

Integratie en inclusie op de arbeidsmarkt in de Europese Unie





Met vriendelijke steun van de Europese Unie

Uitgeversinformatie

Uitgever: Europees Centrum voor Werknemersvraagstukken, Königswinter
www.eza.org

Auteurs: Miet Lamberts en Jan Van Peteghem, HIVA - Onderzoeksinstituut
voor Arbeid en Samenleving, Leuven / België

Lay-out: HellaDesign, Emmendingen

Illustraties: © Klaus Puth, Mühlheim/Main, www.klausputh.de

Vertaling: Luc Ockers

Grafiek: Druckerei Eberwein, Wachtberg-Villip

Datum: maart 2016

Inhoud

Lijst van afkortingen	7
Voorwoord	9
Voorwoord	11
Inleiding	13
1 Inclusie op de arbeidsmarkt: algemeen overzicht	16
1.1 De Europese aanpak	16
1.1.1 De Europa 2020-strategie	16
1.1.2 Aanbeveling van de Europese Commissie (EC) van 3 oktober 2008	18
1.1.3 Actief arbeidsmarktbeleid	21
1.1.4 Niet genoeg	22
1.1.5 Een door de Europese sociale partners voorgesteld kader	23
1.1.6 Conclusies	26
1.2 Kwetsbare groepen	26
1.3 De maatschappelijke dimensie: algemene acties ter bevordering van de inclusie van risicogroepen op de arbeidsmarkt	29
1.3.1 Inleiding	29
1.3.2 Loonsubsidies voor doelgroepen	31
1.3.3 Positieve maatregelen	32
1.3.4 Reglementeringen inzake ongewenst gedrag op het werk	34
1.4 De dimensie van het bedrijf: beheer van de diversiteit op de werkplek	37

2	De tewerkstelling van mensen met een handicap en/of chronische ziekten	39
2.1	Definities	39
	2.1.1 Definitie van chronische ziekte	39
	2.1.2 Definities van personen met een handicap	42
	2.1.3 Speciaal geval: arbeidsongevallen	43
2.2	Feiten en cijfers	43
	2.2.1 Arbeidsparticipatie	45
	2.2.2 Percentage niet-werkenden	47
	2.2.3 Werkloosheidspercentage	48
	2.2.4 En als men aan het werk is...	50
2.3	De oorzaken en gevolgen van de kwetsbare positie op de arbeidsmarkt	53
	2.3.1 Oorzaken	53
	2.3.2 Gevolgen	57
2.4	Maatregelen voor mensen met een handicap (incl. chronische ziekten); belangrijkste beleidsmaatregelen	58
	2.4.1 Op EU-niveau: Europese strategie inzake handicaps 2010-2020	59
	2.4.2 Nationaal/regionaal overheidsniveau: wettelijk kader en regelgeving	64
	2.4.3 Acties op bedrijfs- en sectorniveau	70
2.5	Wat vakbonden en andere werknemersorganisaties kunnen doen	74
3	De tewerkstelling van ouderen op de arbeidsmarkt (55-plussers)	76
3.1	Definitie	76
3.2	Feiten en cijfers	76
	3.2.1 Arbeidsparticipatie	77

	3.2.2	Arbeidsmarktparticipatie	79
	3.2.3	Werkloosheidspercentage	83
3.3		Oorzaken en gevolgen	85
	3.3.1	Oorzaken	85
	3.3.2	Gevolgen	90
3.4		Voornaamste beleidsmaatregelen	91
	3.4.1	Beleidsmaatregelen op overheids-/regionaal niveau	92
	3.4.2	Maatregelen op bedrijfsniveau	96
3.5		Wat vakbonden en andere werknemersorganisaties kunnen doen	100
4		De tewerkstelling van jongeren op de arbeidsmarkt (15- tot 24-jarigen)	103
	4.1	Feiten en cijfers	103
	4.1.1	Werkloosheidspercentage	103
	4.1.2	Eenmaal aan het werk ...	105
	4.1.3	De financiële en economische crisis	105
	4.1.4	NEET	107
	4.2	Oorzaken en gevolgen	107
	4.2.1	Oorzaken	107
	4.2.2	Gevolgen	109
	4.3	Naar actie voor jongeren	110
	4.3.1	Op EU-niveau	111
	4.3.2	De federale/regionale overheid en andere overheidsinstellingen en -programma's	114
	4.3.3	Op sector- en bedrijfsniveau	116
	4.4	Wat vakbonden en werknemersorganisaties kunnen doen	118
5		De tewerkstelling van mensen met een buitenlandse achtergrond en etnische minderheden op de arbeidsmarkt	120

5.1	Definitie en statistieken	120
5.1.1	Werkgelegenheidsgraad (volgens nationaliteit)	123
5.1.2	Arbeidsmarktparticipatie (volgens nationaliteit)	126
5.1.3	Werkloosheidspercentage (volgens nationaliteit)	128
5.1.4	En als men aan het werk is...	130
5.2	Oorzaken en gevolgen	130
5.2.1	Oorzaken	130
5.2.2	Gevolgen	132
5.3	Voornaamste beleidsmaatregelen	133
5.3.1	Op EU-niveau: antidiscriminatiewetgeving	133
5.3.2	Regerings- en andere overheidsinstellingen en -programma's	134
5.3.3	Op bedrijfsniveau	137
5.4	Wat vakbonden en andere werknemersorganisaties kunnen doen	139
6	Conclusies	141
7	Referenties	146

Lijst van afkortingen

AGVV	Algemene groepsvrijstellingsverordening
AAMB	Actief arbeidsmarktbeleid
ASS	Autismespectrumstoornis
BBP	Bruto binnenlands product
CEEP	Europees Centrum van overheidsbedrijven
EAK	EU-arbeidskrachtenenquête
EASPD	Europese vereniging van dienstverleners voor personen met een handicap
EC	Europese Commissie
ECRI	Europese Commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid
EPSCO	Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken
ESF	Europees Sociaal Fonds
EVV	Europees Verbond van Vakverenigingen
EU	Europese Unie
EU-28	Huidige 28 lidstaten van de Europese Unie
EURES	Europees netwerk van diensten voor de arbeidsvoorziening
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
KMO	Kleine en middelgrote ondernemingen
LHPAD	Langdurig gezondheidsprobleem en/of hinder bij een dagelijkse bezigheid
LS	Lidstaten
NEA	Staatsburgers behorende tot een andere etnische groep
NEET	Zonder scholing, werk of stage
NFB	Staatsburgers met een buitenlandse achtergrond
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OSH	Gezondheid en veiligheid op het werk
SAM	Modernisatie van de overheidssteun

STEM	Wetenschap, technologie, engineering en wiskunde
UEAPME	Europese Unie van het Ambacht en van het Midden- en Kleinbedrijf
UNCRPD	Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
VET	Beroepsonderwijs en -opleiding
WHO	Wereldgezondheidsorganisatie
YfES	Je eerste Eures-baan

Voorwoord

Bekijkt men de initiatieven rond en het streven naar integratie en inclusie op de arbeidsmarkt in Europa, dan heeft het thema te maken met doelgroepen die slechts moeilijk een baan vinden en houden.

Het begrip “inclusie” staat daarbij voor de inspanningen voor het scheppen van werkgelegenheid voor mensen met beperkingen.

“Integratie” verwijst naar alle andere groepen van werknemers voor wie de arbeidsmarkt geheel of gedeeltelijk gesloten blijft.

Dat de partners van het netwerk van het Europees Centrum voor Werknemersvraagstukken (EZA) deze wens ernstig nemen, blijkt uit het feit dat alleen al in het cursusjaar 2015 tien projecten over dit onderwerp werden georganiseerd.

Het behoort tot de kernwaarden van onze activiteiten om de mens bij ons handelen centraal te stellen. Dat geldt vooral wanneer het gaat om de integratie en inclusie op de arbeidsmarkt. EZA heeft daarom de opdracht voor het onderhavige onderzoeksrapport gegeven, om na te gaan wie eigenlijk het risico loopt om op de Europese arbeidsmarkten uitgesloten te worden. De studie toont aan dat er een mentaliteitswijziging nodig is. Naast laaggeschoolde en gehandicapte werknemers komen er immers alsmaar meer groepen bij die gemakkelijk over het hoofd worden gezien. Meer en meer lopen oudere werknemers en jongeren, chronisch zieken en migranten het risico dat ze hun beroeps- en levenskansen op de Europese arbeidsmarkt verliezen.

Graag bedanken wij onze onderzoekspartner HVA voor deze studie, die de behoefte aan inclusie en integratie wetenschappelijk onderzoekt en vanuit dat perspectief oplossingen en beleidsopties voor de werknemersorganisaties ter hand stelt.

We wensen al onze lezers veel leesplezier en hopen dat we u met rapport kunnen inspireren en u ideeën kunnen aanreiken voor het creëren en organiseren van werkgelegenheid voor integratie- en inclusiebehoeftige werknemers.

Königswinter, oktober 2016

Sigrid Schraml
secretaris-generaal EZA

Voorwoord

Het belangrijkste transversale thema in het scholingsprogramma van het Europese Centrum voor Werknemersvraagstukken (EZA) van 2015-2016 is de Europa 2020-strategie, in het bijzonder de hoofdstukken over integratie en inclusie op de arbeidsmarkt.

Inclusieve groei houdt volgens de EU in “dat we mensen kansen bieden door veel werkgelegenheid te creëren, te investeren in vaardigheden, armoede te bestrijden en onze arbeidsmarkten, opleidingsmogelijkheden en socialezekerheidsstelsels te moderniseren. Zo leert de burger om zich voor te bereiden op en om te gaan met verandering en wordt de samenleving hechter. (...) Het gaat erom dat iedereen zijn leven lang kansen en mogelijkheden krijgt. Europa moet zijn arbeidspotentieel ten volle benutten om het hoofd te bieden aan de vergrijzing en de steeds fellere wereldwijde concurrentie.” (Europese Commissie, 2010).

Een inclusieve arbeidsmarkt is een arbeidsmarkt die beroepsgeschikte mensen in staat stelt en aanmoedigt om betaald werk te verrichten en hij levert ook een kader voor hun ontwikkeling.

Momenteel kampen groepen zoals migranten, vrouwen (en in sommige gevallen mannen), jonge werknemers, oudere werknemers, mensen met diverse handicaps, enz. vaak met lagere werkgelegenheidskansen of worden ze niet voldoende ingezet in veel sectoren. Zij lopen een groter risico op armoede (ook als ze werken).

En in de nasleep van de economische malaise in 2008-2009 met hoge werkloosheidspercentages - en met de kwetsbare groepen als eerste slachtoffers - werden de overheidsuitgaven teruggeschroefd en werd de toegang tot sociale voorzieningen verscherpt, waardoor alweer op de eerste plaats de kwetsbaarste mensen getroffen werden.

Om die reden besliste EZA aan het HIVA, een multidisciplinair onderzoeksinstituut van de KU Leuven (België), opdracht te geven voor een onderzoeksproject over de inclusieve arbeidsmarkten met focus op de verschillende categorieën van (potentiële) risicowerknemers. De bij dit interessante pro-

ject betrokken onderzoekers wensen EZA te danken voor de gelegenheid om wat dieper te graven in de werkgelegenheid van een aantal risicogroepen en bij te dragen tot de vraag hoe werknemersorganisaties de arbeidsmarktperpectieven voor die groepen kunnen beïnvloeden.

Inleiding

Een aanzienlijk aandeel van de actieve of potentieel actieve beroepsbevolking is ofwel ouder dan 50 jaar, ofwel jong en beschikt niet over een deegelijke professionele ervaring of kampt met een aantal werkgelegenheidsbeperkingen (immigranten zonder papieren, laaggeschoolden, enz.) of lijdt onder chronische gezondheidsproblemen.

De mogelijke beperkingen voor hun intrede op de arbeidsmarkt en het behoud van een baan als gevolg van die beperkingen gaan van vrij beperkt tot zeer verregaand en van zeer specifiek tot zeer algemeen wat de draagwijdte betreft. Deze restricties kunnen van fysieke of psychische aard zijn of ze kunnen het gevolg zijn van aangeboren kenmerken of ongewone gedragsspatronen. Sommige van deze nadelen maken de actieve deelname aan het arbeidsmilieu nagenoeg onmogelijk, terwijl andere niet noodzakelijk de mensen ervan weerhouden om de arbeidsmarkt op te gaan. Bovendien hangen de werkgelegenheidsperspectieven grotendeels af van de aard van het uitgevoerde werk: Een fysieke handicap kan onoverkomelijk zijn voor een (would-be) dakdekker of metselaar, maar kan werknemers niet weerhouden van het uitvoeren van administratieve taken, al dan niet met begeleidende ondersteuningsmaatregelen.

Toch blijkt uit feiten en cijfers over de arbeidsmarkt ook dat bepaalde groepen gedefinieerd *door kenmerken die niets zeggen over de ervaringen of competenties van mensen (bijv. geslacht, afkomst, religie, enz.), moeilijkheden ondervinden bij hun intrede op de arbeidsmarkt en het behoud van een baan.* Voor deze groepen worden de inzetbaarheid, productiviteit en/of flexibiliteit van de kandidaat beoordeeld in functie van de vooroordelen en stereotypen over zijn of haar geslacht, afkomst, ... Deze doelgroepen worden ook geconfronteerd met *vooroordelen en stereotypen* tijdens de uitvoering van hun arbeidscontracten. Daarom zijn werkgevers vaak minder geneigd te investeren in een werknemer uit een van die doelgroepen. De mensen uit die doelgroepen krijgen vaak minder kansen voor opleiding, minder interessante

taken en minder kansen op promotie. Ze zijn vaak het voorwerp van stereotiepe beelden of vooroordelen bij hun collega's-werknemers. Dit fenomeen is goed bekend als *statistische discriminatie*.

Mogelijke beperkingen kunnen het resultaat zijn van kenmerken aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (de doelgroepen) maar ook van de structuur, de attitudes en het gedrag aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt (de kant van de werkgevers).

Dit project van EZA en HIVA concentreert zich op specifieke kwetsbare groepen. De klemtoon ligt daarbij op de (re-)integratie van deze kwetsbare groepen in organisaties (microniveau) en hoe werknemersorganisaties aan dit proces kunnen bijdragen.

Over het algemeen kunnen kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt gedefinieerd worden als groepen werknemers met *een lagere activiteitsgraad resp. een hoger werkloosheidscijfer* dan het nationale gemiddelde en/of - wanneer ze tewerkgesteld zijn - lopen de betrokken werknemers het risico op *meer precair werk* en het ondergaan van segregatie zowel op sectoraal als op professioneel niveau ('glazen plafonds' en 'glazen muren').

De groepen waarop dit rapport zich concentreert, zijn daarom zeer heterogeen en de voorgestelde cijfers dekken de meest uiteenlopende individuele gevallen. Daardoor is het moeilijk om de mate te schatten waarin de personen van een bepaalde categorie effectief met tewerkstellingsbeperkingen te kampen hebben.

Bovendien overlappen de groepen van personen die een zekere 'kwetsbaarheid' op de arbeidsmarkt hebben of ervaren, elkaar vaak: zo leidt een lange voorgeschiedenis van ziekte al te vaak tot fysieke of mentale beperkingen, en dit doet zich bovendien vooral voor bij oudere mensen.

In dit rapport zullen we ons concentreren op wat de werknemersorganisaties kunnen ondernemen. Een lange lijst van acties en maatregelen op verschillende niveaus kan bijdragen tot de uitwerking van een geïntegreerd en actief inclusiebeleid ten aanzien van de groepen die van de arbeidsmarkt uitgesloten worden. Binnen het kader van dit project en dit rapport moesten

er keuzes gemaakt worden. Niet alleen keuzes met betrekking tot de opgenomen kwetsbare groepen maar ook keuzes met betrekking tot de mogelijke maatregelen, acties en actieniveaus die in dit rapport dienen te worden opgenomen. De keuzes werden gemaakt uitgaande van de meest optimale bijdrage tot het programma van de EZA-seminars tijdens het cursusjaar 2015-2016 en houden daarom verband met de onderwerpen en thema's van de verschillende seminars.

De ondertitel van dit rapport is: 'Beheer van de diversiteit van de werkplekken'. Onze nadruk ligt meer op de situatie in de ondernemingen, op de werkplek en daarom op maatregelen en strategieën die zich toespitsen op de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

Dit rapport concentreert zich op de arbeidsmarktsituatie van (1) mensen met een handicap/chronische ziekten, (2) oude en jonge mensen en (3) migranten en etnische minderheden. Er wordt transversale aandacht besteed aan de genderdimensie en aan het risico en de preventie van armoede bij werkenden.

Het rapport begint met een algemene inleiding en een overzicht over de literatuur respectievelijk het beleid betreffende de inclusie van kwetsbare groepen op de Europese arbeidsmarkt.

De volgende hoofdstukken behandelen diverse specifieke risicogroepen, echter zonder te pretenderen dat ze het hele probleem afdekken. Er worden recente cijfers beschreven en we concentreren ons op de oorzaken en gevolgen voor de kwetsbare arbeidsmarktposities. Er worden inzichten beschreven over hoe verschillende lidstaten proberen de arbeidsmarktdrempels voor specifieke groepen te verlagen en hoe werknemersorganisaties bij dit proces een rol spelen (of kunnen spelen).

In een laatste hoofdstuk worden enkele algemene conclusies geformuleerd, met speciale aandacht voor de belangrijkste oorzaken van uitsluiting van de arbeidsmarkt en de manier waarop de werknemersorganisaties een rol kunnen spelen bij het bevorderen van tewerkstellingskansen voor die categorieën van (potentieel) kwetsbare werknemers.

1 Inclusie op de arbeidsmarkt: algemeen overzicht

1.1 De Europese aanpak

1.1.1 De Europa 2020-strategie

Net als de meeste andere regio's in de wereld maakt ook Europa een periode van transformatie door, verscherpt door de recente economische neergang, die begon in 2008 en tot op vandaag zijn sporen nagelaten heeft. Hij heeft immers tot gevolg dat *het risico op armoede, sociale uitsluiting en uitsluiting van de arbeidsmarkt* in veel landen *steeds groter wordt*. Deze wereldwijde crisis leidde tot een groeiende groep werklozen, een vaak ingrijpende herziening van de socialezekerheidsstelsels en de toegang ertoe evenals een verzwakking van de onderhandelingskracht van de vakbonden.

Dat kwam allemaal bovenop andere, al lang bestaande ontwikkelingen in de westerse economie zoals de vergrijzing van de bevolking, de toevloed van migrerende werknemers en personen zonder papieren, een toenemende mondialisering en de druk op de natuurlijke bronnen.

Om die problemen aan te pakken lanceerden de EU en haar lidstaten een strategie voor duurzame groei voor het komende decennium: de Europa 2020-strategie, die zich bezighoudt *“zowel met uitdagingen op korte termijn als gevolg van de crisis als met de nood aan structurele hervormingen door middel van groeiversterkende maatregelen nodig om de economie van Europa klaar te stomen voor de toekomst”* (Europese Commissie, 2014). Om de vooruitgang ter realisatie van die doelstellingen te meten werden voor de hele EU vijf streefcijfers overeengekomen. Die streefcijfers moeten in nationale streefcijfers in elke EU-lidstaat worden omgezet, rekening houdend met de per lidstaat verschillende situatie en omstandigheden. Twee van die vijf

doelstellingen die tegen 2020 gehaald moeten worden, hebben rechtstreeks betrekking op het centrale thema van dit rapport:

- Doelstelling 1: Tegen 2020 moet 75% van de 20- tot 64-jarigen tewerkgesteld zijn. Dat kan onmogelijk gerealiseerd worden zonder een *gegeneraliseerde deelname* aan de arbeidsmarkt: in de EU heeft bijvoorbeeld maar 63% van de vrouwen een baan, in vergelijking met 76% van de mannen. En slechts 46% van de oudere werknemers (tussen 55 en 64) heeft een baan, in vergelijking met meer dan 62% in de VS en Japan (Europese Commissie, 2010).
- Doelstelling 5: Tegen 2020 moeten er minstens 20 miljoen minder mensen zijn met het risico op armoede en sociale uitsluiting, rekening houdend met het feit dat algemeen wordt erkend dat een baan hebben de efficiëntste manier is om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden.

De Europa 2020-strategie **moedigt inclusieve arbeidsmarkten** aan met de bedoeling:

- het volle potentieel van Europa's arbeidskrachten te benutten;
- rekening te houden met de demografische ontwikkelingen;
- vooruit te lopen op de toenemende diversiteit in de gewone samenleving;
- systemen van sociale bescherming in stand te houden.

Het bevorderen van inclusieve arbeidsmarkten betekent:

- Het voor de mensen gemakkelijker maken op om zich (*opnieuw*) *aan te sluiten* bij de arbeidskrachten;
- Het verwijderen van *belemmeringen* om te werken;
- De bevordering van *hoogwaardige banen* en het voorkomen van *armoede bij werkenden*, zich daarbij toespitsend op:
 - lonen en voordelen;
 - arbeidsvoorwaarden;
 - veiligheid en gezondheid op het werk;

- levenslang leren;
- carrièrevooruitzichten;
- mensen helpen aan het werk te blijven en vooruitgang te boeken in hun carrière.

Het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt is:

- een *veelzijdige* uitdaging;
- **een belangrijke bron van zorg voor overheidsinstanties, werkgevers en werknemers (en hun vertegenwoordigers), de intermediaire organisaties, ...**

Wegens de grote negatieve sociale en economische gevolgen resp. kosten van de economische en financiële crisis met een toenemend risico op armoede, sociale uitsluiting en uitsluiting van de arbeidsmarkt in veel landen¹ en de toenemende verschillen in en tussen de lidstaten roept het ‘Pakket sociale-investeringsmaatregelen’ 2013 van de EU in reactie op de crisis de regeringen op *“om hun implementering te versnellen van de aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van mensen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten”*.

1.1.2 Aanbeveling van de Europese Commissie (EC) van 3 oktober 2008

Op 3 oktober 2008 publiceerde de EC een formele aanbeveling *over de actieve inclusie van mensen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten*. Daarin staat dat *alle lidstaten een geïntegreerd beleid ter bevordering van actieve inclusie moeten opzetten en ten uitvoer moeten leggen*.

¹ Het aantal mensen met risico op armoede en sociale uitsluiting is sinds 2008 gestegen in 18 van de 26 lidstaten waarvoor gegevens voor 2011 beschikbaar zijn (Eurostat). (Bron: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Naar sociale investering voor groei en cohesie – inclusief de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds 2014–2020, Brussel, 20.02.2013 COM(2013) 83 final)

Volgens de EC moeten de lidstaten *regelingen* goedkeuren om ervoor te zorgen dat personen die *in staat zijn te werken* doeltreffende *hulp* ontvangen om te gaan werken, *opnieuw aan het werk te gaan of aan het werk te blijven* (in een baan die beantwoordt aan hun arbeidsgeschiktheid), volgens de volgende *gemeenschappelijke beginselen*:

- *rekening houden met de behoeften* van de personen die van de arbeidsmarkt zijn *uitgesloten*
 - om hun *geleidelijke re-integratie* in de samenleving en op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken;
 - hun *inzetbaarheid* te vergroten;
- nemen van de nodige maatregelen ter bevordering van inclusieve arbeidsmarkten om *ervoor te zorgen* dat iedereen *de kans krijgt om tot de arbeidsmarkt toe te treden*;
- bevorderen van *hoogwaardige banen*, onder meer wat betreft salaris en toelagen, arbeidsvoorwaarden, gezondheid en veiligheid, toegang tot een leven lang leren en carrièrevooruitzichten, met name om te voorkomen dat *werkenden in armoede vervallen*;
- aanpakken van de *segmentering* op de arbeidsmarkt.

De lidstaten moeten deze beginselen ten uitvoer leggen aan de hand van de volgende *praktische richtsnoeren*:

- *een inclusief onderwijs- en opleidingsbeleid*:
 - uitbreiden en verbeteren van de investeringen in *menselijk kapitaal* door het voeren van een inclusief onderwijs- en opleidingsbeleid, met inbegrip van doeltreffende strategieën voor levenslang leren;
 - aanpassen van de onderwijs- en opleidingsstelsels om te voldoen aan nieuwe bekwaamheidseisen, en de noodzaak van digitale vaardigheden.
- *actieve en preventieve arbeidsmarktmaatregelen (AAMB's)*, waaronder op de individuele behoeften toegesneden, gepersonaliseerde en responsieve dienstverlening en ondersteuning, omvattende:

- vroege identificatie van de behoeften;
 - bijstand bij het zoeken naar werk;
 - advisering en opleiding;
 - motivatie om actief naar een baan te zoeken.
- voortdurend toetsen van de *positieve en negatieve prikkels* die uitgaan van de belasting- en uitkeringsstelsels, onder meer:
 - wat het beheer van de uitkeringen en de voorwaarden voor de toekenning van voordelen betreft;
 - een aanzienlijke verlaging van hoge marginale belastingtarieven, met name voor de lage inkomens, met instandhouding van een toereikend niveau van sociale bescherming.
 - verlenen van *steun* aan de sociale economie en de sociale werkplaatsen als een vitale bron van instapbanen voor mensen in een achterstandspositie, bevorderen van financiële inclusie en microleningen, financiële prikkels voor werkgevers om mensen in dienst te nemen en de ontwikkeling van nieuwe banen in de dienstverlening, met name op lokaal niveau, en *vergroten van het bewustzijn van het belang van inclusieve arbeidsmarkten*;
 - bevorderen van het *aanpassingsvermogen* en zorgen voor *ondersteuning op het werk* en een ondersteunende omgeving, waarbij aandacht moet worden besteed aan *gezondheid en welzijn, non-discriminatie* en de toepassing van het *arbeidsrecht* in samenhang met de *sociale dialoog*.

De lidstaten die het succesvolst zijn bij het zorgen voor de actieve inclusie van mensen die van de arbeidsmarkt uitgesloten zijn, kozen voor een omvattende en geïntegreerde aanpak van “actieve inclusie” volgens (tot op zekere hoogte) de bovenstaande beginselen en richtsnoeren; een aanpak met soortgelijke beleidskenmerken als de actieve inclusiebeginselen waarin een actief arbeidsmarktbeleid (AAMB’s, zie verder), werkgelegenheidsactiveringsmaatregelen, inkomenssteunbeleid en hoogwaardige openbare diensten allemaal een belangrijke rol spelen en elkaar wederzijds versterken.

1.1.3 Actief arbeidsmarktbeleid

De Aanbeveling over de actieve inclusie van mensen die van de arbeidsmarkt uitgesloten zijn, riep de lidstaten op *“om de toegang tot en de terugkeer naar de arbeidsmarkt door middel van een actief arbeidsmarktbeleid (AAMB's) te ondersteunen”*.

AAMB's zijn overheidsprogramma's gericht op de verbetering van de werkgelegenheidskansen voor werkzoekenden. AAMB's zijn bepaalde programma's ter verbetering van het evenwicht tussen de beschikbare banen (vraagzijde) en de gekwalificeerde (potentiële) werknemers (aanbodzijde). AAMB's verzekeren hoogwaardige banen, bevorderen de jobretentie en maken het mogelijk een loopbaan te doorlopen.

Gewoonlijk wordt een onderscheid gemaakt tussen drie hoofdcategorieën van AAMB's:

- *Gepersonaliseerde steun en begeleiding*, ook steun en begeleiding die tegemoetkomen aan de behoefte van hen die het verst van werkgelegenheid af staan. Deze activiteiten zijn doorgaans een bevoegdheid van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's).
- *Leer- en opleidingsregelingen*, levenslang leren.
- *Werkgelegenheidssubsidies*.

AAMB's zijn vooral gericht op *het vermijden van langdurige werkloosheid* door het faciliteren van de uitstroom uit de werkloosheid.

Bewijzen tonen aan dat *in de landen met het laagste percentage van langdurige werkloosheid (DK, LU, FI, NL, AT) het niveau van AAMB's het hoogste is*. Zoals vermeld kozen de lidstaten die het succesvolst zijn bij het zorgen voor de actieve inclusie van mensen die van de arbeidsmarkt uitgesloten zijn, voor een omvattende en geïntegreerde benadering van “actieve inclusie” met beleidskenmerken die overeenkomen met de beginselen van actieve inclusie waarin AAMB's, werkgelegenheidsactiveringsmaatregelen, inkomenssteunbe-

leid en hoogwaardige openbare diensten allemaal een belangrijke rol spelen en elkaar wederzijds versterken. Meer inspanningen voor AAMB's zijn daarom nodig.

Er zijn ook verschillen tussen de lidstaten in de mate waarin AAMB's op bepaalde doelgroepen mikken, nl. 'mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan'. Uit de feiten blijkt dat AAMB's en maatregelen die *op maat* van bepaalde kwetsbare groepen uitgewerkt zijn, *het succesvolst zijn*. Als reactie op de economische crisis erkennen de meeste regeringen de noodzaak om de inspanningen op te drijven en maatregelen (AAMB's) uit te werken op maat van specifieke kwetsbare groepen.

Om het risico van langdurige werkloosheid te verminderen moeten de mix van de activeringsmaatregelen en hun institutionele kader *aangepast worden aan de situatie en de doelgroepen*. Resultaten van evaluatieonderzoeken tonen aan dat een specifieke aanpak van verschillende doelgroepen nodig is om het efficiëntst op te treden en zich te richten op de afzonderlijke behoeften van elk doelgroep, de concrete werkloosheidssituatie (of situatie van inactiviteit) en/of het stadium waarin de betrokkenen zich bevinden en de lokale situatie (van de arbeidsmarkt).

De betrokkenheid van vakbonden en andere werknemersorganisaties is belangrijk: een aantal auteurs (Boix 1998; Esping Andersen, 1990; Huo, Nelson et al. 2008) hebben aangevoerd dat *"landen met sterkere vakbonden beter ontwikkelde AAMB's hebben"*.

1.1.4 Niet genoeg

Zoals reeds vermeld wijst de follow-up van 2013 met betrekking tot de aanbeveling van 2008 in het 'Pakket sociale investeringen' 2013 van de EU (als reactie op de crisis) op de noodzaak om de regeringen op te roepen "hun implementering te versnellen van de aanbeveling van de Commissie van

3 oktober 2008 over de actieve inclusie van mensen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten". De arbeidsmarkten zijn niet inclusief en de verschillen tussen en in de lidstaten worden groter.

Omdat de feiten aantonen dat de EU-lidstaten die het meest succes bij de arbeidsmarktinclusie boeken, voor een beleid gekozen hebben waarvan de kenmerken overeenkomen met de beginselen van actieve inclusie (met inbegrip van de AAMB's), zijn meer inspanningen voor AAMB's noodzakelijk. Cijfers tonen aan dat slechts een klein deel van het BBP (vooral in Oost-Europese lidstaten) naar AAMB's gaat en de laatste jaren werd de financiering van AAMB's niet verhoogd.

Tussen de lidstaten zijn er ook verschillen in de mate waarin AAMB's mikken op 'zij die het verst van de arbeidsmarkt af staan'. De impact van de sociale en economische crisis benadrukt de noodzaak van maatregelen op maat van specifieke kwetsbare groepen.

Als reactie op de economische crisis erkennen de meeste regeringen de noodzaak om de inspanningen op te drijven en maatregelen (AAMB's) uit te werken op maat van specifieke kwetsbare groepen.

1.1.5 Een door de Europese sociale partners voorgesteld kader

Het bereiken van een inclusieve arbeidsmarkt is een **veelzijdige** uitdaging die uiteenlopende maatregelen, acties en/of onderhandelingen op alle niveaus vereist en is daarom een belangrijke bron van zorg voor overheidsinstanties, werkgevers en werknemers (en hun vertegenwoordigers), intermediaire organisaties, ...

De organisaties van de sociale partners op EU-niveau (EVV, BUSINESS EUROPE, UEAPME en CEEP) sloten op 25 maart 2010 een 'autonoom raamakkoord over de inclusieve arbeidsmarkt' (Business Europe et al., 2010), te beginnen

met de verklaring dat een inclusieve arbeidsmarkt van *fundamenteel belang* is voor de bevordering van de *economische ontwikkeling en sociale cohesie*.

Actieve inclusie hangt af (1) van de manier waarop de arbeidsmarkt en de samenleving georganiseerd zijn en (2) van de capaciteiten, talenten en motivering van personen en organisaties.

Men dient zich te focussen op *toegang, retentie en ontwikkeling* op de arbeidsmarkt, op het bereiken van een *volledig integratie* op de arbeidsmarkt van (1) personen met moeilijkheden bij de (her)intreding of integratie op de arbeidsmarkt of (2) die het risico lopen hun baan te verliezen.

Dit autonoom kaderakkoord van de sociale partners van de EU voorziet in een *actiegericht kader voor werknemers, werkgevers en hun vertegenwoordigers*. Dit kader heeft tot doel *hinderpalen* voor de inclusieve arbeidsmarkt en oplossingen te *identificeren* en de *bewustmaking, het begrip over en de kennis* van de werkgevers, werknemers en hun vertegenwoordigers met betrekking tot de *voordelen* van inclusieve arbeidsmarkten te vergroten.

De Europese sociale partners erkennen dat ze een verantwoordelijkheid hebben om hun reflecties te verdiepen en ze committeren zich om oplossingen te zoeken en *hun leden te mobiliseren*.

De lidstaten moeten een omvattend beleid ontwerpen en ten uitvoer leggen om inclusieve arbeidsmarkten te bevorderen en de sociale partners moeten op het passende niveau betrokken worden. Meer specifiek lijst dit kader de volgende opties voor de sociale partners op voor het bevorderen van een inclusieve arbeidsmarkt:

- waar dat relevant is, bewustmakingscampagnes organiseren en actieplannen uitwerken voor de verbetering en/of het herstellen van het *imago* van een sector of beroep(en) in al hun aspecten;
- waar dat relevant is, bewustmakingscampagnes organiseren en instrumenten uitwerken voor de bevordering van de *diversiteit van de arbeidskrachten*;

- *informatie* verspreiden over de beschikbaarheid van *banen en opleidingsmogelijkheden*;
- samenwerken met de ‘derde sector’ om de personen te steunen die specifieke moeilijkheden op de arbeidsmarkt ondervinden;
- samenwerken met *onderwijs- en opleidingssystemen* om beter de behoeften van individuele personen en die van de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen, onder meer door het aanpakken van de problemen met de basisvaardigheden (geletterdheid en rekenvaardigheid), het bevorderen van beroepsonderwijs en -opleiding en maatregelen om de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt te vergemakkelijken;
- implementeren van specifieke en efficiënte *aanwervingsmethoden* en inductiebeleid en zorgen voor de juiste arbeidsvoorwaarden om *nieuwkomers* in de onderneming te verwelkomen en te steunen;
- *plannen voor de ontwikkeling van individuele competenties* uitrollen (in overeenstemming met het kader van acties voor de levenslange ontwikkeling van competenties en kwalificaties) die gezamenlijk worden uitgewerkt door de werkgever en de werknemer, rekening houdend met de specifieke situatie van iedere werkgever, met name de kmo’s, en werknemer;
- verbeteren van *transparantie en overdraagbaarheid*, zowel voor de werknemer als voor de onderneming, om de geografische en beroeps*mobilititeit* te vergemakkelijken en de efficiëntie van de arbeidsmarkten te verhogen:
 - door het stimuleren van de ontwikkeling door middel van erkenning en validering van competenties;
 - door het verbeteren van de overdraagbaarheid van kwalificaties om de overgang naar de tewerkstelling te waarborgen.
- bevorderen van meer en betere *leertijden of stages* en leerlingsplaats- of stagecontracten.

1.1.6 Conclusies

De lidstaten die het succesvolst zijn bij de actieve inclusie van mensen die van de arbeidsmarkt uitgesloten zijn, kozen voor een omvattende en geïntegreerde benadering van “actieve inclusie” waarbij AAMB’s, werkgelegenheidsactiveringsmaatregelen, inkomenssteunbeleid en kwalitatief hoogstaande openbare diensten allemaal een belangrijke rol spelen en elkaar wederzijds versterken.

Europa kampt sinds 2008 echter met een grote financiële, economische en werkgelegenheids crisis. De meest kwetsbaren op de arbeidsmarkt zijn hiervan de belangrijkste slachtoffers. Meer inspanningen zijn daarom noodzakelijk en de impact van de sociale en economische crisis benadrukt de noodzaak voor maatregelen op maat van specifieke kwetsbare groepen.

Kunnen arbeidsmarktinitiatieven voldoende antwoorden bieden voor de kern van het probleem?² De verwezenlijking van een inclusieve arbeidsmarkt is een veelzijdige uitdaging en een belangrijke bron van zorg voor overheidsinstanties, werkgevers en werknemers (en hun vertegenwoordigers). De lidstaten moeten een omvattend beleid ontwerpen en ten uitvoer leggen om inclusieve arbeidsmarkten te bevorderen en de sociale partners moeten op het passende niveau betrokken worden.

1.2 Kwetsbare groepen

De Europa-2020 strategie versterkt de impuls om inclusieve arbeidsmarkten aan te moedigen en op die manier zo veel mogelijk het volledige potentieel van de Europese beroepsbevolking te benutten, rekening houdend met de

2 In sommige lidstaten is er bijvoorbeeld een debat aan de gang over de invoering van een basisinkomen voor iedereen.

demografische ontwikkelingen, en vooruit te lopen op de toenemende diversiteit bij de werkgevers en in de samenleving. Het bereiken van een inclusieve arbeidsmarkt is een *veelzijdige uitdaging* en een belangrijke bron van zorg - niet alleen voor overheidsinstanties, ondernemingen en vakbonden, maar ook voor de intermediaire organisaties (het bevorderen van gendergelijkheid, het verdedigen van de rechten van immigranten, het pleiten voor verdraagzaamheid tegenover religieuze minderheden...).

Een inclusieve arbeidsmarkt maakt het voor alle *arbeidsgeschikte mensen van beroepsactieve leeftijd* mogelijk en moedigt hen aan om betaald werk te verrichten en een kader voor hun ontwikkeling aan te reiken. Verschillende factoren en het samengaan ervan kunnen de participatie in de arbeidsmarkt aanmoedigen of ontmoedigen. Dat zijn³:

1. omgevingsfactoren, d.w.z. kenmerken die te maken hebben met de economische en arbeidsmarktomgeving, en ze kunnen van structurele of geografische aard zijn. Voorbeelden: economische vooruitzichten op korte termijn, het bestaan van zorgvoorzieningen en diensten voor arbeidsvoorziening, de wisselwerking tussen fiscaal en sociaal beleid...;
2. werkgerelateerde factoren, onder meer werkorganisatie en werkomgeving, aanwervingsprocessen, technologische ontwikkelingen, opleidingsbeleid, ...;
3. individuele factoren die verband houden met aspecten zoals vaardigheden, kwalificatie- en onderwijsniveaus, motivatie, gezondheidstoestand, beroepservaring...

Hoewel deze drie categorieën van factoren even belangrijk zijn, gaan overwegingen over inclusieve arbeidsmarkten meestal van individuele kenmerken uit bij het definiëren van 'risicogroepen', 'benadeelde groepen' of 'kwetsbare

³ http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2014/10/Final_implementation_report_Inclusive-Labour-Markets-Agreement.pdf

groepen ' op de arbeidsmarkt. We kiezen daarom ook voor deze aanpak in het onderhavige rapport.

Men mag echter niet uit het oog verliezen dat persoonlijke kenmerken als een onderscheidend criterium tussen "gewone" en "kwetsbare" groepen van (potentiële) werknemers in hoge mate afhangt van de omgevings- en werkgerelateerde factoren. Het gendercriterium bijvoorbeeld kan naargelang van de economische sector op verschillende wijze de kop opsteken: In de bouwsector zijn nagenoeg geen vrouwelijke arbeiders werkzaam, terwijl in schoonmaakfirma's voor privéwoningen en kantoren mannelijke werknemers een curiositeit zijn, behalve voor sommige specifieke functies, zoals ruitenreinigers (Pauwels et al., 2012). Een jongeman met een allergie voor meelstof zal in een bankomgeving geen probleem hebben, maar zal het in een koekjesfabriek niet lang volhouden...

Zoals vermeld blijkt uit feiten en cijfers van de arbeidsmarkt dat bepaalde groepen, gedefinieerd op basis van individuele kenmerken (zoals geslacht, afkomst, religie, ...) die niets zeggen over de ervaringen of competenties of de afstand tot de arbeidsmarkt van mensen, moeilijkheden ondervinden bij de intrede op de arbeidsmarkt en het behoud van een baan. Voor deze groepen wordt de *(toekomstige) inzetbaarheid, productiviteit en/of flexibiliteit* van de kandidaat beoordeeld in functie van de vooroordelen en stereotypen ten aanzien van zijn of haar geslacht, afkomst, ... Deze processen van *statistische discriminatie* zijn een feit op de arbeidsmarkt en daarom zijn niet alleen acties gericht op de kwetsbare doelgroepen maar ook ten aanzien van de werkgevers van uitermate groot belang om de aanwervings- (en andere) drempels te verlagen.

Deze doelgroepen worden ook geconfronteerd met vooroordelen en stereotypen tijdens de uitvoering van hun arbeidscontracten. De werkgevers zijn daarom minder geneigd te investeren in een werknemer uit een van die doelgroepen. Zij krijgen vaak minder kansen voor opleiding, minder interessante taken en minder promotiekansen. Ze zijn ook vaak het voorwerp van stereotiepe beelden of vooroordelen bij hun collega's-werknemers.

Daarom is de lijst van individuele kenmerken die kunnen leiden tot verminderde perspectieven op de arbeidsmarkt eerder lang, maar is ze niet van toepassing op alle ondernemingen of bedrijfssectoren.

Op macroniveau kunnen kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt gedefinieerd worden als groepen van werknemers met een lagere activiteitsgraad resp. een hoger werkloosheidscijfer dan het nationale gemiddelde en/of, wanneer ze tewerkgesteld zijn, lopen de betrokken werknemers het risico van meer precair werk en het ondergaan van segregatie zowel op sectoraal als op professioneel niveau ('glazen plafonds' en 'glazen muren').

1.3 De maatschappelijke dimensie: algemene acties ter bevordering van de inclusie van risicogroepen op de arbeidsmarkt

1.3.1 Inleiding

De maatregelen voor de tewerkstelling van risicogroepen kunnen grofweg ingedeeld worden in enerzijds *acties gericht op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (de doelgroepen)* met het oog op het responsabiliseren en versterken van de kwetsbare groepen en het stimuleren van hun kansen op de arbeidsmarkt, en anderzijds *acties gericht op de vraagzijde* van de arbeidsmarkt (werkgevers, organisaties, sectoren, ...) met het oog op het verlagen van de drempels voor de doelgroepen.

Er zijn twee belangrijke benaderingen: De acties en maatregelen kunnen *preventief* zijn (vermijden dat werknemers minder inzetbaar, werkloos, gehandicapt of ziek zijn,) of *curatief* (verbeteren en versterken van de situatie van mensen in precaire werkgelegenheidssituaties, bevorderen van de werkgele-

genheid en inzetbaarheid van kwetsbare werkloze of niet-werkende groepen).

Alle EU-lidstaten hebben een hele reeks *preventieve* maatregelen geïmplementeerd om bijvoorbeeld de uitstroom van oudere werknemers tegen te gaan (zie verder). Ook hebben de meeste lidstaten enkele maatregelen getroffen om te vermijden dat werknemers het slachtoffer worden van ondermaatse arbeidsvoorwaarden - en als dat toch het geval is, dat ze dan in de meeste gevallen financiële compensaties krijgen. Alle landen beschikken over een regelgevend kader voor de veiligheid en gezondheid op het werk om te voorkomen dat werknemers gewond raken of een beroepsziekte oplopen.⁴ ...

Als aanvulling op deze preventieve benaderingen werden verschillende taken van het socialezekerheidsstelsel opgericht: ziekteverzekeringssystemen, toelagen voor personen met een handicap, een systeem van schadeloosstelling voor de slachtoffers van arbeidsongevallen (in bijna alle EU-lidstaten) en van beroepsziekten (in de meeste lidstaten).

Sommige benaderingen zijn in principe van toepassing op verschillende categorieën van (potentiële) risicowerknemers, andere dan weer zijn specifiek en gericht. Ze worden in de volgende hoofdstukken besproken.

In de volgende paragraaf behandelen we *enkele algemene benaderingen tegenover de werkgevers* die in principe toepasbaar zijn op alle categorieën van (potentiële) risicowerknemers. Zoals reeds vermeld concentreert dit rapport zich meer op de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

⁴ Dat werd tot op zekere hoogte geharmoniseerd dankzij de EU-Richtlijn 89/391 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (de zogenaamde "Kaderrichtlijn"). Recentelijk werd het toepassingsgebied van dit regelgevend kader in veel landen uitgebreid tot het psychosociaal welzijn van de werknemers, met inbegrip van regelingen voor ongewenst gedrag op het werk (pesten, seksuele intimidatie, geweld) en de algemene bevordering van de gezondheid.

1.3.2 Loonsubsidies voor doelgroepen

Een op het verlagen van de arbeidskosten gericht beleid kan verschillende pistes volgen. Men zou het volledige beschikbare budget kunnen gebruiken voor de vermindering van de algemene arbeidskosten voor alle werkenden. Dat zou echter leiden tot een onbeduidende verlaging van de individuele loonkosten.

Dit houdt in dat de beschikbare middelen efficiënter kunnen worden besteed, als ze worden toegewezen voor een beperkt aantal doelgroepen om hun arbeidskosten aanzienlijk te beïnvloeden. Hiervoor bestaan er twee mogelijke invalshoeken. Ten eerste zouden de regeringen kunnen kiezen voor selectieve aanwervingssubsidies waarmee een werkgever een compensatie ontvangt, wanneer hij iemand in dienst neemt die bepaalde specifieke eigenschappen heeft (op het ogenblik van de indienstneming of gedurende een bepaalde periode na de indienstneming). Ten tweede zouden de beleidsmakers kunnen kiezen voor permanente subsidiesystemen, d.w.z. een selectieve tewerkstellingscompensatie die uitbetaald wordt, zolang de betrokken persoon in dienst blijft.

Aanwervingssubsidies zijn zinvol voor doelgroepen waarvan wordt aangenomen dat ze gedurende een zekere tijd na de indienstneming minder productief zullen zijn. In die zin zijn arbeidskostensubsidies bedoeld om de kloof tussen de loonkosten en de tijdelijke dip in productiviteit te overbruggen. Het is in dergelijke gevallen ook raadzaam om naast de indienstnemingsubsidies ook te zorgen voor incentives waardoor de werkgevers in productiviteitswinst bij de gesubsidieerde werknemer investeren, bijvoorbeeld door de aanpassing van de werkplek of het geven van bijkomende opleidingen. Selectieve tewerkstellingssubsidies op lange termijn moeten anderzijds worden verstrekt voor doelgroepen waarvan wordt aangenomen dat ze permanent minder productief zijn.

Literatuuronderzoek (bijv. Coomans & Bollens, 2013) toont aan dat de doeltreffendheid van loonsubsidies voor doelgroepen bedreigd kan worden door diverse ongewenste neveneffecten. Het *vervangingseffect* moet vermeden worden, d.w.z. dat iemand in dienst nemen uit een doelgroep die subsidies geniet, ten koste kan gaan van werkzoekenden uit andere groepen die niet onder die subsidiëeringsregeling vallen. Ook een andere *vorm van vervanging* moet vermeden worden: de indienstneming van een persoon behorende tot een risicogroep en die recht heeft op subsidies, mag er niet toe leiden dat een “reguliere” werknemer ontslagen wordt. Los daarvan bedreigt het zogenaamde *buitenkansseffect (deadweight effect)* de levensvatbaarheid van deze aanpak: het subsidiesysteem zou worden gebruikt voor de indienstneming van werknemers die anders toch zouden worden aangeworven. Daardoor heeft dit systeem maar een magere investeringsrentabiliteit en dreigt het te worden afgeschaft. Een nauwgezette controle op deze maatregelen is daarom noodzakelijk.

Bovendien wordt vaak de kritiek geuit dat het werkgelegenheidsbeleid op maat van doelgroepen in veel EU-lidstaten vaak leidde tot een kluwen van maatregelen, subsidiëringssystemen en administratieve procedures waarmee individuele bedrijven, in de eerste plaats kmo's, nauwelijks overweg kunnen. De organisaties zijn vaak genooddaakt om een verantwoordelijke aan te stellen die alle, vaak snel evoluerende regelgeving en de navenante subsidiëringssystemen moet bijhouden. Als gevolg daarvan worden de meeste van deze maatregelen vaker gebruikt door grote ondernemingen.

1.3.3 Positieve maatregelen

Positieve maatregelen zijn benaderingen om de werkgelegenheid van groepen van potentiële risicowerknemers aan te zwengelen door de drempel voor de indienstneming te verlagen. *Positieve discriminatie* is de bekendste van

deze benaderingen. Positieve discriminatie is het geven van een voorkeursbehandeling, met name bij de tewerkstelling, aan kwetsbare groepen. Er zij op gewezen dat een 'voorkeursbehandeling' niet betekent dat die personen automatisch de voorkeur krijgen voor een andere kandidaat, maar dat aan iemand van een kwetsbare groep de voorkeur wordt gegeven, wanneer twee kandidaten evenwaardig worden geacht. Wanneer bijvoorbeeld twee kandidaten over dezelfde vaardigheden voor een baan beschikken en een van hen behoort tot een kwetsbare groep, dan zal die in plaats van de ander op basis van de positieve discriminatie de baan krijgen.

Een soortgelijke aanpak is het gebruik van *quota of contingenten*. In veel lidstaten nemen overheidsinstanties het voortouw bij de toepassing van de een of andere quotaregeling. Andere quotasystemen zijn tot stand gekomen op initiatief van sociale partners, bijv. in sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten.

Er is heel wat literatuur over de doeltreffendheid van quota's, maar ze gaan nagenoeg uitsluitend over gendergelijkheid en zijn specifiek gericht op het gebruik van quota in het politieke bestel van landen om de gelijke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de regering te rechtvaardigen of de aanwezigheid van een kritische massa van vrouwen in raden van bestuur of in het topmanagement van overheids- of privébedrijven. De instelling van quota voor gehandicapten, bejaarden, enz. is meestal van een recentere datum en lijkt nauwelijks onderzocht te worden. Rekening houdend met deze beperkingen kan men algemeen concluderen dat quota ongetwijfeld een effect hebben en bijdragen tot een meer evenwichtige samenstelling van de doelgroep, maar dat de toename van de bewuste minderheid onder de verwachtingen blijft (Onate, 2014). Dat kan te wijten zijn aan enerzijds het feit dat quotasystemen zelden wettelijk afgedwongen worden en anderzijds de wijdverspreide kritiek dat een quotabenadering het verdienstebegin-sel ondermijnt, waardoor organisaties met een concurrentienadeel opgeza-deld worden (Benett, 2014).

1.3.4 Reglementeringen inzake ongewenst gedrag op het werk

Sinds het eind van de jaren 1990 hebben sommige lidstaten reglementeringen ingevoerd ter bestrijding van pesten, seksuele intimidatie en geweld op het werk. Vaak werden deze reglementeringen heel gedetailleerd opgevat en ingevoerd uitgaande van vakbondseisen, terwijl de werkgeversorganisaties zich daar soms fel tegen verzetten. Hoewel de tekortkomingen van deze reglementeringen vaak het voorwerp van discussie zijn, wordt algemeen aangenomen dat regelgeving nuttig kan voor de bestrijding van het probleem en de schade voor de slachtoffers kan herstellen. Om te slagen “moet ze echter de mogelijkheid van sancties overwegen om de handhaving te verzekeren en moet ze de steun hebben van werkgevers en vakbonden evenals van de navenante handhavingsinstanties” (Hoe, ongedateerd).

Om een concreet geval te illustreren, volgt in het onderstaande kader het voorbeeld van de Belgische aanpak

Bestrijding van ongewenst gedrag op het werk: de Belgische aanpak
Sinds de wet betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk⁵ (daterend van 1996) worden psychosociale risico's beschouwd als een wezenlijk onderdeel van de algemene notie van welzijn op het werk (samen met onder meer arbeidsveiligheid, arbeidshygiëne, ergonomie...). In 2002 werd een ander wetsvoorstel goedgekeurd⁶ dat gericht is op de bestrijding van ongewenst gedrag op het werk - een algemene term voor verwerpelijke handelingen zoals intimidatie, seksueel getinte benadering en geweld. Deze tweede wet vond zijn oorsprong in een buitengewoon verregaand incident van pesten dat leidde tot de zelf-

⁵ Wet betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk van 4 augustus 1996

⁶ Wet betreffende de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk van 11 juni 2002

moord van een postbode en dat in de nationale pers veel aandacht kreeg. In 2007 werden beide wetten geactualiseerd met een nieuwe wet⁷ die na verschillende discussies in het Belgische federale parlement werd afgekondigd en die gebaseerd is op de ervaringen van de nationale sociale partners (in de praktijk de vakbondsvertegenwoordigers) op dit vlak. Een hoofddoel van deze wet was het benadrukken dat ongewenst gedrag op het werk moet worden beschouwd als een van de vele oorzaken maar ook gevolgen van psychosociale belasting op het werk en dat een bedrijfsbeleid in dit verband moet uitgaan van formele risicobeoordelingen, rekening houdend met de aard en de omvang van stress op het werk. Op basis van een andere reeks discussies in de Commissie Sociale Zaken van het federale parlement werden in de loop van 2014 nog eens twee wetten en één koninklijk besluit aangenomen.⁸ Deze elkaar opvolgende wijzigingen van het regelgevend kader hebben tot nu toe geleid tot het feit dat werkgevers en paritaire comités in bedrijven nu aanzienlijk meer dan vroeger aandacht besteden aan psychosociale risico's op het werk. De algemene kenmerken van het bestaande regelgevend kader voor de algemene preventie van psychosociale belasting en meer specifiek van ongewenst gedrag op het werk, zijn als volgt. De psychosociale risico's op het werk worden geëvalueerd met een algemene risicoanalyse die alle aspecten van het professionele welzijn dekt. Deze overkoepelende risicobeoordeling moet een definitie opleveren van de langetermijndoelstellingen (te bereiken na een periode van vijf jaar) die moeten leiden tot een aantal maatregelen die in opeenvolgende jaarlijkse actieplannen worden vastgelegd. Om dit met succes te kunnen afsluiten met betrekking tot de psychosociale belasting kunnen de organisaties een beroep doen op zoge-

7 Wet tot wijziging van verschillende bepalingen betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk waaronder deze betreffende de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk van 10 januari 2007

8 Wet tot aanvulling van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk wat de preventie van psychosociale risico's op het werk betreft, waaronder inzonderheid geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk van 24 februari 2014 en de wet van 28 maart 2014, die rechtsvorderingen hieromtrent regelt. Het koninklijk besluit dateert van 10 april 2014 (koninklijk besluit van 10 april 2014 betreffende de preventie van psychosociale risico's op het werk)

naamd preventieadviseurs voor psychosociale aspecten (professionals die specifieke postgraduataten over het thema gevolgd hebben). Sommige van deze consultants zijn in dienst genomen door grotere ondernemingen en instellingen, maar de meesten werken in zogenaamde “externe preventiediensten”.

Binnen het hierboven vermelde regelgevende kader moeten preventieadviseurs inzake psychosociale aspecten ook ingrijpen bij gevallen van ongewenst gedrag op het werk. Ze kunnen zich daarbij laten bijstaan door zogenaamde vertrouwenspersonen die de werkgevers uit de kring van hun personeel moeten aanstellen en bij wie werknemers terecht kunnen als ze van mening zijn dat ze het slachtoffer zijn van pesten, seksuele agressie of geweld. Gedurende een periode van zes maanden na de indiening van een dergelijke klacht kan de betrokken werknemer niet ontslagen worden. Wijzigingen van het bestaande regelgevende kader, aangebracht in 2014⁹. Er werden enkele wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot het statuut van de preventieadviseurs inzake psychosociale aspecten en de vertrouwenspersonen, ter bevordering van hun onafhankelijkheid van de werkgever de vakbondsvertegenwoordigers in het bedrijf. Met ingang van 1 september 2014 is elke werkgever verplicht één of meer vertrouwenspersonen aan te stellen, als de vakbondsvertegenwoordigers in het paritair comité veiligheid en gezondheid dit unaniem vragen. Bovendien moeten die vertrouwenspersonen een opleidingscursus van vijf dagen volgen.

De in 2014 aangebrachte wijzigingen in de wetgeving beschrijven gedetailleerd hoe klachten van een of meer werknemers behandeld moeten worden. In alle organisaties moet daarvoor een bedrijfsinterne procedure ingesteld worden waarin de preventieadviseurs inzake psychosociale aspecten en de vertrouwenspersonen een centrale rol te spelen hebben. Verzoeken om een psychosociale interventie kunnen formeel of informeel

⁹ Gebaseerd op E. Baillien: "Psychosociale risico's op het werk", Nieuwsbrief Arbeidsveiligheid, extra nummer bij nr. 11, week 22 (33), p. 8 e.v., Ed. Kluwer

ingediend worden en ze kunnen individueel of collectief zijn. In alle gevallen moet de preventieadviseur inzake psychosociale aspecten (bedrijfsintern of van een externe preventiedienst in opdracht van het bedrijf) een onderzoek instellen en schriftelijke voorstellen formuleren voor preventie- en correctiemaatregelen. Daarbij moet zoveel mogelijk de anonimiteit gegarandeerd worden van de werknemer(s) die de klacht heeft/hebben ingediend.

1.4 De dimensie van het bedrijf: beheer van de diversiteit op de werkplek

De diversiteit op de werkplek verwijst naar de waaier van verschillen tussen mensen in een organisatie. Het beheer van de diversiteit is “een proces bedoeld om een positief arbeidsmilieu te creëren en in stand te houden waarbij de gelijkenissen en verschillen tussen individuen *gewaardeerd* worden, zodat ze allemaal hun potentieel kunnen bereiken en hun bijdragen tot de strategische doelstellingen en doelen van een organisatie kunnen maximaliseren” (Patrick & Kumaar, 2012).

Het beheer van de diversiteit in bedrijven is reeds het voorwerp geweest van heel wat wetenschappelijk onderzoek. Het valt buiten het bestek van deze studie om dieper in te gaan op de details van het beheer van diversiteit. Na het doornemen van de literatuur bleek dat het hebben van een divers personeelsbestand en het passende beheer ervan worden gezien als een concurrentiestrategie die niet alleen kan helpen bij het aantrekken van diverse klanten maar ook bij het aantrekken van werknemers met een verschillende achtergrond die kunnen bijdragen tot de creativiteit van de organisatie. Uit het overzicht bleek bovendien dat onderzoekers ontdekten dat de verbetering van de productiviteit en rentabiliteit een belangrijke reden vormen voor

de uitvoering van diversiteitsinitiatieven in organisaties (Wentling & Palma-Rivas, 1997).

Uit datzelfde literatuuroverzicht bleek ook dat er een brede waaier is van benaderingen, strategieën of initiatieven voor het beheer van diversiteit op de werkplek. Geen enkel initiatief is omvangrijk genoeg om alle diversiteitsproblemen op te lossen of de diversiteit in organisaties met succes te beheeren. Diversiteitstraining is een van de belangrijkste en meest gebruikte initiatieven om diversiteitsproblemen aan te pakken. Uit de verzamelde informatie bleek ook dat deze problemen zullen aanhouden, omdat de bevolking diverser zal worden en nog meer ondernemingen internationaal zullen worden.

Het beginpunt voor het beheer van de diversiteit is vaak een *formele verklaring* (een charter over diversiteit of een specifieke paragraaf in de algemene beleidsverklaring van het bedrijf) op basis waarvan de concrete procedures vastgelegd worden en een formele *diversiteitscoördinator* aangesteld wordt. Vaak zien we dat men kiest voor *maatregelen en acties* gericht op (1) het openstellen van de *deuren* (een van de meer belangrijke elementen van een formeel diversiteitsbeleid is de toepassing van uniforme, objectieve en efficiënte aanwervingsmethoden), (2) het openstellen van de *procedures en praktijken* (objectieve loopbaanbegeleiding, opleidingsmogelijkheden, promotieprincipes, evaluatie- en beloningsprocedures, ...) en (3) het openen van de *ogen* (bewustmakingscampagnes over de waarde van gelijkenissen en verschillen, respect voor andere culturen, ...).

2 De tewerkstelling van mensen met een handicap en/of chronische ziekten

Mensen met langdurige gezondheidsproblemen of functionele beperkingen worden vaak van de arbeidsmarkt uitgesloten. Bovendien ontvangen werknemers met langdurige gezondheidsproblemen of functionele beperkingen tijdens hun loopbaan vaak gedurende lange periodes toelagen en worden ze - in de praktijk - (gedeeltelijk) van de arbeidsmarkt uitgesloten. Investeren in het aan het werk houden van deze mensen of ze opnieuw laten werken voor hun oorspronkelijke werkgever en op die manier een (permanente) terugtrekking van de arbeidsmarkt vermijden, zijn zowel een ethische als economische noodzaak.

2.1 Definities

De groep van mensen met chronische ziekten en die van de mensen met een handicap overlappen elkaar. Mensen met een handicap lijden vaak aan een chronische ziekte (aandoening of letsel). Toch kunnen niet alle mensen met chronische ziekten als gehandicapt worden beschouwd.

2.1.1 Definitie van chronische ziekte

De definitie van chronische ziekte zoals geformuleerd door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is: "als chronische ziekte kan worden beschouwd elke ziekte die gezondheidsproblemen veroorzaakt die een continue behandeling gedurende een periode van jaren of decennia noodzaakt". Chronische ziekten treden herhaaldelijk op, zijn van langdurige aard en verdwijnen niet (continu).

De ziekte kan *fysiek* zijn (diabetes, hartkwalen, astma of chronische obstructieve longaandoening (COPD), kanker, epilepsie, multiple sclerose, reumatoïde artritis, ziekte van Crohn, langdurige besmettelijke ziekten zoals hepatitis en hiv/aids, ...) ¹⁰ of mentaal (mentale gezondheidsproblemen, bijv. depressie, alcohol/drugsmisbruik, ...).

De vier kenmerkende hoofdtypes van chronische ziekten zijn hart- en vaatziekten, kankers, chronische aandoeningen van de luchtwegen en diabetes (Corral et al., 2015). Toch is tegenwoordig het belang van mentale gezondheidsproblemen zoals depressie, burn-out en alcohol/drugsmisbruik toegenomen en dienen zij bijgevolg ook als een significante categorie te worden beschouwd. Bovendien komen bij deze vijf belangrijkste types tegenwoordig ook meer ongewone en zich vaak enkel sinds kort manifesterende gezondheidsproblemen voor zoals het chronisch vermoeidheidssyndroom, allergische reacties, chronische migraine, aandachtstekortstoornissen en veel andere.

Elke ziekte heeft haar eigen specifieke kenmerken en symptomen en kan individuele personen op verschillende wijze aantasten. Chronische ziekten zijn aandoeningen van lange duur en kennen over het algemeen een langzame progressie, zijn vaak ongeneeslijk en vereisen een jarenlange continue behandeling. In de meeste Europese landen ontbreekt in de navenante regelgeving een specifieke definitie van chronische ziekten. Het lijkt een vuistregel te zijn dat een ziekte als langdurig wordt beschouwd, wanneer de gezondheidsaandoening ten minste 3 (meestal 6, soms 12) maanden aanhoudt, met uitsluiting van acute gezondheidsproblemen zoals een beenbreuk, appendicitis of griep. Dit houdt in dat de beperking in principe van tijdelijke aard kan zijn, bijvoorbeeld een werknemer die na een langdurige

¹⁰ In principe omvat het begrip "chronische ziekte" geen overdraagbare aandoeningen (ziekten die van de ene persoon op de andere kunnen worden overgedragen en daardoor als besmettelijk kunnen worden beschouwd, zoals aids of sommige vormen van hepatitis). In dit rapport maken we echter niet dat onderscheid.

afwezigheid door kanker vrij van kanker werd verklaard maar nog altijd niet helemaal hersteld is.

Beroepsgerelateerde aandoeningen, in eerste instantie de “erkende beroepsziekten”, nemen een eerder bijzondere plaats in.

Een speciaal geval: beroepsgerelateerde ziekten

Eer dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de hierboven beschreven chronische ziekten enerzijds en de formele beroepsziekten en gezondheidsproblemen anderzijds die (geheel of gedeeltelijk) aan de werkomgeving toe te schrijven zijn.

Met betrekking tot de re-integratie in het arbeidsproces is het zo dat in de landen met een specifiek verzekeringsstelsel voor beroepsziekten vaak beroepsheroriëntatie en omscholing gesubsidieerd worden. Dat is echter enkel voorzien bij formeel erkende beroepsziekten en bijvoorbeeld niet voor afwezigheid op het werk als gevolg van de beroepsuitoefening (zoals psychosociale belasting, rugpijn, posttraumatische stress na agressie op de werkplek...).

Omdat de werkgevers initieel positief staan tegenover werknemers die na een arbeidsongeval terug het werk opnemen (Prevent, 2001), geldt dit hoogstwaarschijnlijk ook voor personen die geconfronteerd worden met de gevolgen van een beroepsgerelateerde ziekte. Bij die positieve houding zouden vage (of acute) schuldgevoelens een rol kunnen spelen.

2.1.2 Definities van personen met een handicap

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met handicap¹¹ definieert mensen met een handicap als “personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke *beperkingen* die hen, in wisselwerking met diverse belemmeringen, kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen in de samenleving te *participeren*”.

Het verschil in de definitie van mensen met chronische ziekten enerzijds en mensen met een handicap anderzijds ontstaat door de verschillen *in het niveau van beperking* ten gevolge van de ziekte of aandoening. De definities worden ook vaak geformuleerd rekening houdend met de vele mogelijke doelstellingen van de classificatie van personen met een beperking of handicap (het bepalen van de mate van beperking, het vastleggen van de toegang tot toelagen en diensten, het vaststellen wie onder antidiscrimineringsmaatregelen valt, *het vaststellen van de arbeidsongeschiktheid*, ...)

Daarom kunnen personen uit de categorie “mensen met een handicap” in de volgende drie (vier) groepen onderverdeeld worden:¹²

- personen met *lichamelijke beperkingen*;
- personen met *psychische beperkingen*;
- personen met een *mentale retardatie*;
- en natuurlijk personen met een *combinatie* van deze drie categorieën van beperkingen.

Er worden verschillende statistische en operationele definities van invaliditeit of handicaps gebruikt. In invaliditeitsstatistieken vindt men gegevens over het aantal gehandicapten en hun participatie in de samenleving aan de

¹¹ <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>

¹² https://www.werk.nl/xpsitem/wdo_009587

hand van gegevens over levensomstandigheden, sociale inclusie, arbeidsmarkt, gezondheid of onderwijs. Wij concentreren ons op definities en statistieken op het vlak van de tewerkstelling.

2.1.3 Speciaal geval: arbeidsongevallen

Werkgevers staan vaak positief tegenover werknemers die na een arbeidsongeval het werk weer opnemen (Prevent, 2001). Bij die positieve houding zouden vage (of acute) schuldgevoelens een rol kunnen spelen, afgezien van het feit dat de meeste arbeidsongevallen een individuele arbeidsovereenkomst niet beëindigen, wat wel het geval kan zijn bij een langdurige afwezigheid om andere redenen.

In de meeste landen (Nederland is hierop een uitzondering) krijgen de slachtoffers van arbeidsongevallen een gewaarborgd inkomen tot ze hun werk kunnen hervatten en genieten ze een terugbetaling van de kosten voor de medische behandeling. Als het letsel leidt tot een blijvende invaliditeit wordt in de meeste gevallen een aanvullende schadevergoeding uitgekeerd (vaak in de vorm van een maandelijks toelage). De hervatting van het werk door een slachtoffer van een arbeidsongeval wordt aangemoedigd door hem/haar deeltijds te laten werken (gedurende die periode blijft de verzekering verder voor financiële steun zorgen).

2.2 Feiten en cijfers

Door het ontbreken van een voor de hele EU geldende definitie van *chronische ziekten* zijn er geen samengevoegde gegevens op Europees niveau over de tewerkstelling van personen met chronische ziekten. Toch is de situatie duidelijk: “De deelname van mensen met chronische ziekten aan de Europese

arbeidsmarkt is problematisch, omdat zij een hoog risico lopen op werkloosheid en inactiviteit en omdat ze minder kansen op een baan hebben” (Corral et al., 2015). Volgens de Eurostat-gegevens van 2012 zegt 20,1% van de werkenden in de EU-28 dat ze lijden aan een langdurige ziekte of gezondheidsprobleem. Dat percentage steeg tot 26,4% bij de werklozen, 58,2% bij de gepensioneerden en 31,5% bij personen die om andere redenen niet werken. Men vindt deze situatie in alle lidstaten en in Noorwegen, hoewel het aantal mensen met langdurige ziekte of gezondheidsproblemen *die tewerkgesteld zijn veel hoger lijkt te zijn in bepaalde landen (Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland en Zweden) vergeleken met andere (Bulgarije, Griekenland en Roemenië)*.

De “gegevens van Eurostat suggereren ook een hoger percentage van langdurig zieken of mensen met gezondheidsproblemen bij de actieve vrouwen (21,5%) dan bij hun mannelijke tegenhangers (19,0%) en een duidelijk effect van de leeftijdsvariabele (10,2% resp. 12,0% bij personen van 16–24 jaar resp. 25–34 jaar, vergeleken met 24,2% resp. 33,3% bij personen van 45–54 jaar resp. 55–64 jaar)” (Corral et al., 2015).

In Europa zijn er 80 miljoen *mensen met handicap* (EASPD, 2014). Het is duidelijk dat hun vertegenwoordiging bij de arbeidskrachten (of arbeidsdeelname) vergeleken met de totale bevolking aanzienlijk lager is. Door de heterogeniteit van de groep van mensen met een handicap varieert de werkgelegenheidssituatie van personen met een handicap en ging die in de loop der jaren verschillende kanten op volgens de variabelen zoals de sociaal-economische ontwikkeling en de uiteenlopende aanpak van de invaliditeitsbehoeften en -eisen in heel Europa (EASPD, 2014).

In de volgende statistieken geven we een overzicht van de werkgelegenheidssituatie van gehandicapte mensen in Europa. Deze cijfers zijn gebaseerd op de resultaten van de speciale module 2011 van de EU-arbeidskrachtenenquête. Voor het definiëren van de groep van gehandicapten op de

arbeidsmarkt wordt zelfcategorisering gebruikt: “(Werkende) gehandicapten zijn personen met een **arbeidsbeperking** veroorzaakt door een gezondheidsprobleem en/of moeilijkheden bij elementaire activiteiten (zoals zien, horen, lopen, herinneren, enz.)”

2.2.1 Arbeidsparticipatie

In de EU-28 is de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking voor het werk als gevolg van een langdurig gezondheidsprobleem en/of hinder bij dagelijkse bezigheden (LHPAD) beduidend lager (38,1%) dan de werkzaamheidsgraad van mensen zonder beperking voor het werk (67,7%).

Tabel 2.1 Arbeidsparticipatie van gehandicapten (2011)

	Mensen met een beperkte toegang tot werk veroorzaakt door een langdurig gezondheidsprobleem en/of hinder in dagelijkse bezigheden (LHPAD)	Mensen zonder beperkte toegang tot werk veroorzaakt door een gezondheidsprobleem of hinder in dagelijkse bezigheden
Europese Unie (28 landen)	38,1	67,7
België	33,4	67,3
Bulgarije	17,8	62,1
Tsjechische Republiek	34,5	69,3
Denemarken	41,4	80,0
Duitsland	35,8	72,4
Estland	33,6	70,4
Ierland	21,6	62,2
Griekenland	29,8	58,9
Spanje	33,8	62,0
Frankrijk	59,6	68,0
Kroatië	31,6	55,0
Italië	37,0	59,4
Cyprus	41,4	71,7
Letland	40,7	63,1
Litouwen	32,5	63,9
Luxemburg	48,3	67,2
Hongarije	18,1	60,9
Malta	29,9	60,5
Nederland	39,4	80,4
Oostenrijk	48,2	76,4
Polen	26,2	63,9
Portugal	44,0	69,6
Roemenië	23,9	64,8
Slovenië	43,9	70,3
Slowakije	29,2	63,4
Finland	50,6	74,8
Zweden	61,5	76,6
Verenigd Koninkrijk	36,0	76,0
IJsland	66,8	85,2
Zwitserland	65,0	82,5
Turkije	40,1	51,1

Bron: Speciale module 2011 van de EU-arbeidskrachtenenquête

We zien de hoogste arbeidsparticipatiepercentages voor mensen met een beperkte toegang tot werk door LHPAD in IJsland, Zwitserland, Zweden, Frankrijk en Finland. De laagste werkzaamheidsgraadspercentages vindt men in Bulgarije, Hongarije, Ierland, Roemenië en Polen.

De grootste kloof (in procentpunten) tussen de mensen met beperkingen en de mensen zonder beperkingen vindt men in landen zoals Bulgarije, Hongarije, Nederland, Roemenië, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. De kleinste verschillen (in procentpunten) zijn te vinden in Frankrijk, Turkije, Zweden, Zwitserland en IJsland.

De nationale situaties variëren aanzienlijk. Landen met soortgelijke werkgelegenheidspercentages voor mensen zonder handicap vertonen grote verschillen bij de arbeidsparticipatie van mensen met een handicap. Dit suggereert dat nationale maatregelen en beleid een verschil kunnen maken en dat er mogelijk ruimte is voor het verhogen van de arbeidsparticipatie van mensen met een handicap (onder bepaalde voorwaarden).

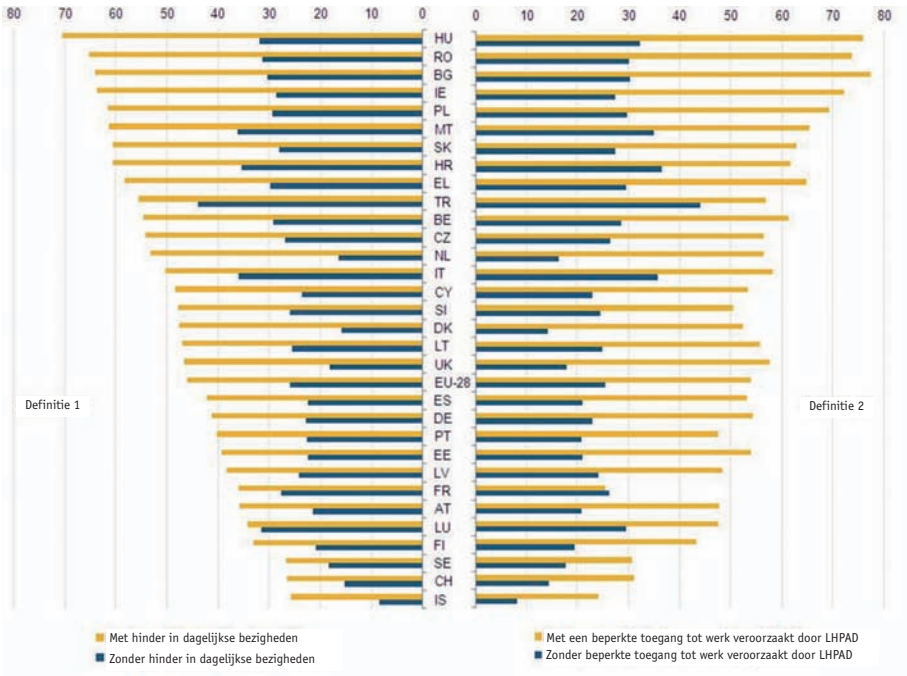
2.2.2 Percentage niet-werkenden

Het percentage van niet-werkenden is het percentage van mensen tussen 15 en 64 jaar die niet deelnemen aan de arbeidsmarkt (niet-werkend en niet-werkend/niet zoekend naar een baan). Meer dan de helft van de mensen van beroepsactieve leeftijd met beperkte toegang tot werk veroorzaakt door LHPAD in de EU-28 was niet-werkend.

Ook hier tonen de cijfers grote verschillen tussen de landen. Sommige landen hebben hoge percentages van niet-werkenden (meer dan 70%) bij de doelgroep (Hongarije, Bulgarije, Roemenië), andere landen hebben lagere navenante percentages (IJsland, Frankrijk). De kloof tussen de twee groepen kan ook sterk tussen landen verschillen.

Foto 2.1

Percentage niet-werkenden (2011)



(Bron: Speciale module 2011 van de EU-arbeidskrachtenenquête)

2.2.3 Werkloosheidspercentage

Wanneer mensen met een beperking aan de arbeidsmarkt deelnemen, lopen ze een hoger risico op werkloosheid (gemiddelde van de EU-28). De werkloosheidspercentages bij mensen met beperkte toegang tot werk veroorzaakt door LHPAD zijn hoger (17,4%) dan bij mensen zonder enige beperkte toegang tot werk veroorzaakt door LHPAD (9,4%). Ook hier verschillen de situaties tussen de verschillende lidstaten.

Tabel 2.2 Werkloosheidspercentage bij gehandicapten (2011)

	Mensen met een beperkte toegang tot werk veroorzaakt door een langdurig gezondheidsprobleem en/of hinder in dagelijkse bezigheden (LHPAD)	Mensen zonder beperkte toegang tot werk veroorzaakt door een gezondheidsprobleem of hinder in dagelijkse bezigheden
Europese Unie (28 landen)	17,4	9,4
België	13,8	5,8
Bulgarije	21,7	11,1
Tsjechische Republiek	21,0	5,9
Denemarken	13,2	6,8
Duitsland	21,7	6,1
Estland	27,2	11,1
Ierland	22,9	14,6
Griekenland	15,5	16,6
Spanje	28,2	21,6
Frankrijk	20,1	7,9
Kroatië	17,6	13,6
Italië	11,4	7,8
Cyprus	11,3	7,1
Letland	21,5	17,1
Litouwen	26,9	15,0
Luxemburg	8,0	4,8
Hongarije	25,0	10,2
Malta	:	7,1
Nederland	9,5	4,0
Oostenrijk	7,9	3,8
Polen	14,9	9,3
Portugal	16,4	12,2
Roemenië	9,1	7,4
Slovenië	11,7	7,1
Slowakije	21,6	12,7
Finland	10,9	7,4
Zweden	11,4	7,0
Verenigd Koninkrijk	15,0	7,6
IJsland	12,2	7,4
Zwitserland	6,0	3,7
Turkije	7,4	8,9

Bron: Speciale module 2011 van de EU-arbeidskrachtenenquête

2.2.4 En als men aan het werk is...

Er zijn niet veel statistieken beschikbaar die iets zeggen over de kwaliteit van de baan van mensen met een beperkte toegang tot werk veroorzaakt door LHPAD. Hier concentreren we ons op de tijdelijke werkgelegenheid en op het risico van armoede bij werkenden.

2.2.4.1 Tijdelijke werkgelegenheid

De onderstaande tabel toont het aandeel van tijdelijke werkgelegenheid bij de werknemers met of zonder een handicap. Het EU-gemiddelde toont geen verschillen tussen de beide groepen, maar het EU-gemiddelde maskeert dan weer de verschillen op nationaal niveau. Het is niet gemakkelijk om conclusies te trekken, omdat de situatie tussen de landen sterk verschilt. Wellicht verklaart het specifieke nationale arbeidsmarktbeleid inzake tijdelijke werkgelegenheid en voor mensen met een handicap de verschillen tussen de landen.

Tabel 2.3 Tijdelijke werkgelegenheid (in %) bij gehandicapten (2011)

	Mensen met een beperkte toegang tot werk veroorzaakt door een langdurig gezondheidsprobleem en/of hinder in dagelijkse bezigheden (LHPAD)	Mensen zonder beperkte toegang tot werk veroorzaakt door een gezondheidsprobleem of hinder in dagelijkse bezigheden
Europese Unie (28 landen)	13,7	13,7
België	10,7	8,4
Bulgarije	:	3,9
Tsjechische Republiek	11,9	7,6
Denemarken	12,0	8,9
Duitsland	14,7	14,8
Estland	:	4,4
Ierland	11,0	10,3
Griekenland	11,1	12,2
Spanje	22,2	25,7
Frankrijk	13,3	14,2
Kroatië	9,4	13,7
Italië	13,7	13,6
Cyprus	4,9	15,1
Letland	10,5	7,3
Litouwen	7,9	3,1
Luxemburg	6,0	7,4
Hongarije	16,4	9,0
Malta	:	5,5
Nederland	15,8	18,2
Oostenrijk	5,8	6,2
Polen	33,9	26,5
Portugal	18,4	23,2
Roemenië	:	1,9
Slovenië	12,0	18,4
Slowakije	11,7	6,3
Finland	16,2	15,1
Zweden	13,7	14,7
Verenigd Koninkrijk	6,3	5,3
IJsland	12,6	14,7
Zwitserland	10,1	13,8
Turkije	24,2	12,2

Bron: Speciale module 2011 van de EU-arbeidskrachtenenquête

2.2.4.2 Armoede bij werkenden

De resultaten tonen ook aan dat mensen met beperkingen een lichtjes hoger risico op armoede bij werkenden lopen, wanneer ze in dienst genomen zijn. Over het algemeen vermindert werkgelegenheid het armoederisico. In 2011 (EU-28) liep 9% van de *werkende bevolking* (ouder dan 18) een risico op armoede, maar bij *werkende mensen met een hinder in de dagelijkse bezigheden* liep 11% een risico op armoede (16 % van alle personen (zelfde leeftijdsgroep) liep een armoederisico).

De hoogste percentages noteerde men in Spanje (15 % van de werknemers met hinder in de dagelijkse bezigheden loopt een armoederisico), Portugal (16%), Griekenland (22%) en Roemenië (25%). Finland (3%) en Nederland (5%) scoorden de laagste percentages.

2.2.4.3 Andere aspecten van de kwaliteit van de baan

De resultaten van een recent onderzoek van Eurofound over de werkgelegenheidssituatie van chronisch zieke en/of gehandicapte mensen op basis van nationale deskundigenverslagen tonen aan dat "mensen met een beperking geconfronteerd worden met meer risico's, meer problemen met de verhouding tussen privé- en beroepsleven, meer stress, minder sociale ondersteuning en begrip van collega's en leidinggevenden en meer precair werk" (Eurofound, 2015) dan hun collega's zonder beperkingen of chronische ziekten.

Deze studie concludeerde dat mensen met gezondheidsproblemen die hun toegang tot het werk beperken, vaker tewerkgesteld zijn in meer eenvoudige, manuele of laaggeschoolde beroepen. De feiten suggereren ook een causaal verband tussen bepaalde chronische ziekten en sommige beroepen en economische sectoren. Zoals reeds vermeld worden werknemers met chronische ziekten blootgesteld aan een hoger risico en gevaren op de werkplek

dan hun gezonde collega's en zijn ze beperkter in hun mogelijkheden de hun werklust of de duur/organisatie van de arbeidstijd te beïnvloeden. Daardoor "hebben ze vaak problemen met de verhouding tussen privé- en beroepsleven en ondergaan ze hogere stressniveaus en/of overmatige overbelasting en tijdsdruk" (Eurofound, 2015). Bovendien lijken werknemers met chronische ziekten vatbaarder voor discriminatie en vooroordelen op het werk en kampen ze met een gebrek aan steun en begrip vanwege de collega's en leidinggevendens. Deze werknemers hebben vaker tijdelijke en deeltijdse arbeidscontracten en beschikken slechts over een beperkte toegang tot scholingsmogelijkheden in vergelijking met gezonde werknemers. Al deze factoren kunnen ertoe leiden dat ze werkloos of niet-actief worden.

2.3 De oorzaken en gevolgen van de kwetsbare positie op de arbeidsmarkt

2.3.1 Oorzaken

De moeilijke toegang tot werkgelegenheid kan worden verklaard door verschillende specifieke problemen zowel voor de ondernemingen bij de aanwerving van mensen met chronische ziekten en een handicap als voor de mensen met een beperking of chronische ziekten op zoek naar een baan.

De belangrijkste oorzaak van de lagere werkzaamheidsgraad en arbeidsparticipatie is uiteraard de *beperkte geschiktheid* om te werken op een open arbeidsmarkt of zelfs in beschermde werkplaatsen (beperkingen op het vlak van het aantal arbeidsuren, het soort werk, de mobiliteit (het pendelen naar en van het werk),...).

Toch tonen studies aan dat er *ruimte voor verbetering* is: niet alle mogelijke werknemers die behoefte hebben aan ondersteuning of van steun zouden kunnen genieten, worden effectief gesteund (of zijn wettelijk handelingsonbekwaam of arbeidsongeschiktheid).

Vaak zijn *maatregelen op maat* noodzakelijk respectievelijk wenselijk om de drempels voor de werkgelegenheid te verlagen, maar deze maatregelen *zijn niet altijd voorhanden of ze zijn duur*.

Anderzijds ontvangen gehandicapte mensen zonder toegang tot werkgelegenheid een vergoeding of gezondheidsuitkeringen. In sommige landen is het debat gaande over hoe men deze voorzieningen kan gebruiken om de betrokken mensen op de arbeidsmarkt te helpen en te steunen (zie verder).

Men moet de oorzaken niet alleen zoeken bij de feitelijk beperkte situatie van gehandicapte mensen maar ook aan de werkgeverskant op de arbeidsmarkt. Sommige werkgevers zien - soms onterecht - bepaalde *hindernissen voor de aanwerving van mensen met een handicap* (Eurofound, 2015). Omdat ze niet altijd een goed begrip van de ziekte en alle risico's of mogelijkheden hebben, geven ze er de voorkeur aan "het zekere voor het onzekere te kiezen".

Andere barrières zijn een *vermeende slechte productiviteit, vermeende bijkomende kosten* (de noodzaak tot doorbetaling van lonen in perioden van afwezigheid, bestaande wettelijk verplichtingen om de terugkeer naar het werk te vergemakkelijken, beperkingen op ontslag, de noodzaak om werkplaatsen aan te passen,...),... *Desinformatie of verkeerde informatie, vooroordelen en (statistische) discriminatie* zijn ook mogelijke belangrijke oorzaken voor de lagere werkgelegenheidskansen van mensen met een handicap.

Een samenvatting van het literatuuroverzicht over de werkgelegenheid voor mensen met chronische ziekten (Corral, 2015)¹³

Uit het perspectief van de bedrijven identificeert de beschikbare literatuur een aantal redenen die door de bedrijven worden aangehaald als reden voor hun weigerachtige houding bij de indienstneming van mensen met langdurige gezondheidsproblemen en chronische ziekten. Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en Slowakije toont aan dat de werkgevers vaak denken dat mensen met langdurige problemen minder productief zijn en extra kosten voor de organisatie met zich brengen. Uit Iers onderzoek in de gezondheidszorg, de detailhandel en de horeca blijkt dat er weinig verschil in algemene arbeidsprestaties is tussen werknemers met een beperking en die zonder een beperking. Intussen blijkt uit Zweeds onderzoek dat lokale werkgevers met name bezorgd zijn over de financiële gevolgen van langdurig ziekteverlof voor hun bedrijf, wegens de tijdens de afwezigheid te betalen lonen (Zweedse werkgevers betalen het loon verder tijdens de eerste twee weken van het ziekteverlof) of de wettelijke verplichting om de hervatting van het werk te vergemakkelijken, door verzoeken inzake de aanpassing van de werkplek en beperkingen op het ontslag van mensen met deze problemen. Soortgelijke resultaten vindt men in een Lets en een Slowaaks onderzoeksrapport. Een specifieke studie over Hongaarse werknemers met multiple sclerose toont aan dat Hongaarse werkgevers weinig afweten van deze ziekte en de mogelijkheden van MS-patiënten om aan de slag te blijven. Daarom geven ze er de voorkeur aan om de bewuste arbeidsovereenkomsten op te zeggen. Uit gegevens van een enquête uit 2012 blijkt dat 14% van de ondervraagde Nederlandse bedrijven bewust “fragiele werknemers” (inclusief werknemers met chronische gezondheidsproblemen) had in dienst genomen. 3,8% van de bedrijven verklaarde dat dit zelfs een uitdrukkelijk onderdeel van hun strategie is. Een verslag van het Deens Nationaal Centrum voor

¹³ Er wordt enkel met recente onderzoeksgegevens rekening gehouden. Zie Corral (2015) voor de originele verwijzingen naar de in dit tekstvak geciteerde onderzoeken.

Sociaal Onderzoek uit 2012 toont aan dat de werkgevers doorgaans voorstander van dergelijke actieve strategieën in hun bedrijven zijn. 68% van de respondenten stond positief tegenover het feit dat hun bedrijf speciale werkafspraken maakt voor werknemers met langdurig ziekteverlof en 66% stond positief tegenover het feit dat hun werkgever personen met langdurige gezondheidsproblemen in dienst neemt.

Toch leiden een chronische ziekte en een beperking vaak tot een beperkte arbeidsgeschiktheid en daarom zijn er vaak maatregelen “op maat” nodig (niet alleen op de werkplek maar ook ter ondersteuning van de mobiliteit en de toegang tot mogelijke banen).

Uit het perspectief van de werknemers hebben de tijdens hun dagelijkse bezigheden ondervonden beperkingen vaak een negatieve invloed op hun volledige toegang tot normale, voltijdse banen buitenshuis. Tsjechische en Franse gegevens tonen aan dat werknemers met langdurige gezondheidsproblemen in vergelijking met mensen zonder gezondheidsproblemen niet alleen twee keer meer hun werk onderbreken door gezondheidsproblemen maar ook langere perioden van arbeidsongeschiktheid hebben. Uit een enquête van 2011 in Griekenland bleek dat 40,9% van de personen met langdurige gezondheidsproblemen zei dat ze maar gedurende een bepaald aantal uren konden werken. 41,4% zei dat er beperkingen waren voor het soort werk dat ze aan konden en 20,1% gaf aan dat er beperkingen zijn voor hun woon-werkverkeer. Uit de Estse speciale module van de EAK van 2011 bleek dat 29% van mensen met chronische ziekten ervan uitging dat hun werkgelegenheidsbeperkingen te wijten zijn aan het gebrek aan een passende baan, 10% aan transportproblemen en 8% aan het gebrek aan zelfstandigheid of flexibiliteit bij de werkregelingen. Recente enquêtes onder Portugese en Spaanse werknemers met chronische ziekten geven aan dat de belangrijkste hindernissen voor het op de arbeidsmarkt blijven in de eerste plaats verband hielden met het soort werk dat ze konden presteren, gevolgd door het aantal werkuren per week en ten derde met mobiliteitsmoeilijkheden. Voor Spanje gaven statistieken voor 2011 gelijkaardige percentages op van respectievelijk 33,4%, 23,2% en 12,9%.

Rekening houdend met deze hindernissen en de brede waaier van handicaps en chronische ziekten zijn voor werknemers met langdurige gezondheidsproblemen individuele oplossingen nodig, gaande van individueel aangepaste werkplekken tot individuele begeleiding en steun en werktaken (zie verder).

2.3.2 Gevolgen

Het belangrijkste gevolg van de kwetsbare positie van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt is *het hoge risico van sociale uitsluiting en armoede*. Het risico van armoede of sociale uitsluiting bedroeg 21,4% voor niet-gehandicapte mensen van 16 jaar en ouder in de EU-28 in 2013 maar 29,9% voor gehandicapte personen.

“Kwaliteitsbanen zorgen voor economische onafhankelijkheid, bevorderen zelfrealisatie en bieden de beste bescherming tegen armoede” (Europese strategie inzake handicaps 2010-2020).

De vergrijzing van de arbeidskrachten in de EU vereist dringende aandacht voor *retentie /integratie* van mensen met chronische ziekten op de arbeidsmarkt (en niet alleen de huidige grote nadruk op financiële vergoedingen en uitkeringen).

Re-integratie op de arbeidsmarkt zal niet alleen zorgen voor de bescherming van deze kwetsbare groep tegen armoede. Uit macroperspectief zal ze ook de druk op de socialezekerheidsstelsels verlagen door het verminderen van de middelen die nodig zijn voor de financiële vergoedingen en uitkeringen.

Door een vergrijzende beroepsbevolking met een hogere prevalentie van chronische ziekten is het noodzakelijk om te investeren in retentie- en re-integratiestrategieën voor deze doelgroep. Dat moet echter worden gerealiseerd met aandacht voor ongewenste neveneffecten zowel voor de doelgroep als voor de onderneming.

Er zijn inspanningen nodig om de gezondheidstoestand van de bevolking te verbeteren en de mensen in staat te stellen langer en met een betere gezondheid aan het werk te blijven. Men dient zich te focussen op de aanpassing van werkplekken en arbeidsorganisatie, met inbegrip van arbeidstijden, toegankelijkheid van de werkplek en aanpassingen van de werkplek voor de oudere werknemers. Preventie en re-integratie, preventie- en bijsturingmaatregelen zijn noodzakelijk. Voorkomen is altijd beter dan genezen.

2.4 Maatregelen voor mensen met een handicap (incl. chronische ziekten); belangrijkste beleidsmaatregelen

In de meeste Europese landen concentreert men zich bij maatregelen ten gunste van mensen met chronische ziekten op mensen met een handicap over het algemeen en niet specifiek op mensen met die chronische ziekten. Veel beleid dat gericht is op de begunstiging van de werkgelegenheidssituatie en de arbeidsvoorwaarden van mensen met een handicap is vergelijkbaar met dat voor werknemers met chronische ziekten. Bovendien worden mensen met chronische ziekten maar met geen wettelijk erkende arbeidsongeschiktheid over het algemeen tewerkgesteld volgens dezelfde voorwaarden als de andere arbeidskrachten.

Er zijn maatregelen *op verschillende niveaus en door verschillende actoren* nodig. Die maatregelen kunnen gericht zijn op de “aanbodzijde” van de arbeidsmarkt (de betrokken kwetsbare groep) of op de zogenaamde “vraagzijde” van de arbeidsmarkt (de organisaties en werkgevers, de sectoren, ...). De maatregelen die zich concentreren op de kwetsbare groep kunnen als bijsturing gericht zijn op de niet-werkende en werkloze mensen met een handicap (chronische ziekten) maar ook preventief gericht zijn op de werkenden met een handicap (ziekten), al dan niet veroorzaakt (of erger gemaakt) door het werk.

De maatregelen kunnen op verschillende *niveaus* genomen worden: EU, nationale/regionale regering, sectoraal en bedrijf. Er kunnen verschillende *actoren* bij betrokken zijn. We zullen hier focussen op de rol en betrokkenheid van de sociale partners op uiteenlopende niveaus.

2.4.1 Op EU-niveau¹⁴: Europese strategie inzake handicaps 2010-2020

In 2010 publiceerde de EU-Commissie haar Europese strategie inzake handicaps 2010-2020 met als titel “Een hernieuwd engagement voor een onbelemmerd Europa”.

Deze strategie concentreert zich op het wegwerken van belemmeringen. Een van de actiegebieden zijn werkgelegenheidsproblemen, uitgaande van de vaststelling dat het werkgelegenheidspercentage bij mensen met een handicap slechts 50% bedraagt.

Het beleid vermeldt onder meer: “De Commissie (...) zal speciale aandacht besteden aan jonge mensen met een handicap bij hun overgang van onderwijs naar arbeid. Zij zal de baan-baan-mobiliteit op de open arbeidsmarkt en in beschermde werkplaatsen behandelen (...). De Commissie zal vrijwillige initiatieven die diversiteitsbeheer op het werk bevorderen, zoals door werkgevers ondertekende diversiteitshandvesten en een initiatief voor sociaal ondernemerschap, verhogen.”

Werkgelegenheid is een van de actiegebieden van de Strategie inzake handicaps, met als belangrijkste doelstelling de bevordering van de tewerkstelling van mensen met een handicap *op de open arbeidsmarkt*. Een in 2011 gepubliceerde studie over de begeleide *tewerkstelling van personen met een handicap* geeft verschillende aanbevelingen met bijzondere nadruk op het instellen van geïntegreerde en coherente systemen voor de coördinatie van de begeleide tewerkstelling in de lidstaten.

¹⁴ Bron: Werkdocument van de diensten van de Commissie: (2014) Verslag over de tenuitvoerlegging van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) door de Europese Unie

De EU-Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 (de *Richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep*) stelt een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep in. Ze streeft naar de vaststelling van minimumvereisten voor de tewerkstelling. Ze wil zowel directe discriminatie (ongunstigere behandeling op basis van een specifiek kenmerk) als indirecte discriminatie (een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handeling die personen met een of bepaald kenmerk bijzonder benadeelt in vergelijking met andere personen) bestrijden. Het is belangrijk dat intimidatie wordt beschouwd als een vorm van discriminatie als ze tot gevolg heeft dat een vreedelijke omgeving wordt gecreëerd.

De richtlijn heeft betrekking op:

- de voorwaarden voor toegang tot arbeid in loondienst of als zelfstandige, met inbegrip van bevorderingskansen;
- de beroepsopleiding;
- de werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden (met inbegrip van beloning en ontslag);
- het lidmaatschap van of de betrokkenheid bij een werkgevers- of werknemersorganisatie of enige organisatie waarvan de leden een bepaald beroep uitoefenen.

De richtlijn geldt zowel voor de overheidssector als voor de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, en zowel voor betaald als onbetaald werk.

De Resolutie van de Raad van de Europese Unie over de follow-up van het Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen (goedgekeurd tijdens de EPSCO-Raad op 5 en 6 december 2007) nodigde de Europese Commissie en de lidstaten uit ervoor te zorgen dat *non-discriminatie- en gelijkheidsaangelegenheden* een plaats krijgen bij de uitvoering van de structuurfondsen, het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering, de richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid en de doelstellingen voor sociale bescherming en integratie. In haar Mededeling van juli 2008 engageerde de Europese

Commissie zich om vraagstukken op het gebied van non-discriminatie en gelijke kansen stelselmatig in al het beleid te laten opnemen.

De Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen, één van de drie kerninitiatieven van Europa 2020, heeft direct te maken met werken en werkgelegenheid. In 2013 keurden de lidstaten een aanbeveling van de Raad tot invoering van een “jongerengarantie” goed, waarbij alle jongeren binnen vier maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het formele onderwijs hebben verlaten, een deugdelijk aanbod krijgen voor een baan, voortgezettescholing, een plaats in het leerlingstelsel of een stage. Dat omvat strategieën voor het bereiken van jongeren om ervoor te zorgen dat mensen met een handicap in de regelingen opgenomen worden en door diensten voor arbeidsvoorziening ingeschreven worden. ESF-fondsen worden gebruikt voor de ondersteuning van dergelijke systemen, inclusief ondersteunde werkgelegenheid, werkervaringsregelingen, loonsubsidies, tijdelijk beschermde werkgelegenheid en andere overgangsmatregelen voor de arbeidsmarkt, en regelingen die zelfstandige beroepsactiviteiten en samenwerking bevorderen. Op maat gemaakte opleidingsdiensten en specifieke hulp bij het vinden van een baan worden verder door het ESF ondersteund in de huidige programmeringsperiode 2014-2020.

De EU-wetgeving betreffende de veiligheid en gezondheid was een middel voor het voorschrijven van aanpassingen in de werkomgeving van werknemers met een handicap. Daardoor eist de Richtlijn Veiligheid en Gezondheid van 1989 dat een werkplek zo wordt georganiseerd dat rekening wordt gehouden met gehandicapte werknemers, indien nodig, met name wat betreft deuren, doorgangen, trappen, wastafels, toiletten en werkstations die door gehandicapte personen gebruikt of direct benut worden.

In 2012 lanceerde de Commissie met haar Mededeling over de modernisatie van het staatssteunbeleid (SAM) een ruime herziening van de overheids-

steunregels. De handhaving van overheidssteun moet duurzame, slimme en inclusieve groei moeten vergemakkelijken, op zaken met de grootste impact op de eengemaakte markt focussen, de regelgeving stroomlijnen en sneller, beter geïnformeerde en robuustere beslissingen opleveren. De herziening van de Algemeen groepsvrijstellingsverordening (AGVV) staat centraal in de SAM-hervorming en draagt tot al deze doelstellingen bij. De AGVV zorgt voor een vrijstelling van aanmeldingsverplichtingen bij *steun voor de indienstneming van benadeelde werknemers of steun voor de tewerkstelling van gehandicapte werknemers*. Bovendien omvat ze steun voor bijkomende kosten voor de tewerkstelling van gehandicapte werknemers, zoals de kosten voor de aanpassing van gebouwen en uitrusting aan de behoeften van gehandicapte werknemers en de kosten van personeel voor de ondersteuning van gehandicapte werknemers. De AGVV kan worden toegepast voor de rehabilitatie en revalidatie van werknemers met handicaps, in een dergelijke ondersteuning uit overheidssteun bestaat, met een bijzondere focus op vereenvoudiging.

Een andere manier waarop de lidstaten op grond van EU-wetgeving aan gehandicapte werknemers de voorkeur mogen geven, is de opname van overwegingen over gehandicapten in *openbare aanbestedingsprocedures*. Krachtens Richtlijn 2004/17/EG en Richtlijn 2009/81/EG mogen overheidssinstanties het recht om aan openbare aanbestedingen deel te nemen reserveren voor beschermde werkplaatsen en/of specificeren dat dergelijke overeenkomsten dienen te worden uitgevoerd in een beschermde tewerkstellingsomgeving. De in 2014 goedgekeurde Richtlijnen over openbare aanbestedingen verruimen de mogelijkheden om openbare aanbestedingen te beperken tot bepaalde ondernemers. Dat gaat niet alleen om beschermde werkplaatsen maar ook om ondernemers van wie het belangrijkste doel bestaat uit de *sociale en professionele integratie van gehandicapte of kansarme personen* (en met ten minste 30% gehandicapte of kansarme personeel-sleden).

Naast de bovenstaande maatregelen neemt de EU deel aan een brede waaier van *bewustmakingsevents* en steunt ze bijbehorende publicaties in haar pogingen om de werkgelegenheidsvooruitzichten voor mensen met een handicap te verbeteren. Daartoe behoren de handicapsgerelateerde elementen uit de EU-voorlichtingscampagne 'Voor diversiteit, tegen discriminatie'. In 2011-2013 financierde de Commissie op verzoek van het Europees Parlement vier pilootprojecten betreffende de werkgelegenheid van personen met autismespectrumstoornis (ASS) in Bulgarije, Duitsland, Denemarken, Polen en Italië. Alle projecten waren gebaseerd op een individuele aanpak gebruik makend van onder andere diepgaande interviews met de gezinnen van personen met ASS.

De Strategie inzake gehandicapten erkent de aanzienlijke werkgelegenheidskloof tussen personen met en mensen zonder handicap in alle lidstaten. De arbeidsintensiteit in huishoudens is een onderdeel van de doelstellingindicator van Europa 2020 "mensen met risico op armoede of sociale uitsluiting" en sluit aan bij de voor de hele EU afgesproken doelstellingen om het aantal aan armoede en sociale uitsluiting blootgestelde Europeanen tegen 2020 met minstens 20 miljoen te verminderen. 25% van de personen met een handicap woonde in 2011 in huishoudens met een zeer lage arbeidsintensiteit, drie keer meer dan de 8% personen zonder een handicap (afgeronde gegevens; EU-SILC 2011).

De Europa-2020 strategie legt voor 2020 een streefcijfer voor de werkgelegenheidsgraad van 75 % van de mensen tussen 20 en 64 jaar in de EU vast. Als de werkgelegenheidsgraad van mensen met een handicap niet stijgt, zal dat streefcijfer niet gehaald worden. Het verslag van de Groep op hoog niveau van 2011 focust op de link tussen de implementering van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD) en het halen van de streefcijfers van Europa 2020 op het vlak van werkgelegenheid, onderwijs en armoedevermindering.

2.4.2 Nationaal/regionaal overheidsniveau: wettelijk kader en regelgeving

De EU-Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 (Richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep) werd in 2000 goedgekeurd. Alle lidstaten hebben deze Richtlijn inmiddels in nationale wetgeving omgezet.

2.4.2.1 Maatregelen en regelgeving op overheidsniveau en/of van openbare instellingen

We geven een overzicht van de verschillende maatregelen en voorschriften die op overheidsniveau en/of door overheidsdiensten kunnen worden getroffen. Helaas kunnen we binnen het kader van dit verslag onmogelijk al die maatregelen diepgaand bespreken of de verschillende maatregelen in de verschillende landen evalueren.

- Gelijke behandeling en preventie van discriminatie:
 - Alle landen hebben *arbeidswetgeving ter bevordering van de gelijke behandeling en ter preventie van discriminatie* voor mensen met een handicap of gezondheidsproblemen.
 - Sommige landen gebruiken quota, bijvoorbeeld voor de werkgelegenheid in de overheidssector (bijv. Cyprus, Slowakije, België, richtten een quotasysteem in voor de aanwerving van mensen met een handicap).
- Het voorzien van aangepaste arbeidsvoorwaarden/aangepaste werkplekken:
 - Sommige nationale wetten omvatten de voorziening van aangepaste arbeidsvoorwaarden of aanpassingen van werkplekken voor mensen met gezondheidsproblemen. Portugal, Zweden en Polen

bijvoorbeeld vaardigden specifieke arbeidswetgeving waardoor werknemers met een handicap / een chronische ziekte van een taak kunnen worden vrijgesteld, als die gevolgen heeft voor hun gezondheid of veiligheid, kortere werkweken krijgen (zie verder) of werkgevers verplicht worden om de arbeidsomstandigheden aan te passen.

- Sommige verwijzen ook naar gelijkheid op het vlak van carrière en scholing.

- Financiële steun/compensaties:
 - rechtstreeks financiële steun voor de *individuele betrokkene*;
- financiële compensatie voor de *werkgevers*:
 - voor het dekken van de kosten van scholings- en preventieprogramma's, werkaanpassingen...: er worden subsidies verstrekt voor de uitrusting op de werkplek en aanpassingen bijv. Ierland, Nederland en België;
 - voor verzekeringsbijdragen;
 - (langdurige) werkgelegenheidssubsidies voor doelgroepen die op permanente basis als minder productief worden beschouwd (bijv. in Noorwegen en Zweden).
- *Gesubsidieerde beschermde tewerkstelling* voor mensen met moeilijkheden op de "reguliere" arbeidsmarkt. Bestaan van een specifiek systeem van beschermde werkplaatsen voor (in de eerst plaats) mensen die zeer ver van de open arbeidsmarkt afstaan (bijv. in België).

- Speciaal arbeidstijdregelingen/speciale afwezigheidsregelingen,... om de inzetbaarheid en terugkeer te verhogen van mensen met een handicap of chronische ziekten:
 - Regelingen die een flexibel beheer van de werkgelegenheidssituatie mogelijk maken van personen met een handicap of chronische ziekten;

- Er zijn ook voorbeelden van flexibele regelingen voor de omgang met ziekten en het volgen van behandelingen, regelingen die recht geven op deeltijds werk, bijvoorbeeld wanneer een oncologische behandeling nodig is (bijv. in Italië).
- Maatregelen ter ondersteuning van de aanwerving en herintreding via geïntegreerde trajecten waarbij een combinatie plaatsvindt van:
 - verschillende vormen van inzetbaarheidsmaatregelen zoals individuele ondersteuning, adviesverlening, begeleiding, toegang tot algemene en beroepsopleiding en (her)scholing);
 - toegang tot diensten (gezondheids- en sociale diensten);
 - steun voor werkgevers:
 - het organiseren specifieke AAMB's voor mensen met een handicap/chronische ziekten ter verbetering van hun (re-)integratie op de arbeidsmarkt (begeleiding, (her)scholing, re-integratieprogramma's, aangepaste werkplekken, handicapmanagers, ondersteunde tewerkstelling, ...)
- Openbare instellingen zoals arbeidsvoorzieningsdiensten bieden vaak begeleidingsdiensten, rehabilitatieprogramma's en opleidingen aan.
- Specifieke 'aanwervingsplatformen koppelen werkgevers met werknemers die een chronische ziekte of een handicap hebben.
- Campagnes:
 - voor een betere sensibilisering/het delen van informatie;
 - in sectoren en bij organisaties om discriminatie aan te pakken of om het *diversiteitsbeheer* en *het handicapmanagement* te bevorderen.

Zoals al vermeld werden *niet alleen curatieve maatregelen* getroffen. In verschillende lidstaten werd ook heel wat inspanningen gedaan op het vlak van de preventie. Er werd beleid op het vlak van gezondheid en veiligheid op het

werk (OSH) ingevoerd. In alle EU-lidstaten zijn de werkgevers verplicht arbeidsvoorwaarden te waarborgen die beantwoorden aan de vereisten op het vlak van veiligheid en gezondheid op het werk. In sommige lidstaten moeten gehandicapte werknemers en/of werknemers met chronische ziekten regelmatig een medisch onderzoek ondergaan dat wordt uitgevoerd door een arbeidsgeneesheer of een soortgelijke specialist (bijv. in België en Frankrijk).

In sommige landen wordt ook gedacht aan overheidsbeleid dat *de vallen vermijdt die deze groep ontmoedigen om de arbeidsmarkt op te gaan*, bijvoorbeeld de zogenaamde ‘*activering*’ van *uitkeringen*, de controle op zaken die de intrede op de arbeidsmarkt ontmoedigen en de voorzorg van incentives.

Wajong: de Nederlandse aanpak voor jonge mensen met werkgelegenheidsbeperkingen

De “Wet Wajong” van 24 april 1997 voerde een sociale verzekering in voor alle burgers van Nederland. Het is een volksverzekering die een financiële tegemoetkoming uitkeert aan iedereen die voor zijn 17de verjaardag arbeidsongeschikt is geworden en voor jonge werknemers tussen 18 en 30 jaar die de een of andere opleiding hebben gevolgd. Deze personen krijgen een sociale uitkering die 75% van het wettelijk minimumloon bedraagt. Daarbovenop werd een hele reeks maatregelen geïmplementeerd om de participatie van deze doelgroep aan de arbeidsmarkt op te drijven.

Als werkgevers een “Wajonger” in dienst nemen, genieten ze van verminderde socialezekerheidsbijdragen. De overheid betaalt de eerste twee maanden na de indienstneming. Tijdens die twee maanden kan de werkgever nagaan of de betrokken werknemer aan de verwachtingen voldoet. Zolang de betrokken werknemer nog niet helemaal operationeel is, mag

zijn/haar loon lager zijn dan dat van een “reguliere” collega-werknemer, maar het is wel de bedoeling dat er na een overgangperiode gaande tot vijf jaar geen verschil in loon meer is. Bovendien is het bedrag van de verzekeringsbijdrage voor de werknemer tijdens zijn/haar afwezigheid wegens ziekte hetzelfde als bij elke andere werknemer, maar de werkgever geniet van een extra uitkering die door de overheid wordt betaald. Bovendien werd een servicepoint voor de werkgevers opgericht, dat advies op maat verstrekt (door gespecialiseerde consultants die advies verlenen aan bedrijven en jobcoaches voor de kandidaten ter beschikking stelt). Dit platform houdt ook een geactualiseerde website met vacatures bij. Er worden subsidies verstrekt voor investeringen in aanpassingen van werkplekken of de infrastructuur van het bedrijf (bijv. de lokalen toegankelijk maken voor rolstoelen) evenals voor de aankoop van specifieke hulpmiddelen. Sommige van deze extra hulpmiddelen kunnen persoonlijk zijn, bijvoorbeeld een aangepaste kantoorstoel of een vergrotingsapparaat voor werknemers met een slecht gezicht, en ze kunnen op een andere werknemer overgedragen worden.

Toch worden echter in veel lidstaten nog niet alle werknemers met een chronische ziekte die behoefte aan ondersteuning hebben, ook daadwerkelijk gesteund of niet in de vereiste mate, ondanks het bestaan van nationale wetten en maatregelen die hen vaak het recht geven op bijvoorbeeld een redelijke aanpassing van hun werkplek.

Er zijn ook omstandigheden waarin mensen met gezondheidsproblemen hun verdere tewerkstelling bedreigd kunnen zien. In sommige landen kan een werkgever de arbeidsovereenkomst beëindigen, als een werknemer niet gedurende een bepaalde periode “zijn/haar taken kan uitvoeren” (bijv. in Estland, Letland, Griekenland) (Eurofound, 2015).

2.4.2.2 Beleidswijzers

Vaak focussen de overheidsregelingen en -maatregelen op het onvermogen van de mensen met een handicap of chronische ziekte en niet op de arbeidsmarktvaardigheden waarover die mensen nog altijd beschikken. Voor het focussen op de vaardigheden is een meer geïntegreerde en geïndividualiseerde benadering van beleidsmaatregelen noodzakelijk. In plaats van alleen maar voordelen en financiële compensaties aan te bieden moeten er meer geïntegreerde trajecten voor arbeidsmarktmogelijkheden en -deelname ingericht worden, zodat de mensen de kans krijgen om hun vaardigheden zo goed mogelijk in te zetten.

Eurofound onderzocht de werkgelegenheidskansen van mensen met chronische ziekten in de lidstaten van de EU-28 en Noorwegen. Die studie werd samengesteld op basis van individuele nationale verslagen die werden opgesteld door de individuele landen in antwoord op gestandaardiseerde vragenlijst tijdens 2014. Het syntheseverslag vat de volgende “Beleidswijzers” (Eurofound, 2015) samen:

- De term “chronische ziekte” wordt in de werkgelegenheidswetgeving maar zelden gebruikt, terwijl het begrip “handicap” wel algemeen voorkomt. Er zou meer kunnen worden ondernomen om de specifieke regelgeving en het specifieke beleid rond chronische ziekten te ontwikkelen.
- Het overheidsbeleid zou zich meer moeten toespitsen op de *retentie/integratie* van mensen met chronische ziekten op de arbeidsmarkt in plaats van de huidige nadruk op het verstrekken van financiële compensaties en voordelen. Door een vergrijzende beroepsbevolking met een hogere incidentie van chronische ziekten is het van vitaal belang om dit soort beleid te bevorderen.
- Het is belangrijk dat regelgeving en beleid *een flexibel beheer van de werkgelegenheidssituatie* van de personen met een chronische ziekte mogelijk maken. De arbeidsduur en de werklast zouden kunnen worden

aangepast, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het recht op voordelen en door hun actieve betrokkenheid in de arbeidsmarkt te vergemakkelijken.

- Er zou meer kunnen worden ondernomen om voorbeelden van ondernemingen te *promoten* die een actief retentiebeleid ontwikkelen voor werknemers met chronische ziekten en op hun positieve resultaten te wijzen. Er zouden activiteiten kunnen worden ontwikkeld om de gevoeligheid en het besef van werkgevers en werknemers ten aanzien van chronische ziekten en hun dagelijkse implicaties te verhogen.
- Risicobeoordelingsoefeningen zouden kunnen worden opgedreven om de risicofactoren van chronische ziekten bij werknemers in bepaalde sectoren, met bepaalde beroepen in bepaalde bedrijven te identificeren en tegelijk informatie te verstrekken over gezond gedrag en preventieactiviteiten.
- Er zouden initiatieven uitgevoerd moeten worden om partnerships tussen bedrijfsorganisaties en vakbonden, beleidsmakers en professionals uit de gezondheidszorg op te zetten met het oog op de uitwisseling van informatie, de ontwikkeling van strategieën en mobiele resources voor de omgang met chronische ziekten, zowel binnen een sector als tussen sectoren.

2.4.3 Acties op bedrijfs- en sectorniveau

Op sectoraal en organisatieniveau kan men het - al dan niet via een sociale dialoog - zo mogelijk in collectieve arbeidsovereenkomsten vastgelegd eens worden over voordelige voorwaarden voor mensen met gezondheidsproblemen. De betrokkenen van de *vakbonden en andere werknemersorganisaties* kan een belangrijke rol spelen bij de volgende zaken:

Focus (clausules) in collectieve arbeidsovereenkomsten op:

- werkgelegenheid in functies die met hun klinische toestand verenigbaar is;

- toegang tot beroepsopleiding;
- maatregelen voor de aanpassing van de werkplek;
- deeltijds werk van scholingsverlof;
- aangepaste arbeidsvoorwaarden en lonen;
- bescherming van afwezigheid door ziekte bij de werknemers met een chronische ziekte / tijdelijke arbeidsongeschiktheid.

Ook op bedrijfsniveau kunnen (re-)integratieacties genomen worden:

- de oprichting van specifieke functies/afdelingen met aangepaste werkplekken;
- retentiebeleid, incl. aangepaste arbeidsomstandigheden;
- ondersteuningsteam binnen het bedrijf.

Vaak kiezen ondernemingen voor een combinatie van de ontwikkeling van een re-integratiestrategie en een preventiestrategie (gezondheid en veiligheid op het werk (OSH)). *Preventie verdient de voorkeur*, door te investeren in de bevordering van de algemene gezondheid, het opwaarderen van de algemene werkomgeving, het psychosociale klimaat, investeringen in ergonomie. Dat zal hebben een positief effect hebben op de vermindering van de fysieke en psychologische klachten, de uitstroom van potentieel kwetsbare werknemers, de werkgelegenheidsperspectieven voor oudere werknemers/sollicitanten met een beperkte gezondheidstoestand.

Andere belangrijk acties op organisatie- en/of sectoraal niveau zijn:

- de uitwisseling van informatie/wederzijds leren tussen de open arbeidsmarkt en initiatieven voor beschermd/ondersteunde tewerkstelling/begeleiding op de werkplek;
- uitwisseling van informatie om de gevoeligheid en het besef van de werkgevers en werknemers ten aanzien van de chronische ziekten/handicap en hun dagelijkse implicaties te verhogen;
- het bevorderen van antidiscriminatiebeleid/diversiteitsbeheer/handicapmanagement:

- de vakbonden en werknemersorganisaties kunnen met de werkgevers onderhandelen om te verzekeren dat discriminatie op de werkplek verhinderd wordt en dat gelijke kansen en het beheer van diversiteit/handicaps gestimuleerd worden;
- slachtoffers van discriminatie steunen;
- discriminatie op de werkplek monitoren, documenteren en aanklagen.

De standaard aanpak in het bedrijf: handicapmanagement

De jobretentie en re-integratie van werknemers met een handicap kan gedeeltelijk een antwoord van veel bedrijven zijn op hun wens om hun personeel volledig operationeel te houden. Dit beleid, dat tegenwoordig onder de naam “handicapmanagement” algemeen bekend is, wordt op twee niveaus uitgerold. Enerzijds vereist het de aanmoediging van de werkgevers om een beleid te ontwikkelen dat de herintreding van werknemers mogelijk maakt die met langdurige gezondheidsproblemen of handicaps geconfronteerd worden. Anderzijds moeten de processen voor jobretentie en integratie meer op maat gemaakt worden om de betrokken werknemers te helpen professioneel actief te blijven.

De methodologie voor handicapmanagement is intussen een internationaal aanvaarde benadering die zich in de eerste plaats richt tot werknemers, maar die gemakkelijk kan worden verruimd tot het indienstneming- en tewerkstellingsproces van kandidaten met langdurige gezondheidsproblemen of handicaps of zelfs tot oudere werknemers.

Kenmerkend voor deze methodologie is de *coaching van individuele werknemers* (of would-be werknemers) die geconfronteerd worden met een langdurige afwezigheid op de jobmarkt door hun werkbeperkingen. De

sleutelbegrippen in het kader van een efficiënt programma voor handicapmanagement zijn (Verjans et al., 2011):

- zorgen voor een vroeg contact tussen de werkgever en de werknemer die wegens een verwonding of ziekte van het werk moest wegblijven;
- het verstrekken van accommodatie op de werkplek en in de arbeidsorganisatie;
- het contact tussen de curatieve sector en de werkvloer stimuleren;
- de kenmerken van de baan in kaart brengen;
- het re-integratieproces coördineren door de formele aanduiding van een case manager voor handicaps.

De case manager voor handicaps is niet alleen een deskundige bij de ondersteuning van de re-integratie op de werkplek. In veel landen met een ingewikkeld wettelijk kader (zoals de meeste West-Europese lidstaten) is voor de coördinatie van een re-integratie/retentieproces ook een diepgaande kennis van de voorschriften en regelgeving, de verschillende compensatieregelingen en de verschillende betrokken personen en instanties nodig.

Het aanbieden van accommodatie en in de instelling van een permanent toezicht op het re-integratieproces zijn verreweg de meest arbeidsintensieve en dure activiteiten. Gewoonlijk hebben ze de volgende kenmerken:

- aanbieden van aangepast werk: bijvoorbeeld een verpleegster met chronische rugpijn die in afdeling intensieve zorg van een ziekenhuis tewerkgesteld was, zou kunnen worden overgeplaatst naar een afdeling met minder zwaar fysiek werk, bijvoorbeeld de sterilisatiekamer of de receptie;
- aanpassing van werkplekken: de aanpassing van bijkomende en specifieke uitrusting, zodat arbeidstaken bijvoorbeeld zittend kunnen worden uitgevoerd;
- aanpassing van arbeidsprocedures: de aanpassing van de hoeveelheid van de gewenste output, van het werkritme, van de specifieke volgor-

- de van de taken, een aanpassing van de functie-inhoud;
- medisch toezicht.

Onderzoeken hebben aangetoond dat een proactief handicapmanagement op bedrijfsniveau gepaard gaat met een lagere frequentie en korte duur van de handicap en dat de voordelen van het bijstaan van mensen die terug aan de slag gaan de kosten overstijgen (Tompa et al., 2008).

2.5 Wat vakbonden en andere werknemersorganisaties kunnen doen

De vakbonden en andere werknemersorganisaties kunnen en moeten hun rol spelen op de verschillende beleidsniveaus (zie boven) door aan de sociale dialoog deel te nemen.

Andere initiatieven die de vakbonden en andere werknemersorganisaties kunnen nemen, zijn:

- sensibiliseringsevents en -conferenties organiseren;
- hun leden mobiliseren;
- tools ontwikkelen;
- ondersteuning en opleiding aanbieden;
- expertise bieden;
- samenwerken met de vertegenwoordigers van de belangengroepen.

In de volgende paragraaf gaan we nader in op de werkgelegenheidssituatie van de oudere mensen (55-plussers). De vergrijzing van de arbeidskrachten in de EU kan leiden tot een hoger aantal mensen met chronische ziekten of handicaps. Daarom zijn de volgende zaken belangrijk:

- het versterken van de focus op de retentie/integratie van mensen met chronische ziekten op de arbeidsmarkt, in plaats van de huidige nadruk op het verstrekken van financiële compensaties en voordelen;

- het aanpassingen van de werkplek en de arbeidsorganisatie, met inbegrip van de arbeidsduur, de toegankelijkheid van de werkplek en maatregelen op de werkplek gericht op de oudere werknemers;
- het verbeteren van de gezondheidstoestand van de bevolking zodat de mensen langer en met een betere gezondheid aan het werk te blijven;
- preventie en re-integratie! Preventieve en curatieve acties! Investerings in fatsoenlijk werk!

3 De tewerkstelling van ouderen op de arbeidsmarkt (55-plussers)

3.1 Definitie

Het begrip ‘oudere werknemer’ (en wie daar niet onder valt) blijft moeilijk te definiëren. Inconsistenties in de definities die worden gehanteerd om oudere werknemers aan te duiden, maken het helaas moeilijk om demografische voorspellingen, onderzoeksresultaten en beleidsanalyses naast elkaar te leggen. In de internationale literatuur zien we dat het begrip *oudere werknemer* kan verwijzen naar iedereen van 40 jaar en ouder, terwijl de definitie die de OESO gebruikt voor oudere werknemers, slaat op *al wie 55 jaar of ouder is*. In zowel lokaal als internationaal onderzoek wordt de leeftijdsgroep omschreven die werd gebruikt om gegevens te verzamelen voor het specifieke onderwerp. Van belang is echter dat in onderzoek naar oudere werknemers vaak gegevens met elkaar worden vergeleken uit verschillende leeftijdsgroepen.

3.2 Feiten en cijfers

De verwachting is dat de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking in de komende jaren geleidelijk zal stijgen. Dat zal een gevolg zijn van de volgende wijdverspreide trends (die uiteraard ook met elkaar verband houden):

- de geleidelijke toename van de gemiddelde levensverwachting;
- het geleidelijk optrekken van de pensioengerechtigde leeftijd in de meeste EU-lidstaten waar een evolutie naar 67 jaar de algemene regel lijkt te worden. Anderzijds werden dwingende regels omtrent de pensioengerechtigde leeftijd voor de meeste banen in de privésector in sommige (veelal Engelstalige) landen afgeschaft, al dan niet als gevolg van wetgeving ter bestrijding van leeftijdsdiscriminatie;

- de afschaffing of minstens vermindering van vrijwillige brugpensioenregelingen, al dan niet gecombineerd met sterk verminderde pensioen-uitkeringen/pensioenen voor wie hoe dan ook kiest voor vervroegd pensioen;
- In sommige landen (Bulgarije, Griekenland, Portugal) zijn de regels voor het recht op invaliditeitspensioen verstrengd om die uitstapmogelijkheid voor oudere werknemers gedeeltelijk te blokkeren (Europese Commissie, 2011).

Alle Europese landen hebben te maken met een vergrijzing van de bevolking en de cijfers tonen een verminderde activiteit en lagere tewerkstellingscijfers bij de oudere leeftijdsgroepen. De beleidsmaatregelen zijn gericht op een verhoging van de algemene tewerkstelling door de loopbaan te verlengen.

3.2.1 Arbeidsparticipatie

In 2014 bedroeg de arbeidsparticipatie in de leeftijdsgroep 55-64 jaar 51,8% (tegenover een totale arbeidsparticipatie van 64,8%). De laagste cijfers voor arbeidsparticipatie binnen deze leeftijdsgroep vinden we in Turkije, Slovenië, Griekenland, Malta, Kroatië en Hongarije, de hoogste in Zweden, Zwitserland en Noorwegen.

Tabel 3.1 Arbeidsparticipatie volgens leeftijd

	Van 15 tot 64 jaar	Van 55 tot 64 jaar	65 jaar of ouder
Europese Unie (28 landen)	64,8	51,8	5,3
België	61,9	42,7	2,3
Bulgarije	61,0	50,0	3,8
Tsjechische Republiek	69,0	54,0	4,9
Denemarken	72,8	63,2	7,1
Duitsland	73,8	65,6	5,8
Estland	69,6	64,0	10,5
Ierland	61,7	53,0	9,8
Griekenland	49,4	34,0	2,5
Spanje	56,0	44,3	1,6
Frankrijk	63,8	46,9	2,4
Kroatië	54,6	36,2	3,0
Italië	55,7	46,2	3,7
Cyprus	62,1	46,9	7,2
Letland	66,3	56,4	6,9
Litouwen	65,7	56,2	5,7
Luxemburg	66,6	42,5	4,0
Hongarije	61,8	41,7	1,8
Malta	62,4	37,8	5,3
Nederland	73,1	59,9	7,3
Oostenrijk	71,1	45,1	5,2
Polen	61,7	42,5	4,7
Portugal	62,6	47,8	11,7
Roemenië	61,0	43,1	10,8
Slovenië	63,9	35,4	6,7
Slowakije	61,0	44,8	1,9
Finland	68,7	59,1	5,7
Zweden	74,9	74,0	9,4
Verenigd Koninkrijk	71,9	61,0	10,1
IJsland	82,9	84,8	36,8
Noorwegen	75,2	72,2	10,9
Zwitserland	79,8	71,6	11,7
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	46,9	38,6	1,9
Turkije	49,5	31,4	11,2

Vreemd genoeg trof de financiële en economische crisis minder de oudere leeftijdsgroepen op de arbeidsmarkt. Hun werkgelegenheidspercentages bleven sinds 2008 op hetzelfde niveau of stegen zelfs in sommige landen. De werknemers van jonge en middelbare leeftijd leden veel meer onder de toegenomen ontslagen en de schaarsheid van vacatures. Oudere werknemers “blijven waar ze zijn” en ze blijven langer op post door de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd (in sommige lidstaten) of de beknotting van regelingen voor vervroegd pensioen (in sommige lidstaten).

3.2.2 Arbeidsmarktparticipatie

Tabel 3.2 Arbeidsmarktparticipatie volgens leeftijd

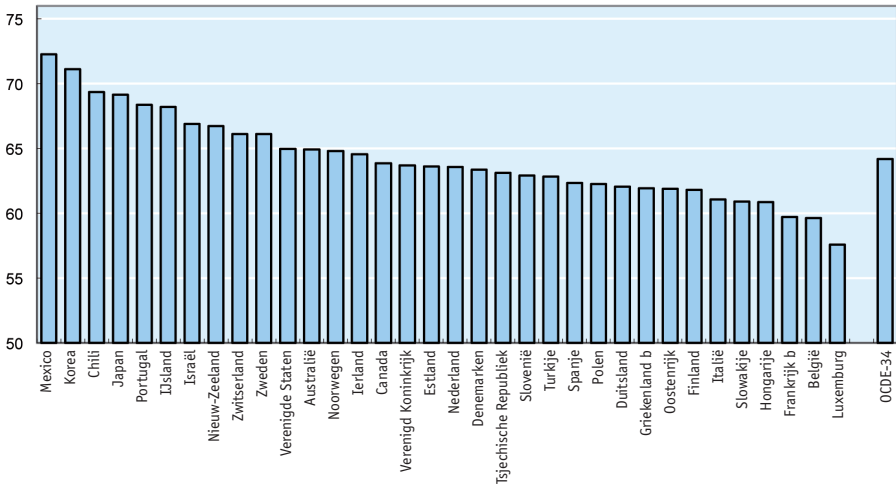
	Van 15 tot 64 jaar	Van 55 tot 64 jaar	65 jaar of ouder
Europese Unie (28 landen)	72,3	55,9	5,4
België	67,7	45,1	2,3
Bulgarije	69,0	56,6	4,0
Tsjechische Republiek	73,5	56,8	5,0
Denemarken	78,1	66,4	7,1
Duitsland	77,7	69,1	5,8
Estland	75,2	67,7	10,8
Ierland	69,8	58,4	9,9
Griekenland	67,4	41,1	2,8
Spanje	74,2	55,4	1,7
Frankrijk	71,1	50,7	2,5
Kroatië	66,1	41,0	3,2
Italië	63,9	48,9	3,7
Cyprus	74,3	56,0	7,3
Letland	74,6	62,6	7,0
Litouwen	73,7	63,0	5,8
Luxemburg	70,8	44,5	4,1
Hongarije	67,0	44,6	1,9
Malta	66,3	40,3	5,4
Nederland	79,0	64,9	7,7
Oostenrijk	75,4	46,9	5,3
Polen	67,9	45,6	4,8
Portugal	73,2	55,3	11,9
Roemenië	65,7	44,6	10,8
Slovenië	70,9	38,4	6,7
Slowakije	70,3	50,1	2,0
Finland	75,4	63,8	5,8
Zweden	81,5	78,2	9,6
Verenigd Koninkrijk	76,7	63,6	10,3
IJsland	87,4	87,4	37,4
Noorwegen	78,0	73,1	11,0
Zwitserland	83,8	74,0	11,7
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	65,3	49,9	2,0
Turkije	55,1	33,4	11,4

De cijfers tonen aan dat de arbeidsparticipatie bij de leeftijdsgroep van 55 tot 64 jaar 55,9% bedroeg in 2014. Slechts 5 op 10 Europeanen uit deze leeftijdsgroep namen actief aan de arbeidsmarkt deel (als werkende of als werkloze/werkzoekende). Vanaf de leeftijd van 55 jaar lijken de mensen zich uit de arbeidsmarkt terug te trekken. Deze terugtrekking is groter en begint vroeger bij *vrouwen*.

Ook hier waren er grote verschillen tussen de lidstaten. Dat kan worden verklaard door de significante relatie tussen de arbeidsparticipatie, de mogelijkheden voor pensionering en het bestaan van regelingen voor vroegtijdige pensionering.

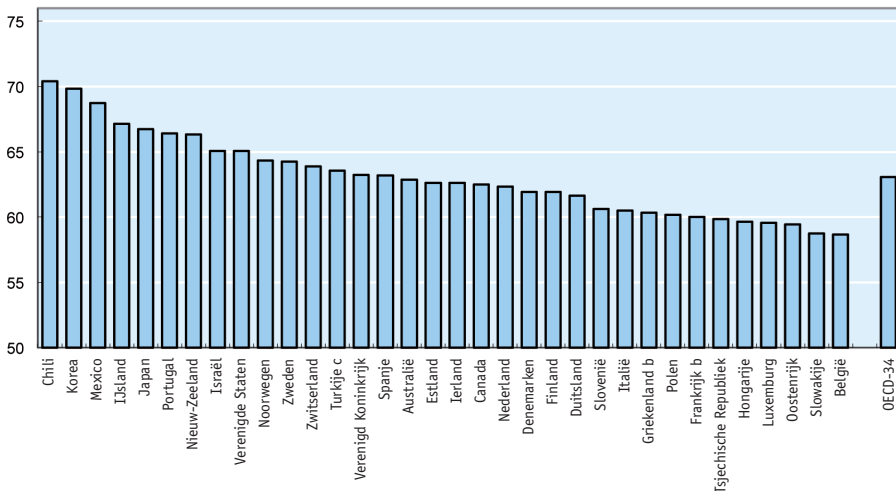
In de meeste Europese landen ligt de effectieve leeftijd van pensionering onder de officiële pensioengerechtigde leeftijd. De grootste verschillen vindt men in Luxemburg, België en Frankrijk (mannen en vrouwen). In sommige andere landen is de effectieve pensioenleeftijd hoger dan de officiële pensioengerechtigde leeftijd. Dat is het geval in landen zoals Portugal, IJsland, Zweden, Zwitserland en Turkije (voor mannen) en Portugal, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en Estland (voor vrouwen).

Grafiek 3.1 Gemiddelde effectieve pensioneringsleeftijd in 2007-2012: Mannen



Bron: www.oecd.org; Schattingen van de OESO op basis van de resultaten van nationale arbeidskrachtenenquêtes, de Europese Arbeidskrachtenenquête

Grafiek 3.2 Gemiddelde effectieve pensioneringsleeftijd in 2007-2012: Vrouwen



Bron: www.oecd.org; Schattingen van de OESO op basis van de resultaten van nationale arbeidskrachtenenquêtes, de Europese Arbeidskrachtenenquête

3.2.3 Werkloosheidspercentage

Wanneer ze op de arbeidsmarkt actief zijn, blijken mensen ouder dan 55 jaar een lager werkloosheidsrisico te lopen.

Wanneer mensen ouder dan 55 werkloos zijn, hebben ze echter zeer weinig kansen op herintreding. Dat leidt tot langdurige werkloosheid en verklaart deels de hoge percentages van niet-werkenden (vervroegde pensionering). Deze mensen worden “opgegeven” en blijven niet-actief. In sommige landen zijn de lage kansen op herintreding, nadat men werkloos geworden is, al duidelijk zichtbaar vanaf de leeftijd van 45 jaar (bijv. Hongarije, Roemenië). In bijna alle lidstaten hebben werkloze personen ouder dan 50 grote moeilijkheden om een nieuwe baan te vinden.

Tabel 3.3 Werkloosheidspercentage volgens leeftijd

	Van 15 tot 64 jaar	Van 55 tot 64 jaar	65 jaar of ouder
Europese Unie (28 landen)	10,4	7,4	2,3
België	8,6	5,4	:
Bulgarije	11,5	11,7	:
Tsjechische Republiek	6,2	4,9	1,4
Denemarken	6,8	4,8	:
Duitsland	5,1	5,1	1,0
Estland	7,5	5,4	:
Ierland	11,5	9,3	:
Griekenland	26,7	17,2	12,3
Spanje	24,6	20,0	5,7
Frankrijk	10,3	7,5	5,3
Kroatië	17,5	11,6	5,7
Italië	12,9	5,5	1,5
Cyprus	16,3	16,3	:
Letland	11,1	9,9	:
Litouwen	10,9	10,7	:
Luxemburg	5,9	4,3	:
Hongarije	7,8	6,4	:
Malta	5,9	6,3	:
Nederland	7,5	7,7	5,7
Oostenrijk	5,7	3,8	:
Polen	9,1	6,8	:
Portugal	14,5	13,5	:
Roemenië	7,1	3,3	:
Slovenië	9,9	7,8	:
Slowakije	13,2	10,6	:
Finland	8,8	7,3	:
Zweden	8,1	5,4	2,8
Verenigd Koninkrijk	6,3	4,0	2,2
IJsland	5,1	3,0	:
Noorwegen	3,6	1,3	0,7
Zwitserland	4,7	3,3	0,8
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	28,1	22,7	:
Turkije	10,1	6,0	2,4

3.3 Oorzaken en gevolgen

3.3.1 Oorzaken

Er wordt algemeen aanvaard dat de functionele capaciteit van mensen afneemt vanaf de leeftijd van 30 jaar. Die afname van de algemene gezondheid hangt niet alleen samen met genetisch bepaalde risicoprofielen, levensomstandigheden en levensstijl, maar ook van de werkomgeving en de invloed van ongewenste incidenten tijdens of buiten de werkuren.

De vermindering van de algemene gezondheidstoestand is aanvankelijk beperkt, vindt doorgaans ongemerkt plaats en houdt meestal verband met een verzwakking van de cardiovasculaire (hart en bloedvaten), de ademhalings- en de musculoskeletale (spieren, gewrichten en botten) functies. De sterkste achteruitgang van de functionele capaciteit doet zich voor tussen 40 en 60 jaar en kan tot 20% oplopen. Er wordt algemeen van uitgegaan dat de gemiddelde functionele capaciteit van een 65-jarige zowat de helft bedraagt van die van iemand van 25 jaar. Andere functies zoals het sociale en mentale vermogen blijven op volle capaciteit tot na de leeftijd van 50 jaar maar onderzoek toont aan dat die vermogens na die leeftijd ook afnemen.

Een mooi voorbeeld is het gezichtsvermogen: 60-plussers hebben 50% meer lichtintensiteit, uitgedrukt in lux, nodig dan hun 20 jaar jongere collega's. Een ander voorbeeld is het gehoor: meer dan een op drie van de 65-jarige werknemers lijdt aan een gehoorverlies van minstens 35 dB (Algemene Directie Humanisering van de Arbeid, 2006).

Aan de andere kant beschikken ouderen over een cognitief vermogen ('gekristalliseerd intellectueel vermogen') en zogenaamde '*stilzwijgende kennis*' die met de jaren toenemen. Dit heeft betrekking op kennis, woordenschat, het verbale vermogen en communicatievaardigheden die zowel algemeen als specifiek voor het beroep zijn. *Bijgevolg tonen onderzoeksresultaten*

aan dat verouderen niet noodzakelijk gepaard gaat met een verminderde productiviteit (Kanfer & Ackerman, 2004). Oudere werknemers compenseren en bieden het hoofd aan hun verlies aan fysiek vermogen met hun ervaring, stilzwijgende kennis en cognitieve vermogen.

Dit alles kan de lagere tewerkstellingsmogelijkheden voor de oudere bevolking dus niet rechtvaardigen!

Ondanks het verminderde lichamelijke en geestelijke vermogen worden de verwachte professionele vaardigheden en de arbeidsomstandigheden niet afgestemd op de leeftijd van de individuele werknemer. Het gevaar bestaat dus dat oudere werknemers het hoofd moeten bieden aan arbeidsomstandigheden die in de buurt komen van hun individuele mogelijkheden, of die zelfs overstijgen. Studies hebben aangetoond dat herhaaldelijke blootstelling aan een hoge mate van lichamelijke belasting kan leiden tot vermoeidheidsverschijnselen en gezondheidsklachten zoals chronische spieraandoeningen. Dat is niet alleen het geval voor lichamelijke arbeid maar geldt ook voor administratieve functies zoals het werken met een computer.

Uit de literatuur blijkt ook dat de *onderlinge verschillen* tussen de werknemers doorgaans toenemen met de leeftijd. Een individuele aanpak waarbij rekening wordt gehouden met de fysieke en psychosociale werkomgeving wordt bijgevolg belangrijker naarmate de beroepsbevolking verouderd (Algemene Directie Humanisering van de Arbeid, 2006).

In de beschrijving van Shultz, Morton & Weckerle (1998) zijn *'push and pull factors'* (afstotings- en aantrekkingsfactoren) factoren die verklaren waarom mensen de arbeidsmarkt lang voor de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd verlaten.

Pushfactoren zijn negatieve factoren die mensen ertoe aanzetten om vroeger met pensioen te gaan. Pullfactoren zijn de positieve elementen die een vervroegd pensioen aantrekkelijk maken.

Individuele verschillen en voorkeuren bepalen gedeeltelijk de persoonlijke keuzes en mogelijkheden. Oudere werknemers die nog kinderen thuis hebben, willen langer werken dan een oudere werknemer van wie de kinderen al het huis uit zijn en wiens partner ook al met pensioen is. Financiële behoeften en zorgen spelen ook een belangrijke rol bij de beslissingen die mensen op dit vlak nemen.

3.3.1.1 Pushfactoren

Voorbeelden van pushfactoren zijn:

- beperkte loopbaanvooruitzichten, voorwaardelijke toegang tot opleidingen, tot bepaalde teams of werkgroepen;
- gezondheidsproblemen;
- een gecoprimeerde loopbaan met weinig vrije tijd en een gevoel van vermoeidheid en opgebrand zijn;
- vooroordelen (veelal geïnternaliseerd) tegenover oudere werknemers (“oudere werknemers zijn minder flexibel, minder productief, minder gemotiveerd, vaker afwezig”);
- beslissingen van de werkgever: ontslag of gedwongen pensionering;
- oudere werknemers zijn duurder (het standaardloon neemt toe met de anciënniteit/de leeftijd);
- maar ook vooroordelen: “oudere werknemers zijn minder flexibel, minder productief”;
- generatieconflicten.

3.3.1.2 Pullfactoren

Pullfactoren zijn positieve elementen die een vervroegd pensioen aantrekkelijk maken. Pullfactoren zijn meestal terug te vinden in vervroegde-uitstap-

regelingen en in het sociale en gezinsleven. Voorbeelden van pullfactoren zijn:

- vervroegd pensioen = de norm;
- het bestaan van aantrekkelijke vervroegde-uitstapregelingen;
- meer vrije tijd;
- meer autonomie;
- minder financiële behoeften.

Willen we het aantal vervroegde pensioneringen terugdringen, dan zijn er relevante push- en pullstrategieën nodig. Zolang aantrekkelijke vervroegde-uitstapregelingen mogelijk blijven, zullen de effecten daarvan echter minimaal zijn. Bovendien zijn de mensen geneigd om nog snel gebruik te maken van de mogelijkheden die nu nog voorhanden zijn om vervroegd met pensioen te gaan, uit angst voor de invoering van strengere regelingen in de komende jaren. Ze vrezen dat vervroegd pensioen niet meer mogelijk zal zijn en willen de boot niet missen.

3.3.1.3 Loonstructuur

In sommige lidstaten evolueert het loon progressief en stijgt het met het aantal gewerkte jaren.

Er zijn ook lidstaten waarin oudere werknemers recht hebben op meer vrije dagen of op een kortere werkweek. Maatregelen die aanvankelijk werden ingevoerd om oudere werknemers in staat te stellen en te motiveren om langer aan het werk te blijven, kunnen echter ook tegen hen worden gebruikt.

Het maakt oudere werknemers immers duurder: “voor het geld van een senior medewerker, kunnen we twee jongeren aanwerven”. De loonstructuur speelt niet zelden mee bij ontslagprocedures.

3.3.1.4 Discriminatie en vooroordelen

Ouderen op de arbeidsmarkt kunnen te maken krijgen met uiteenlopende vormen van rechtstreekse en onrechtstreekse leeftijdsdiscriminatie.

Zo verwijzen bepaalde formuleringen in jobadvertenties (minimum- en/of maximumleeftijd, levensfase ('net afgestudeerd' bijvoorbeeld), een 'jong en dynamisch team') naar expliciete of impliciete leeftijdscriteria. Stereotypes kunnen ook meespelen in een beslissing om iemand te ontslaan.

Leeftijdsstereotypering is een van de voornaamste redenen voor leeftijdsdiscriminatie. "Oudere werknemers zijn niet flexibel, ze kunnen moeilijk om met stress en weten niet hoe ze zich moeten aanpassen, in het bijzonder aan nieuwe technologieën", "Oudere werknemers zijn trager en niet in staat om nieuwe vaardigheden te leren", "Oudere werknemers zijn vaker ziek", "Een oudere werkloze is een onbekwame oudere werknemer", "Oudere werknemers zijn uit op een leidinggevende functie met beslissingsbevoegdheid", "Oudere werknemers zijn te duur".

Onderzoek vertelt ons echter iets anders en spreekt veel van deze stereotypes tegen. Oudere werknemers zijn doorgaans loyaler, meer ervaren, beschikken over stilzwijgende kennis, hebben minder last van stress, zijn flexibeler ... Werkgevers vrezen dat oudere werknemers vaker afwezig zullen zijn (onderzoek toont aan dat oudere werknemers minder vaak afwezig zijn wegens ziekte dan hun jongere collega's, maar ook dat wanneer ze wegens ziekte wegblijven, ze langer afwezig zijn). Werkgevers zijn bang voor generatieconflicten. En waar ze het meest bang voor zijn, is dat de hogere loonkost niet in verhouding staat tot de zogenaamd hogere productiviteit die deze loonkost moet rechtvaardigen. Tal van overwegingen en vooroordelen vormen voor heel wat werkgevers een obstakel om ouderen aan te werven. Ondanks onderzoek waaruit is gebleken dat de aanwerving van oudere werknemers, flexibeler werknemers oplevert die bereid zijn te investeren in hun nieuwe arbeidsmogelijkheid en die de organisatie wellicht niet snel zullen

verlaten (oudere werknemers zijn geen jobhoppers), zijn de herintredingsmogelijkheden voor 50-plussers erg laag. Bovendien krijgen oudere werklozen vandaag de dag af te rekenen met hevige concurrentie van jongere kandidaten in een omvangrijke arbeidsmarkt (economische crisis).

Zoals eerder vermeld, verschillen oudere werknemers inderdaad van jongere werknemers en hebben ze een licht verminderd fysiek en mentaal vermogen maar zijn ze op andere vlakken dan weer sterker. ***Nogmaals: het komt erop neer om deze verschillen aan te pakken.***

3.3.2 Gevolgen

Het gevolg van een hoog inactiviteitspercentage bij 55-plussers is dat de druk op de jonge generatie erg hoog ligt. Een kleine groep van jongere werknemers “moet zorgen voor” een grote en groeiende groep van ouderen die afhankelijk zijn van sociale uitkeringen (een hogere afhankelijkheidsgraad).

De druk op het socialezekerheidssysteem is bijgevolg bijzonder hoog: door een lager geboortecijfer, de gestegen levensverwachting en de babyboomgeneratie, die op pensioengerechtigde leeftijd komt, zijn er minder mensen die belastingen betalen en meer mensen die van een overheidsuitkering leven. De vraag naar gezondheidszorg en zorgvoorzieningen is toegenomen en zal nog stijgen naarmate er meer ouderen komen.

Er moeten meer mensen en meer ouderen actief zijn op de arbeidsmarkt en tewerkgesteld worden. Het is dus van belang om de vergrijzende generatie te stimuleren om op de arbeidsmarkt te blijven en om die mensen niet naar een vervroegd pensioen te duwen. Er is actie nodig om ervoor te zorgen dat de mensen niet alleen bereid zijn om langer actief te blijven maar dat ze er ook toe in staat zijn.

En tot slot zijn er ook maatregelen nodig die de werkgevers stimuleren om oudere werknemers aan te werven, *om de herintreding van oudere werklozen te bevorderen.*

3.4 Voornaamste beleidsmaatregelen

Maatregelen zoals collectief (meestal als onderdeel van collectieve overeenkomsten bij herstructureringen) en individueel brugpensioen werden aanvankelijk gestimuleerd om meer jongeren aan het werk te helpen. In de huidige context van economische en financiële crisis en de daarmee gepaarde gaande groei van de jeugdwerkloosheid stelt dit de beleidsmakers bijgevolg voor een netelig vraagstuk. Ze kampen enerzijds met de plicht om de hoge jeugdwerkloosheid aan te pakken. Daartegenover staat echter de noodzaak om het nadeel van ouderen op de arbeidsmarkt weg te werken, om de loopbaan te verlengen, om in te spelen op de wensen van ouderen en om de overheidsfinanciën en het afhankelijkheidsvraagstuk aan te pakken.

Er is actie nodig op alle niveaus en gericht op beide doelgroepen. Een ware uitdaging. Dit dilemma vereist van beleidsmakers een *intergenerationele invalshoek* bij de aanpak van en het ingaan op de behoeften van deze twee verschillende leeftijdsgroepen.

Het scheppen van werkgelegenheid is hierbij essentieel!

Ook hier zijn er maatregelen op verschillende niveaus en door verschillende actoren nodig. De sociale partners, vakbonden en andere werknemersorganisaties moeten hun rol op de verschillende beleidsniveaus spelen en samenwerken om al deze uitdagingen op verschillende beleidsniveaus het hoofd te bieden.

De maatregelen kunnen zowel gericht zijn op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (de kwetsbare groep waarvan sprake) als op de vraagzijde van de

arbeidsmarkt (organisaties en werkgevers, sectoren). De acties voor de kwetsbare groep kunnen zowel curatief zijn indien gericht op de oudere inactieven en werklozen (uitdaging = hen opnieuw aan het werk krijgen, inactiviteit vermijden) als preventief, waarbij de maatregelen de ouderen betreft die nog aan het werk zijn (uitdaging = aan het werk blijven). Er zijn maatregelen op verschillende niveaus mogelijk: op het niveau van de federale of regionale overheden, op sector- en op bedrijfsniveau. Er kunnen meerdere actoren bij betrokken worden. We zullen hier focussen op de rol en betrokkenheid van de sociale partners op uiteenlopende niveaus.

3.4.1 Beleidsmaatregelen op overheids-/regionaal niveau

3.4.1.1 Aan het werk blijven: pushfactoren beperken

In de volgende alinea's beschrijven we de meest voorkomende maatregelen die lidstaten nemen of overwegen om vervroegd pensioen als gevolg van negatieve aspecten van de arbeidsplaats te vermijden.

- a) Het verlagen van belastingen of socialezekerheidsbijdragen voor oudere werknemers
Heel wat EU-lidstaten voorzien incentives om oudere werknemers aan het werk te houden door de belastingen of de socialezekerheidsbijdragen voor werknemers boven een bepaalde leeftijd te verlagen.
- b) De koppeling tussen loon en anciënniteit afzwakken
Een groot aandeel van de *stelsels met een loon op basis van anciënniteit* bestaat uit stelsels waarin het aantal dienstjaren van de werknemer de voornaamste grondslag voor loonsverhoging vormt. In dergelijke loonstelsels op basis van anciënniteit kunnen ook de prestaties van de werknemer meetellen, maar de belangrijkste factor is het aantal jaren

dienst. Voordelen van een aan anciënniteit gekoppeld loon zijn loyaliteit en het behoud van de kaderleden ongeacht hun prestatieniveau. Binnen de EU en ook in andere landen bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de loonstelsels (op basis van anciënniteit). Portugal, Italië, België, Luxemburg en Spanje hebben een steile looncurve vanwege de anciënniteitsfactor, terwijl de Scandinavische landen en Nederland eerder vlakke looncurves hebben. In het Verenigd Koninkrijk ligt het gemiddelde loon van de groep van 50 tot 59 jaar zelfs lager dan dat van wie in de leeftijdsgroep 30 tot 39 zit¹⁵.

Tussen de verschillende sectoren kan hetzelfde verschil bestaan: overheidsorganen blijven vaak vasthouden aan een uitgesproken koppeling tussen loon en anciënniteit, terwijl heel wat productiebedrijven aan prestaties gekoppelde loonstelsels hebben ingevoerd of toch tot op zekere hoogte.

c) Bescherming bij afvloeiingen

Een andere maatregel om te vermijden dat oudere werknemers werkloos worden of op inactief worden gezet, is een systeem van omgekeerde quota in het geval van collectieve ontslagen.

Als bedrijven afslanken, zijn het meestal de oudere (en dus doorgaans duurdere) werknemers die eerst ontslagen worden of die worden gestimuleerd om voor vervroegd pensioen te kiezen. Om die trend om te keren, hebben sommige landen de regel ingevoerd dat het ontslagen deel van het personeelsbestand een weerspiegeling moet zijn van de bestaande leeftijdspiramide in het bedrijf. Deze benadering wordt doorgaans ontslagbescherming voor minderheden genoemd, en kan ook worden uitgebreid naar andere minderheidsgroepen.

15 <http://trends.knack.be/economie/beleid/koppeling-loon-ancienniteit-blijft-arbeidsmarkt-verstoren/article-normal-435225.html>

- d) Arbeidskwaliteit en algemene gezondheidsbevordering
Bedrijven subsidiëren en ondersteunen die investeren in aangepaste arbeidsplaatsen of in flexibele (deeltijdse) arbeidsstelsels kan ervoor zorgen dat meer jobs werkbaar blijven voor het oudere werknemerssegment. Dat kan bijvoorbeeld met aanpassingen aan de werkomgeving en -uitrusting om ze meer geschikt te maken voor oudere werknemers.

Het subsidiëren en ondersteunen van preventie. Zo zijn investeringen in gezondheid en veiligheid op het werk, in een goede levens- en arbeidskwaliteit tijdens de loopbaan, in een goed leeftijds- en generatiebeheer, belangrijke aspecten die er niet enkel toe bijdragen dat werknemers bereid zijn om aan het werk te blijven maar ook dat ze langer aan het werk kunnen blijven.

Algemene gezondheidsbevorderende campagnes en sensibiliseringscampagnes dragen bij tot de algemene gezondheid van alle werknemers en vermijden chronische ziekten en arbeidsongeschiktheid.

3.4.1.2 Aan het werk blijven: pullfactoren beperken

De vervroegde-uitstapregelingen vormen de voornaamste pullfactor.

- a) Vervroegde pensionering tegengaan en de loopbaan verlengen
Door de pensioenleeftijd (geleidelijk) op te trekken en/of door vervroegde-uitstapregelingen af te schaffen, door werk aantrekkelijker te maken dan uitkeringen, proberen overheden de voornaamste pullfactor weg te nemen, de positieve factor die oudere werknemers ertoe aanzet om de arbeidsmarkt vervroegd te verlaten.

De belangrijkste taak voor de betrokken beleidsmakers en sociale partners bestaat erin om de perverse gevolgen te verhinderen van beleidsmaatregelen

die bedoeld zijn om mensen langer aan het werk te houden, zoals het optrekken van de pensioenleeftijd en het afbouwen respectievelijk ontraden van vervroegde pensionering, door het zowel voor werknemers als voor werkgevers minder aantrekkelijk te maken om van deze maatregelen gebruik te maken, met de uiteindelijke bedoeling om de huidige cultuur van brugpensioenen te veranderen.

Langer aan het werk blijven moet mogelijk zijn in de juiste omstandigheden (gepast werk)! Voor wie toch zijn baan verliest, moet het makkelijker worden om opnieuw aan de bak te komen!

3.4.1.3 Herintreding van werklozen/inactieven

Tal van EU-lidstaten stimuleren de aanwerving van sollicitanten boven een bepaalde leeftijd door de *belastingen en socialezekerheidsbijdragen te verlagen* voor een vastgelegde aanwervingsduur.

Ook het subsidiëren en ondersteunen van bedrijven die investeren in aanpassingen van de werkomgeving en de apparatuur om ze meer geschikt te maken voor oudere werknemers, kan zijn nut bewijzen om de re-integratie van oudere werklozen op de arbeidsmarkt te verbeteren.

De uitvoering van bestaande *antidiscriminatie wetten* en gevolg geven aan klachten en er controle op uitoefenen, is belangrijk om discriminerende praktijken te verminderen.

Overheden en andere openbare instellingen kunnen de obstakels voor zowel werkgevers als voor oudere inactieven en werklozen uit de weg ruimen door het organiseren van *sensibiliseringscampagnes* tegen *vooroordelen* en tegen *leeftijdsdiscriminatie*.

Een actief arbeidsmarktbeleid dat specifiek gericht is op oudere werklozen en inactieven is noodzakelijk om doel te treffen. Enkele voorbeelden:

- arbeidsbureaus, hulp bij het zoeken naar werk en counseling op maat van 55-plussers (of 45- en 50-plussers);
- stimulering en afschrikking: financiële stimulansen, grotere verplichtingen voor uitkeringstrekkers, zwaardere sancties.

Ook door werken aantrekkelijker en een uitkering trekken minder aantrekkelijk te maken, worden de oudere werklozen of inactieven gestimuleerd om aan het werk te gaan (door hen bijv. een maandelijks aanvulling te bieden bovenop het werknemersloon). Om de perverse gevolgen van dergelijke maatregelen te vermijden, moeten werkgevers aantonen dat ze niet zullen discrimineren op basis van de leeftijd van de sollicitanten. Een dergelijk beleid van stimuleren en afschrikken voor de oudere inactieven en werklozen kan alleen werken en juist zijn als de werkgevers en hun vertegenwoordigers gelijke mogelijkheden garanderen. Zo kunnen ze positieve acties bevorderen waarbij ze zich vooral richten op oudere sollicitanten die werkloos zijn.

3.4.2 Maatregelen op bedrijfsniveau

3.4.2.1 Aan het werk blijven: pushfactoren beperken

a) Arbeidskwaliteit en algemene gezondheidsbevordering

Op bedrijfsniveau is aandacht voor *preventie en ergonomie* doorslaggevend om te vermijden dat (oudere) werknemers ziek worden of hun taken niet langer kunnen uitoefenen:

- bescherming en bevordering van de gezondheid, gezondheids- en veiligheidsmaatregelen binnen het bedrijf die gericht zijn op ergonomie en psychosociale risico's;

- een systeem van medisch toezicht om een goed zicht te krijgen op de mogelijkheden van oudere werknemers en op eventuele aandachtspunten;
- het ontwerp van de werkplek, aangepaste arbeidsomstandigheden voor ouderen maar ook voor al de anderen in de organisatie;
- met scherpe aandacht voor ploegenarbeiders ouder dan 50 jaar;
- stelsels voor flexibele of deeltijdse arbeid een beter evenwicht tussen werk en privé is prioritair voor oudere werknemers, die vrije tijd doorgaans belangrijker vinden dan een hoger loon;
- de noodzaak van werkbaar werk en de duurzaamheid van arbeidsomstandigheden waarbij iedereen in de organisatie baat heeft, zodat mensen in staat zijn om aan het werk te blijven, zodra ze 50 of ouder zijn;

b) Leeftijds- en generatiebeheer

Aandacht voor *tewerkstellings- en loopbaanvooruitzichten* voor oudere werknemers, door hen bijvoorbeeld een andere rol of aangepaste functie in het bedrijf te geven (bijv. door hen opleidingen te geven waarin ze hun stilzwijgende kennis kunnen doorgeven), kan helpen om vervroegde pensionering tegen te gaan.

- De werknemers zouden in de latere fases van hun carrière taken moeten kunnen uitvoeren die aansluiten bij hun specifieke werkervaring en -kennis als oudere werknemer. Bijv. werkgevers die (oudere) werknemers aanwerven om (als mentor) andere werknemers op te leiden of te begeleiden, kunnen korting krijgen op hun socialezekerheidsbijdragen. Het doel is om de training op de werkplek te bevorderen.

Levenslang leren en bijscholing zouden de norm moeten zijn, ook voor oudere werknemers. Het ontbreken van vaardigheden wordt gezien als een van de risico's van de tewerkstelling van oudere werknemers. Bedrijven moeten dus blijven investeren in de opleiding voor deze groepen.

Intensieve begeleiding en follow-up zijn belangrijk, in het bijzonder voor oudere werknemers: beoordelingen en evaluaties, loopbaanontwikkeling maar ook eindloopbaanmanagement.

*Al deze maatregelen zijn niet alleen voor oudere werknemers van belang. Leefstijdsmanagement is niet alleen gericht op de oudere werknemers maar op de behoeften van alle werknemers, in verschillende levensfasen. Een goed leefstijdsmanagement kan een (al dan niet vrijwillige) vervroegde uitstap uit de arbeidsmarkt vermijden. *Leefstijdsmanagement is vaak niet meer dan 'gewoon goed HR-management'.**

Generatiemanagement

Een nieuw begrip dat vaak opduikt sinds heel wat lidstaten worstelen met de verlenging van de loopbaan, is 'generatiemanagement'.

Bedrijven hebben steeds vaker te maken met verschillende generaties binnen hun personeel. Sommige mensen/managers zien binnen hun personeel groeiende generatieverschillen. Ze zijn van mening dat dit problemen kan opleveren wegens de verschillen in mentaliteit, houding, communicatiestijl en interesses. Het risico bestaat dat nieuwe technologie deze wrijvingen nog sterker benadrukt. Mensen van de babyboomgeneratie, generatie X, generatie Y en millennials moeten vaak samenwerken op de werkplek.

Generatie- of diversiteitsmanagement. Feit is dat de (leeftijds)diversiteit bij de arbeidskrachten toeneemt. De sleutel voor beide is erin te slagen om de verschillen in competenties en vaardigheden aan te pakken en naar waarde te schatten.

- c) Sensibiliseringscampagnes tegen stereotypes en vooroordelen
Literatuur (De Coen et al., 2007) bracht aan het licht dat bedrijven die 45-plussers hebben aangeworven of die maatregelen hebben genomen om de inzetbaarheid van oudere werknemers te stimuleren, er door- gaans een positief beeld over de competenties van deze leeftijdsgroep op nahouden. Werkgevers sensibiliseren over de toegevoegde waarde van deze werknemers en over een evenwichtige leeftijdsverdeling, kan stereotypes beperken en zal leeftijdsgerelateerde normen mee doen verdwijnen.

De uitvoering van bestaande antidiscriminatiewetgeving, de opvolging van en de controle op klachten is belangrijk om discriminerende praktijken te verminderen.

3.4.2.2 Herintreding van werklozen/inactieven

Werkgevers kunnen veel doen om de obstakels voor oudere sollicitanten weg te nemen en om de instroom van oudere werknemers aan te zwengelen. Op bedrijfsniveau kunnen de volgende maatregelen helpen om meer mogelijkheden te scheppen voor oudere werkzoekenden:

- bewustzijn van en bestrijden van mogelijke vooroordelen en discriminerende processen;
- positieve maatregelen gericht op oudere sollicitanten die werkloos zijn;
- geen leeftijdsbeperkingen in jobadvertenties;
- een objectieve, goed uitgewerkte selectieprocedure die niet focust op leeftijd maar op verworven competenties en professionele ervaring;
- een goede kennis van overheidsprogramma's en -maatregelen;
- aanpassingen van de werkplek en de uitrusting om ze meer geschikt te maken voor oudere werknemers.

3.5 Wat vakbonden en andere werknemersorganisaties kunnen doen

Zoals eerder vermeld, bestaat de voornaamste taak erin de perverse gevolgen te vermijden van beleidsmaatregelen gericht op loopbaanverlenging zoals het optrekken van de pensioenleeftijd en het afschaffen respectievelijk ontraden van vervroegd pensioen, waardoor het voor werknemers en werkgevers minder aantrekkelijk wordt om van deze maatregelen gebruik te maken. Het uiteindelijke doel is de cultuur van vervroegd pensioen om te buigen. In dit opzicht is het belangrijk dat sociale partners erop toezien dat beleidsmaatregelen de volgende garanties inbouwen:

- langer aan het werk blijven is mogelijk in de *juiste omstandigheden!*
- *werkbaar werk en duurzame arbeidsomstandigheden tijdens de hele loopbaan* zijn uitermate belangrijk en in het belang van iedereen in de organisatie, zodat iedereen die 50 en ouder is aan het werk kan blijven!
- wie dan toch werkloos wordt, moet een grotere kans op herintreding hebben!

In Nederland maakte de afschaffing van het belastingkrediet voor vervroegde-uittreedingsregelingen, dat deel uitmaakte van collectieve arbeidsovereenkomsten in verschillende Nederlandse bedrijven en sectoren, het vervroegd pensioen financieel minder aantrekkelijk voor werknemers maar bood in de plaats daarvan een levensloopregeling.

Wie werkloos wordt, moet een grotere kans hebben om opnieuw aan het werk te raken! Sociale partners, vakbonden en andere vakverenigingen kunnen hiertoe bijdragen door het organiseren van sensibiliseringscampagnes over bestaande vooroordelen tegen (en de discriminatie van) oudere werklozen. Ze kunnen *ondersteuning, opleiding en expertise* bieden aan werkgevers

en werknemersafgevaardigden. Ze kunnen bijdragen tot de uitbouw van een *degelijk leeftijdsmanagement* en tot *acties die de drempels* voor oudere sollicitanten *verlagen*.

In Griekenland worden de loonsubsidie en het bijzondere tewerkstellingsprogramma voor oudere werknemers gefinancierd door het Fonds van sociale partners (LAEK-Account for Employment and Vocational Training). Dit fonds ondersteunt zowel privé- als overheidsorganisaties die werklozen in dienst nemen die niet meer ver van hun pensioen af zijn. 55- tot 64-jarigen kunnen ook gebruikmaken van diensten die hen tewerkstellen in lokale overheidsbedrijven.

Focus op 'van-werk-naar-werk-trajecten': In België bestaat er een collectieve overeenkomst over outplacement van oudere werknemers waarbij aan oudere werknemers outplacement wordt aangeboden wanneer ze uit de boot zijn gevallen.

De Belgische cao nr. 104

Op 27 juni 2012 sloten de Belgische sociale partners een nationale collectieve arbeidsovereenkomst af over de uitvoering van **een werkgelegenheidsplan voor oudere werknemers**.

Elke onderneming met meer dan 20 personeelsleden is verplicht een beleidsdocument en een werkgelegenheidsplan op te stellen om het aandeel van werknemers van 45 jaar en ouder op het zelfde niveau te houden of, waar mogelijk, te verhogen (door oudere werknemers in dienst te nemen).

Dit plan moet specifieke maatregelen omvatten die ter advies aan de ondernemingsraad of vakbondsvertegenwoordigers moeten worden voorgelegd. De werkgever moet een jaarlijks terugkoppeling geven over de voortgang van deze maatregelen en hun doeltreffendheid.

De tekst van de collectieve arbeidsovereenkomst bevat a reeks suggesties die ondernemingen zouden kunnen toepassen om oudere werknemers aan de slag te houden, bijvoorbeeld: selectiebeleid, mogelijkheden voor omscholing.

4 De tewerkstelling van jongeren op de arbeidsmarkt (15- tot 24-jarigen)

Als gevolg van de evolutie die we in het vorige hoofdstuk schetsten, zal de toevloed van jonge werknemers in de komende jaren afnemen. De omvang van de beroepsbevolking zal tussen 2000 en 2050 met zowat 20% afnemen in de EU, hoofdzakelijk als gevolg van de demografische evolutie (Foden & Jepsen, 2002). Die evolutie wordt wellicht wat getemperd door de immigratie van in de praktijk jongere migranten maar het is hoogst onwaarschijnlijk dat die migratie zal volstaan om de slinkende groep van mensen op beroepsleeftijd te compenseren, te meer gezien de tendens om bepaalde types van immigratie af te remmen.

4.1 Feiten en cijfers

4.1.1 Werkloosheidspercentage¹⁶

De groep 15- tot 24-jarigen die actief zijn op de arbeidsmarkt, lopen een hoger risico op werkloosheid. De werkloosheidsgraad bij jongeren (15 tot 24 jaar) bedroeg 22,2% in 2014, dubbel zo hoog als de algemene werkloosheidsgraad (10,4%). Ze hebben dus een duidelijk nadeel op de arbeidsmarkt.

In de volgende tabel zien we *grote verschillen tussen de lidstaten*. Er is een kloof van 45 procentpunten in werkloosheidsgraad voor deze leeftijdscategorie tussen Duitsland (met de laagste jeugdwerkloosheid) enerzijds en Griekenland, Macedonië en Spanje (met de hoogste werkloosheidsgraad) anderzijds. Griekenland, Macedonië en Spanje worden gevolgd door andere Zuid-Europese landen.

¹⁶ We concentreren ons op de werkloosheidsgraad en niet op de activiteits- of werkgelegenheidsgraad omdat een groot deel van deze leeftijdsgroep nog aan het studeren is.

Tabel 4.1 Jeugdwerkloosheidspercentages

	Van 15 tot 24 jaar	Van 15 tot 64 jaar
Europese Unie (28 landen)	22,2	10,4
België	23,2	8,6
Bulgarije	23,8	11,5
Tsjechische Republiek	15,9	6,2
Denemarken	12,6	6,8
Duitsland	7,7	5,1
Estland	15,0	7,5
Ierland	23,9	11,5
Griekenland	52,4	26,7
Spanje	53,2	24,6
Frankrijk	24,2	10,3
Kroatië	45,5	17,5
Italië	42,7	12,9
Cyprus	36,0	16,3
Letland	19,6	11,1
Litouwen	19,3	10,9
Luxemburg	22,6	5,9
Hongarije	20,4	7,8
Malta	11,7	5,9
Nederland	12,7	7,5
Oostenrijk	10,3	5,7
Polen	23,9	9,1
Portugal	34,8	14,5
Roemenië	24,0	7,1
Slovenië	20,2	9,9
Slowakije	29,7	13,2
Finland	20,5	8,8
Zweden	22,9	8,1
Verenigd Koninkrijk	16,9	6,3
IJsland	9,8	5,1
Noorwegen	7,9	3,6
Zwitserland	8,6	4,7
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	53,1	28,1
Turkije	17,8	10,1

4.1.2 Eenmaal aan het werk ...

De werkloosheid ligt niet alleen hoger bij jonge mensen, maar als ze al een baan hebben, zijn dat minder stabiele banen. Als ze werk hebben, worden jonge mensen vaker *onvrijwillig tewerkgesteld voor niet standaardbanen*¹⁷:

- 42,7% van de jonge werknemers werkte in 2013 met een tijdelijk arbeidscontract, vergeleken met 13,8% van alle mensen van beroepsactieve leeftijd;
- 31,9% had een deeltijdse baan, vergeleken met 19,6% van alle werknemers.

In tijden van crisis starten jonge afgestudeerden vaak in banen onder hun kwalificaties en de organisaties zijn geneigd om aan hun werknemers minder opleidingskansen te bieden (zie verder).

De conclusie op basis van de bovenstaande cijfers en andere statistische resultaten is eenduidig: "(...) Jonge mensen, vooral die met lager scholings-niveaus, zijn op de arbeidsmarkt benadeeld. Ze krijgen vaak te kampen met werkloosheid, grote jobonzekerheid en lage lonen en dalende vooruitzichten op een verbetering van hun positie na verloop van tijd." (Keune, 2015)

4.1.3 De financiële en economische crisis

De volgende tabel laat zien dat de jongste groepen op de arbeidsmarkt hard geraakt werden door de economische crisis. Er zijn opnieuw opvallende verschillen tussen de lidstaten onderling. Met name de jeugd in de Zuid-Europese landen lijdt hard onder de effecten van de economische crisis. Aan deze groep moet bijzondere aandacht en zorg worden besteed om het risico van een zogenaamde "verloren generatie" te vermijden.

¹⁷ Bron: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Naar sociale investering voor groei en cohesie – inclusief de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds 2014-2020, Brussel, 20.02.2013 COM(2013) 83 final

Tabel 4.2 Evolutie van het jeugdwerkloosheidspercentage

	2011	2012	2013
Europese Unie (28 landen)	21,4	23,0	23,4
België	18,7	19,8	23,7
Bulgarije	25,0	28,1	28,4
Tsjechische Republiek	18,1	19,5	18,9
Denemarken	14,3	14,0	13,0
Duitsland	8,6	8,1	7,9
Estland	22,4	20,9	18,7
Ierland	29,1	30,4	26,8
Griekenland	44,4	55,3	58,3
Spanje	46,2	52,9	55,5
Frankrijk	22,6	24,4	24,8
Kroatië	36,1	43,0	49,7
Italië	29,1	35,3	40,0
Cyprus	22,4	27,8	38,9
Letland	31,0	28,5	23,2
Litouwen	32,6	26,7	21,9
Luxemburg	16,4	18,0	17,4
Hongarije	26,1	28,1	27,2
Malta	13,8	14,2	13,5
Nederland	7,6	9,5	11,0
Oostenrijk	8,3	8,7	9,2
Polen	25,8	26,5	27,3
Portugal	30,1	37,7	37,7
Roemenië	23,7	22,7	23,6
Slovenië	15,7	20,6	21,6
Slowakije	33,7	34,0	33,7
Finland	20,1	19,0	19,9
Zweden	22,8	23,7	23,4
Verenigd Koninkrijk	21,1	21,0	20,5

Bron: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Naar sociale investering voor groei en cohesie – inclusief de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds 2014-2020, Brussel, 20.02.2013 COM(2013) 83 final.

Het aandeel van de jongeren bij de onderwijsbevolking is gestegen. Jonge mensen blijven vaker studeren alvorens ze de arbeidsmarkt opgaan of keren naar het onderwijs terug. Tegelijkertijd wordt nog altijd weinig vooruitgang geboekt bij het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en uitval in het hoger onderwijs. Bovendien stijgt het percentage van mensen jonger dan 25 jaar zonder scholing, werk of stage (de zogenaamde NEET's).

4.1.4 NEET

De NEET-status (geen scholing, geen werk, geen stage) is meer gekoppeld aan onderwijsniveau en voortijdig schoolverlaten. In 2011 waren 7,5 miljoen jonge Europeanen tussen 15 en 24 jaar NEET's (een zorgwekkend hoog percentage van 12,9%). Dat is 2 procent meer dan vier jaar voordien (EC Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, 2013).

De meest problematische groep bij de jonge werklozen is inderdaad die van de laaggeschoolden, niet alleen in theorie maar ook volgens de cijfers.

4.2 Oorzaken en gevolgen

4.2.1 Oorzaken

4.2.1.1 De financiële en economische crisis

Zoals al eerder aangehaald, is de concurrentie op de arbeidsmarkt sinds 2008 bikkelhard. Als ze de keuze hebben, verkiezen werkgevers mensen die meteen inzetbaar zijn. De werkgevers hebben de keuze tussen een groot aantal sollicitanten, vaak mensen met meer ervaring dan jonge schoolverlaters en mensen die onmiddellijk inzetbaar zijn.

4.2.1.2 Voortijdig schoolverlaten en schooluitval

Er is nog steeds een groot aandeel van jongeren die het onderwijssysteem verlaten zonder diploma.

Omdat een diploma nog steeds een belangrijke factor is bij de kansen en mogelijkheden op arbeidsmarkt, is deze situatie zorgwekkend. Jongeren zonder diploma en zonder relevante ervaring lopen een groter risico om lang werkloos te zijn en als ze toch werk vinden, is de kans groter dat het onzeker werk betreft.

Er zijn tal van verklaringen voor voortijdig schoolverlaten, zowel *binnen de onderwijssystemen* en de manier waarop die georganiseerd zijn als in de maatschappelijk kwetsbare situatie en positie waarin heel wat jongeren zich bevinden. Jongeren die te maken krijgen met mislukkingen op school, lopen een groter risico om geleidelijk meer afstand te nemen van het onderwijssysteem. Ze hebben ook vaak te maken met *complexe probleemsituaties*, wat een negatieve impact heeft op hun aanwezigheid op school en op hun schoolresultaten.

4.2.1.3 Overgang onderwijs - arbeidsmarkt

Een andere factor die de kansen van jonge afgestudeerden en schoolverlaters op de arbeidsmarkt beïnvloedt, is de kloof tussen de kennis die ze op school opdoen en de vereiste kennis en ervaring op de arbeidsmarkt.

Schoolprogramma's lopen weleens achter op de realiteit van de arbeidsmarkt. *Onaangepastheid van kwalificaties*, de kloof tussen competenties en kwalificaties enerzijds en de behoeften van de arbeidsmarkt anderzijds kan groot zijn, zeker in bepaalde sectoren of activiteiten.

Jongeren die niet de kans krijgen om relevante *ervaring* op te doen tijdens hun opleiding, raken vaak ‘verloren’ op de arbeidsmarkt. Vaak ontbreekt het hen aan de nodige vaardigheden, vaardigheden die ze alleen kunnen aanleren door ervaring op te doen.

4.2.2 Gevolgen

4.2.2.1 Valse start

Jonge afgestudeerden en schoolverlaters beginnen hun loopbaan in tijden van crisis vaak onder *hun kwalificatieniveau*. Onderzoek toont aan dat een dergelijke “valse start” *moeilijk weer goed te maken is*. Het duurt bij deze jonge starters langer om een baan ‘op hun niveau’ te vinden dan bij jongeren die meteen in een job beginnen die aansluit bij hun kwalificaties en competenties. Ze blijven langer vastzitten in banen met een lager loon en van een lagere kwaliteit.

Opgesloten zitten in een baan onder hun niveau kan deels verklaard worden door een soort van ‘lock-in-effect’. Jonge werknemers zijn minder beschikbaar om werk te zoeken. Ze zijn vaak geneigd zich aan te passen aan hun situatie. In tijden van crisis kiezen ze mogelijk ook voor de zekerheid van de baan die ze al hebben en zijn ze niet bereid het risico te nemen om voor een andere job te solliciteren en in een andere job te starten die mogelijk minder zekerheid biedt (aversie van risico’s). Als men in een baan onder zijn/haar kwalificatieniveau blijft vastzitten, kan dat ertoe leiden dat de kennis en vaardigheden erop achteruitgaan. Boven wordt minder relevante ervaring opgedaan.

Wie voor een andere baan solliciteert, loopt bovendien het risico dat werkgevers een dergelijke startersjob zien als een teken van ‘gebrekkige ambitie’.

4.2.2.2 Het brandmerkeffect van werkloosheid

Onderzoek toont aan dat niet alleen een 'valse start' bij het begin van de loopbaan gevolgen kan hebben die lang duren. Er is ook heel wat feitenmateriaal waaruit blijkt dat langdurige werkloosheid bepaalde gevolgen kan hebben die de jongere als een 'brandmerk' meedraagt, zeker wanneer die langdurige werkloosheid optreedt in het begin van de loopbaan. Jonge afgestudeerden die lang werkloos blijven, lopen een hoger risico om tijdens hun beroepsleven langdurig werkloos of inactief te zijn. Er zijn ook indicaties die wijzen op een lager (levens)tevredenheidsniveau en minder psychologisch welzijn gedurende hun hele carrière.

Door langdurig werkloos te blijven, worden de kennis en vaardigheden onvoldoende benut ("use it or lose it" = "gebruik ze of verlies ze") en doen deze jonge werklozen geen relevante ervaring op.

Tijdens selectieprocedures zien werkgevers langdurige werkloosheid mogelijk als een 'teken van ongeschiktheid' (statistische discriminatie), waardoor hun kansen om aan de bak te komen dalen 'alleen al omdat deze mensen werkloos zijn'.

Zoals reeds aangehaald zijn de blijvende gevolgen van werkloosheid groter wanneer die werkloosheid zich voordoet aan het begin van de loopbaan dan wanneer men later werkloos wordt (Bell & Blanchflower, 2011).

4.3 Naar actie voor jongeren

Er zijn maatregelen nodig op verschillende niveaus en door verschillende actoren. Die maatregelen kunnen opnieuw gericht zijn op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (de kwetsbare groep waarvan sprake, geschoolde, laag-geschoolde en ongeschoolde jongeren die werkloos zijn, met mogelijk com-

plexe problemen) of aan de zogenaamde vraagzijde van de arbeidsmarkt (de organisaties en werkgevers, de sectoren). De maatregelen kunnen op verschillende niveaus worden genomen: EU-niveau, federale/regionale overheden, sector- en bedrijfsniveau. Er kunnen meerdere actoren bij betrokken worden. We zullen hier focussen op de rol en betrokkenheid van de sociale partners op uiteenlopende niveaus.

4.3.1 Op EU-niveau

4.3.1.1 De Jongerengarantie (april 2013)¹⁸

De Jongerengarantie is een benadering om jeugdwerkloosheid aan te pakken door de garantie te bieden dat iedereen onder de 25 jaar een 'concreet aanbod van goede kwaliteit' krijgt binnen 4 maanden na het verlaten van een formele opleiding of na werkloos te zijn geworden, ongeacht of de betrokkene bij een arbeidsbemiddelingsdienst is ingeschreven of niet. Dit aanbod van goede kwaliteit moet betrekking hebben op een *job, leercontract, stage of een opleiding* en kan worden aangepast aan elke individuele behoefte en situatie.

Alle lidstaten hebben het principe van de Jongerengarantie in april 2013 bekrachtigd. De Europese Commissie heeft elk EU-land geholpen bij het uitwerken van zijn eigen nationale implementatieplan voor de Jongerengarantie en bij de start van de tenuitvoerlegging. De Commissie biedt ook ondersteuning bij sensibiliseringsactiviteiten in het kader van de Jongerengarantie.

De prioriteit ligt nu bij een snelle en doeltreffende implementatie. In de context van Semester 2014 heeft de Commissie er bij de lidstaten op aange-

¹⁸ Bron: <http://ec.europa.eu/social>

drongen werk te maken van de strijd tegen de jeugdwerkloosheid via onder meer *AAMP's, de aanmoediging van openbare tewerkstellingsdiensten, ondersteuning voor stage- en leerstelselregelingen en bij de bestrijding van het voortijdige schoolverlaten*, allemaal maatregelen die bijdragen tot het nakomen van de Jongerengarantie.

De uitwerking en invoering van een Jongerengarantieplan kan niet zonder *een hechte samenwerking* tussen *de sociale partners en alle belangrijke stakeholders*: overheden, arbeidsbemiddelingsbureaus, beroepsoriëntatiediensten, instellingen voor onderwijs en opleiding, ondersteuningsdiensten voor jongeren, de zakenwereld, werkgevers, vakbonden enz.

Er zijn aanzienlijke financiële inspanningen nodig, maar recente onderzoekscijfers tonen aan dat de baten veel hoger zijn dan de kosten. Niets doen zou veel duurder zijn. Jonge NEET's kosten de EU naar schatting 153 miljard EUR (1,21% van het BBP) per jaar, in winsten en gedeerde inkomsten en taksen. (Bron: Eurofound-enquête inzake jeugdwerkloosheid). Bovendien vergen niet alle Jongerengarantiemaatregelen een grote investering (een nauwe samenwerking tussen alle stakeholders is bijvoorbeeld effectief zonder de inzet van grote budgetten).

4.3.1.2 Een paar instrumenten op EU-niveau om de lidstaten te helpen¹⁹

a) Verbetering van praktijkopleiding en stages

Doeltreffende stelsels voor beroepsonderwijs en beroepsopleiding - in het bijzonder die met een belangrijk aandeel beroepspraktijkvorming - vereenvoudigen de overstap tussen school en werk voor jongeren.

¹⁹ Fuente: CE, Addressing youth unemployment in the EU

Hoe leerplaatsen en stages verbeteren? Als aanvulling op de Jongeren-garantie heeft de Commissie twee specifieke initiatieven gelanceerd om jongeren bij deze overstap te helpen:

Op basis van het voorstel van de Commissie heeft de Raad van Ministers in 2014 een *Kwaliteitskader voor stages* aangenomen om stagiaires de mogelijkheid te bieden *hoogwaardige werkervaring* op te doen onder veilige en eerlijke omstandigheden en om hun kansen op het vinden van een kwaliteitsvolle job te verhogen (zie IP/14/236).

De in juli 2013 opgerichte Europese Alliantie voor leerlingplaatsen brengt overheden, bedrijven, sociale partners, instellingen voor beroepsonderwijs en -opleiding, jongerenvertegenwoordigers en andere belangrijke actoren samen om de kwaliteit en het aanbod van leerlingplaatsen doorheen de EU te verbeteren en een mentaliteitsverandering met betrekking tot leren via een leerlingstelsel teweeg te brengen.

b) Bedrijven helpen bij het aanwerven van jonge mensen

De EU bevordert arbeidsmobiliteit, in het bijzonder door jongeren te wijzen op werkgelegenheid in andere EU-landen. EURES verschaft informatie, advies en diensten op het gebied van aanwerving en arbeidsbemiddeling ("job matching") aan werkzoekenden en werkgevers en aan iedere burger die wil profiteren van het beginsel van vrij verkeer van personen. Het EURES-portaal voor beroepsmobiliteit biedt toegang tot zowat 1,4 miljoen vacatures en meer dan een miljoen cv's in heel Europa.

De Europese Commissie heeft een programma met de naam *Je eerste Euresbaan* uitgetest om jongeren tussen 18 en 30 jaar aan werk te helpen in een van de 28 lidstaten en om bedrijven te helpen bij de aanwerving van jonge mensen. Het programma combineert voorlichting, aanwerving, het afstemmen van vraag op aanbod en de ondersteuning van arbeidsvoorziening met financiële incentives. Het financiert taallessen, andere opleidingsbehoeften en reiskosten voor jonge sollicitanten (voor sollicitatiegesprekken en de verhuis naar een ander EU-land).

4.3.2 De federale/regionale overheid en andere overheidsinstellingen en -programma's²⁰

Hieronder stellen we een eerste lijst van mogelijke maatregelen voor die op overheidsniveau kunnen worden genomen om *jeugdwerkloosheid rechtstreeks te bestrijden* (curatief) maar ook om *voortijdige schoolverlating tegen te gaan* en om de *overstap van school naar arbeidsmarkt te vereenvoudigen*. Met het oog hierop kunnen er zowel maatregelen gericht op het onderwijssysteem worden genomen als maatregelen gericht op arbeidsmarktbeleid en op de arbeidsmarktactoren.

Mogelijke acties en maatregelen:

- Het onderwijssysteem aanpassen aan toekomstige economische en sociale uitdagingen:
 - prognoses van kwalificaties;
 - onderwijsprogramma's mogen niet louter gericht zijn op technische vaardigheden maar moeten ook aandacht besteden aan attitude en sociale vaardigheden en ze moeten de problemen met basisvaardigheden aanpakken (taal, geletterdheid en rekenvaardigheid);
 - bijzondere aandacht voor STEM (wetenschap, technologie, engineering en wiskunde) (en wegwerken van obstakels voor meisjes en vrouwen in STEM-opleidingen);
- Investing in en samenwerking tussen onderwijs en arbeidsvoorzieningsinstellingen:
 - de overgang tussen onderwijs en de arbeidsmarkt kan vereenvoudigd worden door het organiseren van geïntegreerde opleidingstrajecten: afwisselen van werk en opleiding om te voorzien in de behoeften van bedrijven door het hanteren van een aanpak die maatschappelijke en arbeidsintegratie stimuleert;

²⁰ Bron: Centre Européen du Travail: Training and the socio-economic integration of the low-skilled, Brussels, 2015

- duaal leren / duale onderwijssystemen - leerlingstelsels en stages gericht op het verwerven van hoogwaardige werkervaring (onder veilige en eerlijke voorwaarden).

Het onderwijssysteem kan ook baat hebben bij en bijdragen tot het tegengaan van vroegtijdige schoolverlating door een innoverende en creatieve benadering van het leren die een hernieuwde leerbereidheid stimuleert. Dat kan geïmplementeerd worden door het gebruik van interactieve leermiddelen, een praktijkgericht onderricht, beroepsoriënterende stages.

Andere beleidsaanbevelingen om vroegtijdige schoolverlating of jongeren die zonder diploma de arbeidsmarkt betreden, tegen te gaan, hebben betrekking op de erkenning van eerdere ervaring en prestaties. De oprichting stimuleren van sociale ondernemingen die gericht zijn op de beroepsintegratie van laaggeschoolde jongeren, kan eveneens de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt vereenvoudigen en zal werkervaring verschaffen aan jongeren zonder diploma in een omkaderde context.

Andere maatregelen betreffen opnieuw *op jongeren gerichte AAMP's*:

- ervaring/leerlingplaatsen, stelsels voor beroepsopleiding en -opleiding;
- financiële ondersteuning/compensaties ... en andere ondersteuning (begeleiding);
- vroegtijdige interventie en activering:
 - de toekenning van werkloosheidsuitkeringen koppelen aan een middelenverbintenis om actief werk te zoeken of minstens een opfrissingscursus of een aanvullende opleiding te volgen.

Onderzoek wijst erop dat het belangrijk is er rekening mee te houden dat ongewenste effecten vermeden kunnen worden door jongeren niet te dwingen om bij het begin van hun zoektocht banen van lagere kwaliteit te aanvaarden (risico van lock-in- of vastroesteffect). De brandmerkeffecten van langdurige werkloosheid kunnen ook vermeden worden door alternatieven te zoeken (opleiding).

Andere mogelijke maatregelen hebben betrekking op de invoering van sensibiliserings- en voorlichtingscampagnes:

- campagnes gericht op sectoren en bedrijven om discriminatie aan te pakken en diversiteit te bevorderen;
- campagnes gericht op sectoren en organisaties om levenslang leren te stimuleren;

En banencreatie is elementair!

4.3.3 Op sector- en bedrijfsniveau

Organisaties en sectoren kunnen een belangrijke rol spelen bij het aanbieden van leerlingplaatsen voor studenten, het aanmoedigen van uitwisselingsprogramma's tussen scholen en bedrijven waarbij leraren de gelegenheid krijgen om naar de werkvloer te komen en werknemers de kans om voor de klas te staan. Ze kunnen investeren in duaal leren en leerlingplaatsen.

Bedrijven en sectoren kunnen *opleiding en begeleiding* op de werkvloer aanbieden; geen mensen die onmiddellijk inzetbaar zijn zoeken of aanwerven maar investeren in onderricht en opleiding op de werkvloer. Jongeren verwerven de vaardigheden die ze nodig hebben voor de job of kunnen deelnemen aan formele opleidingen. Door het aanbieden van (om)scholing, waarbij eventueel wordt gefocust op moeilijk in te vullen vacatures, kunnen organisaties en sectoren de vaardigheden van jonge werklozen beter afstemmen op de vaardigheden die zijn vereist voor de job.

Opleidingsprogramma's zouden niet alleen op technische vaardigheden kunnen focussen maar ook op attitude, sociale vaardigheden en eventueel de problemen met basisvaardigheden (taal, geletterdheid en rekenvaardigheid) aanpakken. Begeleiding op de werkvloer is belangrijk.

Bedrijven zouden kunnen analyseren of er in hun organisatie mogelijke obstakels zijn die de instroom van jongeren verhinderen of/en hun uitstroom bevorderen. Ze kunnen zien of er mogelijke obstakels zijn aan de ingang (aanwervingsprocedures, job- en selectiecriteria, vooroordelen tegen (“gebrandmerkte”) jongeren en vormen van statistische discriminatie).

Bewustwording en het aanpakken van eventuele vooroordelen tegen (“gebrandmerkte”) jongeren, door het invoeren van een diversiteitsmanagement, leeftijdsmanagement en/of generatiemanagement, kunnen een positievere beeldvorming en tewerkstellingseffecten op de instroom en loopbanen van jongeren bevorderen.

Op sectorniveau: het Nederlandse voorbeeld²¹

Sociale partners hebben met de regering een regeling op sectorniveau getroffen in een sociaal akkoord. Dit akkoord bestaat uit maatregelen om op korte termijn komaf te maken met jeugdwerkloosheid en uit een brede waaier aan hervormingen om de werking van de arbeidsmarkt opnieuw te verbeteren.

Tussen 2013 en 2015 stond een door de overheid aangestelde vertegenwoordiger in voor het stimuleren van deze aanpak en om erop toe te zien dat jeugdwerkloosheid hoog op de agenda van de betrokken partijen bleef.

21 <http://www.youthpolicy.nl/yp/Youth-Policy/Youth-Policy-subjects/Education-and-Youth-Unemployment/Youth-Unemployment>

4.4 Wat vakbonden en werknemersorganisaties kunnen doen²²

Om de arbeidsmarktpositie van jongeren te verbeteren, is een diepgaand begrip van landspecifieke tewerkstellings- en arbeidsmarktfactoren nodig. Een analyse van de arbeidsmarktpositie van jongeren met de nadruk op problemen eigen aan de overgang van jongeren naar degelijk werk, is cruciaal voor het bepalen van de landspecifieke behoeften en voor het vormgeven van beleidslijnen en programmatische interventies. De initiatieven zouden gebaseerd moeten zijn op een samenwerking tussen het maatschappelijk middenveld, de overheden, onderwijs- en opleidingsinstellingen, de sociale partners en organismen. *Nogmaals, sociale partners moeten hun rol spelen en verantwoordelijkheid dragen op de verschillende beleidsniveaus waarop ze meespelen.*

Op Europees niveau moeten ze zich bezighouden met verdere gezamenlijke acties ten aanzien van de Raad en het Europees Parlement (bv. Europees kwaliteitskader voor stages). Ze kunnen mee de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen vormgeven en eraan deelnemen.

Op nationaal en sectoraal respectievelijk bedrijfsniveau kunnen ze bijvoorbeeld deelnemen aan de controle op en de beoordeling van onderwijssystemen en instellingen voor beroepsonderwijs en -opleiding, om een vlotte overgang tussen school en arbeidsmarkt te garanderen.

Ze kunnen een bijdrage leveren aan het versterken van factoren van dual leren in bestaande op werk gebaseerde leermodellen. Ze kunnen deelnemen aan de bevordering en het beheer van leerlingplaatssystemen en ze kunnen helpen om hindernissen voor de ontwikkeling van leerlingplaatssystemen te identificeren en weg te werken. Ze kunnen er borg voor staan dat leerling-

²² Naar betere sociale partners in Europa: Actieplan jeugdtewerking, 2013 ([http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/Framework_Actions_youth%20employment.pdf/\\$file/Framework_Actions_youth%20employment.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/Framework_Actions_youth%20employment.pdf/$file/Framework_Actions_youth%20employment.pdf))

plaatscontracten duidelijk de bepalingen en leerdoelstellingen van het op werk gebaseerde deel van de scholing bepalen en erop toezien dat stages en leerlingplaatsen gericht zijn op de verwerving van hoogwaardige werkervaring onder eerlijke en veilige voorwaarden.

Ze kunnen bijdragen tot het aanpassen van het onderwijssysteem aan de economische en maatschappelijke uitdagingen om ervoor te zorgen dat het onderwijs beter wordt afgestemd op de arbeidsmarkt; een onderwijs dat meer tegemoetkomt aan de behoeften van zowel de arbeidsmarkt als aan die van de jongeren, terwijl ze de persoonlijke ontwikkeling en inzetbaarheid van jongeren stimuleren. Ze kunnen investeren in de bevordering van STEM en meehelpen om het imago ervan te verbeteren, zeker tegenover vrouwen.

Ze kunnen vragende partij zijn voor specifieke actieve arbeidsmarktmaatregelen die gericht zijn op de kwetsbare groep van jonge werklozen, waarbij een juiste aanpak wordt gezocht om de brandmerkeffecten van langdurige werkloosheid tegen te gaan en om een valse start op de arbeidsmarkt te vermijden (zie hierboven).

Ze kunnen investeren in sensibiliseringscampagnes, in het bevorderen en het ondersteunen (door expertise en door middelen ter beschikking te stellen) van levenslang leren, antidiscriminatiemaatregelen, diversiteitsmanagement, generatiemanagement op de werkplek.

5 De tewerkstelling van mensen met een buitenlandse achtergrond en etnische minderheden op de arbeidsmarkt

Migratie is van alle tijden. De migranten in de meeste EU-lidstaten komen echter uit een groter aantal landen en etnische groepen, zijn jonger en vaker vrouw in vergelijking met andere OESO-landen.

De *recente vluchtelingencrisis* heeft erg kwetsbare groepen naar Europa gebracht. Die vluchtelingen hebben vaak geen hoop meer op een toekomst in hun thuisland en willen een nieuw leven beginnen in Europa. Ze staan vaak niet alleen voor lange asielprocedures maar moeten bovendien helemaal opnieuw beginnen, met niets. En zelfs als ze mogen werken, spreken ze vaak de taal niet of beschikken ze niet over de juiste (erkende) vaardigheden. Een plaats bemachtigen op de arbeidsmarkt is dus extra moeilijk voor deze groep. Ze moeten het hoofd bieden aan tal van problemen (huisvesting, inkomen, familie) en dragen vaak fysieke en/of emotionele littekens als gevolg van de situatie in hun thuisland. In de komende jaren moet er bijzondere aandacht gaan naar de integratie van deze groepen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt.

5.1 Definitie en statistieken

De OESO maakt een onderscheid tussen immigranten en mensen met een migrantenachtergrond. Immigranten zijn mensen die in een ander land geboren zijn en die zich hier gevestigd hebben als kind of volwassene. Mensen met een migrantenachtergrond zijn in het buitenland of hier geboren en hebben minstens een ouder die in het buitenland geboren is. Verschillende landen en EU-lidstaten hanteren verschillende definities en de gebruikte definities kunnen verschillen naargelang van de context (zo kan

de definitie om de positie van mensen met een buitenlandse achtergrond in het onderwijs te beschrijven, verschillen van de definitie om de positie van mensen met een buitenlandse achtergrond op de arbeidsmarkt te beschrijven).

Er bestaan weinig officiële gegevens in de verschillende lidstaten en op EU-niveau over *buitenlandse achtergrond, herkomst, etniciteit (of religieuze overtuiging)*.

Een mogelijke verklaring voor dit gebrek aan officiële gegevens zou kunnen liggen in de discussie over het gebruik van gevoelige gegevens (Eurofound, 2011). Hoewel de Europese Commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid (ECRI) verklaart dat het verzamelen van etnische en religieuze gegevens een nuttig instrument is, worden dergelijke gegevens beperkt of verboden door de nationale wetgeving van verschillende EU-lidstaten.

In sommige gegevensbronnen vinden we een gelijkaardig gegeven als 'geboorteland' maar in de meeste officiële gegevens kunnen we alleen een onderscheid maken op basis van *nationaliteit*. Dit leidt echter tot een **vertekening** van de resultaten en conclusies.

Soms krijgen ook tweede- en zelfs derdegeneratiemigranten, geboren en getogen in een EU-lidstaat en met de nationaliteit van hun geboorteland, af te rekenen met *gelijkaardige beperkingen op de arbeidsmarkt* als eerstegeneratie-immigranten.

Binnen deze groep van eerstegeneratienieuwkomers is het bovendien van belang om niet alleen een onderscheid te maken op basis van etnische achtergrond maar ook op basis van het moment (kind of volwassene) waarop ze naar de lidstaat kwamen. Iemand die als volwassene migreert, heeft zijn kwalificaties en vaardigheden verworven in een andere taal en context dan zijn nieuwe land van vestiging terwijl kinderen die op jonge leeftijd verhuizen, opgroeien en onderwijs genieten in het land van vestiging. Dat onder-

scheid wordt meestal niet gemaakt in de statistieken. Het is dus belangrijk om hiermee rekening te houden bij het lezen van dit hoofdstuk.

Sommige specifieke onderzoeksresultaten in bepaalde lidstaten geven ons meer inzicht in de arbeidsmarktpositie van *niet-onderdanen*, *onderdanen* (door geboorte of naturalisatie) met een buitenlandse achtergrond (*ouders of grootouders*) (*'nationals with a foreign background' of NFB's*) en *onderdanen zonder buitenlandse achtergrond*. Er zijn ook een aantal onderzoeksgegevens waarbij de focus lag op de situatie van andere etnische minderheden (*onderdanen zonder buitenlandse achtergrond maar die tot een andere etniciteit behoren* (NEA's)), zoals de situatie van de Roma in bepaalde landen. Zo blijkt uit de resultaten van een aantal onderzoeksprojecten dat autochtone NFB's het beter doen op de arbeidsmarkt (in betere segmenten zijn tewerkgesteld) dan hun genaturaliseerde collega's. Uit dezelfde resultaten komt echter ook naar voren dat autochtone NFB's eveneens af te rekenen krijgen met onrechtvaardigheid en een minder gunstige positie op de arbeidsmarkt hebben dan autochtone onderdanen zonder buitenlandse achtergrond. Die laatsten hebben de grootste kans om in de betere segmenten van de arbeidsmarkt te werken. Niet-onderdanen hebben de laagste kans op tewerkstelling in die betere segmenten.

We willen hier benadrukken dat mensen met een buitenlandse achtergrond en etnische en religieuze minderheden niet als een homogene groep kunnen worden gezien. Ervaring met (discriminatie bij) tewerkstelling verschilt sterk naargelang van de *etnische en nationale herkomst, sociale klasse en religieuze achtergrond*.

Ook genderverschillen kunnen variëren van de ene tot de andere groep, zoals uit de onderstaande cijfers blijkt.

5.1.1 Werkgelegenheidsgraad (volgens nationaliteit)

Op Europees niveau ligt de werkgelegenheidsgraad van onderdanen hoger dan die van niet-onderdanen. Dat geldt echter niet voor alle lidstaten. In de Oost- en Zuid-Europese landen wijkt dit af. In deze landen ligt de werkgelegenheidsgraad van niet-onderdanen hoger dan die van onderdanen, wat verklaard wordt door het immigratiebeleid en de profielen van die landen.

Wanneer we niet-onderdanen onderling vergelijken, zien we dat onderdanen uit zogenaamde derde landen (niet-EU 28) het sterkst benadeeld zijn. Maar ook hier geldt dit niet voor alle lidstaten.

Deze cijfers vertellen echter niets over de *grote verschillen binnen de groepen* (verschillende regio's, werkgelegenheidscijfers van mannen versus vrouwen, hoog- versus laaggeschoold, jong versus oud, migrantenachtergrond).

Opvallend zijn de zeer lage werkgelegenheidscijfers van niet-onderdanen in België, Frankrijk, Kroatië, Nederland en Duitsland. Ook in Noord-Europese landen als Zweden, Denemarken en Finland is er een grote kloof in tewerkstelling tussen onderdanen en niet-onderdanen.

De economische en financiële crisis heeft blijkbaar geleid tot een disproportionele verzwakking van hun positie op de arbeidsmarkt en tot een verbreding van de kloof tussen de etnische minderheden en de meerderheid van de bevolking.

Die verschillen in arbeidsparticipatie tussen onderdanen en niet-onderdanen kan deels verklaard worden door een combinatie van de volgende factoren:

- de lagere arbeidsparticipatie (activiteitsgraad), vooral van vrouwelijke onderdanen uit derde landen;
- de grotere problemen met integratie op de arbeidsmarkt, vooral voor migranten uit derde landen (taalbarrière, discriminatie enz.).

De beschikbare resultaten over NFB's afkomstig uit de EU-28 wijzen op een redelijk goede of gemiddelde werkgelegenheidsgraad terwijl die voor de groepen uit derde landen lager blijkt.

Maar nogmaals, de NFB-cijfers wijken in sommige landen sterk af van die voor onderdanen zonder buitenlandse achtergrond terwijl dat verschil in andere landen niet erg groot is.

Tabel 5.9 Arbeidsparticipatie volgens nationaliteit >

	Extra EU-28	Extra-EU-15	Rapporterend land	Totaal
Europese Unie (28 landen)	53,2	57,3	65,2	64,8
België	38,0	45,6	62,9	61,9
Bulgarije	55,4	56,1	61,1	61,0
Tsjechische Republiek	75,4	74,2	68,9	69,0
Denemarken	54,6	58,9	73,8	72,8
Duitsland	54,7	59,2	75,1	73,8
Estland	64,8	65,1	70,3	69,6
Ierland	52,2	61,7	61,8	61,7
Griekenland	50,0	50,8	49,3	49,4
Spanje	48,1	49,7	56,6	56,0
Frankrijk	45,0	45,6	64,6	63,8
Kroatië	35,2	38,9	54,6	54,6
Italië	56,7	58,3	55,4	55,7
Cyprus	75,3	75,7	60,8	62,1
Letland	61,6	61,7	67,0	66,3
Litouwen	72,9	72,4	65,6	65,7
Luxemburg	53,5	61,5	63,7	66,6
Hongarije	69,9	71,3	61,7	61,8
Malta	62,8	62,8	62,5	62,4
Nederland	49,1	53,7	73,9	73,1
Oostenrijk	54,2	60,5	72,3	71,1
Polen	62,4	65,7	61,7	61,7
Portugal	59,0	59,2	62,7	62,6
Roemenië	:	:	61,0	61,0
Slovenië	54,1	54,4	64,2	63,9
Slowakije	:	78,3	60,9	61,0
Finland	47,6	54,1	69,2	68,7
Zweden	47,8	51,7	76,2	74,9
Verenigd Koninkrijk	59,9	67,8	72,2	71,9
IJsland	82,3	85,6	82,9	82,9
Noorwegen	56,7	67,6	75,5	75,2
Zwitserland	64,1	65,7	81,2	79,8
Voormalige Joegoslavische Republiek	:	29,1	46,9	46,9
Macedonië				
Turkije	:	:	:	49,5

Bron: Eurostat, EAK 2014

5.1.2 Arbeidsparticipatie (volgens nationaliteit)

Over het algemeen is de arbeidsparticipatie in Europa hoger bij de onderdanen dan bij niet-onderdanen. Toch zijn er ook hier grote verschillen tussen de lidstaten en binnen de groepen zelf (niet in de tabel opgenomen).

We hebben reeds vermeld dat vooral niet-ingezeten vrouwen (en zeker de onderdanen uit derde landen) minder aan de arbeidsmarkt deelnemen: de werkzaamheidsgraad is veel lager bij niet-ingezeten vrouwen (zeker die uit derde landen) dan bij niet-ingezeten mannen.

Tabel 5.10 **Arbeidsparticipatie (volgens nationaliteit)** >

	Extra EU-28	Extra-EU-15	Rapporterend land	Totaal
Europese Unie (28 landen)	66,9	70,4	72,3	72,3
België	55,0	60,7	68,1	67,7
Bulgarije	59,1	59,5	69,0	69,0
Tsjechische Republiek	79,0	79,2	73,4	73,5
Denemarken	64,8	69,6	78,6	78,1
Duitsland	62,3	66,4	78,8	77,7
Estland	74,7	74,8	75,3	75,2
Ierland	61,1	71,5	69,5	69,8
Griekenland	75,5	75,5	66,8	67,4
Spanje	76,9	78,7	73,7	74,2
Frankrijk	60,6	61,6	71,5	71,1
Kroatië	50,5	53,3	66,1	66,1
Italië	68,7	70,4	63,2	63,9
Cyprus	82,3	84,3	73,2	74,3
Letland	72,5	72,5	74,9	74,6
Litouwen	82,8	81,1	73,7	73,7
Luxemburg	65,8	72,1	66,2	70,8
Hongarije	72,9	76,1	66,9	67,0
Malta	69,6	69,6	66,3	66,3
Nederland	59,6	63,7	79,6	79,0
Oostenrijk	63,6	69,4	76,0	75,4
Polen	72,8	74,7	67,8	67,9
Portugal	75,1	76,2	73,2	73,2
Roemenië	:	:	65,7	65,7
Slovenië	67,6	67,6	71,0	70,9
Slowakije	:	79,2	70,2	70,3
Finland	60,4	66,3	75,6	75,4
Zweden	67,5	70,2	82,2	81,5
Verenigd Koninkrijk	66,2	73,3	76,9	76,7
IJsland	90,8	93,9	87,1	87,4
Noorwegen	65,0	75,3	78,0	78,0
Zwitserland	74,2	75,3	84,1	83,8
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	:	35,6	65,3	65,3
Turkije	:	:	:	55,1

Bron: Eurostat, EAK 2014

5.1.3 Werkloosheidspercentage (volgens nationaliteit)

Wanneer ze op de arbeidsmarkt actief zijn, lopen niet-onderdanen een hoger *risico op werkloosheid*. Zeker in België, Zweden en Finland, waar er een groot verschil in werkloosheidsrisico's is tussen onderdanen en niet-onderdanen (vooral de onderdanen uit derde landen).

In de meeste EU-landen is de werkgelegenheidskloof tussen onderdanen en niet-onderdanen licht toegenomen sinds de economische en financiële crisis van 2007-2008.

Ook hier zijn er grote verschillen binnen de groepen zelf. Zo verbeteren een hoog onderwijsniveau de vooruitzichten van niet-onderdanen en onderdanen met een buitenlandse achtergrond voor de intreding op de arbeidsmarkt (in vergelijking met hun lager opgeleide niet-onderdanen en onderdanen met een buitenlandse achtergrond), maar over het algemeen ervaren zij toch nog meer moeilijkheden dan onderdanen met hetzelfde opleidingsniveau.

Tabel 5.11 Werkloosheidspercentage (volgens nationaliteit) >

	Extra EU-28	Extra EU-15	Rapporterend land	Totaal
Europese Unie (28 landen)	20,4	18,6	9,7	10,2
België	30,8	24,7	7,5	8,5
Bulgarije	:	:	11,4	11,4
Tsjechische Republiek	4,6	6,3	6,1	6,1
Denemarken	15,7	15,3	6,0	6,6
Duitsland	12,0	10,7	4,5	5,0
Estland	12,8	12,7	6,5	7,4
Ierland	14,5	13,8	10,9	11,3
Griekenland	33,9	32,8	26,0	26,5
Spanje	37,4	36,8	23,0	24,5
Frankrijk	25,8	25,9	9,7	10,3
Kroatië	:	:	17,3	17,3
Italië	17,4	17,1	12,2	12,7
Cyprus	8,4	10,2	16,6	16,1
Letland	14,6	14,5	10,3	10,8
Litouwen	:	:	10,7	10,7
Luxemburg	18,4	14,6	3,7	5,9
Hongarije	:	:	7,7	7,7
Malta	9,6	9,6	5,6	5,8
Nederland	17,5	15,6	7,2	7,4
Oostenrijk	14,7	12,7	4,8	5,6
Polen	:	:	9,0	9,0
Portugal	21,5	22,4	13,9	14,1
Roemenië	:	:	6,8	6,8
Slovenië	19,9	19,5	9,4	9,7
Slowakije	:	:	13,2	13,2
Finland	21,2	18,5	8,4	8,7
Zweden	29,1	26,4	7,0	8,0
Verenigd Koninkrijk	9,5	7,6	6,0	6,1
IJsland	:	8,7	4,7	4,9
Noorwegen	12,6	10,2	3,0	3,5
Zwitserland	13,5	12,8	3,3	4,6
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	:	:	28,1	28,0
Turkije	:	:	:	9,9

Bron: Eurostat, EAK 2014

5.1.4 En als men aan het werk is...

En als men aan het werk is, zijn er aanwijzingen dat niet-onderdanen vaker tewerkgesteld zijn in *precaire jobs* (deeltijds, uitzendarbeid) en/of in zwart-werk (wegens de drempels in de reguliere economie).

Verscheidene studies laten zien dat er sprake is van etnostratificatie op de arbeidsmarkt: mensen met een buitenlandse achtergrond worden vaker tewerkgesteld in meer onzekere banen en sectoren.

Achter de algemene trend gaan opnieuw een aantal verschillen schuil. Dat geldt namelijk niet voor alle lidstaten. De werkgelegenheidssituatie hangt ook nauw samen met de migratie- en algemene arbeidsmarktsituatie in de verschillende landen en van het profiel van de groepen per land (migratie-geschiedenis, gemiddeld niveau van onderwijs en kwalificaties, leeftjidsverdeling, percentage mannen).

5.2 Oorzaken en gevolgen

5.2.1 Oorzaken

De meer kwetsbare situatie van mensen met een buitenlandse achtergrond op EU-niveau (en in de meeste lidstaten) kan verklaard worden door verschillende factoren.

De werkloosheid bij verscheidene groepen van mensen met een buitenlandse achtergrond ligt - vaak om verschillende redenen - systematisch boven het gemiddelde werkloosheidscijfer:

- de invloed van stereotypering, vooroordelen en een negatieve houding (soms een diepgewortelde, xenofobische, bevooroordeelde en/of racistische houding).

- Sinds 9.11 speelt religie een grotere rol dan herkomst;
- discriminatie;
- gebrekkige toegang tot (bepaalde) beroepen;
- rechtsstatus;
- concurrentie op de arbeidsmarkt;
- een gebrek aan onderwijs en opleiding, lager onderwijsniveau; te weinig vaardigheden die zijn afgestemd op de arbeidsmarkt;
- te weinig erkenning van vaardigheden, van eerdere werkervaring en van opleidingskwalificaties door het gastland;
- taalachterstand/te weinig kennis van de taal van het gastland;
- een gebrek aan informatie/aan een netwerk, gebrek aan kennis over de wettelijke en administratieve vereisten, een gebrekkige kennis van hun rechten (en de mogelijkheid om hogerop te gaan met hun klachten);
- een gebrekkig integratiebeleid;
- ontmoedigingen vanuit het welvaartsstelsel.

Migranten en etnische minderheden vormen geen homogene groep en hebben niet allemaal te maken met dezelfde problemen.

verschillen tussen laag- en hooggeschoolden:

- een hoog niveau van onderwijs biedt voor niet-onderdanen en NFB's betere vooruitzichten om een plaatsje te bemachtigen op de arbeidsmarkt maar toch ondervinden ze nog steeds meer problemen dan hun autochtone gelijken;
- de statistieken tonen geen onderscheid tussen zogenaamde "expats": hooggeschoolde niet-onderdanen, vaak afkomstig uit de EU-27 of andere westerse landen die actief geheadhunt worden door grote ondernemingen;
- verschillen tussen jong en oud, man en vrouw;
- verschillen tussen generaties (nieuwkomers versus tweede en derde generatie);
- verschillende tussen regio's van herkomst: huidskleur, kledingafspraken, religieuze overtuiging, cultuur;

- rechtsstatus: mensen zonder papieren versus asielzoekers versus wettelijke immigranten;
- onderdanen (door naturalisatie of door geboorte) met een buitenlandse achtergrond versus niet-onderdanen: nationaliteit (naturalisatie) kan een verschil maken;
- soort van migratie: economische migratie, huwelijksmigratie.

Verschillende vormen van discriminatie: gender en leeftijd kunnen bijvoorbeeld mee bepalen hoe groot de kans is dat iemand af te rekenen krijgt met discriminatie. Jonge mannelijke immigranten of jonge mannen van een etnische minderheid bijvoorbeeld hebben doorgaans meer te maken met een discriminerende behandeling.

5.2.2 Gevolgen²³

Het risico op armoede of sociale uitsluiting bij mensen met een buitenlandse achtergrond (niet-onderdanen en NFB's/NEA's) blijft hoger dan bij de totale EU-bevolking.

Het risico op armoede of uitsluiting voor 18-plussers die buiten de EU-27 zijn geboren, bedroeg 37,8% in 2011 tegenover 20,8% voor dezelfde leeftijdsgroep geboren in het land en 22,2% voor hen die geboren zijn in een ander EU-land (EC Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, 2013).

De grote mislukking van elk West-Europees immigratiebeleid is het onvermogen om te verzekeren dat migranten werk vinden en aan de slag blijven.

²³ Bronnen:

R. Hansen (2012): The Centrality of employment in immigrant integration in Europe, Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute Europe

EC - Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie (2013), Pakket sociale-investeringsmaatregelen. Belangrijkste feiten en cijfers.

De gevolgen zijn sociale uitsluiting, hogere armoedecijfers, de risico's van meerdere zogenaamde 'verloren generaties' die met een veelheid van problemen hebben af te rekenen.

5.3 Voornaamste beleidsmaatregelen

Ook hier is opnieuw actie nodig op verschillende niveaus en door verschillende actoren.

Opnieuw kunnen er zowel maatregelen worden genomen die gericht zijn op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (de betrokken kwetsbare en zeer heterogene groep, die vaak met diverse problemen te maken krijgt) als maatregelen gericht op de vraagzijde van de arbeidsmarkt (organisaties en werkgevers, sectoren).

Die maatregelen kunnen op meerdere niveaus worden genomen: Op EU-niveau, op federaal en regionaal overheidsniveau, op sectoraal en bedrijfsniveau. Er kunnen meerdere actoren bij betrokken worden. We zullen hier focussen op de rol en betrokkenheid van de sociale partners op uiteenlopende niveaus.

5.3.1 Op EU-niveau: antidiscriminatiewetgeving

De Europese Unie heeft *uiteenlopende initiatieven* opgezet in *de strijd tegen discriminatie*. Twee wetgevende initiatieven maken deel uit van een breder beleidskader: de EU-richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep. EU-richtlijn 2000/78/EG, ook gekend als de Werkgelegenheidsrichtlijn, biedt een algemeen kader voor gelijke behandeling van personen in de EU, ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, bij de toegang tot arbeid en beroep en het

lidmaatschap van bepaalde organisaties. De Werkgelegenheidsrichtlijn dekt voornamelijk het domein van tewerkstelling en onderwijs, beroepsopleiding en het lidmaatschap van werkgevers- en werknemersorganisaties. Deze richtlijn maakt deel uit van een reeks maatregelen in de strijd tegen discriminatie op het vlak van tewerkstelling.

Deze wetgeving is omgezet in het recht van de lidstaten maar dat verliep niet probleemloos. Ervaring in de praktijk laat zien dat er nog inconsistenties zijn bij de uitvoering en de beschermingsmechanismen. En hoewel de naleving van de antidiscriminatiewetgeving van de EU een voorwaarde is om discriminatie aan te pakken, biedt dit geen garantie dat effectief een halt aan discriminatie wordt toegeroepen.

5.3.2 Regerings- en andere overheidsinstellingen en -programma's

a) Integratiebeleid met betrekking tot nieuwkomers

Op nationaal/regionaal niveau moeten er inspanningen worden geleverd om het juiste *institutionele kader* te scheppen voor de zogenaamde *nieuwkomers*.

Er zou een onderscheid gemaakt moeten worden tussen legale immigranten en immigranten zonder papieren, inclusief asielzoekers. In alle landen verschillen de sociaaleconomische rechten inderdaad naargelang van de verblijfsstatus. Dat vertaalt zich in uiteenlopende toegangsmogelijkheden tot socialezekerheidssystemen, tot het recht op wonen en materiële steun, tot opleiding en onderwijs.

Aan illegale immigranten, zelfs zij die het bevel kregen om het land te verlaten of zij die worden ondergebracht in tijdelijke opvang in afwachting van hun repatriëring, zou een brede waaier van fundamentele rechten toegekend moeten worden: toegang tot gezondheidszorg, onderwijs, behoorlijke huisvesting, financiële of materiële steun.

De belangrijkste beleidselementen zijn doorgaans goed gekend en kunnen als volgt worden samengevat:

- de invoering van taal- en inburgeringscursussen die betaalbaar zijn voor migranten en de plicht om eraan deel te nemen. Het probleem is dat niet zozeer die integratie maar wel het bemachtigen van een positie op de arbeidsmarkt, de eerste zorg is voor heel wat nieuwkomers. Het bijwonen van taalcursussen of lessen maatschappelijke vorming zijn al te vaak moeilijk te combineren met een baan (Geets et al., 2007);
- de toegang tot uiteenlopende vormen van *beroepsopleiding* bevorderen - niet alleen voor migranten die een bestaan willen uitbouwen in een nieuw land, maar ook voor hen die misschien terugkeren naar hun geboorteland. Het aanbod aan beroepsopleidingscursussen is echter vaak eerder beperkt, zeker voor geschoolde migranten.

b) De omzetting van de antidiscriminatiewetgeving van de EU in nationale wetgeving

Elke lidstaat zou de EU-antidiscriminatiewetgeving moeten omzetten in nationale wetgeving. Dat impliceert ook de oprichting van organen die instaan voor de behandeling van klachten over discriminatie.

Verscheidene onderzoeksprojecten tonen aan dat discriminatie nog steeds een feit is op de arbeidsmarkt en dat niet altijd klacht wordt ingediend. Nationaal beleid en nationale wetgeving zouden de obstakels moeten wegwerken om klacht in te dienen en voor gerichte acties tegen discriminatie, inclusief discriminatie van mensen met een buitenlandse achtergrond op de arbeidsmarkt.

In **België** worden lokale contactpunten opgericht. Om de drempel voor het indienen van een klacht te verlagen werd de wetgeving zo aangepast dat nu niet langer het slachtoffer maar de werkgever moet bewijzen dat er niet werd gediscrimineerd (omkering van de bewijslast).

Er was een wijd verspreide discussie over de mogelijke invoering van zogenaamde 'audits' in geval van een vermoede discriminatie op de arbeidsmarkt.

c) Specifieke openbare beleidsmaatregelen om ongelijkheden op het gebied van werkgelegenheid aan te pakken

Er kunnen overheids- en andere openbare instellingen en programma's gericht op zowel de aanbod- als de vraagzijde van de arbeidsmarkt worden opgericht om de tewerkstellingskansen van mensen met een buitenlandse achtergrond te verbeteren. Bijvoorbeeld:

- Diversiteit op de werkplek bevorderen door
 - het instrument van 'diversiteitsplannen' (België);
 - voorlichting, seminars en begeleiding (Denemarken);
 - onderzoek, training en bewustmakingspraktijken met betrekking tot antidiscriminatie en diversiteit (Malta).
- Maatregelen om de toegang tot jobs te bevorderen en om de toegang tot de arbeidsmarkt te verbeteren, inclusief specifieke AAMP's voor de kwetsbare groep:
 - gesubsidieerde tewerkstelling, ondersteuning voor startende ondernemingen (Bulgarije);
 - mensen met een buitenlandse achtergrond als specifieke doelgroep voor jobcoaching (België);
- loonsubsidie, korting op socialezekerheidsbijdragen, subsidies voor integratie-inspanningen binnen bedrijven (taalcursussen, beroepsopleiding);
- het aanbieden van specifieke AAMP's, bijvoorbeeld een combinatie van technische scholing en taaltraining (België);
- investeringen in de vaardigheden van de kwetsbare groepen (op de arbeidsmarkt), bijvoorbeeld:
 - taalcursussen (België, Bulgarije, Denemarken, Estland en Malta);

- specifieke stages en leerlingplaatsen (Denemarken);
- inzetbaarheidsprogramma's (Malta);
- integratiebeleidsmaatregelen en integratieprogramma's.

Investerings in onderwijs, in sociale cohesie, in verdraagzaamheid, tegen racisme zijn over het algemeen genomen belangrijk voor het scheppen van een *positieve context om meer tewerkstellingskansen te garanderen* voor deze kwetsbare groep van mensen met een buitenlandse achtergrond.

5.3.3 Op bedrijfsniveau

Alle partners op sector- en bedrijfsniveau kunnen uiteenlopende acties bevorderen om de drempels voor sollicitanten met een buitenlandse achtergrond te verlagen, om degelijk werk van hoge kwaliteit, goede arbeidsomstandigheden, opleidings- en carrière mogelijkheden te garanderen, bijvoorbeeld door sensibiliseringsacties, het bevorderen van een diversiteitsbeleid, acties en/of maatregelen om diversiteit en gelijkheid te bevorderen.

In de volgende lijst maken we gebruik van het conceptuele kader voor diversiteitsbeheer (Lamberts e.a., 2002; Jacobs & Lamberts, 2014) om mogelijke acties te bespreken. In dit kader kijken we naar acties die “deuren” openen, die “praktijken en procedures” toegankelijk maken en die sectoren en bedrijven de “ogen” openen.

1. Deuren openen: de drempel verlagen voor de instroom van nieuwe werknemers, met inbegrip van mensen met een buitenlandse achtergrond.

- bewustmaking en bestrijding van eventuele vooroordelen en discriminerende processen;
- positieve actie, doelgerichte advertenties gericht op sollicitanten met een buitenlandse achtergrond, gerichte aanwervingsplatformen;

- geen expliciete vermelding van het begrip 'moedertaal' in jobadvertenties,
- een objectieve, goed uitgewerkte selectieprocedure die focust op verworven vaardigheden en professionele ervaring;
- goede kennis van openbare programma's en maatregelen;
- sommige actoren promoten het gebruik van quota/ contractnaleving.

2. 'Praktijken en procedures' toegankelijk maken

- aanpassingen aan de werkomgeving en de werkprocedures om ze meer geschikt te maken voor werknemers met een buitenlandse achtergrond;
- opleidingsprogramma's waarbij de nadruk niet alleen ligt op technische vaardigheden maar ook op sociale vaardigheden, taal;
- technische taalcurssussen;
- begeleiding op de werkvloer: begeleiding door een mentor - een ervaren werknemer die een minder ervaren collega coacht of adviseert - wordt steeds meer erkend als een middel om de integratie van migranten (en van minder bevoorrechte groepen in het algemeen) op de arbeidsmarkt te bevorderen. Met ook de focus op de ontwikkeling van sociale en cognitieve vaardigheden, netwerkuitbreiding, een groter zelfvertrouwen en een grotere zelfredzaamheid.
- carrièremangement: mogelijke drempels verlagen.

3. 'Ogen' openen

- investeren in een positief klimaat voor verschillende achtergronden en culturen ("de waarde van verschillen");
- kennis en aanpak van mogelijke vooroordelen tegen mensen met een buitenlandse achtergrond, actie tegen discriminatie, bijvoorbeeld door het opstellen van een gedragscode en het organise-

ren van opleidingssessies over eerbiedig en niet discriminerend gedrag, het opstellen van procedures voor het rapporteren en onderzoeken van incidenten op het vlak van discriminatie, pesten ...

5.4 Wat vakbonden en andere werknemersorganisaties kunnen doen

Sociale partners kunnen een belangrijke rol spelen bij acties en beleidsmaatregelen tegen discriminatie en/of ter bevordering van diversiteit en gelijkheid en dit, opnieuw, op de verschillende beleidsniveaus en op sector- en bedrijfsniveau.

Zo kunnen ze bijvoorbeeld sensibiliseringscampagnes organiseren en steunen. Ze kunnen het diversiteitsbeleid mee vormgeven (of deskundig advies geven) en meewerken aan formele klachtenprocedures, aan de verdere tenuitvoerlegging van de antidiscriminatiewetgeving.

Ze kunnen een actieve rol spelen op sector- of bedrijfsniveau via de invoering van antidiscriminatieprocedures en/of diversiteitsmanagement.

- de implementatie van diversiteitsmanagement steunen;
- sensibiliseringsacties organiseren voor werknemers om een open cultuur tegenover mensen met een buitenlandse achtergrond te steunen;
- onderhandelen met werkgevers om ervoor te zorgen dat aan discriminatie op de werkplek een halt wordt toegeroepen en dat gelijke mogelijkheden en een diversiteitsmanagement worden bevorderd;
- slachtoffers van discriminatie steunen;
- discriminatie op de werkplek monitoren, documenteren en aanklagen.

Andere mogelijke initiatieven die vakbonden kunnen nemen:

- sensibiliseringsevents en -conferenties organiseren;
- de leden mobiliseren;
- tools ontwikkelen;
- ondersteuning en opleiding aanbieden;
- expertise aanbieden;
- samenwerken met vertegenwoordigers van de belangengroepen.

Samenwerkingsakkoord in Portugal

In 2010 sloot de grootste vakbond van Portugal (CGTP) een samenwerkingsakkoord met de Hoge commissie voor immigratie en interculturele dialoog (ACIDI), waarin voorlichtingscampagnes voor immigranten worden voorzien over hun sociale status en arbeidsrechten en waarin ze worden aangemoedigd om lid te worden van een vakbond.

Richtlijnen tegen discriminatie in Oostenrijk

De Oostenrijkse Vakbondsfederatie (ÖGB) heeft een brochure met richtlijnen tegen discriminatie gepubliceerd die bedoeld is voor werknemers die tot een kwetsbare groep behoren. In de brochure worden de verschillende soorten van en redenen voor discriminatie beschreven, zowel als de mogelijke remedies en wat ertegen gedaan kan worden. Er is ook een lijst in opgenomen met organisaties van sociale partners en ngo's gespecialiseerd in antidiscriminatie.

6 Conclusies

Op basis van de voorgaande hoofdstukken kunnen we enkele gemeenschappelijke conclusies trekken over de mogelijke rol van vakbonden en andere werknemersorganisaties bij de bevordering van de integratie en de inclusie van kwetsbare groepen op de EU-arbeidsmarkt en bij het beheer van de diversiteit op de werkplek.

Ten eerste is het bereiken van een inclusieve arbeidsmarkt een veelzijdige uitdaging die verschillende maatregelen, acties en/of onderhandelingen op alle niveaus vereist. Het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt is daarom een belangrijk punt van zorg voor overheidsinstanties, werkgevers en werknemers (en hun vertegenwoordigers) en de intermediaire organisaties.

De vakbonden en andere werknemersorganisaties moeten elk op **verschillende niveaus** hun rol spelen.

Op het **Europese niveau** kunnen ze betrokken worden bij en bijdragen tot gemeenschappelijke acties aan het adres van de Raad en het Europese Parlement (bijvoorbeeld het Europees kwaliteitskader voor stages) om de positie van verschillende groepen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Ze kunnen zich concentreren op acties om gelijk werk te waarborgen voor iedereen maar vooral voor de meest kwetsbaren op de arbeidsmarkt.

Wanneer Europese wetgeving in nationale wetten omgezet is, kunnen ze hun rol op het **nationale niveau** spelen, bijdragen tot het ontwerpen van en deelnemen aan actieplannen en akkoorden op het nationale/regionale niveau. Om voorschriften betreffende de arbeidsmarktpositie van kwetsbare succesvol te implementeren is het vaak noodzakelijk dat ze daadkrachtig door de overheden worden gehandhaafd maar ook de steun krijgen van de werkgevers en de vakbonden. Bestaande ongelijkheden en kwetsbaarheden van bepaalde groepen kunnen zich herhalen, als de sociale partners geen

uitdrukkelijk belang hebben bij de zorg voor deze groepen en ongelijkheden.²⁴

Werknemersorganisaties kunnen pleiten voor de noodzaak van AAMB's die zich concentreren op de specifieke situatie en behoeften van specifieke kwetsbare groepen (scholing, mentoring, progressieve werkgelegenheid, aangepaste werkmogelijkheden, counseling en begeleiding). Sterk ontwikkelde en doelgerichte AAMB's kunnen positief bijdragen tot de positie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Toch waren de reacties op AAMB's die de duur van de werkloosheid en de ontvangst van werkloosheidsuitkeringen in het bijzonder kunnen beperken gemengd in het onderzoek waarbij gebruik werd gemaakt van economische modellen en ook ten aanzien van de impact op de totale werkloosheid. Hoewel het weinig twijfel lijdt dat langere en royalere werkloosheidsuitkeringen het zoeken naar werk kunnen ontmoedigen, zijn de groepen die het meest door werkloosheid getroffen worden, ook de personen die vaak minder recht hebben op dergelijke uitkeringen door hun precare situatie op de arbeidsmarkt. Zij komen wellicht meer in aanmerking voor sociale voorzieningen of compensaties. Bovendien zal een beknotting van hun rechten op werkloosheidsuitkeringen niets uithalen, als de drempel aan de vraagkant van de arbeidsmarkt te hoog voor hen is en ze geen kansen krijgen.

Werknemersorganisaties kunnen inderdaad als waakhond optreden en erop toezien dat bepaalde maatregelen geen ongewenste effecten uitlokken, bijvoorbeeld door het vermijden van druk op jonge werklozen om toch maar een baan onder hun eigen competenties aan te nemen (risico's van een valse start en het vastroesteffect) maar zien ook dat jonge werklozen over genoeg alternatieven beschikken binnen een geïntegreerde aanpak voor het tegengaan van langdurige werkloosheid (risico's van brandmerkeffecten). Wat de positie van oudere werknemers op de arbeidsmarkt betreft, bestaat de belangrijkste taak voor de betrokken beleidsmakers en sociale partners

24 Bron: Identifying Policy Innovations Increasing Labour Market Resilience and Inclusion of Vulnerable Groups, National report, Nederland, INSPIRES, 2013.

erin om de perverse gevolgen te verhinderen van beleidsmaatregelen die bedoeld zijn om mensen langer aan het werk te houden (het optrekken van de pensioenleeftijd en het afbouwen/ontraden van vervroegde pensionering, door het zowel voor werknemers als voor werkgevers minder aantrekkelijk te maken om van deze maatregelen gebruik te maken, met de uiteindelijke bedoeling om de huidige cultuur van brugpensioen te veranderen): langer aan het werk blijven moet mogelijk zijn in de juiste omstandigheden (gepast werk)! Voor wie toch zijn job verliest moet het gemakkelijker worden om opnieuw aan de bak te komen!

Bovendien kan de efficiëntie van loonsubsidies voor doelgroepen bedreigd worden door verschillende bijwerkingen, bijvoorbeeld de vervangingseffecten: iemand in dienst nemen uit een doelgroep die van subsidies geniet, zou ten koste kunnen zijn van werkzoekenden uit andere groepen die niet onder die bepaalde regeling vallen. Daardoor zou een andere, "reguliere" werknemer ontslagen kunnen worden. Een nauwgezette controle over deze maatregelen is daarom noodzakelijk.

Anderzijds zijn maatregelen zoals de positieve discriminatie of het gebruik van quota ook het voorwerp van intense discussies in heel wat landen. De angst bestaat immers dat zulke maatregelen zullen leiden tot een ondergraving van de positie van de niet-kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Daarom moeten de vakbonden en andere werknemersorganisaties investeren in informatie- en sensibiliseringscampagnes ter bevordering van gelijke kansen op de arbeidsmarkt.

Het is duidelijk dat elk doelgroep nood heeft aan specifieke maatregelen, acties en regelgeving. De samenwerking met vertegenwoordigers van de belangengroepen kan verzekeren dat alle beleidsmakers en sociale partners beter geïnformeerd zijn. Men moet zich behoeden voor ongewenste neveneffecten door deze meer categorische aanpak, onder andere door de oprichting en bevordering van een algemeen kader voor gelijke kansen en antidiscriminatie.

Het accent van het EZA/HIVA-project lag ook op de (re-)integratie van deze kwetsbare groepen in de bedrijven (microniveau) en hoe vakbonden en andere werknemersorganisaties tot dit proces kunnen bijdragen. De maatregelen voor de tewerkstelling van risicogroepen kunnen grofweg ingedeeld worden in enerzijds acties gericht op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (de doelgroepen) met het oog op het responsabiliseren en versterken van de kwetsbare groepen en het stimuleren van hun kansen op de arbeidsmarkt, en anderzijds acties gericht op de vraagzijde van de arbeidsmarkt (werkgevers, organisaties, sectoren) met het oog op het verlagen van de drempels voor de doelgroepen. Het is duidelijk dat niet alleen acties aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt maar ook aan de vraagzijde (sector en bedrijven) nodig zijn: De drempels aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt zijn vaak te hoog voor kwetsbare groepen.

De vakbonden en andere werknemersorganisaties kunnen de implementatie van het diversiteitsmanagement in bedrijven steunen. Ze kunnen tools voor gebruik door hun vertegenwoordigers op bedrijfsniveau ontwikkelen en promoten. Ze kunnen ondersteuning, opleiding en expertise ter zake aanbieden.

Ook op bedrijfs- en sectoraal niveau kunnen ze aan deze materie in de collectieve arbeidsovereenkomsten aandacht schenken.

Ten slotte worden de vakbonden en andere werknemersorganisaties vaak geconfronteerd met verschillende meningen in de groep die zij vertegenwoordigen. Vooroordelen tegen en stereotypering van verschillende groepen zijn ook aanwezig in de groep van (toekomstige) collega's-werknemers. De vakbonden en werknemersorganisaties moeten daarom heel wat inspanningen leveren voor bewustmakingsacties, -events en -conferenties en voor het overtuigen en mobiliseren van hun eigen leden.

De uitdaging ligt in het vinden van de beste mix van ondersteuning en bescherming voor diverse groepen en mogelijks in de differentiatie van deze mix volgens de specifieke behoeften en omstandigheden van specifieke

groepen. Dit vergt goed ontworpen en op maat gemaakte combinaties van maatregelen voor de beïnvloeding van de belangen en het gedrag van de sociale partners en de werkgevers ten aanzien van de sociale inclusie van kwetsbare groepen.²⁵

24 Bron: Identifying Policy Innovations Increasing Labour Market Resilience and Inclusion of Vulnerable Groups, National report, Nederland, INSPIRES, 2013.

7 Referenties

Algemene Directie Humanisering van de Arbeid (2006): Antwoord op de stereotypen betreffende de oudere werknemer, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, D/2006/1205/55, Brussel

Benett C. (2014): A gender agenda: the effectiveness of quota systems in increasing women's meaningful participation in politics, Quaterly Acces van 23 november 2014, Australian Institute of International Affairs

BusinessEurope, UEAPME, CEEP, EVV/CES (2014): Framework agreement on inclusive labour markets van 25 maart 2010, <http://www.buinesseurope.eu/Content/Default.asp?PageID=648>

Centre Européen du Travail (2015): Training and the socio-economic integration of the low-skilled, Brussel

Centre Européen du Travail (2015): Best practice guide: training and the socio-economic integration of the low-skilled, Brussel

Coomans S. & Bollens J. (2013): Doelgroepgerichte loonkostensubsidies: aanbevelingen, Steunpunt Werk en Sociale Economie, Leuven

Corral A., Duran J. & Isusi I (2015): Employment opportunities for people with chronic diseases, European Observatory of Working Life, Eurofound, <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1405033s/index.htm>

De Coen A., Forrier A., Lamberts M. & Sels L. (2007): Vergrijzing op de arbeidsmarkt, over obstakels, opportuniteiten en maatregelen, Over-Werk, Leuven, 1, p. 5765

EASPD (2014): Employment Declaration, 4 december 2014, Brussel

EC Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (2013): Key facts and figures, Social Investment Package

Eurofound (2015): Employment opportunities for people with chronic diseases, European Observatory of Working Life, Dublin

Europese Commissie (2010): Europa 2020: Mededeling van de Commissie, COM(2010) van 03.03.2010, Brussel,

Europese Commissie (2011): Europa 2020: Policy solutions for fostering inclusive labour markets and for combating child poverty and social exclusion, Directoraat-Generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, EU-Netwerk van onafhankelijke deskundigen inzake maatschappelijke integratie, Brussel

Europese Commissie (2013): Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Naar sociale investering voor groei en cohesie – inclusief de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds 2014-2020, Brussel, 20.02.2013 COM(2013) 83 final

Europese Commissie (2014): Tackling the gender pay gap in the European Union, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_pay_gap/gpg_brochure_2013_final_en.pdf

Europese Commissie (2014): Werkdocument van de diensten van de Commissie: (2014) Verslag over de tenuitvoerlegging van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) door de Europese Unie

Eurostat (2010): Health and safety at work in Europe (1999-2007): a statistical portrait, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg

Eurostat (2015): Gender pay gap statistics, http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Gender_pay_gap_statistics#Gender_pay_gap_levels

Foden D. & Jepsen M. (2002): Active strategies for older workers in the European Union, a comparative analysis of recent experiences, <http://www.re-integrate.eu/?i=reintegrate.en.bibliography.108>

Foden D. & Jepsen M. (2002): Active strategies for older workers in the European Union, A comparative analysis of recent experiences, Europees Vakbondsinstituut, Brussel, pp. 437-459

Geets J., Pauwels F., Lamberts M. & Timmermans C. (2006): Nieuwe migranten op de arbeidsmarkt, Over-Werk, Leuven, 1, pp. 47-56

Greller M. & Simpson P. (1999): In search of late career; a review of contemporary social science research applicable to the understanding of late career, *Human Resource Management Review*, 9, 3, pp. 309-347

Hansen R. (2012): The Centrality of employment in immigrant integration in Europe, Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute Europe

Heselmans M. & Van Peteghem J. (2007), *Meer welzijn op het werk: een eigen visie*, Garant, p. 192

Hoel H. (ongedateerd): Regulating for negative human interaction: an evaluation of the effectiveness of anti-bullying regulations, University of Manchester, <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/travail/pdf/rdwpaper18a.pdf>

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (1014): Verslag 2014, zoals gesynthetiseerd in "Het Verslag 2014 van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid: de deelname aan de arbeidsmarkt van personen met een arbeidsbeperking of een chronisch gezondheidsprobleem", *Over-Werk*, Tijdschrift van het Steunpunt WSE, 4/2014, pp. 126-133

INSPIRES (2013): Identifying Policy Innovations Increasing Labour Market Resilience and Inclusion of Vulnerable Groups, National report, Nederland

Kanfer R. & Ackerman P. (2004): Aging, adult development and work motivation, *Academy of Management Review*, 29, 3, pp. 440-458

Keune M. (2015): Trade unions and young workers in seven EU countries, ADAPT, Modena (Italië)

OESO (2011): Key statistics on migration in OECD countries: quarterly unemployment rates by gender and place of birth, Parijs

Onate P. (2014): The effectiveness of quotas: vertical and horizontal discrimination in Spain, Representation, 50, 3, pp. 351-364

Patrick H.A. & Kumar V.R. (2012): Managing workplace diversity: issues and challenges, SAGE Open, april-juni 2012, pp. 1-15

Pauwels F., Ramioul M. & Van Peteghem J. (2012): Formalised domestic cleaning and office cleaning: variations on a theme? Cleaners in Belgium. An internal research report for WP7 of the WALQING project, SSH-CT-20096-244597. Leuven: HIVA

Prevent (2001): Study on accidents at work and employability – factors influencing succesful reintegration of injured workers, Leuven

Samorodov A. (1999): Ageing and labour markets for older workers, Employment and Training paper nr. 33, IAO, Genève

Tijtgat E., Verjans M., Vlerick P. & Bruyninx K. (2009): Disability case management, een meerwaarde bij arbeidsreïntegratie, *Gedrag en Organisatie*, 22, 4, pp. 392-410

Tompa E., de Olivera C., Dolinschi R. & Irvin E (2008): A systematic review of disability management interventions with economic evaluations, *J. Occup. rehabil.*, 18, pp. 16-26

Van Peteghem J., Hermans V. & Lamberts M. (2013): "Onderzoek naar interventietypologieën inzake de preventie van musculoskeletale aandoeningen en psychosociale risico's", HIVA, KU Leuven

Van Peteghem J., Vandekerckhove S., Van Gyes G. & De Spiegelare S. (2015): Conditions and criteria for social dialogue in Europe. From scientific evidence to practice-oriented guidance, EZA (Europees Centrum voor Werknemersvraagstukken), Königswinter

Verjans M., Rommel A., Tijtgat E. & Bruyninckx K. (2011): New methodology to support workplace reintegration in Belgium, chapter in *Disability management and workplace integration: international research findings* Disability management en workplace integration: international research findings, Geysen & Harder (Eds.), Gower Publishing Company

Wentling R.M. & Palma-Rivas N. (1997): *Diversity in the Workforce: A Literature Review*, National Center for research in vocational education, Office of Vocational and Adult Education, Washington

Woolf A.D. & Pflieger B. (2003): Burden of major musculoskeletal conditions, *Bull World Health Organ*, 81(9), pp. 646-656.

http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2/10/Final_implementation_report_Inclusive-Labour-Markets-Agreement.pdf