
INITIATIEFADVIES

Positieve actieplannen

Advies behandeld door

Commissie Diversiteit - Gelijke kansen -
Armoede en Commissie Economie -
Werkgelegenheid - Fiscaliteit - Financiën

Advies behandeld op

13 januari 2022, 3 februari 2022, 10 maart
2022 en 31 maart 2022

Advies aangenomen door de Plenaire vergadering van 19 mai 2022

BRUPARTNERS

Bischoffsheimlaan 26 - 1000 Brussel

Tel. : 02 205 68 68 - brupartners@brupartners.brussels - www.brupartners.brussels

Vooraf

Het concept « positieve actie », dat in de wetten van 2007 ter bestrijding van discriminaties werd opgenomen¹, heeft zijn intrede in het Belgische wetgevende landschap gedaan om te voldoen aan de verplichtingen van de Belgische Staat om de richtlijnen van de Europese Unie om te zetten. De wet van 2007 neemt de Europese definitie van dit begrip over en stelt dat positieve acties « specifieke maatregelen zijn om de nadelen verband houdende met een van de beschermde criteria te voorkomen of te compenseren, met het oog op het waarborgen van een volledige gelijkheid in de praktijk »².

Dezelfde wet bepaalt dat de hypotheses en voorwaarden waaronder een positieve actiemaatregel ten uitvoer kan worden gelegd, bij twee koninklijke besluiten moeten worden vastgesteld, het ene voor de privésector, het andere voor de overheidssector.

Op 11 februari 2019, twaalf jaar na de goedkeuring van de antidiscriminatiewet, werd het koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor positieve actie in de privésector goedgekeurd³. Het is in maart 2019 in werking getreden. Er zij op gewezen dat een koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor positieve actie voor de federale overheidssector momenteel in bespreking is.

Krachtens het koninklijk besluit van 11 februari 2019 moet een positief actieplan de volgende informatie bevatten⁴ :

- Het bestaan van een kennelijke ongelijkheid ;
- Het wegwerken van deze ongelijkheid moet worden aangemerkt als een doelstelling die moet worden bevorderd ;
- De positieve actiemaatregel moet tijdelijk zijn en moet worden ingetrokken wanneer de nagestreefde doelstelling is gerealiseerd ;
- Het positief actieplan dient te beantwoorden aan een evenredigheidsstoets ;
- De garantie dat de positieve actiemaatregel de rechten van anderen niet nodeloos inperken.

Tot slot dient te worden verduidelijkt dat een positief actieplan bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij toetredingsakte kan worden opgesteld⁵. In beide gevallen dient het positieve actieplan ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de minister tot wiens bevoegdheid werk behoort⁶.

Om haar werkzaamheden te voeden, heeft de Commissie Diversiteit, Gelijke kansen en Armoede hoorzittingen gehouden met organisaties die al verslagen of studies over dit onderwerp hebben gerealiseerd.

Op 28 oktober 2021 is de Commissie Diversiteit, Gelijke kansen en Armoede haar werkzaamheden begonnen met het horen van Mevr. Goffinet (Instituut voor gelijkheid van vrouwen en mannen) over de genderdimensie van positieve actieplannen en Dhr. Van Zwol (Unia) over de stand van zaken en het gebruik van positieve actieplannen in België.

¹ Zie [Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie](#), B.S., 30 mei 2007, blz. 29016, de zogeheten « antidiscriminatiewet » en [Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen](#), de zogeheten « genderwet », B.S., 30 mei 2007, blz. 29031.

² Antidiscriminatiewet, artikel 4, 11° en Genderwet, artikel 5, 11°.

³ [Koninklijk besluit van 11 februari 2019 tot vaststelling van de voorwaarden voor positieve actie](#), B.S. , 1 maart 2019, blz. 21169.

⁴ K.B. van 11 februari 2019, artikel 5.

⁵ K.B. van 11 februari 2019, artikel 4, lid 1.

⁶ K.B. van 11 februari 2019, artikel 6.

Op 24 februari 2022 heeft Brupartners een webinar over het onderwerp van de positieve actieplannen⁷ georganiseerd in aanwezigheid van Daniël Cuypers (emeritus hoogleraar recht aan de Universiteit Antwerpen) en Pierre Burton (Diversiteitsconsulent bij Actiris). De Commissie Diversiteit, Gelijke kansen en Armoede van Brupartners heeft de sociale partners van de Raad voor Non-discriminatie en Diversiteit van Actiris op vrijwillige basis bij haar werkzaamheden betrokken.

Advies

1. Bevindingen

Brupartners stelt vast dat het mechanisme van het positieve actieplan ondanks de recente goedkeuring van het koninklijk besluit van 11 februari 2019 nog steeds zeer weinig door de ondernemingen werd gebruikt.

Tot dusverre zijn er in het kader van het koninklijk besluit namelijk slechts 5 positieve actieplannen opgesteld en op nationaal niveau goedgekeurd. Al deze plannen zijn door in Brussel gevestigde ondernemingen opgesteld.

Deze vaststelling kan worden verklaard door het feit dat ondernemingen, als zij positieve actiemaatregelen nemen, dit niet noodzakelijk doen via een door de federale minister van werk gevalideerd positieve actieplan. Het gebrek aan kennis van het bestaan van deze voorziening en, a fortiori, de onderbenutting ervan is nadelig voor diegenen voor wie de antidiscriminatie wetten zijn opgesteld. Bovendien bieden positieve actieplannen ondernemingen een goede gelegenheid om hun maatregelen ter bestrijding van discriminaties te consignereren door ervoor te zorgen dat ze aan de antidiscriminatie-wetgeving voldoen.

Zoals Unia heeft opgemerkt, dienen positieve acties te worden onderscheiden van andere maatregelen en goede praktijken die kunnen worden genomen om diversiteit te bevorderen en een inclusief personeelsbeleid te voeren, maar die als dusdanig geen positieve acties zijn en derhalve niet aan de wettelijke vereisten hoeven te voldoen. Kunnen bijvoorbeeld worden vermeld: het gebruik van bredere aanwervingskanalen, het feit achtergestelde groepen aan te moedigen om te solliciteren of bepaalde ondersteunende maatregelen aan te bieden (bijv. taalcursussen, opleiding, interculturele communicatie, enz.), een inclusief aanbod op te stellen.

Met dit initiatiefadvies wil **Brupartners** dan ook in de eerste plaats benadrukken dat het mechanisme van de positieve actieplannen meer bekendheid moet krijgen en moet worden gepromoot, zodat het beter bekend zou raken bij de Brusselse ondernemingen en zij er gebruik van zouden maken.

Ten tweede is **Brupartners** van mening dat er verduidelijkingen van juridische en praktische aard nodig zijn met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 11 februari 2019.

Ten derde acht **Brupartners** het van essentieel belang dat de Brusselse regering zou verduidelijken hoe de positieve actieplannen passen in het beleid ter bestrijding van discriminaties en ter bevordering van diversiteit.

Ten vierde vraagt hij de Brusselse regering om concrete oplossingen en actiemogelijkheden aan te reiken om de groeiende ongelijkheden in Brussel, die nog worden versterkt door de COVID-19-crisis

⁷ [Webinar: "Positieve actieplannen: van theorie naar praktijk"](#). De herhaling is beschikbaar op het [YouTube-kanaal](#) van Brupartners.

en de gevolgen daarvan, te bestrijden. In dit verband herinnert **Brupartners** aan de inhoud van zijn adviezen die hij heeft uitgebracht aangaande de situatie van eenoudergezinnen⁸, racismebestrijding⁹, de impact van COVID-19 op de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen¹⁰ en de impact van COVID-19 op situaties van armoede en bestaansonzekerheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest¹¹. Hij is van oordeel dat de bevordering en bewustmaking van de opstelling van positieve actieplannen een deel van de oplossing voor deze sociale uitdagingen zouden kunnen zijn.

Daarom wil **Brupartners** naar de Brusselse regering toe een aantal aanbevelingen formuleren, vooral met betrekking tot de bevordering van positieve actieplannen, het rechtskader van de positieve acties en de afstemming ervan op de instrumenten ter bestrijding van discriminaties.

2. Positieve actieplannen en maatregelen ter bevordering van diversiteit

Brupartners wenst in de eerste plaats dat de verhouding tussen de positieve actieplannen en de andere maatregelen ter bevordering van de diversiteit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou worden verduidelijkt.

Voor **Brupartners** komt het mechanisme van de positieve actieplannen bovenop de andere instrumenten ter bevordering van diversiteit en ter bestrijding van discriminaties in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met inbegrip van de diversiteitsplannen. **Brupartners** is dan ook van oordeel dat de positieve actieplannen zowel in het kader van deze diversiteitsplannen, als los daarvan kunnen worden aangenomen. Acties op dit gebied kunnen ook worden gevoerd door de representatieve organisaties van werknemers, werkgevers, en middenstand.

Brupartners wenst ook enkele opmerkingen van terminologische aard te maken.

Positieve acties worden bij wet gedefinieerd als « *specifieke maatregelen om de nadelen verband houdende met een van de beschermde criteria te voorkomen of te compenseren, met het oog op het waarborgen van een volledige gelijkheid in de praktijk* »¹². Deze maatregelen kunnen vele vormen aannemen. Zo kunnen deze tot doel hebben bepaalde groepen een tijdelijke voorkeursbehandeling te geven om een bestaand onevenwicht te herstellen en om tot een evenredige participatie van deze groepen te komen. Het kan ook gaan om het bevorderen van de kansen van leden van een bepaalde groep om een statuut te bereiken waarin zij ondervertegenwoordigd zijn, of om het vaststellen van quota die voor de leden van de achtergestelde groep zijn voorbehouden.

Het concept positieve actie wordt door de antidiscriminatie-wetgeving duidelijk bedoeld als een rechtvaardigingshypothese, d.w.z. een hypothese waarin « *een direct of indirect onderscheid op grond van één van de beschermde criteria nooit aanleiding geeft tot de vaststelling van enige vorm van discriminatie* »¹³.

Het koninklijk besluit van 11 februari 2019 stelt de voorwaarden vast waaraan ondernemingen uit de privésector moeten voldoen om in het kader van positieve actieplannen positieve actiemaatregelen

⁸ [A-2021-049-BRUPARTNERS](#).

⁹ [A-2021-003-BRUPARTNERS](#).

¹⁰ [A-2021-051-BRUPARTNERS](#).

¹¹ [A-2021-002-BRUPARTNERS](#).

¹² Antidiscriminatiewet, artikel 4, 11° en Genderwet, artikel 5, 11°.

¹³ Antidiscriminatiewet, art. 10 en 11.

aan te nemen. De mogelijkheid die de ondernemingen wordt gelaten om dergelijke plannen aan te nemen, waarborgt aldus de rechtszekerheid van de door deze ondernemingen voorgenomen acties om een inclusief personeelsbeleid te voeren.

Aldus onderscheiden positieve zich van andere maatregelen of goede praktijken die kunnen worden genomen om diversiteit te bevorderen en een inclusief personeelsbeleid te voeren, maar die als dusdanig geen positieve acties zijn en dus niet aan de wettelijke vereisten hoeven te voldoen.

Kunnen bijvoorbeeld worden vermeld: het gebruik van bredere aanwervingskanalen, het feit achtergestelde groepen aan te moedigen om te solliciteren of bepaalde ondersteunende maatregelen aan te bieden (bijv. taalcursussen, opleiding, interculturele communicatie, enz.), een inclusief aanbod op te stellen.

Positieve actie onderscheidt zich ook van positieve discriminatie, die wordt opgevat als de maatregel die tot doel heeft absolute en onvoorwaardelijke voorrang te verlenen aan leden van een achtergestelde groep, terwijl leden die niet tot die groep behoren, een ware « omgekeerde » discriminatie zullen ondergaan. Het Hof van Justitie van de Europese Unie veroordeelt positieve discriminaties in de vooraf bepaalde zin, die onvoorwaardelijk en absoluut van aard zijn.

3. Aanbevelingen

3.1 Doelstelling, bewustmaking en bevordering van positieve actieplannen in Brussel

Brupartners merkt op dat het doel van positieve actieplannen niet mag zijn om een barrière voor aanwerving op te werpen. In die zin is het dus van essentieel belang dat het rechtskader van de positieve acties en de afstemming van deze positieve actiemaatregelen op andere maatregelen ter bestrijding van discriminaties in de beroepsomgeving worden verduidelijkt.

Brupartners heeft in eerdere adviezen¹⁴ al gewezen op de noodzaak om positieve acties te ontwikkelen. **Brupartners** wil met name nogmaals wijzen op het belang van het gebruik van positieve actieplannen ter bestrijding van discriminaties op grond van gender in ondernemingen en overheidsdiensten. Dit is des te belangrijker in deze periode van COVID-19-crisis, die de ongelijkheden alleen maar vergroot¹⁵.

Brupartners vestigt de aandacht van de Brusselse regering op het bestaan van het mechanisme van de positieve actieplannen en hoopt dat zij zich dit zou toe-eigenen om het naar de Brusselse ondernemingen toe te promoten.

Brupartners beveelt aan dat de FOD Werkgelegenheid of een ander bevoegd Bestuur een verklarende, praktische en volledige brochure inzake de positieve actieplannen zou publiceren en ter beschikking van de ondernemingen zou stellen.

Brupartners wenst ook dat de bestaande positieve actieplannen door de FOD Werkgelegenheid of een ander bevoegd Bestuur zouden worden geïnventariseerd en gepubliceerd. Deze inventaris van de

¹⁴ Initiatiefadvies betreffende de bestrijding van racisme, [A-2021-003-BRUPARTNERS](#) ; Advies betreffende het gewestelijk actieplan voor de inclusie van LGBTQIA+-personen 2021-2025, [A-2021-097-BRUPARTNERS](#).

¹⁵ [A-2021-002-BRUPARTNERS](#).

positieve actieplannen zou ondernemingen in staat stellen inspiratie te putten uit de goede praktijken van andere Belgische en Europese ondernemingen¹⁶ die al positieve actieplannen hebben aangenomen.

Brupartners beveelt aan dat de Brusselse regering de ondernemingen instrumenten ter beschikking zou stellen om discriminaties te meten, zoals de sociaaleconomische monitoring van Unia¹⁷ of het rapport van het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen over de loonkloof tussen vrouwen en mannen in België¹⁸, alsook richtsnoeren met betrekking tot de als prioritair aangemerkte doelgroepen die het voorwerp van positieve acties zouden moeten zijn. **Brupartners** is van oordeel dat deze « databank » en deze richtsnoeren de ondernemingen in staat zouden stellen om hun positieve actieplannen te baseren op tastbare en officiële elementen, wat bovendien de goedkeuring van deze positieve actieplannen door de minister van Werkgelegenheid zou vergemakkelijken.

3.2 Wettelijk en regelgevend kader

Brupartners is verheugd over het initiatief van de federale regering om een koninklijk besluit aan te nemen waarin de voorwaarden van de positieve actie worden vastgelegd. Dit koninklijk besluit laat het toe om het Europees wettelijk kader en de rechtspraak ter zake te verduidelijken¹⁹.

Brupartners stelt echter vast dat het koninklijk besluit van 11 februari 2019 enkel betrekking heeft op de privésector. Momenteel bestaat er noch op federaal, noch op Brussels niveau een regelgeving om positieve acties binnen overheidsdiensten te omkaderen, ook al spelen deze overheidsdiensten een sleutelrol bij de aanwerving en professionele promotie van gediscrimineerde personen²⁰. Daarnaast benadrukt **Brupartners** dat het rechtskader van de positieve acties voor ondernemingen uit de privésector en hun werknemers moet worden verduidelijkt, zodat zij deze voorziening zouden kunnen gebruiken om gediscrimineerde personen beter in de arbeidsmarkt in te sluiten. Dit zou hen ook in staat stellen zich te beschermen tegen mogelijke betwistingen en de rechtszekerheid van de positieve actieplannen te waarborgen. In dit verband benadrukt **Brupartners** het belang van de rol van de sociale partners.

Brupartners is van mening dat het rechtskader van de positieve acties en de tenuitvoerlegging ervan nog moeten worden verduidelijkt.

Ten eerste herhaalt **Brupartners** de opmerking van de Nationale Arbeidsraad (NAR), in zijn advies van 25 september 2018 betreffende het ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de voorwaarden inzake positieve acties²¹, aangaande het gebrek aan verduidelijkingen met betrekking tot het verschil tussen de maatregelen die het voorwerp van een positief actieplan in de zin van het ontwerp van koninklijk besluit moeten uitmaken en de maatregelen ter bevordering van de diversiteit waarvoor

¹⁶ Voor een overzicht van positieve acties van Europese ondernemingen, zie [Equinet, Positive action measures. The experience of equality bodies, Equinet Report, 2014.](#)

¹⁷ Unia, Sociaaleconomische monitoring, [2013](#) en [2015](#) (arbeidsmarkt en origine).

¹⁸ [IGVM, Rapport inzake de loonkloof tussen mannen en vrouwen in België, 2021.](#)

¹⁹ Zie met name [Richtlijn 2000/43/EG](#) van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, [Richtlijn 2000/78/EG](#) van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep en [Richtlijn 2006/54/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking).

²⁰ [A-2021-097-BRUPARTNERS.](#)

²¹ [Advies nr. 2098 van de Nationale Arbeidsraad \(NAR\) van 25 september 2018 inzake het ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de voorwaarden inzake positieve acties](#), blz. 6.

geen enkel regelgevend kader of goedkeuring van de minister is vereist. De NAR achtte het tevens noodzakelijk te verduidelijken welke acties verboden blijven, omdat zij niet aan de inhoudelijke voorwaarden van de « positieve actie » voldoen. **Brupartners** stelt vast dat deze verduidelijkingen door het koninklijk besluit van 11 februari 2019 niet zijn aangebracht en verzoekt daarom om dergelijke ophelderingen en verduidelijkingen. Volgens de NAR, waar **Brupartners** zich bij aansluit, bemoeilijkt dit gebrek aan verduidelijkingen de ontwikkeling van diversiteitsinitiatieven door sectoren en ondernemingen door hen aan nieuwe gegevens te onderwerpen, wat indruist tegen het doel dat op het terrein wordt nagestreefd.

Ten tweede staat het koninklijk besluit ook toe dat positieve acties worden ingesteld in andere vormen dan deze van de collectieve arbeidsovereenkomst of de toetredingsakte waarin de voorwaarden inzake positieve acties zijn vastgesteld, met inachtneming van de antidiscriminatie-wetten. De ondernemingen kunnen dan de minister van Werkgelegenheid hierover inlichten (art. 9). In dit verband wil **Brupartners** herinneren aan het standpunt van de Raad van State, die in zijn advies van 16 november 2018²² al had gewezen op het gebrek aan duidelijkheid inzake de rechtsgevolgen van deze mededeling aan de minister van Werkgelegenheid en over de afstemming van een dergelijke mededeling op een « goedgekeurd » positief actieplan. De Raad van State was van oordeel dat « de concrete rechtsgevolgen van de goedkeuring of niet-goedkeuring van het positieve actieplan onvoldoende worden geregeld in het ontwerp, wat moet worden verholpen ».

Ten derde betreft **Brupartners** dat het koninklijk besluit geen criteria bevat op basis waarvan de minister van Werkgelegenheid kan oordelen of er al dan niet sprake is van een kennelijke ongelijkheid, die de onderneming « met alle beschikbare middelen » moet aantonen²³.

Tot slot beveelt **Brupartners** aan om het beginpunt van de driejarige geldigheidsduur van het positieve actieplan vast te stellen. Momenteel bevat het koninklijk besluit geen enkele bepaling die het toelaat om dit beginpunt met nauwkeurigheid te bepalen. **Brupartners** stelt overeenkomstig het advies van de NAR voor dat de datum van aanneming van het plan door de minister of, bij gebrek aan een antwoord van de minister, de datum waarop de termijn van 2 maanden verstrijkt, het beginpunt van deze termijn van 3 jaar zou vormen.

3.3 Afstemming van de positieve actieplannen op andere mechanismen ter bestrijding van discriminatie

Brupartners acht het opportuun om naar ondernemingen en werknemers toe de afstemming van de positieve actieplannen op andere mechanismen ter ondersteuning van aanwerving en ter bestrijding van discriminaties te verduidelijken.

Brupartners benadrukt dat de ontwikkeling van positieve actieplannen de terbeschikkingstelling van expertise en menselijke en financiële middelen aan ondernemingen vereist. Daarnaast komt de kwestie van de financiering van de uitvoering van deze plannen in het koninklijk besluit in het geheel niet aan de orde, wat een probleem vormt in termen van toegang van de sociale partners tot de positieve actiemaatregelen. **Brupartners** wenst derhalve een aantal aanbevelingen hieromtrent te formuleren.

²² [Advies 64.406/1 van de Raad van State van 16 november 2018 inzake het ontwerp van koninklijk besluit « tot bepaling van de voorwaarden inzake positieve acties »](#)

²³ K.B. van 11 februari 2019, artikel 6, 1°.

Brupartners beveelt aan dat de positieve actieplannen door het Brusselse gewestelijke diversiteitsbeleid zouden worden bevorderd en ondersteund.

Zo zou de Brusselse regering kunnen verduidelijken welke de referentieactoren zijn voor informatie, bewustmaking, promotie, omkadering en monitoring van deze positieve actieplannen, alsmede voor de ondersteuning van de ondernemingen bij de opstelling van deze plannen. Daartoe is het van essentieel belang ervoor te zorgen dat de instellingen en actoren over voldoende deskundigheid en (menselijke en financiële) middelen beschikken om deze opdracht te kunnen vervullen. **Brupartners** benadrukt het belang van de betrokkenheid van de sociale partners. **Brupartners** roept de Brusselse regering dan ook op om voldoende budget vrij te maken voor de instelling van de positieve actieplannen en de ondersteuning ervan. Hij herinnert aan het belang van sociaal overleg op het gebied van de bestrijding van discriminaties en de bevordering van diversiteit.

3.4 Bewustmaking en bevordering van positieve actieplannen in Brussel

Brupartners is van oordeel dat bewustmaking en bevordering van het mechanisme van de positieve actieplannen van essentieel belang zijn opdat ondernemingen zich dit mechanisme zouden kunnen toe-eigenen en dergelijke plannen zouden kunnen aannemen.

In dit verband benadrukt **Brupartners** dat het belangrijk is om een inventaris op te maken van de al ontwikkelde positieve actieplannen, zodat ondernemingen zich hierop zouden kunnen inspireren.

Tot slot betreft **Brupartners** dat er een gebrek is aan informatie en nuttige documentatie over de positieve actieplannen, die zouden worden gecentraliseerd en voor ondernemingen beschikbaar zouden zijn.

3.5 Betrokkenheid van de overheidsdiensten van het Brussels Gewest bij de positieve actieplannen

Brupartners verheugt zich over het bestaan van de kaderordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 april 2019, die de gemeenten, intercommunales, autonome gemeentebesturen en gemeentelijke vzw's in staat stelt positieve acties aan te nemen²⁴.

Brupartners is van mening dat de federale en gewestelijke overheidsdiensten ook de initiatiefnemers van dergelijke positieve actieplannen zouden moeten zijn. Het is dan ook van essentieel belang dat er een duidelijk wettelijk kader komt dat de federale en gewestelijke overheidsdiensten de mogelijkheid biedt om dergelijke positieve actieplannen aan te nemen.

*
* *

²⁴ [Kaderordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 april 2019 met het oog op een beleid voor de bevordering van diversiteit en de bestrijding van discriminatie bij de Brusselse plaatselijke ambtenarij](#), art. 15.