgen dat de werknemer een toereikend inkomen kan genereren.

Er moeten echter een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste, aangezien de arbeidssituatie wordt bepaald door te kijken naar het derde kwartaal voorafgaand aan de flexi-job, en niet in real time, is er geen garantie dat de werknemer op dat moment ook daadwerkelijk een ander inkomen verdient. In theorie kan de flexi-job dus de enkele inkomstenbron voor een periode van 9 maanden vormen. In deze periode wordt een flexi-jobwerknemer blootgesteld aan extreme financiële onzekerheid door de afwezigheid van een verplichting voor de werkgever om de werknemer een minimaal aantal werkuren te geven.⁵⁹ Volgens de studie door het Rekenhof heeft 17 % van de flexi-

⁵⁶ Statistieken van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, beschikbaar op <https://www.rsz.be/stats/specifieke-tewerkstellingstypes-horeca-en-andere-sectoren>. Waarvan ongeveer 7/8e een andere job heeft, terwijl 1/8e gepensioneerd is.

⁵⁷ Grondwettelijk Hof, 28 september 2017 nr. 107/2017, § B. 15.5.

⁵⁸ Rekenhof, "Impact Horecaplan 2015. Flexi-jobs, gelegenhedswerk en bruto-netto-overuren", 27 februari 2019, p. 4 beschikbaar op https://www.ccrek.be/Docs/2019_05_Horecaplan.pdf.

⁵⁹ S. Gérard *et al.*, *op. cit.*, p. 128.

jobwerknemers geen 4/5e tewerkstelling op het moment van de flexi-job, terwijl 5,5 % geen enkele andere tewerkstelling heeft.⁶⁰ Ten tweede blijkt uit een enquête van een wervingsbureau dat voor ongeveer de helft van de flexi-jobwerknemers het bijverdienen om rond te komen de belangrijkste motivatie is.⁶¹ Het gebrek aan een stabiel inkomen van een flexi-job is vooral problematisch voor werknemers waarvoor het extra inkomen een financiële noodzaak vormt. De financiële onzekerheid door een inkomen verkregen via flexi-jobs is zeer duidelijk geworden in de context van de Covid-19-pandemie, waardoor de meeste flexi-jobwerknemers plots hun job verloren zonder dat dit verlies aan inkomen werd gecompenseerd door overheidssteunmaatregelen (zie hieronder, deel 3.5.2.). Om deze reden is de bovengenoemde vervanging van standaardarbeid door flexi-jobs problematisch. Het kan er immers toe leiden dat meer werknemers vast raken in een aanhoudende situatie van onzekere arbeidsomstandigheden.

Aanbeveling

Neem de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat standaardarbeid niet wordt vervangen door flexi-jobs in sectoren die gebruikmaken van het flexi-jobstelsel, bijv. door standaardarbeid aantrekkelijk genoeg te maken voor werkgevers in vergelijking met flexi-jobs.

1.5. Arbeidsmigranten

1.5.1. Arbeidsmigranten met een gecombineerde vergunning

Arbeidsmigranten zitten vaak in een kwetsbare situatie op de arbeidsmarkt. Een eerste categorie van arbeidsmigranten die kwetsbaar zijn voor misbruik zijn arbeidsmigranten met een gecombineerde vergunning. Het systeem van de gecombineerde vergunning is een kader voor arbeidsmigratie, waardoor werkgevers niet-Europese⁶² werknemers kunnen aanwerven voor een vaste periode van meer dan 90 dagen voor bepaalde arbeidscategorieën (die worden vastgesteld door de gewestelijke autoriteiten).⁶³ Enkele van de beroepen die zijn vastgesteld op gewestelijk niveau hebben betrekking op economische sectoren waarvan geweten is dat het risico op arbeidsuitbuiting hoger is (bijv. de bouwsector).⁶⁴ Het systeem van de gecombineerde vergunning, geïntroduceerd ter omzetting van de Europese richtlijn betreffende een gecombineerde vergunning,⁶⁵ vervangt het vroegere systeem waarbij werk- en verblijfsvergunningen apart moesten worden aangevraagd.

Het probleem met het systeem van de gecombineerde vergunning is dat het werknemers zeer afhankelijk maakt van hun werkgevers, wat hen bijzonder kwetsbaar maakt voor uitbuiting.⁶⁶ Het

⁶⁰ Rekenhof, "Impact Horecaplan 2015. Flexi-jobs, gelegenhedswerk en bruto-netto-overuren", *op. cit.* p. 4.

⁶¹ Onderzoek uitgevoerd door NOWJOBS en iVox begin 2022, zie <https://zigzaghr.be/vlaming-wil-bijverdienen/>.

⁶² D.w.z. de Europese Economische Ruimte plus Zwitserland.

⁶³ Gereguleerd door artikelen 61/25-3 – 61/25/6 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ('de Vreemdelingenwet') en door de relevante gewestelijke wetgeving.

⁶⁴ A. Weatherburn, E.H. Kruithof en C. Vanroelen, "Labour Migration in Flanders and the use of the single permit to address labour market shortages", Interface Demography Working Paper No. 2022-01, p. 19, beschikbaar op <https://interfacedemography.be/wp-content/uploads/2022/04/Working-Paper-Labour-Migration-Single-Permit-Final-DICT-5CG10403GC.pdf>.

⁶⁵ Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, *PUBLICATIEBLAD VAN DE EUROPESE UNIE L* 343, 23 december 2011, p. 1–9

⁶⁶ *Ibid.*

claimen van arbeidsrechten, bijvoorbeeld via een klacht bij de Arbeidsinspectie, kan leiden tot vergeldingsontslag door de werkgever, waardoor een werknemer slechts 90 dagen de tijd heeft om een nieuwe werkgever te vinden en een nieuwe gecombineerde vergunning aan te vragen, voordat hij zijn verblijfsstatus verliest.⁶⁷ Dit komt doordat de Vreemdelingenwet de verblijfsvergunning verbindt aan de werkvergunning, waardoor de beëindiging van de tewerkstelling leidt tot het automatisch vervallen van de verblijfsstatus na 90 dagen.⁶⁸ Bovendien kan niet-naleving van de loon- en andere arbeidsvoorwaarden door de werkgever leiden tot weigering van verlenging van een gecombineerde vergunning,⁶⁹ waardoor slachtoffers van arbeidsuitbuiting in wezen worden gestraft via verlies van hun verblijfsstatus.⁷⁰

Daarom beveelt FAIRWORK Belgium aan om het Canadese model over te nemen (de 'open vergunning voor kwetsbare werknemers'),⁷¹ waaronder een werknemer die in conflict ligt met de werkgever een tijdelijke werk- en verblijfsvergunning voor een jaar krijgt, waardoor de werknemer toegang krijgt tot de hele arbeidsmarkt.⁷² Hierdoor krijgen arbeidsmigranten meer tijd om een nieuwe werkgever te zoeken die hen wilt tewerkstellen onder de arbeidsmigratieregeling. Het voor migranten eenvoudiger maken om een nieuwe job te vinden, zal de afhankelijkheid van een enkele werkgever verminderen en hierdoor ook de kwetsbaarheid voor uitbuiting.⁷³

Aanbeveling

Onderzoek hoe de afhankelijkheid van werknemers met een gecombineerde vergunning van hun werkgever kan worden verminderd, bijvoorbeeld door te voorzien in een tijdelijke werk- en verblijfsvergunning die een wijziging van werkgever vereenvoudigt.

1.5.2. Arbeidsmigranten zonder papieren

Een tweede categorie van kwetsbare arbeidsmigranten bestaat uit migranten zonder papieren. In België is het illegaal om migranten zonder papieren tewerk te stellen,⁷⁴ waardoor ze zich tot zwartwerk moeten wenden, wat hen zeer kwetsbaar maakt voor uitbuiting (wat, in het kader van dit rapport, vaak situaties betreft die niet conform artikelen 2 en 4 van het HESH zijn). Als beginsel is de bescherming door het arbeidsrecht (inclusief minimumlonen en werkomstandigheden, voorzieningen voor veiligheid op het werk en bescherming tegen arbeidsongevallen) ook van toepassing op arbeidsmigranten zonder papieren. Het is vaak echter zeer moeilijk voor arbeidsmigranten zonder papieren om hun rechten op te eisen.

Ze hebben vaak weinig besef van hun rechten en hoe ze toegang kunnen krijgen tot de arbeidsinspectie, vakbonden of ondersteuningsdiensten en zijn vaak bang om hun rechten op te eisen

⁶⁷ FAIRWORK Belgium, "Meer FAIRWORK in Belgium", 2021, p. 49, beschikbaar op <https://www.fairworkbelgium.be/wp-content/uploads/2021/10/20211009-Werkboek-meer-FAIRWORK-in-Belgium.pdf>.

⁶⁸ Artikel 61/25-2, § 5, Vreemdelingenwet, *op. cit.*

⁶⁹ Op basis van de relevante gewestelijke wetgeving, bijv. artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Overheid dat de wet van 20 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers implementeert, *Belgisch Staatsblad*, 21 december 2018.

⁷⁰ A. Weatherburn *et al.*, *op. cit.*, p. 17.

⁷¹ Zie <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/temporary-residents/foreign-workers/vulnerable-workers.html>.

⁷² FAIRWORK Belgium, "Meer FAIRWORK in Belgium", *op. cit.*, p. 49.

⁷³ A. Weatherburn *et al.*, *op. cit.*, p. 19.

⁷⁴ Artikel 175 van het Sociaal Strafwetboek.

vanwege hun afhankelijkheid van hun werkgevers voor hun inkomen.⁷⁵ Volgens FAIRWORK Belgium vergrootte deze afhankelijkheid in de context van de pandemie.⁷⁶ Door het gebrek aan werk in veel sectoren, hadden arbeidsmigranten zonder papieren, die geen toegang genoten tot de vangnetten van sociale zekerheid of maatschappelijk welzijn, vaak geen andere keuze dan de arbeidsomstandigheden die ze anders onaanvaardbaar zouden vinden te aanvaarden, om te kunnen overleven. Verschillende maatschappelijke organisaties en vakbonden hadden voorgesteld om een tijdelijke verblijfsstatus in te voeren om migranten zonder papieren te beschermen tegen hun grotere onzekerheid tijdens de pandemie, maar zonder succes.⁷⁷

1.5.2.1. Juridische en praktische obstakels

Arbeidsmigranten zonder papieren worden geconfronteerd met een aantal juridische en praktische obstakels: de strafbaarstelling van niet-aangegeven arbeid (of zwartwerk), de angst om te worden uitgewezen en obstakels om compensatie te verkrijgen.

Ten eerste werd niet-aangegeven arbeid in 2016 tot een strafbaar feit voor de werknemer gemaakt, zij het enkel strafbaar met een administratieve boete.⁷⁸ Dit creëert een remmend effect op de bereidheid van slachtoffers van uitbuiting om hun rechten op te eisen. Bovendien komt het neer op bestraffing van mogelijke slachtoffers, wat, met betrekking tot mogelijke slachtoffers van mensenhandel, het beginsel van niet-bestrafing van slachtoffers schendt (artikel 26 van het verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel).⁷⁹

Ten tweede is een belangrijk obstakel het feit dat arbeidsmigranten zonder papieren vaak de schendingen van hun essentiële arbeidsrechten niet aanklaagt, uit angst te worden blootgesteld aan het risico van uitwijzing. Wanneer de arbeidsinspectie een migrant zonder papieren tegenkomt tijdens een inspectie, neemt ze contact op met de politie, die op haar beurt de Dienst Vreemdelingenzaken inlicht.⁸⁰ Om slachtoffers aan te moedigen om een klacht in te dienen, heeft FAIRWORK Belgium een informele overeenkomst gesloten met de Dienst Vreemdelingenzaken. Volgens deze overeenkomst krijgen arbeidsmigranten zonder papieren, wanneer ze zelf een inspectie aanvragen, enkel een bevel om het grondgebied te verlaten in plaats van een uitzettingsbesluit (wat de mogelijkheid om in een migratiedetentiecentrum te worden geplaatst zou impliceren).⁸¹ Deze praktijk is echter enkel gebaseerd op een informele overeenkomst in plaats van op een formele regel.⁸² Bovendien voorkomt het niet het feit dat uitgebuite werknemers die om een inspectie vragen, in de praktijk vaak in de boeien worden geslagen en naar het politiebureau worden gebracht, wat niet veel bereidheid creëert om zulke inspectie aan te vragen.⁸³

⁷⁵ FAIRWORK Belgium, "Meer FAIRWORK in Belgium", *op. cit.*, p. 11.

⁷⁶ FAIRWORK Belgium, Jaarverslag 2020, p. 19 en 22, beschikbaar op <https://www.fairworkbelgium.be/wp-content/uploads/2021/06/FAI-jaarverslag-2020-NL.pdf>.

⁷⁷ Zie <https://www.cire.be/proposition-de-mecanisme-doctroi-dun-titre-de-sejour-aux-personnes-en-sejour-irregulier/>.

⁷⁸ Artikel 183/1 Sociaal Strafwetboek, ingevoerd door de wet van 26 februari 2016 tot aanvulling en wijziging van het sociaal strafwetboek en houdende diverse bepalingen van sociaal strafrecht, *Belgisch Staatsblad*, 21 april 2016.

⁷⁹ Myria, Jaarrapport "Mensenhandel en mensensmokkel", 2016, p. 78, beschikbaar op https://www.myria.be/files/MYRIA_Rapport_2016_TRAITE_NL_AS.pdf.

⁸⁰ FAIRWORK Belgium, "Meer FAIRWORK in Belgium", *op. cit.*, p. 16.

⁸¹ FAIRWORK, Jaarverslag 2020, *op. cit.*, p. 21.

⁸² *Ibid.*, p. 23.

⁸³ FAIRWORK Belgium, "Meer FAIRWORK in Belgium", *op. cit.*, p. 16.

Arbeidsmigranten zonder papieren moeten in de eerste plaats worden behandeld als slachtoffers, in plaats van als overtreders van de migratiewetgeving, in lijn met artikel 1 § 1 van de Europese richtlijn inzake slachtofferrechten,⁸⁴ die uitdrukkelijk voorziet in het beginsel van de niet-discriminatie van slachtoffers, inclusief op basis van verblijfsstatus. In dit opzicht is het problematisch dat artikel 81 van de Vreemdelingenwet expliciet stelt dat de arbeidsinspectie bevoegd is om schendingen van deze wet te detecteren en vast te stellen. België werd reeds bekritiseerd door het Comité van deskundigen van de IAO onder het verdrag betreffende arbeidsinspectie (verdrag nr. 81). Volgens het Comité is de voornaamste functie van de arbeidsinspectie om arbeidsrechten te handhaven, wat niet verenigbaar is met de functie van de handhaving van migratiewetgeving.⁸⁵ Meer in het algemeen moet er altijd een 'firewall' bestaan tussen migratieautoriteiten en autoriteiten waarop een beroep wordt gedaan om de rechten van migranten zonder papieren te beschermen.⁸⁶

Ten derde rijst er een specifiek probleem wanneer arbeidsmigranten zonder papieren de betaling van onbetaalde lonen eisen (relevant vanuit het oogpunt van artikel 4 van het HESH). FAIRWORK Belgium meldt dat ze in de zaken die zij ondersteunen vaak problemen ondervinden bij het verkrijgen van betaling van door rechtbanken toegekende schadevergoedingen, waarmee grote bedragen gemoeid kunnen zijn, bijvoorbeeld in het geval van schadevergoeding voor een arbeidsongeval, omdat arbeidsmigranten zonder papieren in België geen toegang hebben tot een bankrekening.⁸⁷ Sinds een wijziging van het Wetboek Economisch Recht in 2017, hebben enkel mensen met een rechtmatig verblijf in een EU-lidstaat het recht op toegang tot basisbankdiensten in België.⁸⁸ Dit is vooral problematisch omdat de Belgische wet sinds 2015 tegelijkertijd stelt dat salarissen in principe enkel kunnen worden betaald op een bankrekening.⁸⁹ Om dit probleem te omzeilen, vraagt de arbeidsinspectie de werkgever vaak het verschuldigde salaris ter plaatse contant te betalen.⁹⁰ Dit vereist echter de toestemming van alle betrokkenen,⁹¹ en is vooral handig in sectoren waarin contact geld direct beschikbaar is (bijv. in de horecasector).⁹²

1.5.2.2. Maatregelen om het genot van arbeidsrechten door migranten zonder papieren te vergemakkelijken

Om het genot van arbeidsrechten door migranten zonder papieren te vergemakkelijken, zouden er een aantal stappen moeten worden genomen:

⁸⁴Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ; *Publicatieblad van de Europese Unie* L 315, 14.11.2012, pp. 57–73.

⁸⁵ Commissie van deskundigen over de toepassing van verdragen en aanbevelingen (CEACR), *Observation under the Labour Inspection Convention*, 2011, gepubliceerd op de 101^e sessie van de ILC in 2012, beschikbaar op http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNT_RY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2698478,102560,Belgique,2011.

⁸⁶ Zie <https://www.federaalinstituutmensenrechten.be/nl/publicaties/mensenrechten-garanderen-voor-mensen-zonder-wettig-verblijf>.

⁸⁷ FAIRWORK Belgium, "Meer FAIRWORK in Belgium", *op. cit.*, p. 22.

⁸⁸ Artikel VII.57, § 1, gewijzigd door de wet van 22 december 2017 houdende wijziging en invoering van bepalingen inzake betaalrekeningen en betalingsdiensten in verschillende boeken van het Wetboek Economisch Recht, *Belgisch Staatsblad*, 12 januari 2018.

⁸⁹ Artikel 5, § 1 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers, gewijzigd door de wet van 23 augustus 2015, *Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2015.

⁹⁰ FRA, "Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation – role of the EU sanctions directive", verslag, 2021, p. 20, beschikbaar op <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/employers-sanctions-against-exploitation>.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² E-mail FAIRWORK Belgium, 7 juni 2022.

Ten eerste moet **de handhaving van arbeidsrechten van arbeidsmigranten zonder papieren** worden versterkt. Volgens FAIRWORK Belgium ligt een fundamenteel probleem in het ontoereikende aantal arbeidsinspecteurs⁹³ (zie ook deel 8.2 en 8.5 over de rol van de arbeidsinspectie). Daarnaast is er een officieel vervolgingsbeleid (het zogenaamde 'COL 12/2012') om prioriteit te geven aan de vervolging van werkgevers die, tijdens een inspectie, ten minste drie arbeidsmigranten zonder papieren blijken tewerk te stellen.⁹⁴ Bijgevolg worden de meeste zaken tegen werkgevers die minder dan drie arbeidsmigranten zonder papieren tewerkstellen zonder gevolg geklasseerd.⁹⁵ Volgens FAIRWORK Belgium draagt dit bij tot een klimaat van straffeloosheid bij kleinere werkgevers, wat leidt tot het fenomeen van seriële uitbuiting, waarbij één enkele werkgever verschillende arbeidsmigranten zonder papieren opeenvolgend uitbuit en vermijdt om er ooit drie of meer tegelijk in dienst te nemen.⁹⁶ Dit is bijzonder problematisch, omdat het voor arbeidsmigranten zonder papieren zeer moeilijk is om toegang tot de rechter te krijgen en hun rechten op te eisen, wanneer de arbeidsauditeur geen strafzaak aanspant (bijv. inzake niet-betaling van salarissen). Daarom beveelt FAIRWORK Belgium de herziening van COL 12/2012 aan om de vervolging van de werkgever te verzekeren bij elke zaak met arbeidsmigranten zonder papieren.⁹⁷

Ten tweede kunnen er verdere stappen worden genomen **om de toegang tot justitie voor arbeidsmigranten zonder papieren te vereenvoudigen**. Hoewel bijvoorbeeld artikel 8 van de wet van 11 februari 2013⁹⁸ (tot omzetting van de EU-sanctierichtlijn)⁹⁹ voorziet in de mogelijkheid om ngo's aan te wijzen die in naam van het slachtoffer gerechtelijke stappen ondernemen om de betaling van het verschuldigde salaris te waarborgen,¹⁰⁰ is het koninklijk besluit tot aanwijzing van deze ngo's nog steeds niet goedgekeurd. Daarnaast zou België kunnen voorzien in een specifiek tijdelijk verblijfsstatuut voor ongedocumenteerde slachtoffers van arbeidsuitbuiting zodat zij kunnen meewerken aan de vervolging en hun rechten kunnen opeisen – als aanvulling op de status die al bestaat voor slachtoffers van mensenhandel.¹⁰¹ Hoewel artikel 13, § 4 van de Europese sanctierichtlijn¹⁰² in de mogelijkheid voorziet om zulke specifieke status in bepaalde omstandigheden in te voeren, inclusief wanneer ongedocumenteerde werknemers slachtoffer zijn van 'bijzonder uitbuitende werkomstandigheden', heeft België nog geen stappen ondernomen om dit te doen. Bijgevolg hebben arbeidsmigranten zonder papieren geen toegang tot een tijdelijk verblijfsstatuut wanneer zij slachtoffer zijn van 'bijzonder uitbuitende werkomstandigheden', die echter niet ernstig genoeg zijn om als mensenhandel (artikel 433quinquies van het Strafwetboek) gekwalificeerd te worden. FAIRWORK Belgium beveelt aan om te zorgen voor een tijdelijk verblijfsstatuut voor

⁹³ Raadpleging bij FAIRWORK Belgium, 19 mei 2022.

⁹⁴ Het College van procureurs-generaal, Omzendbrief nr. 12.2012 van 22 oktober 2012 (recent herzien op 28 december 2021).

⁹⁵ FAIRWORK Belgium, "Meer FAIRWORK in Belgium", *op. cit.*, p. 18.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*, p. 19.

⁹⁸ Wet van 11 februari 2013 tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, *Belgisch Staatsblad*, 22 februari 2013.

⁹⁹ Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, *Publicatieblad van de Europese Unie* L 168, 30/6/2009, pp. 24–32.

¹⁰⁰ Artikel 8 voorziet er reeds in dat representatieve vakbonden en werkgeversorganisaties en het Federaal Migratiecentrum Myria zulke actie kunnen ondernemen.

¹⁰¹ Artikelen 61/2 - 61/5 Vreemdelingenwet.

¹⁰² Lees in combinatie met artikel 9 van de Richtlijn.

arbeidsmigranten zonder papieren, in het bijzonder voor mensen die het slachtoffer zijn geworden van een arbeidsongeval.¹⁰³

Aanbevelingen

Zorg ervoor dat arbeidsmigranten zonder papieren voornamelijk worden behandeld als mogelijke slachtoffers in plaats van als overtreders van de migratiewetgeving.

Schaf de strafbaarstelling af van werknemers die niet-aangegeven werk uitvoeren.

Verwijder de verwijzing naar de arbeidsinspectie uit artikel 81 van de Vreemdelingenwet, dat de autoriteiten die bevoegd zijn om schendingen van deze wet te detecteren en vast te stellen vermeldt.

Neem de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat arbeidsmigranten zonder papieren de schadevergoeding die ze krijgen voor onbetaalde salarissen ook daadwerkelijk ontvangen (bijv. door toegang tot een bankrekening te verzekeren).

Geef voldoende prioriteit aan het onderzoek en de vervolging van schendingen van arbeidsrechten van arbeidsmigranten zonder papieren, met inbegrip van de niet-betaling van salarissen.

Keur een koninklijk besluit dat organisaties aanwijst die bevoegd zijn om te handelen in naam van arbeidsmigranten zonder papieren om onbetaalde salarissen op te eisen.

Overweeg de invoering van een tijdelijk verblijfsstatuut voor werknemers zonder papieren in situaties van arbeidsuitbuiting.

¹⁰³ FAIRWORK Belgium, "Meer FAIRWORK in Belgium", *op. cit.*, p. 28.

Deel 2. Billijke arbeidsomstandigheden (artikel 2)

2.1. Redelijke arbeidstijd (artikel 2 § 1)

De arbeidswet van 16 maart 1971 zorgt voor een algemene maximale werktijd van acht of negen uur per dag en 40 uur per week.¹⁰⁴ Deze verwijst uitdrukkelijk naar de Europese arbeidsduurnormen,¹⁰⁵ die een limiet van 48 uur als gemiddelde wekelijkse werktijd instellen.¹⁰⁶ De wet van 16 maart 1971 bevat verschillende uitzonderingen op deze maximale werktijd, die, in principe, 50 uur per week en 11 uur per dag niet mag overschrijden.¹⁰⁷ Het Europees Sociaal Handvest definieert niet wat redelijke arbeidstijd is.¹⁰⁸ Het Comité heeft echter bepaald dat werkweken van meer dan 60 uur, of dagen van 16 uur, in strijd zijn met het Handvest,¹⁰⁹ behalve in gevallen van overmacht.

Op het eerste gezicht lijkt de Belgische wet daardoor in overeenstemming te zijn met het Handvest. De vele uitzonderingen, die de werkweek sterk kunnen verlengen, kunnen echter problemen veroorzaken vanuit het perspectief van artikel 2 § 1: vrijwillige overuren ingevoerd door de wet op werkbaar en wendbaar werk; werktijd van medisch personeel; werktijd van leidende functies of vertrouwensposten; en gevangenisarbeid.

2.1.1. Monitoring van overuren

De wet van 5 maart 2017 betreffende werkbaar en wendbaar werk introduceerde de mogelijkheid om tot 100 uur per jaar vrijwillig over te werken, waarmee geen rekening wordt gehouden bij de berekening van de maximale arbeidstijd van 40 uren.¹¹⁰ Deze overuren kunnen worden verhoogd tot 360 uren per jaar via een collectieve arbeidsovereenkomst die algemeen verbindend verklaard werd door een koninklijk besluit.¹¹¹ Daarnaast waren ook 120 uren aan overuren per werknemer toegelaten tussen 1 april en 30 juni 2020 in de context van de strijd tegen de Covid-19-pandemie. Bovendien stelt de wet een op kwartaal gebaseerde limiet ('de interne limiet') vast voor de overschrijding van de arbeidstijd: de werknemer mag de in dat kwartaal toegestane gemiddelde arbeidstijd met niet meer dan 143 uur overschrijden.¹¹² Deze interne limiet bevat echter zelf verschillende uitzonderingen

¹⁰⁴ Art. 19, Arbeidswet van 16 maart 1971, *Belgisch Staatsblad*, 30 maart 1971.

¹⁰⁵ Art. 27 § 5, wet van 16 maart 1971, *op. cit.*

¹⁰⁶ Artikel 6, Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, *Publicatieblad van de Europese Unie* L. 299/9, 18 november 2003.

¹⁰⁷ Art. 27, § 1 Arbeidswet van 16 maart 1971, *op. cit.* Er zijn uitzonderingen, in het bijzonder voor werk dat niet mag worden onderbroken door zijn aard (art. 22, 2°, wet van 16 maart 1971).

¹⁰⁸ ECSR, Digest, december 2018, p. 65.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Art. 4, wet van 5 maart 2017 betreffende werkbaar en wendbaar werk, *Belgisch Staatsblad*, 15 maart 2017, die artikel 26bis § 1 van de wet uit 1971 wijzigde. Zie ook onderstaand deel over het verband tussen zulke overuren en het recht op betaalde jaarlijkse vakantie.

¹¹¹ *Ibid.* Zie ook de nationale collectieve arbeidsovereenkomst door de Nationale Arbeidsraad nr. 129, die dit aantal tot 120 uren verhoogde (beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/CAO-COORD/cao-129.pdf>). Als onderdeel van de gezondheidsmaatregelen om het coronavirus te bestrijden, heeft de regering een extra quota van 120 vrijwillige uren per werknemer tussen 1 april en 30 juni 2020 verleend.

¹¹² Art. 26 bis, § 1 bis, wet van 16 maart 1971, *op. cit.*

(uitzondering op bepaalde overuren, mogelijkheid om vrijwillig af te zien van de terugvordering van overuren,¹¹³ enz.).

Het overzicht toont dat de Belgische wetgeving relatief complex is inzake overuren, een complexiteit die ongetwijfeld verder zal toenemen met de verwachte aanneming van een systeem van wisselende arbeidstijdregimes¹¹⁴ en de mogelijkheid om hetzelfde aantal uren te werken in een week van vier dagen (in plaats van vijf).¹¹⁵ Deze complexiteit is niet als zodanig in strijd met het Handvest, maar ze maakt het moeilijk voor de bevoegde inspectiediensten om deze reglementering te handhaven. De sociale partners hebben gemeld dat **“het voorzien van een bijkomend systeem van ‘vrijwillige’ overuren (...) de arbeidsduurregelgeving nog complexer, onoverzichtelijk en nog moeilijker controleerbaar (maakt).”**¹¹⁶ (nadruk toegevoegd)

Deze moeilijkheid om te controleren wordt nog verergerd door het ontbreken in de Belgische wetgeving van een algemene verplichting om de arbeidstijd te registreren, behalve voor werknemers met een variabele werktijd.¹¹⁷ Dit gebrek aan registratieverplichting lijkt in strijd te zijn met de rechtspraak van het Hof van Justitie¹¹⁸ en is een oorzaak van de debatten tussen arbeidsrechtbanken over het bewijs van vermeende overuren.¹¹⁹ Het Verbond van Belgische Ondernemingen in België (VBO-FEB) stelt echter dat de omzetting van de rechtspraak van de rechtbank geen registratieverplichting vereist, gezien de uitspraak in de CCOO zaak geen directhorizontaal effect heeft.¹²⁰

¹¹³ Art. 26 bis, § 2bis, wet van 16 maart 1971, *op. cit.*

¹¹⁴ Het wetsontwerp dat momenteel bij het Parlement in behandeling is, zou een nieuwe mogelijkheid bieden om de arbeidstijd over een periode van twee weken te spreiden: de werknemer zou tot 9 uur per dag en 45 uur per week kunnen werken, en deze langere arbeidstijd onmiddellijk in de volgende week kunnen compenseren. Zie *Parl. St.*, Kamer van volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp houdende diverse arbeidsbepalingen, DOC 2810/001, 7 juli 2022, p. 7, beschikbaar op <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=nl&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=N&legislat=55&dossierID=2810>.

¹¹⁵ *Parl. St.*, Kamer van volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp houdende diverse arbeidsbepalingen, DOC 2810/001, *op. cit.* p. 6; BDO Belgium, “Arbeidsdeal: wat weten we al over de arbeidsdeal?”, 22 juni 2022, hier beschikbaar: <https://www.bdo.be/nl-be/nieuws/2022/wat-weten-we-al-over-de-arbeidsdeal>.

¹¹⁶ Nationale Arbeidsraad, Advies nr. 2.008 van 7 december 2016, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/ADVIES/advies-2008.pdf>.

¹¹⁷ Zie in het bijzonder het sociaal secretariaat Securex, juridische afdeling, 2 juli 2021, beschikbaar op https://www.securex.eu/lex-go.nsf/vwNewsWGsoc_nl/0D77F95595F28AA7C12587060029BF42?OpenDocument.

¹¹⁸ HvJ, Grote Kamer, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) v. Deutsche Bank SAE* van 14 mei 2019, C-55/18, § 60: “Om het nuttig effect van de in richtlijn 2003/88 opgenomen rechten en van het in artikel 31, lid 2, van het Handvest verankerde fundamentele recht te verzekeren, moeten de lidstaten aan werkgevers de verplichting opleggen om een objectief, betrouwbaar en toegankelijk systeem op te zetten waarmee de dagelijkse arbeidstijd van iedere werknemer wordt geregistreerd.” Zie ook V. Pertry, L. Vandenplas, “Is de registratie van arbeidstijd verplicht geworden”, *Eubelius*, 14 juni 2021, beschikbaar op <https://www.eubelius.com/nl/nieuws/is-de-registratie-van-arbeidstijd-verplicht-geworden>.

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld, Arbeidshof van Brussel, 22 mei 2020, 2018/AB/424, of Arbeidsrechtbank van Antwerpen (afdeling Turnhout), 31 oktober 2014, volgens welke, in strijd met de meerderheidsrechtspraak, de bewijslast voor de afwezigheid van overuren ligt bij de werkgever die geen systeem heeft om arbeidstijd te registreren. Deze vonnissen nemen op dit ogenblik een minderheidspositie in.

¹²⁰ Dit perspectief wordt verdedigd, onder andere, door S. Coenegracht, van het expertisecentrum van het Verbond van Belgische Ondernemingen. S. Coenegrachts, “Werknemer moet vraag tot betaling van overuren nog steeds bewijzen”, 9 juni 2021, beschikbaar op <https://www.vbo.be/actiedomeinen/hr-->

De opvolging van arbeidstijd is ook moeilijker gemaakt door het **wijdverspreid gebruik van telewerken sinds het begin van de Covid-19-pandemie**. Het Europese Comité voor Sociale Rechten meldt dat *”nieuwe vormen van werkorganisatie, zoals telewerk- en thuiswerkpraktijken, vaak de facto leiden tot langere werkuren, niet in het minst door een vervaging tussen werk- en privéleven.*”*.¹²¹ Deze bijkomende moeilijkheid pleit ook voor een veralgemening van de registratie van de arbeidstijd. De Nationale Arbeidsraad heeft recent aangegeven dat hij in de komende weken een advies wil publiceren over de registratie van arbeidstijd.¹²²

In een onderzoek naar overuren in Europa verwijst Eurofound naar een enquête uit 2017 van 14.500 Belgische werknemers die is uitgevoerd door de vakbond ABVV.¹²³ Zij die aangaven dat ze overuren deden, zeggen dat ze dit doen om de volgende redenen:

- Een vraag van hun leidinggevende(n) omwille van de hogere werkdruk (42 % van de respondenten, waarvan 12 % zei dat het extra werk werd uitgevoerd zonder betaling);
- Een werklast die hen ervan weerhoudt om hun taken uit te voeren tijdens de normale werkuren (40 % van de respondenten, waarvan 40 % zei dat er geen betaling werd aangeboden).

Aanbeveling

Verbeter en vereenvoudig de leesbaarheid van de wetgeving inzake arbeidstijd. De overheid en sociale partners zouden daarnaast de registratie van arbeidstijd moeten aanmoedigen om de controle door de relevante inspectiediensten te vereenvoudigen.

2.1.2. Werkuren van medisch personeel

Er wordt een uitzondering op de wet van 16 maart 1971 voorzien door de wet van 12 december 2010. Ze bepaalt de werkuren van artsen, tandartsen, dierenartsen, kandidaat-artsen en tandartsen in opleiding, alsook studenten-stagiairs die zich voorbereiden voor deze beroepen.¹²⁴ Deze wet voorziet een gemiddelde arbeidstijd van 48 uur per week met een maximum van 60 uur per week.¹²⁵ Ze omvat ook de mogelijkheid om **een individuele overeenkomst te ondertekenen die een verhoging van de gemiddelde arbeidstijd tot 60 uur per week, met een maximum van 78 uur per week, toelaat**,¹²⁶ bijvoorbeeld om te voorzien in wachtdiensten op de werkplaats. Enkele van de academische actoren die werden geraadpleegd door het FIRM melden dat deze individuele overeenkomst geïntegreerd is in

[personeel/arbeidsorganisatie/werknemer-moet-vraag-tot-betaling-van-overuren-nog-steeds-bewijzen_2021-06-09/](#).

* Vrije vertaling van het originele document

¹²¹ ECSR, Appendix, Questions on Group 3 Provisions (Conclusions 2022) - Labour Rights.

¹²² Nationale Arbeidsraad, Advies nr. 2.289 van 17 mei 2022, p. 6, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/nl/advies-2289.pdf>.

¹²³ J. Cabrita, C. Cerf, D. Foden, “Overtime in Europe: Regulation and practice”, Eurofound, 10 maart 2022, p. 22, beschikbaar op <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2022/overtime-in-europe-regulation-and-practice>. Zie ook het onderzoek van het ABVV: C. Verdoot, Verslag Modern Times II: Beschrijving van de resultaten van de enquête 2017, beschikbaar op <https://www.metallos.be/sites/default/files/fichiers/19B400N%20Bijlage%201%20-%20Verslag%20Modern%20Times%202017.pdf>

¹²⁴ De wet van 12 december 2010 tot vaststelling van de arbeidsduur van de geneesheren, de tandartsen, de dierenartsen, kandidaat-geneesheren in opleiding, kandidaat-tandartsen in opleiding en studenten-stagiairs die zich voorbereiden op de uitoefening van deze beroepen, *Belgisch Staatsblad*, 22 december 2010.

¹²⁵ Art. 5, wet van 12 december 2010, *op. cit.*

¹²⁶ Art. 7, *ibid.*

de grote meerderheid van de stageovereenkomsten die artsen, tandartsen en studenten-stagiairs moeten ondertekenen om een stage te kunnen uitvoeren.

Deze situatie is nog problematischer aangezien ze, voor een deel, studenten betreft. Voor hen moeten deze werkweken ook worden gecombineerd met andere verplichtingen voor hun studies. Bovendien lijkt de controle van deze arbeidstijd ook gebrekkig te zijn: collectieve acties door kandidaat-artsen hebben in 2021 de aandacht gevestigd op werkweken van meer dan 100 uur.¹²⁷

Aanbeveling

Schaf de uitzonderlijke werkregeling voor artsen, tandartsen, dierenartsen, kandidaat-artsen en tandartsen in opleiding, alsook studenten-stagiairs af, en respecteer de maximale arbeidstijdregeling uit de Arbeidswet - een maximum van 11 uur per dag en 50 uur per week, met uitzondering van gevallen van overmacht.

Schaf, alternatief, de uitzondering af die wordt verleend door de wet van 12 december 2010, die het toelaat om meer dan zestig uur per week te werken.

2.1.3. Werkuren van leidende functies of vertrouwensposten¹²⁸

De Arbeidswet voorziet dat de bepalingen over arbeidstijd niet van toepassing zijn op bepaalde categorieënwerknemers: thuiswerkers (*supra*, deel 7.5.), commercieel vertegenwoordigers en "werknemers die door de koning worden aangewezen in een leidende functie van een vertrouwenspost".¹²⁹ Deze term verwijst naar het koninklijk besluit van 10 februari 1965 dat de personeelscategorieën waarvan wordt beschouwd dat ze onder een "leidende of vertrouwenspost" vallen vermeldt.¹³⁰ De uitsluiting van werknemers in een leidende of vertrouwenspositie betekent dat ze geen wettelijk gegarandeerde werkuren, geen maximale limieten op werkuren en geen recht op recuperatie of betaling van overuren hebben.¹³¹ De partijen kunnen echter een akkoord sluiten over een extra betaling voor overuren.

¹²⁷ R.T.B.F., "Des médecins assistants dénoncent les conditions de stage : Pendant 5 ans, on travaille de 60 à 100 heures par semaine", 29 april 2021, beschikbaar op <https://www.rtb.be/article/des-medecins-assistants-denoncent-les-conditions-des-stages-pendant-5-ans-on-travaille-de-60-a-100-heures-par-semaine-10751418>; R.T.B.F., "Grève des médecins assistants : des centaines de manifestants ont affiché leur mécontentement à Bruxelles", 20 mei 2021, beschikbaar op <https://www.rtb.be/article/greve-des-medecins-assistants-des-centaines-de-manifestants-ont-affiche-leur-mecontentement-a-bruxelles-10765846>, M. Ghyselings, "Médecins assistants : les raisons de la grève", *Moustique*, 20 mei 2021, beschikbaar op <https://www.moustique.be/actu/2021/05/20/medecins-assistants-les-raisons-de-la-greve-190793> Een onderzoek naar de naleving van de arbeidstijd van artsen in opleiding lijkt nu hangende te zijn tegen ten minste één Brussels ziekenhuis, na controles die werden uitgevoerd door de inspectie Toezicht op de Sociale Wetten. Zie Q. Noirfalisce, C. Joie, "L'auditorat du travail de Bruxelles enquête contre un hôpital", *Médor*, 2 maart 2021, beschikbaar op <https://medor.coop/nos-series/enquete-sante/lenfer-des-assistantes/horaires-des-assistantes-lauditorat-du-travail-de-bruxelles-enquete-contre-un-hopital-macccs-burnout/?full=1#continuer-a-lire>.

¹²⁸ In het Frans, *personnel de direction ou de confiance*, in het Nederlands, *leidende functie of vertrouwenspost*.

¹²⁹ Art. 3, wet van 16 maart 1971, *op. cit.*

¹³⁰ Koninklijk besluit van 10 februari 1965 tot aanwijzing van de personen die met een leidende functie of met een vertrouwenspost zijn bekleed in de particuliere sectors van 's lands bedrijfsleven, voor de toepassing van de wet betreffende de arbeidsduur, *Belgisch Staatsblad*, 12 februari 1965.

¹³¹ J. Clesse, F. Kéfer, *Manuel de droit du travail* (2nd edn), Larcier, Brussel, 2018, p. 345.

Er ontstaan twee problemen bij de toepassing van dit koninklijk besluit dat niet werd aangepakt sinds de invoering: ten eerste, een gebrek aan duidelijkheid over de functies die worden beschouwd als een leidend of een vertrouwensfunctie; ten tweede, de moeilijkheid om de toepassing ervan te monitoren.

Het gebrek aan duidelijkheid komt voort uit een controverse in de rechtspraak over het exhaustieve karakter van de lijst in het koninklijk besluit van 10 februari 1965.¹³² Aangezien de wet van 16 maart 1971 van openbare orde is, wordt beschouwd dat afwijkingen ervan restrictief moeten worden geïnterpreteerd. De relatief gedateerde aard van veel functies die ze bevat – schietmeesters, stalmeesters enz. – en het feit dat ze sindsdien niet is bijgewerkt, maken het moeilijk om ze toe te passen. Sommige rechtbanken baseren zich daarom op bepaalde meer algemene categorieën in het koninklijk besluit, zelfs wanneer dit betekent dat ze breed worden geïnterpreteerd,¹³³ bijvoorbeeld door na te gaan of de betrokken functies daadwerkelijk gezag uitoefenen over een afdeling van de vennootschap of de vennootschap rechtens onder eigen verantwoordelijkheid aan derden kunnen binden.¹³⁴ In de vorm van een cirkelredenering kan de verplichting om buiten de normale werkuren te werken ook een indicatie zijn dat de functie een leidende of vertrouwenspost is.¹³⁵ De controverse over de brede of beperkende interpretatie van de lijst in het koninklijk besluit en de gedateerde aard ervan ondermijnen de leesbaarheid van de wetgeving op dit vlak sterk.

De geraadpleegde actoren, vakbonden en academici, voeren het bestaan van **praktijken van onrechtmatige classificatie van functies als leidend of vertrouwenspersoneel** aan. Dit misbruik is erop gericht de toepassing van de arbeidstijdwetgeving te vermijden. Er lijkt een grote hoeveelheid rechtspraak te zijn in dit domein,¹³⁶ maar, voor zover wij weten, is er geen studie gepubliceerd over dit onderwerp. Deze misbruiken moeten worden gezien tegen de achtergrond van moeilijkheden bij het toezicht op deze maatregelen: aangezien de bepaling van het "leidinggevende of vertrouwenswaardige" karakter van een functie afhangt van **vage en gedateerde criteria**, is het voor de inspectiediensten moeilijk om met zekerheid te beoordelen of de concrete functie in werkelijkheid niet overeenstemt met een dergelijke functie.

Aanbevelingen

Update en beperk de lijst van vertrouwenspersoneel in het koninklijk besluit van 10 februari 1965.

Baseer de definitie van leidende posten op een tegenstrijdige procedure geïnspireerd door de procedure die wordt gebruikt om leidende posten te definiëren in de context van sociale verkiezingen.

¹³² Vergelijk bijv. het Arbeidshof van Brussel, 2 december 2020, R.G. 2016/AB/334, en Arbeidshof van Brussel, 27 juni 2011, R.G. 2009/AB/52.388.

¹³³ Vergelijk bijv. het Arbeidshof van Brussel, 2 december 2020, R.G. 2016/AB/334, en Arbeidshof van Brussel, 27 juni 2011, R.G. 2009/AB/52.388.

¹³⁴ Hof van Cassatie, 11 september 2017, S.15.0065.N; Arbeidshof van Brussel, 23 november 2016, R.G. 2014/AB/755 en opmerkingen bij dit arrest gepubliceerd door het onderzoekscentrum voor sociaal recht Terra Laboris: "personnes de confiance: l'arrêt royal du 10 février 1965 dresse-t-il la liste exhaustive des catégories de personnel concernées", 15 juni 2017, beschikbaar op <http://www.terralaboris.be/spip.php?article2315>.

¹³⁵ Hof van Cassatie, 10 november 2014, S.12.0114.N.

¹³⁶ Het onderzoekscentrum Terra Laboris heeft ongeveer 30 van zulke arresten geïdentificeerd sinds 2010. Zie op <https://www.terralaboris.be/spip.php?rubrique1161>.

Sluit leidende functies of vertrouwensposten niet langer uit van de regels over arbeidstijd en nachtwerk en maak het mogelijk dat ze worden toegepast over een langere periode, bijvoorbeeld een trimester.

Versterk de controle door de arbeidsinspectiediensten op misbruiken van classificatie van leidende functies of vertrouwensposten.

2.1.4. Gevangenisarbeidsduur

Aangezien gevangenisarbeid niet wordt gedekt door de sociale wetgeving (zie hieronder, punt 3.3 over bezoldiging van gevangenisarbeid), is de Arbeidswet van 16 maart 1971 er niet rechtstreeks op van toepassing,¹³⁷ zoals wordt bevestigd door het Grondwettelijk Hof.¹³⁸ Arbeidstijdnormen worden bepaald door huishoudelijk reglement van de gevangenen dat aangenomen wordt bij wijze van een ministeriële rondzendbrief.¹³⁹ In de praktijk zijn ze meer afhankelijk van de concrete werkomstandigheden (of het gebrek eraan). Bovendien stelt de Basiswet betreffende het gevangeniswezen: *"In geen geval mag de duur van de arbeidstijd de duur overschrijden die voor overeenkomstige activiteiten in de vrije samenleving door of krachtens de wet worden bepaald."*¹⁴⁰ Daarom mogen werkende gevangenen niet meer werken dan een gemiddelde van 40 uur per week en nooit meer dan 11 uur per dag en 50 uur per week.

Verschillende actoren merken echter op dat de overeenkomst van werkuren met de gewone arbeidswetgeving zeer relatief is: gedetineerden die in werkplaatsen werken doen dit meestal tegen een verminderde regeling door een gebrek aan beschikbaar werk.¹⁴¹ Zij die werken in cellen of huishoudelijk werk doen in de gevangenis overschrijden echter vaak de maximale werkuren¹⁴²: het eerste vooral omdat ze worden betaald per stuk in plaats van per uur, het laatste door weekendwerk en werk op feestdagen en door de afwezigheid van wettelijke feestdagen voor gedetineerden.¹⁴³ Ten slotte hadden gevangenisarbeiders geen recht op enige vorm van compensatie wanneer ze niet in staat zijn te werken door omstandigheden buiten hun controle, zoals onderbrekingen ten gevolge van de gezondheids crisis. De Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen beveelt aan dat er

¹³⁷ De Basiswet specificeert echter dat *"De tewerkstelling van de gedetineerde in de gevangenis geschiedt in omstandigheden die, voorzover de aard van de detentie zich daartegen niet verzet, zoveel mogelijk overeenstemmen met die welke in de vrije samenleving identieke activiteiten kenmerken"*. Art. 83, basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *Belgisch Staatsblad*, 1 februari 2005.

¹³⁸ Het Grondwettelijk Hof stelt dat *"gedetineerden die penitentiaire arbeid verrichten zich in een situatie bevinden die te ver is verwijderd van die waarin de werknemers zich bevinden opdat de eersten met de tweede op nuttige wijze kunnen worden vergeleken wat betreft de rechtsregeling die van toepassing is op de arbeid van de enen en de anderen"*. Grondwettelijk Hof, arrest 63/2015 van 21 mei 2015, B.7.

¹³⁹ Federale Overheidsdienst Justitie, *Huishoudelijk reglement*, ministeriële rondzendbrief nr. HR/3 van 9 oktober 2017.

¹⁴⁰ Art. 83, § 2, basiswet, *op. cit.*

¹⁴¹ C. Oumalis, *"le droit des détenus au travail et à la sécurité sociale en Belgique"*, Scriptie, Faculteit Rechtsgeleerdheid en Criminologische Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven, 2015, p. 39, beschikbaar op <https://dial.uclouvain.be/memoire/ucl/object/thesis:3141>.

¹⁴² *Ibid.* Deze vaststelling wordt ook gedaan in het Franse rapport over de controle van penitentiaire inrichtingen, het zogenaamde Loridant-verslag, geciteerd door C. Oumalis. Zie P. Loridant, *Parl. St. Senaat* (Frankrijk), gewone zitting 2001-2002, nr. 330, p. 28.

¹⁴³ Informatie uit onze gesprekken met de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen.

“gedetineerden die momenteel niet mogen worden (...) een redelijke compensatie of vergoeding (zouden) kunnen krijgen.”¹⁴⁴

Aanbeveling

Neem een specifiek wettelijk kader aan voor de gevangenisarbeidsduur, waarin de maximumduur voor elk soort verricht werk (huishoudelijk werk, atelierwerk voor rekening van de gevangenisautoriteiten of externe cliënten), een mechanisme voor vrije dagen, controlemaatregelen en een redelijke compensatie voor perioden waarin gedetineerden onafhankelijk van hun wil niet in staat zijn te werken, wordt vastgelegd.¹⁴⁵

2.2. On-call- en wachtdienst (artikel 2 § 1)

In de lijst met vragen aan de Belgische Staat toont het Comité een bijzondere interesse in problemen met wacht- en on-calldiensten. In lijn met de Europese wetgeving, beschouwt de Belgische wetgeving arbeidstijd als “de tijd waarin het personeel beschikbaar is voor de werkgever”.¹⁴⁶

2.2.1. Wachtdienst en effectief gewerkte tijd

De tijd waarin de werknemer in wachtdienst is en fysiek aanwezig is op de werkplaats wordt beschouwd als effectieve arbeidstijd.¹⁴⁷ De Belgische rechtspraak heeft lang gezegd dat de tijd besteed aan wachtdienst zonder aanwezig te zijn op een plaats bepaald door de werkgever niet binnen de notie van effectieve arbeidstijd valt en dat alleen diensten die effectief worden uitgevoerd in deze periode kunnen worden beschouwd als arbeidstijd.¹⁴⁸ Volgens een recent arrest van het Europees Hof van Justitie is de plaats waar het werk wordt uitgevoerd echter irrelevant om de aard van het werk te bepalen.¹⁴⁹ In lijn met het Hof, is het belangrijk om te bepalen of “de verplichtingen die hem worden opgelegd van dien aard zijn dat zij een objectieve en aanzienlijke impact hebben op zijn mogelijkheden om tijdens die wachtdienst de tijd waarin geen beroepswerkzaamheden van hem worden verlangd, vrij in te vullen en aan zijn eigen interesses te besteden.”¹⁵⁰ Het Hof van Justitie meldt echter dat de kwestie van de vergoeding voor zulke arbeidstijd niet binnen zijn bevoegdheid valt.¹⁵¹ Ook volgens het Handvest kan on-calldienst niet als rusttijd worden beschouwd.¹⁵² De on-calltijd moet daarom arbeidstijd zijn, maar de vergoeding ervan blijft onzeker.

¹⁴⁴ De Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen, “Gevangenis: Regering opgeroepen tot dringende versterking van de gezondheid en humanitaire maatregelen”, 30 maart 2020, beschikbaar op https://ctrq.belgium.be/wp-content/uploads/2020/04/30.03.20_Persbericht_CTRG_Covid19.pdf.

¹⁴⁵ Over de vergoeding van gevangenisarbeid, zie deel 3.3.

¹⁴⁶ Art. 19, para. 2, Arbeidswet van 16 maart 1971, *op. cit.*

¹⁴⁷ Zie het Hof van Cassatie, 4 februari 1980, *J.T.T.*, 1981, p. 100. Zie ook F. Kéfer, J. Clesse, “Le temps de garde inactif, entre le temps de travail et le temps de repos”, *Rev. Dr. ULg*, 2006, p. 157 ff.

¹⁴⁸ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 35/2016 van 3 maart 2016, B.12.1; HvJ, *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) v. Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana* van 3 oktober 2000, C-303/98, § 50; *Landeshauptstadt Kiel v. Norbert Jaeger* van 9 september 2003, C-151/02, § 51.

¹⁴⁹ HvJ *D.J. v. Radiotelevizija Slovenija* van 9 maart 2021, C-344/19.

¹⁵⁰ *Ibid.*, § 37.

¹⁵¹ *Ibid.*, § 57.

¹⁵² ECSR, Digest, december 2018, p. 66.

Verschillende Belgische normen zijn restrictiever dan de rechtspraak van het Hof van Justitie. Het koninklijk besluit van 6 mei 1971 stelt bijvoorbeeld dat de on-calldienst van vrijwillige brandweerlieden enkel de tijd betreft die wordt besteed in de brandweerkazerne, met uitsluiting van de zogenaamde “oproepdienst”, die nochtans verplicht is.¹⁵³ Het Hof van Cassatie heeft echter verschillende recente uitspraken gedaan over on-calldienst in lijn met de rechtspraak van het Hof van Justitie. Het stelt dat er een onderscheid moet zijn tussen de notie van arbeidstijd en van een dienst die recht geeft op 100 % vergoeding¹⁵⁴: bepaalde vormen van rustperiodes moeten nu worden beschouwd als arbeidstijd, maar kunnen desondanks leiden tot een vorm van vergoeding die minder bedraagt dan 100 % of tot een vaste vergoeding.¹⁵⁵

Sommige van de door de wet ingevoerde onderscheiden tussen on-calldienst en rusttijd lijken nu te restrictief om in overeenstemming te blijven met de ontwikkelingen in de Europese rechtspraak. Bovendien staat de kwestie van de arbeidstijd los van die van de bezoldiging voor deze werkperiodes, en blijft er grote onzekerheid bestaan wanneer er geen collectieve arbeidsovereenkomsten zijn over de bezoldiging van on-calldienst. Het is daarom aan de wetgever om tussenbeide te komen om de wetgeving die in strijd is met het vonnis van het Hof van Justitie te wijzigen en om de vergoeding te verduidelijken die verschuldigd is voor perioden die worden beschouwd als arbeidstijd, wanneer de regelgeving op dit punt nog zwijgt.

Aanbevelingen

Wijzig de wetgeving die in strijd is met het arrest *D.J. v. Radiotelevizija Slovenija* van het Hof van Justitie over on-calldienst, zoals het koninklijk besluit van 6 mei 1971.

Verduidelijk de vergoeding die verschuldigd is voor perioden die worden beschouwd als arbeidstijd, wanneer collectieve arbeidsovereenkomsten zwijgen over deze kwestie.

2.2.2. Werkuren van taxichauffeurs

Een speciale regeling die van toepassing is op taxichauffeurs doet ook vragen rijzen over de conformiteit met artikel 2 § 1 van het Handvest. Het koninklijk besluit van 14 juli 1971 over de werkuren van chauffeurs die worden tewerkgesteld in de ondernemingen van taxi's en taxi-bestelwagens¹⁵⁶ streeft ernaar te voorkomen dat er een vergoeding nodig is voor perioden waarin de werknemer wordt verondersteld ter beschikking te staan van de werkgever, zonder effectief te werken (bijvoorbeeld, de tijd tussen twee ritten). Hiervoor creëert het koninklijk besluit **een vermoeden van**

¹⁵³ Art. 24/1, bijlage 3 van het koninklijk besluit van 6 mei 1971 tot vaststelling van de modellen van gemeentelijke reglementen betreffende de organisatie van de gemeentelijke brandweerdiensten, *Belgisch Staatsblad*, 19 juni 1971; Art. 7 wet van 12 december 2010 tot vaststelling van de arbeidsduur van de geneesheren, de tandartsen, de dierenartsen, kandidaat-geneesheren in opleiding, kandidaat-tandartsen in opleiding en studenten-stagiairs die zich voorbereiden op de uitoefening van deze beroepen, *op. cit.*

¹⁵⁴ Hof van Cassatie, 21 juni 2021, AR S.19.0071.F, beschikbaar op https://www.stradalex.com/en/sl_src_publ_jur_be/document/ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20210621.3F.6-FR; Hof van Cassatie, 15 november 2021, S.20.0092.F., beschikbaar op https://www.stradalex.com/fr/sl_src_publ_jur_be/document/ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20211115.3F.1-FR.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Art. 3, koninklijk besluit van 14 juli 1971 betreffende de arbeidsduur van het rijdend personeel tewerkgesteld in de ondernemingen van taxi's en taxi-bestelwagens, *Belgisch Staatsblad*, 12 oktober 1971.

effectief werk dat is uitgevoerd, dat overeenstemt met 76 % van de werkuren die worden uitgevoerd onder de controle van de werkgever: “Voor de vaststelling van de arbeidsduur, wordt er geen rekening gehouden met de tijd gedurende welke de werkmans ter beschikking van de werkgever is zonder effectieve arbeid te presteren; aldus wordt 24 % van de aanwezigheidstijd niet voor de berekening van de arbeidsduur in aanmerking genomen”.

Dit koninklijk besluit is in strijd met hogere internationale normen. De Europese Richtlijn van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd¹⁵⁷ definieert arbeidstijd bijvoorbeeld als “*de tijd waarin de werknemer werkzaam is, ter beschikking van de werkgever staat en zijn werkzaamheden of functie uitoefent, overeenkomstig de nationale wetten en/of gebruiken*”. Het Europees Comité voor Sociale Rechten stelt ook dat de afwezigheid van effectief werk geen adequaat criterium is om arbeidstijd te bepalen, als de werknemer ter beschikking blijft staan van zijn werkgever.¹⁵⁸

Het Arbeidshof van Brussel trok recent de verenigbaarheid van dit koninklijk besluit met het EU-recht in twijfel. Het bekritiseerde het gebruik van een juridische fictie – het vermoeden van 76 % effectieve arbeidstijd – om de effectieve arbeidstijd op forfaitaire basis te verminderen.¹⁵⁹ In het licht van de rechtspraak van het Comité, lijkt het erop dat deze vermindering van de effectief gewerkte arbeidstijd ook in strijd is met artikel 2(1) van het Handvest.

Aanbeveling

Schrap de uitzondering in het koninklijk besluit van 14 juli 1971 betreffende de arbeidsduur van het rijdend personeel tewerkgesteld in de ondernemingen van taxi's en taxi-bestelwagens, waarbij 24 % van de gewerkte tijd afgetrokken wordt.

2.3. Redelijke werkuren tijdens de pandemie (artikel 2 § 1)

Zoals uitgelegd door de Belgische overheid, werden er een aantal maatregelen genomen om het recht op redelijke werkuren te verzekeren tijdens de pandemie, in een context waarin het krijgen van zulk recht sterk werd verstoord door de implementatie van gezondheidsmaatregelen (telewerken, sluiting van scholen of crèches enz.). Deze maatregelen hadden opnieuw een onevenredige impact op kwetsbare groepen. Hieronder bespreken we kort telewerken en “corona-ouderschapsverlof” (op het vlak van werkuren). Onze analyse is vooral gebaseerd op de input die we kregen van het Steunpunt Armoedebestrijding over de impact van COVID-19 op kwetsbare werknemers.

2.3.1. Telewerk

Precaire jobs lenen zichzelf vaak niet goed tot telewerk.¹⁶⁰ Bovendien vonden kwetsbare mensen, in complexe situaties van quarantaine of gebrek aan kinderopvang, het vaak moeilijk om naar het werk

¹⁵⁷ Art. 2.1, Richtlijn 2003/88/EC van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, *op. cit.*

¹⁵⁸ ECSR, Digest, december 2018, p. 66.

¹⁵⁹ Arbeidshof van Brussel, 17 januari 2022, R.G. 2019/AB/829, pp. 20-22.

¹⁶⁰ J. Horemans *et al*, *COVIVAT Beleidsnota 4: De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen*, Leuven/Antwerpen, 2020; Steunpunt Armoedebestrijding, rapport *Solidariteit en armoede*. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie, Brussel, 2021, beschikbaar op <https://www.armoedebestrijding.be/publicaties/publicaties-steunpunt/tweejaarlijks-verslag/solidariteit-en-armoede-een-bijdrage-aan-politiek-debat-en-politieke-actie/>.

te gaan, wat leidde tot (soms significante) inkomstenverliezen.¹⁶¹ De slechtst betaalde jobs werden vaak beschouwd als 'noodzakelijke' jobs, die werden uitgesloten van verplicht telewerken, wat werknemers blootstelde aan grotere gezondheidsrisico's (fysiek werk, contactberoepen).¹⁶² Essentiële beroepen kregen ook weinig kansen om te telewerken of om hun werkactiviteit te onderbreken omwille van gezondheidsrisico's.¹⁶³

In situaties waarin telewerken mogelijk was, had het tekort aan kinderopvangdiensten ook grote gevolgen. **De COVID-19-crisis maakte de toegang tot kinderopvang moeilijker voor de meest kwetsbare personen** omwille van financiële en aanbodzijdeproblemen (structureel tekort aan plaatsen). Voor deze telewerkers was de behoefte aan kinderopvang echter bijzonder hoog door slechte huisvestingsomstandigheden, hogere stress en angst, vooral verband houdende met precariteit,¹⁶⁴ en de behoefte om de ontwikkeling en opleiding van een kind te verzekeren in een moeilijke context.¹⁶⁵ Veel kwetsbare families moesten de kinderopvang voor hun kinderen ook opgeven.¹⁶⁶

2.3.2. "Corona-ouderschapsverlof"

De federale overheid creëerde een nieuw ouderschapsverlof voor ouders die het werk moesten combineren met kinderopvang tijdens de pandemie.¹⁶⁷ Deze ouders konden hun werkuren verminderen tot halftijds of met een vijfde met een beperkt verlies van inkomsten. Net zoals bij 'gewoon' ouderschapsverlof, maakten kwetsbare mensen minder gebruik van corona-ouderschapsverlof. Hier zijn twee redenen voor. Ten eerste tonen onderzoeken dat bepaalde kwetsbare groepen veel minder vaak betaald ouderschapsverlof nemen, bijvoorbeeld wanneer men moeders met lagere opleidingsniveaus vergelijkt met moeders met hogere opleidingsniveaus.¹⁶⁸ Aan de andere kant is het gebruik van ouderschapsverlof in het algemeen positief gecorreleerd met salarisniveau (behalve wat betreft de hoogste inkomensklasse): dit **suggereert dat mensen in de laagste inkomensklassen financieel minder mogelijkheden hebben om ouderschapsverlof te nemen omwille van het lagere inkomen dat het biedt**. Het is echter ook mogelijk dat mensen met lage inkomens minder pandemie-gerelateerd ouderschapsverlof namen wegens jobverlies of omdat ze zich in tijdelijke werkloosheid bevonden (zie hieronder, deel 3.5.1.)¹⁶⁹

¹⁶¹ Zie Netwerk tegen Armoede, "Signalenbundel 2.0. Mensen in armoede maken samen de balans op na 1 jaar Corona!" 24 maart 2021, beschikbaar op <https://netwerktegenarmoede.be/nl/nieuws/2021/signalenbundel>.

¹⁶² J. Horemans et al, *COVIVAT Beleidsnota 4: De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen*, op. cit.; Steunpunt Armoedebestrijding, rapport *Solidariteit en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, op. cit.

¹⁶³ Zie Federale Overheidsdienst Sociale Veiligheid, Working Group Social Impact COVID-19, "Monitoring van de sociale impact van de COVID-19-crisis in België", beschikbaar op <https://socialsecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/sociale-impact-covid-19>.

¹⁶⁴ J. Horemans et al, *COVIVAT Beleidsnota 4: De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen*, op. cit.; Steunpunt Armoedebestrijding, rapport *Solidariteit en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, op. cit.

¹⁶⁵ BAPN. *Blad 84: Families, ouderschap en werk*.

¹⁶⁶ G. Loosveldt en K. Emmery, "Met de nodige afstand? Een staat van het gezinsbeleid in Vlaanderen 2020", 2021, Odissee Hogeschool.

¹⁶⁷ Koninklijk besluit nr. 23 van 13 mei 2020 tot uitvoering van artikel 5 § 1, 5° van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, *Belgisch Staatsblad*, 14 mei 2020.

¹⁶⁸ B. Cantillon. "Forumtekst: pleidooi voor een vernieuwd sociaal contract", *Tijdschrift voor sociale zekerheid*, 2020, nr. 2, pp. 407-422.

¹⁶⁹ Federale Overheidsdienst Sociale Veiligheid, Working Group Social Impact COVID-19, "Monitoring van de sociale impact van de COVID-19-crisis in België", op. cit.

2.4. Recht op een minimaal jaarlijks betaald verlof (artikel 2 § 3)

2.4.1. Recht op uitstel van jaarlijkse vakantiedagen in geval van arbeidsongeschiktheid

Het koninklijk besluit van 30 maart 1967¹⁷⁰ zorgt voor het recht op een minimum van vier weken betaald verlof per jaar. De werknemer behoudt zijn verlofdagen bij een onderbreking van werk door ziekte of een ongeval op het werk, behalve als de onderbreking tijdens de verlofperiode gebeurt.¹⁷¹ In dit geval heeft de werknemer niet het recht om de betaalde jaarlijkse verlofdagen die hij heeft “verloren” in de periode van de ongeschiktheid te recupereren.

Het Europees Comité voor Sociale Rechten oordeelde al in 2010 dat de Belgische wetgeving op dit punt niet conform het Handvest was.¹⁷² Het Handvest, zoals het wordt geïnterpreteerd door het Comité, houdt het recht in om verlofdagen uit te stellen wanneer er een ziekte of andere vorm van ongeschiktheid voorkomt tijdens een vakantieperiode.¹⁷³ Er bestaat ook een vergelijkbaar recht in de wetgeving van de Europese Unie.¹⁷⁴ Deze constatering van non-conformiteit werd in 2014 herhaald, maar de desbetreffende wetgeving werd niet gewijzigd. Er werd door de regering een ontwerp van een koninklijk besluit opgesteld dat deze regeling wijzigt en de Nationale Arbeidsraad – het federaal paritair orgaan met ruime adviesbevoegdheid in sociale zaken – heeft zich uitgesproken voor het recht om verlofdagen over te dragen.¹⁷⁵ Het is echter belangrijk om op te merken dat het ontwerpbesluit nog niet officieel werd aangenomen. De Belgische wetgeving blijft niet conform het Handvest.

Aanbeveling

Leg het recht vast om verlofdagen te behouden en over te dragen wanneer er een ziekte of andere vorm van ongeschiktheid voorkomt in een vakantieperiode.

2.4.2. Beperking van het jaarlijks recht op vakantie voor verenigingswerk

In april 2020 vernietigde het Grondwettelijk Hof de wet van 18 juli 2018 die een speciale status voor verenigingswerk had ingevoerd.¹⁷⁶ Dit arbeidsstelsel liet het voor non-profitorganisaties of bepaalde overheidsorganen toe om werknemers aanvullend aan te nemen, zonder dat ze socialezekerheidsbijdragen of belastingen moesten betalen. Werknemers die echter niet onderworpen zijn aan socialezekerheidsbijdragen bouwen geen recht op jaarlijks betaald verlof op. De Nationale Arbeidsraad was van mening dat deze wettelijke regeling onvoldoende waarborg bood dat

¹⁷⁰ Art. 60, koninklijk besluit van 30 maart 1967 tot bepaling van de algemene uitvoeringsmodaliteiten van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, *Belgisch Staatsblad*, 6 april 1967.

¹⁷¹ Art. 67, *op. cit.*

¹⁷² ECSR, Conclusions 2010 (Belgium), artikel 2 § 3, beschikbaar op <https://hudoc.esc.coe.int/fre?i=2010/def/BEL/2/3/FR>.

¹⁷³ ECSR, Conclusions XII-2 (1992), Statement of Interpretation on Article 2 §3. Er moet ook worden opgemerkt dat het Comité aanvaardt dat de werkgever een medisch certificaat vereist om de arbeidsongeschiktheid tijdens de vakantieperiode aan te tonen (*Ibid.*).

¹⁷⁴ Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, *op. cit.*

¹⁷⁵ Nationale Arbeidsraad, Advies nr. 2.268 van 21 december 2021 – Overeenstemming van de bepalingen inzake jaarlijkse vakantie met richtlijn 2003/88/EG van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/nl/advies-2268.pdf>.

¹⁷⁶ Grondwettelijke Hof, arrest 2020/053 van 23 april 2020, beschikbaar op <https://www.const-court.be/public/n/2020/2020-053n.pdf>.

ze aanvullend bleef op gewone tewerkstelling en vreesde dat dit zou leiden tot een "risico van verdringing van de gewone werkgelegenheid" in de organen die ervan afhankelijk waren.¹⁷⁷

Artikel 17 van het koninklijk besluit over sociale zekerheid voor werknemers (het zogenaamde RSZ-besluit) dat de vernietigde wet van 18 juli 2018 vervangt, komt tegemoet aan een aantal van de opmerkingen van het Grondwettelijk Hof. Het behoudt echter een vrijstelling van socialezekerheidsbijdragen voor bepaalde werknemers waarvan het werk niet langer is dan 300 uur per jaar en tot 450 uur per jaar in de sportsector.¹⁷⁸ De werknemersvertegenwoordigers in de Nationale Arbeidsraad gaven aan dat zij vonden dat deze nieuwe regeling het recht op betaald jaarlijks verlof niet garandeerde. Zij pleitten daarom voor een recht op vrijstelling van verenigingswerk gedurende perioden van jaarlijkse vakantie, met behoud van salaris. De werkgeversvertegenwoordigers waren het niet eens met deze aanbeveling en merkten op dat een dergelijk voorstel moeilijk kan worden uitgevoerd zonder de betaling van socialezekerheidsbijdragen die een recht op jaarlijkse vakantie met behoud van salaris creëren en dat de betaling van dergelijke bijdragen de financiële aantrekkelijkheid van de nieuwe regeling voor verenigingswerk in gevaar zou kunnen brengen.¹⁷⁹

Ondanks de verbeteringen in artikel 17, hebben werknemers in deze regeling nog altijd geen recht op betaald jaarlijks verlof. Deze situatie is in strijd met artikel 2 § 3 van het Handvest.

Aanbeveling

Zorg ervoor dat werknemers die onder de regeling van artikel 17 van het RSZ-besluit vallen, recht hebben op betaald jaarlijks verlof voor de gewerkte uren volgens deze regeling.

2.4.3. Afwezigheid van het recht op betaald jaarlijks verlof voor platformarbeiders

Het eerste deel van dit verslag benadrukte dat sommige werknemers geen socialezekerheidsrechten opbouwen op basis hun professionele activiteit. Deze situatie heeft betrekking platformarbeiders in het 'deeleconomiestelsel' (zie hierboven, deel 1.3.1.), maar ook andere specifieke statussen, zoals gevangenisarbeid.¹⁸⁰ Uitsluiting van het opbouwen van socialezekerheidsrechten heeft belangrijke gevolgen voor het recht op betaald jaarlijks verlof, aangezien dit recht wordt opgebouwd in de basis van socialezekerheidsbijdragen (zie deel 2.4.2 over verenigingswerk). Aangezien platformarbeiders dus

¹⁷⁷ Nationale Arbeidsraad, Advies nr. 2.097 van 25 september 2018, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/ADVIES/advies-2097.pdf>; Nationale Arbeidsraad, Advies nr. 2.202 van 3 maart 2021, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/ADVIES/advies-2202.pdf>.

¹⁷⁸ Art. 17 § 1/1, koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, *Belgisch Staatsblad*, 5 december 1969. Zie ook het koninklijk besluit van 23 december 2021 tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 2021, dat dit systeem invoerde. Dit systeem is anders dan het flexi-jobsysteem.

¹⁷⁹ Nationale Arbeidsraad, Advies nr. 2.236 van 13 juli 2021, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/ADVIES/advies-2236.pdf>.

¹⁸⁰ V. Van der Plancke, "Les exclus de la sécurité sociale", *Gezondheidsconjugaat*, nr. 83, juni 2018, beschikbaar op <https://www.maisonmedicale.org/-Malade-et-en-prison-double-peine-.html>

onder het 'deeleconomiestelsel' geen socialezekerheidsrechten opbouwen, krijgen ze het recht op betaald jaarlijks verlof niet.

Aanbeveling

Creëer sociale rechten voor platformarbeiders: werk zou in principe moeten leiden tot het opbouwen van socialezekerheidsrechten, inclusief het recht op betaald jaarlijks verlof.

2.5. Wekelijkse rustperiode (artikel 2 § 5)

2.5.1. Non-conformiteit 2014: uitstel van de wekelijkse rustdag

Het Comité heeft op verschillende momenten opgemerkt dat de Belgische wetgeving over het uitstel van de compensatiedag in strijd is met het Europees Sociaal Handvest.¹⁸¹ De wet van 16 maart 1971 zorgt voor een algemeen verbod op zondagwerk, maar laat het voor bepaalde collectieve arbeidsovereenkomsten toe om hiervan af te wijken. Bij zondagwerk moet er een compensatiedag worden gegeven.¹⁸² Het Handvest bepaalt dat deze rustdag niet mag worden overgedragen na de week volgend op de gewerkte zondag, om te vermijden dat de werknemer voor meer dan twaalf opeenvolgende dagen zonder onderbreking werkt.¹⁸³ Zulke maximale periode om een compensatiedag te nemen bestaat echter niet in de Belgische wetgeving, wat er in principe voor zorgt dat de recuperatie van de wekelijkse rustdag kan worden uitgesteld tot na de twaalf dagen. Sommige collectieve overeenkomsten bepalen uitdrukkelijk langere periodes.¹⁸⁴

België bevestigt het gebrek aan conformiteit van zijn wetgeving in zijn verslag van 2021, terwijl het beweert dat het probleem zich in de praktijk niet vaak voordoet: *"(...) wanneer op basis van de wetgeving over nieuwe arbeidsregelingen wordt afgeweken van het verbod op zondagwerk, wordt er geen maximale periode om de compenserende rustdag te nemen, voorzien. Gezien de in acht te nemen arbeidstijd zal de werknemer in de meeste gevallen ten minste één rustdag in de week hebben kunnen nemen"*.¹⁸⁵

Aanbeveling

Wijzig de wetgeving om het uitstel van de compensatiedag voorbij twaalf opeenvolgende werkdagen nadrukkelijk te verbieden.

¹⁸¹ ECSR, Conclusions 2010 (Belgium), artikel 2 § 5, beschikbaar op <https://hudoc.esc.coe.int/fre?i=2010/def/BEL/2/5/FR>; ECSR, Conclusions 2014 (Belgium) on Articles 2,4, 5, 6, 21, 22, 26 §1^{er}, and 29 of the Revised Charter.

¹⁸² Dit kan slechts een halve dag zijn om te recupereren als de duur van de arbeidstijd op zondag niet langer was dan 4 opeenvolgende uren.

¹⁸³ ECSR, Digest, december 2018, p. 69.

¹⁸⁴ De collectieve arbeidsovereenkomst van 13 juni 2005 betreffende de invoering van nieuwe regelingen inzake organisatie van de arbeidstijd in de subsector voor verhuisondernemingen, meubelbewaring en hun aanverwante activiteiten voorziet bijvoorbeeld een periode van 8 weken. Zie het koninklijk besluit van 2 mei 2006 waarbij algemeen verbindend wordt verklaard de collectieve arbeidsovereenkomst van 13 juni 2005, gesloten in het Paritair Comité voor het vervoer, betreffende de invoering van nieuwe regelingen inzake organisatie van de arbeidstijd in de subsector voor verhuisondernemingen, meubelbewaring en hun aanverwante activiteiten, *Belgisch Staatsblad*, 10 augustus 2006.

¹⁸⁵ Eigen vertaling.

2.5.2. Geen compensatiedag voor vrijwillige overuren

De wet van 5 maart 2017 betreffende werkbaar en wendbaar werk laat 100 uur aan vrijwillige overuren per jaar toe, op vraag van de werkgever en met het akkoord van de werknemer (zie ook deel 2.1.1. over Opvolging van overuren).¹⁸⁶ Deze overuren kunnen worden verhoogd tot 360 uren per jaar via een collectieve arbeidsovereenkomst, algemeen verbindend verklaard door een koninklijk besluit.¹⁸⁷

Deze vrijwillige overuren geven het recht op een extra vergoeding, maar niet op compensatierust.¹⁸⁸ Ze mogen worden gepresteerd op zondagen of tijdens betaalde feestdagen. Het Comité heeft echter al benadrukt dat *"het recht op wekelijkse rustperiodes niet mag worden vervangen door compensatie en werknemers geen toelating mogen krijgen om dit op te geven"*.¹⁸⁹ De uitzondering van de wet van 5 maart 2017 betreffende compensatierust lijkt daarom in strijd te zijn met de interpretatie van het Europees Sociaal Handvest door het Comité.

Aanbeveling

Het Comité zou zich moeten uitspreken over de compatibiliteit van de niet-recupereerbare vrijwillige overuren met artikel 2 § 5 van het Handvest.

2.6. Informatie over de arbeidsovereenkomst (artikel 2 § 6)

Het recht op informatie over de arbeidsovereenkomst wordt over het algemeen sterk verzekerd in België.¹⁹⁰ Sommige juridische mechanismen laten echter het sluiten van verbale arbeidscontracten toe, wat invloed heeft op het recht op informatie.

In principe kan een Belgisch arbeidscontract mondeling of schriftelijk worden gesloten. Er moeten echter in de schriftelijke versie altijd enkele clausules staan, zoals die over de werkplaats, vergoeding, werkuren en vakanties, enz. Deze kunnen bijvoorbeeld in het arbeidsreglement staan die naar de werknemers moeten worden gestuurd.¹⁹¹ Deze vereiste voor een schriftelijk document komt rechtstreeks voort uit de verplichting van werkgevers om hun werknemers te informeren.¹⁹²

Mondelinge overeenkomsten worden vooral gebruikt voor specifieke arbeidsovereenkomsten: flexi-jobs, extra's,¹⁹³ seizoensarbeiders, enz. De wetgeving over flexi-jobs rechtvaardigt bijvoorbeeld nadrukkelijk het gebruik van mondelinge overeenkomsten zolang de partijen vooraf schriftelijk een raamcontract hebben gesloten. Dit contract moet echter niet alle informatie vermelden die wordt voorgeschreven door het Handvest: informatie over werkuren, betaalde vakantie en opzegtermijnen

¹⁸⁶ Art. 4, wet van 5 maart 2017, *op. cit.*

¹⁸⁷ *Ibid.* Zie ook de nationale collectieve arbeidsovereenkomst door de Nationale Arbeidsraad nr. 129, die dit aantal tot 120 uren verhoogde (voetnoot 107). Als onderdeel van de gezondheidsmaatregelen om het coronavirus te bestrijden, heeft de regering een extra quota van 120 vrijwillige uren per werknemer tussen 1 april en 30 juni 2020 verleend.

¹⁸⁸ J. Clesse, F. Kéfer, *Manuel de droit du travail, op. cit.*, fn 1104 op p. 352.

¹⁸⁹ ECSR, Digest, december 2018, p. 70 (eigen vertaling).

¹⁹⁰ Zie in het bijzonder ECSR, Conclusions 2014 (Belgium), *op. cit.*, p. 12.

¹⁹¹ J. Clesse, F. Kéfer, *Manuel de droit du travail, op. cit.*, p. 238.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Extra's zijn losse medewerkers in de restaurant- en horecasector. Ze mogen tot 50 dagen per jaar werken met minder belastings- en socialezekerheidsbijdragen.

na het einde van het contract worden niet uitdrukkelijk voorschreven door de wetgeving¹⁹⁴. Deze praktijk lijkt in strijd te zijn met de rechtspraak van het Europees Comité.¹⁹⁵ Er kan natuurlijk niet worden uitgesloten dat deze informatie op een andere manier wordt bezorgd aan de flexi-jobwerknemer, maar dit wordt niet uitdrukkelijk bepaald door de flexi-jobwet. De mondelinge dimensie van de overeenkomst maakt het moeilijk om de naleving van arbeidsvoorwaarden te controleren. Er werden eveneens al misbruiken vastgesteld bij de seizoensarbeid in de landbouwsector,¹⁹⁶ waarbij mondelinge arbeidsovereenkomsten ook vaak worden gebruikt.

Daarom moet de Belgische wetgeving in overeenstemming worden gebracht met het Handvest door het verplicht te maken om alle informatie die wordt voorgeschreven in het Handvest schriftelijk te voorzien.

Aanbeveling

Maak het verplicht om alle informatie voorgeschreven door het Handvest schriftelijk te voorzien in alle arbeidsovereenkomsten gesloten onder de Belgische wetgeving.

2.7. Nachtarbeid (artikel 2 § 7)

In haar conclusies van 2014 oordeelde het Comité dat de Belgische bepalingen over nachtarbeid in lijn waren met het Handvest. Nachtarbeid blijft redelijk zeldzaam in België, in vergelijking met andere Europese landen.¹⁹⁷ Maar zoals in het Belgische verslag van 2021 wordt opgemerkt, is nachtarbeid sindsdien toegestaan voor alle met e-commerce verband houdende activiteiten,¹⁹⁸ naast andere sectoren waar dit vroeger was toegestaan. De e-commercesector wordt redelijk vrij gedefinieerd als “*het uitvoeren van alle logistieke en ondersteunende diensten verbonden aan de elektronische handel van roerende goederen*”.¹⁹⁹

De wetgever versoepelde ook tijdelijk de voorwaarden om nachtarbeid te introduceren in een werkplaats, die te belastend werden bevonden voor het concurrentievermogen van Belgische ondernemingen.²⁰⁰ Volgens deze regeling die in 2017 werd gecreëerd, vereiste de introductie van nachtarbeid niet langer een collectieve overeenkomst ondertekend door alle organisaties die in de vakbondsafvaardiging werden vertegenwoordigd: het akkoord van een van deze organisaties werd als toereikend geacht.²⁰¹ Deze experimentele regeling eindigde in december 2019. Desondanks heeft de Belgische overheid in een recent wetsontwerp aangegeven dat ze deze regeling voor de e-

¹⁹⁴ Zie de informatie van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg:

<https://werk.belgie.be/nl/themas/arbeidsovereenkomsten/sluiten-van-de-arbeidsovereenkomst/ho-e-een-geldige-1>, met een lijst van artikelen 20bis (overeenkomst in het buitenland gepresteerd), 22bis (scholingsbeding), 65, 86, 104 en 107 (concurrentiebeding).

¹⁹⁵ ECSR, Digest, december 2018, p. 70.

¹⁹⁶ Zie “Saisonniers agricoles - ces forçats qu'on ne veut pas voir”, *TCHAK!*, juni-juli-augustus 2021, beschikbaar op <https://tchak.be/index.php/produit/numero-6/>.

¹⁹⁷ G. Woelfle, “Les Belges sont les travailleurs les moins flexibles d'Europe”, *R.T.B.F.*, 6 augustus 2019, beschikbaar op <https://www.rtbef.be/article/les-belges-sont-les-travailleurs-les-moins-flexibles-d-europe-10286738>.

¹⁹⁸ Art. 36, 22°, wet van 5 maart 2017 betreffende werkbaar en wendbaar werk, *op. cit.* Art. 57, programmawet van 25 december 2017, *Belgisch Staatsblad*, 29 december 2017.

¹⁹⁹ Art. 56, wet van 25 december 2017, *op. cit.*

²⁰⁰ Zie *Parl. St.*, Kamer van volksvertegenwoordigers, ontwerp van programmawet, 6 november 2017, DOC 54 2746/001, p. 17.

²⁰¹ Art. 57, programmawet van 25 december 2017, *op. cit.*

commercesector permanent opnieuw wilt introduceren.²⁰² Bovendien wil ze ook avondarbeid toelaten, d.w.z. van 20 uur tot middernacht.²⁰³ Ondernemingen zouden dit vrijwillig kunnen introduceren tijdens een experimentele periode van 18 maanden. De ondernemingsraad of het comité voor preventie en bescherming op het werk zal, volgens het wetsontwerp, worden betrokken bij dit "experiment", hoewel het wetsontwerp niet bepaalt hoe.²⁰⁴

Deze regelingen zouden in strijd kunnen zijn met de rechtspraak van het Comité, met name wat betreft de verplichting om de werknemersvertegenwoordigers te raadplegen in geval van invoering van nachtarbeid.²⁰⁵ De voorstellen in het wetsontwerp van 7 juli 2022 voorzien inderdaad onvoldoende in consultatie – het akkoord van een van de vakbonden volstaat in plaats van consultatie van alle vakbonden – of kan de werkgever vrijstellen om dit te doen door vrijwillige akkoorden te sluiten met individuele werknemers. Dit bleek het geval te zijn volgens de eerste signalen over het voorstel.²⁰⁶ Een onderzoek van de conformiteit van deze bepalingen lijkt daarom aangewezen.

Aanbeveling

Zorg voor raadpleging van de leden van de vakbondsafvaardiging van een onderneming of op sectoraal niveau bij de introductie of verhoging van nachtarbeid.

Deel 3. Billijke beloning (artikel 4)

In dit deel zal eerst de evolutie van het minimumloon worden onderzocht. Er wordt gesteld dat, afhankelijk van de gezinssituatie van de werknemer, het minimumloon niet noodzakelijk toereikend is om een redelijke levensstandaard te verzekeren als dit onvoldoende wordt aangevuld door sociale steunmaatregelen. Er wordt ook gewezen op de evolutie van het minimumloon voor jonge werknemers.

Vervolgens wordt de kwestie van de vergoeding van atypische werknemers besproken. Er wordt aangevoerd dat het minimumuurloon niet noodzakelijk toereikend is voor werknemers die niet de zekerheid krijgen dat ze genoeg uren kunnen werken om een inkomen te verdienen dat voldoende is om een behoorlijke levensstandaard te genieten. Gevangenisarbeiders zijn een specifieke categorie werknemers waarvan het recht op een billijke beloning wordt ontzegd. Bovendien neemt de armoede onder werkenden in België mogelijk toe. Dit wijst erop dat er nood is aan meer kwalitatieve en duurzame jobs voor personen die moeilijk toegang hebben tot de arbeidsmarkt.

²⁰² *Parl. St.*, Kamer, wetsontwerp houdende diverse arbeidsbepalingen, *op. cit.* p. 17: "Meer bepaald wordt artikel 57 van de programmawet van 25 december 2017 hernomen. Deze bepaling stelt dat indien een collectieve arbeidsovereenkomst wordt gesloten om nachtarbeid mogelijk te maken, een wijziging van het arbeidsreglement niet nodig is." Verbond van Belgische Ondernemingen, "E-commerce in België: waar staan we en wat brengt de toekomst?", 30 mei 2022, beschikbaar op <https://www.vbo.be/events/20220530---e-commerce/Program/>

²⁰³ De Arbeidswet van 16 maart 1971 bepaalt dat nachtarbeid arbeid is die wordt verricht tussen 20 uur en 6 uur. Dit voorstel zou hierdoor waarschijnlijk een onderscheid tussen avondarbeid (20:00u-23:59u) en nachtarbeid (00:00u-6:00u) invoeren. Art. 35, Arbeidswet van 16 maart 1971, *op. cit.*

²⁰⁴ *Parl. St.*, Kamer, wetsontwerp houdende diverse arbeidsbepalingen, DOC 55 2810/001, *op. cit.* p. 84.

²⁰⁵ ECSR, Digest, *op. cit.*, p. 71.

²⁰⁶ Zie bijvoorbeeld, R.T.B.F., "Travail de nuit : ce qui va changer et ce qui ne change pas", 15 februari 2022, beschikbaar op <https://www.rtbef.be/article/travail-de-nuit-ce-qui-va-changer-et-ce-qui-ne-change-pas-10935977>;

Verder wordt besproken hoe de overheid de negatieve impact van de pandemie op het inkomen van werknemers heeft beperkt. De tijdelijke werkloosheidsregeling had veel succes in dit opzicht. De pandemie heeft echter een ongelijke impact gehad tussen werknemersgroepen en de kwetsbaarheid van buitenstaanders van het socialezekerheidssysteem zichtbaar gemaakt.

Ten slotte wordt de loonkloof tussen mannen en vrouwen in België besproken.

3.1. Het minimumloon

In België worden **minimumlonen vooral vastgelegd op sectoraal niveau**, via collectieve overeenkomsten die in de paritaire comités worden gesloten.²⁰⁷ Het absolute minimum (het zogenaamde gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen) dat van toepassing is in sectoren waar geen hogere minima zijn vastgesteld, wordt vastgesteld door de sociale partners in de **Nationale Arbeidsraad** (via wijziging van **collectieve overeenkomst nr. 43**). Tijdens de rapporteringsperiode bleef het gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen (hierna het 'bruto minimumloon' genoemd) ongewijzigd, met uitzondering van de automatische indexering die ervoor zorgt dat lonen in België automatisch stijgen om het verlies aan koopkracht door inflatie te compenseren, telkens wanneer de zogenaamde 'afgevlakte gezondheidsindex'²⁰⁸ stijgt met 2 %.

De bijlage van het rapport van de Belgische Staat toont de evolutie van de bruto minimumlonen uit collectieve overeenkomst nr. 43. Op het einde van de rapporteringsperiode waren de maandelijkse bedragen voor iemand die voltijds werkte als volgt:

- 18 jaar en ouder: 1625,72 euro
- 19 jaar en ouder + min. 6 maanden anciënniteit: 1668,86 euro
- 20 jaar en ouder + min. 12 maanden anciënniteit: 1688,03 euro

Hoewel dit buiten de rapporteringsperiode valt, is het belangrijk om de aandacht van het Comité te vestigen op het feit dat de sociale partners in juli 2021, voor het eerst sinds 2008, een akkoord verkregen om het bruto minimumloon te verhogen bovenop de indexering. Er werd beslist om de laagste minimumlonen op 1 april 2022 te verhogen met 76,28 euro en om de tweede en derde categorie af te schaffen ten voordele van één enkel bedrag.²⁰⁹ Rekening houdend met drie indexeringen die, door de stijgende inflatie, hebben plaatsgevonden tussen juli 2021 en maart 2022, is het nieuwe bruto minimumloon vanaf 1 april 2022 vastgesteld op 1806,16 euro.²¹⁰

3.1.1. Evolutie van het netto minimumloon

Het Comité is eerder geïnteresseerd in het netto dan in het bruto minimumloon. Om een beeld te krijgen van de evolutie van het netto minimumloon, is het belangrijk om niet enkel naar de evolutie van het bruto minimumloon te kijken, maar ook naar belastingen en socialezekerheidsbijdragen. De volgende grafiek toont de evolutie in tijd van het bruto (grijze balk) en het overeenkomstige netto

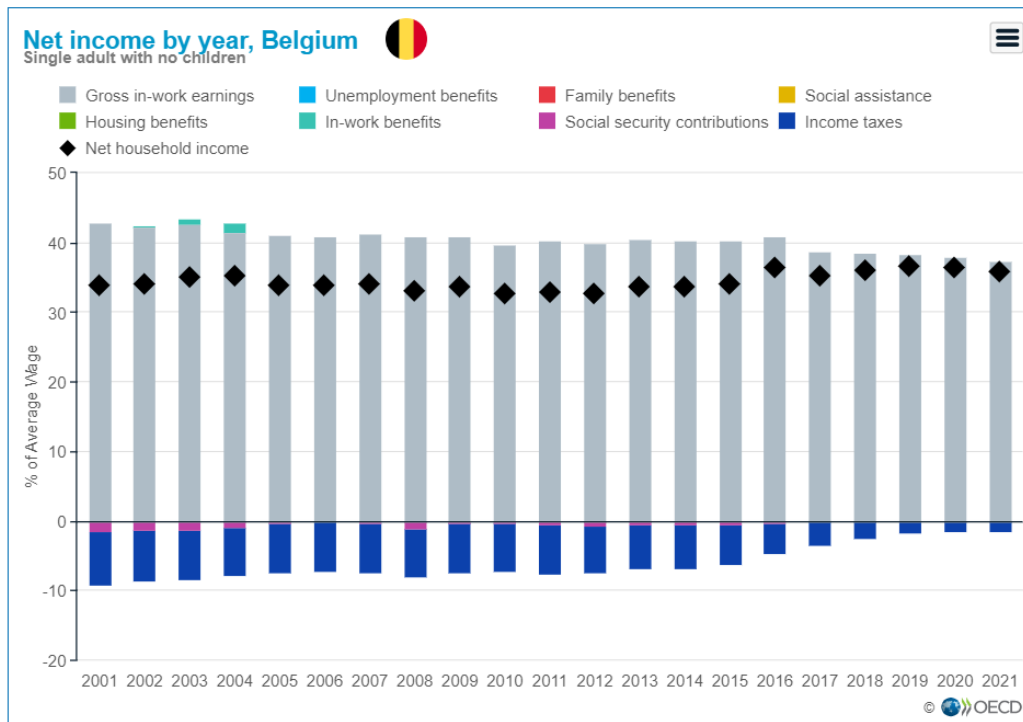
²⁰⁷ Voor een overzicht per sector, zie https://minimumlonen.be/jc_overview.html?lang=nl.

²⁰⁸ D.w.z. het indexcijfer dat wordt gebruikt om de ontwikkeling van de consumptieprijzen te meten met het oog op de indexering van de lonen.

²⁰⁹ Nationale Arbeidsraad, 15 juli 2021, collectieve overeenkomst nr. 43/15, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/CAO-ORIG/cao-043-15-%2815.07.2021%29.pdf>.

²¹⁰ Nationale Arbeidsraad, 9 maart 2022, collectieve overeenkomst nr. 43/16, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/nl/cao-043-16-%2809.03.2022%29.pdf>.

(zwarte diamant) minimumloon onder de collectieve overeenkomst nr. 43 ten aanzien van het bruto gemiddelde loon voor iemand die voltijds werkt (voor een volwassene zonder kinderen).²¹¹



De grafiek toont dat het bruto minimumloon is gedaald in vergelijking met het bruto gemiddeld loon in de rapporteringsperiode, maar dat dit werd overgecompenseerd door een daling van belastingen en, in mindere mate, socialezekerheidsbijdragen. Ondanks het gebrek aan een stijging van het bruto minimumloon bovenop de indexering, is het overeenkomstige netto minimumloon dus gestegen in de verslagperiode (zowel absoluut als relatief tegenover het gemiddelde loon).

3.1.2. Een behoorlijke levensstandaard verzekeren: referentiebudgetten

In zijn vorige conclusies heeft het Comité vastgesteld dat er sprake was van niet-conformiteit omdat de Belgische Staat niet had aangetoond dat het netto minimumloon volstaat om een behoorlijke levensstandaard te garanderen.²¹² Ook het rapport van de Belgische Staat bevat dergelijke informatie niet.

Het feit dat het netto minimumloon een bepaald percentage van het netto gemiddeld loon bereikt in een bepaald land, zegt op zich niet veel over wat mensen echt kunnen bereiken met zulk inkomen op het vlak van levensstandaard. Daarom is het betrouwbaarder om te werken aan de hand van zogenaamde referentiebudgetten. Dit zijn geprijsde korven van goederen en diensten die een bepaalde levensstandaard weerspiegelen. Wanneer ze worden gebruikt om de middelen die nodig zijn

²¹¹ Gebaseerd op een vergelijking tussen de Eurostat-gegevens (EARN_NT_NET en EARN_MW_CUR). Aangezien de Eurostat-gegevens van minimumlonen brutolonen betreffen, werden de overeenkomstige nettolonen gesimuleerd met <https://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages/tax-benefit-web-calculator/>. Hoewel de cijfers die worden gebruikt om deze grafieken te maken gaan over een volwassene zonder kinderen, kunnen de belastingen lager zijn afhankelijk van de gezinssituatie van de betrokken werknemer. De percentages hebben betrekking op de ratio van bruto gemiddeld loon tegenover bruto minimumloon.

²¹² ECSR, Conclusions 2014 (Belgium), p. 12.

voor een behoorlijke levensstandaard vast te stellen, kan met referentiebudgetten *inter alia* de toereikendheid van (minimum)lonen en sociale voordelen worden beoordeeld.²¹³

In België werd de methodologie van referentiebudgetten gebruikt door het onderzoekscentrum CEBUD om de toereikendheid van sociale minima te beoordelen.²¹⁴ Het niveau van het referentiebudget dat door CEBUD werd vastgesteld, werd bepaald rekening houdend met het budget dat nodig is om aan 11 verschillende menselijke behoeften voldoende te voldoen. Wat het minimumloon betreft, toont het onderzoek dat de toereikendheid van het minimumloon afhangt van de gezinssituatie (rekening houdend met gezinsvoordelen), de toegang tot sociale huisvesting en de afhankelijkheid van een auto voor basismobiliteit – verder wordt er abstractie gemaakt van specifieke financiële behoeften op gezinsniveau. Bijvoorbeeld, zonder de betaling van voldoende alimentatie, is het minimumloon ontoereikend voor een alleenstaande persoon met twee kinderen of voor een alleenstaande persoon met een kind die afhankelijk is van een auto voor basismobiliteit. Hetzelfde geldt voor koppels waarvan het loon de enige inkomstenbron is en die kinderen hebben en/of afhankelijk zijn van een auto.²¹⁵ Voor al deze gezinstypes is het minimumloon slechts voldoende als ze toegang hebben tot sociale huisvesting.²¹⁶ Kortom, het minimumloon in België is op zich ontoereikend om voor alle gezinstypes een redelijke levensstandaard te verzekeren, als het niet voldoende wordt aangevuld door andere sociale voordelen, wat niet altijd het geval is. Er moet worden opgemerkt dat er een groot tekort aan sociale huisvesting is in België, dat wordt aangevochten via een collectieve klacht voor het Comité in de lopende zaak FEANTSA t. België.²¹⁷

Aanbeveling

Zorg ervoor dat het minimumloon, in combinatie met sociale steunmaatregelen, volstaat voor gezinnen om een behoorlijke levensstandaard te genieten.

3.1.3. Minimumlonen voor jonge werknemers

Naast collectieve overeenkomst nr. 43 (zie hierboven, deel 3.1.1.), is er ook **collectieve overeenkomst nr. 50** over minimumlonen voor werknemers jonger dan 21 jaar. In zijn eerdere conclusies had het Comité kritiek op de bedragen die in deze overeenkomst stonden.²¹⁸

Het is belangrijk om te benadrukken dat deze collectieve overeenkomst, tijdens de rapporteringsperiode, in 2013, werd **gewijzigd om ze enkel van toepassing te maken op jobstudenten**, d.w.z. mensen die voltijds dagonderwijs volgen en die werken op basis van een studentencontract (titel VII van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten) – en dus niet op alle

²¹³ Bijv. T. Goedemé, T. Penne, T. Hufkens, A. Karakitsios, A. Bernát, B. Simonovits, E. Carillo Alvarez, E. Kanavitsa, I. Cussó Parcerisas, J. Riera Romani en L. Mäkinen, “What Does it Mean to Live on the Poverty Threshold? Lessons From Reference Budgets”, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Working Paper No. 17.07, 2017, beschikbaar op <https://ideas.repec.org/p/hdl/wpaper/1707.html>.

²¹⁴ M. Frederickx, T. Penne, Heleen Delanghe en B. Storms, “Doeltreffendheid van de minimuminkomens in Vlaanderen”, CEBUD Working Paper 21.02, 2021, beschikbaar op https://www.cebud.be/files/ugd/4ab716_c208c521e7c9410fb8eb2e70bc4aa954.pdf. Het onderzoek houdt rekening met bepaalde sociale steunmaatregelen die van toepassing zijn in het Vlaamse Gewest. De resultaten kunnen licht afwijken indien ze worden toegepast op het Waalse en Brussels Hoofdstedelijk Gewest door verschillen in sociale steunmaatregelen.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 7.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 12.

²¹⁷ Collectieve klacht nr. 203/2021, European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) t. België, geregistreerd op 17 december 2021.

²¹⁸ ECSR, Conclusies 2014 (Belgium), p. 12.

werknemers onder de leeftijd van 21 jaar.²¹⁹ De wetgever kwam echter in 2019 tussenbeide om te zorgen voor de mogelijkheid om het bruto minimumloon dat aan jonge werknemers onder een zogenaamde 'startersjob' wordt betaald te verlagen met 18 % (18 jaar), 12 % (19 jaar) en 6 % (20 jaar).²²⁰ Het uiteindelijke verlies aan netto-inkomen wordt volledige gecompenseerd door een compenserende vergoeding, die echter wordt vrijgesteld van socialezekerheidsbijdragen, wat leidt tot een vermindering in de opbouw van socialezekerheidsrechten.

Collectieve overeenkomst nr. 50 zorgt er dan weer voor dat jobstudenten recht hebben op een bruto minimumloon dat bestaat uit een percentage van het bruto minimumloon onder collectieve overeenkomst nr. 43: 94 % (20 jaar), 88 % (19 jaar), 82 % (18 jaar), 76 % (17 jaar), 70 % (16 jaar).²²¹ Sinds 1 april 2022 zijn deze percentages verlaagd naar 90 % (20 jaar), 85 % (19 jaar), 79 % (18 jaar), 73 % (17 jaar) en 67 % (16 jaar). Dit komt doordat de sociale partners zijn overeengekomen dat de bruto minimumlonen onder collectieve overeenkomst nr. 50 de verhoging van de bruto minimumlonen onder collectieve overeenkomst nr. 43 niet zouden volgen.²²²

3.2. Atypische jobs

In de vragenlijst aan de Staten vroeg het Comité informatie over de maatregelen die werden genomen om te zorgen voor een billijke beloning voor werknemers met atypische jobs, waaronder werknemers tewerkgesteld in de platformeconomie en werknemers met 'nulurencontracten' (bijv. contracten die de werkgever niet verplichten om een minimaal aantal werkuren te voorzien voor de werknemer).

Wat het eerste aspect betreft, stelde de Staat dat de sectorale lonen van toepassing zijn op platformarbeiders die kunnen worden beschouwd als werknemers. De Staat vermeldde echter niet het specifieke deeleconomiestelsel waaronder de meeste platformarbeiders werken, volgens welke het minimumuurloon niet noodzakelijk gegarandeerd is en welke het opbouwen van socialezekerheidsrechten niet toelaat (zie hierboven, deel 1.3. over platformarbeiders).

Wat het tweede aspect betreft, stelde de Staat eenvoudigweg dat de Belgische wetgeving niet voorziet in de mogelijkheid om nulurencontracten te sluiten. Dit moet echter worden genuanceerd. Het is technisch gezien mogelijk om een arbeidsovereenkomst te sluiten die niet voorziet in een minimaal aantal uren dat moeten worden aangeboden door de werkgever.²²³ Zulke overeenkomst moet echter de minimale arbeidsduurvereisten van de algemene arbeidswetgeving respecteren, d.w.z. elke werkperiode moet bestaan uit minimaal drie uur en een deeltijdse arbeidsovereenkomst moet ten minste voorzien in een wekelijkse arbeids van 1/3 van een voltijdse regeling voorzien.²²⁴ In de praktijk

²¹⁹ Nationale Arbeidsraad, 28 maart 2013, collectieve overeenkomst nr. 50bis, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/CAO-ORIG/cao-050-bis-%2828-03-2013%29.pdf>.

²²⁰ Wet van 7 april 2019 betreffende de sociale bepalingen van de jobsdeal, *Belgisch Staatsblad*, 19 april 2019.

²²¹ Nationale Arbeidsraad, 29 oktober 1991, collectieve overeenkomst nr. 50, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/nl/cao-050.pdf>.

²²² Nationale Arbeidsraad, 15 juli 2021, collectieve overeenkomst nr. 50/4, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/CAO-ORIG/cao-050-04-%2815.07.2021%29.pdf>.

²²³ Raadpleging Mathias Wouters, 25 mei 2022. Hoewel er in de literatuur wat discussie was over het feit of een nulurencontract kan worden beschouwd als een geldig contract onder het algemene verbintenissenrecht, m.b.t. de geldigheidsvoorwaarde dat contracten een 'gedefinieerd of definieerbaar object' moeten hebben, is het meerderheidsstandpunt dat zulk contract mogelijk is binnen de beperkingen van wat de arbeidswetgeving toelaat.

²²⁴ Artikel 21 van de arbeidswet van 16 maart 1971, *Belgisch Staatsblad*, 30 maart 1971; Artikel 11bis van de arbeidsovereenkomstenwet van 3 juli 1978, ingevoerd door de programmawet van 22 december 1989, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 1989.

zijn nulurencontracten redelijk zeldzaam, aangezien de Belgische arbeidswetgeving werkgevers andere mogelijkheden biedt die redelijk wat flexibiliteit bieden, waaronder uitzendarbeid met dagcontracten (zie hierboven, deel 1.2. over uitzendcontracten) of deeltijdse arbeid met variabele werkuren en roosters.²²⁵

In elk geval bieden bepaalde atypische vormen van arbeid zoals uitzendarbeid (in het bijzonder dagcontracten) en platformarbeid (hierboven besproken in delen 1.2. en 1.3. respectievelijk) een mate van voorspelbaarheid over het minimale aantal gewerkte uren en het overeenkomstige verdiende loon dat in principe niet verschilt van de voorspelbaarheid van nulurencontracten. Bovendien werd, tijdens de rapporteringsperiode, het zogenaamde flexi-jobstelsel (zie hierboven, deel 1.4.) gecreëerd, die een specifieke nulurencontractregeling invoert. Hoewel het flexi-jobstelsel werkt op basis van de veronderstelling dat het gebrek aan voorspelbaarheid van de minimale werkuren wordt aangevuld door een stabiel inkomen van een andere job, is dit niet altijd het geval in de praktijk (zie hierboven, in deel 1.4.).

3.3. Gevangenisarbeid

Anders dan in sommige andere landen – bijvoorbeeld in Frankrijk waar gevangenisarbeidscontracten ingevoerd werden bij een recente wetswijziging²²⁶ – wordt gevangenisarbeid in België niet beschouwd als standaard arbeid. Het valt dus buiten het toepassingsgebied van de standaard arbeidswetgeving (inclusief op het vlak van vergoeding) en draagt niet bij aan de opbouw van socialezekerheidsrechten.²²⁷ De betaling voor gevangenisarbeid wordt op dit moment geregeld door het koninklijk besluit van 26 juni 2019.²²⁸ Dit koninklijk besluit legt enkel minimale en maximale bedragen vast, de exacte bedragen worden vastgelegd door de autonome dienst voor gevangenisarbeid 'Cellmade' die deel uitmaakt van de gevangenisadministratie, verschillend afhankelijk van de gevangenis en het soort werk. Op dit moment moet de betaling worden vastgelegd tussen 0,75 en 4 euro per uur. De betaling mag ook worden vastgelegd per stuk, zolang het inkomen niet hoger is dan gemiddeld 4 euro per uur (artikel 2). Het grootste deel van dit inkomen wordt binnen de gevangenis uitgegeven om extra goederen of diensten te kopen (bijv. toegang tot televisie of computer).²²⁹ Ter vergelijking, het bruto minimumuurloon onder collectieve overeenkomst nr. 43 komt overeen met ongeveer 11 euro per uur. De speciale VN-rapporteur voor hedendaagse vormen van slavernij heeft zijn bezorgdheid over het grote verschil tussen betaling voor gevangenisarbeid en het

²²⁵ E. Dermine en A. Mechelynck, "Regulating zero-hour contracts in Belgium – From a defensive to a (too?) supportive approach" (manuscript bijgevoegd).

²²⁶ Zie <http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/travail-en-detention-13015/la-reforme-du-travail-penitentiaire-entre-en-vigueur-34399.htm>.

²²⁷ Ligue des droits humains, "Prison: travail à la peine", Rapport, 2016, p. 18, beschikbaar op https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2016/11/151116_ldh_rapport_travail_en_prison.pdf. Wat betreft bepaalde aspecten die normaal worden gereguleerd door de arbeidswetgeving, werd een specifieke regeling aangenomen, bijv. arbeidsongevallen (koninklijk besluit van 26 juni 2019 betreffende de vergoeding van de gedetineerden die het slachtoffer zijn van een penitentiair arbeidsongeval, *Belgisch Staatsblad*, 3 juli 2019).

²²⁸ Koninklijk besluit van 26 juni 2019 tot vaststelling van het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de inkomsten uit arbeid en van de opleidingstoelage en tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de tijd besteed aan vormingsactiviteiten in de gevangenis met arbeidstijd wordt gelijkgesteld, *Belgisch Staatsblad*, 3 juli 2019.

²²⁹ Overleg met de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen, 9 juni 2022.

minimumloon al geuit.²³⁰ Er moet aan worden herinnerd dat zowel de Nelson Mandela-regels als de Europese gevangenisregels een 'billijke vergoeding voor de arbeid van gedetineerden' vereisen²³¹ en dat de Europese gevangenisregels ook vereisen dat 'gedetineerden die werken, zo goed als mogelijk, worden opgenomen in de nationale socialezekerheidssystemen'.²³²

Aanbeveling

Zorg ervoor dat gevangenisarbeid wordt uitgevoerd op basis van een arbeidscontract en in overeenstemming is met het minimumloon en de socialezekerheidsregelgeving.

3.4. Armoede onder werkenden

Volgens de EU-SILC statistieken heeft België, in vergelijking met het Europees gemiddelde (9 %), een relatief laag percentage van armoede onder werkenden. Dit percentage is, al is het lichtjes,²³³ gestegen in de voorbije jaren: van 4,1 % in 2011 naar 5,2 % in 2018.²³⁴ Er wordt aangevoerd dat deze stijging kan worden verklaard door het feit dat jobs die in de voorbije jaren werden gecreëerd, een lagere gemiddelde kwaliteit hebben dan jobs die eerder al bestonden, wat leidt tot een overgang van werkloosheidsarmoede naar armoede onder werkenden.²³⁵ In 2016 was bijvoorbeeld 40 % van de nieuwe jobs halftijds, 52 % tijdelijk en 47 % werd betaald tegen lonen uit het laagste loonkwintiel.²³⁶

De statistieken tonen aan dat tijdelijke werknemers, zelfstandigen, laagopgeleiden en huishoudens met grotere zorgverantwoordelijkheden in combinatie met lage arbeidsintensiteit (vooral alleenstaande ouders met kinderen) bijzonder gevoelig zijn voor armoede onder werkenden.²³⁷ Een lage arbeidsintensiteit van huishoudens in combinatie met het hebben van kinderen en een onzekere arbeidssituatie (tijdelijke contracten en zelfstandigen) zijn de belangrijkste oorzaken van armoede onder werkenden in België.²³⁸

Het Steunpunt Armoedebestrijding heeft vastgesteld dat economische evoluties zoals de opkomst van de platformeconomie de creatie heeft gestimuleerd van jobs die van onvoldoende kwaliteit zijn om

²³⁰ Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, Mission to Belgium, 6 juli 2015, A/HRC/30/35/Add.2, § 38, beschikbaar op <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/30/35/Add.2&Lang=E>.

²³¹ Regel 103, § 1 van de standaard minimumregels van de Verenigde Naties voor de behandeling van gevangenen (de Nelson Mandela-regels), besluit 70/175, aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 17 december 2015, A/RES/70/175; en regel 26.10 van aanbeveling Rec(2006)2 van het Comité van Ministers aan lidstaten over de Europese gevangenisregels, aangenomen door het Comité van Ministers op 11 januari 2006.

²³² Regel 26.17 van de Europese gevangenisregels.

²³³ Een stijging die echter wellicht statistisch niet significant is.

²³⁴ Federale Overheidsdienst Sociale Veiligheid, "Analyse van de evolutie van de sociale situatie en sociale bescherming in België 2020", Synthese, 2021, beschikbaar op <https://socialeveiligheid.be/nl/publicaties/analyse-van-de-evolutie-van-de-sociale-situatie-en-sociale-bescherming-belgie>.

²³⁵ Europees netwerk inzake sociaal beleid, "In-work poverty in Belgium", ESPN Thematic Report, 2019, beschikbaar op https://www.researchgate.net/publication/333695497_ESPN_Thematic_report_In-work_poverty_in_Belgium.

²³⁶ Europees netwerk inzake sociaal beleid, "Rising employment, sticky poverty in Belgium", ESPN Flash Report 2017/54, 2017, beschikbaar op <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18131&langId=en&>.

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ *Ibid.*

werknemers uit de armoede te helpen (hierboven besproken in deel 1 over preciaire arbeid).²³⁹ Het Steunpunt benadrukt ook het feit dat uitzendcontracten en flexi-jobs (zie hierboven, deel 1.2.) onvoldoende financiële zekerheid bieden en het vaak voor werknemers niet toelaten om genoeg socialezekerheidsrechten op te bouwen.²⁴⁰ Ten slotte stelt het Steunpunt vast dat zelfstandigen het steeds moeilijker hebben om genoeg inkomen te genereren om voldoende financiële zekerheid te genieten.²⁴¹ Er moet op gewezen worden dat, voor veel mensen die het moeilijk hebben om een job als werknemer te vinden, zelfstandig zijn een manier is om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt.²⁴² Dit wordt nog verergerd door het feit dat, in bepaalde sectoren, veel bedrijven liever werken met zelfstandigen dan met werknemers.²⁴³ In dit verband is het ook bijzonder belangrijk om op te treden tegen schijnzelfstandigheid. In de loop van 2022 wordt er een uitspraak verwacht in een zaak van vermeende georganiseerde sociale fraude tegen PostNL en GLS, twee grote bedrijven actief in de pakketbezorgingssector, die gekend staat voor zulke misbruiken.²⁴⁴

Ondanks een stijging in jobs doorheen de tijd (ongeveer 10 % in de periode van 2005 tot 2018),²⁴⁵ is het aandeel van huishoudens met zeer lage arbeidsintensiteit slechts licht gedaald in de loop van de tijd²⁴⁶ (15,1 % in 2005 tot 12,6 % in 2018).²⁴⁷ In dezelfde periode is het armoederisico van (bijna) werkloze huishoudens gestegen van 36,5 % tot 62,9 %.²⁴⁸ Huishoudens waarin iemand reeds werkt hebben met andere woorden meer baat gehad bij de nieuw gecreëerde jobs en de kloof tussen huishoudens met lage en hoge arbeidsintensiteit is enkel gestegen.²⁴⁹ Vooral mensen ouder dan 50 jaar, mensen met een niet-EU achtergrond, mensen met een laag opleidingsniveau en alleenstaanden en gezinnen met kinderen worden oververtegenwoordigd in (bijna) werkloze huishoudens.²⁵⁰ Volgens het Steunpunt blijft het onderliggende probleem een gebrek aan kwalitatieve en duurzame jobs voor mensen die moeilijk toegang hebben tot de arbeidsmarkt en die deze mensen structureel uit de armoede kunnen helpen.²⁵¹

Ten slotte zijn personen met een handicap bijzonder vatbaar om in armoede te belanden (25 % van mensen met een ernstige beperking hebben een risico op monetaire armoede, in vergelijking met 14 % in de gehele bevolking).²⁵² Daarom is de beschikbaarheid van geschikte jobs bijzonder relevant voor deze groep. Unia wijst op het feit dat veel werkplaatsen nog steeds ontoegankelijk zijn voor personen

²³⁹ Steunpunt Armoedebestrijding, "Solidariteit en armoede", Tweejaarlijks verslag 2020-2021, p. 43, beschikbaar op <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/12/211220-Tweejaarlijks-Verslag-Solidariteit-en-armoede-NL.pdf>

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 47.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 46.

²⁴² Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, "Stand van zaken op de arbeidsmarkt in België en in de gewesten", Jaarverslag 2018, p. 35, beschikbaar op https://hrw.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/hrw_verslag_juni_2018.pdf

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ Steunpunt Armoedebestrijding, "Solidariteit en armoede", *op. cit.*, p. 47.

²⁴⁵ Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, p. 37, "Verlenging en kwaliteit van de loopbanen", Jaarverslag 2017, beschikbaar op https://hrw.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/hrw_verslag_2017.pdf.

²⁴⁶ Europees netwerk inzake sociaal beleid, "Rising employment, sticky poverty in Belgium", *op. cit.*

²⁴⁷ Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, "Analyse van de evolutie van de sociale situatie en sociale bescherming in België 2020", *op. cit.*, p. 36.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 37.

²⁴⁹ Steunpunt Armoedebestrijding, "Solidariteit en armoede", *op. cit.*, p. 34.

²⁵⁰ Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, "Analyse van de evolutie van de sociale situatie en sociale bescherming in België 2020", *op. cit.*, p. 38.

²⁵¹ Het Steunpunt, "Solidariteit en armoede", *op. cit.*, p. 40.

²⁵² Zie <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/les-personnes-handicapees-ou-souffrant-de-problemes-de-sante-de-longue-duree-ont-moins>.

met een handicap en dat er niet altijd in redelijke accommodaties wordt voorzien.²⁵³ Voor bepaalde personen met een handicap is de druk van voltijdse arbeid te zwaar, waardoor ze in deeltijdse arbeid worden geduwd, ondanks de negatieve financiële gevolgen van zulke keuze.²⁵⁴ 39 % van de werknemers met handicap werken deeltijds tegenover 25 % van de gehele bevolking²⁵⁵ en de daling in inkomen die daaruit voortvloeit wordt vaak niet aangevuld.²⁵⁶ Dit heeft een sterke invloed op vrouwelijke werknemers met een handicap, waarvan 55 % deeltijds werkt tegenover 22 % van de mannelijke werknemers met een handicap (in vergelijking met respectievelijk 42 % en 10 % in de algemene beroepsbevolking).²⁵⁷

Aanbevelingen

Blijf strijden tegen schijnzelfstandigheid.

Faciliteer de creatie van kwalitatieve en duurzame jobs voor mensen die in armoede leven en die moeilijkheden hebben om toegang tot de arbeidsmarkt te verkrijgen.

Faciliteer de creatie van kwalitatieve en duurzame jobs voor mensen met een handicap, onder meer door te voorzien in redelijke accommodaties.

3.5. De impact van de pandemie

3.5.1. Sociale zekerheid als een socio-economische stabilisator²⁵⁸

Het Comité vraagt informatie over de toegang tot tijdelijke verlofregelingen tijdens de pandemie. In België werd, als reactie op de pandemie, de toegang tot het systeem van tijdelijke werkloosheid uitgebreid. In normale omstandigheden is dit systeem beperkt tot arbeiders waarvan de inzetbaarheid wordt beïnvloed door een economische achteruitgang of door overmacht (bijv. slecht weer of technische storingen).²⁵⁹ In de context van de pandemie werd het systeem uitgebreid om ook bedienden op te nemen die op tijdelijke werkloosheid konden worden gezet door overmacht die verband hield met de pandemie (bijv. sluiting van het bedrijf, quarantaine van werknemer of kind, sluiting van kinderopvang, school of centrum voor personen met een handicap van het kind van de werknemer).²⁶⁰ Tegelijkertijd werd de procedure vereenvoudigd om de toegang tot de regeling van

²⁵³ Unia, “Bevraging van personen met een handicap over de naleving van hun rechten”, 2020, p. 19, beschikbaar op <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/bevraging-van-personen-met-een-handicap-over-de-naleving-van-hun-rechten-2020>.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Zie <https://statbel.fgov.be/nl/nieuws/personen-met-een-handicap-langdurig-gezondheidsprobleem-hebben-minder-autonomie-job>.

²⁵⁶ Schriftelijke input ontvangen van Unia op 13 juni 2022.

²⁵⁷ Zie <https://statbel.fgov.be/nl/nieuws/personen-met-een-handicap-langdurig-gezondheidsprobleem-hebben-minder-autonomie-job>.

²⁵⁸ K. Vleminckx, “De sociale zekerheid als sociaaleconomische stabilisator tijdens de COVID-19 crisis: algemeen besluit”, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 2020, p. 295 tot p. 306, beschikbaar op <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/btsz/2020/btsz-2020-1-de-sociale-zekerheid-als-sociaaleconomische-stabilisator-tijdens-de-covid-19-crisis-algemeen-besluit.pdf>.

²⁵⁹ Zie <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/temporary-unemployment-support>.

²⁶⁰ *Ibid.*

tijdelijke werkloosheid te vergemakkelijken.²⁶¹ Deze regeling 'tijdelijke werkloosheid voor overmacht Corona' werd verschillende keren verlengd tot ze stopte op 30 juni 2022, wat een terugkeer naar het klassieke systeem van tijdelijke werkloosheid markeerde.²⁶²

De impact van de economische schok die de pandemie (en de reactie erop) op de arbeidsmarkt veroorzaakte, werd grotendeels opgevangen door het tijdelijke werkloosheidsstelsel.²⁶³ In 2020 was er geen stijging in de werkloosheidsgraad: van 5,4 % aan het begin van het jaar, naar 6,9 % in augustus en dan terug een daling naar 5,2 % in december.²⁶⁴ In dezelfde periode, in maart en april 2020, werden er 1,033 en 1,232 miljoen werknemers respectievelijk op tijdelijke werkloosheid gezet. Dit is een aantal dat daalde in de zomer tot 304.000 in september en opnieuw licht steeg in de tweede golf van de pandemie tot een piek van 529.000 in november.²⁶⁵

Het tijdelijke werkloosheidsstelsel was relatief succesvol in het voorkomen van een negatieve impact op het inkomen van de mensen die er gebruik van maakten. De netto vervangingsratio van het loon bij de voordelen van tijdelijke werkloosheid varieerde tussen 45 % voor hoge lonen, 65 % voor gemiddelde lonen en 75 % voor lage en zeer lage lonen (voor een alleenstaande persoon die voltijds werkt).²⁶⁶ Vanaf mei 2020 steeg de vervangingsratio met ongeveer 10 % voor lagere en gemiddelde lonen en 5 % voor hogere lonen, door een daling in belastingen.²⁶⁷ In veel sectoren werden er aanvullende premies gegeven die in bepaalde gevallen zelfs leidden tot vervangingsratio's van meer dan 100 %²⁶⁸. De invloed van zulke eenmalige premies vlakke echter in de loop van de tijd af, waardoor mensen die tijdelijk werkloos waren voor een lange periode werden getroffen door een relatief groter inkomensverlies.²⁶⁹

Kortom, zoals ook wordt benadrukt door het Steunpunt Armoedebestrijding, werkte het socialezekerheidssysteem als een schokdemper tegen de economische schok van de pandemie.²⁷⁰

²⁶¹Koninklijk besluit van 30 maart 2020 tot aanpassing van de procedures in het kader van tijdelijke werkloosheid omwille van het COVID-19-virus en tot wijziging van artikel 10 van het koninklijk besluit van 6 mei 2019 tot wijziging van de artikelen 27, 51, 52bis, 58, 58/3 en 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van de artikelen 36sexies, 63bis en 124bis in hetzelfde besluit, *Belgisch Staatsblad*, 2 april 2020.

²⁶²Zie <https://news.belgium.be/nl/overgang-van-tijdelijke-werkloosheid-wegens-overmacht-corona-naar-klasseke-tijdelijke>.

²⁶³Federale Overheidsdienst Sociale Veiligheid, "Analyse van de evolutie van de sociale situatie en sociale bescherming in België 2020", *op. cit.*, p. 43.

²⁶⁴*Ibid.*, p. 46.

²⁶⁵*Ibid.*, p. 47.

²⁶⁶J. Barrez, T. Bevers, A. Coenen, V. Gilbert, G. Mattheussens, R. Van Dam en K. Vleminckx, "De werkgelegenheids- en sociale impact van de Covid-19-crisis", in "Armoede en Sociale Uitsluiting", Jaarverslag van het universiteitsfonds voor de strijd tegen armoede van Universiteit Antwerpen, pp. 204-213, beschikbaar op https://medialibrary.uantwerpen.be/files/99421/6b9a2607-773a-4ce2-bc43-562a7c1b689c.pdf?_ga=2.218016022.1262914964.1656405806-1254739299.1626796787.

²⁶⁷*Ibid.*

²⁶⁸*Ibid.*

²⁶⁹Schriftelijke input ontvangen van het Steunpunt Armoedebestrijding op 14 juni 2022.

²⁷⁰*Ibid.* Zie ook Steunpunt Armoedebestrijding, "Solidariteit en armoede", Tweejaarlijks verslag 2020-2021, p. 86, beschikbaar op <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/12/211220-Tweejaarlijks-Verslag-Solidariteit-en-armoede-NL.pdf>

3.5.2. De ongelijke impact van tijdelijke werkloosheid

Er moet echter ook rekening worden gehouden met het feit dat de impact van de inkomensschok zeer ongelijk was.²⁷¹ 30,5 % en 24 % van de daling in het besteedbaar inkomen in 2020 werd geleden door mensen in de respectievelijk laagste en tweede laagste inkomenskwintielen.²⁷² **De meest getroffen sectoren** (horeca kunst-, entertainment-, recreatie- en retailsectoren), waarin jobs zich vaak niet lenen tot telewerken, **stellen relatief meer mensen tewerk met een kwetsbaar socio-economisch profiel** (bijv. jonge werknemers, kortgeschoolde werknemers, alleenstaanden en eenoudergezinnen, huurders en deeltijdse werknemers en zelfstandigen).²⁷³ De lonen zijn lager, meer mensen leven in gezinnen met een hoog armoederisico en het spaargeld is beperkt.²⁷⁴ De ongelijke impact van de pandemie wordt in dit opzicht duidelijk als men kijkt naar de statistieken over het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft: hoewel dit cijfer slechts licht steeg in april 2020 (12,5 % in vergelijking met 13,7 %), steeg, op hetzelfde moment, het aantal werknemers in de meest getroffen sectoren die onder de armoedegrens leven van 2,6 % tot 6,8 %.²⁷⁵

In dit opzicht moet worden benadrukt dat **voor mensen met een laag inkomen en zonder genoeg spaargeld**, die relatief harder worden getroffen door tijdelijke werkloosheid, **zelfs een kleine daling in inkomen een ernstige impact kan hebben op hun vermogen om een redelijke levensstandaard te bereiken.**²⁷⁶ Een onderzoek op basis van referentiebudgetten (zie hierboven) heeft aangetoond dat de **minimale voordelen van tijdelijke werkloosheid** tijdens de eerste lockdown **juist genoeg waren om niet-uitstelbare uitgaven te dekken, maar niet genoeg waren om later essentiële uitgaven in te halen** die uit noodzaak werden uitgesteld door de lockdownmaatregelen.²⁷⁷ Volgens een studie van de Nationale Bank is tussen april 2020 en april 2021, bij de gezinnen die getroffen zijn door een aanzienlijk inkomensverlies (> 10 %) als gevolg van tijdelijke werkloosheid, het aantal gezinnen dat aangeeft dat hun spaargeld onvoldoende is om minder dan een maand inkomensverlies te compenseren, gestegen van 15 % tot 20 %. Dit wijst op een **uitputting van het spaargeld** bij de getroffen gezinnen, en een overeenkomstige toename van hun financiële onzekerheid.²⁷⁸

Naast de impact van de tijdelijke werkloosheid, heeft de pandemie ook geleid tot de **daling van bepaalde aanvullende vormen van inkomen** zoals aanvullende premies, compensatie voor nachtwerk en overuren, die er vaak voor zorgen dat werknemers in een kwetsbare socio-economische situatie

²⁷¹ Zie ook Steunpunt Armoedebestrijding, "Interfederale nota over de impact van de Covid-19-crisis in situaties van armoede en bestaansonzekerheid", april 2021, beschikbaar op <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/04/Interfederale-nota-impact-COVID-19-april-2021-NL.pdf>.

²⁷² B. Capéau, A. Decoster, J. Venderkelen en S. Van Houtven, "De impact van de Covid-19 schok voor loon- en weddetrekkenden in 2020", COVIVAT Beleidsnota nr. 9, april 2021, p. 10, beschikbaar op <https://drive.google.com/file/d/1w6lonhGq9WDkV-z3ADxL3xROskRp9Hx/view>.

²⁷³ J. Barrez *et al.*, *op. cit.* p. 181.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 219.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 182.

²⁷⁷ B. Cantillon, S. Marchal, N. Peeters, T. Penne, B. Storms, "Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown", COVIVAT Beleidsnota nr. 2, mei 2020, beschikbaar op https://drive.google.com/file/d/1xMjBFtTgVAFwkEnrKRrWw_RkufPwUXYZ/view.

²⁷⁸ Nationale Bank van België, "Impact van de COVID-19-crisis op het inkomen en het spaargeld van de gezinnen: jaaroverzicht op basis van de consumentenenquête" (april 2021), beschikbaar op <https://www.nbb.be/nl/artikels/impact-van-de-covid-19-crisis-op-het-inkomen-en-het-spaargeld-van-de-gezinnen-jaaroverzicht>. Een uitputting van het spaargeld wordt ook duidelijk uit een stijging in aanvragen voor sociale bijstand bij openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW-CPAS) in de context van schuldbemiddeling (van ongeveer 35.000 in januari 2020 tot bijna 50.000 in juni 2021), zie J. Barrez *et al.*, *op. cit.*, p. 217-218.

net kunnen rondkomen.²⁷⁹ Dit geldt in het bijzonder **voor alle werknemers die afhangen van het extra inkomen uit een flexi-job** (zie hierboven deel 1.4.), **waarvan het plotse verlies niet werd gecompenseerd**, wat het precaire karakter van zulke tewerkstelling aantoont. Vooral de horecasector, d.w.z. de sector die het vaakst gebruikmaakt van het flexi-jobstelsel, werd bijzonder hard getroffen door de lockdownmaatregelen (bijv. totale sluiting van cafés en restaurants van 12 maart tot 7 juni 2020 en van 19 oktober 2020 tot ver in 2021, met strenge capaciteitsbeperkingen tussenin). In het tweede kwartaal van 2020 was er een daling in flexi-jobs met 41 % in vergelijking met het eerste kwartaal (62.909 tot 36.835). Dit steeg naar 56.816 in het derde kwartaal en daalde opnieuw tot 49.361 in het vierde kwartaal (tijdens de tweede golf).²⁸⁰ Uit een onderzoek blijkt dat, terwijl de gemiddelde door tijdelijke werkloosheid getroffen werknemer in 2020 een daling van 3,1 % van het jaarlijks besteedbaar inkomen zag, dit voor werknemers die ook hun flexi-job verloren opliep tot 6,5 % (en zelfs tot 28,8 % voor personen die hun hoofdberoep in de horecasector hebben).²⁸¹

Bovendien moet er rekening worden gehouden met het feit dat de uitbetalingsinstellingen werden overbelast waardoor **veel mensen lang moesten wachten voor ze de voordelen waarop ze recht hadden effectief ontvingen**²⁸², wat vooral problematisch is voor mensen zonder voldoende spaargeld.

3.5.3. Impact op de outsiders van het socialezekerheidssysteem

Hoewel de pandemie heeft aangetoond dat het Belgische socialezekerheidssysteem kan dienen als een stabilisator van het inkomen van zij die worden beschermd door het systeem, heeft het tegelijkertijd het insider/outsider-karakter van het systeem zichtbaar gemaakt. In dit opzicht, zoals ook wordt benadrukt door het Steunpunt Armoedebestrijding, was de impact van de pandemie bijzonder groot voor mensen die geen of onvoldoende toegang hebben tot het socialezekerheidssysteem.²⁸³

Er was bijvoorbeeld in 2020 een daling in **uitzendarbeid**: een daling van 25-30 % in maart, gevolgd door een herstel in de zomer en een nieuwe daling van ongeveer 5-10 % aan het einde van het jaar (in vergelijking met het voorgaande jaar).²⁸⁴ Uitzendwerknemers hadden enkel recht op tijdelijke werkloosheid voor de duur van hun contract. Als zulk contract niet werd verlengd, hadden ze enkel toegang tot klassieke werkloosheid als ze voldoende socialezekerheidsrechten hadden opgebouwd. Het is echter vaak moeilijk om dit te bereiken wegens het onstabiele karakter van uitzendarbeid (zie hierboven deel 1.2. over uitzendarbeid). **Jobstudenten** hebben vaak ook onvoldoende socialezekerheidsrechten opgebouwd. De impact van de sterke daling in de beschikbaarheid van studentenarbeid (van ongeveer 35 % tijdens de eerste maand van de crisis)²⁸⁵ had een bijzonder grote impact op studenten die afhankelijk zijn van hun studentenjob om hun studies te betalen.²⁸⁶

²⁷⁹ Schriftelijke input ontvangen van het Steunpunt Armoedebestrijding op 14 juni 2022.

²⁸⁰ Statistieken van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, beschikbaar op <https://www.rsz.be/stats/specifieke-tewerkstellingstypes-horeca-en-andere-sectoren>.

²⁸¹ B. Capéau *et al.*, *op. cit.*

²⁸² J. Barrez *et al.*, *op. cit.* p. 182.

²⁸³ Schriftelijke input ontvangen van het Steunpunt Armoedebestrijding op 14 juni 2022. Zie ook Steunpunt Armoedebestrijding, "Solidariteit en armoede", *op. cit.*, p. 90-91.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 211.

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ J. Barrez en R. Van Dam, "Armoede en kwetsbare groepen tijdens de coronacrisis", Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 2020, p. 205, beschikbaar op <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/btsz/2020/btsz-2020-1-armoede-en-kwetsbare-groepen-tijdens-de-coronacrisis.pdf>.

De impact van de pandemie was bovendien bijzonder groot voor **werknemers in de informele economie**. Naar schatting verloren 14.400 werknemers in de informele sector hun job tijdens de eerste lockdown (vooral in de bouw-, retail- en horecasectoren).²⁸⁷ Mensen die deeltijds informele arbeid verrichten, zagen hun inkomen dalen, maar de impact was groter voor mensen die voltijds zijn tewerkgesteld in de informele economie.²⁸⁸ Dit is vooral het geval voor werknemers die informele arbeid niet combineerden met werkloosheidsvoordelen, aangezien werknemers van deze groep vaak weinig tot geen socialezekerheidsrechten hebben opgebouwd.²⁸⁹ De situatie is nog slechter voor arbeidsmigranten zonder papieren die door hun verblijfsstatuut geen recht hebben op sociale bijstand van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW) (met de uitzondering van dringende medische hulp).²⁹⁰

Ten slotte waren ook **zelfstandigen** bijzonder kwetsbaar tijdens de crisis, vooral in de sectoren die, rechtstreeks of onrechtstreeks, het hardst werden getroffen door de pandemie. Gemiddeld werden zij geconfronteerd met een inkomensverlies dat veel groter was dan dat van werknemers.²⁹¹ Hoewel zelfstandigen geen toegang hebben tot het tijdelijke werkloosheidsstelsel, werd hun inkomensverlies aangevuld door het noodvervangingsinkomen voor zelfstandigen ('overbruggingsrecht') – dat amper boven de armoedegrens voor een alleenstaande ligt – en door uitstel van socialezekerheidsbetalingen.²⁹² In april 2020 werd in 413.915 dossiers een overbruggingsrecht betaald, dit steeg tot 84.735 in september 2020 en steeg tot 163.483 in november 2020 (tijdens de tweede golf).²⁹³ Het gebrek aan voldoende gegevens maakt het echter moeilijk om het verlies aan besteedbaar inkomen bij zelfstandigen te kwantificeren.²⁹⁴

Bij wijze van conclusie kan worden gesteld dat de regeling inzake tijdelijke werkloosheid zeer succesvol is geweest bij het beschermen van het inkomen van de Belgische werknemers in de context van de pandemie. Er moet echter rekening worden gehouden met grote verschillen tussen groepen. Werknemers in een kwetsbare socio-economische situatie waren oververtegenwoordigd in de tijdelijke werkloosheid. Voor zulke personen heeft zelfs een kleine daling in het inkomen een grote impact gehad op hun vermogen om een behoorlijke levensstandaard te bereiken. Ten slotte heeft de pandemie weliswaar de veerkracht van het Belgische socialezekerheidsstelsel aangetoond, maar heeft het ook de reeds bestaande kwetsbaarheid van buitenstaanders van het socialezekerheidsstelsel bijzonder zichtbaar gemaakt.

Aanbeveling

Trek de nodige lessen uit de pandemie met het oog op de verbetering van de sociale bescherming van de buitenstaanders van het socialezekerheidssysteem.

²⁸⁷ J. Barrez *et al.*, *op. cit.* p. 211.

²⁸⁸ J. Barrez en R. Van Dam, *op. cit.*, p. 208.

²⁸⁹ J. Barrez *et al.*, *op. cit.* p. 211.

²⁹⁰ K. Vleminckx, *op. cit.*, p. 306.

²⁹¹ J. Barrez en R. Van Dam, *op. cit.*, p. 205.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ J. Barrez *et al.*, *op. cit.* p. 212.

²⁹⁴ B. Capéau *et al.*, *op. cit.*

3.6. Het recht van mannelijke en vrouwelijk werknemers op gelijk loon voor werk van gelijke waarde (artikel 4, § 3)

Vanuit een vergelijkend standpunt doet België het redelijk goed wat betreft de loonkloof tussen mannen en vrouwen. Volgens Eurostat-gegevens – gebaseerd op bedrijven in de privésector – staat België in 2020 op de 6e plaats op 28 EU-landen met de kleinste loonkloof tussen mannen en vrouwen (5,3 % in vergelijking met een Europees gemiddelde van 13 %).²⁹⁵

Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen publiceert een jaarlijks rapport over de loonkloof tussen mannen en vrouwen in België. Volgens het recentste rapport, gebaseerd op gegevens van 2018 op basis van een andere methodologie dan deze van Eurostat, bedraagt de loonkloof in België 9,2 %.²⁹⁶ Aangezien meer vrouwen dan mannen deeltijds werken (met name 42,5 % in vergelijking met 11,08 %), is de loonkloof, als ze niet wordt gecorrigeerd voor arbeidstijd, aanzienlijk hoger: 23,1 %.²⁹⁷ De loonkloof bedraagt 12,7 % en 5,2 % in, respectievelijk, de privé- en openbare sector.²⁹⁸ De loonkloof is langzaam verkleind gedurende de rapporteringsperiode (van 10,7 % in 2014).²⁹⁹

Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen gaat een onderzoek uitvoeren over de impact van de pandemie op de loonkloof tussen mannen en vrouwen, waarvan de resultaten worden verwacht in de loop van 2022.³⁰⁰ Ondertussen is reeds duidelijk dat vrouwen meer gebruik hebben gemaakt van het systeem van 'corona-ouderschapsverlof' – dit is een nieuwe vorm ouderschapsverlof waardoor ouders voor hun kinderen konden zorgen tijdens de COVID-crisis (in de periode mei tot september 2020) – dan mannen (59 % in vergelijking met 41 % in 2020),³⁰¹ wat aangeeft dat moeders hun professionele activiteiten sterker hebben verminderd dan vaders om hun door de pandemie toegenomen zorgverantwoordelijkheden te vervullen.

In 2019 stelde het Comité een niet-conformiteit vast inzake artikel 4, § 3 HESH in de zaak van University Women of Europe (UWE) t. België, wegens het gebrek aan loontransparantie in de privésector en bepaalde tekortkomingen betreffende de vereiste genderneutraliteit van functieclassificatiesystemen.³⁰² Ondertussen zijn er geen verdere stappen ondernomen om de loontransparantie in België te vergroten. Hoewel er momenteel verschillende initiatieven in het parlement hangende zijn met betrekking tot de herziening van de wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof,³⁰³ lijkt België te wachten op de goedkeuring van de voorgestelde EU-richtlijn³⁰⁴ ter

²⁹⁵ Zie https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_pay_gap_statistics.

²⁹⁶ Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, “De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België”, Jaarrapport 2021, beschikbaar op https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/136_-_loonkloofrapport_2021.pdf, p. 7.

²⁹⁷ Geschreven inbreng door het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, ontvangen op 13 mei 2022.

²⁹⁸ Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, “De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België”, *op. cit.*, p. 18.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 7.

³⁰⁰ Schriftelijke input door het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, ontvangen op 13 mei 2022.

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² ECSR, 6 december 2019, *University Women of Europe (UWE) t. Belgium*, Collectieve klacht nr. 124/2016.

³⁰³ Wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen, *Belgisch Staatsblad*, 28 augustus 2012.

³⁰⁴ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen, COM/2021/93 final, beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0093&from=EN>.

zake.³⁰⁵ Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen heeft verschillende aanbevelingen opgesteld voor het parlement om de loontransparantie te versterken.³⁰⁶

Deel 4. Het recht op vrijheid van organisatie en op bescherming van werknemersvertegenwoordigers (artikelen 5 en 28)

In België is het vakbondslidmaatschap hoog: ongeveer 50 % van de werknemers is aangesloten bij een vakbond, vergeleken met een EU-gemiddelde van 23 %, waarmee België het EU-land is met de 5^e hoogste vakbondsgraad.³⁰⁷ **Sterke vakbonden in combinatie met een traditie van sociaal overleg en collectieve onderhandelingen hebben tot een sterk arbeidsrechtelijk kader geleid.**³⁰⁸ 96 % van de werknemers in de privésector worden gedekt door een collectieve overeenkomst.³⁰⁹ Collectieve onderhandelingen vinden plaats op intersectoraal (in de Nationale Arbeidsraad), sectoraal (in de paritaire comités) en bedrijfsniveau. De wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten kent het monopolie van de collectieve onderhandelingen toe aan de zogenaamde representatieve vakbonden en werkgeversorganisaties (met uitzondering van de collectieve arbeidsovereenkomsten op bedrijfsniveau, die ook door individuele werkgevers kunnen worden ondertekend), d.w.z. de voor het gehele land opgerichte interprofessionele organisaties die vertegenwoordigd zijn in de Nationale Arbeidsraad (artikel 3). Op dit moment worden drie vakbonden beschouwd als representatief: ABVV (socialistisch), ACV (christelijk) en ACLVB (liberaal).

In dit deel wordt ingegaan op de bescherming van het recht op vrijheid van organisatie (artikel 5 HESH) via het verbod van discriminatie op grond van syndicale overtuiging; op het recht van vakverenigingen onder artikel 5 uit het HESH, met inbegrip van de kwestie van rechtspersoonlijkheid, toegang tot de werkplek en de rechten van niet-representatieve organisaties; en op de vertegenwoordiging van werknemers op bedrijfsniveau en de bescherming van werknemersvertegenwoordigers (artikel 28 HESH).

4.1. Bescherming tegen discriminatie op basis van syndicale overtuiging (artikel 5)

Hoewel er enkele wettelijke normen zijn die de vrijheid van vereniging in het algemeen beschermen (artikel 27 van de grondwet en de wet van 24 mei 1921 die de vrijheid van vereniging waarborgt), is de enige specifieke bepaling in de nationale wetgeving die de vrijheid beschermt om vakbonden op te richten en zich daarbij aan te sluiten, te vinden in de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie ('Antidiscriminatiewet').³¹⁰ Hoewel 'syndicale overtuiging' oorspronkelijk

³⁰⁵ Schriftelijke input door het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, ontvangen op 13 mei 2022.

³⁰⁶ Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, Advies nr. 2020-1/001 “betreffende diverse wetsvoorstellen tot wijziging van de wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof aangaande de doeltreffendheid en de efficiëntie van de wet”, 2020, hier beschikbaar: https://igvm-iefh.belgium.be/nl/adviezen/diverse_wetsvoorstellen_tot_wijziging_van_de_wet_van_22_april_2012_ter_bestrijding_van_de.

³⁰⁷ Zie <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Trade-Unions2>.

³⁰⁸ Zie Europees netwerk inzake sociaal beleid, “In-work poverty in Belgium”, ESPN Thematic Report, 2019, beschikbaar op https://www.researchgate.net/publication/333695497_ESPN_Thematic_report_In-work_poverty_in_Belgium

³⁰⁹ Zie <https://www.eurofound.europa.eu/country/belgium#collective-bargaining>.

³¹⁰ Schriftelijke input van prof. Dr. Filip Dorssemont, 30 mei 2022.

geen onderdeel was van de lijst van discriminatiegronden, werd het in 2009 toegevoegd door de wetgever³¹¹ via een uitspraak van het Grondwettelijk Hof.³¹² Dit begrip omvat niet alleen "overtuiging" als zodanig, maar ook vakbondsactiviteit, lidmaatschap of niet-lidmaatschap.³¹³

De bescherming tegen discriminatie op grond van syndicale overtuiging is het belangrijkste juridische instrument om vakbondsvrijheid te beschermen in de Belgische wetgeving.³¹⁴ Het voldoet aan de eis die volgt uit de rechtspraak van het Comité dat "vakbondsleden moeten worden beschermd tegen nadelige gevolgen die hun vakbondslidmaatschap of activiteiten op hun tewerkstelling kunnen hebben, in het bijzonder enige vorm van represaille of discriminatie op het vlak van aanwerving, ontslag of promotie omdat ze bij een vakbond horen of zich inzetten bij vakbondsactiviteiten."³¹⁵

Werknemers getroffen door nadelige gevolgen wegens hun vakbondsactiviteiten, hebben recht op een compensatie gelijk aan zes maanden brutoloon (artikel 18, § 2 Antidiscriminatiewet). De bescherming tegen discriminatie op grond van syndicale overtuiging is een aanvulling op de (over het algemeen meer beschermende) specifieke bescherming tegen ontslag van werknemersvertegenwoordigers die zetelen in ondernemingsraden en in comités voor preventie en bescherming op het werk³¹⁶ (zie hieronder, met betrekking tot artikel 28 HESH). In geen van beide gevallen is voorzien in een recht op re-integratie³¹⁷ - volgens het Belgische arbeidsrecht kan re-integratie niet worden bevolen, aangezien de partijen worden geacht het recht te hebben een arbeidsovereenkomst eenzijdig te beëindigen.³¹⁸ In principe volstaat het voor de werknemer om 'feiten die het bestaan van een discriminatie op grond van een van de beschermde criteria *kunnen doen vermoeden*' aan te voeren, waardoor de bewijslast wordt doorgeschoven naar de werkgever om aan te tonen dat er geen discriminatie is geweest (artikel 28 Antidiscriminatiewet). In een arrest van 9 september 2019 heeft het Hof van Cassatie deze bepaling echter zo uitgelegd dat de eiser 'feiten die het bestaan van discriminatie *doen vermoeden*' moet aanvoeren.³¹⁹ Dit arrest is in de literatuur bekritiseerd omdat het de bewijslast bij de eiser legt, in plaats van deze te verschuiven.³²⁰ Dit is problematisch vanuit het perspectief van de praktijk van het Comité om te eisen dat het intern recht 'een **verschuiving van de bewijslast** biedt ten gunste van de eiser in discriminatiezaken'.³²¹

³¹¹ Wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 2009.

³¹² Grondwettelijk Hof, 2 april 2009, nr. 64/2009.

³¹³ Zie bijvoorbeeld, Arbeidshof Gent, 12 februari 2020, beschikbaar op <https://www.unia.be/nl/rechtspraak-alternatieven/rechtspraak/arbeidshof-gent-12-februari-2020>, over sancties tegen een kandidaat in een sociale verkiezing omwille van zijn deelname aan een spontane staking; Arbeidsrechtbank Gent, 11 juli 2019, beschikbaar op <https://www.unia.be/nl/rechtspraak-alternatieven/rechtspraak/arbeidsrechtbank-gent-11-juli-2019>, over een werkonderbreking die niet werd goedgekeurd door de vakbond; Arbeidsrechtbank Luik, 23 juni 2020, beschikbaar op <https://www.unia.be/nl/rechtspraak-alternatieven/rechtspraak/tribunal-du-travail-de-liege-23-juin-2020>, over de assimilatie van mensen die worden geïdentificeerd als kandidaten voor de status van vakbondsafgevaardigde of kandidaat.

³¹⁴ Schriftelijke input van prof. Dr. Filip Dorssemont, 30 mei 2022.

³¹⁵ ECSR, Digest, (december 2018), p. 95 (eigen vertaling).

³¹⁶ F. Dorssemont, "Facilities for trade union officials and members to exercise their rights – a comparative review", ILO Publications, 2020, p. 22, beschikbaar op https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_760829/lang--en/index.htm.

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ J. Clesse, F. Kéfer, *Manuel de droit du travail, op. cit.*, pp. 426-429.

³¹⁹ Hof van Cassatie, 9 september 2019, S 18.00085 N.

³²⁰ F. Dorssemont, "Hof van Cassatie heeft moeite met juiste lezing antidiscriminatiewet", *Juristenkrant*, 2020, nr. 401, pp. 12-13.

³²¹ ECSR, Digest, (december 2018), p. 88. In zijn eerdere conclusies vond het Comité de situatie in België conform artikel 5 wegens de bescherming die wordt geboden door de antidiscriminatiewet, zie ECSR, Conclusions 2014 (Belgium), p. 21.

Het Interfederaal Gelijkekansencentrum, Unia, is bevoegd om klachten over discriminatie op grond van syndicale overtuiging te ontvangen. Volgens de informatie verkregen van Unia,³²² hebben ze 313 klachten gekregen die leidden tot de opening van 211 dossiers sinds 2007, waarvan 168 klachten en 120 dossiers de periode 2017-2020 betreffen.³²³ Deze stijging betekent echter niet noodzakelijk dat er een stijging is in discriminatie gebaseerd op syndicale overtuiging, maar geeft mogelijk enkel een verhoogd aantal klachten door slachtoffers van syndicale discriminatie bij Unia weer.

Veelvoorkomende klachten betreffen de niet-naleving van de zogenaamde 'occulte periode'³²⁴; de combinatie van een schadevergoeding voor discriminerend ontslag en omwille van de bescherming voor vakbondsvertegenwoordigers³²⁵; of de weigering om een vakbondsvertegenwoordiger te bevorderen zolang hij zijn mandaat blijft uitoefenen.

Tijdens de pandemie heeft Unia klachten ontvangen over misbruiken van de regeling van tijdelijke werkloosheid (hierboven besproken in deel 3.5.1.) om vakbondsvertegenwoordigers weg te houden van de werkplaats. Unia heeft deze klachten overgemaakt aan de arbeidsinspectie, maar heeft nog geen informatie gekregen over de uitkomst van deze onderzoeken.

4.2. Rechten van organisaties (artikel 5)

In België **beschikken vakbonden niet over rechtspersoonlijkheid**.³²⁶ Hoewel het gebrek van rechtspersoonlijkheid soms door de werkgevers wordt bekritiseerd omdat het zou leiden tot een gebrek aan verantwoordingsplicht voor de vakbonden, wordt het door de vakbonden zelf beschouwd als een waarborg tegen aansprakelijkheidsclaims in het kader van collectieve acties – waardoor het indirect zou bijdragen tot de bescherming van het recht op collectieve actie. Een wetsvoorstel, ingediend door een oppositiepartij, dat tot doel heeft vakbonden te verplichten rechtspersoonlijkheid te verwerven, is momenteel in behandeling bij het parlement.³²⁷ De Raad van State heeft echter een negatief advies gegeven over dit wetsvoorstel, aangezien het een onrechtvaardige beperking vormt van de vrijheid van vakbonden om de facto organisaties te blijven en dat de voorziene sanctie (opschorting van alle wettelijke voorrechten van vakbonden, waaronder de mogelijkheid om collectieve onderhandelingen te voeren) het meest essentiële aspect van de syndicale vrijheid zou treffen.³²⁸ In licht van dit advies, is het erg onwaarschijnlijk dat dit wetsvoorstel zal worden goedgekeurd.

Hoewel werknemers die proberen zich te organiseren worden beschermd door het verbod van discriminatie op grond van syndicale overtuiging (zie hierboven), is er **geen formeel recht voor**

³²² Schriftelijke input van Unia van 25 mei en 13 juni 2022.

³²³ In totaal is dit een relatief klein aandeel van alle klachten die Unia ontvangt. Ter vergelijking, enkel in 2020 werden er 956 dossiers geopend over klachten van discriminatie op basis van raciale criteria en 519 klachten van discriminatie op basis van beperking. Zie Unia, "Cijfersverslag 2020", p. 25, beschikbaar op <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/cijfersverslag-2020>.

³²⁴ De 'occulte' periode is de periode waarin werknemers zich kandidaat kunnen stellen voor sociale verkiezingen zonder dat zij reeds officieel kandidaat zijn als gevolg van de publicatie van de kandidatenlijsten. Ze worden daarom beschermd tegen ontslag, zelfs als de werkgever niet weet welke werknemer mogelijk kandidaat is.

³²⁵ Arbeidsrechtbank Henegouwen, (afdeling Charleroi), Kamer II, 14 oktober 2019, R.G. 17/1884/A, beschikbaar op www.unia.be.

³²⁶ Bepaalde wetten kennen echter zogenaamde 'functionele' rechtspersoonlijkheid toe aan vakbonden, wat hen toelaat om juridische actie te ondernemen betreffende bepaalde conflicten die binnen het toepassingsgebied van deze wetten vallen, zie J. Clesse, F. Kéfer, *Manuel de droit du travail*, op. cit., pp. 50-51.

³²⁷ Parl. St. Kamer 2020-21, nr. 55-1997/001.

³²⁸ Raad van State, 3 december 2021, Advies nr. 70.264/VR, beschikbaar op <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70264.pdf>.

vakbonden om toegang te krijgen tot de werkplaats om leden te werven – wat vooral belangrijk is bij bedrijven die weinig of geen vakbondsleden hebben.³²⁹ Voor de uit de gegevensbeschermingswetgeving voortvloeiende moeilijkheden voor de vakbonden om contact op te nemen met de werknemers in dergelijke ondernemingen, zie hieronder punt 5.3.

Aanbeveling

Verzeker toegang tot de werkvloer voor vakbonden om aanwervingspraktijken uit te voeren.

In zijn eerdere conclusies over België heeft het Comité informatie gevraagd over de **rechten van niet-representatieve vakbonden** (zie hiervoor de introductie van hoofdstuk 4).³³⁰ Het rapport van de Belgische Staat verwijst naar het arrest van het Grondwettelijk Hof van 26 juni 2017³³¹ over beperkingen die zijn opgelegd aan de rechten van niet-representatieve vakbonden bij de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS). Het Hof is van oordeel dat de onmogelijkheid voor niet-representatieve vakbonden om deel te nemen aan de procedure tot kennisgeving van het stakingsvoornemen en om in het kader van een collectief conflict in overleg te treden, de kern van de vakbondsvrijheid raakt. Bovendien was het Hof van oordeel dat de onmogelijkheid voor niet-representatieve vakbonden om kandidatenlijsten voor sociale verkiezingen voor te stellen, discriminerend was ten opzichte van representatieve vakbonden. Het rapport van de Belgische Staat moet echter worden genuanceerd. Het is belangrijk om rekening te houden met het feit dat deze bevindingen zeer specifiek zijn voor de arbeidsrelaties bij de NMBS, en niet noodzakelijk analoog van toepassing zijn op de hele privésector. Het Grondwettelijk Hof verwees bijvoorbeeld uitdrukkelijk naar het feit dat de getroffen niet-representatieve vakbonden voorheen de mogelijkheid hadden om deel te nemen aan sociale verkiezingen, wat het onderscheidt van de privésector waarin dit nooit het geval is geweest.³³² Het arrest van het Grondwettelijk Hof verandert daarom niets aan de uitsluiting van niet-representatieve organisaties in de privésector om deel te nemen aan sociale verkiezingen of om collectieve onderhandelingen aan te gaan.

4.3. Bescherming van werknemersvertegenwoordigers (artikel 28)

Artikel 28 van het Handvest stelt dat werknemersvertegenwoordigers effectieve bescherming moeten krijgen tegen nadelige handelingen tegen hen omwille van hun vakbondsactiviteiten of status als werknemersvertegenwoordigers in de onderneming en dat ze geschikte faciliteiten moeten krijgen die nodig zijn om hun plichten snel en efficiënt uit te voeren. In België moet **dit recht worden erkend voor zowel verkozen werknemersvertegenwoordigers** (voor de ondernemingsraden en de comités voor preventie en bescherming) **en vakbondsafgevaardigden, door de dubbele aard van het Belgische systeem van sociaal overleg**, dat (vaak verkozen) vakbondsrepresentatie combineert met werknemersvertegenwoordiging in sociale advies- en overlegorganen. De conformiteit met artikel 28 van het Handvest werd niet onderzocht in de beoordeling van 2014 van België, noch in een van de voorgaande rapportagecycli over Groep 3 inzake ‘arbeids-gerelateerde rechten’ van het Herziene Sociaal Handvest.³³³

³²⁹ F. Dorssemont, “Facilities for trade union officials and members to exercise their rights”, *op. cit.*, p. 43 en 63.

³³⁰ ECSR, Conclusies 2014 (Belgium), p. 21.

³³¹ Grondwettelijk Hof, 26 september 2017, nr. 101/2017.

³³² *Ibid.*, B. 26.2 en B.26.7.

³³³ Het artikel werd dus niet onderzocht in 2014, 2010 en 2006, bij het analyseren van andere “Groep 3”-rechten, noch werd het geanalyseerd in een andere rapporteringscyclus.

De Belgische Staat vermeldt terecht het bestaan van bescherming tegen ontslag voor werknemersvertegenwoordigers in de privésector, alsook voor kandidaten in sociale verkiezingen. Er zijn echter verschillende lacunes in dit systeem: vertegenwoordigers in de publieke sector krijgen slechts minimale bescherming (1.) en er zijn klachten geweest over misbruiken van COVID-19-regelingen tegen werknemersvertegenwoordigers tijdens de pandemie (2.).

4.3.1. Gebrek aan bescherming voor contractuele werknemersvertegenwoordigers in de publieke sector

In België worden werknemersvertegenwoordigers en kandidaten voor deze posities door de (hoofdzakelijk adviserende) ondernemingsraad en het comité voor preventie en bescherming op het werk, beschermd door de wet van 19 maart 1991.³³⁴ Leden van de vakbondsafvaardiging die de leden van de vakbond vertegenwoordigen en collectieve geschillen op de werkplaats behandelen, genieten ook een mate van bescherming tegen ontslag, maar enkel voor zover het maatregelen betreft die tegen hen genomen werden omwille van de uitoefening van hun mandaat, op basis van collectieve overeenkomst nr. 5 van 24 mei 1971 over de status van vakbondsvertegenwoordigers³³⁵. Noch de wet van 19 maart 1991, noch de collectieve overeenkomst nr. 5 zijn echter van toepassing op contractuele werknemers in de publieke sector.

De Belgische overheid is vooral samengesteld uit statutaire ambtenaren, in overeenstemming met de constante rechtspraak van het Hof van Cassatie en de rechtsleer.³³⁶ Deze statutaire ambtenaren genieten effectieve bescherming tegen ontslag en beschikken over specifieke beroepsmogelijkheden. In de voorbije jaren is het aantal uitzonderingen op dit principe toegenomen, wat leidt tot een groter gebruik van contractuele personeelsleden,³³⁷ in die mate dat ze, sinds 2003, de meerderheid vormen van het personeel van de Belgische lokale overheden³³⁸ en een derde van al het personeel in de Gewesten en Gemeenschappen uitmaken.³³⁹

Deze ontwikkeling geeft aanleiding tot een aantal problemen, waaronder wat betreft de bescherming van contractuele werknemersvertegenwoordigers. Inderdaad, *“het systeem van collectieve onderhandelingen in de publieke sector is volledig vreemd van dat van de wet van 5 december 1968”*.³⁴⁰ Op het vlak van bescherming tegen ontslag, stelt het koninklijk besluit van 28 september 1984 dat werknemersvertegenwoordigers niet mogen worden gestraft voor hun acties als

³³⁴ Wet van 19 maart 1991 houdende bijzondere ontslagregeling voor de personeelsafgevaardigden in de ondernemingsraden en in de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen alsmede voor de kandidaat-personeelsafgevaardigden, *Belgisch Staatsblad*, 29 maart 1991.

³³⁵ Collectieve overeenkomst nr. 5 van 24 mei 1971 betreffende de status van vakbondsafgevaardigden van bedrijfspersoneel, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/CAO-COORD/cao-005.pdf>.

³³⁶ I. De Wilde, *“Flexicurity in de publieke sector. Een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant”*, PhD thesis van de Universiteit Antwerpen, verdedigd op 6 juli 2016, beschikbaar op <https://doc.anet.be/docman/docman.phtml?file=.irua.2c2a15.134278.pdf>.

³³⁷ Zie art. 543 *juncto* art. 450 § 1, programmawet van 24 december 2002, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 2002; art. 3 § 1, al. 1, 1°-4°, wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, *Belgisch Staatsblad*, 14 augustus 1993.

³³⁸ A. L. Durviaux, *Droit de la fonction publique*, Larcier, Brussel, 2012.

³³⁹ Vlaamse Overheid, *“Historische evolutie van het personeelsaantal volgens statuut”*, beschikbaar op <https://overheid.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie/cijfers-demografische-gegevens-statuut>

³⁴⁰ J. Jacquemain, *Droit social de la fonction publique*, vol. 1, 30^{ème} edition, Presses universitaires de Bruxelles, Brussel, 2019-2020, p. 136 (eigen vertaling).

vertegenwoordigers³⁴¹ en hun ontslag moet worden voorafgegaan door een hoorzitting en raadpleging met het Hoog Overlegcomité.³⁴² De niet-conformiteit met de procedure is echter niet onderworpen aan specifieke sancties³⁴³ en een negatief advies van het Hoog Overlegcomité is enkel onderworpen aan een specifieke verplichting om redenen voor het ontslag te vermelden.³⁴⁴ Ten slotte biedt dit koninklijk besluit geen enkele vorm van forfaitaire compensatie: een werknemersvertegenwoordiger die ontslagen wordt door een openbare overheid kan hoogstens een compensatie eisen voor discriminatie op basis van syndicale overtuiging³⁴⁵ of voor oneerlijk of kennelijk onredelijk ontslag. Een ander probleem is dat de contractuele werknemersvertegenwoordiger niet geniet van enige vorm van verschuiving van de bewijslast en zelf het bestaan moet aantonen van een verband tussen zijn of haar ontslag en zijn of haar activiteit als een werknemersvertegenwoordiger.³⁴⁶

De rechtspraak heeft dit probleem al verschillende keren behandeld,³⁴⁷ en is van mening dat "**het verzuim van de Belgische Staat om bij wet een beschermend statuut voor de openbare sector in te voeren, een fout vormt**" (nadruk toegevoegd). De erkenning van deze tekortkoming laat de hoven echter niet toe om een nieuw recht te creëren dat meer bevorderlijk is voor werknemersvertegenwoordigers van ambtenaren: ze kunnen hoogstens de Staat veroordelen voor deze fout.³⁴⁸ Deze redenering wordt gedeeld met de rechtsleer, die de conformiteit van het Belgische recht met de internationale verbintenissen van België inzake de bescherming van de werknemersvertegenwoordigers, met name Verdrag nr. 151 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de arbeidsbetrekkingen in de overheidsdienst, in twijfel trekt.³⁴⁹ **Het gebrek aan effectieve bescherming, aan een mechanisme om de bewijslast te delen of aan specifieke sancties, is niet compatibel met artikel 28 van het Europees Sociaal Handvest.**

³⁴¹ Art. 87, koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *Belgisch Staatsblad*, 20 december 1984.

³⁴² In het bijzonder artikel 89, koninklijk besluit van 28 september 1984, *op. cit.* De negatieve opinie van het Hoog Overlegcomité houdt enkel een verplichting voor de werkgever om specifieke redenen te geven in.

³⁴³ Zie bijvoorbeeld, Arbeidshof Bergen, Kamer II, 20 april 2015, R.G. nr. 2013/AM/70, waarin het arbeidshof stelt dat er geen "*effectieve behoefte is om de procedure voorzien door artikel 89 na te leven (...) aangezien [de ontslagbeslissing] gebaseerd is op perfect onpartijdige overwegingen*"; zie ook de Raad van State, arrest nr. 62.522 van 11 oktober 1996, betreffende de afschaffing van een dienst. De Raad van State verklaart zichzelf in het algemeen onbevoegd en verwijst naar de bevoegdheid van de arbeidshoven.

³⁴⁴ Art. 89 § 9, koninklijk besluit van 28 september 1984, *op. cit.*

³⁴⁵ Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Belgisch Staatsblad*, 30 mei 2007.

³⁴⁶ J. de Wilde d'Estmael, "Réflexions sur la "protection" des délégués syndicaux contractuels de la fonction publique (Commentaire de l'arrêt de la Cour du travail de Mons (2^e ch.) du 20 avril 2015, RG nr. 2013/AM/70)", *Terra Laboris*, p. 8.

³⁴⁷ Arbeidshof Luik, Kamer VIII, 28 februari 2002, *Chr. D.S.*, 2003, p. 73; Arbeidsrechtbank Henegouwen, (afdeling Charleroi), Kamer II, 14 oktober 2019, R.G. 17/1884/A, beschikbaar op www.unia.be.

³⁴⁸ Hof van Cassatie, 3 november 2008, *Pas*, 2008, p. 2440, geciteerd in de Arbeidsrechtbank van Henegouwen (afdeling Charleroi), 14 oktober 2019, *op. cit.*, pp. 26-27.

³⁴⁹ J. Jacqmain, "... Et toujours pas de protection", noot onder Arbeidshof Luik, Kamer VIII, 28 februari 2002, *Chr. D.S.* 2003, p. 74; J. de Wilde d'Estmael, *op. cit.* pp. 10-12; R. Janvier, *Le droit social de la fonction publique*, La Charte, 2015, p. 308.

Aanbeveling

Bied bescherming tegen ontslag van vakbondsafgevaardigden in de publieke sector, door in een bepaling in het koninklijk besluit van 28 september 1984 te voorzien die hen een bescherming biedt die gelijkaardig is aan deze voor vakbondsafgevaardigden in de privésector.

4.3.2. Bescherming van werknemersvertegenwoordigers en COVID-19

In haar jaarverslag van 2020 meldt Unia, het Interfederaal Gelijkekansencentrum, dat ze verschillende klachten van werknemersvertegenwoordigers heeft ontvangen over tijdelijke werkloosheid voor “overmacht door de coronapandemie of de oorlog in Oekraïne” (zie hierboven, 3.5.2. “tijdelijke werkloosheid”).

Een bijzondere aspect van deze maatregel is dat ze de werkgever toelaat zelf te selecteren welke werknemer of werknemerscategorie hij of zij tijdelijk op de werkloosheidsregeling wil plaatsen. De klachten die Unia ontving gaan dus over vermeende **misbruiken van dit systeem, waarbij tijdelijke werkloosheid wordt afgeleid van zijn doel om de verwijdering van werknemers met een vakbondsmandaat toe te laten**.³⁵⁰ Als deze feiten worden bewezen, kunnen ze een vorm van syndicale discriminatie vormen, maar het bewijs van zulke discriminerende behandeling kan moeilijk zijn om te verstrekken, aangezien de werkgever een redelijke speelruimte heeft bij de beslissing over welke werknemers hij kiest. Unia verklaart deze klachten te hebben doorgestuurd naar de inspectie van het Toezicht op sociale wetten³⁵¹.

Deel 5. Collectieve onderhandeling, collectieve actie en rechten op informatie en overleg (artikelen 6, 21, en 22)

Verschiedende rechten in het Handvest gaan uitdrukkelijk over collectieve arbeidsrelaties, zoals het recht op collectief onderhandelen (art. 6 van het HESH), het recht op informatie en overleg (art. 21) en het recht om deel te nemen aan de vaststelling en de verbetering van de arbeidsomstandigheden en werkomgeving (art. 22).

Het sociaal overleg is in België redelijk sterk: de bevoegdheden van organen voor sociaal overleg zijn talrijk en zij zijn redelijk goed georganiseerd en zowel vakbonden als werknemersfederaties kunnen een redelijke graad van representatie claimen van hun respectievelijke belangengroepen. De bescherming van het stakingsrecht wordt in het algemeen goed gewaarborgd (5.2), met enkele voorbehouden in verband met de mogelijkheid om bepaalde werknemers op te vorderen (5.2.3) en de recente rechtspraak over de directe werking van het Handvest (5.2.2). De bevoegdheden van de ondernemingsraad en het comité voor preventie en bescherming op het werk zijn talrijk en worden in het algemeen correct toegepast (5.4.1). Ten slotte heeft de COVID-19-crisis geen bijzonder negatieve impact op de kwaliteit van het collectieve onderhandelen gehad (5.4.6)

³⁵⁰ Unia, Jaarverslag 2020 - Kwetsbare mensenrechten in crisistijden, 2021, p. 46, beschikbaar op <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/jaarverslag-2020>.

³⁵¹ In het Frans, *contrôle des lois sociales*. In het Nederlands, *toezicht op sociale wetten*. Hierna de “Inspectie van sociale wetten” genoemd.

Er zijn echter andere elementen die dit beeld vertroebelen: **collectieve arbeidsverhoudingen zijn meer conflictueus** in vergelijking met de meeste andere Europese landen en er is een **gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen sociale partners**³⁵² (5.4.). Zo wordt in sommige ondernemingen informatie die nodig is voor de uitoefening van het recht op informatie en overleg aan vakbonden geweigerd in naam van de bescherming van persoonsgegevens (5.3). Bovendien worden bepaalde categorieën van werknemers uitgesloten van het sociaal overleg (5.4.4, 5.4.5) en de rechten om te staken en te betogen werden sterk beperkt door de maatregelen om de coronapandemie te bestrijden (5.2.4). De sociale partners bekritisieren het toegenomen gebruik van wetten of besluiten om gebieden die normaal worden geregeld door sociaal overleg te reguleren (5.1). Ten slotte heeft de Belgische Staat bepaalde informatie niet verstrekt die van belang is voor de beoordeling van de conformiteit met het Handvest wat betreft de rollen en de bevoegdheden van het comité voor preventie en bescherming op het werk en de ondernemingsraad (5.4.3, 5.4.4).

5.1. Collectieve onderhandelen en de bevordering van sociaal overleg (artikelen 5 en 6 § 2)

Zoals wordt aangetoond in het verslag van de Belgische Staat, **bleken het sociaal overleg en de collectieve onderhandelingen zeer doeltreffend te zijn in de context van de pandemie**. De sociale partners op het niveau van de Nationale Arbeidsraad namen veel van de belangrijkste maatregelen op het gebied van arbeidsrelaties, waaronder de introductie van regelgeving over verplicht telewerken en de versoepeling van de voorwaarden om de tijdelijke werkloosheidsregeling te gebruiken.³⁵³

In het algemeen is er de laatste jaren echter een groeiende frustratie bij sociale partners over de **groter wordende tussenkomst van de overheid op gebieden die normaal worden geregeld door sociaal overleg en collectieve onderhandelingen**. Recent betreurde de Nationale Arbeidsraad bijvoorbeeld in een advies over een wetsontwerp om verschillende aspecten van de arbeidswetgeving te moderniseren (de zogenaamde 'Arbeidsdeal') unaniem de afwezigheid van voorafgaande betrokkenheid van de sociale partners door de overheid – wat als cruciaal beschouwd wordt om een draagvlak bij de sociale partners te creëren die nodig is voor de doeltreffendheid van elke maatregel – en benadrukte de Raad dat het regeringsvoorstel betrekking heeft op aangelegenheden die normaal tot de bevoegdheid van de sociale partners behoren via het sociaal overleg.³⁵⁴

Overheidsinterventie die de marge voor collectieve onderhandelingen beperkt, is ook evident op het niveau van de **loonvorming**. De wet van 26 juli 1996 stelt een bovengrens in (bepaald in functie van de voorspelde loonevoluties in de buurlanden, de zogenaamde 'loonnorm') voor de loononderhandelingen op alle niveaus (d.w.z. intersectoraal, sectoraal en op bedrijfsniveau, ongeacht de werkelijke wijzigingen in productiviteit van de betreffende sector of het bedrijf).³⁵⁵ Dit systeem werd strikter gemaakt in 2017: het houdt nu een voorafgaande en systematische tussenkomst van de Staat

³⁵² Eurofound, *Derde Europese bedrijvenenquête, op. cit.*; Eurofound, *Vierde Europese bedrijvenenquête, op. cit.*

³⁵³ Zie meer uitgebreid op <https://cnt-nar.be/nl/thema-dossiers/coronavirus-covid-19>.

³⁵⁴ Nationale Arbeidsraad, 17 mei 2022, Advies nr. 2.289, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/nl/advies-2289.pdf>. Zie ook de kritiek over het wetsontwerp die leidde tot de wet van 5 maart 2017 betreffende werkbaar en wendbaar werk (*Belgisch Staatsblad*, 15 maart 2017), in de Nationale Arbeidsraad, 7 december 2016, Advies nr. 2.008, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/ADVIES/advies-2008.pdf>.

³⁵⁵ Wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, *Belgisch Staatsblad*, 1 augustus 1996. Zie ook <https://www.eurofound.europa.eu/country/belgium#collective-bargaining>.

in, voor een onbepaalde periode, in collectieve onderhandelingen over loonvorming.³⁵⁶ Tegelijkertijd voorzien sectorale collectieve overeenkomsten in een systeem van automatische loonindexering dat een ondergrens instelt voor loononderhandelingen. Hoewel vakbonden aan de ene kant vinden dat de loonnorm een onaanvaardbare beperking op de vrijheid van collectieve onderhandelingen vormt, vinden werkgeversorganisaties aan de andere kant dat de bovengrens ingesteld door de loonnorm moet worden beschouwd als het noodzakelijke tegengewicht voor de ondergrens die wordt gevormd door de automatische indexering van lonen.

Aanbeveling

Respecteer de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners voor het regelen van sociale aangelegenheden via collectieve onderhandelingen.

5.2. Stakingsrecht (artikel 6 § 4)

In België is het stakingsrecht niet uitdrukkelijk vastgelegd in de Grondwet of in een wet. De rechtsleer en de rechtspraak beschouwen in het algemeen dat – naast een arrest door het Hof van Cassatie van 21 december 1981³⁵⁷ – het stakingsrecht werd erkend door de aanneming van de wet van 11 juli 1990 die het Europees Sociaal Handvest goedkeurt,³⁵⁸ en dat het een directe werking heeft in het Belgisch recht (zie deel 5.2.2). Verschillende collectieve arbeidsovereenkomsten specificeren de modaliteiten voor een staking, een *lock-out*, het behoud van sociale vrede, met eventuele verplichtingen voor voorafgaande melding of bemiddeling, enz.³⁵⁹ Het stakingsrecht wordt zowel in de privé- als in de publieke sector erkend, hoewel er voor de publieke sector enkele bijzonderheden gelden.³⁶⁰ Op dit moment worden stakingen enkel verboden voor het leger³⁶¹ en voor personeel van inlichtingen- en veiligheidsdiensten (staatsveiligheid).³⁶² Politieagenten genieten het stakingsrecht, waarvan de uitoefening echter moet worden voorafgegaan door overleg, en zij kunnen worden opgevoerd indien de autoriteiten dit nodig achten.³⁶³ Deze beperkingen lijken in lijn te liggen met het Handvest en de rechtspraak van het Comité.³⁶⁴

België lijkt dus goed te presteren op het vlak van de bescherming van het stakingsrecht, zoals het Comité in zijn conclusies van 2014 stelde.³⁶⁵ Het stakingsrecht wordt in het algemeen goed beschermd,

³⁵⁶ Wet van 19 maart 2017 tot wijziging van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, *Belgisch Staatsblad*, 19 maart 2017.

³⁵⁷ Hof van Cassatie “De Bruyne” arrest van 21 december 1981, nr. 3288, beschikbaar op https://www.terralaboris.be/IMG/pdf_Cass_21dec_1981_greve_non_reconnue.pdf.

³⁵⁸ Wet van 11 juli 1990 houdende goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest, *Belgisch Staatsblad*, 28 december 1990. Zie ook de wet van 15 maart 2002 houdende instemming met het herziene Europees Sociaal Handvest en met de bijlage gedaan te Straatsburg op 3 mei 1996, *Belgisch Staatsblad*, 10 mei 2004.

³⁵⁹ J. JACQMAIN, *Droit social de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 133

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 142.

³⁶¹ Wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de Krijgsmacht, *Belgisch Staatsblad*, 1 februari 1975, erratum van 7 februari 1975.

³⁶² Wet van 17 december 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *Belgisch Staatsblad*, 2 december 2004.

³⁶³ Art. 126 wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *Belgisch Staatsblad*, 5 januari 1999; Ministerie van Binnenlandse Zaken, Omzendbrief POL 1999/1 van 12 januari 1999: Stakingsrecht - Minimaal uit te voeren taken, *Belgisch Staatsblad*, 20 januari 1999.

³⁶⁴ Art. 5, Europees Sociaal Handvest. ECSR, Digest, *op. cit.*, pp. 96-97.

³⁶⁵ ECSR, Conclusions 2014 (Belgium), *op. cit.*, p. 25.

met inbegrip van collectieve acties die niet zijn goedgekeurd door een vakbond.³⁶⁶ In deze sectie worden vijf belangrijke punten in detail besproken:

1. Een vaststelling van niet-conformiteit betreffende het gebruik van eenzijdige verzoekschriften om stakingspiketten te stoppen;
2. Een recente rechtszaak heeft het Hof van Cassatie ertoe gebracht de directe werking van artikel 6, § 4, van het Europees Sociaal Handvest in twijfel te trekken, waardoor de bescherming van het stakingsrecht wordt afgezwakt;
3. In de rapporteringperiode zijn ook twee wetten, aangenomen tot invoering van vormen van minimale dienstverlening in het gevangeniswezen en bij de spoorwegen, met inbegrip van de mogelijkheid tot opvordering van gevangenispersoneel indien nodig;
4. De bescherming van het recht op collectieve actie voor platformarbeiders is ook een belangrijke zorg;
5. De COVID-19-pandemie heeft ook een impact gehad op dit recht.

5.2.1. Vaststelling van niet-conformiteit: eenzijdig verzoekschrift voor een rechtbank

Op 13 december 2011 gaf het Europees Comité voor Sociale Rechten zijn beslissing over de klacht **EVV, ACLVB, ACV en ABVV t. België**.³⁶⁷ Het Comité vond dat de eenzijdige verzoekschriftprocedure – waarvan sommige werkgevers gebruik maakten om een zaak voor een enkele rechter te brengen om een einde van een protest te bevelen, meestal zonder de mogelijkheid om verdedigingsrechten uit te oefenen – in strijd was met artikel G van het Handvest en artikel 6 § 4 van het Handvest. Zoals het Comité vermeldde: “(...) *de uitsluiting van vakbonden van de eenzijdige verzoekschriftprocedure kan leiden tot een situatie waarbij er een risico is dat de rechtelijker tussenkomst onrechtvaardige of willekeurige resultaten oplevert. Daarom kunnen zulke beperkingen op het stakingsrecht niet worden beschouwd als bij wet te zijn voorgeschreven. (...) Daarom is het Comité van mening dat het Belgische recht geen garanties biedt voor werknemers die deelnemen aan een wettige staking in de zin van artikel 6§4 van het Herziene Handvest.*”³⁶⁸

De Belgische rechtbanken hebben akte genomen van deze beslissing en hebben geleidelijk aan een stabiele en samenhangende rechtspraak ontwikkeld, die een hoge drempel oplegt om te voldoen aan de vereisten voor een eenzijdig noodverzoek om een protest te beëindigen.³⁶⁹ Het hof van beroep van Brussel heeft bijvoorbeeld een spectaculaire ommekeer gemaakt in zijn rechtspraak, in minder dan een jaar, om aanvragen die via een eenzijdig verzoek worden gedaan als onontvankelijk te

³⁶⁶ Hof van Cassatie, “De Bruyne” arrest van 21 december 1981, *op. cit.*

³⁶⁷ ECSR, *Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV), Algemene Centrale der Liberale Vakverbonden van België (ACLVB), Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) en Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) t. België*, 13 september 2011, Vordering nr. 59/2009, beschikbaar op <https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-59-2009-dmerits-fr>.

³⁶⁸ *Ibid*, §§ 44-46. (eigen vertaling).

³⁶⁹ Hof van beroep Brussel, 15 september 2017, R.G. nr. 2016/KR/102; Hof van beroep Antwerpen, 17 september 2018, R.G. nr. 2017/KR/31; Rechtbank van eerste aanleg Leuven, 19 december 2019, R.G. no. 19/21/28/A, niet gepubliceerd, om enkele beslissingen te noemen

beschouwen.³⁷⁰ Op een derdenverzet - een procedure waarbij een derde die niet voor een procedure is opgeroepen, dezelfde rechter om een nieuwe uitspraak over de feiten kan vragen - was de rechtbank van eerste aanleg te Leuven van oordeel dat uit de door de onderneming ingediende stukken niet kon worden afgeleid dat de voorgenomen collectieve acties zodanige hinder zouden veroorzaken dat er een "absolute noodzaak" bestond om via een eenzijdig verzoek maatregelen te treffen.³⁷¹ Bovendien was het van mening dat de onderneming niet had aangetoond dat een kortgeding niet het gewenste resultaat zou hebben opgeleverd. Het oorspronkelijke verzoek werd dus afgewezen, terwijl het derdenverzoek ontvankelijk en gegrond werd beschouwd.³⁷²

De opvolging van de implementatie van de beslissing van het Europees Comité voor Sociale Rechten bevestigt deze vaststelling: in 2018 vond het Comité dat het probleem voldoende was opgelost door de ontwikkelingen in de rechtspraak: *"het Comité acht dat de voorbeelden van de rechtspraak die worden gegeven door de autoriteiten aan de ene kant tonen dat de Belgische rechtspraak over stakingen stabiel, consistent en voorspelbaar is en aan de andere kant dat de procedures voor eenzijdige verzoeken procedurele rechtvaardigheid verzekeren"*.³⁷³

De stakeholder consultaties die werden uitgevoerd door FIRM nuanceren deze vaststelling enigszins: enkele sociale partners vermelden een toename van eenzijdige verzoeken, maar bevestigen het bestaan van consistente rechtspraak die het misbruik van deze praktijk verwerpt. **Andere actoren**, met name mensenrechtenverenigingen en academici, **merken echter op dat er nog steeds beroepen worden ingewilligd op basis van eenzijdige verzoekschriften tegen collectieve acties**. Deze actoren merken op dat derdenverzet kan worden aangetekend door vakbondsactoren om de aangevochten uitspraak te hervormen en dat het resultaat van dergelijk derdenverzet in het algemeen gunstig zal zijn voor de vakbonden. Deze maatschappelijke verenigingen en academische actoren voeren echter ook aan dat de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen een bevel dat tegen een collectieve actie is uitgevaardigd, niet volstaat om de situatie in overeenstemming te brengen met het Europees Sociaal Handvest.

Bij gebrek aan betrouwbare statistieken of studies over dit probleem, is het moeilijk om deze bevindingen te bevestigen of ontkennen. De Belgische Staat zou een inspanning kunnen leveren om gegevens te verzamelen die de consistentie en stabiliteit van deze rechtspraak bevestigen.

Aanbeveling

Verzamel gegevens over eenzijdige verzoekschriften tegen stakingspiketten om de stabiliteit van de rechtspraak te bevestigen. Dit proces zou ervoor moeten zorgen dat de sociale partners worden geraadpleegd en dat de verzamelde gegevens worden overgedragen aan de Nationale

³⁷⁰ Zie het hof van beroep Brussel, 15 september 2017, *op. cit.* De verandering in de rechtspraak is opvallend: amper een jaar eerder, in een arrest van 9 juni 2016 (R.G. nr. 2015/AR/2115), oordeelde het Hof in een vergelijkbare zaak nog dat "[de werkgever] *bijgevolg toegestaan was om zijn verzoek in te dienen via een eenzijdig verzoek*" (eigen vertaling). Zie J.-F. Neven, "Requêtes en matière de grève: priorité au contradictoire. Commentaire de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 15 septembre 2017", 31 oktober 2017, beschikbaar op <http://www.terralaboris.be/spip.php?article2391>.

³⁷¹ Rechtbank van eerste aanleg Leuven, 19 december 2019, R.G. 19/2128/A, beschikbaar op <https://www.terralaboris.be/spip.php?rubrique1105>.

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ ECSR, *Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV), Algemene Centrale der Liberale Vakverbonden van België (ACLVB), Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) en Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) t. België*, 2nd Assessment of follow-up, 6 december 2018, § 7 (eigen vertaling), beschikbaar op <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-59-2009-Assessment2-en>.

Arbeidsraad. Deze gegevens kunnen bijvoorbeeld worden verzameld door de hoven en rechtbanken een code te laten toewijzen die het mogelijk maakt om, vanaf een bepaalde datum, het aantal beslissingen dat hierover werd geveld en hun uitkomst te bepalen.

5.2.2. De directe werking van het herziene Europees Sociaal Handvest

Zoals hierboven wordt vermeld, is het Europees Sociaal Handvest het voornaamste instrument dat het stakingsrecht uitdrukkelijk vastlegt in de Belgische rechtsorde. Artikel 6 §4 verwierf daarom de waarde van een fundamenteel recht in 1990, toen België het Europees Sociaal Handvest ondertekende, en werd een steunpilaar voor het stakingsrecht.³⁷⁴

Ondanks dit belang blijven de rechtstreekse invloed van artikel 6 § 4 en van de beslissingen van het Europees Comité voor Sociale Rechten op de rechtspraak redelijk beperkt. Beslissingen door het Europees Comité worden vaak beschouwd als 'soft law' en worden hierdoor gezien als niet-bindend voor hoven en rechtbanken die geconfronteerd worden met een zaak die betrekking heeft op het stakingsrecht.³⁷⁵

Het is nog problematischer dat **de strafrechtelijke kamer van het Hof van Cassatie recent oordeelde dat artikel 6 §4 geen directe werking heeft in het Belgische recht**. De zaak ging over de vervolging van enkele vakbondsleiders na de blokkade van een snelweg door betogers. De vakbondsleiders werden veroordeeld tot een celstraf, die ze aanvochten voor het Hof met het argument dat een strafrechtelijke veroordeling in zulke zaak in strijd zou zijn met het recht op collectieve actie dat is vastgelegd in het Handvest. Het Hof, dat zijn advocaat-generaal volgde,³⁷⁶ antwoordde dat:

*"Artikel 6.4 en N van het Handvest stellen vast dat verdragsluitende staten het stakingsrecht erkennen en het kunnen reguleren. Bij gebreke van een voldoende duidelijk en nauwkeurig karakter om te kunnen worden erkend als directe werking hebbende, kennen deze bepalingen aan de eisers, die verweerders zijn, geen subjectief recht toe dat zij zouden kunnen inroepen tegen de tegen hen gevorderde strafsancties. In dit opzicht mist het middel een rechtsgrondslag."*³⁷⁷ (nadruk toegevoegd)

De zeer algemene aard van de termen die in dit arrest worden gebruikt, verzwakt de bescherming van het stakingsrecht in België. Het recht om deel te nemen aan stakingspiketten wordt erkend als onderdeel van het stakingsrecht, binnen bepaalde voorwaarden, in het bijzonder wat vereist is voor

³⁷⁴ I. Gracos, "Strikes and social conflictuality in 2020. Vol. I. Concertation et mobilisation aux niveaux interprofessionnel et sectoriel", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2021/26, n° 2511-2512, pp. 41-43. ; F. Dorssemont, "Handhaving van en door het collectief arbeidsrecht", *Tijdschrift voor Sociale Rechten*, 2021/1-2, p. 126.

³⁷⁵ J.-F. Neven, "Requêtes en matière de grève: priorité au contradictoire. Commentaire de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 15 septembre 2017", 31 oktober 2017, beschikbaar op <http://www.terralaboris.be/spip.php?article2391>.

³⁷⁶ Conclusions of the Public Prosecutor's Office of 23 March 2022, beschikbaar op <https://juportal.be/content/ECLI:BE:CASS:2022:CONC.20220323.2F.4/FR?HiLi=eNpLtDKwqq4FAAZPAf4=>.

³⁷⁷ Hof van Cassatie, 23 maart 2022, P.21.1500.F (eigen vertaling), beschikbaar op <https://juportal.be/content/ECLI:BE:CASS:2022:ARR.20220323.2F.4/FR?HiLi=eNpLtDKwqq4FAAZPAf4=>.

de handhaving van de openbare orde.³⁷⁸ De directe werking van de bepalingen van het Handvest is verzekerd in België³⁷⁹ en vele arresten hebben het erkend en gebruikt.³⁸⁰ Deze beslissing door het Hof van Cassatie is daarom redelijk uitzonderlijk binnen de Belgische rechtspraak en de impact ervan buiten het strafrecht is onzeker op dit moment. Het blijft echt zorgwekkend voor de bescherming van het stakingsrecht in België. Het is daarom belangrijk om aandacht te besteden aan het gevolg dat de Belgische rechtspraak aan deze uitspraak zal geven.

5.2.3. Opvordering van stakende werknemers

In de rapporteringsperiode werden twee wetten ingevoerd om te zorgen voor een "minimale dienstverlening" in bepaalde sectoren: de wet van 29 november 2017 betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking³⁸¹ en de wet van 23 maart 2019 over de minimaal gegarandeerde dienstverlening in een gevangenis.³⁸² Naast deze twee instrumenten is het mogelijk om werknemers op te vorderen in geval van een staking tijdens een epidemische noodtoestand (*infra*).³⁸³

De wet van 29 november 2017 werd door de regering voorgesteld als een vorm van "gegarandeerde dienstverlening" voor de spoorwegen. Deze uitspraak kan echter misleidend zijn, aangezien deze bepaling geen minimale dienstverlening creëert in de zin waarin deze uitdrukking in het algemeen wordt begrepen. De wet bevat geen verplichting om een dienst aan te bieden en geen macht voor de autoriteiten om personen op te vorderen. Stakers kunnen hierdoor niet worden gedwongen om hun collectieve actie te onderbreken. Het mechanisme verplicht echter slechts het spoorwegpersoneel om, voor de collectieve actie, aan te geven of ze eraan willen deelnemen, zodat de werkgevers de dienstverlening zo goed mogelijk kunnen organiseren. De conformiteit met de Belgische grondwet en de verdragen ondertekend door België werd bevestigd door het Grondwettelijk Hof.³⁸⁴ Een Vlaams decreet bevat gelijkaardige bepalingen voor het personeel van de Vlaamse vervoersmaatschappij De

³⁷⁸ ECSR, *Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV)*, *Algemene Centrale der Liberale Vakverbonden van België (ACLVB)*, *Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV)* en *Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV)* t. België, *op. cit.*, §29.

³⁷⁹ Het Grondwettelijk Hof erkende de directe werking van artikel 6 § 4 van het Handvest in 2000.

³⁸⁰ Zowel de rechtelijke als administratieve hoven hebben de directe werking erkend. Zie Arbeidshof Brussel, 5 november 2009, *J.L.M.B.*, 2010, p. 646; Rechtbank van eerste aanleg Brussel (in kort geding), 26 september 2001, *Chr. D.S.* 2002, p. 218; Arbeidsrechtbank Antwerpen, 18 mei 2001, niet gepubliceerd; Raad van State, arrest nr. 52.424 van 22 maart 1995, *A.P.T.* 1995, pp. 228-238; EC, arrest nr. 113.168 van 3 december 2002; Raad van State, arrest nr. 185.075 van 2 juni 2008. Arresten geciteerd in P.-O. de Broux, "L'applicabilité directe et ses succédanés. 2^e La Charte sociale européenne (révisée)", in S. Van Drooghenbroeck, *le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, Larcier, Brussel, 2014, pp. 187-195, fn 10 en 23.

³⁸¹ Wet van 29 november 2017 betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking, *Belgisch Staatsblad*, 17 januari 2018.

³⁸² Wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, *Belgisch Staatsblad*, 11 april 2019.

³⁸³ Andere regelingen om personeel te vorderen kunnen ook worden geciteerd, zonder te worden onderzocht: een decreet van de regering van de Franse Gemeenschap van 26 januari 1999 tot bepaling van de regels over de minimale planning en de uitrusting die in permanente arbeidsstaat moet worden gehouden bij de R.T.B.F.; politieagenten kunnen ook worden gevorderd bij collectieve actie: Art. 126, wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, *op.cit.*

³⁸⁴ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 67/2020 van 14 mei 2020, beschikbaar op <https://www.const-court.be/nl/judgments?year=2020>.

Lijn.³⁸⁵ Sommige politici roepen echter op tot een hervorming van deze wetgeving, met het oog op het introduceren van de mogelijkheid om personeel op te vorderen.³⁸⁶ Voor het Europees Comité voor Sociale Rechten is de introductie van een minimale dienstverlening enkel mogelijk wanneer een staking in de desbetreffende sector de volksgezondheid, nationale veiligheid of het algemeen belang in de strikte zin bedreigt.³⁸⁷ Er wordt daarom aan getwijfeld of openbaar vervoer kan worden beschreven als een essentiële dienst in de betekenis van de rechtspraak van het Comité, behalve in deze zeer specifieke omstandigheden.

In tegenstelling tot de spoorwegwetgeving, bevat de wet van 23 maart 2019 een echt mechanisme om stakend penitentiair personeel op te vorderen. Voor de wet hadden verschillende stakingen door penitentiair personeel, door de afwezigheid van een gegarandeerde minimale dienstverlening in Belgische gevangenissen, tot de opschorting van het gewone detentieregime geleid. Dit veroorzaakte veel leed voor gevangenen wier basisbehoeften - wassen en minimale hygiëne, lichaamsbeweging, naar de binnenplaats gaan, familiebezoek, enz. - niet langer gewaarborgd werden. Deze situatie leidde tot onmenselijke en vernederende behandelingen in de zin van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM).

Deze onaanvaardbare situatie heeft ertoe geleid dat België tweemaal werd veroordeeld door het Europees Hof voor de rechten van de mens³⁸⁸, in 2019 en 2020 voor schendingen van artikel 3 EVRM.³⁸⁹ Ondertussen heeft het parlement, na een openbare verklaring van het Europees Comité tegen foltering (CPT),³⁹⁰ **de wet van 23 maart 2019 aangenomen, die het mogelijk maakt om het vereiste deel van het stakende penitentiair personeel op te vorderen in geval van een staking van meer dan twee dagen.** Het Grondwettelijk Hof bevestigde de grondwettigheid van deze bepaling in 2021,³⁹¹ oordelend dat de opvoeding de uitoefening van het stakingsrecht niet overmatig verhindert, rekening houdend met de impact van de staking op de leefomstandigheden in de gevangenis.

De Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG) en FIRM hebben samen een "Regel 9"-tussenkomst gestuurd naar het Comité van Ministers van de Raad van Europa in de context van de opvolging van de uitvoering van de uitspraken van *Clasens* en *Detry en andere t. België*.³⁹² FIRM en de CTRG melden dat **de goedkeuring van de wet van 23 maart 2019 niet genoeg is om het probleem van een minimaal gewaarborgde dienstverlening in gevangenissen bij een staking door cipers en ander personeel op te lossen.** De inspanningen van de Staat om het vertrouwen met de sociale partners in het gevangenisstelsel te herstellen en om sterk sociaal overleg te ondersteunen moet worden

³⁸⁵ Decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn, beschikbaar op <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1001627.html>.

³⁸⁶ Zie bijvoorbeeld de positie van de Mouvement Réformateur, een van de belangrijkste Franstalige politieke partijen: "Le MR veut un véritable service garanti à la SNCB", beschikbaar op <https://www.mr.be/le-mr-veut-un-veritable-service-garanti-a-la-sncb/>.

³⁸⁷ ECSR, Digest, 2018, p. 105.

³⁸⁸ EHRM, *Clasens t. België* van 28 mei 2019, verzoek nr. 26564/16; *Detry en anderen t. België* van 4 juni 2020, verzoeken nr. 26565/16 en 6 andere.

³⁸⁹ Er moet worden vermeld dat het Europees Hof voor de rechten van de mens meer dan 60 verzoeken ontving over de voorwaarden van detentie tijdens de stakingen. Het probleem was dus duidelijk structureel.

³⁹⁰ Publieke verklaring overeenkomstig artikel 10, paragraaf 2, van het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of wrede behandeling of bestraffing, Strasbourg, 13 juli 2017, beschikbaar op <https://rm.coe.int/pdf%20/1680731786>.

³⁹¹ Grondwettelijk Hof, nr. 107/2021 van 15 september 2021.

³⁹² Beschikbaar op <https://www.institutfederaaldroitshumains.be/nl/publicaties/voor-een-menswaardige-behandeling-van-gedeteneerden-ook-bij-gevangenisstaking>.

versterkt.³⁹³ Daarnaast moet de Staat duurzame oplossingen aannemen voor overbevolking in gevangenissen en om structurele onderbezetting van penitentiair personeel te vermijden. De implementatie van deze twee uitspraken is nog lopende en de aanbevelingen van FIRM en de CTRG blijven geldig.

Aanbeveling

Implementeer duurzame oplossingen voor de overbevolking in de gevangenissen en om structurele onderbezetting van penitentiair personeel te vermijden. Het is ook belangrijk om een vertrouwensrelatie tussen sociale partners te herstellen en een sterk sociaal overleg te ondersteunen.

5.2.4. Bescherming van het recht op collectieve actie tijdens COVID-19.

De COVID-19-pandemie had onvermijdelijk een impact op de uitoefening van het recht op collectieve actie. De regering nam verschillende maatregelen om het aantal mensen die konden deelnemen aan een samenkomst, in een privé- of openbare context, te beperken, waardoor bepaalde vormen van collectieve actie verboden waren. In een gelijkaardige context vond het Europees Hof voor de rechten van de mens echter dat een algemeen verbod op samenkomsten tijdens de epidemie – met strafsancities en zonder beroepsmogelijkheid – het Europees Verdrag voor de rechten van de mens schond.³⁹⁴

In maart 2020 werden alle samenkomsten in België verboden.³⁹⁵ Deze situatie duurde tot 8 juni, toen het verbod licht werd versoepeld: openbare samenkomsten waren toegestaan met maximaal 10 mensen.³⁹⁶ Vanaf 1 juli 2020 waren evenementen opnieuw toegestaan, op voorwaarde dat er aan enkele voorwaarden werd voldaan³⁹⁷: het evenement was beperkt tot 200 deelnemers (dit aantal werd enkele weken later verhoogd naar 400 mensen), moest statisch zijn, veilige afstanden respecteren en de toestemming hebben gekregen van bevoegde gemeentelijke overheden. Deze grens schommelde en werd uiteindelijk vanaf 1 november 2020 verlaagd naar 100 mensen.³⁹⁸

Enkele van de geraadpleegde actoren, vooral academici en de sociale partners, vermeldden een daling in het aantal collectieve acties in 2020, ook al is het moeilijk te zeggen of deze daling moet worden toegeschreven aan maatregelen die werden ondernomen door de overheden, een beleid van voorzichtigheid vanwege de sociale actoren, andere factoren of een combinatie van bovenstaande. **Verschillende collectieve acties die toch plaatsvonden, leidden tot administratieve sancties door de**

³⁹³ *Ibid.*, p. 8.

³⁹⁴ EHRM, *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) t. Zwitserland* van 15 maart 2022, verzoek nr. 21881/20, <https://hudoc.echr.coe.int/fre/?i=002-13596>.

³⁹⁵ Het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *Belgisch Staatsblad*, 23 maart 2020.

³⁹⁶ Het ministerieel besluit van 5 juni 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *Belgisch Staatsblad*, 5 juni 2020.

³⁹⁷ Het ministerieel besluit van 24 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *Belgisch Staatsblad*, 24 juli 2020.

³⁹⁸ Het ministerieel besluit van 28 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *Belgisch Staatsblad*, 29 november 2020.

politie.³⁹⁹ Sommige auteurs besluiten dat de beperkingen die zijn opgelegd aan de vrijheid van demonstratie in de context van gezondheidsmaatregelen een bedreiging voor vakbondsvrijheid vormde.⁴⁰⁰

De wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie⁴⁰¹ - na lange debatten goedgekeurd op 14 augustus 2021 - werd als problematisch beschouwd voor het recht op collectieve actie en vrijheid van organisatie door de geraadpleegde actoren. Artikel 5 van de wet bevat verschillende maatregelen die kunnen worden genomen door de Belgische overheid in geval van een epidemische noodsituatie. Deze omvatten ernstige beperkingen op samenkomsten, inclusief hun verbod, en de oplegging van strikte voorwaarden voor de organisatie van arbeid voor grote delen van de bevolking. De wet zorgt ook voor de mogelijkheid om bepaalde werknemers (stakende werknemers, werknemers met verlof, enz.), die nodig worden geacht door de overheid, op te vorderen. De opvordering kan worden bevolen door verschillende overheden: de Koning (de regering), een individuele minister, een gouverneur of zelfs lokale gemeentelijke overheden.⁴⁰² Op niet-naleving van artikel 5 staan strafrechtelijke sancties, waaronder gevangenisstraffen van een dag tot drie maanden en taakstraffen.⁴⁰³ Toen deze bepaling werd aangekondigd, uitte de vakbond ACV zijn bezorgdheid over een "brutale beperking van de vrijheid van vereniging en het recht op collectieve actie".⁴⁰⁴

Deze mogelijkheid om stakende werknemers op te vorderen was voorheen zeldzaam in de Belgische wetgeving, met uitzondering van de situaties die vermeld werden in deel 5.2.3 (*supra*), en nog enkele andere uitzonderingen.⁴⁰⁵ Enkel de wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vreedstijd⁴⁰⁶ liet een opvordering in de privésector toe. Deze wet zorgt voor een mechanisme van sociaal overleg om de modaliteiten van de toepassing ervan te bepalen – een mechanisme dat ontbreekt in de wet van 14 augustus 2021.

Ten slotte werden enkele opvorderingen van gezondheidspersoneel aangekondigd voor de goedkeuring van de wet van 14 augustus 2021, toen de overheden nog steeds een gebrek aan een

³⁹⁹Enkele van de actoren die werden geraadpleegd door FIRM deelden deze vaststelling. Ten minste een van deze acties, bestraft met boetes van € 350 per deelnemer, werd gemeld in de pers. Zie Het Laatste Nieuws, [Vakbonden voeren actie tegen GAS-boetes voor protestactie: "Recht om onze stem te laten horen wordt ons ontnomen"](#), 3 mei 2021. De actie in kwestie vond plaats in september 2020. In juni 2022 volgde een uitspraak ten gunste van de vakbonden (zie <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/06/16/vakbondssecretarissen-moeten-boete-van-stad-gent-voor-spontane-p/>). Naar aanleiding een manifestatie voor het Luikse gerechtsgebouw werden ook de betrokken vakbondsafgevaardigden vervolgd: zie I. Gracos, "Grèves et conflictualité sociale en 2020 - vol. 1 Concertation et mobilisation aux niveaux professionnels et sectoriel", *op. cit.*, p. 28.

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ Wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Belgisch Staatsblad*, 20 augustus 2021.

⁴⁰² Art. 5 § 3, *ibid.*

⁴⁰³ Art. 6, *ibid.*

⁴⁰⁴ *Parl. St.* Kamer, Wetsontwerp betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie - Verslag door de commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Administratieve Zaken, 30 maart 2021, DOC 55 1897/001, p. 621.

⁴⁰⁵ Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 25 april 2014 tot vaststelling van de modaliteiten van de vorderingsbevoegdheid bedoeld in artikel 181 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, *Belgisch Staatsblad*, 27 november 2014.

⁴⁰⁶ Wet van 19 augustus 1948 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Belgisch Staatsblad*, 21 augustus 1948.

stevige wettelijke basis hadden om deze te bevelen.⁴⁰⁷ Gezondheidsinstellingen en -diensten en verpleeghuizen moesten voorzien in een minimale dienstverlening.⁴⁰⁸ Omwille van het lage aantal stakingen tijdens deze periode, vormde dit vooral een theoretisch probleem, al kan het gebrek aan sociaal overleg desalniettemin worden bekritiseerd.⁴⁰⁹

In de context van de gezondheidscrisis heeft de overheid een groot aantal maatregelen genomen, ook al hield dit een beperking in van de vrijheid van vereniging en van het recht op collectieve actie in naam van het hogere belang van de samenleving. Als gevolg daarvan bevat de Belgische wetgeving nu een aantal bepalingen die het verbieden van demonstraties, stakingen, bijeenkomsten en het opvorderen van werknemers mogelijk maken. Er is nood aan een parlementaire evaluatie van de gevolgen van volksgezondheidsmaatregelen voor de mensenrechten, waaronder de arbeidsrechten. Deze evaluatie moet bepalen welke wijzigingen in het regelgevend kader voor epidemische noodsituaties nodig zijn om de mensenrechten beter te waarborgen.

Aanbeveling

Voer een parlementaire evaluatie uit van het effect van volksgezondheidsmaatregelen op de mensenrechten, waaronder de arbeidsrechten.

5.3. Recht op informatie en overleg van de werknemers (artikel 21)

In België wordt het recht op informatie en overleg van de werknemers voornamelijk uitgeoefend via de organen voor sociaal overleg - de ondernemingsraad en het comité voor preventie en bescherming op het werk in de privésector, het Basisoverlegcomité - en andere organen - in de overheidssector. Volgens de actoren die FIRM raadpleegde, had de COVID-19-pandemie slechts een beperkte impact op de uitoefening van het recht op informatie en overleg. De sociale verkiezingen werden uitgesteld van mei tot november 2020, zonder grote incidenten, ondanks het grotere gebruik van stemming via post of elektronische stemming. Deze beperkte impact lijkt te worden bevestigd door het grote aantal sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten ondertekend in 2019-2020.⁴¹⁰ De Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg heeft toegestaan dat de vergaderingen

⁴⁰⁷ Er werden opvorderingen uitgevoerd op grond van de wet van 19 augustus 1948. Zie A. Mayence, "La continuité des services essentiels à l'épreuve du COVID-19 - Les réquisitions en temps de crise", *Carnet de crise du Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles* #12, 14 april 2020, p. 7, beschikbaar op <https://droit-public.ulb.ac.be/carnet-de-crise-12-du-14-avril-2020-la-continuite-des-services-essentiels-a-lepreuve-du-covid-19-les-requisitions-en-temps-de-crise/>.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁴⁰⁹ E. Dermine, A. Mayence, "Associating the social interlocutors to the identification of essential enterprises: a technical contribution but also a democratic challenge", *Carnet de crise of the Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles* #7, 5 april 2020, beschikbaar op <https://droit-public-et-social.ulb.be/carnet-de-crise-7-associer-les-interlocuteurs-sociaux-a-lidentification-des-entreprises-essentielles-un-apport-technique-mais-egalement-un-enjeu-democratique/>.

⁴¹⁰ Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Verslag over het sectoraal overleg in 2019-2020, p. 6, beschikbaar op <https://werk.belgie.be/nl/publicaties/verslag-over-het-sectoraal-overleg-2019-2020>. Dit verslag vermeldt meer dan 2500 sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten die werden ondertekend in de verslagperiode (2019-2020).

van de verkozen organen van de ondernemingen op afstand worden gehouden, op voorwaarde dat de vertegenwoordigers van de werkgevers en de werknemers daarmee instemmen.⁴¹¹

Naast de pandemie benadrukten de geraadpleegde actoren nog een probleem rond het recht op informatie en overleg: **de weigering om vakbonden toegang te geven tot bepaalde gegevens die betrekking hebben op de identiteit van de werknemers van een bedrijf, onder het mom van de naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.**⁴¹² De Verordening verbiedt de verwerking van persoonsgegevens behalve voor verschillende uitdrukkelijke wettelijke gronden, zoals handelen met de toestemming van de betrokkene of het vervullen van een taak van algemeen belang.⁴¹³ Vakbonden kunnen claimen dat ze een taak van algemeen belang uitvoeren, maar deze uitzondering leent zichzelf niet gemakkelijk tot de context van sociale verkiezingen en de interpretatie hiervan wordt overgelaten aan de werkgever, wat hem of haar een redelijke speelruimte geeft om het verzoek toe te laten of te weigeren. Zonder dergelijke informatie ondervinden vakbonden grote moeilijkheden om de werknemers die ze willen vertegenwoordigen te informeren of met ze te overleggen.

Het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) heeft deze trend herhaaldelijk aangeklaagd en meldt dat, in het specifieke geval van België "[veel] bedrijven gebruikmaken van de AVG om te beweren dat ze vakbondsvertegenwoordigers niet met alle werknemers in hun bedrijf mogen laten communiceren, dat ze geen informatie mogen verstrekken over nieuw aangeworven werknemers, over onderaanneming enz."⁴¹⁴ Bovendien adviseren verschillende Belgische sociale secretariaten⁴¹⁵ werkgevers om bepaalde gegevens over werknemers in het bedrijf (bijv. contactgegevens) achter te houden voor vakbonden, in het bijzonder in de context van sociale verkiezingen, om de voorschriften inzake gegevensbescherming na te leven.⁴¹⁶

Het recht om persoonsgegevens te beschermen moet worden afgewogen tegen andere fundamentele rechten, zoals het recht op informatie en overleg. Verschillende recente gevallen lijken te tonen dat deze rechten perfect kunnen worden afgewogen tegen elkaar.⁴¹⁷ Het huidige gebrek aan duidelijkheid over de toepassing van de voorschriften kan echter leiden tot grote beperkingen op het

⁴¹¹ *Ibid.*

⁴¹² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 4 mei 2016.

⁴¹³ Art. 6, Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 4 mei 2016.

⁴¹⁴ Europees Verbond van Vakverenigingen, "GDPR being misused by employers to hinder trade unions", 19 maart 2020 (eigen vertaling), beschikbaar op <https://www.etuc.org/en/pressrelease/gdpr-being-misused-employers-hinder-trade-unions>.

⁴¹⁵ Een privébedrijf dat socialezekerheidsdiensten aan bedrijven aanbiedt, zoals de berekening van het bedrag dat moet worden betaald voor socialezekerheidsbijdragen voor elke werknemer.

⁴¹⁶ Zie bijvoorbeeld hier op https://www.securex.eu/lex-go.nsf/vwNews_nl/20FC9A0322412413C125849B0025B2B5?OpenDocument, ook op https://ondernemingsdatabank.indicator.be/sociale_verkiezingen/veen_personneelsgegevens_voor_de_vakbond_door_de_gdpr/VLTAPSAR_EU26050401/topArt; of op <https://legalpme.be/elections-sociales-rgpd/>

⁴¹⁷ Zie F. Hendrickx, S. Taes, "Data Protection Law and the Exercise of Collective Labour Rights by Trade Unions vis-à-vis Employers or Groups of Employers in a Transnational Context", executive summary, *Institute for Labour - KU Leuven & European Cockpit Association*, 2021.

recht van werknemers op informatie en overleg. De wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven moet worden gewijzigd om een wettelijke basis te bieden voor de overdracht van bepaalde persoonsgegevens, vooral professionele gegevens, van werknemers aan de vakbonden van het bedrijf, met het oog op het vereenvoudigen van de toepassing van het recht op informatie en overleg. Zulke wijziging moet worden opgesteld in overleg met de sociale partners en zal een advies van de Belgische Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) vereisen.

Aanbeveling

Wijzig de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven om een wettelijke basis te bieden voor de overdracht van bepaalde persoonsgegevens – in het bijzonder van professionele gegevens – van werknemers aan de vakbonden van het bedrijf, met het oog op het faciliteren van de uitoefening van het recht op informatie en overleg. Zulke wijziging zal zowel een overleg met de sociale partners als een advies van de Belgische gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) vereisen.

5.4. Het recht om deel te nemen in de bepaling en de verbetering van de werkomstandigheden en werkomgeving (artikel 22)

In de privésector worden de werknemersvertegenwoordigers, op bedrijfsniveau, verkozen in **ondernemingsraden en de comités voor preventie en bescherming op het werk**. Ondanks de relatief hoge drempels met betrekking tot bedrijfsgrootte voor de oprichting van ondernemingsraden (min. 100 werknemers)⁴¹⁸ en comités voor preventie en bescherming op het werk (min. 50 werknemers),⁴¹⁹ tonen statistieken van Eurofound dat België relatief goed scoort voor het aantal werknemers dat werkt bij een organisatie met een comité voor preventie en bescherming op het werk (67 % in vergelijking met een Europees gemiddelde van 58 %) of in een organisatie met een vakbond, arbeidsraad of gelijkaardig comité dat werknemers vertegenwoordigt (66 % in vergelijking met een Europees gemiddelde van 50 %).⁴²⁰

Het Belgische systeem van sociaal overleg wordt in het algemeen gekenmerkt door goed opgeleide werknemersvertegenwoordigers met uitgebreide rechten op informatie maar beperkte bevoegdheden bij het nemen van beslissingen.⁴²¹ Het wordt ook gekenmerkt door sociale relaties die vaak conflictueus zijn, met vanuit vergelijkend oogpunt weinig wederzijds vertrouwen⁴²²: België staat op de tweede plaats in de Europese Unie op het vlak van niveau van wederzijds wantrouwen

⁴¹⁸Art. 14 van de wet van 20 september 1948 betreffende de organisatie van het bedrijfsleven, *Belgisch Staatsblad*, 27 september 1948.

⁴¹⁹Art. 49 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, *Belgisch Staatsblad*, 18 september 1996.

⁴²⁰ Eurofound, Zesde Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden, 2017, beschikbaar op <https://www.eurofound.europa.eu/nl/data/european-working-conditions-survey>.

⁴²¹ Eurofound, *Derde Europese bedrijvenenquête*, 2013, pp. 109-110, beschikbaar op <https://www.eurofound.europa.eu/nl/surveys/european-company-surveys/european-company-survey-2013>.

⁴²² *Ibid.*, p. 108. De index van wederzijds vertrouwen tussen werkgevers en werknemersvertegenwoordigers in België is een van de laagste in de Europese Unie.

tussen sociale partners.⁴²³ Deze kenmerken liggen in lijn met het zogenaamde '*uitgebreid en conflictueus*' model van de organisatie van sociale dialoog⁴²⁴, zoals begrepen door Eurofound (2015).⁴²⁵

In 2014 meldde het Europees Comité voor Sociale Rechten dat bepaalde informatie niet werd verstrekt door de Belgische Staat: informatie over de werking en de rol van ondernemingsraden, het aanvechten van beslissingen die worden genomen door het comité voor preventie en bescherming op het werk en de situatie van socioculturele diensten en faciliteiten in het bedrijf.⁴²⁶ Het rapport van de Belgische Staat vermeldt dat de bepalingen van de Welzijnswet van 4 augustus 1996 van toepassing zijn op zowel de openbare als de privésector, maar zwijgt helaas over de andere aandachtspunten die worden aangehaald door het comité.

Dit deel analyseert daarom de verschillende problemen die worden aangehaald door het comité in 2014: de rol van de ondernemingsraad (1.), de organisatie van socioculturele diensten en faciliteiten in het bedrijf (2.) en de kwestie van het aanvechten van bepaalde beslissingen van de werkgever op het gebied van welzijn (3.). De uitsluiting van bepaalde categorieën van werknemers van sociale verkiezingen wordt dan onderzocht (4.), alvorens in te gaan op het recht om deel te nemen in de bepaling en de verbetering van de werkomstandigheden en werkomgeving tijdens de pandemie (5.).

5.4.1. De adviserende en beslissingsrol van de ondernemingsraad

In 2010 benadrukte het comité dat, volgens informatie door de Belgische Staat, de rol van de ondernemingsraad verder zou kunnen gaan dan een louter adviserende rol en op een aantal gebieden "actiever" zou kunnen worden.⁴²⁷ De informatie die werd verstrekt door de Belgische Staat was echter niet precies genoeg: de "actievare" rol van de ondernemingsraad werd niet vastgelegd en er werd geen extra informatie verstrekt. Het Comité besloot daarom: "*aangezien het rapport niet beantwoordt aan dit verzoek, herhaalt het Comité zijn vraag*".⁴²⁸ Het Belgische rapport uit 2021 geeft hierop echter geen antwoord.

De rol van de ondernemingsraad is voornamelijk raadgevend⁴²⁹: hij heeft een brede bevoegdheid om advies te geven, maar kan de werkgever niet dwingen om zijn beslissing te volgen. De ondernemingsraad heeft wel bevoegdheden om beslissingen te nemen op drie verschillende gebieden: **hij kan het arbeidsreglement van de onderneming opstellen of wijzigen**; hij kan de data van de collectieve jaarlijkse vakantie vaststellen en, in voorkomend geval, een rotatiesysteem voor het personeel invoeren; en op het gebied van het welzijn beheert de raad de "sociale diensten" van de

⁴²³ Eurofound, *Vierde Europese bedrijvenenquête, op. cit.*, beschikbaar op <https://www.eurofound.europa.eu/nl/publications/flagship-report/2020/european-company-survey-2019-workplace-practices-unlocking-employee-potential>.

⁴²⁴ *Ibid.*, p. 111. *Uitgebreid* verwijst naar een systeem van sociaal overleg met belangrijke bevoegdheden in het veld van arbeidswetgeving (bijv. veel zaken waarbij de norm kan worden bepaald door een collectieve arbeidsovereenkomst) en *conflictueus* verwijst naar moeilijke relaties tussen sociale partners.

⁴²⁵ In 2019 heeft de *Vierde Europese bedrijvenenquête* haar typologie van modellen van sociale dialoog licht gewijzigd. België wordt genoemd als een voorbeeld in de categorie '*slechte relatie, weinig invloed*', hoewel het model '*gemiddeld vertrouwen, gemiddelde invloed*' dominant blijft in het land. Zie Eurofound, *Vierde Europese bedrijvenenquête, op. cit.* FIRM heeft de typologie uit 2015 behouden omdat het deze als duidelijker beschouwt voor de verklaringen die volgen op dit punt.

⁴²⁶ ECSR, Conclusies 2014 (Belgium), *op. cit.*

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 30.

⁴²⁸ *Ibid* (eigen vertaling).

⁴²⁹ Art. 15 van de wet van 20 september 1948 betreffende de organisatie van het bedrijfsleven, *op. cit.*

onderneming.⁴³⁰ De bevoegdheden van de ondernemingsraad om beslissingen te nemen zijn dus relatief beperkt. Enkele actoren die werden geraadpleegd door FIRM voegen echter wat nuance toe aan deze stelling: hoewel de bevoegdheden van de raad in het algemeen raadplegend zijn, kan het toch een ruimte vormen voor discussie en onderhandelingen om de goedkeuring en de implementatie van beslissingen die in het bedrijf worden genomen te vereenvoudigen. Bovendien wordt de voornamelijk raadplegende aard van de ondernemingsraad deels gecompenseerd door het Belgische hybride systeem van sociale dialoog (zie deel 4.3) dat verkozen werknemersrepresentatie-organen (ondernemingsraden, comités voor preventie en bescherming op het werk) en vakbondsdelegaties combineert.

De rol van de ondernemingsraad bij het opstellen en wijzigen van arbeidsreglementen is bijzonder belangrijk. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk,⁴³¹ oefent de arbeidsinspectie in België geen preventieve controle uit op de wettigheid van de arbeidsreglementen.⁴³² De ondernemingsraad moet daarom de wettigheid van bepalingen van de arbeidsreglementen op eigen initiatief controleren en ervoor zorgen dat de bepalingen die zijn goedgekeurd de rechten van de werknemers naleven.⁴³³ Deze functie vormt een belangrijk deel van de opvolgings- en rapporteringsrol van de ondernemingsraad.⁴³⁴

Naast de arbeidsreglementen, zijn de bevoegdheden om beslissingen te nemen van de ondernemingsraad beperkt. De huidige situatie lijkt echter niet in strijd te zijn met het recht om deel te nemen aan de bepaling of verbetering van de werkomstandigheden en de werkomgeving. Een versterking van de bevoegdheden van de ondernemingsraad zou bijgevolg opportuun kunnen zijn, maar vormt geen verplichting voor de Belgische Staat onder het Handvest.

Aanbeveling

De Belgische overheid moet meer moeite doen om uitgebreide informatie te verstrekken aan het Europees Comité voor Sociale Rechten over haar conformiteit met artikel 22 van het Handvest.

5.4.2. Organisatie van socioculturele diensten en faciliteiten

Het Comité vroeg een update over de situatie van de organisatie van socioculturele diensten en faciliteiten binnen het bedrijf in 2010 en opnieuw in 2014 en stelde dat het "*volledige en actuele informatie over de situatie*" wilde ontvangen.⁴³⁵ De Belgische Staat bood echter geen antwoord.⁴³⁶

De term "socioculturele diensten en faciliteiten" verwijst naar alle culturele en sociale faciliteiten die door de werkgever ter beschikking werden gesteld aan de werknemer. Dit kan toegang tot een

⁴³⁰ *Ibid.* specifiek art. 15, d), g) en h).

⁴³¹ Art. L1321-4, arbeidswet (Frankrijk).

⁴³² Art. 15, wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, *Belgisch Staatsblad*, 5 mei 1965. De wet voorziet in een verplichting om het reglement te registreren bij de Federale Overheidsdienst voor Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, maar dit is een formaliteit, zonder juridische controle.

⁴³³ F. Dorssemont, "Handhaving van en door het collectief arbeidsrecht", *op. cit.*, p. 128. Er kan echter worden opgemerkt dat de ondernemingsraad zowel de rechter als de jury is bij deze bevoegdheid: hij is verantwoordelijk voor de opstelling en wijziging van de interne arbeidsreglementen en de opvolging ervan.

⁴³⁴ Art. 15, wet van 20 september 1948 betreffende de organisatie van het bedrijfsleven, *op. cit.* (vooral art. 15 l) en 15 m).

⁴³⁵ ECSR, Conclusies 2014 (Belgium), *op. cit.*, p. 30 (eigen vertaling).

⁴³⁶ ECSR, Belgium's Report on the Revised Social Charter (Group 3: labour rights), Period 2017-2020, 2022.

bibliotheek, subsidies voor sportlessen of culturele uitstappen, opties voor kinderopvang voor werknemers met jonge kinderen, enz. omvatten.⁴³⁷ **De aanwezigheid, of afwezigheid, van zulke faciliteiten kan een grote impact hebben op andere rechten uit het Handvest, bijvoorbeeld op het vlak van gendergelijkheid.**⁴³⁸

De gevarieerde aard van deze voordelen en het gebrek aan systematische en statistische gegevens maken het moeilijk voor de auteurs van dit rapport om uitgebreide informatie te verstrekken over de organisatie van deze diensten en faciliteiten. Gezien echter het belang van deze diensten voor het recht om deel te nemen aan de bepaling en verbetering van de werkomstandigheden en de werkomgeving, en voor een aantal andere mensenrechten, zou de Staat meer moeite moeten doen om nauwkeurige en gedetailleerde informatie over dit onderwerp te verstrekken.

Aanbeveling

De Belgische overheid moet meer moeite doen om uitgebreide informatie te verstrekken aan het Europees Comité voor Sociale Rechten over haar conformiteit met artikel 22 van het Handvest.

5.4.3. Het betwisten van beslissingen van het bedrijf over gezondheid en veiligheid

In zijn conclusies van 2014 gaf het Comité aan dat het meer informatie zou willen verkrijgen over de **middelen die beschikbaar zijn tegen een werkgever die weigert om rekening te houden met verschillende opeenvolgende aanbevelingen van het comité voor preventie en bescherming op het werk (CPBW)**. Het Comité merkte op dat er in dit verband geen specifieke procedure leek te bestaan, maar dat de werkgever volgens het rapport van de Belgische Staat uit 2014 "*met het oog op het behoud van goede betrekkingen met de werknemers*"⁴³⁹ een overtuigende motivering moest geven. De Belgische Staat weidde verder uit door eraan te herinneren dat een werknemer en elke representatieve organisatie een beroep kunnen aantekenen bij de arbeidsrechtbanken op basis van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

Het CPBW heeft brede bevoegdheden om adviezen te formuleren over bescherming en preventie op het werk. Sommige van deze adviezen zijn bindend voor de werkgever.⁴⁴⁰ Bij een geschil zorgt de Welzijnswet voor een specifieke klacht bij de arbeidsrechtbanken.⁴⁴¹ Het doel van dit specifieke mechanisme is "*om een soepele oplossing te bieden voor geschillen die rijzen met betrekking tot het CPBW in het algemeen en de sociale verkiezingen in het bijzonder*".⁴⁴²

Het doel van deze procedure is echter vooral geschillen over de *samenstelling* van het CPBW op te lossen, vooral deze die bij sociale verkiezingen en het ontslag van een werknemersvertegenwoordiger

⁴³⁷ ECSR, Digest, *op. cit.*, p. 198.

⁴³⁸ Zie Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, "Werk en vaderschap, hoe en waarom tot meer evenwicht komen?", 2014, p. 27, beschikbaar op https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/76%20-%20Werk%20en%20vaderschap_NL.pdf

⁴³⁹ ECSR, Conclusies 2014 (Belgium), *op. cit.*, p. 29 (eigen vertaling)

⁴⁴⁰ Zie in het bijzonder art. 4, koninklijk besluit 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers, *Belgisch Staatsblad*, 16 juni 2003.

⁴⁴¹ Art. 79 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, *Belgisch Staatsblad*, 18 september 1996.

⁴⁴² *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2006-2007, DOC 51 2687/001, p. 51.

horen. **Er is geen specifieke bepaling in de wetgeving om beslissingen die door de werkgever zijn genomen ondanks negatief advies van het CPBW te betwisten.** Een weigering om opeenvolgende aanbevelingen van het CPBW te volgen zou moeilijk te betwisten zijn in de arbeidsrechtbanken op basis van de Welzijnswet, vooral aangezien deze adviezen niet juridisch bindend zijn voor de werkgever.⁴⁴³

Zoals het Comité in 2014 opmerkte, is er dus geen specifiek wettelijk mechanisme om een werkgever te verplichten tot het naleven van een advies van het CPBW. De impact van deze afwezigheid op de conformiteit van de Belgische wetgeving met het Handvest is moeilijk na te gaan, bij gebreke van veel aanwijzingen in de Digest. Bijgevolg wil het Comité dit punt misschien onderzoeken en een uitspraak doen over dit probleem.

5.4.4. Uitsluiting van kaderpersoneel van de verkiezingen voor vakbondsafgevaardigden

De wet van 20 september 1948 en de uitvoeringsbesluiten stellen dat ondernemingsraden moeten bestaan uit alle mensen die in het bedrijf werken: werkgevers en senior management en vertegenwoordigers van alle categorieën van werknemers, d.w.z. arbeiders, bedienden en kaderpersoneel.

In de context van sociale verkiezingen, verwijst de term “kaderpersoneel” naar ‘de bedienden, die in de onderneming een hogere functie uitoefenen, die in het algemeen voorbehouden wordt aan de houder van een diploma van een bepaald niveau of aan diegene die een evenwaardige beroepservaring heeft’, met uitsluiting van het leidinggevend personeel.⁴⁴⁴ Kaderpersoneel kunnen, als ze met voldoende zijn in het bedrijf, hun eigen vertegenwoordiging in de sociale raadplegingsorganen hebben.⁴⁴⁵ Er worden soms andere termen gebruikt in sommige collectieve overeenkomsten om te verwijzen naar kaderpersoneel, zoals 'ongeschaalde', 'onschaalbare' of 'niet-geclassificeerde' werknemers.⁴⁴⁶ Kaderpersoneel behoort niet tot de leidinggevende posities van het bedrijf in de betekenis van de wetgeving over sociale verkiezingen.⁴⁴⁷ Daarom zouden ze dezelfde rechten moeten hebben als andere werknemers op het vlak van vertegenwoordiging. De wet van 20 september 1948 zorgt voor een procedure om te beslissen over de afbakening van de groep bestuurders bij onenigheid tussen het management en de vakbonden.⁴⁴⁸

De status van de vakbondsdelegatie in een bedrijf uit de privésector wordt echter niet vastgelegd door de wetgeving, maar door een collectieve overeenkomst. Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 5 legt de minimumvereisten vast (zie ook 4.3.1. hierboven)⁴⁴⁹ en sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten

⁴⁴³ F. Dorsemont, “Handhaving van en door het collectief arbeidsrecht”, *op. cit.*

⁴⁴⁴ Art. 14 § 1, 3°, wet van 20 september 1948 betreffende de organisatie van het bedrijfsleven, *op. cit.* Er moet worden opgemerkt dat de notie van kaderpersoneel op het vlak van sociale verkiezingen en collectief overleg losstaat van de term 'leidinggevende positie' die vaak wordt gebruikt bij arbeidszaken en ook losstaat van vertrouwenspersoneel voor de toepassing van reglementen over arbeidsduur (zie deel 2.1.3 en het koninklijk besluit van 1965). Een werknemer kan “kaderpersoneel” zijn voor sociale verkiezingen en als een leidinggevende positie worden beschouwd in de betekenis van arbeidsduurreglementen.

⁴⁴⁵ Art. 20, *Ibid.*

⁴⁴⁶ Zie Arbeidshof Bergen, 15 maart 2019, R.G. 2018/AM/184.

⁴⁴⁷ Zie artikel 4, 4° van de wet van 4 december 2007 betreffende de sociale verkiezingen van het jaar 2008, *Belgisch Staatsblad*, 7 december 2007.

⁴⁴⁸ Art. 24, wet van 20 september 1948, *op. cit.*

⁴⁴⁹ Collectieve overeenkomst nr. 5 van 24 mei 1971 betreffende de status van vakbondsafgevaardigden van bedrijfspersoneel, *op. cit.*

specificeren de drempels voor het oprichten van een vakbondsdelegatie en de regelingen voor elke sector.

Een aantal sectorale collectieve overeenkomsten sluiten kaderpersoneel uitdrukkelijk uit van hun toepassingsgebied. Deze uitsluiting is duidelijk onwettig: ze is in strijd met collectieve overeenkomst nr. 5 en hierdoor met de wet van 5 december 1968 betreffende collectieve arbeidsovereenkomsten.⁴⁵⁰ Zulke clausules in een collectieve overeenkomst moeten daarom als nietig worden beschouwd, zoals consistent wordt bevestigd in de rechtspraak. Het Arbeidshof van Bergen ontbond deels een collectieve arbeidsovereenkomst van een bedrijf die de verkiezing van kaderpersoneel bij de vakbondsdelegatie verbood⁴⁵¹ en beschouwde ze als discriminerend. Het Arbeidshof van Antwerpen veroordeelde ook een sectorale collectieve overeenkomst die algemeen verbindend werd verklaard door een koninklijk besluit, omdat ze op gelijkaardige wijze kaderpersoneel uitsloot van haar toepassing met betrekking tot sociale verkiezingen.⁴⁵² De aanwezigheid van vertegenwoordigers van kaderpersoneel in deze vakbondsdelegaties heeft een impact op de faciliteiten die zij krijgen en op de effectieve representatie van deze categorieën van personeel in organen voor sociaal overleg.⁴⁵³

Het bestaan van zulke sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten wijst op de nood aan een betere opvolging van deze bepalingen. Deze controle wordt idealiter uitgevoerd door de inspectie voor het Toezicht op de Sociale Wetten van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, waarbij sectorale collectieve overeenkomsten moeten worden geregistreerd. Daarom moet worden verzocht dat de Federale Overheidsdienst het bestaan van zulke clausules in de collectieve overeenkomsten die hij ontvangt, systematisch controleert.

Aanbeveling

Verzoek de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg om collectieve overeenkomsten systematisch te controleren op de aanwezigheid van clausules die kaderpersoneel uitsluiten van de verkiezingen voor de vakbondsafvaardiging. Dwing het verbod af op uitsluiting van kaderpersoneel van de verkiezingen voor de vakbondsafvaardiging.

5.4.5. Sociale dialoog en gevangenisarbeid

Gevangenisarbeiders – het weze huisarbeiders of arbeiders voor derde ondernemingen - hebben ook recht op fundamentele arbeidsrechten. De basiswet betreffende het gevangeniswezen benadrukt het belang van overleg tussen gedetineerden en de autoriteiten.⁴⁵⁴ Elke gevangenis moet een 'overlegorgaan' hebben waardoor vertegenwoordigers van gedetineerden problemen van gemeenschappelijk belang kunnen bespreken met het personeel en het management.⁴⁵⁵

⁴⁵⁰ Art. 10, wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *op.cit.*

⁴⁵¹ *Ibid.*

⁴⁵² Arbeidshof van Antwerpen, Kamer II, 13 januari 2021, R.G. 2019/AA/412, beschikbaar op https://www.law.kuleuven.be/arbeidsrecht/nieuwsbrieven/nieuwsbrief2021/Nieuwsbrief-2021-2#4_lagere_rs

⁴⁵³ D. Van Herreweghe, G. Van Gyes, K. Lenaerts, *et al*, "Participation and representation of professional and managerial staff in the metal and technology industry. Study on company practices and regulations", *KU Leuven - Onderzoeksinstituut voor arbeid en samenleving*, Leuven, 2019, beschikbaar op <https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/docs/synthese-pc209-fr.pdf>.

⁴⁵⁴ Art. 7, basiswet van 12 januari 2005, *op. cit.*

⁴⁵⁵ C. Oumalis, "le droit des détenus au travail et à la sécurité sociale en Belgique", *op. cit.*, p. 41

Gevangenisarbeid kan een van de onderwerpen zijn die besproken wordt. Het is dus geen sociaal overlegorgaan als zodanig - aangezien het een breder veld bestrijkt dan alleen gevangenisarbeid⁴⁵⁶ - en de bespreking van de arbeidsomstandigheden schijnt niet vaak plaats te vinden.⁴⁵⁷

Een koninklijk besluit van 22 juni 2018 bepaalt de samenstelling en werkwijze van dit orgaan.⁴⁵⁸ Naast de directeur van de gevangenis, is het orgaan samengesteld uit een secretaris, een vertegenwoordiger van het penitentiair personeel benoemd door de directeur en vier gedetineerden bij lot getrokken uit een reeks kandidaten. Het overlegorgaan heeft enkel raadplegende bevoegdheden, maar kan helpen om een cultuur van communicatie in gevangenissen te creëren, hetgeen tegenwoordig wat lijkt te ontbreken.⁴⁵⁹ De verslagen van de commissies van toezicht van gevangenissen, die in principe de toelating hebben om de vergaderingen van de overlegorganen bij te wonen, vermelden de oprichting van deze overlegorganen in de meeste Belgische gevangenissen.⁴⁶⁰

Het overlegorgaan kan een essentiële rol spelen bij het waarborgen van de naleving van het recht van gedetineerde arbeiders op informatie en om deel te nemen aan de bepaling en verbetering van hun werkomstandigheden en werkomgeving. Dit orgaan moet daarom worden versterkt en specifieke opdrachten krijgen in het veld van sociale dialoog. **Sommige van de opdrachten die het CPBW krijgt toegewezen in de privésector zouden bijzonder geschikt zijn voor dit doel**, zoals de mogelijkheid om een advies te geven over een project, maatregel of middel betreffende het welzijn van (gevangenis)arbeiders; het aanbevelen van accommodaties op de werkplaats; de ontwikkeling van maatregelen betreffende het onthaal van nieuwe (gevangenis)arbeiders, hun informatie en opleiding over veiligheid op het werk; of de opvolging van het algemene preventieplan en de jaarlijkse actieplannen. Om de opdrachten van het overlegorgaan te versterken, zal de legitimiteit van de vertegenwoordigers van de gedetineerden moeten worden versterkt en zal moeten worden verzekerd dat ze genoeg zijn opgeleid om gedetineerde arbeiders te vertegenwoordigen.

Aanbevelingen

Versterk het penitentiair 'overlegorgaan' door het te belasten met bepaalde opdrachten die zijn toevertrouwd aan het comité voor preventie en bescherming op het werk in de gewone professionele sector, zoals: advies geven over een project, maatregel of middel betreffende het welzijn van (gevangenis)arbeiders; accommodaties op de werkplaats aanbevelen; maatregelen betreffende het onthaal van nieuwe (gevangenis)arbeiders, hun informatie en opleiding over veiligheid op het werk ontwikkelen; of het algemene preventieplan en de jaarlijkse actieplannen opvolgen.

⁴⁵⁶ *Parl. St.*, Senaat, zitting 2012-2013, parlementaire vraag nr. 5-9491 van 5 juli 2013, beschikbaar op <https://www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SVPrintNLFR&LEG=5&NR=9491&LANG=nl>.

⁴⁵⁷ Volgens onze raadplegingen bij enkele actoren die actief zijn rond gevangenisarbeid en verschillende verslagen van toezichtsraden van gevangenissen die we raadpleegden.

⁴⁵⁸ Koninklijk besluit van 22 juni 2018 tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van het overlegorgaan bedoeld in artikel 7 van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *Belgisch Staatsblad*, 4 september 2018. Merk op dat het koninklijk besluit meer dan dertien jaar na de goedkeuring van de basiswet werd gepubliceerd.

⁴⁵⁹ M.-A. Beernaert, "Organes de concertation et maisons de transition : vers un autre modèle de détention ?", *Cahiers du Crid&p*, oktober 2018, beschikbaar op <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cridep/actualites/organes-de-concertation-et-maisons-de-transition-vers-un-autre-modele-de-detention-marie-aude-beernaert.html>.

⁴⁶⁰ Informatie ontvangen via de Centrale Toezichtsrade voor het Gevangeniswezen.

Versterk de legitimiteit van vertegenwoordigers van gedetineerden in het overlegorgaan versterken en geef hen voldoende opleiding.

5.4.6. Het vaststellen en verbeteren van de arbeidsomstandigheden tijdens de pandemie

De COVID-19-pandemie heeft een enorme impact gehad op de sociale dialoog. In een onderzoek uitgevoerd door onderzoekers aan de *Université libre de Bruxelles* - waarvan de resultaten nog niet zijn gepubliceerd, maar wel werden gedeeld met FIRM - werd de kwaliteit van de sociale dialoog bestudeerd in een poging om de impact van de pandemie te beoordelen. De auteurs, professor Vanessa De Greef en onderzoekers Jacques Wels en Natasia Hamarat, ondervroegen een representatieve groep van 467 werknemersvertegenwoordigers over hun ervaring met sociaal overleg tijdens de COVID-19-crisis.⁴⁶¹ De helft van de ondervraagden vond dat de kwaliteit van de sociale dialoog binnen het bedrijf niet beïnvloed werd tijdens de pandemie. Slechts een derde van hen stelde dat de sociale dialoog was verslechterd. Deze resultaten zijn redelijk positief: ze tonen dat de initiatieven die door de autoriteiten en de sociale partners werden genomen om sociaal overleg te blijven laten doorgaan succesvol waren bij het behouden van de kwaliteit van de sociale dialoog.

Een van de initiatieven genomen door de sociale partners was het opstellen van een "Generieke gids om de verspreiding van COVID-19 op het werk te bestrijden",⁴⁶² een document met instructies over hoe er specifieke maatregelen kunnen worden genomen in de context van COVID-19.⁴⁶³ Deze generieke gids werd vervolledigd door de ontwikkeling van specifieke gidsen binnen enkele bijzondere sectorale paritaire comités.⁴⁶⁴ Tussen 40 en 45 % van de deelnemers aan het onderzoek vond dat de invoering van deze generieke en sectorale gidsen de bescherming van werknemers in het bedrijf versterkte en slechts 17 % bekritiseerde hun bruikbaarheid. Het effect van de gidsen op sociaal overleg is opmerkelijk: een meerderheid van de respondenten vond dat de gidsen geen invloed hadden gehad en slecht 15 % vond dat ze het hadden bevorderd. Iets minder dan 10 % zei ook dat ze overleg moeilijker hadden gemaakt.

Het onderzoek onderzocht ook de consistentie van gezondheidsmaatregelen tegen COVID met het globale preventieplan van een werkgever en de jaarlijkse actieplannen.⁴⁶⁵ Het stelde vast dat iets meer dan een derde van de respondenten niet wist of de preventiemaatregelen in de plannen waren geïntegreerd. In 35-40 % van de gevallen waren ze eenvoudigweg niet opgenomen. Het onderzoek stelde ook vast dat de risicoanalyse voor COVID-19 "niet helemaal" systematisch was bij de preventie van het coronavirus, in tegenstelling tot de vereisten die zijn voorgeschreven door de codex over het

⁴⁶¹ De resultaten zijn voorlopig en niet gepubliceerd. Ze werden door de auteurs gedeeld met FIRM, als onderdeel van onze raadplegingen. De auteurs stellen dat "*de steekproef een goede representatie van sectoren buiten de openbare sector biedt. Deze werd iets minder ingevuld door arbeiders*".

⁴⁶² Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk, *Generieke gids om de verspreiding van COVID-19 op het werk tegen te gaan*, 23 april 2020, beschikbaar op <https://werk.belgie.be/nl/nieuws/generieke-gids-om-de-verspreiding-van-covid-19-op-het-werk-tegen-te-gaan>

⁴⁶³ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁶⁴ Het Paritair Comité voor de gezondheidsinrichtingen en -diensten voerde bijvoorbeeld in oktober 2020 zulke gids in, die beschikbaar is op <https://www.groups.be/nl/sociale-wetgeving/sectorale-documentatie/paritaire-comites/3300400000/64/coronavirus-sectorale>.

⁴⁶⁵ Zie de codex over het welzijn op het werk, overeenstemming van artikel 29 van het koninklijk besluit van 27 maart 1998. Het algemene plan en de jaarplannen moeten volgens de wetgeving worden opgesteld door de werkgever in overleg met de preventiediensten en het jaarlijks actieplan moet eenmaal per jaar worden voorgesteld aan het comité voor preventie en bescherming op het werk.

welzijn op het werk.⁴⁶⁶ Een kwart van de respondenten wist niet of het werd uitgevoerd en slechts 40 % van hen zei dat het was uitgevoerd.

Een van de conclusies van dit onderzoek is dat **het systeem van sociaal overleg doeltreffend is gebleven op intersectoraal en sectoraal niveau**, in het bijzonder met de invoering van generieke en sectorale gidsen, **maar dat het veel minder doeltreffend was op bedrijfsniveau**. Binnen het bedrijf werden een aantal maatregelen niet aangenomen of ze werden niet aangenomen via de organen voor sociaal overleg, zelfs als ze wettelijk bevoegd waren voor deze zaken. De wildgroei aan beslissingen die werden genomen zonder de vastgestelde procedures na te leven kan begrijpelijk zijn in tijden van crisis en spoed. Op deze manier verdergaan kan echter leiden tot een verzwakking van de sociale dialoog en de invoering van beleid dat lukraak wordt geïntegreerd in globale preventieplannen, met weinig kennis ervan door werknemers en hun vertegenwoordigers.

Er moeten meer inspanningen worden geleverd om sociaal overleg op bedrijfsniveau bij een epidemische noodtoestand te verbeteren. Wetswijzigingen, bijvoorbeeld aan de welzijnscode, zouden een gepaste manier zijn om de algemene preventie- en gezondheidsmaatregelen en de uitzonderlijke gezondheidsmaatregelen beter te integreren, zoals de maatregelen die werden ingevoerd in de context van de strijd tegen de COVID-19-pandemie. De overheid en sociale partners kunnen ook verdere inspanningen leveren om de goede praktijken die werden ontwikkeld op (inter)sectoraal niveau beter te verspreiden en vast te leggen.

Aanbeveling

Overweeg de codex over het welzijn op het werk te wijzigen om de algemene preventie- en gezondheidsmaatregelen beter te integreren met de uitzonderlijke gezondheidsmaatregelen.

Verspreid en veranker de praktijken van overleg en sociale dialoog die werden ontwikkeld op sectoraal en intersectoraal niveau.

⁴⁶⁶ Art. 1.2.5 - 1.2.7, Codex over het welzijn op het werk. Zie ook art. 1.2.3. van de codex over het welzijn op het werk voor de verplichting van voortdurende aanpassingen.

Deel 6. Bescherming tegen intimidatie (artikel 26)

Zoals in het verslag van de Belgische Staat wordt aangegeven, voorziet deel Vbis van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk ('welzijnswet') in bescherming tegen een breed scala aan zogenaamde 'psychosociale risico's' op het werk – met inbegrip van gedrag beoogd door artikel 26 van het Handvest, zoals geweld, pesten en seksuele intimidatie op het werk. De wet eist dat werkgevers preventieve maatregelen nemen om zulk leed te voorkomen of te beperken en dat ze voorzien in (informele en formele) interne procedures. Slachtoffers genieten, op subsidiaire basis, ook toegang tot de externe klachtenprocedure voor de arbeidsinspectie of de arbeidsrechtbanken. Bovendien is er de mogelijkheid om te klagen bij de arbeidsauditeur of een klacht in te dienen met burgerlijke partijstelling voor de onderzoeksrechter om een strafproces op te starten tegen de verdachte van het geweld, pestgedrag of seksuele intimidatie of tegen de werkgever voor tekortkoming om de verplichtingen van de welzijnswet na te leven (artikelen 119-122 van het Sociaal Strafwetboek).

Hoewel het Belgisch wettelijk kader lijkt te voldoen aan de vereisten van artikel 26, kunnen er enkele voorbehouden worden gemaakt:

- 1) **Huishoudelijk personeel:** Huishoudelijk personeel wordt uitgesloten van het toepassingsgebied van de welzijnswet (artikel 2, § 4). Om de wetgeving conform te maken met het IAO-Verdrag nr. 189 ('Verdrag inzake huishoudelijk personeel'), dat België ondertekende in 2015, werd er een wijziging in de wetgeving aangebracht⁴⁶⁷ om deze beperking op het toepassingsgebied van de wet te verwijderen.⁴⁶⁸ De inwerkingtreding van deze wijziging werd echter afhankelijk gemaakt van de goedkeuring van een koninklijk besluit dat nog niet is aangenomen.
- 2) **Re-integratie:** In zijn conclusies van 2012 verzocht het Comité de Belgische Staat om informatie te verstrekken over het feit of een re-integratie mogelijk is wanneer werknemers gedwongen werden ontslag te nemen ten gevolge van seksuele intimidatie.⁴⁶⁹ In dit opzicht moet eraan worden herinnerd dat het Comité heeft geoordeeld dat het 'recht op re-integratie moet worden gewaarborgd voor werknemers die onrechtvaardig zijn ontslagen of onder druk zijn gezet om ontslag te nemen om redenen die verband houden met seksuele intimidatie'.⁴⁷⁰ De welzijnswet verbiedt ontslag of andere nadelige maatregelen tegen werknemers die een beroep hebben gedaan op een procedure (verzoek tot formele psychosociale tussenkomst, klacht, rechtszaak of getuigenverklaring) om geweld, pestgedrag of seksuele intimidatie op het werk aan te vechten, behalve om redenen die geen verband hebben met zulk beroep (artikel 32tredecies, § 1) – de bewijslast hiervoor wordt verschoven naar de werkgever (§ 2). Onder het Belgische arbeidsrecht kan een re-integratie echter niet worden bevolen aangezien de partijen worden geacht het recht te hebben om een arbeidsovereenkomst eenzijdig te beëindigen.⁴⁷¹ De welzijnswet voorziet er wel in dat de ontslagen werknemer een re-integratie

⁴⁶⁷De wet van 15 mei 2014 tot wijziging van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, *Belgisch Staatsblad*, 18 juni 2014.

⁴⁶⁸V. De Greef, "Droit et féminisme – Le Harcèlement sexuel au travail en droit belge", *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, 2019, Volume n° 3, p. 10, beschikbaar op <https://e-legal.ulb.be/volume-n03/hommage-a-eliane-vogel-polsky/axe-1-droit-et-feminisme-le-harcèlement-sexuel-au-travail-en-droit-belge>.

⁴⁶⁹ECSR, Conclusies 2014 (Belgium), p. 32.

⁴⁷⁰ECSR, Digest, (december 2018), p. 210 (eigen vertaling).

⁴⁷¹J. Clesse, F. Kéfer, *Manuel de droit du travail, op. cit.*, pp. 426-429.

kan aanvragen (§ 3). De sanctie voor een weigering door de werkgever om dit te doen, bestaat uit een schadevergoeding gelijk aan zes maanden brutoloon of een schadevergoeding voor de werkelijke schade die wordt geleden door de werknemer – die, in het laatste geval, de omvang van de schade moet bewijzen (§ 4).

- 3) **Toepassingsgebied van de Genderwet:** Seksuele intimidatie en intimidatie op het werk worden, wanneer ze worden gedekt door de welzijnswet, uitgesloten van het toepassingsgebied van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen ('Genderwet') (artikel 7), omdat de wetgever de gelijktijdige toepasbaarheid van twee wetgevende instrumenten op dezelfde reeks feiten wilde uitsluiten.⁴⁷² Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen stelde herhaaldelijk dat op die manier seksuele intimidatie en intimidatie op grond van gender slechts als een kwestie van welzijn op het werk worden behandeld, waardoor de discriminerende aard van zulke behandeling – die vaak verankerd is in ongelijkheden tussen vrouwen en mannen – wordt genegeerd.⁴⁷³ In maart 2022 kondigde de regering aan dat ze de verwijzing naar de welzijnswet in de nabije toekomst wilde verwijderen uit het toepassingsgebied van de antidiscriminatiewetgeving,⁴⁷⁴ maar er zijn hiertoe nog geen stappen ondernomen.

Ondanks een relatief sterk wettelijk kader, **blijft intimidatie op het werk wijdverspreid** in België. Resultaten van enquêtes geven aan dat vorig jaar tussen 14,2 en 18,6 % van de werknemers werd geconfronteerd met (niet-seksuele) intimidatie op het werk.⁴⁷⁵ Op het vlak van seksuele intimidatie toont een enquête door het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen aan dat 9 % van de vrouwelijke werknemers en 4 % van de mannelijke werknemers aangeeft dat ze ooit werden geconfronteerd met seksuele intimidatie op de werkplaats – vooral (vrouwelijke en mannelijke) werknemers die jonger zijn dan 25 jaar hebben meer kans om geconfronteerd te zijn geweest met seksuele intimidatie op het werk in het voorgaande jaar.⁴⁷⁶ Seksuele intimidatie op het werk komt vooral voor in sectoren waar werknemers in contact komen met klanten en waarin vrouwen vaak oververtegenwoordigd zijn (bijv. zorgsector en opvoeding).⁴⁷⁷

Op basis van een consultatie over de rechten van mensen met een handicap, heeft het Interfederaal Gelijkekansencentrum, Unia, de aandacht gevestigd op de specifieke kwetsbaarheid van **personen met een handicap** die het slachtoffer worden van intimidatie op het werk, vaak als resultaat van onbegrip

⁴⁷² V. De Greef, *op. cit.*, p. 37.

⁴⁷³ Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, aanbeveling nr. 2018/R/05, beschikbaar op https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/advisories/2018-07-04_-_recom2018-05_seksuele_intimidatie_def_nl.pdf; en aanbeveling nr. 2021-R/001, beschikbaar op https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/advisories/2021r001_-_aanbeveling_harcelement-nl.pdf.

⁴⁷⁴ Zie <https://news.belgium.be/nl/wijzigingen-aan-de-antidiscriminatiewetten-en-de-welzijnswet-ter-bescherming-van-slachtoffers-van-0>.

⁴⁷⁵ Zie <https://www.serv.be/stichting/publicatie/grensoverschrijdend-gedrag-werk-2> (cijfers door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen over het Vlaams Gewest); en <https://www.liantis.be/nl/nieuws/1-op-7-werknemers-kreeg-2021-te-maken-met-pesterijen-op-het-werk> (cijfers door Liantis, een externe dienst voor de preventie en bescherming op het werk).

⁴⁷⁶ Zie https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/jonge_werkkrachten_kwetsbaarst_voor_seksuele_intimidatie.pdf. Volgens cijfers van IDEWE (een externe dienst voor preventie en bescherming op het werk) van 2021, gaf 7,4 % van de respondenten aan dat ze werden geconfronteerd met seksuele intimidatie in de zes voorgaande maanden, zie X., “7 procent van werknemers is slachtoffer”, De Morgen, 8 februari 2022.

⁴⁷⁷ SERV – Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Stichting Innovatie en Arbeid, “Grensoverschrijdend gedrag op het werk. Analyse bij werknemers op basis van de Vlaamse werkbaarheidsmonitor 2004-2016”, 2018, p. 10, beschikbaar op <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/27933> (cijfers over het Vlaams Gewest).

door collega's over redelijke aanpassingen.⁴⁷⁸ Unia is ook bezorgd over de bijzonder kwetsbare situatie van vrouwen met een handicap op de arbeidsmarkt, vooral in de maatwerkbedrijven waar ze ondervertegenwoordigd zijn. Unia ontvangt vaak klachten van zulke werknemers over seksuele intimidatie. Er werd in 2020, op vraag van Unia, een werkgroep opgericht bestaande uit verschillende regionale overheidsinstanties, vakbonden en de werkgeversorganisaties van de maatwerkbedrijvensector om na te denken over de creatie van preventieve instrumenten tegen zulk misbruik.⁴⁷⁹

Ten slotte moet België, zoals het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen reeds heeft aanbevolen, de nodige stappen nemen om **zo snel mogelijk IAO-Verdrag nr. 190 te ondertekenen** ('Verdrag betreffende geweld en intimidatie').⁴⁸⁰ Dit is een zogenaamd 'gemengd' verdrag waarvoor goedkeuring op zowel federaal niveau als het niveau van de gefedereerde entiteiten (gewesten en gemeenschappen) nodig is. Tot dusver heeft op het niveau van de gefedereerde entiteiten alleen Vlaanderen de nodige instemmingswetgeving aangenomen.⁴⁸¹ Op 6 mei 2022 diende de federale regering een ontwerp voor een instemmingswet in bij de Raad van State voor advies, waarna een wetsontwerp kan worden ingediend bij het parlement.⁴⁸²

Aanbevelingen

Keur het koninklijk besluit goed dat nodig is voor de inwerkingtreding van de bepalingen die het toepassingsgebied van de welzijnswet uitbreiden tot huispersoneel.

Zorg voor bescherming tegen (seksuele) intimidatie voor werknemers met een handicap, ook voor werknemers in maatwerkbedrijven.

Zorg voor meer opleiding voor arbeidsinspecteurs, bedrijfsartsen en preventieadviseurs over de specificiteit van seksueel geweld dat wordt gepleegd tegen vrouwen met een handicap alsook over redelijke accommodaties.

Neem de nodige stappen om zo snel mogelijk IAO-Verdrag nr. 190 te ondertekenen.

⁴⁷⁸ Unia, "Bevraging van personen met een handicap over de naleving van hun rechten", 2020, p. 33, beschikbaar op <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/bevraging-van-personen-met-een-handicap-over-de-naleving-van-hun-rechten-2020>.

⁴⁷⁹ Geschreven inbreng ontvangen van Unia op 25 mei 2022.

⁴⁸⁰ Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, aanbeveling nr. 2021-R/001, beschikbaar op https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/adviesories/2021r001_-_aanbeveling_harcelement-nl.pdf. Ook de Nationale Arbeidsraad heeft een positief advies hierover gepubliceerd, zie Nationale Arbeidsraad, 30 juni 2020, Advies nr. 2.168, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/ADVIES/advies-2168.pdf>.

⁴⁸¹ Decreet van 30 april 2021 tot instemming met het verdrag nr. 190 betreffende geweld en intimidatie in de wereld van werk, aangenomen door de Internationale Arbeidsorganisatie in haar honderdenachtste zitting op 21 juni 2019, *Belgisch Staatsblad*, 12 mei 2021.

⁴⁸² Zie <https://news.belgium.be/nl/instemming-met-het-verdrag-ter-bestrijding-van-geweld-en-intimidatie-op-de-werkvloer>.

Deel 7. De rol van de arbeidsinspectie

De opvolging van arbeidsgerelateerde fundamentele rechten is een transversaal probleem dat betrekking heeft op bijna alle delen van dit verslag: arbeidsmigranten, werkuren, vergoeding, stakingsrecht, gevangenisarbeid, intimidatie enz. De geraadpleegde actoren verwezen systematisch naar de rol, werking en tekortkomingen van de inspectiediensten – vooral de **inspectie voor het Toezicht op de Sociale Wetten** (hierna: **TSW**) – voor de realisatie van deze rechten.

Deze punten zullen niet worden herhaald in dit hoofdstuk. Naast de problemen die hierboven werden uitgewerkt, zijn er inderdaad een aantal vragen over de inspectiediensten die nog niet zijn beantwoord: het personeelstekort van sociale-inspectiediensten (7.2); de prioriteiten van de inspectiediensten (7.3); de veroordeling van België in de *European Youth Forum* zaak (7.4); en de inspectiecontroles op huishoudelijk werk (7.5).

7.1. Controle van arbeidsgerelateerde rechten

België heeft enkele tientallen sociale-inspectiediensten waarvan de bevoegdheden en grootte variëren in functie van de reglementen die ze moeten opvolgen of afdwingen.⁴⁸³ De bestrijding van inbreuken op het arbeidsrecht valt hoofdzakelijk onder de bevoegdheid van drie federale sociale-inspectiediensten:

- De **inspectiedienst van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ)**, die in 2017 fuseerde met de voormalige sociale-inspectiedienst van de Federale Overheidsdienst (FOD) Sociale Zekerheid. De dienst volgt de socialezekerheidsverplichtingen van zelfstandigen op, alsook het naleven van de socialezekerheidswetgeving op het werk, met uitzondering van arbeidsongevallen;
- De **inspectiedienst Toezicht Welzijn op het Werk** van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg is verantwoordelijk voor het welzijn op de werkplaats, inclusief veiligheid op het werk, bescherming van de gezondheid en preventie van morele en seksuele intimidatie;
- Ten slotte de **TSW** van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Deze zorgt ervoor dat individuele en collectieve werknemersrechten worden nageleefd, vooral wat betreft de werkomstandigheden, betaling, sociaal overleg en illegale arbeid. De bevoegdheden van de dienst zijn redelijk breed en zijn het relevantst voor dit verslag.⁴⁸⁴

Deze inspectiediensten (en veel andere) worden gecoördineerd **via de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)**.⁴⁸⁵ Daarnaast werken de inspectiediensten **onder de bevoegdheid van het arbeidsauditoraat**, waarnaar de gecertificeerde verslagen over schendingen van de sociale wetgeving

⁴⁸³ C.-E. Clesse, “Les services de l'Inspection sociale: présentation générale”, *Justice-en-ligne*, 12 januari 2018, beschikbaar op <https://www.justice-en-ligne.be/Les-services-de-l-Inspection>

⁴⁸⁴ *Ibid.*

⁴⁸⁵ Art. 3, programmawet van 27 december 2006, *op. cit.*

worden gestuurd. België is verdeeld in 17 gerechtelijke arrondissementen waarvoor telkens een auditeur verantwoordelijk is om de sociale inspectiediensten te organiseren en coördineren.⁴⁸⁶

De TSW heeft vier algemene taken: informatie, toezicht, regularisatie en bestrijding van overtredingen.⁴⁸⁷ De wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie beschrijft zijn vermogen en bevoegdheden. Naast de secties die georganiseerd zijn per districtseenheid, bevat de arbeidsinspectie verschillende gespecialiseerde teams: een voor gedetacheerde werknemers, een andere voor transportbedrijven en een derde voor de controle van arbeidsraden.⁴⁸⁸ De TSW heeft 244,5 voltijdsequivalentposities (2022) en 55 voltijdsequivalenten voor administratieve ondersteuning.⁴⁸⁹ In de laatste vier jaar heeft de sociale-inspectiedienst elk jaar ongeveer 25 tot 30.000 zaken behandeld.

7.2. Personeelstekort bij arbeidsinspecteurs

België voldoet niet aan de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) voor de arbeidsinspectiediensten. Volgens de IAO moet elk type economie een minimale hoeveelheid arbeidsinspecteurs tellen. In een ontwikkelde markteconomie zoals België mag de arbeidsinspectie niet minder dan één inspecteur per 10.000 werknemers tellen.⁴⁹⁰ **België had in 2019 echter maar 0,7 inspecteurs (alle diensten) per 10.000 werknemers.**⁴⁹¹

Deze situatie is problematisch: door het personeelstekort kan de TSW amper zijn opdrachten uitvoeren. **Het gebrek aan opvolging is een element dat herhaaldelijk voorkwam in de raadplegingen van FIRM** in de context van dit verslag. Vooral Brussel en Antwerpen, die de twee grootste gebieden van economische activiteit vertegenwoordigen in België, hebben een bijzonder groot gebrek aan inspecteurs.⁴⁹² Het regeerakkoord van de federale regering heeft zich er echter toe verbonden om het aantal inspecteurs geleidelijk aan te passen aan de IAO-normen.⁴⁹³

De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) heeft het belang van sociale-inspectiediensten voor het monitoren en toepassen van het arbeidsrecht herhaaldelijk benadrukt. Zoals de IAO-Commissie van deskundigen voor de toepassing van verdragen en aanbevelingen herinnert: "[de sociale inspectie] vormt de kern van de promotie en het afdwingen van redelijke werkomstandigheden en van respect voor de fundamentele principes en rechten op het werk."⁴⁹⁴ **De IAO is in het bijzonder bezorgd over**

⁴⁸⁶ Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), verslag van 01/01/2022 tot 31/03/2022 over het werk van de arrondissementscellen, beschikbaar op <https://www.siod.belgie.be/nl/publicaties/statistieken>.

⁴⁸⁷ Wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, *Belgisch Staatsblad*, 8 december 1972.

⁴⁸⁸ Zie de presentatie van de sociale-inspectiedienst door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), beschikbaar op <https://www.sirs.belgique.be/nl/siod/inspectiediensten/toezicht-op-de-sociale-wetten-tsw>

⁴⁸⁹ Cijfers uit een gesprek met de statistiekafdeling van de sociale-inspectiedienst.

⁴⁹⁰ *Ibid.* Zie ook de samenvatting van dit verslag dat werd gepubliceerd door de Internationale Arbeidsorganisatie, "ILO calls for strengthening labour inspection worldwide", 16 november 2006, beschikbaar op https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_077633/lang--en/index.htm#1

⁴⁹¹ Zie het "ILO Stat"-instrument beschikbaar op https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer47/?lang=en&segment=indicator&id=LAI_INDE_NOC_RT_A. 2019 is het laatste jaar waarvoor de IAO statistieken heeft gepubliceerd voor België op het moment dat dit verslag werd geschreven.

⁴⁹² Informatie uit onze uitwisselingen met het ACV.

⁴⁹³ Regeerakkoord van de federale regering van 30 september 2020, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁹⁴ Commissie van deskundigen over de toepassing van verdragen en aanbevelingen (CEACR), General Observation on Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81) and Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), 2020, beschikbaar op https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/WCMS_752439/lang--en/index.htm, p. 1 (eigen vertaling).

een aantal recente trends die de werking van sociale-inspectiediensten sterk lijken te belemmeren: de instelling van een moratorium op de aanwerving van arbeidsinspecteurs of het gebrek aan voldoende aanwerving; de toewijzing van nieuwe verantwoordelijkheden die buiten het toepassingsgebied van het arbeids- en socialezekerheidsrecht vallen⁴⁹⁵ of de vereiste dat arbeidsinspecteurs werkgevers informeren over hun aanstaande bezoek.⁴⁹⁶

De IAO benadrukt dat het belangrijk is om genoeg arbeidsinspecteurs te hebben om de opdrachten die aan hen zijn toegewezen uit te voeren. Er moet rekening worden gehouden met elementen zoals het aantal werkplekken en werknemers die moeten worden geïnspecteerd, de complexiteit en hoeveelheid op te volgen sociale wetgeving, enz.⁴⁹⁷ om het precieze aantal inspecteurs dat nodig is in elke gespecialiseerde dienst te bepalen. Enige transparantie over deze criteria kan worden verwacht van de Staat.⁴⁹⁸

Aanbeveling

Versterk de arbeidsinspectiediensten, in het bijzonder Toezicht op de Sociale Wetten, en behaal de norm van één inspecteur (alle diensten) per 10.000 werknemers die is vooropgesteld door de Internationale Arbeidsorganisatie.

7.3. Prioriteiten van het arbeidsauditoraat

Omzendbrief nr. 12/2012 van het College van procureurs-generaal betreffende het strafbeleid op het gebied van het sociaal strafrecht stelt een reeks prioriteiten vast voor de strafbare feiten die onder de bevoegdheid van het arbeidsauditoraat vallen. De misdrijven worden geclassificeerd in afnemende volgorde van ernst:

- **Ten eerste**, en de meest ernstige, **misdrijven in verband met ernstige en georganiseerde sociale fraude, economische uitbuiting en ernstige misdrijven tegen het welzijn;**
- **Ten tweede, fraude inzake sociale bijdragen en voordelen**, waaronder de tewerkstelling van buitenlandse werknemers zonder een verblijfsvergunning of een werkvergunning;
- en, **ten slotte, alle andere misdrijven.**⁴⁹⁹

Veel actoren die door FIRM werden geraadpleegd bekritisieren deze prioriteiten en stellen dat, hoewel het gerechtvaardigd kan zijn prioriteit te geven aan de bestrijding van ernstige sociale fraude, de vervolging van deze misdrijven niet ten koste mag gaan van andere belangrijke doelstellingen op het gebied van inbreuken op de sociale wetgeving, zoals de bescherming van mensen met een precare status, maatregelen tegen discriminatie op de arbeidsmarkt, enz.

⁴⁹⁵ Bijvoorbeeld de bevoegdheid om schendingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (art. 81, zie punt 1.3.2 hierboven) te onderzoeken en vast te stellen.

⁴⁹⁶ *Ibid.*

⁴⁹⁷ Internationale Arbeidsconferentie, *Report III: part 1B. General Survey on the reports concerning the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), and the Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947, and the Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81), the Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (No. 82), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1968 (No. 129), and the Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (No. 133)*, p. 59.

⁴⁹⁸ *Ibid.*

⁴⁹⁹ Omzendbrief nr. 12/2012 van het College van procureurs-generaal betreffende het strafbeleid op het gebied van het sociaal strafrecht, 22 oktober 2012, beschikbaar op https://www.ommp.be/sites/default/files/u1/col_12_2012_1.zip.

Deze prioriteitenlijst hecht onvoldoende belang aan de bestrijding van discriminatie in arbeidsrelaties, ook al zijn feiten in verband met discriminatie grotendeels strafbaar en/of een zaak van openbare orde.⁵⁰⁰ Zoals de Nationale Arbeidsraad opmerkt, is de persistentie van discriminatie op de arbeidsmarkt onaanvaardbaar en moet dit bijzondere aandacht krijgen. Sommige van de middelen voor de opvolging die worden gebruikt door het TSW lijken echter te complex te zijn om doeltreffend te zijn.⁵⁰¹ Unia, het Interfederaal Gelijkekansencentrum, heeft een aantal rapporten gepubliceerd waarin de versterking van de bevoegdheden van de arbeidsinspectiedienst en de ontwikkeling van specifieke instrumenten worden aanbevolen om discriminatie doeltreffender te bestrijden.⁵⁰² Unia heeft in het bijzonder gepleit voor de invoering en latere versterking⁵⁰³ van 'discriminatietesten' door arbeidsinspectiediensten om het bestaan van een specifieke vorm van discriminatie door een werkgever te bevestigen, meestal gebaseerd op een klacht die ze eerder ontving.⁵⁰⁴

In lijn met de aanbeveling van Unia, **moet de strijd tegen discriminatie op het werk en de bescherming van mensen met precare status een hogere prioriteit hebben voor het arbeidsauditoraat en het TSW.** Omzendbrief 12/2012 moet worden gewijzigd om deze problemen bij de categorie van misdrijven met de hoogste prioriteit te voegen.

Aanbeveling

Wijzig omzendbrief 12/2012 zodat de vervolging van discriminatie en de bescherming van mensen met een precare verblijfsstatus de hoogste prioriteit krijgt.

7.4. European Youth Forum t. België

Een recente beslissing van het Europees Comité voor Sociale Rechten, *European Youth Forum t. België*, onderzocht de doeltreffendheid van de arbeidsinspectiedienst bij het monitoren van onbetaalde

⁵⁰⁰ De Antiracismewet van 30 juli 1981 (art. 25) en de Genderwet van 10 mei 2007 (art. 28/2) bestraffen elke vorm van discriminatie bij tewerkstelling. De Antidiscriminatiewet van 10 mei 2007 bevat geen algemene strafsancities, maar is van openbare orde. Ze valt daarom binnen de bevoegdheid van het arbeidsauditoraat. Zie de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (*Belgisch Staatsblad*, 8 augustus 1981); wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen (*Belgisch Staatsblad*, 30 mei 2007); wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (*Belgisch Staatsblad*, 30 mei 2007).

⁵⁰¹ Nationale Arbeidsraad, Advies nr. 2.248 van 26 oktober 2021 betreffende de bijzondere bevoegdheden van de sociaal inspecteurs op het vlak van de vaststellingen inzake discriminatie, beschikbaar op <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/ADVIES/advies-2248.pdf>.

⁵⁰² Unia, Aanbeveling nr. 165 van 31 maart 2017: *Opsporing en toezicht inzake discriminatie in arbeidsbetrekkingen door de federale arbeidsinspectie*, beschikbaar op [https://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/FED - 165 - Opsporing en toezicht door de arbeidsinspectie.pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/FED_-_165_-_Opsporing_en_toezicht_door_de_arbeidsinspectie.pdf); Unia, Aanbeveling van 22 oktober 2020: *concrétiser l'utilisation du datamining pour lutter contre la discrimination sur le marché du travail*, beschikbaar op <https://www.unia.be/fr/legislation-et-recommandations/recommandations-dunia/tests-de-situation-20-quelques-nouvelles-propositions-dunia>; Unia, Aanbeveling nr. 307 van 1 juli 2022: *avis concernant les tests de discrimination dans l'avant-projet d'ordonnance portant modification de diverses dispositions visant à lutter contre les discriminations en matière d'emploi*, verschijnt binnenkort.

⁵⁰³ Wet van 1 april 2022 tot wijziging van afdeling 2/1 van het Sociaal Strafwetboek betreffende de bijzondere bevoegdheden van de sociaal inspecteurs op het vlak van de vaststellingen inzake discriminatie, *Belgisch Staatsblad*, 28 april 2022.

⁵⁰⁴ Unia, Aanbeveling nr. 165 van 31 maart 2017, *op. cit.* De invoering van deze testen werd echter bekritiseerd door zowel tegenstanders als voorstanders van deze maatregelen.

stages in België. Het Comité besloot dat “*de Belgische arbeidsinspectie onvoldoende effectief is in de opsporing en preventie van ‘nepstages’*”.⁵⁰⁵

De collectieve klacht van het Europees Jeugdforum voert aan dat de Belgische wetgeving⁵⁰⁶ *de facto* het bestaan van onbetaalde stages buiten het kader van secundaire en post-secundaire opvoeding toelaat. TSW wordt specifiek bekritiseerd voor zijn ondoeltreffendheid bij het detecteren van en optreden tegen de onrechtmatige vervanging van betaalde jobs door vrijwillige stages. Het Forum stelt specifiek dat er twee aparte rechten worden geschonden door België: aan de ene kant, het recht van werknemers op een billijke beloning⁵⁰⁷; aan de andere kant, het recht van jonge werknemers en stagiairs op een eerlijk loon of een billijke vergoeding.⁵⁰⁸ Het Forum beweert ook dat de situatie discriminatie vormt binnen de betekenis van het Handvest.⁵⁰⁹

Het Comité volgde de redenering van het *European Youth Forum* grotendeels, vooral wat betreft het recht op een billijke beloning en discriminatie tussen onbetaalde stagiairs en andere werknemers. Bovendien deelde het de kritiek inzake de doeltreffendheid van controles. Het Comité vermeldt in het bijzonder dat **onbetaalde arbeid frequent voorkomt op de Belgische arbeidsmarkt**, met concrete voorbeelden die, onder andere, werden gevonden binnen overheidsinstanties.⁵¹⁰ **Het Comité vindt ook dat de klacht en de opvolgingsmechanismen van de arbeidsinspectiedienst niet aangepast zijn aan de ongunstige situatie van benadeelde stagiairs en van kwetsbare personen in het algemeen:** “*Het Comité is van mening dat het inspectiesysteem moet aangepast zijn aan de eigenschappen van de doelgroep, zoals benadeelde jonge stagiairs*”.⁵¹¹ De inspectiedienst moet daarom concrete stappen ondernemen om de doeltreffendheid van zijn controles te verhogen, d.w.z. niet enkel vertrouwen op klachten maar, in zulke omstandigheden, ook een proactieve houding aannemen om misdrijven te vervolgen, rekening houdend met de kwetsbaarheid van de doelgroepen (onbetaalde stagiairs, huispersoneel, seizoensarbeiders in de landbouw enz.)⁵¹²

De beslissing bevat een **belangrijke**, en ongewone, **kritiek van de werkmethode van de arbeidsinspectiedienst**. Er moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de opvolging van deze beslissing, onder andere door op te roepen tot een hervorming van de werkmethode van de arbeidsinspectiedienst en het arbeidsauditoraat – met inbegrip van een proactievere aanpak in sectoren met grote aantallen kwetsbare werknemers.

Aanbeveling

Pas de werkmethode van de sociale-inspectiedienst en het arbeidsauditoraat aan, met het oog op de ontwikkeling van nieuwe, specifieke, werkmethode, waaronder een proactievere aanpak inzake monitoring wat betreft sectoren met een groot aantal kwetsbare werknemers.

⁵⁰⁵ ECSR, *European Youth Forum t. België*, 8 september 2021, Klacht nr. 150/2017, beschikbaar op <https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-150-2017-dmerits-fr>, § 151 (eigen vertaling)

⁵⁰⁶ De collectieve klacht was in het bijzonder gericht tegen de Vrijwilligerswet van 3 juli 2005 (zie *hierboven*).

⁵⁰⁷ Art. 4, Europees Sociaal Handvest.

⁵⁰⁸ Art. 7 § 5, Europees Sociaal Handvest.

⁵⁰⁹ Art. E, Europees Sociaal Handvest.

⁵¹⁰ ECSR, *European Youth Forum t. België*, *op. cit.*, § 147.

⁵¹¹ ECSR, *European Youth Forum t. België*, *op. cit.*, § 145 (eigen vertaling).

⁵¹² ECSR, *European Youth Forum t. België*, *op. cit.*, § 150.

7.5. De regels met betrekking tot huispersoneel opvolgen

De ondertekening van België van het IAO-Verdrag nr. 189 over huispersoneel heeft ertoe geleid dat de regering wetswijzigingen heeft doorgevoerd om de bescherming van huispersoneel te versterken (zie Deel 6 over de bescherming tegen intimidatie). Het Verdrag voorziet ook in de aanneming van specifieke maatregelen voor de inspectie van huispersoneel, waarbij vooral wordt gewezen op de noodzaak rekening te houden met de kenmerken van huishoudelijk werk om de controletaken van de inspectie te kunnen vervullen.⁵¹³ Als aanvulling op het Verdrag, vraagt de IAO-Aanbeveling nr. 201 om de oprichting van een *“toereikend en geschikt”* inspectiesysteem voor huispersoneel.⁵¹⁴

Huispersoneel heeft specifieke eigenschappen die de opdrachten van arbeidsinspecteurs compliceert: **aangezien hun werkplek vaak het huis van de werkgever is, moet er rekening worden gehouden met belangrijke privacy-overwegingen bij de controle van de werkplek.** Het Sociaal Strafwetboek voorziet erin dat sociale inspecteurs enkel toegang krijgen tot een bewoonde ruimte bij betrapting op heterdaad, op vraag van de persoon die de ruimte effectief gebruikt, of met de toelating van een onderzoeksrechter om een huisbezoek uit te voeren.⁵¹⁵ Dit huisbezoek is, zelfs wanneer het wordt toegelaten door een onderzoeksrechter, verschillend van een gewone huiszoeking, aangezien sociale inspecteurs veel minder uitgebreide bevoegdheden hebben dan de gerechtelijke politie. Ze kunnen bijvoorbeeld geen dwang uitoefenen als de toegang tot de bewoonde ruimtes hen wordt geweigerd of als de bewoner afwezig is.⁵¹⁶

Bijkomende moeilijkheden worden veroorzaakt door de **verblijfsstatus van sommige huisarbeiders**, waarvan sommige in België werken zonder een verblijfsvergunning of werkvergunning. De toegang tot de inspectie voor deze huisarbeiders wordt hierdoor verhinderd,⁵¹⁷ omwille van de plichten van de arbeidsinspectie in verband met de versterking van maatregelen tegen illegale immigratie (zie deel 1.3.2 hierboven).

Myria besluit terecht dat huisarbeid ontsnapt aan de spontane controle van de arbeidsinspectie.⁵¹⁸ Sommige onderzoeken benadrukken de angst die werknemers zonder papieren, met inbegrip van huispersoneel, voelen voor controles door de arbeidsinspectie en het gevoel van straffeloosheid dat dit aan de werkgever toekent.⁵¹⁹ Ten slotte wordt de controle ook bemoeilijkt door **het gebrek aan een algemene verplichting om alle soorten huispersoneel aan te geven bij de Rijksdienst voor Sociale**

⁵¹³ Art. 17 § 2, Verdrag Internationale Arbeidsorganisatie nr. 189: *“Elk Lid moet maatregelen inzake arbeidsinspectie en sancties opstellen en toepassen, terdege rekening houdend met de bijzondere kenmerken van het huishoudelijk werk, conform de nationale wetgeving”*.

⁵¹⁴ Internationale Arbeidsorganisatie, Recommendation No. 201 on Domestic Workers, 2011, beschikbaar op https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R201

⁵¹⁵ Art. 24, Sociaal Strafwetboek.

⁵¹⁶ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 102/2019 van 27 juni 2019, B.7.1, beschikbaar op <https://www.const-court.be/nl/judgments?year=2019>. Dit arrest stelt vast dat het verschil tussen de voorwaarden van de huiszoeking en het bezoek van een bewoonde ruimte door een sociaal inspecteur, geen discriminatie of schending van het recht op eerbiediging van de woonst uitmaakt.

⁵¹⁷ Myria, Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2020: “Achter gesloten deuren”, 15 december 2020, p. 19, beschikbaar op <https://www.myria.be/nl/publicaties/jaarverslag-mensenhandel-en-mensensmokkel-2020-achter-gesloten-deuren>.

⁵¹⁸ Myria, Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2020: 'Achter gesloten deuren', *op. cit.*, p. 8.

⁵¹⁹ H. Vandermeersch, L. Vanduynslager, J. Van Caeneghem, N. Meurens, “Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives”, *Country report Belgium*, Bureau voor de grondrechten, september 2017, p. 43, beschikbaar op https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/belgium-selex-ii-report_en.pdf.

Zekerheid (RSZ). Mensen die tot acht uur per week diensten van een intellectuele aard leveren in het huis (d.w.z. huis- of hotelgouvernante, docent enz.) moeten niet worden aangegeven⁵²⁰: de inspectiedienst is er dus meestal niet van op de hoogte dat deze personen tot het huispersoneel behoren.

Er worden oplossingen ingevoerd om de toegang tot de arbeidsinspectie voor huispersoneel te verbeteren. Het project *Fairwork for domestic workers*, ontwikkeld door de non-profitorganisatie FAIRWORK Belgium, voorziet in toegang tot een veilig informatieloket waar huispersoneel hulp kan zoeken en klacht kan indienen bij de arbeidsinspectiedienst zonder bang te hoeven zijn voor gevolgen.⁵²¹

In overeenstemming met IAO-Verdrag 189, moeten er specifieke maatregelen worden genomen om te zorgen voor een doeltreffende opvolging van de rechten van huispersoneel op een manier die geen negatieve gevolgen heeft voor hun verblijf in België. Verschillende mogelijke oplossingen zouden hiertoe kunnen bijdragen:

- de mogelijkheid van **voorafgaande controle** door de Arbeidsinspectie **van de bewoonde ruimte** voordat met de huishoudelijke werkzaamheden wordt begonnen⁵²²;
- **De toegang van sociale inspecteurs tot de bewoonde ruimte versterken.** Er kunnen bijvoorbeeld standaardclausules, die voorzien in de toegang van de inspectie tot de werkplaats, ingevoegd worden in contracten van huispersoneel, zoals dit reeds het geval is bij au pairs⁵²³;
- de **oprichting van een gespecialiseerde afdeling binnen de inspectie Toezicht op Sociale Wetten**, volgens het model van andere Staten zoals Uruguay, dat door de IAO als voorbeeld geciteerd wordt⁵²⁴;
- **de invoering van een derdepartijsysteem**, zoals wordt voorgesteld door FAIRWORK Belgium en de Internationale Arbeidsorganisatie, waarbij de huishoudelijk werker voor een organisatie werkt en wordt toegewezen aan de bewoonde ruimte van een klant van de organisatie (analoog aan het dienstenchequesysteem dat zeer populair is in België)⁵²⁵;

⁵²⁰ Koninklijk besluit van 13 juli 2014 tot opheffing van de artikelen 5 en 18 en tot wijziging van artikel 16 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, *Belgisch Staatsblad*, 28 juli 2014.

⁵²¹ Myria, Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2020: 'Achter gesloten deuren', *op. cit.*, p. 22.

⁵²² Internationaal Arbeidsbureau, *Report IV (1) - Decent work for domestic workers*, Internationale Arbeidsconferentie, 99e zitting, 2010, § 252, beschikbaar op https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/99thSession/reports/WCMS_104701/lang--fr/index.htm.

⁵²³ Art. 26, 9°, koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, *Belgisch Staatsblad*, 26 juni 1999. Zie ook het verslag van Fairwork Belgium, "Meer FAIRWORK in Belgium", *op. cit.*

⁵²⁴ Internationaal Arbeidsbureau, *Report IV (1) - Decent work for domestic workers*, *op. cit.*, § 251.

⁵²⁵ Myria, Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2020: "Achter gesloten deuren", *op. cit.* Dit voorstel wordt onder andere ondersteund door de Internationale Arbeidsorganisatie en FAIRWORK Belgium.

De opvolging van deze aanbevelingen zouden het monitoren en de naleving van de arbeidsrechten van huispersoneel sterk kunnen verbeteren.

Aanbeveling

Neem een reeks maatregelen aan om te zorgen voor een doeltreffende monitoring van de rechten van huispersoneel, inclusief systematische inspectie van de werkplek voor de start van het arbeidscontract, de versterking van de toegang van sociale inspecteurs tot bewoonde ruimtes en de oprichting van een gespecialiseerde eenheid binnen de inspectie Toegang op Sociale Wetten.

Algemene conclusie

Het wettelijk kader dat arbeidsgerelateerde rechten in België beschermt, is traditioneel sterk, zowel op het vlak van individuele arbeidsrechten (vergoeding, redelijke werkuren, bescherming tegen intimidatie op het werk...) als met betrekking tot de rechten van vakbonden en vakbondsvertegenwoordigers (collectieve onderhandeling, informatie- en overlegrechten, het stakingsrecht...). Dit is in het bijzonder het geval voor het ideaaltypewerknemer (d.w.z. voltijds werken op basis van een arbeidscontract van onbepaalde duur), aangezien de algemene bescherming door het arbeidsrecht werd opgesteld met zulke werknemers als uitgangspunt.

Tijdens de rapporteringsperiode vond er geen grote vermindering in de bescherming van arbeidsgerelateerde rechten plaats. Het reguliere arbeidsrechtelijk kader blijft beschermend, ook al zijn er problemen inzake het genot van deze rechten in de praktijk, wat het belang van adequate handhaving benadrukt. Doorheen dit rapport werden verschillende specifieke gebieden geïdentificeerd waar ruimte voor verbetering is. Ter conclusie vestigen FIRM en de medeondertekenende instellingen de aandacht van de leden van het Comité op een aantal algemene evoluties die hebben plaatsgevonden sinds de vorige rapporteringscyclus (2014) en die reden geven tot bezorgdheid:

- 1) Er werden nieuwe arbeidsstatuten gecreëerd die afwijken van het reguliere arbeidsrecht, die atypisch werk institutionaliseren en soms normale arbeid vervangen. Het deeleconomiestelsel, dat vaak wordt gebruikt voor platformarbeid, valt niet binnen het toepassingsgebied van het arbeidsrecht, noch laat het de opbouw van socialezekerheidsrechten toe. Het flexi-jobstelsel is vergelijkbaar met nulurencontracten in de zin dat ze geen waarborg biedt inzake het aantal uren dat worden gewerkt en het inkomen dat hieruit wordt gegenereerd. Hoewel dit deels wordt gecompenseerd door het feit dat toegang tot het flexi-jobstelsel beperkt is tot werknemers waarvan wordt aangenomen dat ze financiële veiligheid genieten op basis van een andere economische hoofdactiviteit, wordt aan deze veronderstelling in de praktijk niet altijd voldaan. Andere statuten (huispersoneel, extra's, onbetaalde stagiairs, verenigingswerk enz.) bevatten ook verschillende zwaktes op het vlak van de realisatie van arbeidsgerelateerde rechten. De vermenigvuldiging van deze statuten stelt problemen op het vlak van de precarisering van de werkomstandigheden van de betrokken mensen (de *werkende armen*) en voor de begrijpelijkheid van het arbeidsrecht, wat ook een impact heeft op de mogelijkheden tot controle en handhaving.
- 2) Bovendien heeft de pandemie de reeds vooraf bestaande onzekerheid van sommige vormen van werk zeer zichtbaar gemaakt. De grote meerderheid van de beroepsbevolking werd goed beschermd tegen inkomensverlies door de uitbreiding van de tijdelijke werkloosheidsregeling – hoewel een klein verlies aan inkomen al problematisch kan zijn voor gezinnen met lage inkomens. Werknemers in een preciaire arbeidssituatie kregen echter niet altijd toegang tot het vangnet van sociale zekerheid. Uitzendarbeiders hebben bijvoorbeeld niet altijd voldoende rechten opgebouwd om toegang te krijgen tot sociale zekerheid en vaak werden hun contracten niet verlengd, wat hun toegang tot het tijdelijke werkloosheidsstelsel belemmerde. Bij werknemers met een flexi-job werd het verlies aan inkomen van hun flexi-job niet gecompenseerd, terwijl voor velen onder hen zulke jobs nodig zijn om rond te komen. Arbeidsmigranten zonder papieren vielen volledig buiten het toepassingsgebied van het vangnet en werden bijgevolg nog afhankelijker van hun werkgever, wat hun gevoeligheid voor uitbuiting vergrootte.

- 3) De arbeidswetgeving is nog complexer geworden, vooral op het vlak van reglementering inzake arbeidsduur. Dit maakt het nog moeilijker voor de arbeidsinspectie om de conformiteit met zulke wetgeving te controleren. De arbeidsinspectie beschikt over onvoldoende personeel vanuit het oogpunt van de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie, wat de mogelijkheid tot voldoende proactieve controles beperkt. Dit is vooral problematisch wat betreft werknemers in een kwetsbare positie die vaak bang zijn om hun arbeidsrechten op te eisen uit angst om hun preciaire tewerkstelling te verliezen (bijv. uitzendarbeiders, arbeidsmigranten met een gecombineerde vergunning, arbeidsmigranten zonder papieren) of uit angst voor het effect op hun verblijf in België (zowel arbeidsmigranten met een gecombineerde vergunning als zonder papieren).
- 4) Het sociaal overleg in België wordt gekenmerkt door zijn robuustheid, maar ook door het gebrek aan vertrouwen tussen werkgevers en werknemersvertegenwoordigers. Het heeft zich verrassend goed aangepast aan de pandemie en heeft sinds 2014 redelijk weinig veranderingen ondergaan. Er blijven echter nog een aantal structurele problemen bestaan, bijvoorbeeld het gebrek aan de mogelijkheid voor sociaal overleg en collectieve onderhandelingen voor bepaalde categorieën van werknemers (platformarbeiders, gevangenisarbeiders enz.) of de gebrekkige bescherming van contractuele vakbondsvertegenwoordigers in de openbare sector.

Deze algemene problemen, alsook meer specifieke problemen die werden besproken in de voorgaande hoofdstukken, hebben geleid tot de formulering van verschillende aanbevelingen in dit rapport. Dit is een lijst met alle aanbevelingen:

Over preciaire arbeid:

a. Uitzendarbeiders

1. Evalueer de criteria waaronder uitzendarbeid is toegelaten, om te vermijden dat uitzendkrachten lang afhankelijk zijn van opeenvolgende contracten met dezelfde gebruiker;
2. Versterk de strijd tegen misbruik, in het bijzonder met betrekking tot het gebruik van opeenvolgende dagcontracten.

b. Platformarbeiders

3. Evalueer de impact van de zogenaamde 'Arbeidsdeal' op de herkwalificatie van zelfstandige platformarbeiders naar werknemers om ervoor te zorgen dat de realiteit van economische ondergeschiktheid voorrang heeft op de wettelijke fictie van formeel zelfstandig zijn;
4. Zorg ervoor dat platformarbeid, ook wanneer het wordt uitgevoerd onder het deeleconomiestelsel, telt voor de opbouw van socialezekerheidsrechten.

c. Flexi-jobs

5. Neem de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat standaardarbeid niet wordt vervangen door flexi-jobs in sectoren die gebruikmaken van het flexi-jobstelsel, bijv. door standaardarbeid aantrekkelijk genoeg te maken voor werkgevers in vergelijking met flexi-jobs.

d. Arbeidsmigranten

6. Onderzoek hoe de afhankelijkheid van werknemers met een gecombineerde vergunning van hun werkgever kan worden verminderd, bijvoorbeeld door te voorzien in een tijdelijke werk- en verblijfsvergunning die een wijziging van werkgever vereenvoudigt;

7. Zorg ervoor dat arbeidsmigranten zonder papieren voornamelijk worden behandeld als mogelijke slachtoffers in plaats van als overtreders van de migratiewetgeving;
8. Schaf de strafbaarstelling af van werknemers die niet-aangegeven werk uitvoeren;
9. Verwijder de referentie naar de arbeidsinspectie uit artikel 81 van de Vreemdelingenwet, dat de autoriteiten die bevoegd zijn om schendingen van deze wet te detecteren en vast te stellen vermeldt;
10. Neem de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat arbeidsmigranten zonder papieren de compensatie die ze krijgen voor onbetaalde salarissen echt ontvangen (bijv. door toegang tot een bankrekening te geven);
11. Geef voldoende prioriteit aan het onderzoek en de vervolging van schendingen van arbeidsrechten van arbeidsmigranten zonder papieren, met inbegrip van de niet-betaling van salarissen;
12. Keur een koninklijk besluit goed dat organisaties aanwijst die bevoegd zijn om te handelen in naam van arbeidsmigranten zonder papieren om onbetaalde salarissen op te eisen.
13. Overweeg de invoering van een tijdelijk verblijfsstatuut voor werknemers zonder papieren in situaties van arbeidsuitbuiting.

Over billijke werkomstandigheden (artikel 2):

a. Redelijke werkuren

14. Verbeter en vereenvoudig de leesbaarheid van de wetgeving inzake arbeidstijd. De overheid en sociale partners zouden daarnaast de registratie van arbeidstijd moeten aanmoedigen om de controle door de relevante inspectiediensten te vereenvoudigen;
15. Schaf de uitzonderlijke werkregeling voor artsen, tandartsen, dierenartsen, kandidaat-artsen en tandartsen in opleiding, alsook studenten-stagiairs, af, en respecteer de maximale arbeidstijdregeling uit de Arbeidswet - een maximum van 11 uur per dag en 50 uur per week, met uitzondering van gevallen van overmacht.
Schaf, alternatief, de uitzondering af die wordt verleend door de wet van 12 december 2010, die het toelaat om meer dan zestig uur per week te werken;
16. Update en beperk de lijst van vertrouwenspersoneel in het koninklijk besluit van 10 februari 1965;
17. Baseer de definitie van leidende posten op een tegenstrijdige procedure geïnspireerd door de procedure die wordt gebruikt om leidende posten te definiëren in de context van sociale verkiezingen;
18. Sluit leidende functies of vertrouwensposten niet langer uit van de regels over arbeidstijd en nachtwerk en maak het mogelijk dat ze worden toegepast over een langere periode, bijvoorbeeld een trimester.
19. Versterk de controle door de arbeidsinspectiediensten op misbruiken van classificatie van leidende functies of vertrouwensposten;
20. Neem een specifiek wettelijk kader aan voor de gevangenisarbeidsduur, waarin de maximumduur voor elke soort verricht werk (huishoudelijk werk, atelierwerk voor rekening van de gevangenisautoriteiten of externe cliënten), een systeem voor vrije dagen, controlemaatregelen en een redelijke compensatie voor perioden waarin gedetineerden onafhankelijk van hun wil niet in staat zijn te werken, wordt vastgelegd.

b. Over on-call- en wachtdienst

21. Wijzig de wetgeving die in strijd is met het arrest *D.J. v. Radiotelevizija Slovenija* van het Hof van Justitie over on-calldienst, zoals het koninklijk besluit van 6 mei 1971;

22. Verduidelijk de vergoeding die verschuldigd is voor perioden die worden beschouwd als arbeidstijd, wanneer collectieve arbeidsovereenkomsten zwijgen over deze kwestie;
23. Schrap de uitzondering in het koninklijk besluit van 14 juli 1971 betreffende de arbeidsduur van het rijdend personeel tewerkgesteld in de ondernemingen van taxi's en taxi-bestelwagens, waarbij 24 % van de gewerkte tijd afgetrokken wordt.

c. Over het recht op een minimaal betaald jaarlijks verlof

24. Leg het recht vast om verlofdagen te behouden en over te dragen wanneer er een ziekte of andere vorm van ongeschiktheid voorkomt in een vakantieperiode;
25. Zorg ervoor dat werknemers die onder de regeling van artikel 17 van het RSZ-besluit vallen, recht hebben op betaald jaarlijks verlof voor de gewerkte uren volgens deze regeling;
26. Creëer sociale rechten voor platformarbeiders: werk zou in principe moeten leiden tot het opbouwen van socialezekerheidsrechten, inclusief het recht op betaald jaarlijks verlof.

d. Over wekelijkse rustperiodes

27. Wijzig de wetgeving om het uitstel van de compensatiedag voorbij twaalf opeenvolgende werkdagen nadrukkelijk te verbieden;
28. Het Comité zou zich moeten uitspreken over de compatibiliteit van de niet-recupereerbare vrijwillige overuren met artikel 2 § 5 van het Handvest.

e. Over informatie over de arbeidsovereenkomst

29. Maak het verplicht om alle informatie voorgeschreven door het Handvest schriftelijk te voorzien in alle arbeidsovereenkomsten gesloten onder de Belgische wetgeving.

f. Over nachtarbeid

30. Zorg voor raadpleging van de leden van de vakbondsdelegatie bij een onderneming of op sectoraal niveau bij de introductie of verhoging van nachtarbeid.

Over een billijke beloning (artikel 4):

a. Over een minimumloon

31. Zorg dat het minimumloon, in combinatie met sociale steunmaatregelen, volstaat voor gezinnen om een behoorlijke levensstandaard te genieten.

b. Over gevangenisarbeid

32. Zorg ervoor dat gevangenisarbeid wordt uitgevoerd op basis van een arbeidscontract en in overeenstemming is met het minimumloon en de socialezekerheidsregelgeving.

c. Over armoede onder werkenden

33. Blijf strijden tegen schijnzelfstandigheid;
34. Faciliteer de creatie van kwalitatieve en duurzame jobs voor mensen die in armoede leven en die moeilijkheden hebben om toegang tot de arbeidsmarkt toe te verkrijgen;
35. Faciliteer de creatie van kwalitatieve en duurzame jobs voor personen met een handicap, onder meer door te voorzien in redelijke aanpassingen.

d. Over de impact van de pandemie

36. Trek de nodige lessen uit de pandemie met het oog op de verbetering van de sociale bescherming van de buitenstaanders van het socialezekerheidssysteem.

Over het recht op vrijheid van organisatie en op bescherming van werknemersvertegenwoordigers (artikelen 5 en 28)

a. Over het recht op vrijheid van organisatie

37. Verzeker toegang tot de werkplaats voor vakbonden om aanwervingspraktijken uit te voeren.

b. Over de bescherming van werknemersvertegenwoordigers

38. Bied bescherming tegen ontslag voor vakbondsafgevaardigden in de publieke sector, door in een bepaling in het koninklijk besluit van 28 september 1984 te voorzien die hen een bescherming biedt die gelijkaardig is aan deze voor vakbondsafgevaardigden in de privésector.

Over collectieve onderhandeling, collectieve actie en rechten op informatie en raadpleging (artikelen 5, 6, en 22)

a. Over collectieve onderhandelingen

39. Respecteer de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners voor het regelen van sociale aangelegenheden via collectieve onderhandelingen.

b. Over het stakingsrecht

40. Verzamel gegevens over eenzijdige verzoekschriften tegen stakingspiketten om de stabiliteit van de rechtspraak te bevestigen. Dit proces zou ervoor moeten zorgen dat de sociale partners worden geraadpleegd en dat de verzamelde gegevens worden overgedragen aan de Nationale Arbeidsraad. Deze gegevens zouden bijvoorbeeld kunnen worden verzameld door de hoven en rechtbanken een code te laten toewijzen die het mogelijk zou maken om, vanaf een bepaalde datum, het aantal beslissingen dat hierover werd geveld en hun uitkomst te bepalen;
41. Implementeer duurzame oplossingen voor de overbevolking in de gevangenissen en om structurele onderbezetting van penitentiair personeel te vermijden. Het is ook belangrijk om een vertrouwensrelatie tussen sociale te herstellen en een sterk sociaal overleg te ondersteunen;
42. Voer een parlementaire evaluatie uit van het effect van volksgezondheidsmaatregelen op de mensenrechten, waaronder de arbeidsrechten.

c. Over het recht op informatie en raadpleging

43. Wijzig de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven om een wettelijke basis te bieden voor de overdracht van bepaalde persoonsgegevens – in het bijzonder van professionele gegevens – van werknemers aan de vakbonden van het bedrijf, met het oog op het faciliteren van de uitoefening van het recht op informatie en overleg. Zulke wijziging zal zowel een overleg met de sociale partners als een advies van de Belgische gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) vereisen.

d. Over het recht om deel te nemen in de bepaling en de verbetering van de werkomstandigheden

44. De Belgische overheid moet meer moeite doen om uitgebreide informatie te verstrekken aan het Europees Comité voor Sociale Rechten over haar conformiteit met artikel 22 van het Handvest;

45. Verzoek de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg om collectieve overeenkomsten systematisch te controleren op de aanwezigheid van clausules die kaderpersoneel uitsluiten van de verkiezingen voor de vakbondsafvaardiging. Dwing het verbod af op uitsluiting van kaderpersoneel van de verkiezingen voor de vakbondsafvaardiging;
46. Versterk het penitentiair 'overlegorgaan' door het te belasten met bepaalde opdrachten die zijn toevertrouwd aan het comité voor preventie en bescherming op het werk in de gewone professionele sector, zoals: advies geven over een project, maatregel of middel betreffende het welzijn van (gevangenis)arbeiders; accommodaties op de werkplaats aanbevelen; maatregelen betreffende het onthaal van nieuwe (gevangenis)arbeiders, hun informatie en opleiding over veiligheid op het werk ontwikkelen; of het algemene preventieplan en de jaarlijkse actieplannen opvolgen.
47. Versterk de legitimiteit van vertegenwoordigers van gedetineerden van het overlegorgaan versterken en geef hen voldoende opleiding;
48. Overweeg de codex over het welzijn op het werk te wijzigen om de algemene preventie- en gezondheidsmaatregelen beter te integreren met de uitzonderlijke gezondheidsmaatregelen.
49. Verspreid en veranker de praktijken van overleg en sociale dialoog die werden ontwikkeld op sectoraal en intersectoraal niveau.

Over de bescherming tegen intimidatie (artikel 26)

50. Keur het koninklijk besluit goed dat nodig is voor de inwerkingtreding van de bepalingen die het toepassingsgebied van de welzijnswet uitbreiden tot huispersoneel;
51. Zorg voor bescherming tegen (seksuele) intimidatie voor werknemers met een handicap, ook voor werknemers in maatwerkbedrijven;
52. Zorg voor meer opleiding voor arbeidsinspecteurs, bedrijfsartsen en preventieadviseurs over de specificiteit van seksueel geweld dat wordt gepleegd tegen vrouwen met een handicap alsook over redelijke accommodaties;
53. Neem de nodige stappen om zo snel mogelijk IAO-Verdrag nr. 190 te ondertekenen.

Over de rol van de arbeidsinspectiediensten

54. Versterk de arbeidsinspectiediensten, in het bijzonder Toezicht op de Sociale Wetten, en behaal de norm van één inspecteur (alle diensten) per 10.000 werknemers die is vooropgesteld door de Internationale Arbeidsorganisatie;
55. Wijzig omzendbrief 12/2012 zodat de vervolging van discriminatie en de bescherming van mensen met een precaire verblijfsstatus de hoogste prioriteit krijgt;
56. Pas de werkmethoden van de sociale-inspectiedienst en het arbeidsauditoraat aan, met het oog op de ontwikkeling van nieuwe, specifieke, werkmethoden, waaronder een proactievare aanpak inzake monitoring wat sectoren betreft met een groot aantal kwetsbare werknemers;
57. Neem een reeks maatregelen aan om te zorgen voor een doeltreffende monitoring van de rechten van huispersoneel, inclusief systematische inspectie van de werkplek voor de start van het arbeidscontract, de versterking van de toegang van sociale inspecteurs tot bewoonde ruimtes en de oprichting van een gespecialiseerde eenheid binnen de inspectie Toezicht op Sociale Wetten.