



KATHOLIEKE
UNIVERSITEIT
LEUVEN

Imponerend stimuleren

*De mogelijke brug tussen redelijke aanpassing
en onevenredige belasting?*

Hans Verhoeven
Albert Martens

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid
en Toerisme, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma

Met ondersteuning van de administratie Werkgelegenheid en het ESF
ESF: de Europese bijdrage tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid door
inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpasbaarheid en gelijke kansen te bevorderen
en door te investeren in menselijke hulpbronnen

CIP Koninklijke Bibliotheek Albert I

Verhoeven, Hans

Imponerend stimuleren. De mogelijke brug tussen redelijke aanpassing en onevenredige belasting? / Hans Verhoeven & Albert Martens - Leuven: Katholieke Universiteit Leuven. Departement Sociologie / Hoger instituut voor de arbeid, 2002, 68 p.

ISBN 90-5550-337-1.
D/2002/4718/33.

Omslagontwerp: Danni Elskens

Foto (omslag): Rob Stevens

Copyright (2002) Departement Sociologie (K.U.Leuven)
E. Van Evenstraat 2b, 3000 Leuven

Hoger instituut voor de arbeid (K.U.Leuven)
E. Van Evenstraat 2e, 3000 Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

INHOUD

Ten geleide	1
<hr/>	
Hoofdstuk 1 / Onderzoekskader	3
<hr/>	
1. Probleemstelling	3
2. Onderzoeksvraag	4
3. Afbakening	4
3.1 Drie doelgroepen: vrouwen, migranten en gehandicapten	4
3.2 Drie aspecten: arbeidsmarktbeleid, antidiscriminatiewetgeving en dataverzameling	4
3.3 Negen landen: UK, USA, Canada, België, Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk, Zweden, Nederland	6
3.4 Het kubusperspectief: $9 \times 3 \times 3 = 81$ cellen	6
4. Methodologie	8
4.1 Internationale onderzoeksgroep in plaats van nationale experts	8
4.2 Een internationaal seminarie op 26 en 27 mei 2002 in Brussel	8
Hoofdstuk 2 / Over de grenzen heen	9
<hr/>	
1. België	9
1.1 Algemeen arbeidsmarktbeleid	9
1.2 Specifiek beleid voor de doelgroepen op federaal vlak	10
1.3 Specifiek beleid voor de doelgroepen op Vlaams niveau	11
1.4 Positie van de doelgroepen	13
2. Canada	14
2.1 Algemeen arbeidsmarktbeleid	14
2.2 Specifiek beleid voor de doelgroepen	14
2.3 Positie van de doelgroepen	15
2.4 Evaluatie	16
2.4.1 Evaluatie van op het veld: jaarlijkse rapportage	16

2.4.2	Resultaten van een recente grootschalige review	16
2.4.3	Een externe wetenschappelijke evaluatie: prof. C. Agocs	17
3.	Duitsland	19
3.1	Algemeen arbeidsmarktbeleid	19
3.2	Specifiek beleid voor de doelgroepen	20
3.3	Positie van de doelgroepen	21
4.	Frankrijk	21
4.1	Algemeen arbeidsmarktbeleid	21
4.2	Specifiek beleid voor de doelgroepen	22
4.3	Positie van de doelgroepen	23
5.	Nederland	23
5.1	Algemeen arbeidsmarktbeleid	23
5.2	Specifiek beleid voor de doelgroepen	24
5.3	Positie van de doelgroepen	27
5.4	Evaluatie wet Samen	28
6.	Oostenrijk	29
6.1	Algemeen arbeidsmarktbeleid	29
6.2	Specifiek beleid voor de doelgroepen	29
6.3	Positie van de doelgroepen	30
7.	Verenigd Koninkrijk	31
7.1	Algemeen arbeidsmarktbeleid	31
7.2	Specifiek beleid voor de doelgroepen	31
7.3	Positie van de doelgroepen	33
8.	Verenigde Staten van Amerika	34
8.1	Algemeen arbeidsmarktbeleid en affirmative action	34
8.2	Specifiek beleid voor de doelgroepen	35
8.3	Positie van de doelgroepen	36
8.4	Affirmative action geëvalueerd	37
9.	Zweden	38
9.1	Algemeen arbeidsmarktbeleid	38
9.2	Specifiek beleid voor de doelgroepen	38
9.3	Positie van de doelgroepen	40
Hoofdstuk 3 / Conclusies en lessen voor Vlaanderen		41
1.	Divergentie en convergentie	41
2.	Stimuleren of imponeren? Argumenten voor en tegen	44

3. Een evaluatie van deze argumenten op basis van de ervaringen in het buitenland en lessen voor Vlaanderen	47
3.1 Argumenten voor: effectiviteitsvoordeel	48
3.2 Argumenten voor: responsabilisering	49
3.3 Argumenten tegen: economisch perspectief	49
3.4 Argumenten tegen: psychologische perspectief	52
3.5 Argumenten tegen: wettelijkheid	53
3.6 Argumenten tegen: praktische argumenten	53
4. Conclusie: imponerend stimuleren als brug tussen redelijke aanpassing en onevenredige belasting?	56
Bibliografie	61

TEN GELEIDE

De laatste jaren is binnen het concept van de actieve welvaartstaat de aandacht voor de integratie van specifieke groepen op de Vlaamse arbeidsmarkt sterk toegenomen. Daarbij wordt uiteraard vooral aandacht geschonken aan de vraag hoe een betere en sterke integratie verwezenlijkt kan worden. Vaak wordt daarbij gedacht aan het verlaten van het idee van de noodzaak tot ontwikkeling van een specifieke doelgroepbeleid voor elke doelgroep afzonderlijk. De toenemende penetratie van het uit Amerika overgewaaide *diversity concept*, zowel bij beleidsmakers als de andere actoren binnen de arbeidsmarkt, is hier uiteraard niet vreemd aan. Men zou kunnen stellen dat hiermee als het ware een nieuwe integratiebeweging is ontstaan, namelijk de integratie van de verschillende integratiebeleidsmaatregelen of een integratie in het kwadraat. De vraag is of het ondersteunen van dit diversiteitsbeleid zoals dit vandaag gebeurt vanuit de Vlaamse overheid een voldoende effectief instrument is voor de integratie van de verschillende doelgroepen.

Het onderzoek 'Integratie in het kwadraat' wil de validiteit en effectiviteit van deze beweging onderzoeken en aldus het toekomstige Vlaamse beleid terzake mee ondersteunen. Daarvoor worden twee luiken onderscheiden. Het eerste, een internationale luik, omvat een vergelijkende analyse van negen landen (België, Nederland, Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië, Zweden, de Verenigde Staten en Canada) op het gebied van arbeidsmarktbeleid ten aanzien van drie belangrijke groepen: vrouwen, migranten en gehandicapten en werd uitgevoerd onder leiding van prof. dr. Albert Martens op de afdeling Arbeid en Organisatie van het departement Sociologie van de K.U.Leuven. Het tweede onderzoeksluik bekijkt de huidige praktijk op het gebied van diversiteitsmanagement in Vlaanderen aan de hand van een diepgaande analyse van vijf cases. Dit onderzoeksluik werd uitgevoerd door het Hoger Instituut voor de Arbeid onder leiding van Miet Lamberts en prof. dr. Maddy Janssens.

Omwille van deze tweedeling in het globale onderzoek is de eindrapportage ook opgesplitst in twee delen. Het deel dat u nu in handen heeft, rapporteert over het internationale luik. Een eerste hoofdstuk omvat de probleemstelling en het kader van het onderzoek alsook de onderzoeksvragen, het conceptueel kader en de onderzoeksmethodologie. Het tweede hoofdstuk omvat een uitgebreide samen-

vatting van de situatie in de verschillende landen en in het derde hoofdstuk worden de voornaamste lessen uit deze buitenlandse ervaringen voor Vlaanderen gemaakt en de contouren van een mogelijk nieuw beleid geschetst.

De uitgebreide landenrapporten waarop wij ons hebben gebaseerd en die werden opgesteld door het *European Centre for Social Welfare Policy and Research* (Wenen) zijn terug te vinden op de bijgesloten cd-rom.

Tot slot willen wij nog enkele mensen bedanken die een wezenlijke rol gespeeld hebben bij de totstandkoming van dit onderzoek: de leden van de VIONA Visiegroep voor hun feedback, de medewerkers van het *European Centre* in Wenen voor de excellente samenwerking bij het opstellen van de verschillende landenrapporten (Yvonne Giedbacher, Theodora Manolakos, Peter Melvyn en Bernhard Perchinig) en de Amerikaanse en Canadese ambassade in Brussel die met hun financiële en logistieke ondersteuning de *DIVCON-conferentie* (Brussel, mei 2002) mee tot een succes maakten.

Leuven, oktober 2002

HOOFDSTUK 1

ONDERZOEKSKADER

1. Probleemstelling

De integratie van alle categorieën van werknemers is een belangrijk item op de politieke agenda in Vlaanderen. Vlaanderen wil immers *een actieve welvaartsstaat zijn die alle burgers ongeacht hun afkomst en aanleg laat participeren aan de samenleving door duurzame werkgelegenheid* (Beleidsnota Werkgelegenheid 2000-2004, p. 2).

De missie van het Werkgelegenheidsbeleid in Vlaanderen is dan ook het bijdragen tot het garanderen van het recht op duurzame werkgelegenheid voor iedereen en wel zo dat het elk individu afzonderlijk en de maatschappij in haar geheel ten goede komt. Een van de strategische kerndoelstellingen om deze missie te vervullen is de *evenredige participatie* door een verhoogde participatie van die bevolkingsgroepen die ondervertegenwoordigd zijn op de arbeidsmarkt: jongeren, ouderen, vrouwen, allochtonen, personen met een handicap, ...

Deze doelstelling werd door het Vlaams Parlement onderschreven in de met redenen omklede motie tot besluit van de op 14 maart 2000 gehouden bespreking van de Beleidsnota Werkgelegenheid, maar vooral in het recente decreet betreffende de evenredige participatie op de arbeidsmarkt van 24 april 2002.

Vraag is natuurlijk *hoe* deze doelstelling gerealiseerd kan worden op een efficiënte manier. Dit onderzoek wil het antwoord op deze belangrijke beleidsvraag mee ondersteunen door in de eerste plaats na te gaan hoe de integratie van groepen van ondervertegenwoordigde bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt *in andere landen* vormt krijgt. Expliciete aandacht wordt daarbij geschonken aan systemen van meer dwingende aard waarbij de overheid ingrijpt op de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

De actualiteit en belangrijkheid van deze laatste vraag werden recent nog onderstreept door de discussie die ontstond naar aanleiding van het pleidooi voor de invoering van quota's van vice-eerste minister en minister van Maatschappelijke Integratie Johan Vande Lanotte waarbij uitdrukkelijk werd verwezen naar buitenlandse ervaringen met dit systeem (Knack, 11 september 2002).

2. Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is de volgende: welk beleid ontwikkelen de belangrijkste Europese en Noord-Amerikaanse landen voor de integratie en bevordering van gelijke kansen van doelgroepen op de arbeidsmarkt en wat kan Vlaanderen (België) leren uit deze buitenlandse voorbeelden? Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden hebben we een aantal verdere afbakening van het onderzoeksveld gemaakt.

3. Afbakening

3.1 Drie doelgroepen: vrouwen, migranten en gehandicapten

In ons onderzoek beperken we ons tot drie doelgroepen: vrouwen, allochtonen en gehandicapten. Enerzijds omdat een beperking voor de haalbaarheid van het onderzoek noodzakelijk is, anderzijds omdat dit de doelgroepen zijn die vaak als speerpunten voor het beleid gelden en in sommige gevallen daarom ook 'samen' worden genomen (zoals bv. het geval is in de Canadese en tot zekere hoogte in de Amerikaanse regelgeving).

We zijn ons terdege bewust van het controversiële karakter van de keuze van deze doelgroepen. Meer nog, het is juist om de discussie rond de (vermeende?) vergelijkbaarheid tussen deze groepen te voeren, dat deze keuze werd gemaakt. Niemand ontkent immers dat al deze groepen te maken hebben met discriminatie en achterstelling. De mechanismen die deze achterstellingen bestendigen zijn echter sterk verschillend. Zo zijn vrouwen bijvoorbeeld geen minderheid, maar een meerderheid, speelt het taalaspect niet voor gehandicapten, ...

We zijn dan ook met name geïnteresseerd in welke mate andere landen via allerlei regelgeving en pakketten maatregelen de integratie van deze groepen al dan niet gelijklopend aanpakt.

Bewust hebben we niet geopteerd voor een verdere definiëring van deze groepen. Hoewel dit minder het geval is voor vrouwen, kunnen immers verschillende definities gevormd worden over wie al dan niet als migrant of allochtoon of gehandicapt wordt bestempeld. Door juist de eigen nationale (non-)definiëring in elk land te bekijken, hopen we op interessante beleidsverschillen en de specificiteit van het beleid in elk land te stoten.

3.2 Drie aspecten: arbeidsmarktbeleid, antidiscriminatiewetgeving en dataverzameling

In de eerste plaats kan voor de integratie van deze doelgroepen uiteraard geopteerd worden voor de ontwikkeling van een bepaald *arbeidsmarktbeleid*. Een vergelijking van de verschillende 'arbeidsmarktbeleiden' van de in de analyse opgenomen landen, vormt dan ook het belangrijkste deel van ons onderzoek (*aspect 1*).

Alhoewel dat de ontwikkeling van een algemene *antidiscriminatiewetgeving* een federale materie is, lijkt het ons belangrijk om dit element in onze vergelijkende studie op te nemen (*aspect 2*) en niet louter het algemeen arbeidsmarktbeleid in de vergelijkende landen te analyseren. In heel wat landen ondersteunen, flankeren of vullen beide elementen elkaar aan in het globale beleid gericht op evenredige participatie.

Een aantal landen (zoals bv. de VS) hebben immers een sterk uitgebreid arsenaal aan antidiscriminatiewetgeving, maar slechts een beperkt uitgebouwd arbeidsmarktbeleid en zijn daarom interessant als vergelijking met Vlaanderen/België.

Bovendien worden in heel wat landen nieuwe wetgevingen ontwikkelt ten gevolge van de opnemings van artikel 13 in het Europese Verdrag en de daaruit volgende algemene non-discriminatie-richtlijnen van de Europese Commissie. Ook in België werd immers eind vorig jaar in de Senaat hieromtrent een nieuwe wetgeving goedgekeurd (27 december 2001).

Naast de aspecten van arbeidsmarktbeleid en antidiscriminatiebeleid is er echter ook nog een *derde belangrijke factor* die een belangrijke rol speelt in het ganse vraagstuk van integratie en evenredige participatie: de beschikbaarheid van betrouwbare en accurate *arbeidsmarktgegevens* (*aspect 3 van het onderzoek*).

Vooraf bij de implementatie en uitvoering van het beleid zijn accurate en actuele cijfers belangrijk. Maar ook in de fase van probleemonderkenning. De mate van het beschikken over degelijke statistisch materiaal kan dan een belangrijke indicatie zijn voor de ernst waarmee het probleem wordt aangepakt of onderkend.

Ook de Vlaamse minister van Tewerkstelling onderkent dit. Bij de opstelling van het tienpuntenplan in zijn beleidsnota voor efficiëntere en effectievere instrumenten, pleit hij immers voor *een grondige monitoring en rapportering waarbij elk monitoringsysteem steunt op voorafgaand voldoende geëxpliciteerde en meetbare doelstellingen. Van daaruit kunnen beleidseffecten en indicatoren in kaart worden gebracht die op zich de input voor beleidsopvolging en -evaluatie uitmaken. Dit laat toe adequate bijsturingen mogelijk te maken, de toepassing van de reglementering te bewaken en bedoelde of onbedoelde neveneffecten zichtbaar te maken* (Beleidsnota 2000-2004; p. 147). Zo stelt de minister zelf in zijn Strategisch Plan dat het succes van het beleid dient te worden bepaald door middel van een aantal indicatoren. Dit zijn onder andere de werkloosheidsgraad en werkzaamheidsgraad van bevolkingsgroepen die momenteel ondervertegenwoordigd zijn binnen de werkende bevolking. Op dit moment is voor een aantal groepen deze informatie slechts fragmentair of in heel beperkte mate voor handen. Recent stelde Vlaams minister van Tewerkstelling Renaat Landuyt terecht vast dat *'een deel van het probleem is dat we niet een weten hoe groot het werkloosheidsprobleem is in de allochtone gemeenschap'* (De Morgen, 14 oktober 2002).

Ons onderzoek wil dan ook nagaan hoe de situatie van deze arbeidsmarktinformatie is in andere landen aan de hand van een analyse van de kennis van de positie van de doelgroepen.

3.3 Negen landen: UK, USA, Canada, België, Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk, Zweden, Nederland

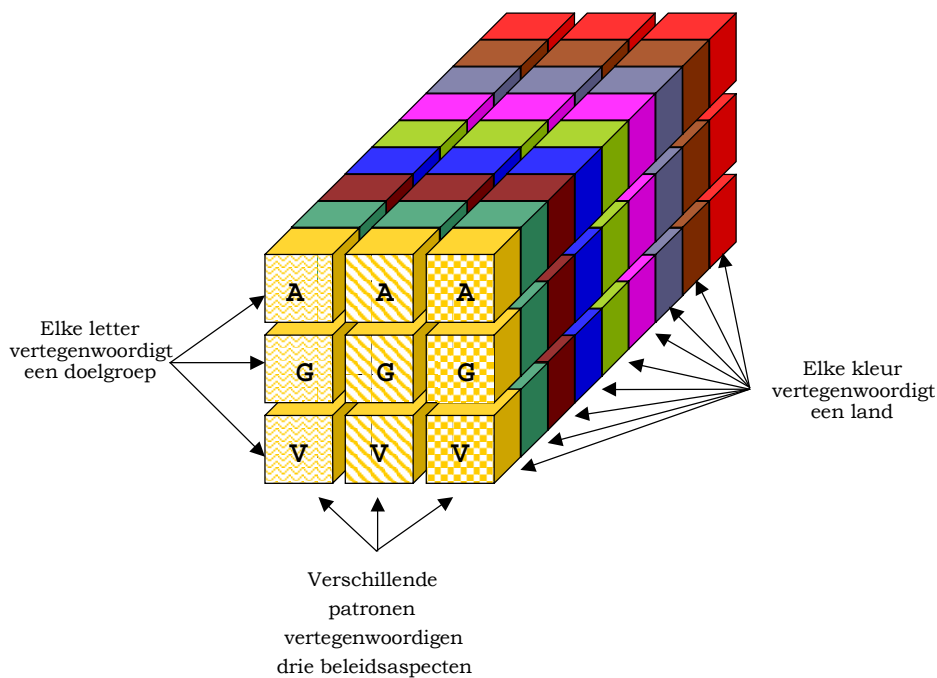
Omwille van praktische en financiële haalbaarheid hebben we uiteraard de lijst van de te onderzoeken landen moeten beperken. Hierbij is geopteerd om de belangrijkste buurlanden te onderzoeken (Nederland, Frankrijk, Duitsland, UK), de landen die vaak als mogelijk 'voorbeeld' worden genoemd (USA, Canada) als mede Zweden (als Scandinavische case) en Oostenrijk.

3.4 Het kubusperspectief: $9 \times 3 \times 3 = 81$ cellen

Aldus worden in het onderzoek de volgende cellen betrokken:

- negen landen (UK, USA, Canada, België, Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk, Zweden, Nederland);
- drie doelgroepen: (a) vrouwen, (b) migranten en (c) gehandicapten;
- drie aspectuele benaderingen, met name: (a) het arbeidsmarktbeleid, (b) de antidiscriminatiewetgeving en (c) de (analyse van) de arbeidsmarktgegevens.

Dit perspectief levert dus een informatiekubus op die bestaat uit 81 cellen.



Figuur 1.1

De onderzoeksvraag die als een rode draad door het onderzoek is verweven, is de vraag in welke mate we convergentie (gelijklopendheid) of divergentie (niet-gelijklopendheid) op deze verschillende vergelijkingsgebieden aantreffen binnen de drie vergelijkingsdimensies:

- tussen *landen* binnen aspecten: bijvoorbeeld de verschillen die kunnen vastgesteld worden tussen het arbeidsmarktbeleid van de verschillende landen;
- tussen *aspecten* binnen een land: bijvoorbeeld de verschillende mate van ontwikkeling tussen wetgeving en arbeidsmarktbeleid in één land;
- tussen *doelgroepen* binnen één aspect: bijvoorbeeld de verschillende beschikbaarheid van statistieken voor de verschillende doelgroepen in één land.

Het bewust maken van complexe situaties zoals deze is uiteraard geen sinecure. Dagelijks worden de weerkundigen met duizenden gegevens van duizenden meetinstrumenten overspoeld om weerkundige prognoses op te stellen die een betrouwbare weervoorspelling van vijf dagen nauwelijks overschrijdt. Desalniettemin blijft het verzamelen van deze gegevens zinvol. Hiermee hopen de onderzoekers op termijn een verdieping en verfijning van hun respectieve onderzoeksmodellen te bereiken alsook meer nauwkeurige relaties tussen de verschillende interveniërende factoren bloot te leggen. We zouden van een analoge standpunt willen uitgaan. De drie bundels onafhankelijke variabelen willen we dan ook tegelijk laten op elkaar inspelen.

Het is immers ontegensprekelijk een feit dat er wederzijdse interactie bestaat tussen het waarnemen van een situatie (arbeidsmarktpositie), het uitstippelen van een arbeidsmarktbeleid en het opstellen van bepaalde regelgeving. Maar deze verbanden zijn zeker niet lineair vastgelegd. Het kan best gebeuren dat de arbeidsmarktpositie slechts wordt onderzocht nadat de wetten werden verkondigd of een inhaalbeleid werd ingezet. Deze drie aspectuele benaderingen beschikken over een 'relatieve autonomie' en verhouden zich ook zo ten opzichte van elkaar. Bovendien kan dit eveneens voor elke doelgroep en voor elk land verschillen omwille van bijvoorbeeld historische processen.

De verleiding is dan groot om vlug een van de analyseniveaus te verwijderen om de betrouwbaarheid van de resultaten op te krikken. Onze stelling is dat hiermee de geldigheid (validiteit) van het onderzoek in het gedrang komt.

Meteen zou men kunnen zeggen dat in dit onderzoek het om diverse soorten '*verschillenbehandeling*' gaat. Deze verschillenbehandeling heeft zowel betrekking op het geslacht (gender), op de (etnische/culturele) herkomst en op de arbeidsgeschiktheid. De (h)erkenning, de wetenschap en de kennis, de aanpak en de behandeling van de verschillen (voor deze doelgroepen) is niet gelijk of even evident. Sommige van deze verschillen worden als zo evident beschouwd en ervaren (bv. het verschil man/vrouw), dat het ondenkelijk zou zijn om daarover geen informatie te verzamelen, om de eventuele ongelijke behandeling na te trekken en om maatregelen te nemen die deze ongelijke behandeling ongedaan maken. Desalniettemin ervaren andere sociale categorieën niet dezelfde bekommernis van de

onderzoekers, van het rechtssysteem of van de verantwoordelijken van het arbeidsmarktbeleid.

4. Methodologie

Om aan de benodigde accurate informatie te geraken voor alle landen, alle aspecten en alle doelgroepen werden verschillende bronnen gebruikt.

4.1 Internationale onderzoeksgroep in plaats van nationale experts

Oorspronkelijk was het de bedoeling om te werken met nationale experts per land. Deze experts waren echter moeilijk bereid te vinden om dezelfde informatie te verschaffen tegen de gestelde voorwaarden. Een oplossing werd gevonden door samenwerking met het *European Centre for Social Welfare Policy and Research*, een met de UN geaffilieerd onderzoeksinstituut dat gevestigd is in Wenen. Door hun unieke organisatie op basis van vertegenwoordigers van de meeste westerse landen (de zgn. *National Liaisons Officials*) hebben zij toegangskanalen tot de beoogde informatie.

Zij hebben op basis van relevante documenten van verschillende belangrijke internationale organen (zoals de Raad van Europa, de Europese Commissie, de OESO, het ILO, ...) alsook de relevante documenten van de geselecteerde landen zelf (National Action Plans, beleidsnota's, onderzoeken, ...) landenrapporten opgesteld die op de bijgevoegde cd-rom terug te vinden zijn.

4.2 Een internationaal seminarie op 26 en 27 mei 2002 in Brussel

Om de informatie-uitwisseling met experts van de onderzochte landen te optimaliseren werd eind mei 2002 in de lokalen van het Brusselse ACV een internationaal seminarie met als thema de integratie van vrouwen, allochtonen en gehandicapten op de arbeidsmarkt gehouden, onder de titel '*Convergence or divergence? Conference on labour market policy, anti-discrimination legislation and the collection of labour market statistics for women, people with disabilities and immigrants in Europe and North America*'.

Dit verschaftte eerstehandsinformatie over de effectiviteit en efficiënte van het gevoerde beleid zodat de bestaande formele regelgeving en beleidsmaatregelen in perspectief konden worden geplaatst. Mede dankzij de inspanningen van de Canadese en Amerikaanse ambassade in Brussel konden onder meer experts uit deze landen worden overgevlogen. Daarnaast was het ook de bedoeling de discussie rond dit thema in Vlaanderen te stimuleren. In totaal namen 116 deelnemers één of meerdere dagen deel aan het seminarie.

HOOFDSTUK 2

OVER DE GRENZEN HEEN

In dit deel gaan we na wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn op beleidsgebied in de geselecteerde landen en voor de geselecteerde doelgroepen.

We baseren ons daarbij hoofdzakelijk op de landenrapporten die terug te vinden zijn op de cd-rom en de discussies met de nationale experts op de conferentie en daarbuiten.

1. België

1.1 Algemeen arbeidsmarktbeleid

Het huidige beleid in België en Vlaanderen is zoals in gans Europa (actieve welvaartsstaatconcept) gericht op een stimulering en verbetering van het aanbod enerzijds en een stimulering van de vraag anderzijds, binnen een algemeen non-discriminatie kader en een sterk ontwikkeld systeem van collectieve onderhandelingen.

Het algemene arbeidsbeleid wordt gekenmerkt door een sterke activeringspolitiek van alle werkzoekenden waarbij meer en meer aandacht wordt besteed aan de individuele noden en behoeften van de werkzoekenden en een gans vormings- en opleidingstraject op maat wordt aangeleverd. Deze aanbodbenadering wordt ondersteund door een uitgebreid pakket van tewerkstellingsmaatregelen waarbij voor specifieke doelgroepen (jongeren, langdurig werklozen, ...) kortingen op de sociale zekerheidsbijdrage van de werkgevers wordt aangeboden. Momenteel ligt een voorstel van de sociale partners op tafel om al deze banenplannen te herbekijken en te groeperen om de overzichtelijkheid te verhogen. Kenmerkend voor België is daarbij uiteraard de verschillende bevoegdheden van de verschillende politieke niveaus; de algemene antidiscriminatiewetgeving is een federale materie evenals de arbeidsvoorwaarden en tewerkstellingsmaatregelen; opleiding, training en arbeidsbemiddeling een gemeenschapsbevoegdheid. Federaal wordt het algemene beleid daarom ondersteund met een in ontwikkeling zijnde algemene antidiscriminatiewetgeving waarbij directe en indirecte discriminatie op grond van de grond van geslacht, een zogenaamd ras, de huidskleur, afstamming, natio-

nale of etnische afkomst, seksuele geaardheid, burgerlijke stand, geboorte, fortuin, leeftijd, het geloof of levensbeschouwing, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap wordt verboden (wetsvoorstel Mahoux, aangenomen in de Senaat op 27 december 2001 en recent aangenomen in de Commissie Justitie van de Kamer).

Eerder was immers enkel een antidiscriminatiewetgeving van kracht voor vrouwen op de arbeidsmarkt (de wet van 4 augustus 1978 houdende economische heroriëntering, veranderd door de wet van 7 mei 1999 op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor de sociale zekerheid) en allochtonen (de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, waar in 1994 een artikel rond werkgelegenheid werd ingevoerd).

Daarnaast is er ook CAO nr. 38ter die de problematiek van vreemde arbeiders in het arbeidsproces regelde. Door deze CAO werd aan het oude artikel 10 zoals dit terug te vinden was in CAO nr. 38 van 6 december 1983, gewijzigd door CAO nr. 38bis van 29 oktober 1991, een verplicht karakter gegeven. Dit artikel stelt dat de werkgever die aanwerft de kandidaten niet op een discriminerende wijze mag behandelen: *'De werkgever mag geen onderscheid maken op basis van leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, medisch verleden, ras, huidkleur, nationale of etnische afkomst, ...'*

1.2 Specifiek beleid voor de doelgroepen op federaal vlak

Het KB van 14 juli 1987 houdende maatregelen ter bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de privé-sector vormt het kader van de positieve acties die worden ondernomen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en de promotiekansen.

Voor vrouwen is er in kader van het professioneel akkoord van 1989-1990 een Cel Positieve Acties actief binnen het federaal ministerie van Tewerkstelling die ondersteuning biedt aan het positieve actiebeleid voor vrouwen dat de overheid zichzelf heeft opgelegd (ook ondersteunt door de provinciale diensten voor gelijke kansen) en dat zij binnen de privé-sector tracht te stimuleren via een grondige en professionele ondersteuning, het uitreiken van de Equality award, het afsluiten met sectorale akkoorden en het opzetten van regionale en sectorale netwerken, ... De Cel onderneemt ook audits.

Veder bestaat sinds 1992 formeel de verplichting van het voorleggen van een jaarlijks verslag over de gelijke kansen en vrouwen in de ondernemingsraad of aan de vakbondsafgevaardigde (KB 12 augustus 1993). In de praktijk blijft dit echter vaak dode letter.

Naar aanleiding van de richtlijn van de Europese Gemeenschap van 10 februari 1975 rond gelijk loon werd CAO nr. 25 van 15 oktober 1975 afgesloten die uitvoering van deze richtlijn voorziet.

Voor *allochtonen* op de arbeidsmarkt worden geen specifieke maatregelen genomen op federaal niveau, afgezien van de reeds aangehaalde antidiscriminatiewetgeving.

Voor *gehandicapten* bestaat er in theorie een quotasysteem in gans België. Deze werd ingevoerd door de sociale rehabilitatiewet van 1963 voor zowel private en publieke overheden. De uitvoeringsbesluiten voor de private sector werden echter nooit ontwikkeld. Voor de publieke sector gebeurde dit wel, zij het veel later: in 1972 werden 6 000 arbeidsplaatsen voorbehouden voor gehandicapten in de federale administratie, later werden dat er 1 200.

In 1978 werd deze verplichting uitgebreid naar provinciale en lokale overheden die één gehandicapte persoon dienden te tewerkstellen op alle 55 werknemers.

Deze laatste verplichting geldt nog steeds in theorie, maar niemand weet of deze in de praktijk ook wordt uitgevoerd. Voor de federale overheid geldt deze niet meer aangezien een nieuwe wetgeving in 1999 de oude verving, maar de uitvoeringsbesluiten nog steeds op zich laten wachten.

Bij de ontwikkeling van de gemeenschappen en gewesten werd dit quota ook mee opgenomen. Zo zou in Vlaanderen 2% van de werknemers in de administratie een gehandicapte moeten zijn. In de praktijk wordt ook dit niet of nauwelijks gemonitord en opgevolgd.

Naast deze theoretische quotaregeling bestaat er ook de mogelijkheid voor loonsubsidie in het kader van CAO 26 (1977). Deze geldt in de private sector, voor 1 jaar, is hernieuwbaar en heeft een maximum van 50%.

De belangrijkste maatregel omvat echter de ontwikkeling van een uitgebreide substituerende tewerkstelling in de beschutte werkplaatsen. Een 18 000-tal personen met een handicap werken daar en het totale budget bedraagt ongeveer 225 miljoen euro, wat meer dan 80% van alle middelen die aan programma's voor de tewerkstelling van gehandicapten wordt besteed op alle niveaus (Samoy, 2002, p. 9).

1.3 Specifiek beleid voor de doelgroepen op Vlaams niveau

Op Vlaams niveau is er duidelijk een nieuwe convergentiebeweging voor de aanpak van de problemen van de verschillende doelgroepen op de arbeidsmarkt. Speerpunt in het beleid, naast een uitgebreide vorming en opleiding van alle werkzoekenden, zijn daar de zogenaamde vrijwillige diversiteitsplannen. Sinds 1998 (het VESOC-akkoord tewerkstelling allochtonen van 8 juni) doet de Vlaamse overheid inspanningen om bedrijven te overtuigen van de noodzaak van actieplannen voor *allochtonen* onder meer via het mogelijk maken van de recuperatie van een deel van de kosten (max. 12 395 euro). Jaarlijks wordt in dit kader een globaal actieplan door de sociale partners opgesteld. De Vlaamse Regering investeert daarin heel wat middelen zowel in de ondersteuning en informatieverstrekking, maar ook op het gebied van persoonlijke begeleiding via de aanstelling van diversiteitsconsulenten binnen de subregionale tewerkstellingscomité's (STC's). Hoewel

deze resultaten op kwantitatief gebied beperkt zijn te noemen, lijkt er wel een duidelijke stijgende trend: 58 bedrijven in 1999, 100 in 2000 en 171 in 2001. Ook werden onder meer samenwerkingsakkoorden afgesloten met sectoren, sociale partners en zelforganisaties.

Sinds 2001 werd met een geïntegreerd doelgroepenbeleid voor ogen, besloten om deze actieplannen allochtonen voortaan als diversiteitsplannen te beschouwen en open te stellen voor alle categorieën van werknemers. Eveneens werd het aantal diversiteitsconsulenten in de regio's verhoogd. Centraal in deze benadering staat het concept van diversiteitsmanagement. Een actieplan diversiteit impliceert het op een planmatige manier wegnemen van directe en indirecte discriminerende drempels en/of het scheppen van voorzieningen waardoor de verticale en horizontale mobiliteit van leden van kansengroepen op de bedrijfsinterne- en externe arbeidsmarkt wordt vergroot en hun voortijdige uitstroomkansen worden vermindert met het oog op hun evenredige en volwaardige participatie in alle afdelingen en functies. Kansengroepen zijn alle categorieën van personen waarbij de werkzaamheidsgraad, zijnde het procentueel aandeel van de personen uit de betrokken categorie op beroepsactieve leeftijd (15-64 jaar) die effectief werken, lager ligt dan het gemiddelde bij de totale beroepsbevolking.

Aangezien de concrete uitwerking in de praktijk pas vanaf dit jaar gevolgen zal hebben is het nog vroeg om deze nieuwe tendens te evalueren. Wel staat er een groot evaluatieprogramma op stapel voor de reeds bestaande actieplannen voor allochtonen in kader van het VIONA-programma 2002.

Dat het de Vlaamse regering menens is met deze evenredige participatie blijkt uit het op 24 april 2002 goedgekeurde decreet houdende de evenredige participatie op de arbeidsmarkt waarbij de overheid het principe van evenredige participatie onderschrijft en elke verwijzing naar geslacht, ras, huidskleur, leeftijd, levensbeschouwing en andere soortgelijke kenmerken bij arbeidsbemiddeling, beroepsopleiding, beroepskeuzevoorlichting en loopbaanbegeleiding in Vlaanderen en in het wervings-, selectie- en personeelsbeleid van de Vlaamse overheid verbiedt. Daarnaast verplicht het decreet de intermediaire organisaties en de Vlaamse diensten actief mee te werken aan de realisatie van de evenredige participatie en de gelijke behandeling via het verplicht opstellen van een actieplan (waarin onder meer de doelstellingen, procedures, evaluatiemethodes en een stappenplan worden beschreven) en een verplicht jaarlijks voortgangsrapport over te maken aan de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement.

Daarnaast worden mogelijkheden tot actieve ondersteuning en de oprichting van een specifiek orgaan voor de bevordering van de evenredige participatie in het vooruitzicht gesteld. De uitvoeringsbesluiten van dit decreet worden momenteel voorbereid en de effectieve implementatie van deze principes en maatregelen zal een belangrijke testcase zijn voor het evenredige participatiemodel in Vlaanderen.

Belangrijk met het oog op de integratie van 'toekomstige' migranten in Vlaanderen is ook de recente stemming van een nieuw decreet Inburgering in de com-

missie Welzijn van het Vlaams Parlement (15 oktober 2002). De huidige praktijk waarbij nieuwkomers vrijwillig een traject kunnen volgen waarin taalonderwijs centraal staat zal dan meer structureel ondersteund worden. Centraal in deze ontwikkeling zijn de wetgeving staat ook de verhoging van de tewerkstellingskansen via zogenaamde inwerkingstrajecten.

Daarnaast werd in 2000 ook een VESOC-akkoord gesloten specifiek voor de gelijke kansen tussen mannen en *vrouwen* waarbij middelen vooral werden aangewend voor de bewustmaking van het belang van een gendersensitief personeelsbeleid en trajectbegeleiding.

Ook voor gehandicapten werd in 2000 een afzonderlijk VESOC-akkoord gesloten waarbij middelen werden gegeneerd voor de trajectbegeleiding van *personen met een handicap*. Deze is in handen van gespecialiseerde diensten onder auspiciën van het Vlaams Fonds voor de Integratie van Personen met een Handicap. Dit fonds beheert daarnaast nog andere arbeidsprogramma's naast de meer algemene integratie- en verzorgingsprogramma's. Onder meer de Vlaamse inschakelingspremie (loonsubsidie van 30% voor private werknemers), een beperkt programma van ondersteunde tewerkstelling, een tegemoetkoming in de kosten van arbeidsgereedschap en kosten in de aanpassing van de arbeidspost en gespecialiseerde beroepsopleiding

1.4 Positie van de doelgroepen

Wat de posities van de verschillende doelgroepen in Vlaanderen betreft is er duidelijk een probleem van gegevensverzameling voor gehandicapten en allochtonen.

Hoewel opsplitsing van data naar *gender* vlot beschikbaar is, wordt algemeen gesteld dat voor de bepaling van de positie van de vrouwen een aantal belangrijke variabelen zoals gezinssamenstelling in de toekomst meer in de statistieken moeten worden opgenomen.

Zowel op het gebied van de activiteitsgraad (een derde lager bij vrouwen) als op het gebied van loon zijn er grote verschillen tussen mannen en vrouwen. Al is in dat laatste geval duidelijk een inhaalbeweging bezig, onder meer door een toenemende opleiding. Gemiddeld verdienen vrouwen zo'n 75-80% van de mannen, waar dit 20 jaar geleden nog zo'n 10% lager lag.

Toch blijven vrouwen in zeer specifieke sectoren terecht te komen zoals zorg en onderwijs en veel meer deeltijds te werken dan mannen.

Betrouwbare statistieken voor *gehandicapten* bestaan nauwelijks, maar daar zou met de nieuwe volkstelling 2001 verandering in kunnen komen aangezien daar voor het eerst een aantal vragen rond arbeidshandicap in werden verwerkt. Deelonderzoeken tonen duidelijk wel de hoge werkloosheid en inactiviteit van de doelgroep aan alsook het zeer kleine aandeel in de van reguliere tewerkstelling (Verhoeven & Samoy, 2000).

Voor *allochtonen* is het probleem dat andere afbakeningscriteria dan nationaliteit ontbreken. Hoewel dit laatste in heel wat landen het geval is, is dit voor wat

Vlaanderen betreft uiterst vreemd aangezien wel een specifiek beleid werd ontwikkeld voor de doelgroep in kader van de VESOC-akkoorden waarbij de evenredige participatie als expliciete doelstelling werd weerhouden.

Op Vlaams niveau worden daarom wel statistieken van werklozen naar herkomst opgesplitst en werd binnen de VDAB een registratiesysteem ontwikkeld dat gebaseerd is op naamherkenning en zelfidentificatie. Deze methode is tot op heden echter nooit getoetst op zijn betrouwbaarheid en uiterst controversieel.

Deze VDAB-data toont aan dat de werkloosheid bij niet-Europese allochtonen (vnl. Marokkanen en Turken) zo'n vier keer hoger ligt (20%).

Systematische informatie van loontrekkenden naar herkomst ontbreekt. Een studie van Verhoeven en Martens met gegevens uit 1997 van vreemdelingen en genaturaliseerden toont wel duidelijk de concentratie aan in bepaalde sectoren, de concentratie in het arbeidsstatuut, de hoge graad van uitzendarbeid en een duidelijk lagere gemiddelde verloning (Verhoeven & Martens, 2001).

2. Canada

2.1 Algemeen arbeidsmarktbeleid

Het arbeidsmarktbeleid op federaal vlak in Canada wordt gekenmerkt door een sterk regulatief optreden van de overheid voor wat betreft de tewerkstelling van bepaalde groepen (vraagkant van arbeid). Dit in tegenstelling tot de meeste Europese landen waar veel meer wordt getracht de aanbodkant te activeren of de match tussen vraag en aanbod via (individuele) arbeidsbemiddeling te verbeteren.

Deze aanbodbenadering is slechts beperkt aanwezig in het *Employment Insurance*-programma (EI) dat veel algemener, minder uitgebreid en minder activerend is dan de programma's die in de meeste Europese landen de laatste jaren ontwikkeld werden. Het aandeel van specifieke groepen zoals allochtonen, vrouwen en vooral gehandicapten in deze programma's ligt bovendien heel wat lager dan hun aandeel in de werkloosheid.

2.2 Specifiek beleid voor de doelgroepen

De *Canadian Human Rights Act* van 1978 maakte het mogelijk om affirmative action te ondernemen voor zogenaamde *underrepresented groups* (de Act geeft zelfs het *Human Rights Tribunal* de mogelijkheid om deze verplicht op te leggen aan organisaties met het oog op het vermijden van discriminatoire praktijken in de toekomst).

Dit impliceerde een grondige verschuiving in de manier waarop discriminatie werd aangepakt. Daarvoor was immers enkel mogelijk om een klacht te formuleren op basis van bewijzen van directe discriminatie. Door de nieuwe wetgeving werd de mogelijkheid geboden om ook systematische en indirecte discriminatie

aan te pakken op basis van cijfermateriaal rond over- en ondervertegenwoordiging.

In 1986 besliste de federale overheid om gebruik te maken van de door de Human Rights Act geboden mogelijkheid en werden de *Employment Equity Act* (EEA) en het *Federal Contractors Compliance Program* (FCCP) ontwikkeld.

Na een grondige review in 1995, werd een nieuwe EEA van kracht vanaf 1996 die onder meer het FCCP onder de nieuwe EEA schaarde. Andere aanpassingen waren onder meer een uitbereiding van de wetgeving naar de publieke overheden, de invoering van *audits* en de invoering van overleg tussen werkgever en werknemers.

De huidige EEA verplicht werkgevers om een survey van de werkplaats (i.v.m. aanwervingen, promoties, vertrek, functieniveau, beloning) uit te voeren, deze te analyseren, het HR-beleid en -praktijk te bekijken, te overleggen met de vertegenwoordigers van de werknemers, positieve acties te ondernemen voor de vier doelgroepen (vrouwen, aboriginals, zichtbare minderheden en gehandicapten), een *equity* plan op te stellen met numerieke doelstellingen om de vertegenwoordiging van de doelgroepen te verhogen waar nodig, jaarlijks te rapporteren en regelmatig een audit te ondergaan door de *Canadian Human Rights Commission*.

Aangezien dit een federale wetgeving is ressorteert niet elke werkgever onder deze wetgeving. In totaal vallen ongeveer 1 400 werkgevers onder de wetgeving met elk minimum 100 werknemers, zodat nu ongeveer twee miljoen mensen of 12% van de werkende Canadese bevolking hierbij betrokken zijn. Zij kunnen worden onderverdeeld in drie groepen: 420 bedrijven in federaal geregelde sectoren (transport, bankwezen, communicatie; 620 000 werknemers), 800 privé-ondernemingen die ressorteren onder het FCCP omdat ze meer dan 100 werknemers hebben en een contract hebben afgesloten met de overheid van meer dan 200 000 dollar (1,1 miljoen mensen), 81 federale overheidsdepartementen en speciale agentenschappen (210 000 mensen).

2.3 Positie van de doelgroepen

De kennis over de positie van vrouwen en allochtonen op de arbeidsmarkt is zeer goed. Uiteraard komt dit door de geschetste ontwikkeling en de implementatie van de EEA waarbij veel aandacht is uitgegaan naar rapportage en monitoring, zowel over de werking van de wet als over de positie van de doelgroepen. Enkel voor de gehandicapten is dit minder het geval aangezien de variabele handicap nog steeds niet in de volkstelling is opgenomen en populatiegegevens dus nog steeds beperkt zijn.

Alvorens deze positie te bekijken is het noodzakelijk te stellen dat de definiëring van deze groepen op basis van zelfidentificatie gebeurt op bedrijfsniveau voor de bedrijven die onder de EEA ressorteren en bij een steekproef voor de anderen. Een overzicht van deze positie kan eveneens gelden als een zachte evaluatie van de werking van de wetgeving en is daarom interessant.

Zowel op gebied van instroom op de arbeidsmarkt als op doorstroom naar hogere functies en beroepengroepen is de situatie van alle vier de doelgroepen verbeterd sinds de invoering van de EAA.

De vertegenwoordiging van *vrouwen* op de arbeidsmarkt steeg van 40% in 1987 tot 43,8% in 2000, die van de *aboriginals* van 0,7% in 1987 tot 1,5% in 2000, die van de *gehandicapten* van 1,5% in 1987 tot 2,3% in 2000 en die van de *zichtbare minderheden* van 5,0% tot 10,7%.

Vergeleken met de beschikbaarheid in de beroepsbevolking blijkt de gelijke vertegenwoordiging enkel voor de *zichtbare minderheden* wordt gehaald (10,5% in beroepsbevolking). Vooral bij de *gehandicapten* (6,5% in de beroepsbevolking) en de *aboriginals* in mindere mate (2,1%) is deze verre van gerealiseerd. Evenals bij de *vrouwen* (46,0% in beroepsbevolking). Ook het aandeel in de promoties van deze groepen is de laatste jaren sterk toegenomen en licht zelfs boven hun aandeel in de arbeidsmarkt wat op een duidelijk inhaalbeweging wijst.

2.4 Evaluatie

2.4.1 Evaluatie van op het veld: jaarlijkse rapportage

Jaarlijkse evaluatierapporten bewijzen dat de bewustwording van de problematiek is toegenomen bij alle actoren. Voor werkgeversfederaties is *employment equity* een duidelijk HRM-tool geworden en het streven naar een representatieve samenstelling binnen het bedrijf wordt omschreven als '*good business sense*'. De werknemersvertegenwoordiging en vertegenwoordigers van de vier doelgroepen zien *employment equity* als een middel om gelijkheid te realiseren door de erkenning van verschillen.

Nochtans hebben beide groepen een aantal problemen met de wetgeving. De kost voor ondernemingen mag niet onderschat worden (opzetten rapportagesystemen, inhuren experts) en zou moeten verminderd worden, de numerieke doelen worden aanzien als quotasystemen die geen rekening houden met kwalificaties en de samenwerking tussen werkgevers en werknemers worden als cruciaal aangeduid.

Met deze bezwaren wordt terdege rekening gehouden. Zo is het opstellen van quota verboden volgens de nieuwe versie van de *Human Rights Act* (1995, sectie 54.1). Quota worden hierbij gedefinieerd als *a requirement to hire or promote a fixed and arbitrary number of persons during a given period*.

2.4.2 Resultaten van een recente grootschalige review

Einde juni 2002 werden aan het parlement de resultaten voorgesteld van een grondige review van de wet waarbij meer dan 100 belanghebbenden over het ganse land werden gehoord. Het feit dat dit de eerste grootschalige review van de EEA

in zijn huidige vorm is, maakt dit heel interessant (Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, 2002).

De algemene conclusie is dat bijna alle mensen die werden gehoord vinden dat deze wetgeving dient voortgezet worden en niet alleen omwille van het vergroten van de gelijkheid in de werkplaats. De meeste getuigden dat de wetgeving goed was voor het 'zaken doen' en dat het de werkgevers dwingt om na te denken over en klaar te zijn voor toekomstige trends in de beschikbare beroepsbevolking.

De 29 aanbevelingen die de commissie voorstelde hadden allen betrekking op een zekere fijn tuning van de wetgeving. Zo is er de aanbeveling om meer middelen uit te trekken voor de ondersteuning van de bedrijven als ook van de (potentiële) werknemers uit de vier groepen en dat de afstemming van het *federal contractors programme* en de kern EEA nog beter kan op het gebied van verplichtingen en monitoring.

Van groot belang echter zijn de uitspraken over het verschil in uitkomsten van de wetgeving voor de verschillende groepen. Er wordt vastgesteld dat de verbetering in arbeidspositie bij aboriginals en vooral bij gehandicapten te klein is en dat hiervoor speciale maatregelen dienen te worden ontwikkeld in samenspraak met vertegenwoordigers van de doelgroep.

Ook belangrijk zijn de uitspraken over een eventuele uitbreiding van de wet naar andere doelgroepen. Het *Review Committee* stelt geen verandering voor maar wel een discussie naar de juiste definiëring en afbakening van de gehandicaptenpopulatie. Daarbij wordt vooral gewezen op een achterstand in dataverzameling op de algemene arbeidsmarkt voor deze specifieke groep.

Verder dringt de commissie er op aan dat ook de provinciale overheden werk zouden maken van een gelijksoortige wetgeving om het overgrote deel van de niet onder federale bevoegdheid ressorterende private bedrijven te bereiken.

2.4.3 Een externe wetenschappelijke evaluatie: prof. C. Agocs

Bij al deze ontwikkelingen dienen wel een aantal kanttekeningen te worden gemaakt. Op de DIVCON-conferentie (27 mei 2002, Brussel) formuleerde prof. Carol Agocs (University of Ontario) duidelijk een aantal bedenkingen bij de bestaande EEA-wetgeving.¹ De vraag is volgens haar in welke mate systematische discriminatie effectief wordt aangepakt door de bestaande equity-wetgeving. Zij onderscheidt vier evaluatiecriteria voor de effectiviteit van de wetgeving:

- de numerieke representatie in de organisatie;
- de opheffing van structurele barrières in de beslissingssfeer van het bedrijf die de toegang, carrièreontwikkeling en volledige participatie van elk van de vier doelgroepen verhinderen;

¹ Een overzicht van deze opmerkingen zijn terug te vinden zijn in Agocs (2002).

- de creatie van een werksfeer in welke de vier groepen een zeker gevoel van integratie en welbevinden, ondersteunende hiërarchie, volledige participatie en het ontbreken van ongewenst gedrag terugvinden;
- gelijkheid in resultaat, gemeten aan de hand van beloning en beslissingsbevoegdheid.

Zij concludeert, net zoals de commissie in het laatste jaarverslag, dat op het gebied van numerieke representatie de resultaten hoopvol te noemen zijn voor vrouwen en zichtbare minderheden, maar veel minder voor aboriginals en gehandicapten. Ook na aanpassing van de wet in 1995. Wat het opheffen van structurele barrières betreft haalt zij aan dat de wettelijke vereiste van het opzetten van een review proces slechts in beperkte mate wordt uitgevoerd.

Omtrent de creatie van een andere organisatiecultuur is het heel moeilijk een uitspraak te doen aangezien deze niet wordt opgenomen in het auditproces. Wat het laatste criterium, de gelijkheid van uitkomsten, betreft is het duidelijk dat de bestaande kloof in verloning voor de lagere salarissen weliswaar beperkt is verkleind, maar voor de hogere salarissen enkel is toegenomen en dat de doorstroom naar hogere functies weliswaar is verbeterd maar zeker nog veel te laag ligt voor alle groepen vergeleken met hun beschikbaarheid op de arbeidsmarkt.

De oorzaken van deze eerder beperkte resultaten liggen volgens Agocs op twee terreinen: enerzijds een aantal moeilijkheden met de wetgeving zelf en anderzijds het totaal gebrek aan afdwingbaarheid van de wetgeving.

De moeilijkheden met de wetgeving zelf situeren zich op verschillende niveaus.

Ten eerste moet er gewezen worden op de beperkte betrouwbaarheid van het centrale beleidsinstrument in de wetgeving: de dataverzameling op bedrijfsniveau. Door het gebruik van zelfidentificatie op bedrijfsniveau en de beperkte beschikbaarheid van streefcijfers kan de vraag worden gesteld in welke mate het opstellen en halen van streefcijfers effectief leidt tot een verkleining van systematische discriminatie. Uit onderzoek blijkt dat numerieke vooruitgang in heel wat bedrijven eerder wordt gerealiseerd door een meer actief 'opsporen' van leden van de groepen in de organisatie, dan effectief door een reële verandering in het aanwervingsbeleid. Bovendien ontbreken degelijke cijfers voor gehandicapten zodat het opstellen van streefcijfers moeilijk blijft voor deze groep (zie hierboven).

Daarnaast wijst Agocs op het feit dat de focus op numerieke doelstellingen niet genoeg is, maar ook zaken zoals organisatiecultuur van belang zijn en meer zouden moeten worden opgenomen.

Verder onderstreept zij het totaal gebrek aan afdwingbaarheid van de wet die het bijna onmogelijk maakt dat de wetgeving de ontstane verwachtingen ooit zou kunnen inlossen. Zo bestaat de audit enkel uit het nagaan of de groepen evenredig zijn vertegenwoordigd of dat het opgestelde plan zal uitmonden in een redelijke vooruitgang. Niet meer dan dat. En zelfs dan blijken de meeste bedrijven niet in regel met de wet. In het jaarlijkse rapport van de *Canadian Human Rights Commission* stelt men vast dat van de 111 audits die de laatste drie jaar werden gedaan

slechts vier (!) bedrijven in regel met de wet waren. Alle anderen kregen twaalf maanden de tijd om alsnog aan de regelgeving te voldoen, maar slechts acht (!) bleken een jaar later dit ook te hebben gerealiseerd. In theorie kan dit niet in regel zijn met de wet leiden tot een rechtszaak, een boete of het verliezen van overheidscontracten maar in de praktijk wordt dit niet toegepast. Bovendien moet bij deze barslechte resultaten nog een rekening worden gehouden met het feit dat de audit geen uitspraak doet over een effectieve verbetering van de situatie, maar enkel over het al dan niet formeel beschikken over een actieplan en een redelijke verklaring voor een eventuele niet-evenredigheid van bepaalde groepen.

Zo komt het in de praktijk voor dat heel wat organisaties zelf verbaasd zijn van het feit dat ze als 'in regel zijnde' worden beschouwd hoewel de ondervertegenwoordiging pijnlijk zichtbaar is voor iedereen.

Daarbij komt nog het feit dat al deze *audits* moeten worden uitgevoerd door een equipe van slechts tien mensen met een zeer beperkt budget waardoor een grondige diepgaande audit zo goed als onmogelijk is. Heel wat lokale studies tonen dan ook aan dat de schaal van gesjoemel met equity plans heel wat groter is dan gedacht.

Terecht Agocs concludeert dan ook dat de resultaten van de wetgeving eerder tegenvallend zijn, niet zozeer omwille van een foutieve of verkeerde wetgeving, maar vooral omwille van politieke compromissen die de afdwingingsmogelijkheden van de wet sterk hebben teruggedrongen (Agocs, 2002, p. 87).

3. Duitsland

3.1 Algemeen arbeidsmarktbeleid

Zoals in alle landen van de Europese Unie is het Duitse arbeidsmarktbeleid gericht op het terugdringen van de werkloosheid door een doorgedreven activering van de werklozen. Specifiek hierbij is wel dat de promotie van werkgelegenheid in handen is van de *Bundesanstalt für Arbeit (BA)*, een onafhankelijk instituut met een autonome administratie waar overheid, werkgevers en werknemers gelijk zijn in vertegenwoordigd. De BA omvat drie niveaus die ook de inrichting van de federale staat weerspiegelt.

De arbeidsmarktprogramma's omvatten een wijd geheel van training en opleiding waar bijna twee miljoen mensen aan deelnemen (ongeveer 50% van de werklozenpopulatie). Om deze activeringsinspanningen te verhogen werd in 2001 de zogenaamde *Jobaktiv Gesetz* hervorming doorgevoerd waarbij de verhoging van de efficiëntie van arbeidsbemiddelingsdiensten centraal stond maar ook de invoering van het zogenaamde *integratie-akkoord* dat op individuele basis wordt gesloten tussen werkzoekende en arbeidsbemiddeling.

Naast deze vorming en opleiding wordt vooral getracht via het geven van allerlei loonkostsubsidies extra tewerkstelling te creëren.

Hoewel *mainstreaming* van doelgroepen centraal staat in het arbeidsmarktprogramma blijkt de participatie van de doelgroepen in deze programma's lager dan hun aandeel in de werkloosheid. Bij vrouwen komt dit onder meer door de toelatingseis voor deze programma's die een maximale afwezigheid van de arbeidsmarkt toelaat van zes jaar. De effectiviteit van de maatregelen voor deze doelgroepen zijn dus veel lager.

3.2 Specifiek beleid voor de doelgroepen

In het kader van de Sociale Code die training, opleiding en promotie regelt, wordt specifiek aandacht besteed aan gelijke kansen voor *vrouwen*, vooral met het oog op training. De code voorziet onder meer in de mogelijkheid van subsidiëring van kosten voor thuishulp en kinderopvang. Daarnaast is sinds 1999 een *mainstreaming* programma opgezet (*Frau und Beruf*). Een poging om gelijkekansenplannen te verplichten in de private sector werd recent verworpen door de werkgevers die in de plaats een vrijwillig akkoord ondertekenden om meer aandacht te hebben voor de gelijke behandeling van de vrouw. Tegen 2003 moet de draagwijdte van dit akkoord worden geëvalueerd en kan een verplichtende maatregel eventueel terug op de agenda worden geplaatst.

Voor wat betreft *migranten*, maakt Duitsland het klassieke onderscheid op basis van nationaliteit tussen vreemdelingen ('*Ausländer*') en burgers. Strikte nationaliteitswetgeving werd dan ook opgebouwd. Zo krijgen bijvoorbeeld pas sinds 1 januari 2000 in Duitsland geboren kinderen van mensen met een permanente verblijfsvergunning, de Duitse nationaliteit en zijn de voorwaarden voor het verkrijgen van een arbeids- en verblijfsvergunning uiterst streng (enkel hoogopgeleiden via het 'green card'-systeem). Er bestaat geen specifiek arbeidsmarktbeleid voor migranten wel een algemene non-discriminatieclausule in de grondwet. Voor wat specifiek tewerkstelling betreft bevat de grondwet enkel een non-discriminatieclausule voor de overheid, de private sector wordt behandeld in de *Work Constitution Act*.

Voor *gehandicapten* bestaan een aantal specifieke opleidingsprogramma's maar die zijn uiterst beperkt. Bedoeling is dat zij binnen het algemene beleid een plaats vinden. Uit cijfers van het Arbeidsbureau blijkt dit in de praktijk slechts in heel beperkte mate te leiden tot een daadwerkelijke tewerkstelling (Frick, 2002).

Ook van de mogelijkheden tot subsidiëring van bepaalde extra kosten door de werkgever wordt in verhouding relatief weinig gebruik gemaakt.

Daarnaast bestaat er het systeem van beschutte tewerkstelling waar zo'n 185 000 gehandicapte personen zitten in erkende centra. Relatief weinig in vergelijking met de grootte van de Duitse arbeidsmarkt.

Officieel bestaat er sinds de Gehandicaptenwet van 1974 een quota voor het opnemen van gehandicapten waarbij elke werkgever, privaat en publiek, 5% werknemers met een handicap moet tellen. Voor de afdwinging bestaan boetes die variëren naar gelang de mate van discrepantie tussen het reële aandeel en de quota.

In de praktijk blijkt slechts 20% van de werkgevers onder de wet dit quotum te halen.

3.3 Positie van de doelgroepen

De positie van *vrouwen* is redelijk in kaart gebracht. Echte *gender sensitive* data ontbreekt vaak, vooral informatie rond gezinssamenstelling en dergelijke blijken afwezig. De klassieke gender deficits worden vastgesteld op gebied van participatie op de arbeidsmarkt, een oververtegenwoordiging in werkloosheid (vooral de niet-geregistreerde), lonen, doorstroming, ...

De positie van *vreemdelingen* wordt slechts matig in kaart gebracht. De situatie is wel vrij dramatisch: hoge werkloosheid (20%), sterke concentratie in lagelonenjobs, onderverteenwoordiging in arbeidsmarktprogramma's (9%), ...

Over de positie van *gehandicapten* is ook relatief weinig bekend onder meer omdat de verplichtende quotumregeling niet geldt voor kleine ondernemingen. Algemeen wordt verondersteld dat de werkloosheid ongeveer 4-6% hoger ligt dan de algemene werkloosheid, dus rond de 15%. Vreemd genoeg werd het quotum van 5% op de gehele arbeidsmarkt gehaald tegen 1982 (zelfs 5,9%) maar daalde de participatie van gehandicapten sindsdien geleidelijk tot 3,8%. Jaarlijks blijkt wel het aantal gehandicapten dat in de werkloosheid terechtkomt lager dan diegenen die uit de werkloosheid verdwijnen, maar dit wordt geweten aan een verlaten van de arbeidsmarkt na een te lange inactiviteit (Frick, 2002).

4. Frankrijk

4.1 Algemeen arbeidsmarktbeleid

Het algemene arbeidsmarktbeleid voor Frankrijk steunt op twee pilaren. Een duidelijke stimulering van het aantal jobs aan de ene kant en een sterk aanbod gerelateerd arbeidsmarkt programma aan de andere kant, waarbij de laatste jaren vooral aandacht is gegaan naar een meer individuele en kwalitatief meer hoogstaande begeleiding van de werklozen.

De stimulering van de groei werd onder meer gepoogd via een algemene vermindering van de werktijd (35 uur), een belastingsverlaging voor de lage lonen en een hervorming van de BTW voor diensten. De laatste jaren kende Frankrijk dan ook een sterke algemene economische groei van jaarlijks tot 3% en meer.

Het beleid kenmerkt zich verder door een sterk algemene focus op langdurige werklozen en risicogroepen waarbij de verschillende programma's in de praktijk echter weinig verschillen. De nadruk ligt steeds op opleiding en begeleiding. Over de deelname van de verschillende groepen in deze algemene programma's van opleiding en begeleiding bestaan weinig of geen gegevens. De uitwerking van

deze programma's hebben nochtans wel een verschillende uitwerking op de verschillende groepen zoals zal blijken bij de beschrijving van de positie.

4.2 Specifiek beleid voor de doelgroepen

Voor *vrouwen* worden wel enigszins specifieke programma's ontwikkeld, mede onder druk van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Deze situeren zich echter hoofdzakelijk op lokaal vlak. Zo worden lokale actieprogramma's voor vrouwen sinds 1990 ontwikkeld en ook speciale actieprogramma's voor alleenstaande vrouwen. Daarnaast werden sinds kort ook speciale diensten voor individuele begeleiding voor vrouwen opgericht binnen de 54 reeds bestaande Informatiecentra voor Vrouwenrechten. Het totale budget voor deze acties bedraagt echter nog geen percent van het totale budget voor arbeidsmarktbeleid.

Voor *allochtonen* bestaan geen specifieke voorzieningen ter verbetering van de positie. Integendeel zelfs. Het enige afbakeningscriterium is de nationaliteit en Frankrijk schermt een groot deel van de functies op de arbeidsmarkt in verband met de openbare orde af voor vreemdelingen. In totaal staan zeven miljoen jobs enkel open voor Fransen. Onder druk van Europa werd het grootste deel van deze ook opengesteld voor leden van de Unie, maar voor zogenaamde derdelanders blijft een groot deel van de arbeidsmarkt strikt gesloten.

Voor *gehandicapten* bestaat daarentegen wel specifieke wetgeving. Naast het systeem van beschutte tewerkstelling voor zwaar gehandicapten in de *Centres Aide de Travail* en de gesubsidieerde tewerkstelling in de *Ateliers Protégés*, bestaat er sinds 1987 ook een quotasysteem. Een quotum van 6% moet gehaald worden voor alle organisaties in de private sector en de diensten in de publieke sector met een commerciële en dienstverlenende taak met meer dan 20 werknemers. Uniek is daarbij het systeem waarbij organisaties die geen gehandicapten in dienst hebben er kunnen voor opteren om in plaats van de tewerkstelling van dat percentage een deel van de loonkost te storten in een speciaal fonds en aldus toch in regel worden beschouwd. (Het gaat hier dus niet over boetes as such want deze liggen nog veel hoger.) In de praktijk blijkt 30% van de ondernemingen gebruik te maken van deze mogelijkheid en wordt in totaal jaarlijks zo'n 300 miljoen euro (!!) aan middelen gegenereerd.

Deze middelen worden aangewend voor speciale activerings- en begeleidingsprogramma's voor gehandicapten (Descolongues, 2002).

Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor de publieke sector om gehandicapten voor één jaar tijdelijk aan te werven om zo de mogelijkheden voor beide partijen in de praktijk te testen.

4.3 Positie van de doelgroepen

De kennis van de positie van de verschillende groepen is vrij goed, uitgezonderd voor de gehandicapten waar door verschillende afbakeningscriteria de situatie minder overzichtelijk is.

Bij *vrouwen* wordt een duidelijke verhoging van de activiteitsgraad de laatste jaren vastgesteld, toch blijft deze veel lager dan bij de mannen (53% t.o.v. 60%). De vrouwelijke tewerkstelling kenmerkt zich wel door een oververtegenwoordiging in deeltijdse arbeid (30% werkt deeltijds) en in laaggekwalificeerde arbeid (60% zijn vrouwen daar). De positieve ontwikkeling van deze sectoren (schoonmaak, huishoudhulp, ...) zorgt voornamelijk voor de toenemende activeringsgraad.

Ook bij de *vreemdelingen* is een duidelijke verbetering merkbaar de laatste jaren. De activiteitsgraad groeit en de werkloosheid daalt maar blijft hoog (21%). Vreemdelingen maken 8% van de bevolking uit maar hebben een dubbel zo hoog aandeel in de werkloosheid. Vooral de activiteitsgraad bij de vrouwen blijkt problematisch (minder dan 30%).

De positie van de *gehandicapten* blijkt veel minder in kaart gebracht en sterk te verschillen van de methode van afbakening (zoals in de meeste landen). Daardoor verschilt de grootte van de populatie van 5,5 miljoen (mensen die een zekere hinder ondervinden in het dagelijkse leven) tot 1,8 miljoen (mensen die een handicap hebben die een zekere prestatie rechtvaardigt). Gelijklopend is wel de vastgestelde lage participatiegraad. Ondanks de bestaande quotaregeling is deze niet hoger dan 4%, zowel in de private als in de publieke sector.

5. Nederland

5.1 Algemeen arbeidsmarktbeleid

Het arbeidsmarktbeleid in Nederland wordt gekenmerkt door een sterke nadruk op consensus en, zij het veel meer vroeger dan nu, verzuiling (poldermodel). Onder meer afspraken tussen werkgevers en werknemers rond loonmatiging hebben geleid tot het zogenaamde Nederlandse wonder waarbij de laatste jaren de werkloosheid daalde van 14% in 1983 tot 2,5% einde 2000. Daarbij dient te worden vermeld dat deze werkloosheid deels artificieel laag werd gehouden door het geldende systeem van Arbeidsongeschiktheid (WAO). De drempel voor het ongeschikt verklaren van individuen werd zeer laag gehouden en heel wat langdurig werklozen werden zo uit de werkloosheidsstatistieken geweerd. Net zoals alle andere landen is de actuele situatie sinds 2001 op de arbeidsmarkt veel minder rooskleurig.

In de jaren '90 werd de positieve evolutie verder ondersteund door een aantal belangrijke algemene activerende arbeidsmarktmaatregelen. Vanaf 1995 de creatie van nieuwe gesubsidieerde, vaak deeltijdse, jobs in voornamelijk de overheidssector (zgn. Melkertbanen) en later de wet Inschakeling Werkzoekenden (1998) die

onder meer de gemeenten verplicht om een gesubsidieerde job of passende opleiding aan te bieden aan iedereen onder de 23 jaar die meer dan zes maanden werkloos is. Daarnaast werden systemen van loonsubsidie voor langdurige werklozen ontwikkeld en de subsidiering van specifieke opleidingen voor knelpuntvacatures in de regio's mogelijk gemaakt.

Probleem bij al deze maatregelen vanuit het doelgroepenperspectief dat wij in deze studie hanteren, is dat het aandeel van de 'sociaal zwakkeren' in deze algemene programma's, eerder beperkt is. Daarom werden voor deze groepen ook specifieke regels ontwikkeld die hierna worden besproken.

Sinds 1994 is ook een Algemene Gelijke Behandelingwet van kracht die directe en indirecte discriminatie verbiedt op de meeste gronden.

5.2 Specifiek beleid voor de doelgroepen

Wat *vrouwen* betreft, wordt veel aandacht besteed aan de combinatie arbeid en gezin vanuit het oogpunt van de flexibele en beperkte arbeidstijden en ouderschapsverlof. Ook het belastingstelsel is in die zin aangepast zodat arbeid en zorg fiscaal worden beloond. In theorie zijn deze maatregelen geldig voor alle ouders, in de praktijk zijn het vooral de moeders die van deze mogelijkheden gebruik maken.

Sinds 1989 werd een specifiek *allochtonen*beleid ontwikkeld op de arbeidsmarkt. In 1989 verschijnt immers een baanbrekend rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (waarin ook de term *allochtonen* wordt geïntroduceerd). De grootte van de problematiek wordt duidelijk in kaart gebracht en de term 'dwang' bleek niet ver af, zowel voor werkgevers als voor werknemers. De vaststelling werd gemaakt dat de overheid te laks was voor beide kanten en een *equity legislation* zoals in Canada werd onder meer voorgesteld.

Als antwoord op deze vaststellingen werd een vrijwillig akkoord gesloten tussen werkgevers en werknemers in de Stichting Arbeid (Star) het zogenaamde *Minderhedenakkoord*, waarin 60 000 banen worden voorzien voor etnische minderheden in vijf jaar om een verder wetgevend en dus verplichtend ingrijpen van de overheid te vermijden. Er werden vijftig bedrijfsadviseurs minderheden ingeschakeld bij de Arbeidsvoorziening om dit proces mee te begeleiden. Zij moesten werkgevers bewerken om inspanningen te doen. Bij interimevaluatie van het Starakkoord bleek het vooropgestelde doel echter verre van gehaald te worden. Bovendien toonde aan aantal wetenschappelijke onderzoeken onomstotelijk het bestaan van discriminatie aan. Op initiatief van individuele kamerleden van de linkse partijen aangevuld met liberalen werd een wetsvoorstel ingediend die verplichtende maatregelen inhield. In juni 1994 werd de *Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (WBEAA)* aangenomen voor een periode van vijf jaar. Dit verplichtte werkgevers van meer dan 35 personeelsleden zowel in de private als de publieke sector, evenredige deelname van etnische minderheden na te streven, zowel numeriek als kwalitatief. Als etnische minderheden werden aange-

duid: personen afkomstig uit het buitenland en hun kinderen. Dit zou dus ook bijvoorbeeld Belgen betekenen. Daarom werd expliciet een lijst van geboortelanden vastgelegd waarvan de personen beschouwd werden als hebbende een nadelige positie op de arbeidsmarkt (Aruba, Antillen, Ethiopië, Iran, Irak, Marokko, Turkije, Somalië, Suriname, Vietnam, voormalig Joegoslavië).

De werkgevers moeten de etniciteit van hun personeel vastleggen en dit bewaren in een apart bestand. Dit moest informatie bevatten over het eigen geboorteland, dat van de ouders, lidmaatschap van één van de landen, functie niveau en arbeidsregime. Jaarlijks moeten deze gegevens doorgespeeld worden aan de Kamers van Koophandel waar ze door alle belanghebbende partijen kunnen worden ingekeken (jaarrapport). Daarnaast moeten ook jaarlijkse actieplannen worden opgesteld in samenspraak met werknemersvertegenwoordigers. Deze actieplannen moeten de vertegenwoordiging van de doelgroep evalueren, barrières identificeren en acties ondernemen tegen deze barrières. Deze jaarplannen moeten bij de Arbeidsvoorziening worden ingediend. Sancties in de vorm van geldboetes zijn voorzien voor werkgevers die data manipuleren, geen jaarrapport (met enkel cijfergegevens) opstellen of een actieplan ontwikkelen maar niet doorgeven. Het niet opstellen van een actieplan is dus niet strafbaar.

De resultaten van de WBEAA bleken echter zo goed als onbestaand: werkgevers bleken niet in regel en werden niet gestraft, de lokale vakbondsmandatarissen hadden geen interesse in de problematiek, zo goed als geen organisaties maakten gebruik van hun recht van het inkijken van de jaarrapporten, de etnische registratie werd vergeleken met de praktijken van het Nationaal Socialisme in de jaren '30, ... (Glastra et al., 2002).

Einde 1996 bracht een eerste grote evaluatie aan het licht dat slechts 57% van de werkgevers de jaarlijkse registratie uitvoerde, slechts 26% dit rapport had doorgegeven en nog geen 12% een actieplan opgesteld. Met deze resultaten in de hand stelde de werkgevers en de werknemers voor om de WBEAA aan te passen door meer nadruk te leggen op een gedecentraliseerde aanpak, het afzwakken van numerieke doelstellingen en het centraal stellen van intercultureel management. De stelling was dat de toenmalige wetgeving in de eerste plaats een administratieve last was (Berkhout et al., 1996).

Omwille van deze druk werd op 27 november 1997 daarom een nieuwe wetgeving aanvaard de wet *Stimulering Arbeidsdeelname Etnische Minderheden (wet Samen)*. De nieuwe wetgeving omvat minder verplichtingen en heeft als bedoeling de vrijwillige overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers aan te vullen meer dan af te dwingen.

Zo werd onder meer de lijst met geboortelanden uitgebreid naar alle landen van Azië (zonder Japan), Centraal- en Zuid-Amerika en Afrika onder druk van de werkgevers om het aantal allochtonen binnen de organisaties 'op te krikken', en dient nu slechts een jaarlijks rapport dient te worden opgesteld met zowel een inventaris als een actieplan bij de lokale Arbeidsbureaus en de keuze gelaten uit twee systemen van registratie voor elke werkgever (het oude objectieve systeem of zelf-

identificatie). Ook werden de ondersteunende maatregelen voor de bedrijven ver-groot (nationale helpdesk, meer personeel, ...).

Ook de impact van deze nieuwe wetgeving blijkt beperkt en de betrokken par-tijen lijken opnieuw meer heil te zien in een samenwerking dan in een afdwing-bare wetgeving. Dit uitte zich onder meer in het sluiten van een nieuw akkoord in 2000 tussen werkgevers van kleine en middelgrote bedrijven en de Arbeidsvoor-ziening (sinds kort Centrum voor Werk en Inkomen) waarbij werd gesteld dat deze bedrijven op één jaar 60 000 vacatures zou doorspelen waarvan er 20 000 zouden moeten worden ingevuld door allochtonen. Door het succes is deze conve-nant verlengd met een jaar. Daarnaast werden met meer dan 100 grote bedrijven individuele convenanten afgesloten.

Naast deze op de arbeidsmarkt gerichte aanpak, wordt de laatste jaren in Ne-derland meer en meer aandacht besteedt aan de algemene integratie van alloch-tonen. Sinds 1998 is er de Wetgeving Inburgering Nieuwkomers (WIN) die alle nieuwkomers verplicht (door de koppeling met uitkeringen) tot het volgen van een aantal uren opleiding (grootse deel taalopleiding) en hen daarna extra bege-leidt bij het vinden van werk of een geschikte opleiding. Nieuwkomers worden verplicht zich aan te melden bij de gemeente die op haar beurt verplicht is de vastgestelde trajecten aan te bieden, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten of organisaties. In de praktijk is de uitwerking van de wet dan ook heel afhankelijk van lokale omstandigheden.

Aangezien werd vastgesteld dat ook heel wat reeds aanwezige allochtonen in Nederland problemen hebben met de taal en de maatschappelijke oriëntatie wer-den sinds 2000 ook heel wat projecten opgericht voor deze 'oudkomers' doel-groep. Momenteel lopen in meer dan vijftig gemeenten zulke projecten.

De situatie van de *gehandicapten* in Nederland is heel specifiek door het grote aantal mensen (bijna één miljoen in 2000) die in de arbeidsongeschiktheid staan geregistreerd (WAO). Bij de opstelling van de wetgeving in 1967 werd immers geen onderscheid gemaakt tussen het zogenaamde sociale en professionele risico. Bovendien werden geen termijnen aan de uitkering gekoppeld. Deze lage drempel heeft er toe geleid dat heel wat oudere werknemers of werknemers met een iets mindere gezondheid in het WAO-systeem terechtkwamen. Uiteraard had dit grote gevolgen voor de betaalbaarheid van het systeem, vandaar dat nu wordt getracht om enerzijds de bestaande WAO te activeren en anderzijds de instroom in het systeem strenger aan banden te leggen.

Daarom werd in 1998 de wet op de Reïntegratie van Arbeidsgehandicapten (REA) gestemd die vooral gericht is op het aanbieden van *incentives* voor bedrijven en werknemers door onder meer eventueel extra ziekteverlof te subsidiëren, de WAO-contributies te verminderen en het verschil in productiviteit in termen van individueel loon te subsidiëren. Voor de gehandicapten zelf werd een per-soonsgebonden reïntegratiebudget opgesteld dat elke WAO het mogelijk maakt om zelf een passend pakket van reïntegratie-activiteiten samen te stellen.

Een quotasysteem is in Nederland nooit ontwikkeld geweest uit vrees voor een te grote tegenstand bij werkgevers. De oude wetgeving van 1986 hanteerde duidelijke streefcijfers (tussen 3 en 7% op een vrijwillige basis binnen de drie jaar) maar die werd nooit gehaald. De REA voorziet wel de mogelijkheid voor de overheid voor de unilaterale invoering van een quotasysteem maar dat is tot op heden niet aan de orde. De REA blijkt, zij op heel beperkte schaal, succes te hebben: van de 40 000 mensen die in 2001 onder de REA uitvoering vielen bleek één op drie werk gevonden te hebben in de reguliere banenmarkt.

De instroom wordt sinds april 2002 aangepakt via een nieuwe wetgeving over de permanente invaliditeitsuitkering. Om de werkgevers aan te zetten tijdelijk maatregelen te nemen om de toevloed in dit systeem tegen te gaan, worden een aantal stappen verplicht die dienen genomen te worden indien een werknemer een langere tijd ziek is, om de reïntegratie in het bedrijf of de arbeidsmarkt te bevorderen.

Naast deze activerings- en instroommaatregelen werd in 1998 ook een nieuwe wetgeving op de sociale werkvoorziening goedgekeurd. De verantwoordelijkheden van de gemeenten werden duidelijker omschreven en de definiëring van de doelgroep verengd. Ook wordt de doorstroom van werknemers in de sociale werkplaatsen naar de reguliere arbeidsmarkt voor het eerst een bijkomende doelstelling. In de praktijk is het aandeel van werknemers die hierin slagen wel gestegen van 0,4 naar 0,8%, maar door de striktere afbakening is het moeilijk om dit in de toekomst nog te laten stijgen.

5.3 Positie van de doelgroepen

De positie van de *vrouwen* wordt sterk beïnvloed door het grote aandeel van part-time werk op de Nederlandse arbeidsmarkt, vooral dan bij vrouwen. Zo wordt dan ook gesproken over 'anderhalfverdieners'-gezinnen in plaats van over tweeverdienersgezinnen. 60% van de vrouwen werkt slechts tussen de 12 en 24 uur.

Wat de *allochtonen* betreft is de kennis van de positie van de doelgroep uitstekend onder meer door de klare afbakening van de doelgroep in de wet Samen. De variabele 'etnische herkomst' wordt daarom ook in alle bevolkingstellingen en dergelijke opgenomen, maar er worden ook periodieke specifieke bevolkings-enquêtes voor allochtonen gehouden die niet enkel handelen over arbeid en werkgelegenheid (de zgn. steekproef vragenlijst allochtonen, SPVA).

De positie van allochtonen zelf is duidelijk verschillend tussen de verschillende etnische groepen. Zo is de activiteitsgraad van de zogenaamde Westerse allochtone populatie 63% (vergeleken met 67% bij de autochtonen), maar bij de niet-westerse slechts 48%. Bij deze laatste groep is de participatie van de tweede generatie zelfs lager dan deze van de eerste, niettegenstaande de algemene scholingsgraad sterk verbeterde.

Zelfs binnen deze laatste groep kunnen duidelijke verschillen vastgesteld worden waarbij de positie van personen uit Suriname en de Antillen weliswaar min-

der gunstig is dan de autochtonen, maar veel beter is dan deze van de Turken en de Marokkanen. Deze laatste groepen blijken drie à vier keer meer werkloos te zijn dan de autochtonen.

De gemiddelde scholingsgraad van de autochtonen blijft wel problematisch al is er een duidelijke verbetering bij de tweede generatie. Maar zelfs dan blijken andere processen aan het werk. In vergelijking met autochtonen met dezelfde opleiding blijkt zelfs de zogenaamde overtreffingsfactor van de werkloosheid met de stijging van de opleiding toe te nemen.

De kennis van de positie van de *gehandicapten* is eveneens goed. Op basis van zelfrapportage worden vierjaarlijks metingen verricht bij een uitgebreide steekproef. De kwaliteit van de data is zeer goed aangezien gegevens worden verzameld over leeftijd, geslacht, opleiding, status, type werkgelegenheid, uren werk/week, loon, ... Daarnaast worden gegevens verzameld van iedereen die in de WAO opgenomen is.

Algemeen gesproken ligt zowel het aantal WAO'ers (één miljoen) als het percentage zelf geïdentificeerde gehandicapten (18%) vrij hoog.

De gemiddelde opleiding is vrij laag en de participatiegraad eveneens (48%). Van de WAO'ers bleek in 2000 slechts 22% al dan niet deeltijds aan het werken.

5.4 Evaluatie wet Samen

Een evaluatie van deze nieuwe wet zit momenteel in de eindfase, maar tussentijdse evaluaties tonen aan dat de problemen met de oude wetgeving door deze nieuwe wetgeving verre van opgelost zijn. De wetgeving wordt nog steeds vooral als een administratieve last gezien en hoewel het percentage van bedrijven dat in regel is met de wetgeving stijgt, blijven de implicaties op het gebied van veranderingen in bedrijfscultuur en HRM-beleid beperkt.

De beperkte impact van dit equity-beleid kan verklaard worden door verschillende elementen.

Ten eerste is er de duidelijke vaststelling dat de eerste wetgeving (WBEEA) nooit echt en effectief werd ingevoerd zoals origineel voorzien.

"In a striking exemplification of the self-fulfilling prophecy the employers made the law the dead letter they said it was going to be. They forced those who aimed at restoring the primacy of political decision making in an area of evident stagnation back into the traditional structures of Dutch corporative economy where employers and labour unions negotiate agreements with as little government involvement as possible." (Glastra, Schedler & Kats, 2002)

Daarnaast ontbreken in de nieuwe wetgeving alle sanctie- en afdwingbaarheidsmechanismen zodat de willekeur regeert.

Ten derde kan geargumenteed worden dat de historische inbedding veel minder dan in Canada en Amerika aanwezig is in Nederland.

Ten vierde is de impact van de wet op de kleine organisaties beperkt en in een tijd van *outsourcing* en afslanking zijn dezen vaak de motor van de economie.

Tot slot bleek vooral de hoop dat organisaties van werknemers en/of etnische minderheden een soort van publieke controlerende rol zouden spelen totaal ongegrond: zij verkozen een constructieve, negotiërende rol boven de schandpaal.

6. Oostenrijk

6.1 Algemeen arbeidsmarktbeleid

Het algemeen arbeidsmarktbeleid in Oostenrijk is uiteraard sterk bepaald door de Europese werkgelegenheidsstrategie. Onder druk van Europa is het arbeidsmarktbeleid de laatste jaren dan ook sterk veranderd. De nadruk ligt nu veel meer op een activering van de werklozen dan dat dit vroeger het geval was. Toch kan gesteld worden dat het totale budget voor deze activerende maatregelen in vergelijking met de meeste andere Europese landen laag is.

Het arbeidsmarktbeleid wordt verder gekenmerkt door een sterk gestructureerde interactie tussen regering en sociale partners.

6.2 Specifiek beleid voor de doelgroepen

Sinds 1979 is een expliciete gelijke behandeling voorzien voor mannen en *vrouwen* in de wetgeving. Daarbij wordt ook veel aandacht besteed aan het monitoren van de vooruitgang via de instelling van een ombudsdienst en een *Equal Opportunities Commission*. Op basis van deze wetgeving werd er een specifieke wet aangenomen die de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de publieke sector moet regelen (1993). Hierin wordt een verplichting tot positieve actie ingesteld voor vrouwen die zelfs vertaald worden in de noodzakelijkheid van quotasystemen bij aanwerving en doorstroom.

De private sector wordt via een amendement op de algemene arbeidswetgeving uit 1999 verplicht om te overleggen met de werknemers over positieve actie op ondernemingsniveau.

De recente verlening van de periode van ouderschapsverlof en de invoering van een nieuw (hoger) systeem van compensatie tijdens deze periode zou wel eens een negatief effect kunnen hebben op de tewerkstelling van vrouwen in de toekomst.

Voor *gehandicapten* bestaan heel wat specifieke maatregelen.

Reeds vanaf het begin van de eeuw bestonden er wetten voor de integratie van oorlogsgewonden in Oostenrijk. In 1989 werd deze omgedoopt tot de *Behinderten-einstellungsgesetz* (BEINSTG).

Iedereen die zich laat registreren kan daarbij in aanmerking voor allerlei integratiemaatregelen. Voorwaarde is wel dat men medisch gezien 50% arbeidsongeschikt is.

Voor deze mensen bestaat onder meer een quotaregeling van één op vijftien werknemers. Het niet-naleven levert een boete op die moet betaald worden aan het *Ausgleichsfonds* waarmee specifieke maatregelen zoals de beschutte werkplaatsen worden betaald. Aangezien de boetes vrij laag zijn (196 euro per maand op dit moment), betalen de ondernemingen in de praktijk gewoon de boetes en wordt het quotasysteem niet echt als een incentive beschouwd.

Gehandicapten in Oostenrijk worden verder speciaal beschermd tegen ontslag (vier weken extra opzeg) en tegen een te lage verloning (compensatie van productiviteitsverlies via loonsubsidie).

Daarnaast bestaat er een systeem van beschutte werkplaatsen maar veel minder ontwikkeld dan in andere landen. In 2002 waren dit acht ondernemingen met 1 400 plaatsen. Bedoeling is dat deze mensen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt maar in de praktijk blijkt slechts 3% daar in te slagen.

Er bestaat ook een systeem van ondersteunde tewerkstelling dat vooral de laatste jaren sterker wordt ontwikkeld (83 projecten in 2000).

In 2001 werd het zogenaamde gehandicaptenmiljoen geïntroduceerd waarbij een groot budget werd vrijgemaakt specifiek voor gehandicapten binnen de algemene arbeidsmarktprogramma's.

Het gebruik van al deze maatregelen ligt in de praktijk echter veel moeilijker voor gehandicapten aangezien enkel officieel erkende gehandicapten in aanmerking komen en zoals gezegd de drempel daar ligt op 50% medische ongeschiktheid.

Sinds 1997 is de verplichting van de staat om gehandicapten volwaardig te laten participeren aan de samenleving ook ingeschreven in de Oostenrijkse grondwet (artikel 7, sectie 1).

6.3 Positie van de doelgroepen

Vrouwen in Oostenrijk hebben een relatief hoge activiteitsgraad (tegen de 80% bij 25-40-jarigen). Uitgedrukt in FTE wordt duidelijk dat deze tewerkstelling voornamelijk deeltijds is en dat het aandeel parttime werk de laatste jaren enkel toeneemt bij de vrouwen. Dit komt onder meer door een groot gebrek aan kinderopvang. Over de situatie van *allochtonen* is niets bekend.

De situatie van personen met een *handicap* in Oostenrijk is verwarrend door de verschillende definiëring. Soms wordt enkel gesproken over hen die voldoen aan de officiële voorwaarde van 50% ongeschiktheid, soms wordt de drempel anders gelegd. Zo hanteert de arbeidsbemiddeling een erg brede definiëring die uitgaat van de perceptie van de jobcoach. In de praktijk worden zo vijfmaal zoveel mensen als gehandicapt beschouwd in de werkloosheid. Er is geen rapportage meer naar de verschillende soort van handicap sinds 1999.

Daarnaast bestaan ook systemen van rapportage op basis van zelfidentificatie die ook een verschillend beeld geven. Op basis van deze laatste cijfers blijkt slechts 28% met een zware handicap te werken en 48% met een gemiddelde handicap.

7. Verenigd Koninkrijk

7.1 Algemeen arbeidsmarktbeleid

Zoals de meeste landen in Europa heeft Groot-Brittannië de laatste jaren een uitgebreid actief arbeidsmarktbeleid programma ontwikkeld waarin onder meer ook vrouwen, allochtonen en gehandicapten participeren. Sinds in 1997 de Labour-regering aan de macht kwam werd de vroegere vrijemarktaanpak vervangen door een meer gericht ingrijpen op het arbeidsgebeuren.

Zo ontstond in 1998 het *New Deal*-programma dat bestaat uit verschillende onderdelen, telkens gericht op specifieke bevolkingsgroepen onder meer naar leeftijd: de *New Deal for Young Employed* (18-24 jaar), *New Deal for People 25+*, *New Deal for Partners*, ... Bedoeling was om de werklozen in deze categorieën klaar te stomen voor en in te laten stromen op de arbeidsmarkt.

Elke *New Deal*-programma start met een uitgebreide evaluatie van het onderwijs en professionele achtergrond van de werkloze. Indien geen geschikte job wordt gevonden kan ofwel vorming gevolgd worden voor maximum twaalf maanden, ofwel gesubsidieerde tewerkstelling in een organisatie worden aangeboden (werkgever krijgt 60 pounds per week) ofwel maximum zes maanden gewerkt worden als vrijwilliger ofwel werk worden aangeboden in de zogenaamde *Environment Task Force*. Aangezien de werkloosheidsuitkering wordt gestaakt van iedereen die zes maanden werkloos is en niet participeert aan een *New Deal*-programma zijn de programma's de facto verplicht. Het systeem van de *New Deal* steunt vooral op het ontwikkelen van lokale samenwerking tussen overheid, arbeidsbureau en werkgevers. Tot nu werden meer dan 560 000 mensen aan een baan geholpen via het programma en zijn ongeveer 90 000 bedrijven actief betrokken als partners. Het merendeel van de mensen blijkt wel in de gesubsidieerde tewerkstelling terecht te komen. Zo namen tot juni 2002 379 800 jonge werklozen deel aan het programma en kregen zij een job maar slechts 81 100 in niet-gesubsidieerde vormen. Bij de 25+-regeling waren dit er slechts 13 000 van de 73 000.

Over de deelname van de verschillende doelgroepen is slechts weinig publiek bekend.

7.2 Specifiek beleid voor de doelgroepen

Naast de algemene *New Deal*-programma's bestaan nog een aantal programma's die veel meer gericht zijn op één van de doelgroepen.

Zo is er sinds 2001 de *New Deal for Disabled People (NDDP)*. Doelgroep van dit programma zijn de mensen die in aanmerking komen voor de zogenaamde *Incapacity Benefits*. Een innovatief netwerk van *jobbrokers* geeft advies over hoe werk te zoeken, zoekt mogelijke jobs bij de verworven skills en geeft advies voor training en steun van de individuele gehandicapte. De *jobbrokers* doen dit onder meer door het aanbeiden van speciale programma's maar ook door het opzetten van meer

proactieve relaties met werkgevers uit de buurt. In tegenstelling tot vroeger worden nu dus niet enkel zij die op zoek zijn naar een job (en als dusdanig werkloosheidsvergoeding ontvangen) als doelgroep weerhouden maar de niet-actieven (incapacity benefits) en ook de actieven (mensen die wel werken, maar een verhoogd risico op ontslag hebben omwille van een handicap). Aangezien de NDDP nog niet zo lang in voege is het nog moeilijk om de effectiviteit van de maatregel in te schatten volgens experts (Meager, 2002).

Voor gehandicapten bestaan in Groot-Brittannië naast de New Deal ook nog een aantal andere belangrijke regelgevingen: zo is er de *Work Preparation Act* die de vaardigheden voor het vinden en zoeken naar een job tracht te verhogen van gehandicapten, het *Job Introduction Scheme* verschaft de werkgever van een gehandicapte een toelage de eerste zes weken zodat beide partijen kunnen nagaan of een langdurige tewerkstelling mogelijk is, de *Disabled Person's Tax Credit* geeft personen met een handicap die werken een extra toelage om het verlies van invaliditeitsuitkering te compenseren. Daarnaast is er het *Access to Work*-programma dat financieel bijspringt bij de extra aanpassingskosten voor de werkgever en het *Workstep*-programma waarbij mensen met een zware handicap in een beschutte werkplaats kunnen werken, maar waarbij extra aandacht wordt geschonken aan doorstroming naar de reguliere banenmarkt.

Sinds 1995 is er ook een algemene antidiscriminatiewet voor personen met een handicap gekomen (*Disability Discrimination Act*, DDA) die discriminatie in onder meer werkgelegenheid verbiedt voor werkgevers met meer dan vijftien werknemers. Daarbij wordt net zoals in Amerika ook opgelegd dat de werkgever alle '*reasonable adjustments*' moet maken die nodig zijn binnen bepaalde marges (zie begrip *reasonable accommodation*, USA).

Ook voor vrouwen werden afzonderlijke regelgevingen ontwikkeld. Zo is er de *Equal Pay Act* van 1970 en de *Protection from Harassment Act* (1997). De voornaamste wetgeving voor het bevechten van genderdiscriminatie is echter de *Sex Discrimination Act* (SDA) van 1975 die elke discriminatie op basis van gender verbiedt. De Act laat wel positieve actie toe maar verbiedt expliciet positieve discriminatie. Binnen de SDA werd er ook een *Equal Opportunities Commission* opgericht die de werking van de SDA en de *Equal Pay Act* monitored en informatie en advies verschaft. Op aangeven van de EOC werden zo in de uitvoeringsbesluiten van 2001 indirecte discriminatie verder opgenomen en de verschuiving van de bewijslast naar de werkgever.

Voor wat betreft de *etnische minderheden* heeft de Britse overheid geopteerd voor het zogenaamde rassenconcept. Dit impliceert dat nationaliteit ondergeschikt wordt gesteld aan de etnische afkomst. Dit komt uiteraard door de geschiedenis van kolonialisme in het Britse Rijk. Lange tijd werd iedereen beschouwd als onderdaan van dezelfde koning of koningin en werd onderscheid of specifieke wetgeving niet nodig geacht. Door de groeiende stroom immigranten uit de vroeger kolonies in de jaren '60 en ook uit vrees voor rassenrellen zoals op dat moment in Amerika plaatsvonden, werd in 1965 een eerste zogenaamde *Race Relations Act* ge-

stemd. Discriminatie binnen werkgelegenheid werd echter niet door de wet geregeld en deze was dus veel eerder 'windowdressing'. In 1975 komt een nieuw wet in voege die in 2000 nog werd geamendeerd. De huidige Race Relations Act verbiedt direct en indirecte discriminatie op zogenaamde raciale gronden in onder meer werkgelegenheid. Individuele slachtoffers kunnen klacht indienen bij de burgerlijke rechtbanken. Bij indirecte discriminatie verschuift de bewijslast deels naar de werkgever. Onder de *Race Relations Act* werd ook de *Commission for Racial Equality* (CRE) ingesteld die formele onderzoeksdaden kan stellen maar ook advies geeft en de zogenaamde codes of practice die zij ontwikkelt fungeren in de praktijk als een soort van zachte wetgeving.

De amendementen van 2000 hebben er onder meer voor gezorgd dat ook de publieke overheden (ruim geïnterpreteerd) onder de Race Act ressorteren wat zich onder meer uit in een verplichting van *ethnic monitoring* van bepaalde systemen. Positieve discriminatie blijft wel expliciet verboden.

7.3 Positie van de doelgroepen

Voor wat de positie van *vrouwen* betreft is de kennis zeer goed en zijn ook variabelen zoals huishoudgrootte en dergelijke beschikbaar naast de klassieke genderopdeling van de statistieken. Het meest in het oog springend is de uitgesproken gendersegregatie naar sectoren, aangezien vrouwen in de zorg en onderwijs (vooral basisonderwijs en kleuterschool) en de verkoop en horeca bijna 80% van de werknemers uitmaken. Daarnaast blijkt vooral het al dan niet hebben van kinderen de positie van de individuele vrouw te bepalen door het gebrek aan kinderopvangmogelijkheden. Zo is de werkgelegenheidsgraad van vrouwen met een kind jonger dan 5 slechts 54%, waar dat bij vrouwen met kinderen ouder dan 5, 77% bedraagt. Door deze herintrede komen vrouwen vaak in deeltijdse en onstabiele banen terecht (verkoop, horeca, ...).

Ook voor *allochtonen* is de kennis van de positie zeer goed. Dit komt door het systeem van subjectieve registratie waarbij mensen zich in één van de raciale categorieën dienen in te schrijven bij bijna elk contact met een overheid of overheidsinstantie. Qua positie is er een duidelijk verschil tussen de verschillende grote niet-blanke bevolkingsgroepen (elk ongeveer 1,7% van de totale bevolking). De zwarten (17% werkloosheid) en de Pakistani en Bangladeshi (17%) doen het veel slechter dan de Indiërs (7% werkloosheid). Ook als we naar de soorten jobs kijken, blijken deze laatste relatief zelfs meer hogere jobs te bezetten dan blanken, terwijl zwarten duidelijk vooral in niet-gekwalificeerde arbeid terechtkomen. Vreemd daarbij is het feit dit niet enkel te wijten kan zijn aan de opleiding van deze groepen want de gemiddelde opleiding bij de zwarten is gelijkaardig aan deze van de blanken. Vooral de jongeren blijken het heel goed te doen in het onderwijs.

In vergelijking met heel wat andere landen is de beschikbaarheid van statistieken rond *gehandicapten* in Groot-Brittannië vrij groot en de positie zeer goed in kaart gebracht, onder meer door een duidelijke vraagstelling en afbakening in de

periodieke Labour Force Survey. In 2001 rapporteerde 12% van alle werkenden één of ander vorm van handicap. De werkzaamheidsgraad blijkt echter laag: 17% bij mensen met een ernstige handicap, 47% bij mensen met een gemiddelde handicap.

8. Verenigde Staten van Amerika

8.1 Algemeen arbeidsmarktbeleid en affirmative action

Sinds het begin van de twintigste eeuw heeft de Amerikaanse federale overheid een dominante rol gespeeld op het gebied van veiligheid, werktijden en lonen. Op het gebied van aanwervingen en ontslagen werd echter een erg terughoudende liberale houding aangenomen. Dit '*employment at-will*' principe verschafte elke werkgever en werknemer het recht om op welke tijd dan ook en voor welke reden ook een werkgelegenheidsrelatie te starten of te stoppen. Midden jaren '60 werd duidelijk dat deze situatie desastreuze gevolgen had voor specifieke groepen zoals vrouwen, zwarten en gehandicapten. Daarom werden een aantal wettelijke maatregelen genomen die wel op dit systeem van aanwerven en ontslaan ingrijpen. Tot op heden blijven zij echter sterk omstreden en blijft het debat tussen voor en tegenstanders hevig woeden, tot in de rechtbanken toe.

In de jaren '60 werd een tweesporenbeleid ontwikkeld: een verplichte affirmative action voor de federale contractanten en een verbod op discriminatie voor de gehele arbeidsmarkt.

In 1961 werd de term *affirmative action* voor het eerst gebruikt in de *Kennedy Executive Order n° 10 925* die alle federale contractanten de verplichting van alle nodige acties oplegde om te verzekeren dat alle kandidaten en alle werknemers tijdens hun tewerkstelling worden behandeld zonder onderscheid op basis van ras, kleur of nationale oorsprong. (Gender zou pas in 1967 bij dit rijtje worden gevoegd.) Op basis van deze executive order werden uitvoeringsbesluiten ontwikkeld die op dit moment voor elk contract boven de 50 000 dollar een werkgever die meer dan vijftig personen tewerkstelt, verplicht om een plan te ontwikkelen waarbij de contractant aantoont dat hij een zogenaamd '*good faith effort*' implementeert met specifieke doelstellingen.

Sinds de *executive order 11 246* van Lyndon Johnson (1965) is ook de overheid als werkgever verplicht om affirmative action toe te passen en sinds de zogenaamde *Rehabilitation Act* (1973) is het opstellen van *affirmative action* plannen ook verplicht voor gehandicapten bij federale contractanten.

De opvolging van de verplichtingen onder deze wetgeving wordt verzekerd door het *Federal Office of Contract Compliance* (FOCCP) dat naast een formeel onderzoek van de actieplannen ook regelmatige audits en *reviews* ter plaatse voorziet. Bij niet naleving kunnen in theorie boetes of verplichte *affirmative action*-plannen worden opgelegd door de rechtbank. In de praktijk tracht de FOCCP vooral door

middel van bemiddeling een oplossing te zoeken voor eventuele problemen en zijn de middelen van de FOCCP eerder beperkt, zowel qua personeel als qua budget. Nochtans valt een vrij groot deel van de Amerikaanse arbeidsmarkt onder deze wetgeving. In 2000 werd 22% van de totale arbeidsmarkt (ongeveer 26 miljoen mensen) tewerkgesteld in firma's die onder de *affirmative action*-wetgeving vallen. Daarnaast hebben heel wat bedrijven vrijwillige *affirmative action*-plannen lopen. Vaak om tegemoet te komen aan bepaalde rechtszaken rond discriminatie.

Sinds 1964 verbiedt de *Civil Rights Act* immers om welke werknemer gerelateerde beslissing dan ook op basis van ras, kleur, godsdienst, sekse of nationale oorsprong te nemen (later in 1990 werd ook handicap hieraan toegevoegd). Op basis daarvan worden heel wat klachten geformuleerd bij de *Equal Employment Opportunities Commission* (EEOC) die voor de opvolging van deze antidiscriminatie-wetgeving instaat. De kracht van deze wetgeving dient onderstreept. Jaarlijks worden zo'n 80 000 klachten geformuleerd bij de EEOC in een van de vijftig lokale afdelingen. De EEOC onderzoekt deze en kijkt welke klachten verder in aanmerking komen. Daarna wordt een bemiddelingsproces in gang gezet. In 2001 werden zo een 7 000-tal minnelijke schikkingen geregeld ter waarde van honderd miljoen dollar. Indien nodig wordt naar de rechtbank gestapt. In 2001 werden 431 'legal suits' ingediend en 354 opgelost. Zo werd 50,6 miljoen dollar in compensatie verkregen. Deze vrees voor klachten zorgt er dan ook voor dat heel wat bedrijven preventief *affirmative action*-plannen ontwikkelen.

De controverse rond de *affirmative action* is echter nooit weggeëbd. In de jaren '70-'80 waren zelfs presidentiele veto's nodig tegen door het parlement gestemde wetten die *affirmative action* wilden verbieden, om het systeem veilig te stellen. Sinds einde jaren '80 heeft de arena zich echter duidelijk verlegd van het politiek toneel naar de rechtbanken. Verschillende, vaak zelfs tegenstrijdige uitspraken laten de vraag naar de wettelijkheid van *affirmative action* onbeantwoord. In de meeste gevallen wordt gekeken naar de schade die personen ondervinden die niet onder de regel vallen, de tijdelijkheid van de maatregel en de mate waarin een discriminerende praktijk uit het verleden aan de basis ligt van de huidige scheve situatie.

Tot op heden is het wachten op een uitspraak ten gronde door het Hoogerechtshof om de verschillende interpretaties van de lagere rechtbanken te uniformiseren. Tegenstanders verwijzen immers naar de letter van *Civil Rights Act* die elke beslissing gebaseerd op ras, gender, ... verbiedt, dus ook een positieve. Zo hebben Californië (1996) en Washington (1998) *affirmative action* in de door de staten geregelde materie verboden.

8.2 Specifiek beleid voor de doelgroepen

Voor *gehandicapten* bestaat sinds 1990 de *American with Disabilities Act* (ADA) die onder meer discriminatie verbiedt tegen elke gekwalificeerde gehandicapte persoon op het gebied van de werkgelegenheid. Deze bepaling is geldig voor alle

organisaties en bedrijven met meer dan vijftien werknemers. Daarenboven vereist de wet van deze werkgevers elke *'reasonable accommodation for applicants and workers with disabilities when such accommodations would not impose 'undue hardship'*. Die *reasonable accommodation* bestaat er in om gebouwen en diensten toegankelijk te maken voor de gehandicapte werknemer, het herbekijken van de jobinhoud, aankoop van nieuwe machines en dergelijke, aanpassen van training en examens en het ter beschikking stellen van vertalers of tolken. De *undue hardship* wordt ingevuld als elke actie die als excessief kostelijk of verstorend voor de werking van de organisatie wordt beschouwd in verhouding met de grootte, financiële middelen en structuur van de organisatie.

Daarnaast bestaan er ook systemen van beschutte werkplaatsen, maar die worden geregeld door de staten afzonderlijk. In totaal zitten zo'n 340 000 personen met een handicap verspreid over 5 000 organisaties.

Voor *vrouwen* bestaat er naast de algemene affirmative action ook nog speciale regelgeving met betrekking tot het loon: de *Equal Pay Act* (1963) die elk verschil in beloning op basis van gender verbiedt. Deze wet is geldig voor alle organisaties die onder de algemene arbeidswetgeving valt, wat zo goed als alle private organisaties zijn.

Voor *allochtonen* dient verder het streng toelatingsbeleid te worden vermeld dat een duidelijke impact heeft op de integratie van de nieuwkomers op de arbeidsmarkt aangezien zo goed als uitsluitend hoger gekwalificeerde arbeidskrachten worden toegestaan buiten een beperkte familiereünificatie.

8.3 Positie van de doelgroepen

De kennis van de positie van *vrouwen* en *allochtonen* op de arbeidsmarkt is goed, uiteraard mede door de affirmative action-wetgeving die het mogelijk moet maken om de vergelijkingen te maken. Voor *gehandicapten* zijn cijfergegevens veel minder uitgebreid. Zowel bij allochtonen als bij gehandicapten wordt hiervoor een systeem van subjectieve registratie gebruikt.

De grootste problemen op het gebied van werkgelegenheid voor vrouwen is de lage activiteitsgraad (56% t.o.v. 69% voor de mannen) en de ondervertegenwoordiging in de hogere functies (35% van de hogere functies wordt door een vrouw bezet) en de grote loonkloof (voor elke dollar die een blanke man verdiende, verdiende de gemiddelde blanke vrouw 78 cent in 2000).

Bij de zwarten en de Hispanics is ook de hoge werkloosheid een groot probleem (dubbel zo hoog bij hen dan bij de blanken), naast de ondervertegenwoordiging in de hogere functies.

Het vinden van werk is nog moeilijker voor de gehandicapten. Bij een groot-schalige ondervraging in 1998 bleek slechts 30% van de gehandicapten tussen 18 en 64 jaar te werken waardoor meer dan een derde een jaarlijks gemiddeld gezinsinkomen had van minder dan 15 000 dollar. Opvallend is dat vergeleken met eer-

dere studies blijkt dat ondanks het feit dat de opleidingskloof veel kleiner is geworden, de werkgelegenheid rond de 30% blijft hangen (Taylor, 1998).

8.4 Affirmative action geëvalueerd

De vraag is dan ook in welke mate het affirmative action-beleid al dan niet succesvol is. Het antwoord op deze vraag is verre van evident. Als we de positie van de verschillende groepen vergelijken met de jaren '60 kunnen zowel positieve als negatieve tendensen worden opgemerkt. De loonkloof is kleiner geworden en de participatie in de hogere functies groter. De werkloosheid is verkleind maar de relatieve verschillen tussen zwarten en blanken zijn evengroot gebleven ... Daarbij komt echter dat de samenleving sterk veranderd is: de opleidingskansen voor vrouwen, allochtonen en gehandicapten zijn ontegensprekelijk toegenomen, het aandeel alleenstaande moeders (vooral bij de zwarte bevolking) is spectaculair toegenomen, de drugscultuur heeft hele (voornamelijk zwarte) wijken in de steden in haar macht, ... Zoals Radford dan ook terecht stelt:

"Thus it is difficult to use these statistics to make any definitive evaluation of whether affirmative action has worked." (Radford, 2002)

De impact van affirmative action kan echter ook worden nagegaan door een onderscheid te maken tussen de organisaties die eronder ressorteren en de anderen, en dan lijkt de balans veel positiever. Een aantal door de overheid gesponsorde studies hebben het effect van de *executive orders* op geregelde tijdstippen in kaart gebracht en hun conclusies zijn minstens interessant te noemen. Een studie van 1994 van Bloch onderzocht of er verschillen waren tussen organisaties die onder de wet ressorteren (contractors dus) en diegenen die niet onder de wetgeving vielen. Hij concludeerde dat de contractors duidelijk een grotere toename in aanwerving en doorstroom haalden dan niet contractors. Als hij dit echter afzette tegen de eerder geschetste globale ontwikkeling op de totale arbeidsmarkt (groeïende werkloosheid bij zwarten) concludeerde hij dat: *"the non-contractor-contractor differences primarily represent demographic shifts across these two employer categories rather than economy wide gains for the minorities"*.

In een recente grote evaluatie vonden Holzer en Neumark (2000) veel preciezere gevolgen van de *affirmative action*. Zij concludeerden dat organisaties die affirmative action toepassen tijdens het wervingsproces veel meer stromen van kandidaten genereerden van binnen de doelgroepen zonder dat de kwalificatie standaard hiervoor diende te worden verlaagd. Organisaties die affirmative action ook toepassen in het selectieproces bleken vaker mensen met een lagere formele kwalificatie aan te nemen maar voorzagen ook meer *on the job* training zodat de uiteindelijk job performantie niet lager bleek te zijn in organisaties die *affirmative action* toepasten vergeleken met zij die dit niet toepasten.

9. Zweden

9.1 Algemeen arbeidsmarktbeleid

Het Zweedse arbeidsmarktbeleid legt sinds lange tijd de nadruk op de activering van de beroepsbevolking. Kenmerken voor deze activeringsprogramma's is de *mainstream* benadering voor gender en in mindere mate nationaliteit. Dit betekent dat slechts in beperkte mate specifieke regelgeving en programma's voor deze groepen wordt opgezet. Voor gehandicapten werd wel een specifiek programma ontwikkeld (zie hieronder).

Door de hoge activiteitsgraad van de vrouwen en de in vergelijking met andere landen sterke vertegenwoordiging in de politieke wereld is de gelijkheidsidee tussen mannen en vrouwen sterk ingeburgerd in Zweden. Onder meer door de gunstige economische conjunctuur is het aantal mensen dat in al de arbeidsmarktprogramma's terug te vinden is, de laatste jaren sterk gedaald van 233 000 in 1994 tot 113 000 in 2000. Daarvan waren bovendien 81 000 te vinden in de specifieke programma's voor gehandicapten.

Deze programma's staan open voor iedereen die ingeschreven is als werkzoekende bij de arbeidsbureaus waar ze uitgebreid worden getest en geïnformeerd over mogelijke opleidingen. Dan wordt nagegaan voor welk programma zij in aanmerking komen: training, gesubsidieerde tewerkstelling, starters fondsen, arbeidsplaatsing, ...

Deze programma's bestaan meestal al jaren en veranderen slechts sporadisch. Nieuw sinds 2000 is de zogenaamde *Activity Guarantee*. Doelpubliek zijn werklozen die reeds meer dan twee jaar ingeschreven zijn bij de arbeidsbureaus of het risico lopen om dat criterium in de toekomst te vervullen. Zij krijgen extra individuele begeleiding en aandacht.

9.2 Specifiek beleid voor de doelgroepen

Voor *vrouwen* bestonden tot voor kort geen specifieke maatregelen. Discriminatie werd verboden en gelijke kansen gepromoot via wetgevend initiatief reeds in 1980. In de jaren '90 werd door een reeks amendementen ook de werkgever verplicht om gender gelijkheid in de werkplaats te promoten. In januari 2001 werd wel een nieuwe *Equal Opportunities Act* aangenomen waarbij de nieuwigheid eruit bestaat dat het concept gelijk loon voor gelijk werk werd geïntroduceerd. Het belang hiervan wordt in de praktijk onderstreept door de nieuwe jaarlijkse verplichting voor alle werkgevers om een looninventaris op te stellen en hierover te rapporteren. Daarnaast werd ook de mogelijkheid van de verschuiving van de bewijslast ingevoerd bij rechtszaken rond (vermeende) discriminatie.

Voor *allochtonen* bestaan geen specifieke programma's uitgezonderd de taalprogramma's voor nieuwkomers. Sinds 1965 (!) werden gratis taallessen aan nieuwkomers aangeboden. In 1995 werd het systeem nog uitgebreid en werden de ge-

meenten verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering ervan. Zij moeten nu alle volwassen immigranten gedurende drie maanden gratis onderrichten in de taal en de Zweedse samenleving in het algemeen. Daarna moet een eerste jobervaring worden aangeboden. Doestelling was ongeveer 525 uur cursus aan te bieden, maar in de praktijk blijkt dit veel hoger te liggen om de doelstellingen te halen. Zo blijkt maar ongeveer 20% deze doelstellingen binnen het jaar te halen en moest gemiddeld meer dan 700 uur cursus hiervoor worden gegeven.

Sinds 1999 is ook een nieuwe antidiscriminatiewetgeving in voege die directe en indirecte discriminatie verbiedt en die een gedeeltelijke verschuiving van de bewijslast inhoudt. Onder de oude wetgeving was het immers bijna onmogelijk om discriminatie aan te klagen. (Slechts één zaak werd hiervoor ooit aangespannen en verloren.)

Voor *gehandicapten* bestaan geen dwingende maatregelen zoals quota's zoals in sommige andere landen, maar is een beleid ontwikkeld om deze mensen op de reguliere arbeidsmarkt te integreren. In de praktijk blijkt ongeveer 15% van de deelnemers in de reguliere programma's als arbeidsgehandicapt geregistreerd te zijn. In de werkende bevolking is dit ongeveer 10%. Het bereik van de algemene programma's wordt daarom door de Zweedse regering zelf als vrij goed ervaren, hoewel hun aandeel in de werkloosheid rond de 21% ligt. Naast deze algemene programma's bestaan er daarom ook specifieke programma's voor gehandicapten.

Gesubsidieerde tewerkstelling is mogelijk voor mensen met gelimiteerde of verminderde arbeidsmogelijkheden door fysieke, mentale, intellectuele of sociomedicale handicaps wanneer andere programma's niet mogelijk zijn. De overheid kan dan de loonkost van de werkgever subsidiëren tot een maximum van 80% voor maximaal vier jaar (al zijn grote uitzonderingen mogelijk). In 2001 zaten zo 51 099 mensen in dit programma.

Maatregelen voor ondersteunde tewerkstelling bestaan eruit dat de regionale arbeidsdienst iemand aanduidt en betaalt voor de initiële ondersteuning on site van een gehandicapte bij het begin (zes maanden) van de tewerkstelling.

Beschutte tewerkstelling kan in Zweden op twee manieren. Ofwel binnen de door de overheid gecontroleerde holding *Samhall AB* (300 locaties met 25 000 plaatsen, gecontroleerd door de lokale arbeidsdienst), ofwel bij een publieke overheid. In dit laatste geval gaat het meestal om mensen met sociomedische problemen (zoals drugsverslaving e.d.) waarvan de loonkost voor 100% wordt gesubsidieerd door de nationale overheid. In 2001 waren zo'n 5 675 mensen in dit programma tewerkgesteld. Doelstelling van deze beschutte tewerkstelling is doorstroming van deze mensen naar de reguliere markt maar dit blijkt in de praktijk slechts in uitzonderlijke gevallen te lukken (1%).

Sinds 1999 is er ook een antidiscriminatiewetgeving voor gehandicapten in voege die directe en indirecte discriminatie verbiedt.

9.3 Positie van de doelgroepen

Vaak wordt Zweden gezien als één van de schoolvoorbeelden van gelijke kansen voor *vrouwen* en mannen. En aantal cijfers bewijzen dit ook: er is een hoge activiteitsgraad (75%) en een lage werkloosheid (4%). Als we echter verder kijken dan deze instroomgegevens blijkt dat ook Zweden gekenmerkt wordt door een hoge graad van seksesegregatie. Vrouwen blijken sterk geconcentreerd te zijn in part-time jobs (40%) en hoofdzakelijk in de publieke sector. Een publieke sector die in tegenstelling tot in vele andere Europese landen in Zweden sinds de jaren '60 niet verkleinde, integendeel. Critici wijzen er dan ook op dat de hoge activiteitsgraad van de Zweedse vrouw bijna volledig te wijten is aan de groei en de sterkte van de publieke sector. Zo is de werkloosheid bij de jonge vrouwen immers sterk aan het toenemen (10%).

Hoewel Zweden geen etnische registratiesysteem heeft wordt sinds lange tijd een onderscheid gemaakt op basis van de geboorteplaats van de inwoners en niet enkel op nationaliteit en zijn de statistieken op dit gebied goed ontwikkeld. Dit maakt het wel onmogelijk om de tweede generatie te bekijken maar geeft wel een goed beeld van de echte '*immigranten*'. De positie van de zogenaamde niet-Scandinavische immigranten is het slechtst. Werkloosheid bedraagt 20% en de activiteitsgraad slechts 50%. Opvallend is het verschil tussen de groepen die voor 1995 immigrerden en daarna. De eerste groep blijkt veel meer te werken en minder werkloos. Daarnaast blijkt de situatie van de genaturaliseerden beter dan deze van de vreemdelingen. Opvallend is de concentratie van niet-Scandinavische immigranten in gezondheid en persoonlijke en culturele diensten. Op het gebied van inkomen blijkt ook in Zweden een substantieel verschil te zijn tussen immigranten en autochtonen rekening houdend met opleiding en leeftijd.

Voor *gehandicapten* blijkt het gevoerde beleid redelijk effectief. Immers ook bij gehandicapten blijkt de activiteitsgraad hoog te liggen. In Zweden blijkt deze zelfs het hoogst te liggen van alle OESO landen: 64% voor mannen en 61% voor vrouwen. Ook de situatie op werkloosheidsgebied is (vooral de laatste jaren) positief geëvolueerd. Het laatste jaar daalde de werkloosheid bij de arbeidsgehandicapten met 20% tegenover een algemene daling van 8%. Eén op vijf werklozen blijft wel een arbeidsgehandicapte.

HOOFDSTUK 3

CONCLUSIES EN LESSEN VOOR VLAANDEREN

1. Divergentie en convergentie

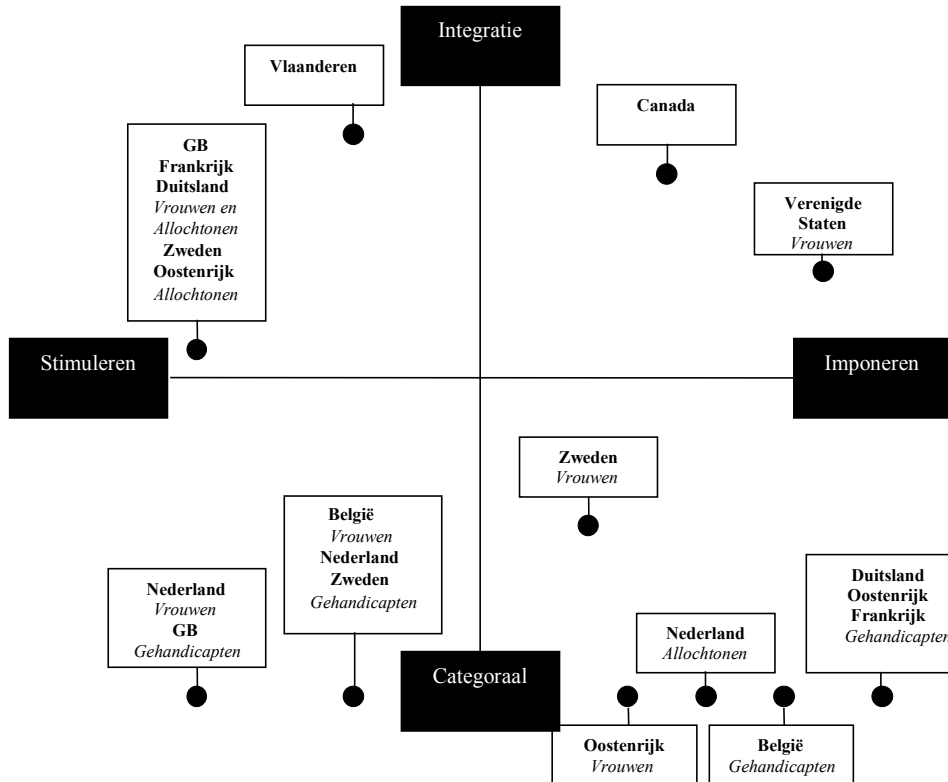
In voorgaand hoofdstuk hebben we een overzicht gegeven van de verschillende beleidselementen voor de integratie van vrouwen, allochtonen en gehandicapten op de arbeidsmarkt in de onderzochte landen. In dit deel willen we deze verschillende elementen naast elkaar bekijken en op zoek gaan naar verschillen en overeenkomsten tussen landen en tussen de verschillende beleidselementen voor de doelgroepen tussen en binnen landen. We bekijken hiervoor de verschillende beleidselementen vanuit verschillende perspectieven.

Bij een eerste snelle beschouwing zien we in de eerste plaats duidelijk het klassieke verschil tussen de Europese landen en Canada en Amerika voor wat betreft de aandacht voor het aanbod en de vraag op de arbeidsmarkt. Waar Europese landen sterk investeren in opleiding en training van werkzoekenden vanuit de idee van de actieve welvaartstaat en eerder stimulerend trachten in te grijpen op de vraagkant (loonsubsidies en dergelijke), tracht de overheid in Canada en Amerika veel meer regelgevend in te grijpen op de vraagkant (*Equity Act, affirmative action, contract compliance*) en wordt veel minder geïnvesteerd in de aanbodkant van de werkgelegenheid. De laatste jaren zien we echter ook (de vraag naar) een meer regelgevend optreden van de overheid in heel wat Europese landen. De mate van dit al dan niet 'stimulerend' of eerder 'imponerend'² optreden is dan ook een eerste belangrijk perspectief.

Een andere vaststelling ligt in de mate van integratie en convergentie van de benaderingen tussen doelgroepen binnen de respectievelijke landen. Canada en Amerika opteren voor een sterk vergelijkbare aanpak voor vrouwen, gehandicapten en migranten en sinds kort streeft ook Vlaanderen hiernaar. Andere landen hebben doorheen de jaren dan weer wel bepaalde (verplichtende) maatregelen voor specifieke groepen ontwikkeld maar niet voor andere. De mate van de integratie van deze verschillende integratiemaatregelen lijkt ons dan ook een tweede belangrijk perspectief.

² Termen overgenomen van Martens, 1998.

Hieronder hebben we getracht het beleid van de verschillende landen op deze twee variabelen (mate van imponering enerzijds en integratie anderzijds) ten opzichte van elkaar uit te zetten en aldus een overzicht te geven van de verschillende nationale beleidselementen.



Figuur 3.1

Bij de plaatsing op de verschillende assen en de bespreking hieronder zijn we vertrokken van de theoretische situatie, zijnde de bestaande wetgevingen en regelgevingen.

Een aantal landen blijken te opteren voor een meer stimulerende aanpak voor bepaalde doelgroepen. Frankrijk en Duitsland en Oostenrijk neigen zelfs naar een geïntegreerde stimulerende aanpak, zij het dat zij wel een quotaregeling hebben die enkel geldt voor gehandicapten en dusdanig ook categorale accenten hebben. Ook Groot-Brittannië scoren we op dezelfde manier, hoewel daar geen quotaregeling geldt voor gehandicapten, heeft ook de Britse regering wel specifieke programma's voor gehandicapten ontwikkeld.

Het Vlaamse beleid kunnen we ook catalogeren als stimulerend maar aangezien ook de vraagzijde wordt bewerkt scoren we Vlaanderen hoger dan de voorgaande

landen. Van opzet is het Vlaamse beleid ook duidelijk meer integrerend tussen doelgroepen dan de voorgaande landen sinds de verruiming van het VESOC-akkoord allochtonen in 2001 naar alle doelgroepen. Op dat vlak is het zelfs sterker integrerend dan Canada aangezien daar slechts vier doelgroepen worden weerhouden (vrouwen, zichtbare minderheden, aboriginals en gehandicapten). Canada is echter veel sterker imponerend dan de Vlaamse aanpak aangezien de bedrijfsplannen voor een aantal organisaties verplicht zijn.

Amerika gaat nog een stap verder op de schaal van imponering aangezien de *affirmative action* een veel sterkere resultaatsverbintenis inhoudt dan de *employment equity* van Canada. De Verenigde Staten scoren echter lager op de integratieschaal dan Canada aangezien de *affirmative action*-plannen wel gelden voor de verschillende doelgroepen maar voor elke doelgroep aparte plannen dienen te worden opgesteld indien de werkgever resorteert onder de wetgeving.

Het sterkst imponerend zijn de bestaande quotaregelingen in Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk voor gehandicapten: zij zijn immers universeel geldend voor organisaties vanaf een bepaalde grootte. Uiteraard zijn dit illustraties van een categorale aanpak en situeren zij zich bijgevolg onderaan de integratie schaal en de grafiek.

Iets minder vergaand is de quotaregeling voor gehandicapten in België aangezien deze enkel geldt voor de publieke sector (hoewel ze in de praktijk niet wordt toegepast zoals we eerder reeds opmerkten).

Andere illustratie van een sterk categorale aanpak vinden we terug in Nederland. De mate van keuze voor een stimulerend of imponerend beleid verschilt echter sterk van doelgroep tot doelgroep. Voor allochtonen wordt wel eerder imponerend gewerkt via de verplichte bedrijfsplannen, voor gehandicapten wordt eerder stimulerend getracht iets te veranderen en voor vrouwen bestaan weinig specifieke acties.

Ook Oostenrijk heeft een soort van mix: een categorale aanpak voor gehandicapten (quota) en vrouwen (verplichte positieve actieplannen met quota's voor vrouwen in de publieke sector) en een geïntegreerde aanpak voor allochtonen.

Ook categoriaal is de aanpak voor vrouwen in België en gehandicapten in Zweden. Aangezien wel duidelijke inspanningen worden gedaan tot stimulering van de vraagzijde scoren we de landen wel hoger dan Nederland voor vrouwen.

In Zweden wordt verder sinds kort meer categoriaal gewerkt voor vrouwen aangezien sinds begin dit jaar een verplichte loonsurvey naar geslacht dient te worden gehouden op bedrijfsniveau ter ondersteuning van het mainstreambeleid gelijke kansen.

De vraag vanuit beleidsperspectief is uiteraard in welke mate deze verschillende types van beleid effectief en efficiënt zijn. Dat de verschillende (Europese) activerende aanbodprogramma's noodzakelijk zijn en een zekere impact hebben betwijfelt niemand. Zowel op het gebied van opleiding als op het gebied van werkervaring scoren de verschillende doelgroepen bijna overal lager dan de mannelijke, witte, ideale norm op de arbeidsmarkt. Bij allochtonen ontbreekt daarenboven

vaak de kennis van de taal en het sociale systeem. Deze deficitbenadering dient dan ook verder gezet te worden en uitgebreid waar mogelijk.

De cruciale vragen zijn echter enerzijds de vraag in welke mate een meer regelgevende aanpak van de vraagzijde effectief de positie van de doelgroep verbetert en anderzijds de vraag naar mogelijke negatieve gevolgen voor de samenleving in zijn geheel hiervan. Met andere woorden in welke mate moet geopteerd worden voor een beleid van imponeren of stimuleren?³ In de volgende punten bekijken we daarom de vaak aangehaalde argumenten voor en tegen meer verplichtende systemen en wordt de validiteit van de argumenten nagetrokken op basis van de ervaringen in de onderzochte landen.

2. Stimuleren of imponeren? Argumenten voor en tegen

Tegen- en voorstanders van verplichtende maatregelen gebruiken verschillende argumenten in de discussie.

De tabel hieronder geeft de voornaamste argumenten die we terugvinden in deze discussie onder experts en in de literatuur.

Tabel 3.1

Argumenten tegen	Argumenten voor
Economische argumenten: <i>Undue hardship</i> en overlast voor bedrijven, verlaging functiekwalificaties, daling economische performantie, oneerlijke concurrentie	Effectiviteitsargument: Resultaat op instroom
Psychologische argumenten: Stigmatisering, creatie nieuwe achterstandsgroepen, groeps- i.p.v. individuele belangen	Sociale argumenten: Responsabilisering, signaal naar de doelgroep
Legaal argument: Algemene wettelijkheid	Ethisch-politieke argumenten: 'Schuld'-gevoel of verantwoordelijkheidsbesef, principe van <i>reasonable accommodation</i>
Praktische argumenten: Streefcijfers, internalisering en doorstroom, afdwingbaarheid, middelen ondersteuning, verdringing binnen doelgroepen, substitutie-effecten	Legaal argument: Rechtvaardigheid van de wet

³ Een vraag die trouwens ook al onderwerp was van de studiedag 'Stimuleren of imponeren?', georganiseerd door het departement Sociologie van de K.U.Leuven op 13 maart 2001 in Leuven.

Laten we in de eerste plaats eens een aantal vaak gehoorde argumenten voor bekijken.

Een eerste argumentatie vertrekt vanuit het theoretische *effectiviteitsvoordeel* van een verplichtende regelgeving. Indien de regelgeving wordt gevolgd, zou dit immers op vrij korte termijn een gevolg hebben op de positie van de doelgroepen, vooral op het gebied van instroom. Een effect dat veel sterker is bij een algemene verplichtende regelgeving in vergelijking met een beperkt aantal (al dan niet kleinschalige) vrijwillige initiatieven. Een verplichte regelgeving wordt door voorstanders ook aanzien als de enige manier om ook tegenstanders en mensen die de problematiek als niet prioritair beschouwen te dwingen het probleem aan te pakken.

Een tweede meer *ethisch-politieke* argumentatie bestaat eruit dat een stringentere aanpak van de problematiek vanuit een soort van *schuldgevoel* te verdedigen is: in het verleden slaagde de samenleving er niet in het beschikbare werk op een rechtvaardige en evenredige manier te verdelen, dus moet deze situatie rechtgetrokken worden.

Er wordt als het ware geargumenteed dat vanuit het perspectief van de globale samenleving het opleggen van bepaalde verplichtingen kan gezien worden als een redelijke aanpassing (*'reasonable accommodation'*) van het vrijemarktsysteem voor bepaalde groepen.

Andere voorstanders wijzen veelal op andere positieve gevolgen van een meer verplichtend systeem: het zou een *responsabiliserend* karakter hebben voor de ganse samenleving die daarmee meer aandacht aan de integratie- en gelijkheidsproblematiek besteedt in zijn geheel, ook buiten de arbeidssfeer. Bovendien kan zo een belangrijk publiek signaal naar de doelgroepen gegeven worden vanuit de samenleving.

Ten slotte kan vanuit de *filosofie van de wet* zeker geargumenteed worden dat het de staten niet verboden, maar zelfs eerder geboden, is om maatregelen te nemen om een volle en effectieve gelijkheid tussen mensen te bevorderen, voor zover deze maatregelen redelijk en gerechtvaardigd zijn en niet in wanverhouding staan met de beoogde doelstelling.

Daarnaast bestaan er echter heel wat argumenten die door tegenstanders van een meer verplichtend systeem worden aangehaald.

Zo wordt de oplegging van quota of actieplannen door heel wat bedrijven in de eerste plaats gezien als een last vanuit *economisch* oogpunt. Zo vrezen zij een overlast aan formele bureaucratische verplichtingen (opmaken inventaris personeelsbestand naar herkomst, handicap, ... en dergelijke, opstellen plan, implementeren nieuwe beleidselementen, opvolging, ...) die op zich een extra kost met zich meebrengt.

Kortom, het moeten nakomen van bepaalde verplichten op dit gebied wordt door de werkgevers als aanzien als een onevenredige belasting (*undue hardship*) op zich.⁴

Daarnaast argumenteren werkgevers dat elk ingrijpen op de matching van vraag en aanbod langs de vraagkant, binnen het economisch systeem van de onderneming tot een daling van de economische performantie leidt aangezien zij in hun ogen dan niet langer de meest geschikte kandidaat kunnen selecteren. Dit betekent volgens hen een verlaging van de functievoorwaarden en zo een aanslag op de economische performantie van hun onderneming.

Daarnaast wordt ook geargumenteed dat de verplichting voor bepaalde bedrijven en niet voor anderen *oneerlijke concurrentie* veroorzaakt.

Een *tweede* groep argumenten berust meer op het *psychologische* vlak. Het opleggen van verplichting voor het in dienst nemen van bepaalde groepen van werknemers zou leiden tot een stigmatisering van deze werknemers omdat zij in de ogen van de 'niet-doelgroep-werknemers' niet langer alleen op basis van hun competentie zouden zijn gekozen. De nadruk komt volgens sommigen dan ook eerder te liggen op de groepsbelangen en attributen dan op de persoonlijke kenmerken van de betrokkene, wat zou kunnen leiden tot psychologische problemen en een zeker minderwaardigheidsgevoel eventueel zou kunnen versterken. Bovendien, zo wordt geargumenteed, leiden deze *equity, affirmative action* ... tot de creatie van nieuwe groepen van mensen die zich achtergesteld voelen, namelijk zij die niet tot de doelgroepen van het beleid behoren met alle consequenties van toenemende onverdraagzaamheid van dien, zo vrezen zij.

Een *derde* aangehaald argument is deze van de *wettelijkheid*. In heel wat landen bestaat er wetgeving die elke beslissing op basis van bepaalde variabelen zoals geslacht, geloof, herkomst, ... verbiedt. Dus ook een positieve, argumenterende tegenstander. Het is op basis van dit argument dat in bijvoorbeeld Amerika heel wat rechtszaken worden aangespannen door niet-doelgroepleden.

Een laatste argument is één van praktische aard. De invoering van een streefcijfer, quotasysteem, verplichting plannen, ... gaat volgens tegenstanders immers gepaard met een aantal *praktische problemen* die volgens hen in de praktijk moeilijk op te lossen zijn. Zo, argumenteren zij, is het in de praktijk veel te ingewikkeld om streefcijfers op te stellen die rekening houden met alle relevante variabelen: opleiding, beschikbaarheid, aanwervingsmogelijkheden van het bedrijf, rekruteringsregio, specificiteit van het bedrijf, ...

Anderen argumenteren dat het verhogen van instroom van doelgroepen niet automatisch leidt tot een verandering in de organisatiecultuur waardoor ook de

⁴ Termen overgenomen uit de Amerikaanse wetgeving die zoals we in hoofdstuk 2 hebben vermeld, bepaalde werkgevers *redelijke aanpassingen* (*reasonable accommodation*) verplicht oplegt binnen de marge van het economische mogelijke en zonder dat daarbij *undue hardship* gepaard mee gaat voor de werkgever. Ook in de nieuwe nog te stemmen antidiscriminatiewetgeving in België wordt dit weerhouden zij het enkel voor de aanpassing van de toegang en de werkplek voor gehandicapten.

doorstroom en de algemene aanvaarding voor deze 'andere' werknemers niet verhoogt, integendeel.

Een ander veel gehoord praktische argument ligt in de *afdwingbaarheid* en opvolging van een verplichtend systeem. Hoe kan dit in de praktijk afgedwongen worden als er geen internalisering is van de problematiek, maar de verplichting als een externe last wordt gezien? De middelen die hiervoor door de overheid dienen te worden aangewend zouden immens, zelfs onbetaalbaar zijn en zouden volgens tegenstanders veel beter kunnen worden besteed aan vorming en opleiding.

Bovendien is het praktisch onmogelijk volgens velen om met verschillende doelgroepen tegelijk te werken en ontstaat er een soort *verdringingseffect* tussen enerzijds doelgroepen waarbij de minderheden onder de doelgroepen als het ware opgeslokt worden door de grotere groepen en anderzijds tussen doelgroepen en niet-doelgroepleden.

In het volgende punt bekijken we de validiteit van deze argumenten op basis van de beschikbare evaluatie van bestaande systemen in de onderzochte landen.

3. Een evaluatie van deze argumenten op basis van de ervaringen in het buitenland en lessen voor Vlaanderen

Als we de juistheid van de verschillende argumenten willen nagaan kunnen we beroep doen op de ervaringen in het buitenland. We kijken daarbij uiteraard in de eerste plaats naar landen die bepaalde verplichtingen aan bedrijven opleggen die verder gaat dan het verbieden van discriminatie. Dit zijn de landen die we terugvonden in het rechtergedeelte van figuur 3.1 met name:

- de Verenigde Staten met *affirmative action* en het *contract compliance*-programma voor allochtonen, gehandicapten en vrouwen;
- Canada met de regelgeving rond *employment equity* en *contract compliance* voor vrouwen, allochtonen en gehandicapten;
- Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk met het quotasysteem voor gehandicapten;
- Nederland met de bedrijfsplannen rond de evenredige arbeidsdeelname voor allochtonen;
- Zweden met de verplichte loonsurvey.

Het is opvallend dat in de onderzochte landen quotasystemen die universeel gelden enkel bestaan voor gehandicapten in Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk.

Alle andere systemen blijken veel minder vergaand dan vaak generaliserend wordt aangenomen.

Toch is het juist interessant om de validiteit van de argumenten voor en tegen in die verschillende systemen te bekijken. We willen ons immers de vraag stellen of het niet mogelijk is een 'nieuw' ideaaltypisch systeem uit te denken voor Vlaanderen en België waarbij de verschillende voordelen ten volle worden gerealiseerd en de mogelijke nadelen worden weggewerkt.

We stellen ons met andere woorden de vraag in welke mate we al dan niet een brug kunnen slaan tussen de nood aan een *redelijke aanpassing* van het huidige systeem voor de doelgroepen gezien vanuit de samenleving en de mogelijke *onredelijke belasting* voor de bedrijven en de samenleving in zijn geheel.

Hiervoor bekijken we de aangehaalde voordelen en nadelen van een verplichtend systeem afzonderlijk en trachten we telkens lessen voor Vlaanderen te trekken door na te gaan onder welke praktische voorwaarden de voordelen verder kunnen ontwikkeld worden en de nadelen kunnen worden geminimaliseerd of weggewerkt.

3.1 Argumenten voor: effectiviteitsvoordeel

Heeft een strikte regelgeving een positieve impact op de positie van de doelgroepen? Deze vraag is moeilijk te beantwoorden. Groot probleem voor een wetenschappelijk betrouwbare evaluatie van een gevoerd arbeidsmarktbeleid is uiteraard in de eerste plaats de wisselende algemene economische conjunctuur die het moeilijk maakt om bijvoorbeeld de werkloosheidsgraad van de verschillende doelgroepen als graadmeter te nemen. Zo blijkt uit VDAB-statistieken bijvoorbeeld dat in 1999 en 2000 de werkloosheid bij allochtonen voor het eerst is gedaald zowel bij Maghrebijnen en Turken. Wat op een effect zou kunnen wijzen van het VESOC-akkoord, geïmplementeerd vanaf 1999, op het eerste zicht. De cijfers van 2001 en eerste helft 2002 laten echter een stijging zien die duidelijk niet enkel te wijten is aan de regularisatie beweging die in 2000 startte (Verhoeven & Martens, 2002).

Ook als we de beknopte evaluaties die we per land in het vorige hoofdstuk reeds hebben aangehaald voor ogen houden, is op deze vraag niet echt éénduidig te beantwoorden: in Amerika en Canada bestaan er indicaties dat de positie van bepaalde doelgroepen wel verbeterd is. Vooral bij vrouwen en etnische minderheden blijkt dit het geval. Voor gehandicapten blijkt dit veel minder het geval, zelfs in systemen van absolute quota zoals in Duitsland en Frankrijk.

Eerlijkheidshalve dient hierbij wel vermeld te worden dat de opvolging en begeleiding in deze verschillende systemen sterk verschillend is en vaak zelfs onbestaande is of onderhevig aan politieke (on)wil. Het *belang van de afdwinging* kan niet genoeg worden onderstreept. Zo heeft historisch onderzoek uitgewezen dat de verbetering van arbeidsmarktpositie van zwarten in Amerika het grootst was in de periode 1974-1980. De verbetering was daar veel sterker in de bedrijven die onder de *affirmative action*-regeling vielen, in vergelijking met anderen ook als sector, opleiding, ... en dergelijke in rekening wordt genomen. Niet toevallig werd in die periode heel wat middelen uitgetrokken voor de afdwinging en opvolging en werden deze in 1980 sterk gereduceerd (Radford, 2002).

Lessen voor Vlaanderen: mits voldoende afdwingingsmogelijkheden kunnen verplichtende maatregelen een duidelijke positieve impact hebben op de instroom en doorstroom van doelgroepen op de arbeidsmarkt.

3.2 Argumenten voor: responsabilisering

In alle landen waar een verplichtend systeem werd opgezet blijkt vooral dit responsabiliserend karakter een sterke doorslag te geven bij de evaluatie van het systeem: bedrijfsleiders worden zich meer bewust van onbewust gedrag en de aandacht voor de gelijke kansen problematiek op samenlevingsniveau neem toe. In Nederland werd op basis van deze responsabiliserende effecten de wet Samen opnieuw verlengd en wordt zelfs vastgesteld dat heel wat kleinere bedrijven die in principe niet aan de wet onderworpen zijn, actieplannen opstellen en uitvoeren. Ook in Amerika blijkt de aanvaarding van het systeem binnen de arbeidssfeer groot en erkennen bedrijfsleiders dat het hen meer bewust maakt van bepaalde verschillen en hun HRM-beleid effectief heeft veranderd. De grote aandacht aan het diversity concept is dan ook een belangrijk uitvloeisel van het systeem. Ook in Canada wordt de extra aandacht die de problematiek vanuit de ganse samenleving krijgt door de verplichtende maatregelen als zeer positief ervaren.

In landen waar enkel quota bestaan voor gehandicapten (Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk) blijkt dit veel minder het geval, onder meer opnieuw omdat de opvolging daar beperkt en eerder formalistisch is.

Lessen voor Vlaanderen: verplichtende maatregelen kunnen duidelijke responsabiliserende effecten genereren.

3.3 Argumenten tegen: economisch perspectief

Het opleggen van verplichtingen leidt volgens tegenstanders tot een verlaging van de kwalificatiestandaarden en daardoor tot een verlaging van de economische performantie, een bureaucratische overlast, kortom tot een onevenredige belasting (*undue hardship*) bij de bedrijven. Bij het toepassen van een systeem van blinde quota (bepaalde percentage per doelgroep voor gans Vlaanderen) zou dit wel eens het geval kunnen zijn. Zulk een systeem, waar vaak wordt naar verwezen door tegenstanders, bestaat in de praktijk echter nergens, uitgezonderd voor gehandicapten in Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk. Zonder veel succes zoals we herhaaldelijk aantoonde. Onder meer omdat gevreesd wordt voor een daling van de performantie door de betrokken organisaties bij het toepassen van het quotum.

Algemeen wordt aanvaard dat het Amerikaanse systeem van *affirmative action* het dichtst aanleunt bij zulk een quotasysteem. Zelfs in dit systeem blijkt de gevreesde aanslag op de economische performantie in de praktijk te worden tegengesproken. Enkel in Amerika werd immers reeds heel wat onderzoek verricht naar de economische gevolgen voor bedrijven ten gevolge van verplichte maatregelen in kader van de *affirmative action*, uiteraard omdat dit het enige land is waar het systeem reeds lange tijd bestaat. Recent uitgebreid onderzoek waar bedrijven die *affirmative action* verplicht toepassen en bedrijven die niet onder de wetgeving vallen heeft inderdaad aangetoond dat het stringent aanhouden van de streefcijfers inderdaad wel kan leiden tot een verlaging bij de kwalificatiestandaarden bij de

instroom. Vreemd genoeg concluderen de onderzoekers dat dit laatste echter niet leidt tot een daling van de performantie van de betrokken werknemers en bedrijven:

“When affirmative action is used in hiring, the preferential treatment [of less qualified members of target groups] ...together with the special training coupled or individual characteristics that are to us unobserved, result in equal performance among most groups of women or minorities hired under affirmative action. Thus, even affirmative action in hiring and the preferential treatment it may entail, does not appear to result in the employment of less-productive women and minorities in place of more-qualified white men.” (Holzer & Neumark, 2000, p. 269)

Hierbij dient te worden opgemerkt dat zelfs in dit Amerikaanse systeem de functievereisten en de regionale verschillen in rekening worden gehouden bij het vaststellen van de streefcijfers. In de praktijk blijken dus zowel in Amerika, Canada en Nederland overal *streefcijfers* (‘soepele’ quota als het ware) te bestaan die wel rekening houden met *regionale verschillen en opleidingsprofielen*. Waarbij het de *organisaties zelf* zijn die vertrekkende vanuit een analyse van hun arbeidspopulatie en de omringende omgeving een doelstelling ontwikkelen en een bepaalde timing. Het is dit systeem dat ook in Vlaanderen mogelijk moet zijn.

Daarbij dient wel aandacht te worden besteed aan de beschikbaarheid van informatie door de overheid. Zo publiceert in Nederland het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) jaarlijks cijfers over de regionale verdeling van werkkrachten en werkzoekenden naar opleiding en herkomst waarmee de bedrijven zich relatief snel kunnen vergelijken en streefcijfers opstellen. Ook in de Verenigde Staten en Canada wordt de nodige ondersteuning hiervoor gegeven via allerlei statistische reeksen en zelfs handboeken voor bedrijven. Op dit moment is dit voor Vlaanderen onmogelijk voor doelgroepen als allochtonen en gehandicapten. Het invoeren van een *degelijk meetsysteem* op basis van herkomst en handicap is dan ook een eerste duidelijke voorwaarde alvorens ook maar over het al dan niet invoeren van een meer verplichtende maatregel kan worden gedacht.

Lessen voor Vlaanderen: verplichtende maatregelen dienen niet noodzakelijk te leiden tot een lagere economische performantie indien wordt rekening gehouden met functievereisten en regionale verschillen en beschikbaarheid van de doelgroepen. Het beschikbare opleidingsniveau van de doelgroepen zelf bepaald dan het ritme waarmee de gelijkheid in positie wordt gerealiseerd. Dit ritme kan verhoogd worden vanuit de overheid via uitgebreide verplichte opleidingsinitiatieven voor de leden van de doelgroepen en de collectieve inzet van de doelgroepen zelf.

Noodzakelijk voor dit systeem van soepele variabele streefcijfers is wel een degelijk meetsysteem voor de doelgroepen en duidelijke richtlijnen voor de berekening van deze streefcijfers voor de bedrijven.

Het argument van de bureaucratische overlast blijkt wel meer valide te zijn. Bij elke evaluatie van de wetgeving in Amerika, Canada en Nederland komt als één van de voornaamste aanbevelingen naar voor om de *bureaucratische overlast* te verminderen. In de praktijk blijkt dan ook duidelijk dat het opleggen van zulk een verplichting voor de bedrijven grote praktische gevolgen heeft.

De praktijk in Nederland, met de besteding van extra middelen in kader van de wet Samen vergeleken met de vroegere WBEAA, duidt echter aan dat het mogelijk is om deze overlast sterk te beperken indien voor een *voldoende begeleiding* wordt voorzien waarbij conceptualisering, implementatie, opvolging ook ondersteund kan worden. Ook in Amerika en Canada werden specifiek organen opgericht die heel wat didactische materiaal ontwikkelen en als help desk fungeren. Daarbij blijkt een constante monitoring van de impact van de regelgeving op de bedrijven te bestaan door de via periodieke evaluaties bijsturing mogelijk maken.

Lessen voor Vlaanderen: het vermijden van bureaucratische overlast voor bedrijven dient als uitgangspunt te gelden voor een eventueel meer regelgevend optreden. De knowhow en de ervaring van de bestaande diversiteitsconsulenten in de Subregionale Tewerkstellingscomités zijn daarbij van groot belang. Een mogelijkheid om te vermijden dat bedrijven verschillende rapporten dienen op te stellen en door te sturen zou in Vlaanderen kunnen liggen in het onderzoeken van de mogelijkheden om nieuwe verschillende categorieën in te voeren op de sociale balans. De gevolgen op het gebied van overlast van een eventuele verplichtende wetgeving op de bedrijven dient ook 'gemonitord' te worden door duidelijk inspraak van werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers te voorzien bij periodieke evaluatie van de wetgeving die best jaarlijks kan gebeuren.

Rond het andere economische tegenargument in verband met mogelijke oneerlijke concurrentie die zou kunnen ontstaan tussen bedrijven die vallen onder de regelgeving en anderen is geen onderzoek in het buitenland bekend. Dit probleem kan worden opgelost indien de regelgeving voorziet in een zo volledig mogelijke dekingsgraad van de arbeidsmarkt. Dit is de enige mogelijkheid om te vermijden dat geen nieuwe tweedeling gecreëerd op de arbeidsmarkt waarbij leden van de doelgroep door bedrijven die onder de wetgeving vallen, worden weggehaald bij bedrijven die hieronder niet ressorteren en het netto-effect op de positie van de doelgroepen onbestaande blijft. In de praktijk blijkt dit vooral in Amerika een reëel probleem te zijn (Bloch, 1994).

Lessen voor Vlaanderen: idealiter dient er gestreefd te worden naar een zo hoog mogelijk dekingsgraad. Er kan daarbij wel gedacht worden aan een bepaalde minimumgrootte van bedrijven zoals in Canada (100), de USA (100) en Nederland (35) ook het geval is, aangezien de aanwervingen daar vaak beperkt zijn en de impact van één lid van de doelgroep procentueel veel groter zijn. Voor Vlaanderen zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan 50, wat ook de grens is voor de verplichting van de installatie van een comité voor preventie en bescherming op het werk.

3.4 Argumenten tegen: psychologische perspectief

Het opleggen van een verplicht tewerkstellingsaandeel van bepaalde groepen in bedrijven zou leiden tot stigmatisering, creatie van nieuwe achterstandsgroepen en een benadrukking van groeps- in plaats van individuele belangen.

De ervaring in opnieuw vooral Amerika toont aan dat deze gevaren inderdaad reëel zijn. In de praktijk blijken heel wat doelgroepeden met deze angst rond te lopen:

“The insult I felt came from the pain of being reminded so forcefully that in the judgement of those in power to dispose, I was good enough for a top law school (Harvard) only because I happened to be black.” (Carter, 1991)

En ook al zijn getuigenissen zoals deze van Stephen Carter schrijvend, moet de vraag gesteld worden in welke mate leden van doelgroepen deze negatieve bemerkingsen niet reeds dagelijks ondervinden en in welke mate zij hoge posities kunnen bereiken zonder ingrijpen. De praktijk bewijst elke dag dat dit voor heel wat groepen heel moeilijk, zometer onmogelijk is in een nog steeds niet aangepaste en vaak vijandige omgeving. Bovendien lijkt het ons vreemd dat dit argument vooral wordt aangehaald indien over verplichtende systemen voor allochtonen wordt gepraat, maar dat daarnaast wel zaken bestaan zoals het Rosettaplan voor jongeren en het ritsprincipe voor vrouwen in de politiek waarbij evengoed bepaalde streefcijfers en zelfs quota voor leden van een bepaalde groep worden gehanteerd. Zo beschouwt het merendeel van de Vlaamse bevolking een vrouwelijke minister toch niet als incompetent omdat zij ‘geprofiteerd’ zou kunnen hebben van een quotum voor vrouwen op de lijstvorming van politieke partijen?

Zoals we eerder al aanhaalden in vroeger onderzoek rond de problematiek van allochtonen op de arbeidsmarkt (Verhoeven et al., 2000) toont onderzoek in Amerika ook aan dat de tegenstand tegenover affirmative action veel kleiner is wanneer alle werknemers uitvoerig worden geïnformeerd over het hoe en het waarom, dan wanneer boven hun hoofden bepaalde afspraken worden gemaakt. Bovendien kan hierbij het tijdelijke karakter van de maatregel te worden benadrukt met een duidelijke doelstelling als eindpunt van de verplichtingen. Een belangrijk bijkomend element met grote gevolgen is uiteraard de keuze van de doelgroepen. Terrecht wijst voormalig ambassadeur bij de VN Abram op het arbitraire van deze keuze in Amerika:

“The social engineers approach also fails to confront the problem of who decides what groups are sufficiently disadvantaged to deserve special treatment. They offer no mechanism for neutral decision making mechanisms (...) this must inevitable degenerate into a crude political struggle between groups seeking favoured status.” (Abram, 1986)

Abram heeft gelijk: waarom bijvoorbeeld wel verplichtingen opleggen aan bedrijven voor allochtonen maar niet voor vrouwen (zoals in Nederland) of enkel voor

gehandicapten (Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, België) en voor vrouwen allochtonen en gehandicapten, maar niet voor ouderen (Amerika en Canada) ...?

Lessen voor Vlaanderen: indien wordt geopteerd voor een meer verplichtend ingrijpen dient expliciete en uitvoerige aandacht te worden besteed aan de communicatie van de argumentatie en dient het tijdelijke karakter van de wetgeving te worden benadrukt. De huidige Vlaamse diversiteitsaanpak kan daarbij een oplossing bieden voor het probleem van de afbakening van doelgroepen en concurrentie tussen bepaalde groepen vermijden. Indien daarbij ook wordt uitgegaan van de bestaande opleiding van de doelgroepen vervalt ook het argument van mogelijke stigmatisering.

3.5 Argumenten tegen: wettelijkheid

Het opleggen van een verplichte tewerkstelling in bedrijven is volgens tegenstanders niet legaal. Het lijkt inderdaad logisch dat indien antidiscriminatie wetten of de grondwet expliciet elke beslissing op basis van herkomst, geslacht, leeftijd, handicap, ... verbiedt het strictu sensu ook verboden om op basis hiervan een positieve beslissing te nemen.

Indien echter geen blind quotasysteem maar streefcijfers op basis van beschikbaarheid, is deze positieve discriminatie niet nodig en vervalt dit argument deels. Bovendien zijn de meningen sterk verdeeld naar wat betreft de geest van de wet zoals bijvoorbeeld de legale praktijk met uitspraken in beide richtingen in Amerika bewijst.

Belangrijk in dat kader met het oog op een eventuele Vlaamse/Belgische verplichting van streefcijfers is het feit dat dit in artikel 5 van de Europese Racial Equality Directive uitdrukkelijk vermeld staat dat "Member States are allowed to maintain or adopt measures to prevent or compensate for disadvantages linked to racial or ethnic origin" en dat hetzelfde reeds lange tijd geldt voor vrouwen (artikel 141, sectie 4 van het Verdrag). Bovendien dient ook verwezen te worden naar de praktijk met quota in België.

Lessen voor Vlaanderen: een verplichtend systeem lijkt wettelijk geen probleem.

3.6 Argumenten tegen: praktische argumenten

Het opleggen van een verplichte tewerkstelling in bedrijven is volgens tegenstanders in de praktijk onmogelijk. Problemen bij het opstellen van streefcijfers, de internalisering, afdwingbaarheid, ontbreken van ondersteuningsmiddelen, verdringing binnen doelgroepen, ... zouden zwaarder doorwegen dan de eventuele positieve gevolgen. Er zijn natuurlijk een aantal problemen bij de implementatie van een meer verplichtend systeem. Zo hebben we het praktische probleem voor het opstellen streefcijfers reeds aangekaart en opgelost door dit als taak van de overheid te maken (zie hierboven). De internalisering en het realiseren van doorstroom blijken in de praktijk inderdaad moeilijk. Zo blijkt in Nederland de regel-

geving nog steeds als iets extern te worden beschouwd waarnaar met zich in het beste geval voegt maar vaak blijven de bedoelde gevolgen uit zo blijkt bijvoorbeeld in Nederland (SER, 2000). Ook in Canada blijkt dit één van de vaak gehoorde kritieken op het systeem te zijn (Agocs, 2002).

De resultaten in de Verenigde Staten stemmen meer hoopvol. Daar zijn veel meer bedrijfsleiders overtuigd van het belang van de affirmative action. Dit heeft vooral te maken met het aantal jaren dat dit systeem reeds bestaat en met de strenge afdwinging van het systeem in het begin. Door de externe verplichting (bijna 40 jaar nu al trouwens) zijn hele generaties ondertussen terechtgekomen in managementposities die nooit anders gekend hebben ...

Ons inziens heeft dit echter ook te maken met de mate van afdwinging die met de regelgeving gepaard gaat. Deze *afdwingbaarheid en reële afdwinging* blijft bij elke wetgeving immers de achilleshiel. Zo ook bij een opgelegd systeem van streefcijfers. Nochtans is deze van groot belang: het zorgt ervoor dat freeriderschap wordt tegengegaan en dat niet enkel die bedrijven die dit zelf willen, inspanningen leveren. Afdwinging zorgt er met andere woorden voor dat quota's meer zijn dan 'papierene tijgers'.⁵

Als we kijken naar de ervaringen in Amerika, Canada en Nederland op het gebied van de afdwinging van de wet zijn er een aantal zaken die we voor ogen moeten houden bij deze afdwinging. Ten eerste is een *duidelijke omschrijving van de plichten* noodzakelijk in de uitvoeringsbesluiten anders blijkt afdwinging helemaal onmogelijk.

Ten tweede is het duidelijk dat de afdwinging van de wetgeving *een serieuze inspanning* van de overheid zal vergen.

Daarnaast is het noodzakelijk dat een *onafhankelijk orgaan* ook de overheid controleert op zijn verplichtingen.

Daarnaast lijkt het logisch dat bij de afdwinging wordt rekening gehouden met de vooruitgang van de betrokken organisatie en niet enkel met het al dan niet behalen van de opgelegde streefcijfers.

Voor deze praktische zaken rond afdwinging blijkt het Franse voorbeeld van de quota voor gehandicapten interessant. Bedrijven die daar het quotum voor gehandicapten niet halen worden verplicht om een deel van het equivalent van de loonmassa van het aantal ontbrekende arbeidsplaatsen door te storten naar een fonds dat in de begeleiding van de andere bedrijven voorziet (jaarlijks zo'n 300 miljoen euro!!). Zo wordt in de praktijk een soort van overgangsmaatregel mogelijk voor organisaties die om welke reden dan ook nog niet aan de gestelde doelstellingen voldoen. Belangrijk daarbij is wel dat deze administratieve 'afkoopsom' niet te laag ligt. Zo bestaat dit systeem ook in Oostenrijk maar in de praktijk blijken deze boetes zo laag te liggen dat alle organisaties gewoon de boetes betalen en in de

⁵ Term ontleent aan het interview met minister Landuyt in de Morgen van maandag 14 oktober 2002.

praktijk niets verandert. Een lineaire verhoging van deze boetes bij herhaaldelijk overtreden van de regelgeving zou dit kunnen oplossen.

Er zou bovendien ook kunnen worden gedacht aan het *positief belonen* van bedrijven die heel wat inspanningen nu reeds doen en een duidelijk oververtegenwoordiging van allochtonen hebben door te putten uit dit zogenaamde 'overtredersfonds'.

Indien dit in Vlaanderen zou worden toegepast, kunnen heel wat extra middelen worden gegenereerd met dit 'overtredersfonds' die bijvoorbeeld voor inburgeringsprogramma's of andere opleidingsprogramma's zouden kunnen worden gebruikt en de kosten kunnen helpen dekken voor het opzetten van de monitoring-systemen, het reviewsysteem en de ondersteuning van het diversity concept. De afdwinging dient verder te gebeuren via een systeem van *contract compliance* waarbij enkel bedrijven die de streefcijfers halen of hiervoor voldoende inspanningen doen zaken kunnen doen met de overheden. Daarnaast dient de afdwinging ook via de *rechtbanken* te gebeuren en *administratieve boetes*.

Het *belang van de afdwinging* kan niet genoeg worden onderstreept. Zo heeft historisch onderzoek uitgewezen dat de verbetering van arbeidsmarktpositie van zwarten in Amerika het grootst was in de periode 1974-1980. De verbetering was daar veel sterker in de bedrijven die onder de *affirmative action*-regeling vielen, in vergelijking met anderen ook als sector, opleiding, ... en dergelijke in rekening wordt genomen. Niet toevallig werd in die periode heel wat middelen uitgetrokken voor de afdwinging en opvolging en werden deze in 1980 sterk gereduceerd (Radford, 2002).

Voor het tegengaan van verdringing van doelgroepen is in de eerste plaats de implementatie van een *bedrijfscultuur* op basis van *diversiteit* noodzakelijk. Het zou moeten mogelijk zijn dat binnen het proces van afdwinging dit als een belangrijke doelstelling en slaagfactor wordt weerhouden en een *audit* of *review* ter plaatse hier ook mee rekening houdt, naast een aantal formele verplichtingen, zoals dat nu het geval is binnen een aantal evaluatieprogramma's in het kader van integrale kwaliteitszorg. Om de verdringing van bepaalde groepen niet opgenomen in de wetgeving te vermijden kan geopteerd worden om een *aantal doelgroepen als speerpunten* te gebruiken (zoals in Canada, Amerika, Nederland). Het lijkt immers onmogelijk om op korte termijn een ondernemingsbeleid aan te passen aan alle verschillende groepen op de arbeidsmarkt. Focus kan daarbij liggen op de *instroom van deze groepen* en de ontwikkeling van een *diversiteitscultuur* voor de doorstroom van deze groepen en de instroom van andere. Zo kunnen streefcijfers en diversiteitsmanagement hand in hand gaan. Belangrijk is daarbij een grondige *definiëring en monitoring* van deze groepen.

Lessen voor Vlaanderen: regelgeving staat of valt met uitgebreide afdwinging en een duidelijke omschrijving van de plichten. Specifieke organen met onderhandelings- en sanctieneringsbevoegdheid zijn hiervoor noodzakelijk. Reviews en contract compliance kunnen

bouwstenen van deze afdwinging zijn De bedrijfscultuur dient een essentieel onderdeel van het reviewproces te zijn.

Benodigde middelen kunnen gegenereerd worden door het installeren van een zogenaamde overtredersfonds waar organisaties die niet voldoen aan de verplichtingen boetes kunnen storten. Deze boetes dienen hoog genoeg te zijn en te stijgen bij herhaaldelijk niet nakomen.

4. Conclusie: imponerend stimuleren als brug tussen redelijke aanpassing en onevenredige belasting?

Als we alles op een rijtje zetten moet het ons inziens mogelijk zijn de aangehaalde voordelen van de verschillende buitenlandse systemen te combineren met de mogelijke nadelen, indien we de bestaande systemen op een intelligente wijze naar de Vlaamse situatie vertalen

Uit de analyse hierboven blijkt immers duidelijk dat de discussie kan oversteegen worden indien afgestapt wordt van de vraag stimuleren of imponeren maar vertrokken wordt van een synthesebeleid dat we zouden willen omschrijven als *imponerend stimuleren*. Een beleid dat bedrijven en organisaties verplicht om soepele, variabele, maar desalniettemin opgelegde streefcijfers te halen (imponeren), maar tegelijk veel aandacht besteedt aan de begeleiding van de organisaties bij het opstellen en implementatie van actieplannen om deze streefcijfers te halen en de internalisering op lange termijn (stimuleren).

Hierdoor wordt ook het *equity* concept (imponeren) verzoend met het concept van diversiteitsmanagement (stimuleren) zodat het geen kwestie wordt van 'of of' maar van 'én én'.

Bij het ontstaan ervan in de jaren '80 werd diversiteitsmanagement immers door heel wat bedrijven al te vaak aanzien als een 'betere' versie van de affirmative action-aanpak. Beter in de zin dat deze veel minder controversieel was en de gevolgen voor de bedrijven minder groot waren op korte termijn.

De discussie in welke mate de meer vrijwillige diversiteitsaanpak een beter alternatief vormt voor de verplichtende equity of affirmative action blijft tot op dit moment brandend actueel.

In navolging van heel wat andere vooraanstaande Noord-Amerikaanse auteurs willen wij echter wijzen op de duidelijke verschillen die beide systemen kenmerken (Morrison, 1992; Mighty, 1991; Thomas, 1990; Kossek & Zonia, 1993; Davidson-Palmer, 1992; Agoecs & Burr, 1996). We gaan hierbij uit van de visie op diversiteitsmanagement zoals deze ontstaan is in Amerika.

Hieronder schetsen we de context, doelstellingen, groepen die voordeel halen uit het beleid, de typische toepassingen, de beoogde resultaten en de effecten van de verschillende systemen.

Tabel 3.2

	Affirmative action	Employment equity	Managing diversity
Context	VS, mid 1960's-begin 80'er jaren	Canada, mid 1980-nu	USA en Canada, late '80-er jaren
Aanleiding	Discriminatie op basis van geslacht en ras	Discriminatie en ongelijkheid op basis van ras, gender, handicap, voorouders	Demografische transitie op de arbeidsmarkt en de consumentenmarkt
Groepen die voordeel genereren	Zwarten, Hispanics, Aziaten, Indianen en vrouwen	Vrouwen, etnische minderheden, aboriginals en gehandicapten	Witte fysiek fitte mannen, niet-normwerknemers, bedrijf
Focus	Numerieke representatie, aanwerving en schikken naar de wet	Elimineren barrières, numerieke representatie, rapportage	Leren over het anders zijn van sommigen.
Typische toepassing	Verzamelen en monitoren van bedrijfspopulatie, doelstellingen en tijdsschema's, gefocuste werving en selectie	Verzamelen en monitoren van bedrijfspopulatie, bekijken van bestaande eigen praktijken en beleid, doelstellingen	Training voor het verhogen van de bewustwording van verschillen
Doelstellingen	Vertegenwoordiging op alle niveaus, toegang tot arbeid voor achtergestelde groepen	Eerlijke werkgelegenheidspraktijken, verbeterde representatie, draagvlak creatie	Bewust worden van het verschil, verbeterde interpersoonlijke en intergroep communicatie, HRM-vaardigheden, attitude veranderingen
Resultaten	Verbeterde representatie en verloning voor zwarte mannen en blanke vrouwen, beperkte verbetering in positie zwarte vrouwen en Hispanics	Heel beperkte vooruitgang van de vertegenwoordiging van etnische minderheden en vrouwen, groter bewustzijn van ongelijkheid	Verhoging van het bewustzijn van het verschil en verbeterde communicatie vaardigheden

Overgenomen uit Agocs en Burr, 1996, p. 33.

Deze vergelijking maakt het volgens ons duidelijk dat beide systemen als complementair en niet als vervangend kunnen worden gezien.

Diversiteitsmanagement is immers niet gericht op het bestrijden van systematische discriminatie,⁶ maar op veranderingen in bedrijfscultuur. Op dat vlak hebben ze dan ook een belangrijke complementerende functie.

⁶ Onder systematische discriminatie verstaan we patronen van gedrag die deel uitmaken van de sociale en administratieve structuur en cultuur van de werkplaats en die een positie van relatieve achterstelling in stand houden of creëren voor bepaalde groepen op basis van hun groepsidentiteit.

Zelfs de aanhangers van de stelling dat diversiteitsmanagement wel een verplichtende aanpak kan vervangen geven toe dat tot op heden weinig of geen empirisch onderzoek naar de gevolgen van diversiteitsmanagement werd verricht (Wentling, 2000) en ook geen rigoureuze evaluatie van diversiteitstraining (Ivancevich & Gilbert, 2000).

Probleem bij het concept van diversiteitsmanagement is wel dat de definiëring zeer verscheiden is alsook de dimensies waarop het betrekking heeft. Daarbij dient wel te worden vermeld dat de laatste jaren de inhoud van dit diversiteitsmanagement wel voor een stuk is opgeschoven naar de concepten van *affirmative action* en *employment equity*. Dit komt uiteraard door het voluntarisme dat diversiteitsmanagement kenmerkt. Hierdoor zijn in de praktijk die bedrijven voortrekker geworden die in het verleden ook al de principes van *employment equity* en *affirmative action* toepasten. Nu doen zij vaak dezelfde inspanningen onder de nieuwe noemer van diversiteitsmanagement omdat dit minder weerstand oproept. Dit zorgt uiteraard voor een toenadering tussen de concepten. Voor een uitgebreide analyse van dit diversiteitsmanagement verwijzen wij graag naar het andere luik van dit onderzoek.

Toch blijven er ons inziens verschillen bestaan zodat wij ons aansluiten bij Morrison die opmerkt:

"Affirmative action measures are still needed, despite the perceived need to build distance between a diversity effort and previous affirmative action activities to avoid the stigma attached to the latter. Yet affirmative action is not obsolete because prejudice is not obsolete ... It would be short-sighted to abandon affirmative action practices in the hope that integration will now occur more naturally." (Morisson, 1992, p. 8)

Of zoals Agocs stelt:

"If the issues of numerical representation and access to employment and promotion are not addressed, disadvantaged groups remain token and powerless minorities in the workplace, there will be little diversity in the organisation to manage ..." (Agocs & Burr, 1996, p. 43)

We stelden vast dat verdringingseffecten daarbij een grote rol spelen, zoals in Canada met de gehandicapten en aboriginals in de gemeenschappelijke wetgeving met vrouwen en zichtbare minderheden. Dit is ook de vrees van heel wat zwarten in Amerika:

"Many black executives in America report that some white executives prefer to limit their focus to issues of sex or on homogenised diversity programmes that downplay or ignore the reality of race. If this continues, diversity could become the basis to eliminate corporate racial progress." (Jones, 1992, p. 555)

Diversiteitsprogramma's in bedrijven kunnen ons inziens wel zorgen voor een sterke internalisering van de problematiek, het veranderen van de bedrijfscultuur, een sterke commitment bij het topmanagement en de groepscommunicatie verho-

gen. In dat oogpunt zijn ze onmisbaar voor een effectief oplossen van de ongelijkheidsproblematiek op lange termijn. Vandaar geen stimuleren alleen, ook geen imponeren alleen, maar imponerend stimuleren!

Concluderend willen we graag de praktische contouren van dit ideaaltypische beleid van imponerend stimuleren nog eens op een rijtje zetten, zoals we dit uit de buitenlandse ervaringen hebben trachten te distilleren:

- verplichting van soepele variabele streefcijfers met nadruk op instroom op korte termijn en op bedrijfscultuur op lange termijn;
- verschillende maar beperkt aantal doelgroepen onder dezelfde wetgeving;
- identificatie van doelgroepen op basis van geoperationaliseerde definitie;
- ondersteuning voor het opstellen van streefcijfers op basis van een betrouwbaar meetsysteem;
- een volledige dekkinggraad met minimumgrootte (bv. grenscomité voor preventie of ondernemingsraad) zowel voor overheid als privé-bedrijven;
- duidelijke omschrijving van de plichten;
- bureaucratische overlast vermijden waar mogelijk door ondersteuning via onder meer bedrijfsconsulenten, inspraak werkgevers en werknemersvertegenwoordigers bij periodieke evaluatie;
- opvolging van de situatie, zowel op bedrijfsniveau als op samenlevingsniveau, op basis van een duidelijk monitoringsysteem; de mogelijkheden van de sociale balans moeten hiervoor bekeken worden;
- een tijdelijk karakter aan de wetgeving verschaffen;
- Europese wetgeving, verwijzing naar quotasystemen voor gehandicapten als mogelijke legitimering van wettelijkheid gebruiken;
- inspanningen door de overheid bij de afdwinging in de praktijk (contract compliance, rechtbanken);
- instelling van een onafhankelijk opvolgingsorgaan;
- audit of review ook ter plaatse met ook bedrijfscultuur als belangrijke toetssteen op lange termijn;
- voorzien van een financiële overgangperiode en overgangsregel door middel van overtredersfonds dat aangewend wordt voor uitbreiding ondersteuning van het beleid en positief belonen voortrekkers.

Dit allemaal in combinatie met:

- een duidelijke noodzaak aan communicatie van de argumentatie;
- het opleggen van eigen doelstellingen inzake vorming doelgroepen door de overheid;
- het opleggen van verplichtingen inzake opleiding en dergelijke voor de doelgroepleden;
- een noodzakelijk ondersteunend diversiteitsbeleid;
- een grondige monitoring van de positie van alle doelgroepen om verdringing te vermijden.

Het opzetten van zulk een ideaaltypisch beleid blijft in de eerste plaats een beslissing waarvoor heel wat politieke moed nodig is om, zoals de laatste weken gebleken, de onvermijdelijke (initiële?) tegenstand te overwinnen, maar ook om de noodzakelijk (financiële) middelen hiervoor vrij te maken of te genereren. De situatie van in de eerste plaats de allochtone doelgroep op de arbeidsmarkt en de eraan gekoppelde potentiële sociale onrust maakt dit ons inziens echter noodzakelijk.

Daarbij is uiteraard een overheid nodig die zijn voorbeeldfunctie ten volle vervult. Met het decreet evenredige participatie is dit laatste in theorie reeds vervuld, nu moet dit ook in de praktijk worden waargemaakt.

BIBLIOGRAFIE

- Abram M., 'Affirmative action: fair shakers and social engineers', *Harvard Law Review*, vol. 99, n° 6.
- Agocs C. (2000), 'Canada's employment equity legislation and policy, 1987-2000. The gap between policy and practice', *The International Journal of Manpower*, vol. 3, p. 256-275.
- Agocs C. (2002), 'Canada's employment equity legislation and policy, 1986-2000: unfulfilled promises', in C. Agocs (ed.), *Workplace equality. international perspectives on legislation, policy and practice*, Kluwer International, Den Haag, p. 65-90.
- Agocs C. & Burr C. (1996), 'Employment equity, affirmative action and diversity management: assessing the differences', *International Journal of Manpower*, vol. 17, n° 4-5.
- Berkhout A. et al. (1996), *Bereik en effecten WBEAA, SZW*, 's Gravenhage.
- Bloch F. (1994), *Antidiscrimination law and minority employment*, University of Chicago, Chicago.
- Carter S. (1991), *Confessions of an affirmative action baby*, Basic Books, New York.
- Davidson-Palmer J. (1992), 'Managing diversity in the 90's: the evolving world of employment equity', *Managing diversity*, vol. 1, n° 1, p. 1-3.
- Descolongues F. (2002), *Active labour market programmes for people with disabilities. Country profile France*, EIM, Zoetermeer.
- Frick T. (2002), *Active labour market programmes for people with disabilities. Country profile Germany*, EIM, Zoetermeer.
- Glastra F., Schedler P. & Kats E. (2002), 'Between public controversy and market initiative: the politics of employment equity and diversity in the Netherlands', in C. Agocs (ed.), *Workplace equality. international perspectives on legislation, policy and practice*, Kluwer International, Den Haag, p. 165-180.
- Holzer H. & Neumark D. (1999), 'Are affirmative action hires less qualified? Evidence from employer-employee data on new hires', *Journal of labor economics*, vol. 17, n° 3, p. 534-579.
- Holzer H. & Neumark D. (2000), 'What does affirmative action do?', *Industrial and labour relations review*, vol. 53, n° 2, p.240-270.
- Ivancevich J. & Gilbert J. (2000), 'Valuing diversity: a tale of two organizations', *Academy of management executive*, vol. 14, n° 1, p. 93-105.

- Jones E. (1992), Debate: can equal opportunity be made more equal?, *Harvard Business Review*, March- April, p.155-156
- Kossek E. & Zonia S. (1993), 'Assessing diversity climate: a field study of reactions to employer efforts to promote diversity', *Journal of organizational behaviour*, vol. 14, p. 61-81.
- Martens A. (1998), 'Stimuleren of imponeren?', *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, vol. 14, n° 4, p. 328-340.
- Meager N. (2002), *Active labour market programmes for people with disabilities. Country profile United Kingdom*, EIM, Zoetermeer.
- Mighty E. (1991), 'Valuing workforce diversity: a model of organizational change', *Canadian journal of administrative sciences*, vol. 8, n° 2, p. 64-71.
- Morrison T. (1992), *The new leaders: guidelines on leadership diversity in America*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Radford M. (2002), 'Affirmative action in american employment law: past, present and future', in C. Agocs (ed.), *Workplace equality. International perspectives on legislation, policy and practice*, Kluwer International, Den Haag, p. 243-264.
- Samoy E. (2002), *Active labour market programmes for people with disabilities. Country profile Belgium*, EIM, Zoetermeer.
- Sociaal Economische Raad (2000), *Kansen geven, kansen nemen*, SER, 's Gravenhage.
- Standing committee on human resources development and the status of persons with disabilities (2002), *Promoting equality in Canada in the federal jurisdiction: review of the employment equity act*, House of commons, Ottawa.
- Thomas R. (1990), 'From affirmative action to affirming diversity', *Harvard Business Review*, p. 107-117.
- Verhoeven H. & Martens A. (2001), *De vreemde eend in de bijt. Over arbeidsmarkt en diversiteit*, Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming-K.U.Leuven, Leuven.
- Verhoeven H. & Martens A. (2002), 'Allochtonen op de Vlaamse arbeidsmarkt', paper voorgesteld op de *Derde Nederlands-Vlaamse arbeidsmarktdagen*, Departement Sociologie-K.U.Leuven, Leuven.
- Verhoeven H. & Samoy E. (2000), *Arbeidsgehandicapten op de Vlaamse arbeidsmarkt*, Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming-K.U.Leuven, Leuven.
- Verhoeven H., Van Roy E., Lamberts M. & Martens A. (2001), *Werk maken van werk voor allochtonen*, Departement Sociologie-K.U.Leuven, Leuven.
- Wentling R. (2000), 'Evaluation of diversity initiatives in multinational corporations', *Human resource development international*, vol. 3, n° 4, p. 435-450.

Meer informatie en referenties per land zijn terug te vinden op de ingesloten cd-rom.