



# Positieve actie op de arbeidsmarkt

Standpuntnota Unia

Mei 2018

## Inhoudstafel

1. Wat is positieve actie? .....	3
2. Wettelijk kader .....	4
3. Standpunt Unia .....	4
4. Welke positieve acties? .....	6
5. Samenvatting van het standpunt.....	7
6. Contact.....	7
Bijlage: overzicht regelgeving.....	8

# 1. Wat is positieve actie?

## Inleiding

Hoe kan de overheid ervoor zorgen dat alle maatschappelijke groepen op een volwaardige manier deelnemen aan de samenleving? Als we vaststellen dat personen met een handicap, 45-plussers of mensen met migratieachtergrond naar verhouding minder vertegenwoordigd zijn op de arbeidsmarkt, met welke beleidsmaatregelen kunnen we dat dan compenseren? Positieve actie kan hierop een antwoord bieden.

Het VN-Verdrag voor de Rechten van Personen met een Handicap, verschillende Europese gelijke behandelingsrichtlijnen en de antidiscriminatiewetgeving bieden de mogelijkheid om positieve actiemaatregelen uit te werken. In welbepaalde domeinen geven positieve acties bepaalde groepen een tijdelijke voorkeursbehandeling met als doel om een bestaand onevenwicht te herstellen, en evenredige participatie te realiseren. Dit soort maatregelen is niet nieuw. In België hebben we bijvoorbeeld ervaring met genderquota in raden van bestuur van beursgenoteerde bedrijven of op de lijst bij verkiezingen. Daarnaast zijn we vertrouwd met evenredige verdeling per taalgroep.

De ideeën in deze standpuntnota zijn niet te nemen of te laten maar beogen juist om de discussie met diverse beleidspartners te kunnen voeren en de inzichten rond positieve actie aan te vullen. Deze nota focust op de arbeidsmarkt.

## Positieve actie op de arbeidsmarkt

Een positieve actie is een maatregel die gelijkheid tot stand wil brengen voor categorieën van personen voor wie werd aangetoond dat er ten aanzien van hen een ongelijkheid bestaat. Het gaat om specifieke maatregelen die de nadelen willen voorkomen of compenseren die bijvoorbeeld door personen van vreemde origine of personen met een handicap worden ondervonden. Het is hierbij de bedoeling om hen in de praktijk volledige gelijkheid te waarborgen.

Een positieve actiemaatregel is alleen mogelijk wanneer de volgende voorwaarden vervuld zijn<sup>1</sup>:

- er moet sprake zijn van een duidelijke ongelijkheid, bijvoorbeeld op basis van statistieken van bedrijfssectoren of arbeidsmarktstatistieken;
- het wegwerken van die ongelijkheid moet een te bevorderen doelstelling zijn;
- de positieve actiemaatregel moet tijdelijk<sup>2</sup> zijn en moet worden ingetrokken wanneer de nagestreefde doelstelling is gerealiseerd;
- de positieve actiemaatregel mag de rechten van anderen niet nodeloos inperken.

Met het begrip 'positieve actie' doelen we op een brede waaier van maatregelen, gaande van zachte, stimulerende maatregelen (bv. ondersteuning bij aanwervingsprocedures) tot hardere, meer dwingende regelgeving (bv. een bepaald percentage van de raad van bestuur moet van een ander geslacht zijn). Een overzicht van positieve acties komt in hoofdstuk 4 aan bod.

---

<sup>1</sup> Voorwaarden die volgen uit de rechtspraak van het Hof van Justitie (*Marschall*, C-409/95; *Kalanke*, C-450/93; *Badeck*, C-158/97; *Lommers*, C-476/99; ...) en het Grondwettelijk Hof (GwH, 12 februari 2009, nr. 2009/17, B.22.2; GwH 5 oktober 2004, nr. 2004/157, B.76-79) en overgenomen in de Antidiscriminatiewet van 10 mei 2007 (art. 10, §2) en Antiracismewet van 30 juli 1981 (art. 10, §2).

<sup>2</sup> Dit geldt echter niet voor criterium handicap.

We zoomen even in op de situatie op de Vlaamse arbeidsmarkt voor de criteria handicap en origine. Als we de werkzaamheidsgraad van verschillende doelgroepen in de **private sector** bekijken, wordt de nood aan een beleid dat de groepen ten goede komt, snel duidelijk. De werkzaamheidsgraad lag in Vlaanderen in 2016 gemiddeld op 72%. Voor personen met een arbeidshandicap was dat 41%, voor niet-EU-burgers op 46%, net als voor personen tussen 55 en 64 jaar<sup>3</sup> (bron: VRIND 2017). Voor al die groepen liggen de streefcijfers, zoals die bijvoorbeeld in het Pact 2020 werden geformuleerd, een stuk hoger.

De **Vlaamse overheid** werkt met streefcijfers voor personen van buitenlandse herkomst (10%), handicap of chronische ziekte (3%) en vrouwen in middenmanagement/topfuncties (40%). Voor personen van buitenlandse herkomst is er vooruitgang merkbaar en zit men nu aan 9,9% (al heeft de gewijzigde definitie ook een groot verschil gemaakt<sup>4</sup>). Voor personen met een handicap is nauwelijks vooruitgang merkbaar, al jaren draait het aandeel personeelsleden met een handicap rond de 1,4%.

## 2. Wettelijk kader

Positieve acties zijn rechtstreeks ingegeven door **Europese richtlijnen** over gelijke behandeling en het VN-Verdrag voor de Rechten van Personen met een Handicap.

De **Belgische antidiscriminatiewetgeving** (2007) biedt de mogelijkheid om in specifieke domeinen bepaalde doelgroepen een tijdelijke voorkeursbehandeling te geven om hen in de praktijk dezelfde kansen te bieden. Bij gebrek aan een koninklijk besluit, is er tot op vandaag, meer dan 10 jaar na de goedkeuring van de wet, geen rechtszekerheid om effectieve vormen van positieve actie toe te passen.

In Vlaanderen maken het decreet **Evenredige Participatie op de Arbeidsmarkt** (2002) en het **Gelijkekansen- en Gelijkebehandelingsdecreet** (2008) positieve acties mogelijk. Het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid heeft evenredige arbeidsdeelname (EAD) als doelstelling en maakte in het verleden gebruik van positieve actieplannen – die later diversiteitsplannen en nog later loopbaan- en diversiteitsplannen werden genoemd. Vlaams minister van Werk Philippe Muyters heeft dit deel van het beleid afgeschaft en vervangen door de Focus op Talent-strategie.

Voor een volledig overzicht van het wettelijk kader: zie bijlage.

## 3. Standpunt Unia

Unia streeft naar een inclusieve samenleving. Dat betekent dat alle groepen in de samenleving op een gelijke manier toegang hebben tot alle domeinen van die samenleving, zoals huisvesting, arbeid, onderwijs en zorg. Om die gelijkheid te bekomen, vraagt Unia maatregelen die ondervertegenwoordigde groepen helpen om te komen tot gelijke vertegenwoordiging. Voor de arbeidsmarkt pleit Unia voor het verduidelijken van de voorwaarden waaronder positieve actie mogelijk is. Positieve actie is een belangrijk instrument bij het uitbouwen van een diversiteitsbeleid, zowel voor publieke als private tewerkstelling, en dus een belangrijk instrument voor het bereiken van feitelijke gelijkheid.

---

<sup>3</sup> Bron: Vlaamse Regionale Indicatoren 2017

<sup>4</sup> Sinds 2016 hanteert de Vlaamse overheid de volgende definitie: een personeelslid is van buitenlandse herkomst indien hij/zij een niet-Belgische nationaliteit heeft, bij de geboorte een niet-Belgische nationaliteit, of indien minstens één ouder een niet-Belgische geboortenationaliteit heeft. Daarvoor werd de (engere) Vlaams-Economische Sociaal Overleg Comité (Vesoc).

Unia maakt in haar standpunt een onderscheid tussen de publieke en de private sector. Vanuit de voorbeeldrol die de overheid te spelen heeft, stelt Unia dat de hardere vormen van positieve acties (zoals bindende streefcijfers of quota) sneller en sterker naar voor geschoven kunnen worden bij de overheid, dan in de private sector.

We houden ook rekening met de bevoegdheidsverdeling en onze staatsstructuur. Wat tewerkstelling betreft zitten de bevoegdheden verdeeld tussen federaal (bv. arbeidsovereenkomstenwetgeving) en regionaal (bv. arbeidsbemiddeling) niveau. We delen onze standpunten dan ook in volgens niveau. Bovendien leert het wettelijk kader ons dat voor de federale antidiscriminatiewet nog een koninklijk besluit nodig is, terwijl dat bv. op Vlaams niveau niet het geval is.

### **Federaal: nood aan een koninklijk besluit**

Unia pleit ervoor om de situaties waarin en de voorwaarden waarbij positieve acties mogelijk zijn, via reglementering te verduidelijken. Uit de parlementaire voorbereidingen van de antidiscriminatiewetgeving blijkt dat private personen, zoals werkgevers, zich zonder zo'n kader niet kunnen beroepen op de rechtvaardigingsgrond voor maatregelen van positieve actie. Om rechtszekerheid te creëren, moet er dus een juridisch kader met verduidelijking komen.

Dat KB moet vastleggen voor welke **doelgroepen, sectoren** en (indien wenselijk) **periode** positieve actie mogelijk is, en aan welke **randvoorwaarden** die moet voldoen. Een uitgewerkte overleg- en adviesprocedure op sectoraal niveau zou bedrijven of overheidsdiensten de nodige rechtszekerheid bieden. Die overlegprocedure moet garanderen dat de rechten van andere werknemers niet onnodig beperkt worden.

Unia pleit ervoor om op het niveau van het **paritair comité** tewerk te gaan. Via de Socio-Economische Monitoring<sup>5</sup> zijn statistieken beschikbaar die de huidige tewerkstelling gekruist met origine in kaart brengen. De nota Handicap en Arbeid<sup>6</sup> geeft zicht op statistische gegevens over mensen met een handicap in de bevolking en hun arbeidsdeelname. Die informatie kan als basis dienen om over- en ondervertegenwoordiging aan te tonen en acties te rechtvaardigen. Zowel werkgevers als vakbonden zijn in het paritair comité vertegenwoordigd, dat maakt een overlegde oplossing mogelijk.

### **Vlaams, Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

De Vlaamse decreten wijken het sterkste af van de tekst van de federale wetgeving. Het voornaamste verschil is dat er geen besluit van de Vlaamse regering nodig is om een maatregel van positieve actie te treffen. Het valt ook op dat de voorwaarden van het Grondwettelijk Hof (zie hierboven) niet letterlijk zijn overgenomen. Die voorwaarden moeten wel worden nageleefd, ook al zijn ze niet uitdrukkelijk opgenomen in de decreten. In het Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden de voorwaarden van het Grondwettelijk Hof wel hernomen, en zijn er besluiten van de uitvoerende macht vereist.

Voor de gewestelijke bevoegdheden liggen alleszins veel mogelijkheden open. Stages, beroepsopleiding, private en publieke arbeidsbemiddeling zijn allemaal gewestbevoegdheden, en kunnen dus in Vlaanderen gebruikt worden om maatregelen van positieve actie op toe te passen. Unia vraagt dan ook dat dit gebeurt.

---

<sup>5</sup> Unia en FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Socio-economische Monitoring. Arbeidsmarkt en origine 2017, Brussel, december 2017. Raadpleegbaar op [www.unia.be](http://www.unia.be), onder rubriek Publicaties en Statistieken.

<sup>6</sup> Zie [https://www.werk.be/sites/default/files/rapporten/notaha\\_2017.pdf](https://www.werk.be/sites/default/files/rapporten/notaha_2017.pdf)

Voor het criterium Handicap, baseert Unia haar standpunten op de visie van het VN Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap. Het VN Comité stelt dat positieve actie wat betreft tewerkstelling van personen met een handicap toegelaten is en indien nodig ook verplicht. Daarnaast pleit het voor het gebruik van quota voor het bevorderen van feitelijke gelijkheid. Het Comité is niet gewonnen voor het voorbehouden van bepaalde functies voor personen met een handicap omdat het vreest dat dit tot stigmatisering en stereotypering leidt en de carrièremogelijkheden van personen met een handicap beperkt. Het wijst erop dat de vrije keuze van werk en functies voor personen met een handicap centraal moet staan. Het Comité legt er ook de nadruk op dat elke maatregel moet afgestemd worden met (organisaties van) personen met een handicap.

Om verdere stappen te kunnen zetten hierin, is het van belang om de mogelijke doelgroepen van een positieve actiebeleid te identificeren. Het in kaart brengen van de positie op de arbeidsmarkt van die groepen is een volgende stap. Zoals gezegd: er is vandaag al heel wat cijfermateriaal beschikbaar (Socio-Economische Monitoring, nota Handicap en Arbeid, maandelijkse cijfersverslagen van VDAB, cijfers over tewerkstelling personen met een handicap bij overheden, ...), maar dat is nog niet voor alle criteria het geval. Vervolgens moeten er streefcijfers voor tewerkstelling opgesteld worden, samen met een tijdslijn om die streefcijfers te behalen. Een stapsgewijze opbouw van maatregelen, afhankelijk van evolutie tewerkstelling is dan de volgende logische stap. De geleidelijke 'verharding' van de positieve actie-maatregelen is volgens Unia de te volgen weg. Als men merkt dat de maatregelen niet voldoende resultaat opleveren, dan is het noodzakelijk sterkere instrumenten in te zetten. In de Commissie Diversiteit van de SERV zitten sociale partners samen met vertegenwoordigers van de doelgroepen. Hun advies is in dit proces dan ook van groot belang.

Samengevat komt het neer op:

- Identificeren doelgroepen
- In kaart brengen van de situatie (monitoring)
- Vastleggen van streefdoelen (planning)
- Bepalen en uitvoeren van acties
- Evalueren van acties

#### 4. Welke positieve acties?

We sommen hieronder enkele positieve acties op. De voorbeelden gaan van zachte, stimulerende maatregelen tot hardere, dwingendere maatregelen. We streven hiermee geen volledigheid na en pleiten voor het gericht inzetten van de positieve acties. Zoals gezegd is het onderscheid publiek/privaat voor Unia relevant. Voor de private sector stelt Unia in een eerste fase 'zachtere' positieve acties voor, waarbij de overheid ook een ondersteunende rol kan spelen. Voor de publieke sector verdedigt Unia meteen 'hardere' positieve acties.

- **Wervingscampagnes** voor specifieke doelgroepen.
- Het gericht **promoten** van vacatures bij specifieke doelgroepen en bij zelforganisaties van die groepen.
- **Ondersteuningsprogramma's** voor sollicitanten bij het doorlopen van een sollicitatieprocedure. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat een bedrijf de mogelijkheid biedt om voor kandidaten uit een bepaalde doelgroep informatie of vooropleidingen te voorzien met uitleg over hoe ze succesvol kunnen solliciteren bij het bedrijf.
- **Stageplaatsen** en **vakantiejobs** voorbehouden aan groepen waarvoor positieve acties toegelaten zijn (met aandacht voor arbeidsvoorwaarden tijdens de stage). Daaraan kan een garantie op een job aan

verbonden worden, bv. bij positieve evaluatie van de stage en bij het uitschrijven van een vacature in een periode van 2 jaar na de stage.

- **Streefcijfers:** per paritair comité wordt een cijfermatige doelstelling geformuleerd (bv. personeelsbestand moet voor 5 procent uit personen met een handicap bestaan). Zolang het streefcijfer niet behaald is, bestaat de mogelijkheid om bij gelijkwaardigheid van kandidaten voorrang te geven aan een kandidaat uit de ondervertegenwoordigde groep.
  - o Mogelijkheid om voorrang te geven aan personen met een beschermd persoonskenmerk die slagen voor of voldoen aan de minimale selectie-eisen van een sollicitatieprocedure.
  - o Wervingsreserve met dubbele lijst: personen uit een ondervertegenwoordigde doelgroep komen op twee lijsten terecht. Een eerste lijst met de klassieke wervingsreserve. Een tweede lijst is dan enkel voor de personen uit een doelgroep. Zolang het streefcijfer binnen de sector niet behaald is, kan een onderneming voorrang geven aan personen uit de doelgroep van de tweede lijst.
- **Quota:** er wordt een cijfermatige doelstelling geformuleerd over het aandeel van een ondervertegenwoordigde groep, bv. per paritair comité. Zolang het quotum niet behaald is, wordt er een sanctie gegeven, van financiële of andere aard. De middelen die zo verzameld worden, investeert de overheid in ondersteuningsprogramma's voor de groepen waarvoor de quota gelden.
- **Voorbehouden betrekkingen:** voorbehouden betrekkingen voor een sollicitant uit een van de ondervertegenwoordigde groepen. Een vacature zou (eventueel tijdelijk) eerst aangeboden kunnen worden aan een sollicitant uit een doelgroep.

## 5. Samenvatting van het standpunt

1. Unia vraagt dat er concreet uitgewerkte **koninklijke besluiten** voor positieve acties op de arbeidsmarkt worden goedgekeurd.
2. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de **private en publieke sector**, waarbij de publieke sector – rekening houdend met de voorbeeldrol van de overheid – hardere vormen van positieve acties invoert. Voor het criterium Handicap vraagt Unia ook meteen sterkere maatregelen, rekening houdend met het VN Comité en na analyse van de beschikbare cijfers.
3. Voor de publieke sector vraagt Unia **duidelijke visie en concrete planning** om die te vertalen in acties. Daarbij is er nood aan cijfermatige doelstellingen en een duidelijke tijdslijn om die doelstellingen te behalen.
4. Voor de private sector vraagt Unia op het niveau van de **paritaire comités streefcijfers** met **duidelijke actieplannen** die bepalen hoe die streefcijfers kunnen worden behaald. Als blijkt dat deze niet worden behaald, kan er een meer dwingend kader worden ingevoerd.
5. De ingevoerde vormen van positieve actie zijn van kracht, tot het moment waarop de ongelijkheid is weggewerkt of de sociale partners in de sector beslissen (gestaafd door statistische data) dat de sectorale maatregelen voldoende effect hebben gehad.

## 6. Contact

Meer info over het standpunt kan u terecht bij de Dienst Beleid en Samenleving van Unia, via onderstaande contactgegevens.

Maarten Huvenne - [maarten.huvenne@unia.be](mailto:maarten.huvenne@unia.be) of 02 212 30 02.

## Bijlage: overzicht regelgeving

Bevoegdheid	Verdrag, Richtlijn
Internationaal	Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (art. 5 § 4) <sup>7</sup>
	Internationaal verdrag van 21 december 1965 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, ICERD (art. 5) <sup>8</sup>
Europees	Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (art. 7)
	Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (art. 5)

Bevoegdheid	Wet, Decreet, Ordonnantie	Vermelding voorwaarden Grondwettelijk Hof?	Besluit uitvoerende macht vereist?
Federaal	Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (art. 10)	ja	ja
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Ordonnantie van 4 september 2008 betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling op het vlak van de tewerkstelling (art. 11)	ja	ja
	Ordonnantie van 4 september 2008 ter bevordering van diversiteit en ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt (art. 12)	ja	ja
	Ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode (art. 198)	ja	nee
Waals Gewest	Decreet van 6 november 2008 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (art. 12 en art. 14)	ja	ja
Franse Gemeenschap	Decreet van 12 december 2008 betreffende de bestrijding van sommige vormen van discriminatie (art. 6 en art. 13)	ja	Enkel voor positieve acties m.b.t. arbeidsrelaties
Duitstalige Gemeenschap	Decreet van 19 maart 2012 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (art. 11)	ja	ja
Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap	Decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt (art. 5 §3)	nee	nee
	Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid (art. 26)	nee	nee

<sup>7</sup> Voor de volledigheid geven we hier nog de links mee naar teksten waarop ons standpunt rond handicap gebaseerd is:

- General Comment No. 6 on equality and non-discrimination (2018)
- UN Human Rights Committee, Equality and non-discrimination under article 5 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2017), *UN Doc. A/HRC/34/26*, para. 20.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations on Morocco (2017), *UN Doc. CRPD/C/MAR/CO/1*, randnr. 50-51, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=CRPD/C/MAR/CO/1](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=CRPD/C/MAR/CO/1)
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations on China (2012), *UN Doc. CRPD/C/CHN/CO/1*, randnr. 41-42, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fCHN%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fCHN%2fCO%2f1&Lang=en),

<sup>8</sup> Verwijzingen naar teksten rond 'raciale criteria':

- Verklaring en Actieprogramma van de Wereldconferentie tegen racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid te Durban (2001), randnr. 107, <http://www.un.org/WCAR/>
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 32 on the meaning and scope of special measures in the ICERD (2009),
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the sixteenth to nineteenth periodic reports of Belgium (2014), *UN Doc. CERD/C/BEL/CO/16-19*, randnr. 8 en 15,



Bevoegdheid	Wet, Decreet, Ordonnantie	Vermelding voorwaarden Grondwettelijk Hof?	Besluit uitvoerende macht vereist?
COCOF	Decreet van 9 juli 2010 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling (art. 13)	ja	ja
	Decreet van 22 maart 2007 betreffende de gelijkheid van behandeling van personen in de beroepsopleiding (art. 9)	nee	ja