

Advies 2025



Spontaan advies betreffende het Koninklijk besluit van 9 juli 2024 tot wijziging van de artikelen 71, 71ter, 137, 138bis en 154 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering betreffende de verplichting van het gebruik van een elektronische controlekaart door de tijdelijk werklozen

Inhoudstafel

1	Relevante bevoegdheden	3
2	Aanbevelingen	3
3	Context van digitalisering	3
3.1	Algemene context	3
3.2	Definitie van digitale kloof/digitale ongelijkheid	6
3.3	Arrest nr. 126/2025 van het Grondwettelijk Hof van 25 september 2025 over de ordonnantie Brussel Digitaal.....	6
4	Analyse van digitale ongelijkheid in het licht van de antidiscriminatiewet	7
4.1	Wetgeving en definitie van discriminatie	7
4.1.1	Beschermde domeinen	8
4.1.2	Verboden gedragingen.....	8
4.1.3	Beschermde kenmerken	8
4.1.4	Handicap en redelijke aanpassingen	9
4.1.5	Rechtvaardiging.....	9
4.1.5.1	Verschillende rechtvaardigingsgronden in functie van domeinen en criteria	9
4.1.5.2	Wettelijke vrijwaringsclausule	10
4.1.6	Grondwet en internationale rechtsnormen	10
5	Advies over het Koninklijk Besluit van 9 juli 2024	12
5.1	Artikel 2 van het Koninklijk Besluit van 9 juli 2024	12
5.2	Advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State	12
5.3	Meldingen bij Unia en ontmoeting tussen RVA en Unia.....	14
5.4	Analyse van de problematiek in het licht van de antidiscriminatiewet	14
6	Contact	16

1 Relevante bevoegdheden

Dit advies wordt gericht aan:

- De heer David Clarinval, Vice-premier en minister van Werk, Economie en Landbouw
- Mevrouw Vanessa Matz, minister van Modernisering van de Overheid, belast met Overheidsbedrijven, Ambtenarenzaken, het Gebouwenbeheer van de Staat, Digitalisering en Wetenschapsbeleid
- De heer Rob Beenders, minister van Consumentenbescherming, Sociale Fraudebestrijding, Personen met een handicap en Gelijke Kansen

2 Aanbevelingen

Unia vraagt dat artikel 2, 3° van het Koninklijk Besluit van 9 juli 2024 wordt aangepast, zodat er naast de elektronische kaart voor tijdelijke werkloosheid ook andere mogelijkheden voorzien worden.

3 Context van digitalisering

3.1 Algemene context

Op 2 september 2022 kopte de RTBF: *"Fracture numérique : la situation s'aggrave, la moitié des Belges sont en situation de vulnérabilité numérique."* (Eigen vertaling: *"Digitale kloof: de situatie verergert - de helft van de Belgen zijn digitaal kwetsbaar"*)

De digitalisering van onze samenleving, overheidsdiensten en de privésector gaat snel, zowel in België als daarbuiten. Deze digitale revolutie verandert de structuur en de werking van onze samenleving ingrijpend op alle niveaus: economisch, sociaal, politiek, individueel enz. Ze brengt zowel kansen als bedreigingen met zich mee en is de afgelopen twee jaar duidelijk sneller verlopen onder invloed van de COVID-19- pandemie. De digitale transformatie is niet zonder gevolgen voor de toegang tot essentiële diensten en de rechten van mensen die het opgelegde tempo niet kunnen volgen.

In 2019 kwam dit streven naar het digitaliseren van diensten al aan bod in de algemene beleidsverklaringen van de verschillende overheden van dit land. Deze verandering wordt in se gerechtvaardigd door de noodzaak *"om alle besturen aan te moedigen de procedures zoveel mogelijk te vereenvoudigen, in te zetten op digitalisering, de termijnen voor de behandeling van de dossiers van de burgers in te korten, informatie vlot toegankelijk te maken, de administratiekosten en de verplaatsingen te verminderen en er tegelijk voor te zorgen dat de besturen overschakelen naar een paperless beheer en het goede voorbeeld geven op het vlak van milieuvriendelijkheid."*¹ Deze digitalisering, zo wordt er geschreven, moet gepaard gaan met *"gepaste acties om de digitale kloof te vermijden en ervoor te zorgen dat de dienstverlening universeel*

¹ Algemene Beleidsverklaring van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, regeerperiode 2019-2024, pp. 108-109.

blijft."² Enkele van de doelstellingen achter de digitalisering van diensten zijn wellicht het streven om kosten te drukken, door het personeelsbestand te beperken³ en een deel van het werk door te schuiven naar de gebruiker, de opdrachtgever.

Hoewel de ontwikkeling van digitale technologieën essentieel is geworden in het sociale, economische, culturele en politieke leven van onze samenleving en dit echt een vooruitgang kan zijn voor mensen die weinig administratie moeten verrichten en over de juiste vaardigheden en hulpmiddelen beschikken, is dit helemaal niet het geval voor heel wat kwetsbare mensen die hierdoor nog kwetsbaarder dreigen te worden.

De voorbije jaren wees het Steunpunt tot bestrijding van armoede in zijn werkzaamheden – overlegprocessen van anderhalf jaar waarin verenigingen van mensen in armoede worden samengebracht met andere actoren actief in armoedebestrijding) op situaties waarin digitalisering de toegang tot sommige diensten voor mensen die in armoede leven, kan bemoeilijken. Zo wees het er in zijn tweejaarlijks Verslag 'Publieke diensten en armoede' uit 2015 al op dat de digitale kloof problemen oplevert op het vlak van gelijkheid en de toegang tot rechten.⁴ In zijn tweejaarlijkse Verslag 'Duurzaamheid en armoede' (2019) loopt de digitale kloof als een rode draad in domeinen van mobiliteit, de toegang tot duurzame consumptie en voeding.⁵ Deelnemers wezen er in het laatste tweejaarlijkse Verslag 'Solidariteit en armoede' dat in 2021 werd gepubliceerd, op hoe sterk de COVID-19-crisis de digitalisering van de samenleving heeft versterkt en versneld.⁶

Volgens de Barometer Digitale Inclusie 2024⁷:

- Blijven 4 op de 10 Belgen tussen 16 en 74 jaar (40%) nog steeds digitaal kwetsbaar, ofwel omdat ze geen gebruik maken van het internet (5%), ofwel omdat ze zwakke algemene digitale vaardigheden hebben (35%). Leeftijd, inkomens- en opleidingsniveau blijven belangrijke indicatoren van deze digitale kwetsbaarheid.

² Algemene beleidsverklaring van het Waals Gewest, 2019-2024 p. 41.

³ Zie bijvoorbeeld: [Une raison des licenciements chez Carrefour: des caisses 'automatiques' dans tous ses hypermarchés - RTBF Actus](#) en [Moins de distributeurs, parce les Belges se seraient détournés du cash ? 'Il y a de la mauvaise foi derrière cet argument' - RTBF Actus](#).

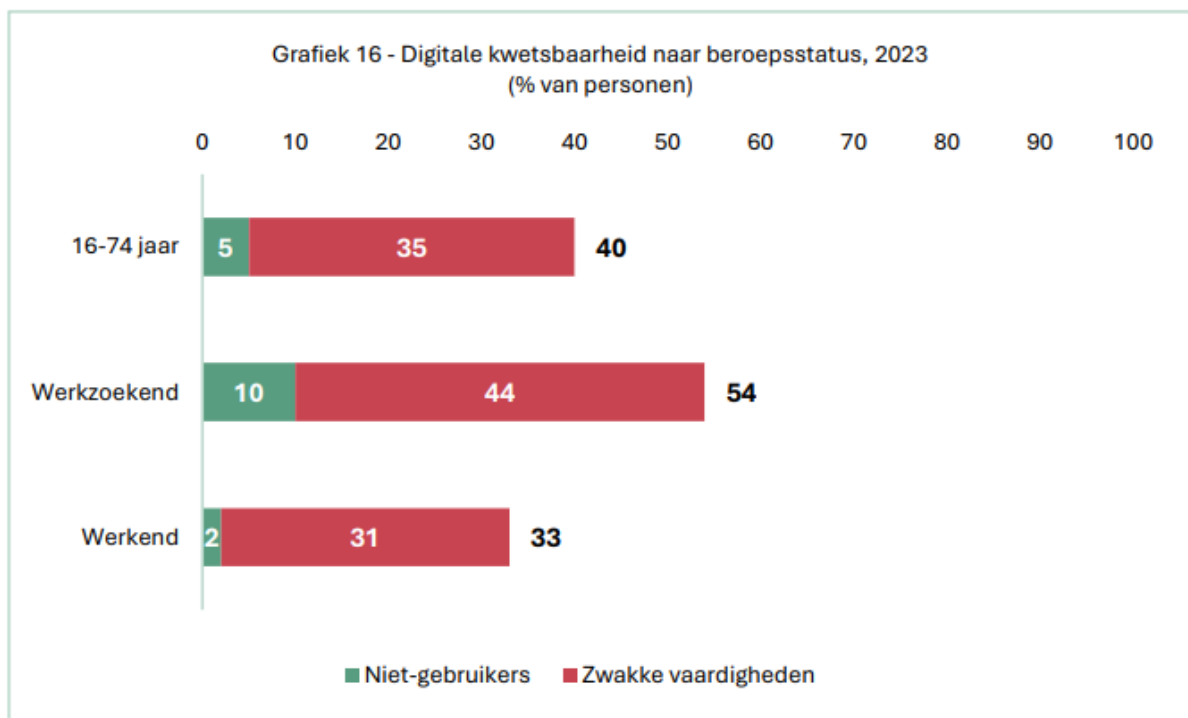
⁴ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015), [Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie - Steunpunt tot bestrijding van armoede](#). Tweejaarlijks verslag 2014-2015, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

⁵ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019). [Duurzaamheid en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. - Steunpunt tot bestrijding van armoede](#). Tweejaarlijks verslag 2018-2019, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

⁶ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. - Steunpunt tot bestrijding van armoede](#). Tweejaarlijks verslag 2020-2021, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

⁷ [Barometer Digitale Inclusie 2024 | Koning Boudewijnstichting](#).

- Ongeveer 30% van de Belgen heeft al hulp gevraagd om een essentiële online handeling uit te voeren. Dat cijfer loopt op tot 34% bij personen in een situatie van digitale kwetsbaarheid en tot 53% bij personen met een laag opleidingsniveau.
- Meer dan één werkzoekende op twee (54%) bevindt zich in een situatie van digitale kwetsbaarheid. Voor 44% komt dat doordat ze weinig algemene digitale kennis hebben. Bij de overige 10% is de reden dat ze helemaal geen gebruik maken van het internet. Bij werkende personen ligt dat cijfer duidelijk lager: ongeveer één op drie (33%) bevindt zich in dezelfde situatie.



Bron: berekeningen IACCHOS, UCLouvain, op basis van Statbel-enquêtes 2021 en 2023.

Het digitaliseringsproces ging de afgelopen jaren gepaard met het geleidelijk verdwijnen van een aantal fysieke loketten. Daar konden nochtans vele burgers terecht en werden ze geholpen bij administratieve problemen.

Deze digitale transformatie van administraties en diensten die door veel privéondernemingen worden aangeboden, is dus niet zonder problemen. Eén van de belangrijkste is het 'niet-uitoefenen van rechten'⁸, en de mogelijke discriminatie van enkele van de kwetsbaarste groepen, wat Unia zorgen baart.

⁸ [Non-take-up van rechten - Steunpunt tot bestrijding van armoede](#): "Waarom kunnen mensen in armoede of bestaanonzekerheid hun rechten niet realiseren? De niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten – ook bekend als 'non-take-up' – is een fenomeen dat wijder verspreid is dan wordt aangenomen en dat in het bijzonder de meest kwetsbare mensen treft. De redenen hiervoor zijn divers, de oplossingspistes evenzeer."

3.2 Definitie van digitale kloof/digitale ongelijkheid

"De uitdrukking 'digitale kloof', waar de media de mond van vol hebben, dook voor het eerst op in de jaren 1990, met de ontwikkeling van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT). Vandaag dekt deze uitdrukking meerdere ladingen en verwijst ze zowel naar de materiële toegang tot deze technologieën als naar de sociale ongelijkheden die voortvloeien uit het diverse gebruik ervan."⁹

"Technologieën veranderen onze samenleving razendsnel. De digitale praktijk volgt echter niet noodzakelijk hetzelfde ritme; niet iedereen surft even vlot mee op de digitale golf (...) Vele mensen hebben geen toegang tot de mogelijkheden die digitale toepassingen bieden en kunnen hierdoor bepaalde sociale rechten niet uitoefenen."¹⁰

Van de digitale kloof wordt doorgaans aangenomen dat die zich op verschillende niveaus manifesteert:

- toegang tot apparatuur en internet;
- beheersen van digitale vaardigheden;
- en toegang tot digitale diensten (administratie, bankdiensten, gezondheid enz.).

In België blijft er een grote digitale kloof tussen laag- en hogeschoolden. Hoe hoger het opleidingsniveau en het inkomen, des te groter zijn doorgaans de digitale vaardigheden. Er zijn ook enkele regionale verschillen.¹¹

In plaats van te spreken over een 'digitale kloof', die een scherpe scheiding suggereert tussen twee groepen —namelijk mensen die digitale technologieën kunnen gebruiken en anderen die dat niet kunnen —verkiezen we het begrip 'digitale ongelijkheden'. Want eigenlijk kan iedereen op een bepaald moment moeilijkheden ondervinden met deze nieuwe tools en praktijken.

3.3 Arrest nr. 126/2025 van het Grondwettelijk Hof van 25 september 2025 over de ordonnantie Brussel Digitaal

De Ordonnantie Brussel Digitaal voert de verplichte digitalisering van de Brusselse openbare diensten in. Het doel van deze ordonnantie was om een digitaal kanaal in te voeren voor alle regionale en gemeentelijke overheden. Afhankelijk van de interpretatie bood deze tekst echter geen enkele garantie voor het behoud van andere, niet-digitale communicatiekanalen.

Ondanks de verzoeken aan de bevoegde minister om een interpretatie te waarborgen die inclusie waarborgt voor iedereen, werd er geen enkele garantie geboden. Deze ordonnantie werd immers enkel beschouwd als een manier om het digitale kanaal te verzekeren, zonder gevolgen voor de andere communicatiekanalen.

⁹ [fracture-numerique.pdf](#).

¹⁰ [Barometer Digitale Inclusie 2022 | Koning Boudewijnstichting](#).

¹¹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020). Rubriek Feiten en cijfers, Is er werkelijk een digitale kloof? via [210318-FC-Digitale-kloof.pdf](#).

Een dergelijke sectorale en niet-transversale aanpak dreigde discriminaties van Brusselse burgers met zich mee te brengen. Daarom werd tegen de Ordonnantie BrusselDigitaal beroep aangetekend bij het Grondwettelijk Hof. Dat beroep werd ingediend door het middenveld en de vakbonden, en kreeg steun van Unia, dat ook tussenkwam in de procedure.

Unia meende dat het ontbreken van garanties voor alternatieven voor het ‘exclusief digitale’ neerkomt op indirecte discriminatie van bepaalde groepen die kwetsbaarder zijn tegenover digitalisering. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die beschermd zijn op basis van criteria zoals vermogen, leeftijd, handicap, sociale afkomst of toestand, gezondheidstoestand, taal of nationale afstamming.

Het Grondwettelijk Hof¹² volgde het middenveld, de vakbonden en Unia door te beslissen dat de Ordonnantie ongewijzigd kon blijven, op voorwaarde dat artikel 13 als volgt wordt geïnterpreteerd:

1. De drie fysieke alternatieven voor digitale diensten die in de tekst worden genoemd - fysieke loketten, telefoondiensten en postkanalen - zijn **cumulatieve** alternatieven. Dit betekent dat de **overheid** de bereikbaarheid van de administratie via deze drie alternatieven **moet waarborgen**.
2. **Alternatieve** maatregelen voor deze drie toegangspunten kunnen ook worden geïmplementeerd indien ze zelf **niet digitaal zijn** en een minstens gelijkwaardig dienstverleningsniveau garanderen.
3. De overheid **mag niet afzien van deze drievoudige niet-digitale garantie** of een gelijkwaardige niet-digitale garantie, **zelfs niet in geval van een onevenredige belasting**.

4 Analyse van digitale ongelijkheid in het licht van de antidiscriminatiwet

4.1 Wetgeving en definitie van discriminatie

De antidiscriminatiwetgeving (hierna AD-wetgeving) is vastgelegd in verschillende nationale en internationale teksten, afhankelijk van de bevoegdheden. Zo wordt de materie werkgelegenheid grotendeels geregeld door Richtlijn 2000/78/EG van de Europese Raad van 27 november 2000, door de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.

Al deze wetten definiëren discriminatie op een gelijkaardige manier: ze gaan uit van beschermde domeinen (4.1.1), definiëren verboden gedragingen (4.1.2), sommen beschermde criteria op, die variëren naargelang de wetten (4.1.3 en 4.1.4). Ze bouwen ook een rechtvaardigingssysteem in dat varieert afhankelijk van de domeinen en de criteria (4.1.5).

¹² [2025-126n](#).

4.1.1 Beschermde domeinen

De domeinen die beschermd worden door de antidiscriminatiewetgeving en die geraakt worden door de digitale kloof, zijn vooral werk en openbare diensten.

4.1.2 Verboden gedragingen

De AD-wetgeving somt gedragingen op die verboden zijn. Het gaat om directe en indirecte discriminatie, weigeren van redelijke aanpassingen, pesterijen, haatspraak, haatmisdrijven en aanzetten tot discriminatie.

Voor dit advies gaan we alleen op de eerste drie dieper in, aangezien de andere hier niet relevant zijn.

Er is sprake van **directe discriminatie** wanneer iemand in vergelijkbare omstandigheden ongunstiger wordt behandeld dan iemand anders op grond van een door de wet beschermd kenmerk, ook wel beschermd criterium genoemd, en wanneer die andere behandeling niet kan worden gerechtvaardigd.

Er is sprake van **indirecte discriminatie** wanneer ogenschijnlijk neutrale bepalingen, criteria of praktijken nadelig zijn voor personen die door een beschermd criterium worden gekenmerkt en wanneer dit onderscheid niet kan worden gerechtvaardigd.

De wet bepaalt tot slot dat het **weigeren van redelijke aanpassingen voor personen met een handicap** discriminerend is. Redelijke aanpassingen zijn passende maatregelen die in concrete omstandigheden worden genomen zodat een persoon met een handicap toegang heeft tot en deel kan nemen aan het leven in de samenleving.

Digitale ongelijkheid valt onder indirecte discriminatie en, in het geval van een persoon met een handicap, onder het weigeren van redelijke aanpassingen. Het gaat hier namelijk niet om personen die direct worden beschermd door een discriminatiecriterium, maar indirect benadeeld worden, door ogenschijnlijk neutrale maatregelen.

Het is belangrijk op te merken dat de antidiscriminatiewetgeving geen opzet vereist om te spreken van discriminatie of niet. De wet beoogt de al dan niet vrijwillige of bewust discriminerende handeling van de pleger zelf.

Digitalisering van diensten heeft een grote impact op personen die door discriminatiecriteria worden beschermd.

4.1.3 Beschermde kenmerken

Naargelang de wetgeving zijn er 19 of 22 discriminatiecriteria. Alle wetten vermelden de 19 basiscriteria: de vijf zogenaamde 'raciale' criteria (zogenaamd ras, huidskleur, nationaliteit, afkomst (Joodse achtergrond) en nationale of etnische afstamming), een handicap, geloof of levensbeschouwing, seksuele oriëntatie, leeftijd, vermogen (of financiële middelen), burgerlijke staat, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, gezondheidstoestand, fysieke of genetische eigenschappen, geboorte en sociale afkomst.

Bij de digitale ongelijkheid spelen vooral de criteria taal, leeftijd, handicap, gezondheidstoestand, vermogen, sociale toestand of afkomst, en nationale afstamming een rol.

De digitale ongelijkheid kan zich ook manifesteren in **multidimensionale situaties**, waarbij er sprake is van een optelsom (een oudere persoon met een handicap die zich moeilijk kan verplaatsen) of een kruising van

criteria (de intersectionele dimensie: een persoon met een handicap en een laag inkomen die een dure specifieke toepassing nodig heeft).

4.1.4 Handicap en redelijke aanpassingen

De antidiscriminatiewetgeving bepaalt dat het weigeren van redelijke aanpassingen voor een persoon met een handicap een vorm van discriminatie is. Bovendien stelt artikel 22ter van de Belgische Grondwet: *“iedere persoon met een handicap heeft recht op volledige inclusie in de samenleving, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen”*.

Redelijke aanpassingen zijn: *“passende maatregelen die in een concrete situatie en naargelang de behoefte worden getroffen om een persoon met een handicap in staat te stellen toegang te hebben tot, deel te nemen aan en vooruit te komen in de aangelegenheden waarop deze wet van toepassing is, tenzij deze maatregelen een onevenredige belasting vormen voor de persoon die deze maatregelen moet treffen.”*

De verplichting om redelijke aanpassingen te voorzien voor personen met een handicap is een antwoord op de onaangepaste omgeving waarmee zij vaak geconfronteerd worden. Dit staat niet haaks op het principe van gelijke behandeling, want zulke aanpassingen zorgen er juist voor dat personen met een handicap op een gelijke manier behandeld worden.

De verplichting om redelijke aanpassingen te voorzien ligt bij de dienstverlener.

Een redelijke aanpassing moet doeltreffend zijn, de gelijkwaardige en zelfstandige participatie mogelijk maken en de veiligheid van de persoon met een handicap garanderen.

Om te beoordelen of een aanpassing redelijk is, moeten minstens de volgende indicatoren worden gebruikt: de financiële impact, de organisatorische impact, de frequentie en duur van het gebruik, de invloed op de levenskwaliteit van de gebruiker, de impact op de omgeving en op andere gebruikers, de beschikbaarheid van alternatieven en het verzuim van voor de hand liggende of wettelijk verplichte normen.

De indicatoren dienen steeds in onderlinge samenhang te worden behandeld en elke situatie dient individueel te worden beoordeeld.

4.1.5 Rechtvaardiging

4.1.5.1 Verschillende rechtvaardigingsgronden in functie van domeinen en criteria

In het domein **goederen en diensten** is indirect onderscheid of het weigeren van redelijke aanpassingen enkel mogelijk om objectieve en redelijke redenen. Om niet als discriminatie te worden beschouwd, moeten ze met andere woorden evenredig, passend en noodzakelijk zijn met betrekking tot het nagestreefde legitieme doel.

In het domein **arbeid** zal de rechtvaardiging, afhankelijk van de criteria, ofwel dezelfde zijn als in andere domeinen, ofwel moeten inspelen op een essentiële nood die voortvloeit uit de aard of de context van het beroep.

Om de digitalisering van diensten te verantwoorden, worden allerlei argumenten aangehaald. Die zijn echter - zoals in de inleiding wordt benadrukt - meestal van economische aard: drukken van kosten (personeel, gebouwen, briefwisseling enz.), efficiënter (groter bereik) en sneller (directe communicatie), de notie 'afstand' vervalt, mogelijke vermindering van het risico op fouten (sommige sectoren spreken van

sneller vaststellen van afwijkingen), optimaliseren van de werktijd, klantenbinding, optimaliseren van voorraden enz.

4.1.5.2 Wettelijke vrijwaringsclausule

Alle antidiscriminatiewetgeving die op alle bevoegdheidsniveaus is goedgekeurd, stelt dat er bij een direct of indirect onderscheid op basis van één van de beschermde criteria geen sprake is van verboden discriminatie, als dit directe of indirecte onderscheid door of in een wettelijke norm wordt opgelegd. Een onderscheid op grond van een wet, decreet of ordonnantie wordt met andere woorden niet beschouwd als discriminatie in de zin van de antidiscriminatiewet, waardoor Unia op individueel niveau niet kan tussenbeide komen. Deze zogenaamde 'vrijwaringsclausule' maakt het onmogelijk om wetten die in een bepaalde situatie tot een verschil in behandeling leiden, te veroordelen, omdat ze niet als discriminerend kunnen worden beschouwd.

4.1.6 Grondwet en internationale rechtsnormen

In elk geval moeten de wetten en reglementen in overeenstemming zijn met de Grondwet (bijvoorbeeld artikel 22ter, dat het recht op volledige inclusie en redelijke aanpassingen voor personen met een handicap bevestigt, of de artikelen 10 en 11 die discriminatie in het algemeen verbieden), en met de internationale verdragen (zoals het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap) die België heeft geratificeerd, evenals met de Europese richtlijnen en het Handvest van de grondrechten van de EU.

Deze principes verzetten zich ertegen dat, zonder redelijke rechtvaardiging, een onderscheid wordt gemaakt tussen personen of categorieën van personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden. Dit noemt men het verbod op actieve discriminatie.¹³

Ze verzetten zich er ook tegen dat « *soient traitées de manière égale des catégories de personnes qui, au regard de la mesure envisagée, se trouvent dans des situations essentiellement différentes* »¹⁴. « Le concept « de « *discrimination passive* » renvoie, à la situation où une norme ou une pratique s'abstient, sans justification objective et raisonnable, d'opérer une distinction de traitement entre des catégories de personnes qui ne se trouvent pourtant pas dans une situation comparable vis-à-vis de cette norme ou de cette pratique »¹⁵.

Dit verbod op passieve discriminatie is al lange tijd verankerd in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

In haar arrest 4/92 stelt het Hof: *“De grondwettelijke regels van de gelijkheid der Belgen voor de wet en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van*

¹³ B. Renauld, S. Van Drooghenbroeck, « Le principe d'égalité et de non-discrimination » in M. Verdussen, N. Bonbled (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Vol. II., Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 578.

¹⁴ Service de recherche du Parlement européen (EPRS), « [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé](https://eprs.europa.eu/fr/rapports/2018/les-principes-d-egalite-et-de-non-discrimination) ». (europa.eu).

¹⁵ V. Ghesquière, I. Hachez, C. Van Basselaere, « La discrimination fondée sur le handicap » in P. Wautelet, J. Ringelheim (dir.), *Comprendre et pratiquer le droit de la lutte contre les discriminations*, Anthémis, Limal, 2018, p.104 : [https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Comprendre_et_pratiquer_le_droit_de_la_lutte_contre_les_discriminations_\(2018\).pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Comprendre_et_pratiquer_le_droit_de_la_lutte_contre_les_discriminations_(2018).pdf).

personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Diezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in een volledig verschillende situatie bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel en met de aard van de in het geding zijnde beginselen ; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.”¹⁶

¹⁶ Gw.H, arres n°4/92 du 23 januari 1992 ; arrest n°12/2008 du 14 februari 2008 ; arrest n°19/2009 du 12 februari 2009, [Grondwettelijk Hof](#).

5 Advies over het Koninklijk Besluit van 9 juli 2024

5.1 Artikel 2 van het Koninklijk Besluit van 9 juli 2024

Artikel 2, 3° van het betreffende besluit vervangt §4 van het vorige Koninklijk Besluit als volgt:

*“De tijdelijk werkloze die aanspraak maakt op uitkeringen overeenkomstig de artikelen 106, 107 of 108 moet de verplichtingen voorzien in artikel 71 naleven via een elektronische toepassing, waarvan de modaliteiten worden bepaald overeenkomstig de **wet van 24 februari 2003** betreffende de modernisering van het beheer van de sociale zekerheid en betreffende de elektronische communicatie tussen ondernemingen en de federale overheid. De bepalingen van de paragrafen 2 en 3, met uitzondering van paragraaf 2, tweede lid, zijn van toepassing op de in het eerste lid bedoelde tijdelijk werkloze.”*

De federale regering heeft dus voor een deel van de tijdelijke werklozen een exclusief digitale toegang ingevoerd, waarbij de papieren kanalen die vroeger bestonden, zijn afgeschaft.

5.2 Advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State

De Raad van State heeft op 22 februari 2024 een advies uitgebracht over het voorontwerp van Koninklijk Besluit, in de volgende bewoordingen:

“Het ontwerp heeft tot gevolg dat, behoudens in geval van toepassing van de overgangsmaatregelen, het gebruik van de elektronische controlekaart verplicht wordt voor tijdelijk werklozen. Om hun recht op werkloosheidsuitkering te kunnen uitoefenen worden alle tijdelijke werklozen aldus verplicht om gebruik te maken van een of andere ICT-toepassing, ongeacht of zij over een dergelijke toepassing beschikken en of zij er op voldoende adequate wijze mee kunnen werken. Met andere woorden, hoewel de ontworpen maatregel op zichzelf geen verschil in behandeling in het leven roept, worden alle tijdelijk werklozen op identieke wijze behandeld, zonder rekening te houden met het feit dat niet elke tijdelijk werkloze gelijke toegang heeft tot ICT-toepassingen en ongeacht de eventuele verschillen die tussen tijdelijk werklozen bestaan op het vlak van digitale geletterdheid. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie¹⁷ kan worden geschonden wanneer de wetgever personen die zich in fundamenteel verschillende situaties bevinden op dezelfde wijze behandelt. Bij de bespreking van de voorliggende regeling in het beheerscomité

¹⁷ Namelijk wanneer een identieke behandeling niet redelijk kan worden gerechtvaardigd, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel, evenals met de aard van de betrokken beginselen. Dit is het geval wanneer er geen redelijk verband van proportionaliteit bestaat tussen de gebruikte middelen en het nagestreefde doel (vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH, 20 oktober 2022, nr. 135/2022, B.7.1).

van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening is het bestaan van “een digitale kloof” trouwens uitdrukkelijk aan bod gekomen.”¹⁸

De gemachtigde antwoordde als volgt:

- “[houdt] in principe een beperkt risico in dat sommige sociaal verzekerden, vnl. in een eerste fase, minder, of met vertraging, toegang tot hun rechten zouden kunnen hebben. Gezien de doelgroep van werkenden en de begeleidende omstandigheden, kan dit risico als verwaarloosbaar worden beschouwd.”
- “... een traject van meer dan vijf jaar voorafgegaan, waarbij de elektronische controlekaart aanvankelijk werd getest in goed begeleide pilootbedrijven, de werking ervan werd opgevolgd door de sociale partners in het beheerscomité van de RVA en in een technische werkgroep, die actief blijft om mogelijke hindernissen bij het invoeren van de verplichting te detecteren en te verhelpen.”
- “...voorstel tot verplichting werd voorafgegaan door uitgebreide discussies en overleg in het beheerscomité van de RVA, teruggekoppeld naar werkgevers- en werknemersorganisaties op het terrein. Dit leidde tot een door alle sociale partners gedragen regeling waarbij tevens wordt voorzien in overgangsmaatregelen die zowel op het niveau van werknemer als van werkgever kunnen worden ingeroepen, en een uitzondering voor de specifieke doelgroep van de maatwerkbedrijven.”
- Daarnaast wordt op het niveau van de ondernemingen, de vakbonden en uitbetalingsinstellingen, en de administratie voorzien in ondersteunende maatregelen, waaronder wat betreft de RVA bijvoorbeeld ook het inzetten van bijkomende middelen in het klantencontact en fysiek beschikbare digicoaches in lokale contactpunten.
- “Gezien de finaliteiten van de elektronische controlekaart, biedt deze ten gronde een betere waarborg voor de rechten van de sociaal verzekerde en de strijd tegen de sociale fraude.”

De afdeling Wetgeving van de Raad van State is dus tot de volgende conclusie gekomen

« Rekening houdend met de doelstelling en de verschillende elementen die door de gemachtigde worden aangedragen, lijken er diverse waarborgen te zijn die de impact van de zogenaamde digitale kloof beperken. De afdeling Wetgeving beschikt echter niet over de feitelijke gegevens om het adequate karakter van deze maatregelen te beoordelen. De stellers van het ontwerp dienen er in elk geval over te waken dat de toepassing van de ontworpen regeling in de praktijk geen aanleiding geeft tot een onevenredige beperking van de rechten van bepaalde tijdelijke werklozen. ¹⁹ »

¹⁸ <https://www.raadvanstate.nl/>.

¹⁹ ibidem

5.3 Meldingen bij Unia en ontmoeting tussen RVA en Unia

Unia heeft sinds de inwerkingtreding van het desbetreffende KB 8 meldingen ontvangen. Elk van deze meldingen betrof personen die beschermd zijn door een discriminatiecriterium, namelijk handicap en/of sociale toestand. Unia heeft contact opgenomen met de RVA middels een brief van 20 mei 2025 waarin de situatie werd toegelicht op basis van een specifiek dossier en waarin de situatie als discriminerend werd geanalyseerd.

De heer Geert Vandendriessche, directeur-generaal van de RVA, heeft op 12 juni contact opgenomen met Unia met de vraag om een precieze lijst van criteria voor te stellen die zouden moeten leiden tot het opnieuw afleveren van papieren kaarten. Op dat moment liep er nog een proefperiode. Deze werd vastgelegd in het KB tot 30 juni 2025 met mogelijke verlenging tot 31 december 2025. De voorziene verlenging van de proefperiode tot eind 2025 werd echter niet doorgevoerd, omdat de RVA slechts weinig klachten had ontvangen. Sinds 01 juli 2025 is het KB dus volledig invoege en worden enkel digitale aangiften van economische werkloosheid aanvaard.

In het kader van de gesprekken met de RVA was de vraag hoeveel meldingen Unia had ontvangen en of Unia een lijst kon opstellen van de personen die mogelijk in een kwetsbare situatie verkeren:

“Personen die problemen bij het gebruik van de elektronische toepassing ondervinden kunnen zich richten tot hun uitbetalingsinstelling of de RVA-kantoren, waar digicoaches beschikbaar zijn om hen te begeleiden. In voorkomend geval kan worden nagegaan in hoeverre een uitzonderlijke oplossing zich toch zou opdringen. Kunt u mij eventueel meedelen hoeveel individuele meldingen u zou hebben ontvangen? Uit een bevraging door de RVA van zijn kantoren en de uitbetalingsinstellingen blijken er in de praktijk zeer weinig probleemdossiers te zijn, wat uiteraard op zich geen reden is om deze niet ter harte te nemen.”

Unia legde uit dat het niet mogelijk is om individuele kwetsbaarheden op te lijsten, behalve door de verschillende discriminatiecriteria te hanteren. Om de problematiek te kunnen bespreken vond er op 14 oktober 2025 een ontmoeting plaats tussen Unia en de RVA. Tijdens deze constructieve vergadering kon de RVA de moeilijkheden toelichten waarmee de sector wordt geconfronteerd, en kon Unia mogelijke problematische casussen bespreken.

De RVA lichtte de twee belangrijkste doelstellingen van het KB toe: efficiëntie en de bestrijding van fraude. Papieren kaarten kunnen achteraf worden ingevuld als er geen controle is geweest, en onderzoek door de RVA wijst uit dat malafide werkgevers vakjes voor economische werkloosheid aanvinken terwijl de werknemer in werkelijkheid heeft gewerkt. Deze fraude is veel moeilijker uit te voeren via het gebruik van de digitale applicatie, die normaal uitsluitend door de werknemer zelf worden ingevuld en waarbij elke wijziging elektronisch wordt geregistreerd.

Volgens wat wij hebben begrepen, gaat het dus vooral om het bestrijden van fraude gepleegd door werkgevers en niet door werknemers. Toch zijn het wel de werknemers die de gevolgen van de wetswijziging ondervinden.

5.4 Analyse van de problematiek in het licht van de antidiscriminatiewet

Het KB heeft betrekking op de openbare diensten en raakt personen die beschermd worden door verschillende discriminatiecriteria.

De analyse van deze situatie dient zich dus te focussen op de rechtvaardiging en de proportionaliteitsafweging. Zowel het doel om efficiëntie na te streven als dat van fraudebestrijding is

legitiem. Wat betreft de proportionaliteitsafweging kan het doel van het nastreven van efficiëntie echter onmogelijk een belangrijke aantasting van de essentiële rechten van kwetsbare personen rechtvaardigen.

Zoals toegelicht, moet enkel de doelstelling van fraudebestrijding worden geanalyseerd in het kader van de proportionaliteitsafweging.

Bij de analyse van de proportionaliteit moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de kwetsbaarheid van de persoon die het slachtoffer is van de ongelijke behandeling, en dit via een contextuele benadering van de situatie (historische, sociale en politieke context waarin het onderscheid zich voordoet).

De contextuele benadering verruimt dus de focus: men moet de individuele situatie van het slachtoffer analyseren in het licht van de bredere historische, sociale en politieke context of van een systemische praktijk. Dit maakt het mogelijk de kwetsbaarheid van bepaalde groepen zichtbaar te maken, die in de bejegening van een persoon uit deze groepen in aanmerking moet worden genomen, en die zelfs kan leiden tot positieve maatregelen ten aanzien van personen die tot deze groepen behoren.

In het kader van deze contextuele benadering staat de kwetsbaarheid van personen in een situatie van digitale ongelijkheid niet langer ter discussie. Deze werd herhaaldelijk erkend door de diverse regeringen van de gefedereerde entiteiten²⁰, de Raad van State²¹ en het Grondwettelijk Hof.

De controle van het individu over zijn omgeving hangt echter niet alleen af van zijn eigen wil, maar veronderstelt ook een actieve rol van de staat, die deze interactie mogelijk moet maken – met name wanneer situaties van extrinsieke kwetsbaarheid het individu beperken en verhinderen om ten volle te handelen – door deze situaties van kwetsbaarheid zoveel mogelijk weg te nemen.

Het is essentieel dat een overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheden prioritair rekening houdt met de kwetsbaarheden waarmee sommige personen of groepen geconfronteerd worden.

De door de RVA voorgestelde oplossing om systematisch de beweegredenen van personen te controleren die hun interacties met de RVA via papieren kaarten willen voortzetten, en na te gaan of zij onder de bescherming van de antidiscriminatiewetgeving kunnen ressorteren, lijkt ons niet passend.

Immers:

- Zij voldoet niet aan de vereisten van het hierboven vermelde arrest van het Grondwettelijk Hof, dat oplegt dat alle openbare diensten toegankelijk moeten zijn via de drie cumulatieve alternatieve kanalen;
- Zij biedt geen antwoord op het belangrijke probleem van het niet-gebruik van rechten;

²⁰ [Accord gouvernemental-Bart De Wever fr.pdf](#);

[DPR2024-2029.pdf](#);

[1000000020d90cd](#);

[Regeerakkoord VR 2024-2029](#)

²¹ Cfr avis de la Section de législation du Conseil d'Etat du 22 février 2024 précité, op.cit., <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/76427.pdf#search=76427>

- Zij verplicht personen om vertrouwelijke en persoonsgegevens met de RVA te delen, om te proberen de link met beschermde discriminatiegronden aan te tonen.

In dit geval lijkt het ons dat er andere, meer geschikte middelen kunnen worden ingezet om fraude te bestrijden, zonder daarbij de rechten aan te tasten van personen in tijdelijke werkloosheid die door de antidiscriminatiewetgeving worden beschermd en die digitale ongelijkheden ervaren.

Zoals de heer Geert Vandendriessche toelichtte, zijn er weinig verzoeken ingediend om gebruik te kunnen maken van de papieren versie. Het is dus goed mogelijk dat de invoering van een optie om papieren kaarten te gebruiken niet op grote schaal zal worden gevraagd, zelfs wanneer men rekening houdt met de nog niet opgespoorde situaties van *non take up* van rechten.

Bovendien moet de vraag naar papieren kaarten uitgaan van de werknemer en niet van het bedrijf. Als wordt vastgesteld dat een meerderheid van de werknemers binnen eenzelfde onderneming gebruikmaakt van de papieren kaart, zal het mogelijk zijn om die onderneming gericht te controleren om na te gaan of er effectief sprake is van fraude.

De RVA gaf tijdens de vergadering mee dat ze aanvragen voor een papieren versie momenteel individueel beoordelen. Tussen Unia en de RVA werd een ad-hoc oplossing gevonden voor de overgangsperiode tot een eventuele wetwijziging. Deze oplossing zou ervoor zorgen dat aanvragers van papieren kaarten zich niet hoeven te verantwoorden, zodra informatie wordt verstrekt over het feit dat zij hierover een melding maakten bij Unia. Het lijkt er echter op dat deze oplossing nog niet bij de RVA werd ingevoerd, aangezien een aantal melders van Unia die een papieren kaart bij de RVA of via hun werkloosheidsuitkeringsbureau probeerden te verkrijgen, met weigeringen werden geconfronteerd. Dit advies wordt daarom ook aan de RVA zelf gericht, zodat er een doeltreffende overgangsregeling kan worden ingevoerd.

Unia beveelt daarom aan dat het betreffende koninklijk besluit zo snel mogelijk wordt gewijzigd door het schrappen van de verplichting om uitsluitend de digitale applicatie te gebruiken. De mogelijkheid om papieren kaarten aan te vragen dient intussen opnieuw te worden ingevoerd, zoals dit voorzien was tot eind juni 2025.

6 Contact

(NL) Jill Ranquin – jill.ranquin@unia.be

(FR) Anaïs Lefrère – anais.lefrere@unia.be

(FR) Sébastien François – sebastien.francois@unia.be – 02/212.30.31

**Interfederaal centrum voor gelijke kansen
en bestrijding van discriminatie en racisme**

Victor Hortaplein 40 • 1060 Sint-Gillis
T+32(0)2 212 30 00

www.unia.be   